

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om social kreditgivning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om social kreditgivning ändras. Det huvudsakliga syftet med propositionen är att genomföra målet enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regeringsprogram om att social kreditgivning kommer att tas i bruk i hela landet.

Syftet med propositionen är att genomföra sådana ändringar i lagen om social kreditgivning genom vilka social kreditgivning blir en lagstadgad uppgift som ska ordnas av välfärdsområdena. Välfärdsområdet ska ordna social kreditgivning med sådant innehåll och i sådan omfattning som behovet i området förutsätter. Dessutom ska välfärdsområdet fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i lagen om social kreditgivning. Propositionens syfte är mer omfattande regional tillgång till social kreditgivningsservice än tidigare.

I propositionen ingår också nya bestämmelser, enligt vilka frimånader och betalningsbefrielser kan beviljas vid social kreditgivning när de förutsättningar som föreskrivs i lagen är uppfyllda. Det föreskrivs också noggrannare än nu om ekonomisk rådgivning och handledning för dem som ansöker om och får social kredit. Syftet med dessa förslag är att bidra till att förhindra överskuldsetting. I propositionen föreslås dessutom en bestämmelse om statsunderstöd som beviljas för utgifter för kreditkapitalet vid social kreditgivning.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	9
4.1 De viktigaste förslagen.....	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	9
4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	13
4.2.3 Andra samhälleliga konsekvenser.....	13
5 Alternativa handlingsvägar.....	14
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	14
6 Remissvar	16
7 Specialmotivering	18
8 Ikraftträdande.....	26
9 Verkställighet och uppföljning	26
10 Förhållande till andra propositioner.....	26
10.1 Samband med andra propositioner.....	26
10.2 Förhållande till budgetpropositionen	26
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	26
LAGFÖRSLAG	30
om ändring av lagen om social kreditgivning	30
BILAGA	33
PARALLELLTEXT	33
om ändring av lagen om social kreditgivning	33

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Lagen om social kreditgivning (1133/2002) trädde i kraft i början av 2003. Lagens syfte var enligt regeringens proposition (RP 142/2002 rd) att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldsättning bland låginkomsttagare och mindre bemedlade samt att göra det möjligt för personer och familjer att klara sig på egen hand. Det föreskrevs om social kreditgivning genom en lag, som klart skulle trygga social kreditgivning som en del av socialvården i kommunerna. Det föreskrevs att social kreditgivning ska vara en lagstadgad frivillig uppgift för kommunerna. Lagen tryggade emellertid att grunderna för systemet är desamma i hela landet när kommuner tar i bruk social kreditgivning. Social kreditgivning har tillämpats i en del kommuner, men inte i hela landet.

I den strategiska helheten Den trygga rättsstaten Finland i statsminister Sanna Marins regeringsprogram anges som en riktlinje att möjligheterna att införa social kreditgivning på riksnivå utreds och utgående från utredningen kommer social kreditgivning att tas i bruk i hela landet. Reformen är en del av de metoder som föreslås i regeringsprogrammet i syfte att förhindra överskuldsättning och att effektivisera skuldrådgivningen.

1.2 Beredning

På grund av skrivningen i regeringsprogrammet lät social- och hälsovårdsministeriet göra en utredning om förutsättningarna att införa social kreditgivning på riksnivå. Utredningen publicerades i september 2021 (SHM 2021:24, Social kreditgivning – Utredning om förutsättningarna för ett riksomfattande införande, Niskanen Olli-Pekka). Därefter har social- och hälsovårdsministeriet berett reformen som tjänsteuppdrag, även med beaktande av att ansvaret för att ordna socialvården överförs från kommunerna till välfärdsområdena den 1 januari 2023.

Utvecklandet av den sociala kreditgivningen har under årens lopp utretts inom olika projekt. Arbetsgruppen för faktorer utanför social- och hälsovården, som tillsattes av Stakes och utfördes av THL, gav 2011 i sin slutrapport Laki ja asiakkaan oikeudet (numero IV) (Lagen och klientens rättigheter (nummer IV)) rekommendationer om utvecklandet av innehållet i lagen om social kreditgivning. Arbetsgruppen föreslog att det skulle stiftas en ny lag om social kreditgivning genom vilken systemet utsträcks till hela landet. I enlighet med de då gällande bestämmelserna föreslogs det att kreditgivningen skulle genomföras i kommunerna. Kreditbeloppet skulle vara 100–10 000 euro. Om förutsättningarna för beviljande av kredit var uppfyllda och förvägran av lån skulle försätta sökanden i en situation som systemet med social kredit är avsett att förhindra, skulle kommunen också kunna bevilja mindre eller större lån.

I lagen föreslogs också bestämmelser om återbetalning av lån och frimånader samt om betalningsbefrielse som skulle tillämpas i särskilda situationer. På grund av lånets karaktär skulle lagen ha fått särskilda bestämmelser om tidsfrister för bedömning av behovet av kredit och för beviljande av kredit.

På uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet gjordes en omfattande utredning om utvidgningen av social kredit 2015. Utredningen gjordes av juris doktor Kirsti Rissanen, som hörde aktörer på området och företrädare för olika slags kommuner och städer. I Rissanens utredning låg tyngdpunkten på utvecklande av servicestrukturen och den gjordes i den dåvarande fasen av

beredningen av social- och hälsovårdstjänsterna, eftersom det talas om social- och hälsovårdsområden i reformen. Överföringen av utkomststödet till FPA hade inte heller godkänts då (SHM 2015:5). Utredningen finns tillgänglig på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3572-3>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Lagstiftningen om social kreditgivning

Enligt 1 § i den gällande lagen om social kreditgivning är social kreditgivning sådan kreditgivning som hör till socialvården och dess syfte är att förebygga utslagning och att främja förmågan att klara sig på egen hand. Kommunen kan ordna social kreditgivning i den omfattning den beslutar. Om kommunen beslutar att ordna social kreditgivning, ska den fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i lagen om social kreditgivning (2 §). Med andra ord är det frivilligt för kommunen att ordna social kreditgivning, men om man beslutar att ordna social kreditgivning, ska lagen om social kreditgivning iakttas i verksamheten. Kommunen kan bestämma om medel ska reserveras för social kreditgivning i den kommunala budgeten och pröva verksamhetens omfattning utifrån de lokala behoven. Det finns ingen subjektiv rätt till social kredit (RP 142/2002 rd, s. 17).

I 19 § i grundlagen föreskrivs det om rätt till social trygghet. Paragrafen innehåller de sociala rättigheter som tryggas på grundlagsnivå. I 1 mom. fastställs rätt till oundgänglig försörjning och omsorg för alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. I 2 mom. ingår ett konstitutionellt uppdrag att genom lag garantera var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. I 3 mom. åläggs det allmänna skyldighet att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga sociala hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt bestämmelsen ska det allmänna också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Enligt 4 mom. ska det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende (RP 309/1993 rd).

Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande i samband med stiftandet av lagen om social kreditgivning bland annat förhållandet mellan social kreditgivning och de grundläggande sociala rättigheter som anges i 19 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets åsikt är social kreditgivning ett komplement till andra former av social trygghet, inte minst socialservice och utkomststöd, och sociala krediter ingår inte i de rättigheter som är tryggade i 19 § i grundlagen. Grundlagsutskottet påpekade att social kredit inte ersätter vars och ens i grundlagen tryggade oundgängliga försörjning. I utlåtandet nämndes att det faktum att någon får utkomststöd ska inte hindra att han eller hon beviljas social kredit och krediten ska å andra sidan inte leda till att utkomststödet minskar (GrUU 43/2002 rd).

Social kreditgivning är en tjänst som hänför sig till socialvårdsverksamheten, men den har också stark koppling till överskultsättningen som helhet, som i sin tur berörs av även annan lagstiftning. På insolvensrättens område finns lagstiftning om privatpersoners insolvens samt förfaranden för att sköta insolvens. Särskilt utsökningsbalken (705/2007) och lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) innehåller bestämmelser om privatpersoners rättsliga ställning i insolvenssituationer. I utsökningsbalken föreskrivs det bland annat om förfarandet vid indrivning av skulder, dvs. vad som kan utmätas samt om det skyddade belopp som ska beaktas när det belopp som ska utmätas bestäms. I lagen om skuldsanering för privatpersoner föreskrivs det åter att i syfte att rätta till den ekonomiska situationen för en insolvent privatperson kan en

domstol bestämma om åtgärder som ska vidtas beträffande hans skulder (skuldsanering), och för honom fastställa ett betalningsprogram som motsvarar hans betalningsförmåga (1 § 1 mom.). Dessutom trädde lagen om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning (813/2017) i kraft i början av 2019. Den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen är organiserad som en del av rättshjälpsbyråernas arbete. Sättet att ordna ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning är således i nuläget enhetligt i hela landet.

Reformen av ordnandet av social- och hälsovårdstjänster

I strukturreformen som gäller ordnandet av social- och hälsovården (social- och hälsovårdsreformen) överförs ansvaret för att ordna social- och hälsovården, räddningsväsendet samt andra tjänster och uppgifter som föreskrivs separat från kommunerna till de nya välfärdsområdena i början av 2023. Sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens uppgifter överförs också till välfärdsområdena. Välfärdsområdena och kommunerna ansvarar tillsammans för främjandet av välfärd och hälsa. För samordningen, utvecklingen och samarbetet på regional nivå inom den social- och hälsovård som ordnas av välfärdsområdena inrättas dessutom fem samarbetsområden för social- och hälsovården. Inom den offentliga förvaltningen finns det i fortsättningen tre organisatoriskt självständiga aktörer: staten, välfärdsområdena och kommunerna (RP 241/2020 rd). De viktigaste lagarna genom vilka reformen genomförs är lagen om välfärdsområden (611/2021), lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021), lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) samt lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021).

I reformen bildas det i Finland 21 välfärdsområden, i huvudsak utifrån den nuvarande landskapsindelningen. I Nyland avviker ansvaret för ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet från lösningen i resten av landet så att Helsingfors stad fortfarande ansvarar för ordnandet av dem. I Nyland svarar dessutom fyra välfärdsområden för ordnandet av tjänster. Välfärdsområdena är offentligrättsliga samfund med regionalt självstyre och ett välfärdsområdesfullmäktige som väljs genom välfärdsområdesval.

Till följd av social- och hälsovårdsreformen har det varit nödvändigt att göra lagtekniska ändringar i bland annat flera lagar inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. En regeringsproposition som syftar till detta (RP 56/2021 rd) överlämnades till riksdagen i april 2021. De ändringar som föreslogs i den gällde i huvudsak begreppsapparaten, som ändrades i överensstämmelse med begreppen i de lagar som ingår i social- och hälsovårdsreformen. I de bestämmelser som ändrades hänvisas i regel endast till välfärdsområdet, varmed avses även välfärdsområdena i Nyland och Helsingfors stad. I propositionen föreslogs också att lagarna vid behov utökas med informativa hänvisningar till lagarna om social- och hälsovårdsreformen. Samtidigt upphävs överlappande bestämmelser i tillämpliga delar.

Sote100-lagpaketet (Regeringens proposition 56/2021 till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagstiftningen om social- och hälsovården och räddningsväsendet samt av vissa andra lagar med anledning av lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social och hälsovården och räddningsväsendet)

I det så kallade Sote100-lagpaketet, dvs. regeringens proposition 56/2021 rd föreslogs sådana lagtekniska ändringar i lagen om social kreditgivning genom vilka ansvaret för ordnandet av social kreditgivning enligt lagen överförs från kommunerna till välfärdsområdena på ett sätt som motsvarar den övergripande lösningen för social- och hälsovårdsreformen. Lagen om ändring av lagen om social kreditgivning (590/2022) träder i kraft den 1 januari 2023. I och med ändringarna överförs ordnandet av social kreditgivning på välfärdsområdenas ansvar den 1 januari 2023, men tjänsten förblir frivillig.

I Sote-100-lagpaketet föreslogs i lagen om social kreditgivning en ny övergångsbestämmelse, i enlighet med vilken de gällande avtal om social kredit som ingåtts i kommunerna före social- och hälsovårdsreformen överförs till välfärdsområdena vid ikraftträdandet. Paragrafens syfte är att trygga kontinuerlig giltighet för dessa avtal om social kredit samt kredittagarens rättsliga ställning när välfärdsområdet blir borgenär. Enligt övergångsbestämmelsen ska kredittagaren betala tillbaka krediten till den nya borgenären, dvs. välfärdsområdet. De amorteringar på krediten som kredittagaren betalar till välfärdsområdet minskar skuldfordringarna på kredittagaren. Välfärdsområdet ska dock intäktsföra återbetalningarna av krediter enligt de avtal om social kreditgivning som nämns i paragrafen till den kommun som beviljat krediten innan lagen trädde i kraft. Utgifter som föranleds av kreditförluster i kreditavtal hör till den kommun som beviljat krediten före ikraftträdandet av denna lag. Kreditförluster redovisas alltså som kostnader för kommunen och de påverkar kommunens resultat på samma sätt som före ikraftträdandet av lagen. En amortering som kredittagaren betalar till välfärdsområdet minskar skuldfordringarna på kredittagaren, och när kredittagarens återbetalning redovisas vidare till kommunen minskar välfärdsområdets skuld till kommunen.

Användningen av social kreditgivning

Utifrån den statistik som gäller situationen 2019 har sammanlagt 30 kommuner tagit i bruk kreditgivning. Trots det ringa antalet kommuner omfattas ändå ungefär hälften av finländarna av social kreditgivning. Kreditgivningen används inte bara för att reglera lån utan också som investering i situationer där en person inte har möjlighet att få kredit på finansmarknaden men ändå har en viss betalningsmån. En viktig del av tjänsten är också att gå igenom kundernas ekonomiska situation. Trots att ett kreditbeslut inte alltid kan fattas, kan man hitta andra och bättre sätt att åtgärda kundens ekonomiska situation, såsom beviljande av förebyggande utkomststöd, hänvisning till ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning eller utredning av utsökningssituationen.

Den senaste statistikinsamlingen gäller 2019, då det beviljades krediter för 3,6 miljoner euro. Kostnaderna för att ordna tjänsten täcks med undantag av kreditkapital och kreditförluster av statsandelar som betalas till kommunerna. De som arbetar med social kreditgivning är nästan utan undantag anställda hos socialvården och kommer således att överföras till välfärdsområdena.

Överskuldsättningens utveckling i Finland

Överskuldsättningen har redan länge varit på väg uppåt i Finland. I social- och hälsovårdsministeriets utredning om förutsättningarna att införa social kreditgivning på riksnivå (SHM 2021:24) konstateras att antalet personer med betalningsanmärkningar ökade under 2009–2019 från 305 000 personer till 387 000 personer (Majamaa & Rantala 2020). Betalningsanmärkningar, dvs. anteckningar i kreditregistret om långvarig försummelse av betalningsskyldigheten, är den viktigaste indikatorn på överskuldsättning (Hiilamo m.fl. 2021). Enligt Suomen Asiakastieto Oy fanns det 2021 cirka 389 300 personer som hade en betalningsanmärkning, medan motsvarande antal 2012 var cirka 346 000. År 2021 antecknades cirka 1,73 miljoner nya betalningsstörningar, medan motsvarande antal var 1,47 miljoner 2015 (Revidering av lagstiftningen om konsumentkrediter: Arbetsgruppens betänkande s.32).

I Finland blev många skuldsatta till följd av depressionen i början av 1990-talet. År 1998 framförde flera ministeriers gemensamma arbetsgrupp för skuldproblem sin åsikt att det skulle behövas social kreditgivning i gränslandet mellan normal företagsekonomisk bankverksamhet

och social trygghet. Till dess specifika uppgifter ansågs höra att utreda kundens sociala utgångspunkter och behov, att ordna socialt stöd och ekonomisk rådgivning och att uppmuntra till egna initiativ. På denna grund genomförde social- och hälsovårdsministeriet ett försök med social kreditgivning tillsammans med åtta kommuner åren 1999–2001. Regeringens proposition med förslag till lag om social kreditgivning överlämnades 2002. Propositionens mål var att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldsättning bland låginkomsttagare och mindre bemedlade samt att göra det möjligt för personer och familjer att klara sig på egen hand. Det föreslogs att det föreskrivs om social kreditgivning genom en lag, som klart tryggar social kreditgivning som en del av socialvården i kommunerna. Lagen skulle även säkerställa att grunderna för systemet med social kreditgivning är likadana i hela landet. Kreditgivningen var emellertid då en frivillig uppgift för kommunerna. Lagen om social kreditgivning gavs i december 2002 (SHM 2015:5).

Förutom genom bestämmelser har man försökt svara på överskuldssättningen också med andra metoder inom den offentliga förvaltningen och organisationssektorn, till exempel olika projekt. Åren 2013–2017 genomförde Garantistiftelsen ett smålånsprojekt, där man utredde vilken roll kreditgivningsverksamheten skulle kunna ha för att erbjuda hushållen med de allra lägsta inkomsterna flexibilitet och hur smålånsverksamheten skulle kunna organiseras på mest ändamålsenligt sätt. Garantistiftelsens smålån har senare blivit en etablerad del av stiftelsens tjänster. Sedan 2014 har det beviljats inalles drygt 300 smålån för över 400 000 euro. I fjol fick 90 kunder Garantistiftelsens smålån. Inom smålånsprojektet utvecklades också Penno-applikationen, som fungerar på nätet och som är avsedd som ett hjälpmedel för att hantera den egna ekonomin.

När det gäller ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning har i synnerhet projektet med förebyggande ekonomirådgivning utvecklat samarbete med låg tröskel tillsammans med socialvården och boenderådgivningen. Som resultat av utvecklingsarbetet bedrivs för närvarande permanent ekonomirådgivningsverksamhet på 27 orter. Ekonomirådgivningen är en servicepunkt med låg tröskel, dit medborgarna kan vända sig med små eller stora ekonomiska frågor utan tidsbokning. Slutrapporten från projektet med förebyggande ekonomirådgivning publicerades den 12 april 2022 (JM 2022:2).

En utveckling av utsökningssystemet har också beretts och dess samband med försörjning och sysselsättning har utretts. Den 26 maj 2021 publicerade statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet utredningen ”Utsökningsskuld, socialskydd och arbetsutbud (VNTEAS 2021:40) om saken. I utredningen beskrivs utsökningssystemet som helhet och dess syfte, som det är skäl att beakta också när den sociala kreditgivningen utvecklas: Utsökning är ett centralt element i vår finansiella system, eftersom med dess hjälp garanteras borgenärerna att åtminstone en del av skulderna betalas tillbaka. Om det inte skulle finnas en sådan garanti, skulle en betydande del av skuldförhållandena aldrig uppstå, eller så skulle lån erbjudas till högre ränta. Vid utsökning förlorar å andra sidan låginkomsttagare en betydande del av sina inkomster till utmätningen, vilket försämrar incitamenten till försörjning och arbete. Ett förnuftigt system balanserar mellan dessa effekter, sägs det i utredningen. Vid justitieministeriet pågår också ett lagprojekt för att ändra utsökningsbalken, där man bereder en reform av frimånaderna. Information om lagprojektet finns i projektportalen (OM016:00/2022). Syftet med reformen är att underlätta ställningen för utsökningsgäldenärer med små inkomster genom att utöka antalet frimånader som kan ges gäldenärer vars inkomster utmäts.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett positivt kreditupplysningsregister och till lagar som har samband med den (RP 22/2022 rd) föreslogs att det stiftas en lag om ett positivt kreditupplysningsregister (739/2022). Lagen träder i kraft stegvis och en del av bestämmelserna har trätt i kraft den 1 augusti 2022. I det positiva kreditupplysningsregistret registreras uppgifter om fysiska personers krediter och inkomster. Med hjälp av registret kan en kreditgivare på ett enklare och mer tillförlitligt sätt bedöma en låntagares förmåga att återbetala

en kredit. I lagens 15 § ingår bestämmelser om frivilligt kreditförbud. I det nya 15 § 1 mom. föreskrivs det att i det positiva kreditupplysningsregistret registreras uppgift om ett av en fysisk person anmält frivilligt kreditförbud som gäller för viss tid eller tills vidare. Ett kreditförbud som gäller tills vidare har ansetts vara behövligt vid sidan av ett tidsbestämt kreditförbud, eftersom det inte kräver att kreditförbudet förnyas, utan fortsätter tills den som anmält förbudet själv raderar det ur registret. Syftet med anteckningen är att kreditgivaren kan förhålla sig med särskild försiktighet och omsorg till kreditgivning till en sådan person. Ett frivilligt kreditförbud har ansetts vara en viktig metod också för fysiska personers kontroll över sin egen ekonomi. En anteckning om frivilligt kreditförbud ska beaktas på vederbörligt sätt vid kreditgivning. I 2 mom. föreskrivs det att av en anteckning om kreditförbud ska det framgå huruvida orsaken till anteckningen är en ökad risk för missbruk av personuppgifter, en omständighet som hänför sig till den fysiska personens ekonomihantering eller någon annan omständighet.

På grund av sakens betydelse och konsumenternas och företagarnas eventuellt växande skuldproblem till följd av coronakrisen inledde justitieministeriet våren 2020 emellertid också en separat utredning om det vore möjligt att förkorta lagringstiderna för anteckningar om betalningsstörningar redan innan ett positivt kreditupplysningsregister tas i bruk så att anteckningen avförs inom en månad från det att den betalning som legat till grund för anteckningen har erlagts (RP 109/2021 rd). Riksdagen fastställde ändringarna i lagstiftningen den 13 maj 2022. Lagen om ändring av kreditupplysningslagen (331/2022) förkortar avsevärt den nuvarande lagringstiden för anteckningar om betalningsstörningar.

Bedömning av nuläget

För närvarande kan det största problemet med social kreditgivning anses vara att tjänsten inte är rättvist tillgänglig i hela Finland. Ur kundens synvinkel är möjligheten att få social kredit för närvarande också beroende av framför allt om kommunen har beslutat att ta i bruk social kreditgivning eller inte. Social kreditgivning är också en i någon mån underanvänd form av social service även där den ordnas. I utredningen om förutsättningarna att införa social kreditgivning på riksnivå konstateras att social kredit inte har utvecklats som en likvärdig form av socialvård under den tid som lagen om social kreditgivning har varit i kraft. Den största orsaken till detta är att kreditgivningen angetts som en frivillig uppgift för kommunerna. Den allmänt utformade lagens syfte uppfylls endast i fråga om ett fåtal, trots att det skulle finnas möjlighet att erbjuda en större grupp människor som drabbats av ekonomiska problem ett förfarande som bygger på och stödjer deras självständiga funktionsförmåga. I bästa fall är social kredit ett verktyg för planmässigt ekonomiskt socialt arbete (SHM 24:2021).

3 Målsättning

Det främsta målet med regeringens proposition är att social kreditgivning ska ordnas inom socialvården i alla välfärdsområden. Härmed eftersträvas en regionalt jämlikare tillgång till social kreditgivning. I den strategiska helheten Den trygga rättsstaten Finland i statsminister Sanna Marins regeringsprogram anges som en riktlinje att möjligheterna att införa social kreditgivning på riksnivå utreds och utgående från utredningen kommer social kreditgivning att tas i bruk i hela landet. Reformen är en del av de metoder som föreslås i regeringsprogrammet i syfte att förhindra överskuldssättning och att effektivisera skuldrådgivningen.

Förutom att utvidga social kreditgivning till hela landet är ett syfte med propositionen att revidera lagen om social kreditgivning så att social kreditgivning blir en lagstadgad form av social service. Enligt den gällande lagstiftningen är det frivilligt för kommunerna att ordna social kreditgivning. I projektet beaktas att ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster överförs

till välfärdsområdena i och med social- och hälsovårdsreformen. Också ordnandet av social kreditgivning överförs till välfärdsområdena den 1 januari 2023 som en del av socialtjänsterna. De tekniska ändringar som är nödvändiga för att det ska bli möjligt att överföra den sociala kreditgivningen till välfärdsområdena genomfördes som en del av det så kallade Sote100-lagpaketet (RP 56/2021 rd).

Propositionen innehåller också bestämmelser om frimånader och betalningsbefrielse, vilkas syfte är att förebygga överskuldsättning. Avsikten är också att effektivisera rådgivningen genom att föreskriva noggrannare än förr om ekonomisk rådgivning och handledning för dem som ansöker om och får social kredit.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att det ska bli mer förpliktande än nu för välfärdsområdena att ordna social kreditgivning. I den gällande lagen om social kredit är det frivilligt för välfärdsområdena att ordna social kreditgivning. Genom propositionen blir social kreditgivning en lagstadgad uppgift som hör till välfärdsområdet, och när den ordnas ska välfärdsområdet se till att social kreditgivning ordnas med sådant innehåll och i sådan omfattning som behovet i välfärdsområdet förutsätter. I budgeten ska välfärdsområdet reservera de medel som man uppskattar vara tillräckliga för social kreditgivning, och pröva verksamhetens omfattning utifrån de lokala behoven. Social kredit ska ändå inte heller i fortsättningen vara en subjektiv rätt. Förslagets syfte är att utvidga den sociala kreditgivningen till hela landet i enlighet med regeringsprogrammets skrivning, när tjänsten enligt lagen ska ordnas i alla välfärdsområden.

Propositionen innehåller nya förslag enligt vilka frimånader och betalningsbefrielse kan beviljas i samband med social kreditgivning i enlighet med de förutsättningar som föreskrivs i lagen. Syftet med dessa reformer är att bidra till att förebygga överskuldsättning. Det ska också föreskrivas noggrannare än förr om ekonomisk rådgivning och handledning till den som ansöker om och får social kredit. I propositionen anges i vilka situationer ekonomisk rådgivning och handledning åtminstone ska ordnas. I propositionen föreslås dessutom en bestämmelse om statsunderstöd som beviljas för utgifterna för kreditkapitalet vid social kreditgivning.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt 1 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering ”tillämpas lagen på beviljande av statlig finansiering för att täcka kostnaderna för de uppgifter för vilka välfärdsområdena enligt lagen om välfärdsområden (611/2021) har organiseringsansvaret. Lagen tillämpas dock inte på täckande av välfärdsområdenas kostnader för sådana uppgifter om vars finansiering det föreskrivs särskilt någon annanstans eller bestäms särskilt i statsbudgeten med stöd av bestämmelser någon annanstans i lag.” Enligt 3 § 1 mom. i lagen om social kreditgivning (590/2022, i kraft 1.1.2023) ”tillämpas på verksamhet som ett välfärdsområde ordnar med stöd av denna lag lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om välfärdsområdenas finansiering, om inte något annat föreskrivs i lag.” Enligt det gällande 3 § 2 mom. ”betraktas som omkostnader inte utgifter för kreditkapitalet eller för kreditförluster inom social kreditgivning.”

Enligt de ändringar som föreslås i denna proposition handlar social kreditgivning om en anslagsbunden tjänst, där välfärdsområdet bedömer behovet i området och tillhandahåller tjänsten inom ramen för anslaget. Utgångspunkten för bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna

är att kreditkapitalet ska finansieras med statsunderstöd av engångsnatur i den fas då verksamheten inleds i välfärdsområdena. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna är det anmärkningsvärt att i praktiken har man konstaterat att kreditförlusterna i huvudsak har varit små och ränteintäkterna från den sociala kreditgivningen har i allmänhet täckt kreditförlusterna. Enligt den gällande lagen om social kreditgivning betraktas utgifterna för kreditkapitalet eller kreditförluster vid social kreditgivning inte som omkostnader. I denna propositionen föreslås inte att den bestämmelsen ändras. Inom det nuvarande för kommunerna frivilliga systemet med social kreditgivning har varje kommun som infört tjänsten själv ordnat finansieringen av kreditkapitalet på varierande sätt.

När ansvaret för att ordna social kreditgivning i och med social- och hälsovårdsreformen överförs till välfärdsområdena den 1 januari 2023, överförs inte de kreditkapital som kommunerna finansierat till välfärdsområdena, utan välfärdsområdena ska redovisa återbetalda kreditkapital till kommunerna i den takt som lånen återbetalas. Av denna orsak överförs inget kreditkapital som behövs för att fortsätta kreditgivningen till välfärdsområdena (Sote100-lagpaketet, RP 56/2021, se vidare avsnitt 2 i propositionen). Av denna orsak föreskrivs det i denna proposition separat om välfärdsområdenas finansiering av kreditkapitalet vid social kreditgivning i lagen om social kreditgivning (i förslaget till 10 a §), som gäller statsunderstöd som beviljas för utgifter för kreditkapitalet vid social kreditgivning.

När utlysningen av ansökan om statsunderstöd bereds borde man noggrannare fastställa grunderna för bedömning av ansökningarna om statsunderstöd. Riksomfattande social kreditgivning som finansieras via statsunderstödssystemet skulle vara den mest ändamålsenliga lösningen, eftersom det beviljande stödet kan anpassas till behovet. När statsunderstöd beviljas är det motiverat att beakta att utgångssituationen i välfärdsområdena är mycket varierande. Detta kan i praktiken betyda att en del välfärdsområden beviljas mer statsunderstöd än andra, beroende på utgångspunkterna för att ordna social kreditgivning i välfärdsområdet. Vid ansökan om statsunderstöd borde välfärdsområdena kunna uppskatta vilket kreditkapital som behövs för kreditgivningen, trots att det inte finns några kommuner från förr som beviljar social kreditgivning i området.

Kostnaderna för uppgifterna enligt lagen om social kreditgivning omfattas med undantag av utgifterna för kreditkapital eller kreditförluster av lagen om välfärdsområdenas finansiering. Lagen tillämpas på beviljande av statlig finansiering för täckande av kostnaderna för uppgifter som hör till välfärdsområdenas organiseringsansvar enligt lagen om välfärdsområden.

Det är svårt att bedöma att de bestående utgiftsökningarna skulle bli väldigt stora när man ser till hela landet, men i den mån de uppstår består de av tilläggspersonal som eventuellt behövs och administrativa kostnader, t.ex. uppdatering av informationssystem. Det uppskattas att det för verkställigheten årligen behövs ett tillägg på 0,5 årsverken för varje 21 välfärdsområden, inklusive mindre administrativa kostnader. Därför har det uppskattats att merkostnaden för välfärdsområdena är 600 000 euro. När det gäller verkställandet av social kreditgivning bedöms uppgiften lämpa sig naturligt som en del av socialvårdens vuxensocialarbete och servicen för att främja ekonomisk funktionsförmåga. I de välfärdsområden där det har tidigare har funnits verksamhet med social kreditgivning antas förutom personalen också informationssystemen och arbetsrutinerna överföras till verkställandet av social kreditgivning. Enligt propositionen kan välfärdsområdena överväga i vilken omfattning verksamheten ordnas i området. Propositionens syfte är inte detta skede att utöka volymen av verksamheten med social kreditgivning i de områden där social kreditgivning redan används. I detta skede eftersträvas geografisk utvidgning av verksamheten samt säkerställande av fortsatt service. Dessutom är social kreditgivning en tjänst som i hög grad riktas till låginkomsttagare, vilket redan har beaktats i välfärdsområdenas finansieringskoefficienter.

Det behöver också påpekas att i del områden arbetar ekonomi- och skuldrådgivare med något olika yrkesbeteckningar med social kreditgivning. De har merkantil utbildning och kunskaper om finanssektorn utöver kunskaper om det sociala området. Även merkantil utbildning och kännedom om finanssektorn har upplevts som viktig i samband med social kreditgivning i områdena. Avsikten med propositionen är inte att begränsa denna möjlighet. Det praktiska stödet och handledningen för kunderna kan ordnas på olika sätt i samband med verkställandet. Eftersom social kreditgivning ändå är socialvårdsservice, där socialvårdslagen ska iakttas som allmän lag, bör man när verksamheten organiseras i välfärdsområdet beakta att också kunder inom social kreditgivning vid behov ska få träffa att en yrkesutbildad person inom socialvården enligt 3 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015). Dock utgörs personalresurserna alltså inte av enbart exempelvis yrkesutbildade personer inom socialvården.

Antalet ansökningar om social kredit och beviljade krediter

Enligt 2019 års statistik över social kreditgivning (THL) beviljades under året sammanlagt 553 sociala krediter. Antalet var ungefär detsamma som 2016. Enligt statistiken har de beviljade lånen i genomsnitt varit på cirka 6 500 euro.

År 2019 tillhandahölls social kreditgivning inte alls som en tjänst i sju välfärdsområden. I fem välfärdsområden förekom verksamhet med social kreditgivning i färre än hälften av områdets kommuner. På motsvarande sätt bedrev över hälften av kommunerna i åtta välfärdsområden social kreditgivning 2019. På hela välfärdsområdets nivå tillämpades social kreditgivning i Vanda-Kervo välfärdsområde och i Helsingfors. Helsingfors beviljade 46,6 procent av alla lån, dvs. 1 677 600 euro. Beloppet av de lån som beviljades av andra kommuner som ordnade kreditgivning var sammanlagt 1 922 400 euro 2019.

Om man uppskattas att tjänsten i och med propositionen i fortsättningen kommer att omfatta ungefär en dubbelt större andel av befolkningen, kan man anta att också antalet beviljade lån kommer att fördubblas. Utifrån THL:s ovannämnda statistik från 2019 kan man kalkylmässigt uppskatta att i fortsättningen kommer cirka 1100 lån per år att beviljas i hela landet. Det görs dock flera ansökningar om social kreditgivning än antalet positiva lånebeslut. Om ungefär vartannat fall som kräver mer djupgående kundarbete leder till långivning, kan man tänka att antalet ansökningar i hela landet blir cirka 2200. För närvarande befinner sig välfärdsområdena i mycket olika situation med avseende på vilka resurser de har att ordna social kreditgivning. En del områden ordnar kreditgivning redan nu och de resurser som hör till den kommer i praktiken att överföras till välfärdsområdena.

I tabellen redan görs ett försök till en riktgivande uppskattning av hur välfärdsområdenas arbetsbörda växer och vilket kreditkapital som behövs. Av tabellen framgår invånarantalet i respektive välfärdsområde, andelen invånare som har omfattats av social kreditgivning redan för lagreformen, välfärdsområdets andel av invånarna i hela landet, en kalkylmässig uppskattning av antalet ansökningar och de lån som kommer att beviljas efter ändringen samt en uppskattning av hur många fler ansökningar som kommer till området samt det kreditkapital som de beviljande lånen kräver det första året då den genomsnittliga lånesumman är 6500 euro.

Av tabellen framgår att i nästan alla områden kommer det fler ansökningar, men tilläggsbehovet varierar avsevärt. Det är fråga om en kalkylmässig tabell, som beskriver volymen av tjänsten i hela landet. I själva verket kan de lån som de olika områdena faktiskt beviljar avvika från denna kalkylmässiga uppskattning.

Välfärdsområde	Andel invånare som omfattas av kredit	Välfärdsområdets andel av hela befolkningen	Kalkylerat antal lån/ansökningar/ år	Nya ansökningar	Kapital med en genomsnittskredit på 6500 e
Egentliga Finlands 481 403	51%	8,747%	96 lån, 192 ansökningar	94	624 000
Satakunta välfärdsområde 215 416	62%	3,914%	43 lån, 86 ansökningar	16	279 500
Egentliga Tavastlands välfärdsområde 170 577	22%	3,099%	34 lån, 68 ansökningar	53	221 000
Birkalands välfärdsområde 522 852	47%	9,500%	105 lån, 210 ansökningar	111	682 500
<i>Päijänne-Tavastlands välfärdsområde</i> 205 771	0%	3,739%	41 lån, 82 ansökningar	82	266 500
<i>Kymmenedalens välfärdsområde</i> 162 812	0%	2,958%	33 lån, 66 ansökningar	66	214 500
Södra Karelens välfärdsområde 126 921	81%	2,306%	25 lån, 50 ansökningar	10	162 500
<i>Södra Savolax välfärdsområde</i> 132 702	0%	2,411%	27 lån, 54 ansökningar	54	175 500
Norra Savolax välfärdsområde 248 265	49%	4,511%	50 lån, 100 ansökningar	51	325 000
<i>Norra Karelens välfärdsområde</i> 163 537	0%	2,971%	32 lån, 64 ansökningar	64	208 000
Mellersta Finlands välfärdsområde 272 617	60%	4,953%	54 lån, 108 ansökningar	43	351 000
<i>Södra Österbottens välfärdsområde</i> 192 150	0%	3,473%	38 lån, 76 ansökningar	76	247 000
<i>Österbottens välfärdsområde</i> 175 816	0%	3,195%	35 lån, 70 ansökningar	70	227 500
<i>Mellersta Österbottens välfärdsområde</i> 67 988	0%	1,235%	14 lån, 28 ansökningar	28	91 000
Norra Österbottens välfärdsområde /413 830	51%	7,519%	83 lån, 166 ansökningar	81	539 500
Kajanalands välfärdsområde 71 664	80%	1,302%	14 lån, 28 ansökningar	6	91 000
Lapplands välfärdsområde 176 665	63%	3,210%	35 lån, 70 ansökningar	26	227 500
Helsingfors 656 920	100%	11,936%	131 lån, 262 ansökningar	0	851 500
Östra Nylands välfärdsområde 98 254	23%	1,785%	20 lån, 40 ansökningar	31	130 000
Mellersta Nylands välfärdsområde 199 330	23%	3,622%	40 lån, 80 ansökningar	62	260 000
Västra Nylands välfärdsområde 473 838	62%	8,610%	95 lån, 190 ansökningar	72	617 500
Vanda och Kervo välfärdsområde /274 336	100%	4,985%	55 lån, 110 ansökningar	0	357 500
Sammanlagt 5 503 664		100%	1100 lån, 2200 ansökningar	1096	7 150 000

4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Social kreditgivning kan ännu starkare antas bli ett nytt sätt att hjälpa personer i behov av ekonomiskt stöd inom socialvården i en situation där utkomststöd inte kommer på fråga. Vid social kreditgivning är utredning och rådgivning i anslutning till skuldsituationen väsentlig, och i det sammanhanget kan också andra stödbehov kartläggas. Det är skäl att samarbeta tätt med den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen. Vid samarbete vidgas båda aktörernas förståelse för varandras uppgiftsfält och man kan tänka att kunskaperna om skuldfrågor förbättras inom socialväsendet.

När det gäller den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen kan samarbetet med aktörer inom ekonomiskt socialt arbete underlättas. Ett enhetligt tjänsteurval gör det dessutom lättare att erbjuda kunderna olika alternativ. Den sociala kreditgivningen är också en bra samarbetspartner för boenderådgivningen.

I samband med beredningen har det framkommit behov av att utveckla verksamheten så att också FPA skulle kunna erbjuda social kreditgivning till skuldsatta kunder. I detta skede utvecklas tjänsten som en del av servicen för att främja ekonomisk funktionsförmåga inom socialvården. Det finns samarbetsrutiner mellan FPA och socialvården när det gäller utkomststöd-kunder. För andra FPA-kunders del måste man i områdena i fortsättningen bedöma samarbetsrutinerna och de resurser som krävs för regelbunden handledning både hos FPA och inom tjänsterna för social kreditgivning. Det är motiverat att också andra än FPA:s kunder inom det grundläggande utkomststödet skulle styras till social kreditgivning i fortsättningen.

Garantistiftelsen är en viktig aktör som når och handleder skuldsatta. Man kan anta att handledningen underlättas för Garantistiftelsen och andra aktörer inom tredje sektorn, eftersom tillgången till tjänsten inte längre är beroende av bostadsorten. Den sociala kreditgivningen undanröjer ändå inte behovet av de tjänster som Garantistiftelsen tillhandahåller.

I 6 § i lagen om ett positivt kreditupplysningsregister föreskrivs det om de uppgifter som ska registreras i det positiva kreditupplysningsregistret. I registret ska ändå inte registreras uppgifter om sociala krediter (RP 22/2022 rd, s. 52).

Propositionen kommer sannolikt också att i någon mån påverka mängden klagomål, tillsynsuppgifter samt anvisningar i anslutning till social kreditgivning.

4.2.3 Andra samhällseliga konsekvenser

De ändringar som föreslås i propositionen underlättar indirekt överskuld-sättningsproblemet. Den sociala kreditgivningens relativt ringa volym och selektiva kundkrets innebär i praktiken att ensamma kan de föreslagna lösningarna svara endast delvis på de utmaningar som överskuld-sättning medför för människorna och samhället. Å andra sidan erbjuder social kreditgivning som en regelmässig del av socialvårdens verksamhet delvis nya verktyg för att lösa denna problemhelhet. I vissa kommuner har social kreditgivning tillämpats även tidigare, så effekterna i dessa områden är inte lika stora. Eftersom det främsta syftet med reformen är att utvidga tillgången till social kreditgivning geografiskt, kan denna proposition sannolikt inte bidra till att utvidga verksamhetens volym i de områden där social kreditgivning redan har använts.

Välfärdsområdena kan tämligen fritt bedöma behovet av service och verksamhetens omfattning i sitt område. Dessutom ska välfärdsområdena enligt propositionen fastställa närmare grunder

för beviljandet av sociala krediter. Detta innebär att trots att social kreditgivning genom reformen blir en lagstadgad form av socialservice som ska ordnas i alla välfärdsområden, kommer de också i fortsättningen att förekomma regionala skillnader i ordnandet av social kreditgivning.

Överföringen av social kreditgivning till välfärdsområdena kommer inte att ha några stora konsekvenser för finansmarknadens verksamhet, eftersom beloppet av den finansiering som reserverats för kreditgivningen är jämförelsevis litet. I 4 § 1 mom. i lagen om social kreditgivning förutsätts att social kredit kan beviljas en person som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få kredit på rimliga villkor och som har förmåga att klara av återbetalningen av krediten. Avsikten med propositionen är inte att ändra de förutsättningar för att bevilja social kredit som nämns ovan.

Överföringen av social kreditgivning på välfärdsområdenas ansvar ökar den regionala jämlikheten, eftersom tjänsten i fortsättningen är tillgänglig i hela Fastlandsfinland. I fortsättningen får välfärdsområdena självständigt bedöma behovet i sina områden och svara på det i tillräcklig omfattning. Propositionen tryggar dessutom fortsatt långivning även i de områden där social kreditgivning skulle ha kunnat upphöra till följd av det ändrade ordnandet av social- och hälsovården och lånekapitalen skulle ha blivit kvar i kommunerna.

Överföringen av social kreditgivning på välfärdsområdenas ansvar har inga betydande konsekvenser för jämställdhet mellan könen eller för barn. När den sociala kreditgivningen utvidgas till hela landet får barnfamiljer som bor på landsbygden något bättre möjligheter att börja omfattas av kreditgivningen, eftersom den i huvudsak har använts endast i stora städer.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Under beredningen har man gått i genom olika alternativa sätt att reformera den sociala kreditgivningen. Det är också nödvändigt att reformera lagstiftningen bara för att ansvaret för ordnandet av socialvården överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Å andra sidan har regeringsprogrammet förutsatt att social kreditgivning ska införas på bredare basis. De reformalternativ som diskuterats har varierat enligt hur förpliktande ansvaret att ordna social kreditgivning borde vara och hur omfattande rätten till tjänsten borde vara. Kirsti Rissanen föreslog i sin tidigare utredning också olika alternativa sätt att genomföra social kreditgivning i praktiken. I den inledande beredningsfasen utvärderades de alternativa modeller för riksomfattande social kreditgivning som tagits upp i Kirsti Rissanens utredning, till exempel den så kallade FPA-modellen och Garantistiftelsemodellen. Förslagen är ändå inte längre genomförbara som sådana, eftersom utredningen baserar sig på situationen 2015, som har förändrats väsentligt i och med till exempel social- och hälsovårdsreformen och överföringen av utkomststöd till FPA (SHM 2015:5).

Ett alternativ som diskuterats har varit att social kreditgivning fortfarande skulle vara en frivillig tjänst och att endast nödvändiga ändringar skulle göras i lagstiftningen. Då skulle lagen om social kreditgivning inte behöva ändras, eftersom de lagtekniska ändringar som social- och hälsovårdsreformen förutsätter har gjorts som en del av det s.k. Sote 100-lagpaketet (RP 56/2021 rd). Varje välfärdsområde skulle kunna ordna social kreditgivning i den omfattning som det beslutar. Om ett välfärdsområde beslutar att ordna social kreditgivning, skulle det fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i 2 § i lagen om social kreditgivning (590/2022, i kraft 1.1.2023). I utredningen om förutsättningarna att införa social kreditgivning på riksnivå påpekades dock att risken med detta alternativ kan vara att verksamheten förtvinar. Risken hänför sig särskilt till situationer där kreditgivning har använts

endast i några kommuner i det kommande välfärdsområdet. När välfärdsområdena blir organiseringsansvariga borde social kreditgivning för att uppnå jämlikhet utvidgas till att gälla hela välfärdsområdet och då kan det hända att social kreditgivning som en frivillig tjänst till exempel av kostnadsskäl hellre tas bort helt och hållet från tjänsteurvalet än att man skulle satsa välfärdsområdets egen finansiering på den (SHM 2021:24).

Beslutsfattande och beviljande av kredit

När det gäller alternativa handlingsvägar måste man beakta att om den praktiska penningrörelsen som gäller kunden organiseras separat från beslutsfattandet kan det också vara förenat med mer principiella utmaningar utöver de praktiska svårigheterna. Social- och hälsovårdsministeriet lät 2019 göra utredningen ”Socialt arbete som offentlig förvaltningsuppgift”, som gjordes av Eeva Nykänen och Eeva Liukko (SHM 2019:47). Utredningen fokuserade på kontaktytorna för utövningen av offentlig makt och i den framträder socialvårdens processliknande verksamhet. Socialvårdsprocessen kan enligt utredningen ses som ett kontinuum, eftersom inom socialvården är de olika arbetsmomenten ställvis sammanslingrade som samtidiga tjänster och verksamheter, vilket gör det komplicerat och oändamålsenligt att särskilja i vilka faser det är fråga om myndighetsuppgifter som innebär utövning av offentlig makt och i vilka faser det är fråga om annan serviceverksamhet. Det är i kundens intresse att processen framskrider smidigt. Under samma diskussion kan det hända att man glider från allmän anonym rådgivning och handledning mot kundhandledning eller beslutar att inleda en ännu djupare servicehandledningsprocess, varvid en klientrelation inom socialvården har inletts. Då ställer den offentliga förvaltningsuppgiften vissa kriterier för den.

Det är möjligt att överföra uppgifter som innebär utövning av offentlig makt till en annan aktör, men det måste vara ändamålsenligt och dessutom måste det föreskrivas särskilt om det i lag. Detta förutsätts av lagbundenhetsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken utövning av offentlig makt ska bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. Principen om tjänstemannaförvaltning är utgångspunkt för vår lagstiftning och situationer där ansvaret för en offentlig förvaltningsuppgift ges till en aktör utanför den offentliga förvaltningen utgör undantag från denna utgångspunkt. Det etablerade synsättet har varit att lagstadgade social- och hälsovårdstjänster som kommunerna ansvarar för är offentliga förvaltningsuppgifter som är fästa i bestämmelserna i 19 § 3 mom. i grundlagen. I 124 § i grundlagen föreskrivs det om förutsättningarna för att en offentlig förvaltningsuppgift ska kunna anförtros andra än myndigheter. Syftet med bestämmelserna är att inskränka möjligheterna att lägga ut offentliga förvaltningsuppgifter på aktörer utanför den egentliga myndighetsapparaten, men å andra sidan att göra detta möjligt under de förutsättningar som anges i bestämmelsen (GrUB 10/1998 rd, s. 35/II). Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Dessutom förutsätts det att överföringen av uppgifter inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får inte alls ges utanför myndighetsapparaten (SHM 2019:47).

Också överföringen av utkomststödet till FPA har särskilt tydligt lyft fram utmaningarna för två behöriga organisationer att verka i ett ärende som gäller en gemensam kund, om gränserna för de olika myndigheternas behörighet och ansvar är sammanslingrade med varandra. Denna fråga har granskats av den juridiskt sakkunniga arbetsgruppen för utkomststödsärenden som arbetat vid social- och hälsovårdsministeriet under 2019 (slutbetänkande SHM 2020:9) samt av arbetsgruppen som berett en reform av lagen om utkomststöd och som blev klar med sitt arbete som-

maren 2021 (slutbetänkande 2021:22). Arbetsgruppernas arbete har utgjort bakgrund till de ändringar som föreslås i lagen om utkomststöd från ingången av 2023. När utvecklandet av den sociala kreditgivningen planeras bör man beakta att om social kreditgivning fortfarande ska ses som verksamhet som hör till socialvården, är det tydligare att ha kvar den som en helhet inom socialvårdstjänsternas kontext, för då är den sociala kreditgivningsverksamheten en del av den ovannämnda socialvårdsprocessen. Det har också setts som en fördel att när både beslutsfattandet och kundarbetet i anslutning till social kreditgivning sker inom socialväsendet är det möjligt att samtidigt hjälpa sökanden med ekonomiska problem och problem som hänför sig till livssituationen, och med hjälp av kreditgivningen kan man planmässigt stärka kredittagarnas funktionsförmåga.

En positiv utvecklingstrend i samband med överföringen av utkomststödet till FPA har varit att socialvårdens övergripande sociala arbete har stärkts i bakgrunden till utkomststödet under begreppet ekonomiskt socialt arbete. I och med begreppen ekonomiskt socialt arbete och ekonomisk funktionsförmåga kan arbetet med penningfrågor anses hör till hela det sociala arbetsfältet och inte bara till vuxensocialarbetet. Stärkandet av kompetensen när det gäller ekonomiskt socialt arbete omfattar ingående utredning av kundens ekonomiska situation och det är skäl att urvalet av metoder som används är så brett som möjligt.

6 Remissvar

Social- och hälsovårdsministeriet bad välfärdsområdenas beredningsorgan, rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten och andra aktörer yttra sig om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om social kredit. Utlåtanden begärdes i tjänsten Utlåtande.fi och remisstiden var från 30 maj 2022 till 11 juli 2022. För den svenskspråkiga begäran om utlåtande förlänges remisstiden till 31 juli 2022 eftersom det svenskspråkiga materialet blev tillgängligt senare. Även andra aktörer än de som nämndes i sändlistan i begäran om utlåtande kunde yttra sig. Före utsatt tidsfrist gav sammanlagt 38 aktörer utlåtande.

Ett separat sammandrag som utarbetats utifrån utlåtandena och själva utlåtandena är offentliga och finns i projektportalen på adressen <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=STM107:00/2021>.

Nästan alla som yttrade sig understödde i princip syftet med reformen att utvidga tillgången till social kreditgivning och ansåg att reformen är en viktig faktor för att förebygga överskuldssättning. En stor del av remissinstanserna ansåg att propositionen kan bidra till att förbättra tillgången till social kreditgivning. Detta nämnde till exempel riksdagens justitieombudsman, Institutet för välfärd och hälsa, Konsumentförbundet, Finlands Kommunförbund rf, Esbo och Helsingfors, Kajanalands välfärdsområde och Norra Savolax välfärdsområde i sina utlåtanden.

I utlåtandena lyftes emellertid också fram att eftersom propositionen när den genomförs ger välfärdsområdena beslutanderätt att fastställa grunderna för sociala krediter, kommer personer i behov av social kredit även i fortsättningen att vara i något olikvärdig ställning i olika välfärdsområden (till exempel Institutet för hälsa och välfärd och justitieministeriet).

En del av dem som yttrade sig, såsom Finlands social och hälsa rf, ansåg att när reformen bereddes borde man också ha strävat efter att reformera utgångspunkterna för social kreditgivning och till exempel försökt ge tjänsten mera karaktär av en investering än vad som nu är fallet.

Största delen av remissinstanserna ansåg att det är en bra utvecklingstrend att social kreditgivning förblir ett verktyg för socialt arbete och ansåg att det är viktigt att behålla verksamheten

som en del av socialvården (till exempel Talentia ry, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry och Esbo).

Å andra sidan önskade FPA att man under beredningen skulle ha bedömt andra organiseringsätt i större utsträckning, till exempel en så kallad FPA-modell, en modell där Garantistiftelsen organiserar verksamheten eller en modell med rättshjälpsbyråernas ekonomi- och skuldrådgivning. Liknande åsikter framfördes av Satakunta, Egentliga Finlands välfärdsområde och Garantistiftelsen.

Flera remissinstanser påpekade att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna borde förtydligas i propositionen, framför allt beträffande hur statsunderstödet kommer att fördelas i framtiden samt ifrågasatte om anslaget på 10 miljoner är tillräckligt (justitieministeriet, Finlands social och hälsa rf, Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsbyrå, Finlands Kommunförbund rf och Folkpensionsanstalten).

Finansministeriet ansåg att statsunderstöd som mekanism är ett godtagbart sätt att ordna finansieringen av kreditkapitalet, men betonade att de bestående kostnaderna och eventuella kostnader av engångsnatur för välfärdsområdena borde bedömas mer ingående för uppgiftsutvidgningsdel. Finansministeriet föreslog att anslagsbehovet ska bedömas i samband med beredningen av budgeten för 2023, inte i tilläggsbudgeten för 2022, och att saken läggs fram som ett nytt ärende för beredningen.

Finansministeriet fäste också uppmärksamhet på de synpunkter som lyfts fram i den utredning som nämns i propositionen (Olli-Pekka Niskanen: Social kreditgivning – Utredning om förutsättningarna för ett riksomfattande införande; SHM 2021:24), såsom den specialkompetens som hänför sig till uppgifter och tillgången på socialarbetare. I utlåtandena betonades att det också kräver tid och resurser att skapa kundsystemen. Liknande synpunkter framfördes av Norra Savolax välfärdsområde, Finlands social och hälsa rf, justitieministeriet, Folkpensionsanstalten, Finlands Kommunförbund rf, Garantistiftelsen, Esbo).

När det gäller bedömningen av de samhälleliga konsekvenserna föreslog remissinstanserna att terminologin skulle korrigeras så att det framgår av propositionen att avsikten inte är att social kreditgivning ska vara en tjänst som tillhandahålls endast sådana människor som inte får någon slags kredit på marknaden (Garantistiftelsen, justitieministeriet, Konsumentförbundet).

Några remissinstanser kommenterade också omnämnandet av förhållandet mellan det positiva kreditupplysningsregistret och social kreditgivning i samband med konsekvensbedömningen och ansåg att det skulle vara viktigt att sociala krediter syns i kreditupplysningsregistret och att det går att ansöka om anteckning av betalningsstörning i någon form i de fall där kredit beviljas för skuldsanering (Garantistiftelsen, Helsingfors, Finlands social och hälsa rf, Västra och Inre Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Esbo, Vanda-Kervo välfärdsområde, Södra Finlands intressebevaknings- och rättshjälpsdistrikt).

Justitiekanslern fäste dock uppmärksamhet på den rättsliga grund som behövs för att det ska kunna förutsättas att den som beviljats social kredit ska göra en kreditupplysningsanteckning på eget initiativ i det positiva kreditupplysningsregistret. Saken borde också bedömas med avseende på den självbestämmanderätt som tryggas i grundlagen, om det föreslås bestämmelser om kreditupplysningsanteckning i propositionen.

Dessutom påpekade flera remissinstanser, såsom Finlands social och hälsa rf, i sina utlåtanden att om lagförslaget går vidare i föreslagna form är det viktigt att verkställandet följs och utvecklandet fortsätter på det sätt som behoven förutsätter. Mellersta Finlands kompetenscentrum

inom det sociala området ansåg i sitt utlåtandet att det är viktigt att social kreditgivning även i fortsättningen utvecklas som en del av socialvården. När det handlar om en tjänst inom socialvården är det möjligt att hjälpa kunden på ett övergripande sätt och i behövlig mån beakta inte bara kundens ekonomiska situation utan livssituationen som helhet. Det är fråga om det sociala arbetets centrala mål att stärka kundens funktionsförmåga och förmåga att klara sig själv.

Bedömningarna av propositionens konsekvenser har preciserats till följd av remissvaren. När det gäller välfärdsområdenas bestående utgifter döms propositionen bedöms i någon mån orsaka tilläggsbehov, som finansieras i budgeten för 2023. Dessutom har propositionens motivering och bestämmelser preciserats, till exempel har formuleringarna preciserats. Till specialmotiveringen har fogats ett omnämnande av den process som ska iakttas i samband med frimånader och betalningsbefrielse. Motiveringen som gäller ekonomisk rådgivning och handledning har också kompletterats och förhållandet mellan social kreditgivning och socialvårdslagen (1301/2014) har förklarats. Dessutom begränsas inte det maximala antalet frimånader genom lagstiftningen och inga ändringar föreslås i 6 § i den gällande lagen om social kreditgivning. I propositionen ingår inte heller någon bestämmelse om att frivillig kreditupplysningsanteckning ska kunna förutsättas av kunder inom social kreditgivning.

7 Specialmotivering

Lagen om ändring av lagen om social kreditgivning

2 §. Ordnanande och verkställighet av social kreditgivning. Det föreslås att ordalydelsen i paragrafens 1 mom. ändras så att den blir mer förpliktande för välfärdsområdena. I 2 § i lagen om social kreditgivning (590/2002, i kraft 1.1.2023) konstateras att ”välfärdsområdet kan ordna social kreditgivning i den omfattning det beslutar. Om välfärdsområdet beslutar att ordna social kreditgivning, ska det fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i denna lag” (RP 56/2021 rd).

Det föreslås att lagbestämmelsen ändras i en mer förpliktande riktning så att det föreskrivs i paragrafen att välfärdsområdet ska ordna social kreditgivning med sådant innehåll och i sådan omfattning som behovet i området förutsätter. Välfärdsområdet ska fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i lagen om social kreditgivning. Enligt bestämmelsen är social kreditgivning en lagstadgad uppgift som hör till välfärdsområdet, och när välfärdsområdet ordnar den ska det se till att social kreditgivning ordnas med sådant innehåll och i sådan omfattning som behovet i välfärdsområdet förutsätter. Välfärdsområdet ska i sin budget reservera de medel som man uppskattar vara tillräckliga för social kreditgivning, och pröva verksamhetens omfattning utifrån de lokala behoven. Under budgetbehandlingen ska välfärdsområdet besluta om anslagen och samtidigt bedöma behovet av social kreditgivning. Välfärdsområdets prövning är dock bunden av bestämmelserna i lagen om social kreditgivning, såsom lagens syften och de allmänna rättsliga grunder som ska beaktas i tolkningen av dem.

Syftet med ändringen av paragrafen är inte att ändra det faktum att social kreditgivning inte är en subjektiv rätt. I den gällande lagen om social kreditgivning föreskrivs att social kredit kan av grundad anledning beviljas en person som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få kredit på rimliga villkor och som har förmåga att klara av återbetalningen av krediten (4 § 1 mom.). I 10 § i den gällande lagen om social kreditgivning sägs dessutom att ”innan social kredit beviljas skall sökandens rätt till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd redas ut. En persons rätt att få utkomststöd kan inte begränsas eller stödbeloppet sänkas med hänvisning till att han eller hon skulle ha möjlighet att få social kredit.” Med utkomststöd avses

i detta sammanhang grundläggande utkomststöd, kompletterande utkomststöd och förebyggande utkomststöd. I dessa gällande lagbestämmelser föreslås inga ändringar i den proposition som överlämnas nu, och avsikten är inte att ändra förhållandet mellan utkomststöd och social kreditgivning. Social kreditgivning ska fortfarande vara en stödform som uppmuntrar kunden och som kompletterar utkomststöd och annan social trygghet.

I 1 mom. föreskrivs det också om välfärdsområdets skyldighet att fastställa de allmänna grunderna för beviljandet av sociala krediter när den inleder kreditgivningsverksamhet. När välfärdsområdet beslutar om grunderna ska det beakta att vid prövningen ska det utöver bestämmelserna i lagen om social kreditgivning även beakta de allmänna förvaltningsrättsliga principerna som baserar sig på 6 § i förvaltningslagen (434/2003), dvs. jämlikhet, opartiskhet, skydd för berättigade förväntningar, ändamålsbundenhet och proportionalitet. Dessutom ska välfärdsområdet iaktta förvaltningslagens procedurbestämmelser. Med beaktande av de villkor som lagstiftningen ställer är det motiverat att välfärdsområden fastställer till exempel för vilka ändamål sociala krediter beviljas i välfärdsområdet, den allmänna ränta som tas ut för sociala krediter i välfärdsområdet och grunderna för att räntan kan sänkas eller höjas eller inte alls tas ut samt den maximala lånetiden. Dessutom bör det utredas hur man ansöker om social kredit i välfärdsområdet, hur ekonomisk rådgivning och handledning i anslutning till kreditgivningsverksamheten ordnas och vilken indrivningspraxis som tillämpas i fråga om sociala krediter.

När välfärdsområdet fastställer de allmänna grunderna för beviljande av social kredit med avseende på för vilka ändamål social kredit beviljas, ska välfärdsområdet besluta till exempel huruvida social kredit kan beviljas för att reglera andra skulder. Tidigare har social kredit i vissa kommuner beviljats bland annat för att reglera andra skulder. Avsikten är inte att begränsa detta användningsändamål för sociala krediter i denna proposition. När välfärdsområdet beslutar om inriktningen av sociala krediter är det bra att beakta att det finns även andra system för skuldsanering i Finland, såsom domstolarnas skuldsanering och Garantistiftelsens borgen för skuldsaneringslån. Det kan vara ändamålsenligt att behålla tyngdpunkten i social kreditgivning på tidigt ingripande och verksamhet som förebygger överskuldsättning.

Social kredit kan också användas med karaktären av investering till exempel för en viss anskaffning som den kreditsökande planerar. Enligt de expertsynpunkter som erhållits under remissbehandlingen har det speciella med social kreditgivning ofta ansetts vara framför allt möjligheterna att förebygga överskuldsättning. Genom social kreditgivning kan man försöka påverka de faktorer som gör att människor hamnar i problematiska skuldsituationer. Då är syftet med social kredit framför allt att ersätta användningen av kreditprodukter med villkor som är mer utmanande för kredittagaren eller att bryta en begynnande problemskuldspiral redan i den inledande fasen. Det skulle vara mest ändamålsenligt om social kredit skulle kunna beviljas innan en person beslutar att använda alternativ som är mer ofördelaktiga med tanke på den egna ekonomins hållbarhet. För att fungera förutsätts att användningen ligger nära det klientarbete där man möter människor som är i behov av social kredit.

Det skulle vara bra om de allmänna grunder för beviljandet av sociala krediter som välfärdsområdena fastställer är allmänt tillgängliga. Detta betyder till exempel att de allmänna grunderna för beviljandet av kredit ska finns tillgängliga för dem som är intresserade av social kreditgivning utan särskild begäran. God praxis skulle kunna vara att grunderna finns utlagda på välfärdsområdets webbplats eller i andra ändamålsenliga informationskanaler. Grunderna ska dessutom gås igenom i samband med ekonomisk rådgivning och handledning.

När social kreditgivning ordnas och verkställs i välfärdsområdet tillämpas socialvårdslagen som allmän lag, och den kompletteras av lagen om social kreditgivning som speciallag. I 1 § i den gällande lagen om social kreditgivning föreskrivs att social kreditgivning är kreditgivning som

hör till socialvården och vars syfte är att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldsättning samt att främja en persons eller en familjs förmåga att klara sig på egen hand. För att nå målet kan det förutsättas till exempel att kredittagaren får kontroll över sin ekonomi och ökad ekonomisk stabilitet på längre sikt. Det ska finnas ett fast samband mellan den sociala kreditgivningen och socialarbetet när i första hand ekonomisk utslagning samt sociala och hälsomässiga problem som hänför sig till ekonomiska problem förebyggs och avhjälpas och en persons och familjs förmåga att klara sig på egen hand främjas.

I 14 § i socialvårdslagen konstateras att som socialservice ska det sörjas för beviljande av social kredit. Vid beviljandet av social kreditgivning blir således det som föreskrivs om tillhandahållande av socialvård i 4 kap. i socialvårdslagen tillämpligt. Det bör särskilt beaktas vad som föreskrivs om inledning och avslutning av en klientrelation inom socialvården i 34 § i socialvårdslagen. En kundrelation till välfärdsområdet som gäller social kreditgivning inleder en klientrelation inom socialvården och på en kundrelation som gäller social kreditgivning tillämpas det som föreskrivs om en klientrelation inom socialvården. För en kund inom social kreditgivning ska således till exempel göras en bedömning av servicebehovet i behövlig omfattning i enlighet med 36 § i socialvårdslagen. Enligt 36 § i socialvårdslagen har en person rätt att få en bedömning av servicebehovet, om det inte är uppenbart onödigt att göra en bedömning. På kunder inom social kreditgivning tillämpas dessutom det som föreskrivs om rättigheter och skyldigheter för en klient inom socialvården i 2 kap. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000). I fråga om behandlingen av kunduppgifter inom social kreditgivning tillämpas lagen om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (784/2021).

4 §. Beviljande av social kredit. Det föreslås att paragrafens 3 mom. ändras.

Enligt 3 mom. ska kreditgivaren innan social kredit beviljas skriftligen ges uppgifter om de grunder som välfärdsområdet fastställt för beviljande av sociala krediter. Detta motsvarar ordalydelsen i den gällande lagens 4 § 3 mom. En ny sak är att det föreskrivs i momentet att den tjänsteinnehavare som representerar kreditbeviljaren ska försäkra sig om att den som ansöker om kredit har förstått villkoren för erhållande av kredit och de förpliktelser som följer av beviljad kredit. Genom detta omnämnande har man velat betona att den som är klient hos socialvården har rätt att få en utredning om sina rättigheter och skyldigheter, på det sätt som föreskrivs i 5 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, nedan klientlagen.

I 5 § i klientlagen sägs att ”socialvårdspersonalen skall för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. Utredningen skall ges så att klienten tillräckligt förstår dess innehåll och betydelse. Om socialvårdspersonalen inte behärskar det språk som klienten använder eller om klienten på grund av en sinnesdefekt eller ett talfel eller av någon annan orsak inte kan göra sig förstådd, skall i mån av möjlighet tolkning ordnas och en tolk skaffas. Är det fråga om ett ärende som kan väckas av en myndighet, skall tolkning och översättning ombesörjas på det sätt som bestäms i 26 § förvaltningslagen.”

I samband med social kreditgivning framhävs kundens rätt att få en utredning om åtgärdsalternativen i förhållande till annan socialservice, eftersom social kreditgivning handlar om skuldtagning. Av denna orsak är det av främsta vikt att de skyldigheter som hänför sig till skuldtagning förklaras tillräckligt för den kreditsökande. Eftersom också personer i sårbar ställning kan ansöka om kredit, har den tjänsteinnehavare som behandlar kreditansökan särskild skyldighet att försäkra sig om att den sökande har förstått villkoren och de förpliktelser som följer av dem och av en uttagen kredit. Särskild uppmärksamhet bör också fästas vid lätläshet.

5 §. Bedömning av sökandens återbetalningsförmåga. Det förslås att *1 mom. 1 punkten* ändras så att vid bedömningen av om den som ansöker om social kredit har återbetalningsförmåga kan beaktas även de familjemedlemmar som sökanden försörjer vid sidan av de andra omständigheter som nämns i 1 punkten. Ett syfte med sociala krediter är att främja låginkomsttagares och mindre bemedlade personers möjligheter att klara sig själva. Liksom för närvarande ska beviljandet av social kredit basera sig på kundspecifik prövning, varvid kundens förhållanden och förmåga att klara av återbetalningen av krediten ska bedömas tillsammans med kunden.

Omnämmandet av familjemedlemmar som kreditsökanden försörjer har fogats till 1 mom. för att förtydliga formuleringen. Det har ansetts nödvändigt att separat nämna familjemedlemmar som sökanden försörjer, eftersom också de familjemedlemmar som sökanden försörjer kan vara av faktisk betydelse för kreditsökandens ekonomiska situation som helhet. När det gäller underhållsskyldigheten kan beaktas det som föreskrivs i äktenskapslagen (234/1929), lagen om underhåll för barn (704/1975) eller andra lagar om underhåll av make samt minderåriga barn och adoptivbarn. I flera kommuner där social kreditgivning har använts har det varit etablerad praxis att beakta familjemedlemmar som kreditsökanden försörjer, och detta torde därför inte medföra några ändringar i den praktiska verksamheten.

7 a §. Frimånad. Det föreslås att lagen utökas med en ny paragraf där det föreskrivs om möjlighet att bevilja kredittagaren frimånader på ansökan. Frimånad innebär att betalningstiden för den sociala krediten förlängs med en tid som motsvarar en månad då befrielse beviljats från betalning av krediten. Innan en frimånad beviljas ska man överväga metoder som kommer i första hand för att försöka främja kredittagarens återbetalningsförmåga, till exempel ekonomiska rådgivning och handledning enligt 9 § eller olika betalningsarrangemang, såsom ändrade kreditvillkor eller omreglering av krediten.

Förfarandet regleras av socialvårdslagen, lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (klientlagen) och förvaltningslagen. Enligt 6 § i klientlagen ska ordnande av socialvård basera sig på ett myndighetsbeslut. Fattandet av förvaltningsbeslut betjänar framför allt individens intressen och rättigheter. Sålunda ska välfärdsområdet fatta beslut om beviljande av en frimånad eller avslå ansökan. Bestämmelser om sökande av ändring i ett förvaltningsbeslut om frimånad finns i 11 § i lagen om social kreditgivning.

I *1 mom.* föreskrivs det att återbetalningen av en kredit får avbrytas för viss tid (frimånad) på kredittagarens ansökan efter det att hans eller hennes återbetalningsförmåga försämrats tillfälligt av särskilda skäl, om beviljandet av frimånaden på lång sikt bedöms främja kredittagarens fortsatta betalningsförmåga och möjligheter att klara sig själv. Som i bestämmelsen avsedd betalningsförmåga som försämrats tillfälligt av särskilda skäl kan betraktas åtminstone exempelvis att kredittagarens boende- eller andra levnadskostnader har stigit överraskande, minskade inkomster till följd av kredittagarens eller hans eller hennes familjemedlems sjukdom, död, arbetslöshet eller någon annan motsvarande orsak, plötsliga förändringar i utgifterna eller inkomsterna till följd av kredittagarens skilsmässa eller upplösning av samboförhållande eller någon annan förändring i familjesituationen, såsom ett barns födelse. Förteckningen över särskilda skäl till tillfällig försämring av återbetalningsförmågan är alltså inte uttömmande, utan en tjänsteinnehavare som företräder den som beviljar social kredit kan också använda individuell prövning. En grund för beviljande av en frimånad kan således också vara andra motsvarande plötsliga förändringar i livssituationen som tillfälligt har försämrat kredittagarens betalningsförmåga.

7 b §. Betalningsbefrielse. Det föreslås att lagen utökas med en ny paragraf där det föreskrivs om möjlighet att bevilja kredittagaren betalningsbefrielse på ansökan. Betalningsbefrielse ska kunna beviljas delvis eller helt. Betalningsbefrielse betyder att man i sista hand kan avstå från att återkräva krediten och räntorna på den under de förutsättningar som föreskrivs i lagen. I regel

ska en social kredit alltid betalas tillbaka. I exceptionella fall ska kredittagaren i sista hand kunna beviljas betalningsbefrielse. Eftersom betalningsbefrielse är avsedd att vara ett förfarande i sista hand, bör man emellertid innan betalningsbefrielse beviljas alltid överväga sådana metoder att främja kredittagarens betalningsförmåga som kommer i första hand. Till dem hör till exempel ekonomiska rådgivning och handledning enligt 9 §, olika betalningsarrangemang för krediten, såsom ändrade kreditvillkor eller omreglering av krediten, eller frimånader enligt 7 a §.

Syftet med bestämmelsen är inte att möjliggöra betalningsbefrielse i situationer där betalningsmotivationen försämrats eller kredittagaren tagit mer skulder. Däremot kan det bli aktuellt att bedöma förutsättningarna för betalningsbefrielse särskilt till exempel innan man låter en social kredit förfalla enligt 8 § och överför krediten till indrivning. Betalningsbefrielse kan också vara ett alternativ i situationer där kundens betalningsförmåga har förändrats väsentligt och permanent i sådana situationer som avses i bestämmelsen och det inte anses ändamålsenligt att kredittagaren ansöker om skuldsanering för privatperson hos domstol bara på grund av den sociala kreditgivningen. Om betalningsbefrielse räcker till för att korrigera kundens ekonomiska situation är det inte ändamålsenligt att hänvisa kredittagaren till skuldsanering. Det kan vara en annan sak i sådana situationer där kredittagaren också har till exempel andra skuldansvar vid sidan av den sociala krediten.

Det ska fattas ett förvaltningsbeslut om beviljande av betalningsbefrielse. Enligt 6 § i klientlagen ska ordnande av socialvård basera sig på ett myndighetsbeslut, av socialvårdslagen, klientlagen och förvaltningslagen. Bestämmelser om sökande av ändring i ett förvaltningsbeslut om frimånad finns i 11 § i lagen om social kreditgivning.

I 1 mom. föreskrivs det att befrielse från betalning av en social kredit samt räntor på den kan beviljas delvis eller helt i enlighet med vad som föreskrivs i 2 och 3 mom. Vid bedömningen av oskälighet enligt 2 och 3 mom. kan man beakta till exempel om det belopp som ska indrivna är ringa, har man försökt driva in krediten länge genom betalningsuppmaningar utan resultat och har kundens ekonomiska situation försämrats permanent så att det bedöms att krediten inte kommer att kunna drivas in i fortsättningen och att fortsatt indrivning skulle orsaka oskäliga kostnader i förhållande till det oindrivna beloppet. Om betalningsbefrielse inte beviljas får det inte äventyra den oundgängliga försörjning och omsorg som ger den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. Vid beviljande av betalningsbefrielse bör också beaktas vad som föreskrivs i 8 § om krav på återbetalning av social kredit. Vid bedömningen av vad som är oskäligt kan man beakta om behovet av betalningsbefrielse har orsakats på grund av kredittagarens väsentliga avtalsbrott eller svikliga förfarande, för i dessa situationer ska betalningsbefrielse i allmänhet inte betraktas som ett ändamålsenligt alternativ. Som sådant förfarande kan betraktas till exempel att en social kredit används på ett sätt som avviker från det ändamål som fastställts i avtalet eller att det lämnats felaktiga eller vilseledande uppgifter om omständigheter som påverkat beviljandet av krediten.

I 2 mom. föreskrivs det när betalningsbefrielse kan beviljas delvis. Enligt det kan betalningsbefrielse beviljas delvis om kredittagarens ekonomiska situation har försämrats till följd av långvariga arbetslöshet eller sjukdom hos kredittagaren eller en familjemedlem som han eller hon försörjer eller någon annan av kredittagaren oberoende orsak så att det måste betraktas som oskäligt att driva in lånet helt och hållet. Avsikten är att betalningsbefrielse ska kunna beviljas delvis som ett alternativ som kommer i sista hand när man bedömer att kredittagarens försämrade betalningsförmåga har förlängts och situationen inte längre kan betraktas som enbart tillfällig, men det inte finns förutsättningar att bevilja betalningsbefrielse helt och hållet. Delvis betalningsbefrielse kan bli aktuell särskilt i situationer där man kan anse att beviljande av delvis betalningsbefrielse främjar förmågan att återbetala den återstående krediten och räntorna på den.

Med familjemedlemmar som kredittagaren försörjer avses att även kredittagarens underhållsskyldighet kan beaktas, som följer av det som föreskrivs i äktenskapslagen (234/1929), lagen om underhåll för barn (704/1975) eller andra lagar om underhåll av make eller i samma hushåll boende sambo samt minderåriga barn och adoptivbarn.

I 3 mom. föreskrivs det när betalningsbefrielse kan beviljas helt och hållet. Betalningsbefrielse kan beviljas helt och hållet om kredittagarens betalningsförmåga har försämrats permanent på grund av permanent nedsatt arbetsförmåga och indrivning måste betraktas som uppenbart oskäligen med hänsyn till låntagarens ekonomiska situation och övriga förhållanden. Dessutom förutsätts det att villkoren i 1 eller 2 punkten kan anses vara uppfyllda, dvs. det inte längre är ändamålsenligt att fortsätta indrivningen med hänsyn till kredittagarens ekonomiska situation eller fortsatt indrivning skulle orsaka oskäligen kostnader i förhållande till det oindrivna beloppet. När man bedömer förutsättningarna för beviljande av betalningsbefrielse kan man också beakta det obetalda belopp som ska indrivas. Om det obetalda belopp som ska indrivas dessutom är ringa, utöver de ovannämnda förutsättningarna, talar detta för att betalningsbefrielse ska beviljas.

Beviljande av befrielse från betalning av en social kredit eller räntorna på den helt och hållet är det alternativ som kommer i sista hand, vilket betyder bland annat att ovannämnda metoder som används i första hand för att försöka främja kredittagarens återbetalningsförmåga samt delvis betalningsbefrielse ska övervägas innan betalningsbefrielse beviljas helt och hållet. Detta betyder att man kan anse att enbart beviljande av ekonomiska rådgivning och handledning, frimånader eller delvis betalningsbefrielse är otillräckligt med beaktande av lagens syfte.

9 §. Ekonomisk rådgivning och handledning. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras och att paragrafen utökas med ett nytt 2 mom.

I 1 mom. föreskrivs det att för creditsökande och kredittagare ska vid behov ordnas ekonomisk rådgivning och handledning i samband med beviljandet av social kredit och under återbetalningstiden. Detta motsvarar paragrafens tidigare ordalydelse. Avsikten är således att ekonomisk rådgivning och handledning fortfarande ska ordnas för creditsökanden och kredittagaren alltid vid behov under hela processen med social kreditgivning och inte till exempel endast på kundens begäran.

Som en ny sak fogas till 1 mom. ett omnämnande av att för creditsökande och kredittagare ska utan befogat dröjsmål ordnas möjlighet att diskutera personligen med en tjänsteinnehavare som företräder den som beviljar social kredit, om en creditsökande eller kredittagare har begärt detta hos välfärdsområdet. För kredittagare ska ordnas rådgivning och handledning särskilt i situationer som avses i enligt 7 a, 7 b och 8 § i lagen om social kreditgivning.

Syftet med bestämmelsen är att säkerställa möjlighet till ekonomisk rådgivning och handledning. Syftet med detta nya omnämnande är att ange när ekonomisk rådgivning och handledning åtminstone ska ordnas. Syftet med hänvisningarna till 7 a, 7b och 8 § är att betona att den som fått en social kredit bör ha möjlighet till ekonomisk rådgivning och handledning under kreditens hela återbetalningstid, men särskilt i samband med återbetalningsproblem och ändringar i betalningsprogram.

Social kreditgivning är socialvårdsservice som ska ordnas med beaktande av bestämmelserna om tillhandahållande av socialvård i 4 kap. i socialvårdslagen. Ansvar för ekonomisk rådgivning och handledning vilar på det välfärdsområde som ordnar social kreditgivning och dess uppgift är att se till att verksamheten i alla avseenden motsvarar kundens rätt till socialvård av god kvalitet.

Ekonomisk rådgivning och handledning är en del av helheten för att stödja ekonomisk funktionsförmåga och således sådan service för att främja ekonomisk funktionsförmåga inom socialvården som avses den föreslagna i 14 § 1 mom. 3 a-punkten i socialvårdslagen i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd samt vissa andra lagar som har samband med den.

Kundarbetet inom social kreditgivning kräver ett nätverksliknande grepp om arbetet och multiprofessionellt samarbete så att kunden kan hänvisas till den service som är mest ändamålsenlig med tanke på hans eller hennes hela situation. I samband med ekonomisk rådgivning och handledning kan man ge information och med kunden diskutera även andra alternativ och metoder som han eller hon har tillgång till. Exempelvis för att förebygga överskuldsättning kan också det frivilliga kreditförbud (15 §) enligt lagen om ett positivt kreditupplysningsregister som en fysisk person själv kan anmäla på grund av en omständighet som hänför sig till ekonomihandlingen av vara av betydelse. I 13 § 1 mom. 6 punkten i kreditupplysningslagen föreskrivs dessutom om uppgifter om betalningsstörning som en gäldenär erkänt. Eftersom ovannämnda anteckningar i kreditupplysningarna baserar sig på personens frivillighet kan de inte förutsättas som villkor för erhållande av kredit i strid med kundens egen åsikt. Det vore bra att ge kunden information på ett förståeligt sätt också om ovannämnda anteckningars rättsverkningar liksom om hur en anteckning i praktiken kan påverka handlingsmöjligheterna till exempel i fråga om privaträttsliga avtal. I samband med social kreditgivning framhävs stöd som ges med hjälp av alternativa tjänster och förmåner, om social kredit inte kan beviljas men sökanden är i uppenbart behov av hjälp. I varje enskilt fall bör det övervägas på vilket sätt en persons sociala förmåga att klara sig i den aktuella situationen kan främjas så att de positiva effekterna är hållbara. Detta bidrar också till att främja sådana kunders ställning som inte anses uppfylla förutsättningarna för beviljande av social kredit. Sökanden kan också hänvisas att ansöka om till exempel förlikningslösning med borgenärerna eller skuldsanering för privatpersoner. Inom socialvården är ett nära samarbete särskilt med utkomststödarbetet väsentligt vid ekonomisk rådgivning och handledning i fråga om social kreditgivning. Viktiga samarbetspartner utanför socialvården är till exempel rättshjälpsbyråernas ekonomi- och skuldrådgivning, utsökningen, FPA och Garanti-stiftelsen. Dessutom skulle också samarbete med till exempel rusmedels- och beroendetjänster vara viktigt.

I del områden har ekonomi- och skuldrådgivare med något olika yrkesbeteckningar brukat arbeta social kreditgivning. De har merkantil utbildning och kunskaper om finanssektorn utöver kunskaper om det sociala området. Även merkantil utbildning och kännedom om finanssektorn har upplevts som viktig vid sidan av kunskaper om det sociala området i samband med social kreditgivning i områdena, och avsikten med propositionen är inte att begränsa denna möjlighet genom krav på yrkeskompetens. Det praktiska stödet och handledningen för kunderna kan ordnas på olika sätt i samband med verkställandet och här kan också yrkesutbildade personer med kunskaper om finanssektorn användas. Eftersom social kreditgivning är socialvårdsservice där socialvårdslagen ska iaktas som allmän lag, bör det när verksamheten organiseras i välfärdsområdet ändå beaktas att också kunderna inom social kreditgivning vid behov bör få träffa en yrkesutbildad person inom socialvården enligt 3 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015).

Överskuldsättning är ofta förenad med behov av även socialt arbete samt tjänster och stöd enligt socialvårdslagen. Således inleder ekonomisk rådgivning och handledning i fråga om social kreditgivning som ges en kreditsökande eller kredittagare inleder också ett förfarande enligt socialvårdslagen, särskilt med beaktande av vad som föreskrivs i 36 § i socialvårdslagen om bedömning av servicebehovet och hur bedömningen görs. Bedömningen av servicebehovet ska göras i den omfattning som kundens livssituation kräver, om det inte är uppenbart onödigt att göra en bedömning. När social kreditgivning och därtill hörande rådgivning och handledning

ordnas kan tjänsten förenas med bedömning av inte bara kredittagarens utan också hans eller hennes familjs servicebehov på det sätt som föreskrivs i socialvårdslagen. Bedömningen av en persons individuella servicebehov inbegriper element av utövning av offentlig makt och är således en myndighetsuppgift inom socialvården.

Alla som ansöker om social kredit behöver inte nödvändigtvis genomgå en omfattande bedömning av servicebehovet, eftersom en del av kunderna kan behöva endast ekonomisk rådgivning och handledning. Bedömningen av servicebehovet kan fokuseras tydligt på enbart kundens ekonomiska situation, om det inte finns några betydande stödbehov på andra delområden av livet. Hos en del kunder kan det å andra sidan ligga även andra sociala och hälsomässiga svårigheter vid sidan av ekonomihanteringen bakom överskuldssättningen, och då är det viktigt att en yrkesutbildad person inom socialvården gör en bedömning av servicebehovet tillsammans med kunden. Då kan kunden enligt behov hänvisas till planmässigt socialt arbete, som kan omfatta bredare stöd för att reda ut den ekonomiska situationen. Trots att ett positivt kreditbeslut inte kan fattas, kan kunden hänvisas till andra ändamålsenliga tjänster.

I 2 mom. föreskrivs det att välfärdsområdet ska informera den som ansöker om social kredit om rätten till personlig diskussion och vid behov ge en creditsökande råd vid utövandet av denna rätt.

10 a §. Statsunderstöd som beviljas för utgifter för kreditkapitalet vid social kreditgivning. I lagen föreslås en ny paragraf, i enlighet med vilken staten kan bevilja välfärdsområdena statsunderstöd för finansieringen av kreditkapitalet när välfärdsområdena inleder verksamhet med social kreditgivning. Enligt 1 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering ”tillämpas lagen på beviljande av statlig finansiering för att täcka kostnaderna för de uppgifter för vilka välfärdsområdena enligt lagen om välfärdsområden (611/2021) har organiseringsansvaret. Lagen tillämpas dock inte på täckande av välfärdsområdenas kostnader för sådana uppgifter om vars finansiering det föreskrivs särskilt någon annanstans eller bestäms särskilt i statsbudgeten med stöd av bestämmelser någon annanstans i lag.” Enligt 3 § 1 mom. i lagen om social kreditgivning (590/2022, i kraft 1.1.2023) ”tillämpas på verksamhet som ett välfärdsområde ordnar med stöd av denna lag lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om välfärdsområdenas finansiering, om inte något annat föreskrivs i lag.” Enligt 3 § 2 mom. i den gällande lagen om social kreditgivning ”betraktas som omkostnader inte utgifter för kreditkapitalet eller för kreditförluster inom social kreditgivning.” Trots denna bestämmelse ska det var möjligt att genomföra en ansökan om statsunderstöd som är avsedd för utvecklande av verksamheten med stöd av de allmänna statsunderstödsbestämmelserna.

I 1 mom. föreskrivs det att välfärdsområdet kan beviljas statsunderstöd för finansieringen av det kreditkapital som behövs vid verksamheten med social kreditgivning. Syftet med tillägget är i synnerhet att när social kreditgivning överförs till välfärdsområdena som lagstadgad service, ska välfärdsområdena kunna ansöka om statsunderstöd för finansieringen av utgifterna för social kreditgivning i sina områden.

I 2 mom. föreskrivs det att statsbidragsmyndighet för statsunderstöd som avses i lagen är social- och hälsovårdsministeriet. Social- och hälsovårdsministeriet beviljar statsunderstöd och övervakar deras användning. Social- och hälsovårdsministeriet svarar också för att uppgifter som hör till statsbidragsmyndigheten enligt statsunderstödslagen.

Momentet innehåller också en materiell hänvisning till statsunderstödslagen, enligt vilken på statsunderstöd som beviljas för kreditkapitalet vid social kreditgivning tillämpas statsunderstödslagen (688/2001). Tillämpliga blir i synnerhet bestämmelserna om beviljande och utbetalning av statsunderstöd (3 kap.), användning av statsunderstöd och övervakningen därav (4 kap.),

återbetalning och återkrav av statsunderstöd (5 kap.), information och utlämnande av uppgifter (6 kap.) liksom de bestämmelser i 7 kap. som gäller ändringssökande, verkställighet, bedömning av verkningarna och statsbidragsmyndighetens närmare anvisningar.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2023.

9 Verkställighet och uppföljning

Lagen ger välfärdsområdena utrymme för prövning när det gäller ordnandet av social kreditgivning. Efter att lagen trätt i kraft följer social- och hälsovårdsministeriet verkställandet och eventuella behov av att utveckla lagstiftningen. Utifrån erfarenheterna i den inledande fasen bör det övervägas om ministeriet behöver utarbeta en handbok om tillämpningen av lagen om social kreditgivning för att främja enhetliga tolkningar och rekommenderad praxis för beviljande av sociala krediter i välfärdsområdena. Statistiken över social kreditgivning blir under de närmaste åren registerbaserad när den sekundära användningen av Kanta-arkivet avancerar. Den tidigare separata insamlingen som skett med tre års mellanrum tar slut vid 2019 och följande noggrannare statistik torde fås 2024 eller 2025. Det nya statistiksättet möjliggör årlig uppföljning när verkställigheten av även denna lag avancerar.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Samband med andra propositioner

I denna proposition föreslås det ändringar även i paragrafen om ekonomisk rådgivning och handledning (9 §) i lagen om social kreditgivning. Paragrafens specialmotivering har utformats så att den ska motsvara de ändringar som föreslås i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd och vissa lagar som har samband med den (/). Avsikten är att göra ekonomisk rådgivning och handledning som gäller social kreditgivning till en del av den helhet som stödjer ekonomisk funktionsförmåga och således av den service för att främja ekonomisk funktionsförmåga som avses i förslaget till 14 § 1 mom. 3 a-punkten i socialvårdslagen i den regeringspropositionen.

10.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till den budgetpropositionen för 2023 och är avsedd att behandlas i samband med den. Avsikten är att i budgetpropositionen 2023 föreslå att under momentet för välfärdsområdena och HUS Groups finansieringsmoment för social- och hälsovården samt räddningsväsendet 28.29.31 reserveras 600 000 euro. Dessutom är avsikten att i den fjärde tilläggsbudgeten för statsfinanserna 2022 föreslå att användningsändamålet för anslaget under moment ”33.60.39 utveckling av servicestrukturen” ändras så att man år 2023 använder 9 500 000 miljoner euro av det anslag som överförs från 2022 till statsunderstöd för att starta social kreditgivning i välfärdsområdena.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den föreslagna lagen innehåller inga inskränkningar som är problematiska med avseende på grundlagen. Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om social kreditgivning, lag om ändring av socialvårdslagen samt lag om ändring av 3 § lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (GrUU 43/2002 rd) social kreditgivning med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. I detta sammanhang

konstaterade grundlagsutskottet att social kreditgivning inte är problematisk med tanke på 6 § i grundlagen. I den regeringsproposition som grundlagsutskottets utlåtande gällde föreslogs att social kreditgivning skulle vara en frivillig uppgift för kommunerna, varför möjligheten att få kredit skulle kunna variera beroende på kommun. Dessutom ansåg grundlagsutskottet i sitt betänkande att social kreditgivning är ett komplement till andra former av social trygghet, inte minst socialservice och utkomststöd. Sociala krediter ingår enligt grundlagsutskottets åsikt inte i de rättigheter som är tryggade i 19 § i grundlagen.

Bestämmelser om jämlikhetsprincipen ingår i 6 § i grundlagen. Enligt 1 mom. är alla lika inför lagen. I 2 mom. i bestämmelsen om den grundläggande rättigheten ingår ett diskrimineringsförbud, enligt vilket ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Dessutom ska det allmänna enligt 22 § i grundlagen också se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Jämlikhet granskas ofta med avseende på individens rättigheter, såsom individens rätt till tillräckliga social- och hälso- och sjukvårdstjänster. Grundlagsutskottet (26/2017 rd) har dock i sina utlåtanden om social- och hälsovårdsreformen betonat att ordet ”tillräckliga” också har en regional dimension. Genom grundlagen tryggas också medborgarnas rätt att välja bostadsort (GrL 9 § (731/1999)).

Genom de föreslagna lagändringarna förbättras möjligheten att få kredit för kunden oberoende av i vilken kommun eller vilket välfärdsområde en person bor, eftersom enligt lagen ska alla välfärdsområden ordna social kreditgivning. Efter lagändringarna har välfärdsområdena fortfarande prövningsrätt beträffande i hur stor utsträckning tjänsten ordnas i välfärdsområdet samt hur beviljandet av kredit inriktas närmare. Välfärdsområdet ska dock fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i lagen om social kreditgivning, vilket tryggar i princip enhetliga rutiner när social kreditgivning genomförs i olika välfärdsområden. Trots ett visst utrymme för prövning förbättrar reformen ändå som helhet regionalt jämlik tillgång till social kreditgivning.

Rätt till oundgänglig försörjning och omsorg samt förhållande till utkomststödet

Grundlagsutskottet påpekade dessutom redan i sitt ovannämnda utlåtande GrUU 43/2002 rd om regeringens proposition med förslag till lag om social kreditgivning, lag om ändring av socialvårdslagen samt lag om ändring av 3 § lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården att det faktum att någon får utkomststöd ska inte hindra att han eller hon beviljas social kredit och krediten ska å andra sidan inte leda till att utkomststödet minskar och social kredit ska inte ersätta vars och ens i 19 § 1 mom. i grundlagen tryggade oundgängliga försörjning. I 10 §, som fortfarande gäller, föreskrivs att ”innan social kredit beviljas skall sökandens rätt till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd redas ut. En persons rätt att få utkomststöd kan inte begränsas eller stödbeloppet sänkas med hänvisning till att han eller hon skulle ha möjlighet att få social kredit.” Avsikten är inte att ändra detta förhållande mellan utkomststöd och social kreditgivning genom de lagändringar som föreslås i denna proposition.

Vars och en rätt enligt 19 § 1 mom. i grundlagen till sådan utkomst och omsorg som är oundgänglig för ett människovärdigt liv är tryggad som en subjektiv rätt på grundlagsnivå, till skill-

nad från de andra grundläggande sociala rättigheterna i momenten i 19 §. För att ordna oundgänglig försörjning behövs det i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det ingår bestämmelser om stödformer, förutsättningarna för att få stöd och behovsprövning samt procedurer (RP 309/1993 rd, GrUB 25/1994 rd).

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen i den mån stödet ges i pengar (GrUU 31/1997 rd och GrUU 20/1998 rd).

Bestämmelser om utkomststöd ingår i lagen om utkomststöd (1412/1997). Utkomststödet är ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand och syftet med det är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv (1 §). Enligt 2 § har rätt till utkomststöd var och en som är i behov av stöd och inte kan få sin utkomst genom förvärvsarbete, verksamhet som företagare, med hjälp av andra förmåner som tryggar utkomsten, genom andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller på något annat sätt. Å andra sidan är var och en skyldig att enligt bästa förmåga dra försorg om sig själv och sitt eget uppehälle samt i den omfattning som bestäms i äktenskapslagen (234/1929), lagen om underhåll för barn (704/1975) och i annan lag om sin makes samt sina minderåriga barns och adoptivbarns uppehälle.

Välfärdsområdenas finansiering

Grundlagsutskottet behandlade välfärdsområdets finansiering i sitt utlåtande om social- och hälsovårdsreformen (GrUU 17/2021 rd). Utskottet anser att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att områden enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter (GrUU 26/2017 rd, s. 23, se även GrUU 10/2015 rd och GrUU 37/2009 rd). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten (GrUU 26/2017 rd, s. 24, se även GrUU 20/2004 rd, GrUU 63/2014 rd, GrUU 19/2016 rd). Finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälso-tjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att finansieringen av de områden som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen i tillämpliga delar ska bedömas i ljuset av grundlagsutskottets praxis i fråga om finansieringsprincipen (GrUU 15/2018 rd).

Finansieringsprincipens betydelse vid den konstitutionella bedömningen av bestämmelserna om förvaltningsområden som är större än kommuner avviker dock bland annat på grund av att beskattningsrätten saknas (GrUU 15/2018 rd, s. 21). Det är uttryckligen den statliga finansieringen och fördelningen av den som intar en avgörande ställning när det gäller att se till att välfärdsområdena klarar av att sköta sina uppgifter på (GrUU 15/2018 rd, s. 21). Grundlagsutskottet har sett det som väsentligt att finansieringen av social- och hälso-tjänsterna i tillräcklig grad motsvarar servicebehovet och att de kundavgifter som tas ut för social- och hälso-tjänster inte blir så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem (GrUU 15/2018 rd, s. 23).

Bestämmelser om välfärdsområdenas finansiering ingår i lagen om välfärdsområdenas finansiering. Lagen tillämpas på beviljande av statlig finansiering för att täcka kostnaderna för de uppgifter för vilka välfärdsområdena enligt lagen om välfärdsområden har organiseringsansvaret. Lagen tillämpas dock inte på täckande av välfärdsområdenas kostnader för sådana uppgifter

om vars finansiering det föreskrivs särskilt någon annanstans eller bestäms särskilt i statsbudgeten med stöd av bestämmelser någon annanstans i lag (1 § 1 mom.). Enligt 3 § 1 mom. i lagen om social kreditgivning (590/2022, i kraft 1.1.2023) tillämpas på verksamhet som ett välfärdsområde ordnar med stöd av lagen om social kreditgivning lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om välfärdsområdenas finansiering, om inte något annat föreskrivs i lag (RP 56/2021 rd). Enligt det gällande 3 § 2 mom. betraktas inte utgifter för kreditkapitalet eller för kreditförluster inom social kreditgivning som omkostnader. Av denna orsak föreskrivs det i föreliggande proposition om finansiering av kreditkapitalet för välfärdsområdenas sociala kreditgivning separat i den 10 a § som föreslås i lagen om social kreditgivning och som gäller statsunderstöd som beviljas för utgifter för kreditkapitalet vid social kreditgivning. I enlighet med den kan välfärdsområdet beviljas statsunderstöd för finansieringen av det kreditkapital som behövs vid verksamheten med social kreditgivning. Statsunderstödet är fråga om finansiering av engångsnatur som hänför sig till inledandet av den nya verksamheten. Avsikten med bestämmelsen är att trygga tillräcklig finansiering för kreditkapitalet när verksamheten inleds i välfärdsområdena. I praktiken har kreditförlusterna i allmänhet varit små och ränteintäkterna från den sociala kreditgivningen har oftast täckt kreditförlusterna.

Utifrån dessa utgångspunkter är det motiverat att anse att lagförslaget i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om social kreditgivning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om social kreditgivning (1133/2002) 2 §, 4 § 3 mom., 5 § 1 punkten samt 9 §,
av dessa 2 § och 4 § 3 mom. sådana de lyder i lag 590/2022, samt
fogas till lagen nya 7 a, 7 b och 10 a § som följer:

2 §

Ordnande och verkställighet av social kreditgivning

Välfärdsområdet ska ordna social kreditgivning med sådant innehåll och i sådan omfattning som behovet i området förutsätter. Välfärdsområdet ska fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i denna lag.

4 §

Beviljande av social kredit

Innan social kredit beviljas ska kredittagaren skriftligen ges uppgifter om de grunder som välfärdsområdet fastställt för beviljande av sociala krediter. Den tjänsteinnehavare som representerar kreditbeviljaren ska försäkra sig om att den som ansöker om kredit har förstått villkoren för erhållande av kredit och de förpliktelser som följer av beviljad kredit.

5 §

Bedömning av sökandens återbetalningsförmåga

Vid bedömningen av om den som ansöker om social kredit har återbetalningsförmåga beaktas
1) sökandens disponibla inkomster och medel samt förtjänstmöjligheter med hänsyn till ålder,
de familjemedlemmar som han eller hon försörjer, arbetsförmåga och andra omständigheter,

7 a §

Frimånad

Återbetalningen av en kredit får avbrytas för vissa tid (frimånad) på kredittagarens ansökan efter det att hans eller hennes betalningsförmåga försämrats tillfälligt av särskilda skäl, om beviljandet av frimånaden på lång sikt bedöms främja kredittagarens fortsatta betalningsförmåga och möjligheter att klara sig själv.

7 b §

Betalningsbefrielse

Befrielse från betalning av en social kredit eller räntor på den kan beviljas på kredittagarens ansökan delvis eller helt i enlighet med vad som föreskrivs i 2 och 3 mom.

Betalningsbefrielse kan beviljas delvis om kredittagarens ekonomiska situation har försämrats till följd av långvarig arbetslöshet eller sjukdom hos kredittagaren eller en familjemedlem som han eller hon försörjer eller någon annan motsvarande av kredittagaren oberoende orsak så att det måste betraktas som oskäligt att driva in lånet helt och hållet.

Betalningsbefrielse kan beviljas helt och hållet, om kredittagarens betalningsförmåga har försämrats permanent på grund av permanent nedsatt arbetsförmåga och indrivning måste betraktas som uppenbart oskäligt med hänsyn till låntagarens ekonomiska situation och övriga förhållanden. Dessutom förutsätts att

1) det inte längre är ändamålsenligt att fortsätta indrivningen med hänsyn till kredittagarens ekonomiska situation, eller

2) fortsatt indrivning skulle orsaka oskäliga kostnader i förhållande till det oindrivna beloppet.

9 §

Ekonomisk rådgivning och handledning

För creditsökande och kredittagare ska vid behov ordnas ekonomisk rådgivning och handledning i samband med beviljandet av social kredit och under återbetalningstiden. För creditsökande och kredittagare ska dessutom utan obefogat dröjsmål ordnas möjlighet att diskutera personligen med en tjänsteinnehavare som företräder den som beviljar social kredit, om en creditsökande eller kredittagare har begärt detta hos välfärdsområdet. För kredittagare ska ordnas rådgivning och handledning särskilt i situationer enligt 7 a, 7 b och 8 §.

När välfärdsområdet behandlar ett ärende som gäller social kreditgivning ska det informera den som ansöker om social kredit om rätten till personlig diskussion och vid behov ge en creditsökande råd vid utövandet av denna rätt.

10 a §

Statsunderstöd som beviljas för utgifter för kreditkapitalet vid social kreditgivning

Välfärdsområdet kan beviljas statsunderstöd för finansieringen av det kreditkapital som behövs vid verksamheten med social kreditgivning.

Statsbidragsmyndighet för statsunderstöd som avses i denna lag är social- och hälsovårdsministeriet. På statsunderstöd som beviljas för kreditkapitalet vid social kreditgivning tillämpas statsunderstödslagen (688/2001).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 15 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Familje- och omsorgsminister Aki Lindén

Lag

om ändring av lagen om social kreditgivning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om social kreditgivning (1133/2002) 2 §, 4 § 3 mom., 5 § 1 punkten samt 9 §,
av dessa 2 § och 4 § 3 mom., sådana de lyder i lag 590/2022, samt
fogas till lagen nya 7 a, 7 b och 10 a § som följer:

Gällande lydelse

2 §

Ordnande och verkställighet av social kreditgivning

Ett välfärdsområde kan ordna social kreditgivning i den omfattning det beslutar. Om välfärdsområdet beslutar att ordna social kreditgivning, ska det fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i denna lag.

4 §

Beviljande av social kredit

Social kredit kan av grundad anledning beviljas en person som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få kredit på rimliga villkor och som har förmåga att klara av återbetalningen av krediten.

Beslut om beviljande av social kredit fattas på ansökan av det välfärdsområde inom vars område personen har sin hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994).

Föreslagen lydelse

2 §

Ordnande och verkställighet av social kreditgivning

Välfärdsområdet ska ordna social kreditgivning med sådant innehåll och i sådan omfattning som behovet i området förutsätter. Välfärdsområdet ska fastställa grunderna för beviljandet av sociala krediter med beaktande av vad som föreskrivs i denna lag.

4 §

Beviljande av social kredit

Innan social kredit beviljas ska kredittagaren skriftligen ges uppgifter om de grunder som välfärdsområdet fastställt för beviljande av sociala krediter. Den tjänsteinnehavare som representerar kreditbeviljaren ska försäkra sig om att den som ansöker om kredit har förstått villkoren för erhållande av kredit

Gällande lydelse

5 §

Bedömning av sökandens återbetalningsförmåga

Vid bedömningen av om den som ansöker om social kredit har återbetalningsförmåga beaktas

- 1) sökandens disponibla inkomster och medel samt förtjänstmöjligheter med hänsyn till ålder, arbetsförmåga och andra omständigheter,
- 2) sökandens faktiska utgifter,
- 3) sökandens skulder, samt
- 4) andra faktorer som påverkar sökandens ekonomiska ställning.

Föreslagen lydelse

och de förpliktelser som följer av beviljad kredit.

5 §

Bedömning av sökandens återbetalningsförmåga

Vid bedömningen av om den som ansöker om social kredit har återbetalningsförmåga beaktas

- 1) sökandens disponibla inkomster och medel samt förtjänstmöjligheter med hänsyn till ålder, *de familjemedlemmar som han eller hon försörjer*, arbetsförmåga och andra omständigheter,
- 2) sökandens faktiska utgifter,
- 3) sökandens skulder, samt
- 4) andra faktorer som påverkar sökanden ekonomiska ställning.

7 a §

Frimånad

Återbetalningen av en kredit får avbrytas för vissa tid (frimånad) på kredittagarens ansökan efter det att hans eller hennes betalningsförmåga försämrats tillfälligt av särskilda skäl, om beviljandet av frimånaden på lång sikt bedöms främja kredittagarens fortsatta betalningsförmåga och möjligheter att klara sig själv.

7 b §

Betalningsbefrielse

Befrielse från betalning av en social kredit eller räntor på den kan beviljas på kredittagarens ansökan delvis eller helt i enlighet med vad som föreskrivs i 2 och 3 mom.

Betalningsbefrielse kan beviljas delvis om kredittagarens ekonomiska situation har försämrats till följd av långvarig arbetslöshet eller sjukdom hos kredittagaren eller en familjemedlem som han eller hon försörjer eller

Gällande lydelse

9 §

Ekonomisk rådgivning och handledning

För creditsökande och kredittagare skall vid behov ordnas ekonomisk rådgivning och handledning i samband med att social kredit beviljas och under återbetalningstiden.

Föreslagen lydelse

någon annan motsvarande av kredittagaren oberoende orsak så att det måste betraktas som oskäligt att driva in lånet helt och hållet.

Betalningsbefrielse kan beviljas helt och hållet, om kredittagarens betalningsförmåga har försämrats permanent på grund av permanent nedsatt arbetsförmåga och indrivning måste betraktas som uppenbart oskälig med hänsyn till låntagarens ekonomiska situation och övriga förhållanden. Dessutom förutsätts att

1) det inte längre är ändamålsenligt att fortsätta indrivningen med hänsyn till kredittagarens ekonomiska situation, eller

2) fortsatt indrivning skulle orsaka oskäliga kostnader i förhållande till det oindrivna beloppet.

9 §

Ekonomisk rådgivning och handledning

För creditsökande och kredittagare ska vid behov ordnas ekonomisk rådgivning och handledning i samband med beviljandet av social kredit och under återbetalningstiden. För creditsökande och kredittagare ska dessutom utan obefogat dröjsmål ordnas möjlighet att diskutera personligen med en tjänsteinnehavare som företräder den som beviljar social kredit, om en creditsökande eller kredittagare har begärt detta hos välfärdsområdet. För kredittagare ska ordnas rådgivning och handledning särskilt i situationer enligt 7 a, 7 b och 8 §.

När välfärdsområdet behandlar ett ärende som gäller social kreditgivning ska det informera den som ansöker om social kredit om rätten till personlig diskussion och vid behov ge en creditsökande råd vid utövandet av denna rätt.

10 a §

Statsunderstöd som beviljas för utgifter för kreditkapitalet vid social kreditgivning

Välfärdsområdet kan beviljas statsunderstöd för finansieringen av det kreditkapital

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

som behövs vid verksamheten med social kreditgivning.

Statsbidragsmyndighet för statsunderstöd som avses i denna lag är social- och hälsovårdsministeriet. På statsunderstöd som beviljas för kreditkapitalet vid social kreditgivning tillämpas statsunderstödslagen (688/2001).

Denna lag träder i kraft den 20 .