

Asia: VN/11505/2020

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Inton yleiset huomiot

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukityöryhmä ehdottaa loppumietinnössään muutoksia toimeentulotuen lainsäädäntöön ja toimeenpanoon.

Vuoden 2017 toimeentulotuki uudistuksessa perustoimeentulotuki siirtyi Kelaan, ja ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki jäivät kuntien sosiaalityöhön. Uudistuksen tavoitteena oli siirtää kunnista perustoimeentulotuen hakemiseen ja käsittelyyn kuluva työaika Kelaan ja vapauttaa työaikaa paneutuvaan sosiaalityöhön asiakkaiden kanssa. THL:n (Kivipelto ym. 2021) keräämien arvioiden perusteella tavoite ei ole toteutunut.

Nyt tehtävän uudistustyön keskeisenä tavoitteena on vastata haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin aiempaa paremmin. Lainsäädännön muutoksilla tavoitellaan asiakkaan aseman parantamista. Tämä on tarkoituksenmukaista. Vaikutusten arviointi asiakkaan edun suhteen on olennaista myös toimeenpanoon tehtävien muutosten osalta.

Työryhmä esittää, että toimeenpanossa laajennetaan yhteistyömallien käyttöä, painotetaan yksilöllistä asiakkaan asian käsittelyä ja kiinnitetään huomioita asiakkaiden neuvontaan ja ohjaamiseen. Tämä on tarpeen. Työryhmän mielestä huomio olisi kohdistettava niihin syihin, jotka aiheuttavat toimeentulotuen muodostumista ensisijaisia etuuksia täydentäväksi etuudeksi. Tämä on erityisen tärkeää etenkin nuorten osalta, joista merkittävälle osalle toimeentulotuesta on muodostunut pitkäaikainen etuus.

Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustetaan toimeentulokiasioiden yhteistyöelin tai neuvottelukunta. Tässä yhteistyöelimessä on tärkeää olla mukana asiakkaita monipuolisesti edustavat sidosryhmät.

Tarve sosiaaliturvan kokonaisuudistukselle on ilmeinen. Monimutkaista järjestelmää on tärkeää yksinkertaistaa ja joustavoittaa sekä vahvistaa palveluiden yhteensovittamista etuuksiin. Toimeentulokilain uudistuksessa tulee sote-uudistuksen lisäksi huomioida työllisyyspalveluihin liittyvät uudistukset, kuten TE-palveluiden siirtäminen kuntiin ja näiden uudistusten yhteisvaikutukset asiakkaiden tilanteisiin.

Into on kerännyt etsivän nuorisotyön ja työpajojen toimijoilta näkemyksiä toimeentulotukeen liittyvistä käytännöistä sekä nuorten ja valmentautujien arjen kokemuksista ja nostaa näitä esille lausunnossaan.

1. Nuoret pitkäaikaiselta toimeentulotuelta ensisijaiselle etuudelle

Toimeentulotuesta on muodostunut pitkäaikainen ja käytännössä ensisijainen etuus liian monelle nuorelle. Taustalla on työttömyysturvan puolella työmarkkinatuen alle 25-vuotiaisiin kohdistuvat tiukat ehdot ja sanktiointi. Alle 25-vuotiaat menettävät oikeutensa työmarkkinatukeen helposti ja joutuvat elämään pitkäaikaisesti toimeentulotuella. Järjestelmä on nuorelle sekava ja epäselvä. Se tuottaa luukulta toiselle pompottelua, viivästyttää etuuden saamista ja tuottaa epävarmuutta jo ennestään haasteelliseen elämäntilanteeseen.

Hallituksen tavoitteena on vähentää toimeentulotuen pitkäaikaista käyttöä. Tähän tulee puuttua erityisesti nuorten kohdalla. Ratkaisut liittyvät ensisijaisen etuuden eli käytännössä työmarkkinatuen ehtojen yhdenmukaistamiseen yli 25-vuotiaiden kanssa. Tällä hetkellä sanktiot eivät ole yhdenvertaisia.

Nuoret syrjäytetään työttömyysetuudelta toimeentulotuelle merkittävästi helpommin kuin muut ikäryhmät. Samalla heiltä poistuu mahdollisuus TE-hallinnon henkilökohtaisiin säännöllisiin tapaamisiin ja palveluihin, joissa työllistymistä ja kouluttautumista tuetaan. Suuri osa kunnista ei tarjoa lainkaan tai tarjoaa vain vähäisessä määrin palveluita toimeentulotuen varassa eläville. Esimerkiksi sosiaalista kuntoutusta ei tarjota tälle kohderyhmälle edes kaikissa suurissa kaupungeissa.

On myös huomattava, että oppivelvollisuuden laajentamisen myötä nuoria ohjataan jo vahvasti koulutukseen. Työttömänä ollessaan nuoret tarvitsevat kokonaisvaltaista tukea, tarvelähtöisiä palveluita ja ohjausta työhön ja koulutukseen hakeutumiseen – ei sanktiointia.

2. Tukea tarvitsevat jäävät palveluiden ulkopuolelle – Kelan yhteistyötä sosiaalihuollon ja etsivän nuorisotyön kanssa vahvistettava

Etsivän nuorisotyön ja työpajojen toimijoiden mukaan Kelalta on puuttunut osaamista tunnistaa asiakkaan tuen tarve. Tämä on johtanut siihen, että osa asiakkaista on jäänyt palveluiden ulkopuolelle eikä tukea tarvitsevia ole tavoitettu. Kokemusten mukaan Kela tekee pitkiä toimeentulotukipäätöksiä myös nuorille, jolloin nuori voi saada etuutta automaattisesti kerran kuussa jopa 3–4 kuukauden ajan. Tällöin tukea tarvitseva nuori jää ilman palvelua. Etsivä nuorisotyöntekijä kuvaa:

”Toimeentulotuen siirtyminen Kelalle antaa loistavan mahdollisuuden aktiiviselle syrjäytymiselle, pitkiä päätöksiä puutteellisilla tiedoilla. --- Kohtaamiset puuttuu.”

Myös THL:n tutkimuksessa on nostettu esille, että Kela-siirron jälkeen on pystytty auttamaan heikosti niitä asiakkaita, joilla on elämönhallinnan ongelmia tai jotka olisivat tarvinneet henkilökohtaista tukea asiointiinsa. Tutkimusten mukaan myöskään kunnissa ei ole oltu tyytyväisiä Kelan kykyyn tunnistaa sosiaalihuollon apua tarvitsevia henkilöitä ja ohjata heitä kunnan sosiaalitoimeen.

Etsivän nuorisotyön ja työpajakentän kokemusten mukaan haasteena on, että asiakas tarvitsisi toimeentulotuen lisäksi sosiaalihuollon palveluita, mutta hän ei ohjaudu sosiaalityön piiriin. Moni haavoittuvassa asemassa oleva tarvitsisi perustoimeentulotuen lisäksi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Etsivän nuorisotyön ja työpajojen toimijoiden mukaan asiakkaat eivät kuitenkaan tiedä niihin liittyvistä oikeuksistaan. Kela ei informoi eikä ohjaa hakemaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Etsivän nuorisotyön ja työpajakentän näkemysten mukaan kontaktit asiakkaisiin ovat heikentyneet, kokonaisvaltainen tilannekartoitus puuttuu ja palveluihin ohjaaminen on vähentynyt. Tarvitaan kohtaavaan palveluun panostamista, palvelutarvearviointeja ja sosiaalihuollon osaamisen vahvistamista. Etsivä nuorisotyöntekijä kuvaa:

”Vanhassa mallissa oli hyvä se, että toimeentulotuen hakija tavataan ja keskustellaan henkilökohtaisesti, etenkin kun ekan kerran hakee toimeentulotukea. Tämä oli hyvä malli ja helposti pystyi ohjaamaan soksusta nuoria oikeisiin palveluihin.”

Toisaalta Kelan tekemät ilmoitukset eivät ole aina johtaneet asiointiin sosiaalitoimessa. THL:n tutkimuksessa kunnan sosiaalityössä oli vaikeuksia tavoittaa erityisesti niitä toimeentulotuen asiakkaita, joiden perustoimeentulotukea oli alennettu ja joista oli lähetetty ilmoitus kuntaan.

Etsivän nuorisotyön ja työpajakentän kokemusten mukaan asiakkaiden jäädessä ilman tarpeisiinsa vastaavia palveluita ongelmat syvenevät, ja esimerkiksi kasvavat velat ja ulosotot lisäävät taloudellista ahdingkoa ja haittaavat eteenpäin pääsemistä. Myös tutkimukset kertovat asiakkaiden tilanteiden vaikeutumisesta Kela-siirron myötä. THL:n tutkimuksessa todetaan, että sosiaalityön asiakkaille tehdyt arvioinnit viittaavat tilanteiden vaikeutumiseen. Ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalityön nykyistä laajempi hyödyntäminen olisi avainasemassa monen haavoittuvassa asemassa olevan tilanteen parantamisessa. Myöskään toimeentulotuen perusosan alentamista ei tulisi tehdä Kelassa, vaan sen tulisi olla aina sosiaalityöntekijän päätös. On huomattava, että olennaisinta on selvittää asiakkaan kokonaistilanne ja tarjota tarvittavaa tukea. Tarpeisiin vastaavat palvelut ovat toimeentulotuen alentamista tarkoituksenmukaisempia keinoja.

Etsivät nuorisotyöntekijät ja työpajatoimijat kertovat myös toimeentulotukihakemusten virheistä. Virheet tuottavat usein kohtuuttomia tilanteita, mutta haavoittuvassa asemassa oleville oikaisun tekeminen on kuitenkin monesti liian vaikeaa ja vaatisi voimavaroja, jotka heiltä puuttuvat. Kelan toimeentulotukipäätösten virheet on nostettu esille myös monessa selvityksessä. Kelan työntekijöille toteutetun tutkimuksen mukaan Kelassa oli toimeentulotukihakemuksia paljon suhteessa henkilöstön määrään, työntekijät uupuivat ja alttius virheisiin kasvoi. Havaitut resurssivajeet on olennaista täyttää. Erityisesti sosiaalihuollon osaajia tulee palkata Kelaan lisää.

Into korostaa, että Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyön vahvistaminen on tarpeen. Myös Kelan ja sosiaalityön välisen tietojärjestelmän kehittäminen on tarkoituksenmukaista. Tieto viranomaisten välillä ei kulje riittävästi. Tällä hetkellä asiakkaat joutuvat toimittamaan samoja tietoja sekä Kelaan että sosiaalihuoltoon. Työryhmän loppumietinnössä ehdotetaan, että sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen perustoimeentulotukea koskevassa harkinnassa toteutettaisiin siten, että sosiaalihuolto voisi laatia lausunnon sosiaalihuollon asiakkaana olevan perustoimeentulotuen päätöksenteon lähtökohdaksi. Tämä on tarpeen. Myös sosiaalihuollon oikeutta välittää tietoa Kelalle oma-aloitteisesti esitetään lisättäväksi. Tämä on tarkoituksenmukaista. THL:n tutkimuksen mukaan sosiaalityön asiantuntemuksen lisäämistä Kelaan pidetään tärkeimpänä yksittäisenä keinona vähentää toimeentulotuen tarvetta. Tämä on keskeistä: sosiaalityöhön liittyvät osaamisvajeet on tärkeää paikata. Toimivaksi havaitut yhteistyökäytännöt tulee levittää ja juurruttaa käyttöön valtakunnallisesti.

Etsivän nuorisotyön toimijat nostavat esille, ettei Kelasta oteta riittävästi yhteyttä etsivään nuorisotyöhön, vaikka laki tämän mahdollistaa ja nuorella olisi tarvetta etsivälle nuorisotyölle. Ennen Kela-siirtoa kunnan sosiaalityöstä tuli etsivään nuorisotyöhön huomattavasti enemmän yhteydenottoja. Loppumietinnössä ei edes mainita etsivää nuorisotyötä, vaikka se on olennainen kumppani sekä sosiaalityölle että Kelalle. Etsivän nuorisotyön rooli tulee tunnistaa ja nostaa esille. Etsivä nuorisotyö tarjoaa nuorelle rinnalla kulkevaa ja kokonaisvaltaista tukea ja tukee nuorta viranomaisasioinnissa, etuuksien hakemisessa sekä palveluihin kiinnittymisessä. Into painottaa, että Kelan ja etsivän nuorisotyön yhteistyön vahvistaminen on tarpeen. Lisäksi Kelan nuorisotyöllistä osaamista tulee lisätä esimerkiksi täydennyskoulutuksen keinoin.

3. Toimeentulotukeen harkinnanvaraisuutta ja joustoa asiakkaan edun mukaisesti

Etsivät nuorisotyöntekijät ja työpajatoimijat kuvaavat, että eniten haasteita tuottaa statukselta ja etuudelta toiselle siirtyminen sekä erilaiset poikkeustilanteet. Järjestelmä on monimutkainen ja edellyttää useamman viranomaisen luona asiointia. Käytännössä toimeentulotukea saadakseen on ensin saatava kielteinen päätös työmarkkinatuesta. Etsivä nuorisotyöntekijä kertoo:

”Tilanne, jossa opiskelijan edellytetään ilmoittautuvan työttömäksi työnhakijaksi sairauspäivärahan odotusajalle, jotta on toimeentulotukikelpoinen: onhan se nyt outoa, että sairaana ja opiskelijana pitää vielä ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi.”

Etsivän nuorisotyön ja työpajojen toimijoiden mukaan toimeentulotuen yhdistäminen palkkatuloon tai muihin etuuksiin tuottaa usein haasteita. Asiakkaat eivät aina haluaisi edes hakea muita etuuksia, koska tämä tuo hankaluuksia ja viivästyttää etuusprosessia. Toisaalta toimeentulotuen hakeminen edellyttää digitaalisia taitoja ja omatoimisuutta. Jos niissä ja asiakkaan voimavaroissa on puutteita eikä elämäntilanne ole selkeä, etuuden hakeminen mutkistuu. Etsivien nuorisotyöntekijöiden ja työpajatoimijoiden mukaan nuoret kokevat toimeentulotuen hakemisen ja päätökset usein vaikeaselkoisiksi ja esimerkiksi moninaisten liitteiden lähettämisen vaikeaksi. Erityisen kohtuuttomia tilanteita syntyy, jos nuorella ei ole pankkitunnuksia – ja jos hän on menettänyt luottotietonsa, ei niitä myöskään ole mutkatonta saada.

Keikkatyöt ja muut satunnaiset työt puolestaan aiheuttavat merkittävän byrokrania- ja kannustinloukun. Palkkatulot vaarantavat toimeentulotuen jatkuvuuden, ja siitä johtuen potentiaalisesti tarjolla olevat työt jäävät helposti vastaanottamatta. Satunnaisten töiden vastaanottamisen kannustavuutta tulee parantaa työttömyysturvan tavoin. Vaikka toimeentulotuki on viimesijainen etuus, myös siinä tulisi kannustavuuden näkökulmasta olla suojaosa ja mahdollisuus saada etuutta joustavasti soviteltuna.

Suojaosuuden tulisi koskea myös muita satunnaisia ja vähäisiä tuloja. Etsivien nuorisotyöntekijöiden ja työpajatoimijoiden mukaan nykyinen mekaaninen toimeentulotuen perusosan alentaminen tuntuu nuorista kohtuuttomalta ja epäoikeudenmukaiselta, kun kyse on pienistä summista, käytännössä vaikkapa vanhemman antamasta syntymäpäivälahjarahasta tai kaverin maksamasta velasta. Järjestelmä opettaa nuoret taktikoimaan ja mukauttamaan käyttäytymistään toimeentulotien käytäntöihin. Riskinä on, että luottamus järjestelmän tasapuolisuuteen heikkenee ja toimeentulotukiasiakkuudesta tulee huomaamatta osa identiteettiä.

Nuorten on vaikea irtaantua pitkäaikaistuneesta toimeentulotukiasiakkuudesta, koska tulojen ansaitseminen ei ole kannustavaa, eikä kokonaisvaltaista tukea tarjoavia palveluita hyödynnetä riittävästi. Järjestelmää tulee muuttaa, ja keskeisintä on siirtää nuoret ensisijaiselle etuudelle ja palveluiden piiriin. Muutoin pitkäaikaisesti toimeentulotukea elantonsa lähteenä saavien nuorten määrä ja osuus vain kasvaa ja syrjäytymisen riskit suurenevät.

Etsivät nuorisotyöntekijät ja työpajatoimijat toivovat joustavampia ja yksilöllisempiä käytäntöjä myös takaisinperintätilanteisiin. Olisi hyvä, että takaisinperintä toteutettaisiin suunnitellusti ja tarkoituksenmukaisesti ositetusti yhdessä asiakkaan kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että Kelalla olisi mahdollisuus myöntää toimeentulotukea myös pienen ylijäämän tilanteessa. Tämä on kannatettavaa. Tarkoituksenmukaista on myös, että akuuteissa tilanteissa toimeentulotukipäätös voitaisiin tehdä ilman laskelmaa.

Olennaista olisi kasvattaa asiakkaan edun mukaista harkinnanvaraisuutta ja muuttaa perustoimeentulotuen myöntämistä enemmän täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen suuntaan. Tällöin Kela voisi harkinnanvaraisesti maksaa esimerkiksi asiakkaan erääntyneitä laskuja, jos näyttää, että siten voidaan välttää inhimillisesti kohtuuttomat tilanteet ja pienentää syrjäytymisriskiä.

Myös selvitysten mukaan Kelan tekemiä perustoimeentulotuen päätöksiä ja tuen alentamista on pidetty liian kaavamaisina. THL:n tutkimuksen mukaan sosiaalityön ammattilaiset katsovat, ettei Kela ole käyttänyt perustoimeentulotuessa tarpeeksi yksilöllistä harkintaa ja päätösten tekemisen nähtiin olevan liian rutiininomaista, sillä ne tehtiin usein tapaamatta asiakkaita.

Työryhmän loppumietinnössä todetaan, että Kela voisi käyttää harkintaa etuuskäsittelyprosessissa asiakkaan eduksi laissa erikseen säädettyissä tilanteissa. Kyse olisi tällöin etuuskäsittelyssä tapahtuvasta mahdollisuudesta tilannekohtaiseen joustoon. Kelan harkinnanvaraisuuden lisääminen on tarkoituksenmukaista – mutta aina asiakkaan edun mukaisesti.

Olennaista on myös tarjota asiakkaille nykyistä selkeämpää tietoa ja ohjausta toimeentulotuen hakemisesta, päätöksestä ja oikaisusta sekä muiden etuuksien hakemisesta ja palveluihin hakeutumisesta. Digitaalisten palveluiden rinnalla tulee varmistaa mahdollisuudet yksilölliseen käyntiasiointiin.

Lopuksi Into haluaa vielä kiinnittää huomiota etuuksien tasoon, joka kansainvälisestäkin vertailtuna on varsin matala. Sosiaaliturvan kokonaiskehittämisessä tarvitaan paitsi järjestelmän yksinkertaistamista, myös etuuksien tason nostamista. Olennaista on myös tarjota yksilöllistä tukea ja kokonaisvaltaisia palveluita niitä tarvitseville.

Pietikäinen Reetta
Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta