

LAUSUNTO

Helsinki 24.9.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite: VN/11505/2020

Asia: Toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietintö

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteellinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 240 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä lähes 80 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: erityisasiantuntija Anna Järvinen, anna.jarvinen@soste.fi, p. 050 586 5677

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas
pääsihteeri

SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
SOSTE Finlands social och hälsa rf
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

www.soste.fi

SOSTE kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän kehittämis ehdotuksista.

Työryhmän esiin tuoma tilannekuva vastaa SOSTEn näkemystä: perustoimeentulotuen siirto Kelan toimeenpantavaksi on pääosin toiminut niille, jotka käyttävät sujuvasti sähköisiä palveluja, joilla on tarvittavat laitteet ja joilla ei ole tarvetta muulle sosiaalihuollon palvelulle. Heikommille sen sijaan ovat jääneet digiosattomat, paljon tukea ja palveluita tarvitsevat ihmiset, joiden elämäntilanne on monimutkainen.

1. Ehdotetut muutokset toimeentulotukilakiin kannatettavia

Ihmisten näkökulmasta toimeentulotuki on kokonaisuus ja monille on vaikea hahmottaa, mistä osasta tukea päätetään Kelassa ja mistä taas kunnissa. [Sosiaalibarometreissä](#) on useana vuonna tullut esiin, että epäselvyyttä vastuunjaosta on paikoin myös organisaatioiden välillä. Kahden luukun asiointi ei ole vähentynyt niin paljon kuin siirtoa suunniteltaessa toivottiin, vaan ihmisiä on palloeltu Kelan ja kuntien välillä. Ihmisten ohjautuminen sosiaalitoimeen on järjestökentällä koettu sattumanvaraiseksi. Kelan ja sosiaalihuollon vastuita on nyt selkiytettävä ja vahvistettava toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena.

Sosiaalibarometri 2021:5:n vastausten perusteella Kelan ja sosiaalihuollon toimijoiden organisaatioissa on työnjakoa koskevissa kysymyksissä joiltain osin taipumusta osaoptimointiin. Barometrissa todetaan, että jos organisaatioilla olisi enemmän tahtoa sekä lainsäädännölliset ja taloudelliset kannustimet ottaa huomioon asiakkaan kokonaisuus ja työprosessien kokonaistehokkuus, tällöin kenties myös vastuunjakokysymysten ja niihin liittyvien jännitteiden käsittely helpottuisi. Kummankaan tahon, saati asiakkaan tai veronmaksajan etu tuskin on, että asiakkaan asian käsittelyä ja palvelua pallorellaan tarpeettomasti viranomaiselta toiselle tai viranomaiset tekevät päällekkäistä työtä.

Harkintaa asiakkaan eduksi

SOSTE kannattaa työryhmän ehdotusta, että toimeentulotukilakiin selkiytettäisiin miten ja miltä osin perustoimeentulotukeen sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain säädöksiä ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteita.

Työryhmä ehdottaa myös, että lakiin selkiytettäisiin, missä tilanteissa Kelan etuuskäsittelyssä voidaan käyttää harkintaa. Tämä on kannatettavaa. Harkintaa tulee aina käyttää asiakkaan eduksi niin, että se helpottaa hänen tilannettaan. Harkintaa tulee tehdä niin, että sillä pitkäjänteisesti tuetaan asiakkaan itsenäistä selviytymistä. Esimerkiksi opiskelijan tarvitessa lyhytaikaisesti toimeentulotukea sairauspäivärahopäätöksen odotusajalla, voi olla kohtuutonta vaatia purkamaan ASP-tili.

Sosiaalihuollon lausunto päätöksenteon lähtökohdaksi

Työryhmä ehdottaa, että kun sosiaalihuolto laatii lausunnon asiakkaansa perustoimeentulotuen käsittelyyn liittyvän harkinnan tueksi, tulee Kelan huomioida se päätöksenteossaan. Sosiaalihuollon lausunto tulisi ottaa päätöksenteon lähtökohdaksi, josta poikkeamiseen pitäisi olla selkeä syy. Tämä on kannatettavaa, jotta sosiaalihuollon näkemysten ja harkinnan näkyminen perustoimeentulotuen myöntämisessä vahvistuisi ja yhdenmukaistuisi. Lausunnon huomioiminen tulee kirjata lakiin yksiselitteisesti. Nyt sosiaalihuollon selvityksiä asiakkaan tilanteesta on huomioitu vaihtelevasti. Huolta on meille tuotu esiin esimerkiksi kohtuuttomissa tilanteissa tehdyistä asumismenojen kohtuullistamisista, joihin sosiaalitoimen lausunnoilla ei ole ollut merkitystä.

Laskelman merkityksen tarkentaminen

SOSTE kannattaa työryhmän ehdotusta sen tarkemmasta määrittelystä, että pienen ylijäämän tilanteessa Kelalla olisi mahdollisuus myöntää tukea. Toimeentulotukilaki mahdollistaa tälläkin hetkellä toimeentulotuen myöntämisen, vaikka laskelma on ylijäämäinen ja myös Kelan toimeentulotuen etuusohjeissa on linjauksia tilanteista, joissa asiakkaalle voidaan myöntää esimerkiksi maksusitoumus lääkkeisiin pienestä ylijäämästä huolimatta. Harkinnan toteutumisen ja yhdenmukaisten ratkaisukäytäntöjen varmistamiseksi on kuitenkin tarpeen tarkentaa sääntelyä.

Kannatettavia ovat myös ehdotukset laskelman merkityksen tarkentamisesta. On hyvä, että kiireellisissä tapauksissa tai ihmisen tilanteen muuten sitä vaatiessa, voitaisiin päätös tehdä ilman laskelmaa.

On myönteistä, että laskelman tiedot voitaisiin tarvittaessa välittää myös kunnasta Kelaan. Näin ihmiset eivät joudu moneen kertaan toimittamaan samoja tietoja eri toimijoille. Järjestökentällä koetaan, että tiedonvaihto viranomaisten välillä on jäykkää ja vastuu olennaisten tietojen siirtymisestä on liikaa asiakkaan vastuulla. Myös Sosiaalibarometreissa on tullut ilmi, että toimeentulotuessa on viranomaisten välisessä tiedon vaihdossa puutteita. Erityisesti Kela ei saa riittävästi tietoa asiakkaan asian käsittelystä kunnassa. Se ei esimerkiksi pääse näkemään asiakkaan täydentävää toimeentulotukipäätöstä ja sen liitteitä, joilla voi olla merkitystä perustoimeentulotukea myönnettäessä ja joutuu pyytämään niitä uudelleen asiakkaalta. Tai Kela ei saa tietoa siitä, miten sen sosiaalityön piiriin ohjaaman asiakkaan tilanne etenee, tavoitetaanko asiakasta ylipäättään. On kannatettavaa, että asiakkaan asian parempaa hoitamista varten sosiaalihuollon oikeutta välittää tietoa oma-aloitteisesti Kelalle lisättäisiin. Tämä palvelisi myös aidosti yhteisen asiakassuunnitelman tekemistä. Asiakkaan näkökulmasta parempi termi suunnitelmalle olisi asiakkaan palvelusuunnitelma.

Kannatettavaa on myös sen määrittely tarkemmin, miten jälkikäteen huomioitavat tulot huomioidaan ja takautuva laskelman tehdään. On erittäin tärkeää, että asiakkaille viestitään hyvin selkeästi ja ymmärrettävästi, miten tulot huomioidaan, jotta he osaavat varautua tilanteeseen. Kannatettava ehdotus on myös, että jos asiakas esittää, että tulot tai varat on jo käytetty toimeentulotuessa hyväksyttäviin menoihin, niitä ei enää huomioida.

Toimeentulotuen perusosan sisältö olisi tarpeen määrittellä uudelleen. Muun muassa puhelin- ja/tai verkkoliittymien kulut tulisi huomioida perusosassa.

Valtakirjalla toimeentulotukiasiointia tulisi kehittää. Sitä tarvitaan usein tilanteessa, joissa asiakas ei osaa tai esimerkiksi sairauden takia jaksa hoitaa asioitaan. Nyt valtakirja oikeuttaa vain tekemään hakemuksen ja lähettämään liitteitä. Valtuutettu ei voi kuitenkaan seurata asian käsittelyä mitenkään. Päätökset ja tiedot maksatuksesta menevät hakijalle itselleen, samoin lisäselvityspyynnöt, jolloin on riski, että lisäselvitykset jäävät antamatta. Suomi.fi-valtuutus olisi parannus paperivaltakirjaan. Valtuutetun tulisi voida omalla tunnistautumisella valtakirjan perusteella nähdä tuenhakijan tiedot.

Toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimeen asiakasnäkökulma mukaan

SOSTE kannattaa ehdotusta STM:n yhteyteen perustettavasta toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimestä. Eri viranomaisten toimiva yhteistyö on keskeistä asiakkaan asian sujuvan käsittelyn onnistumiseksi. On hyvä selkeyttää toimeentulotukea koskevien suositusten ja ohjeiden merkitystä ja asemaa ja sitä, kuka niitä antaa ja mistä asioista. Yhteistyöelimestä tulee olla mukana myös asiakkaiden ja heitä edustavien sosiaali- ja terveysalan järjestöjen näkökulma.

2. Toimeenpanolla on keskeinen merkitys ihmisten saaman palvelun paranemisessa

Toimivaksi todetut yhteistyökäytännöt käyttöön valtakunnallisesti

On erittäin kannatettavaa, että hyväksi todettuja yhteistyömalleja otetaan laajasti käyttöön. Sosiaalibarometri 2021:5:ssa tuli esille, että Kelan ja kuntien kesken käytössä olevissa yhteistyön toimintatavoissa ja yhteistyön laajuudessa on selviä alueellisia eroja. Runkas kolmannes vastaajista raportoi, että alueella on käytössä ainakin kolme erilaista yhteistoiminnan tapaa. Toisaalta vajaa kolmannes vastaajista raportoi, ettei alueella ole käytössä minkäänlaisia paikallisia toimintamalleja yhteistyölle. Tulokset osoittivat laajaalaisen yhteistyön kantavan hedelmää. Alueilla, joilla yhteistyötä toteutetaan useammalla eri tavalla, yhteistyön arvioidaan sujuvan keskimääräistä paremmin. Toimiviksi osoittautuneita käytäntöjä on levitettävä valtakunnallisesti, jotta ihmiset olisivat yhdenvertaisessa asemassa joka puolella maata.

Ohjausta, tiedottamista ja osaamista kehitettävä

Kannatettavaa on työryhmän ehdotusten mukaisesti painottaa Kelassa asiakkaan asian yksilöllisempää käsittelyä. Asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen perehtyminen vaatii aikaa ja tähän on varattava resursseja.

Myös tietojärjestelmien kehittäminen on myönteistä. Kannatettavia ovat myös ehdotukset järjestelmän ohjauksen, tiedottamisen ja osaamisen kehittämiseksi.

Asiakkailla on tarjottava nykyistä selkeämpää neuvontaa ja ohjausta tuen hakemisesta. Niille ihmisille, joilla on monimutkaisia tilanteita ja haasteita sähköisessä asiointissa, on turvattava riittävä henkilökohtainen asiointimahdollisuus.

SOSTEn jäsenjärjestöistä kerrotaan, että ihmiset kaipaavat selkeämpää tietoa siitä, mitä kuluja hyväksytään ja mitkä kulut kuuluvat perustoimeentulotukeen ja mitkä taas harkinnanvaraiseen. Monelle ihmiselle on epäselvää, mitä kuluja voi hakea jälkikäteen, mihin myönnetään maksusitoumus ja mitä ylipäättään korvataan. Monelle on esimerkiksi epäselvää, mitä tarkoittaa perustoimeentulotuessa hyväksyttävät terveystienot, koska moni kuvittelee perustoimeentulotuen tarkoittavan vain perusosaa. Ihmisille on myös epäselvää, mistä tukea kuuluu hakea, jos tarve ei ole jatkuva, vaan johtuu esimerkiksi yhden kuukauden erityisen suurista kuluista. Pitkäaikaissairauden kulut painottuvat alkuvuoteen ja erityisen kalliita lääkkeitä käyttävien kohdalla suurin osa vuoden kuluista voi tulla maksettavaksi kerralla tammikuussa. Poikkeuskuukausiksi tulisi olla selkeä ohjeistus, miten ja mistä tukea voi hakea ilman, että joutuu pahimmillaan käymään läpi kaikki tulonsa ja menonsa tarkkoine liitteineen sekä Kelan että sosiaalitoimen kanssa.

Sosiaalihuollon asiantuntemusta on parannettava Kelassa. Sosiaalihuollon osaajia on palkattava lisää ja etuuskäsittelijöille on mahdollistettava nykyistä runsaampi työajan käyttö sosiaalityön tarpeen arviointiin. Sosiaalibarometri 2021:5:ssa tuli esiin, että sosiaalityön asiantuntemuksen Kelassa arvioi sekä Kelan esihenkilöistä että työntekijöistä riittämättömäksi vajaa kolmannes (30 %). Kuntien sosiaalityöntekijöistä tätä mieltä oli yli puolet (57 %).

3. Kannatettavia jatkokehitysehdotuksia

Kiireellisen tuen ja perusosan alentamisen prosessien kehittäminen

Työryhmä esittää myös tärkeitä jatkoselvitystä vaativia kysymyksiä, joiden selvittelyä jatketaan virkatyönä. Esimerkiksi kiireellisen tuen tarjoamisen prosessit on saatava mahdollisimman sujuviksi.

Perusosan alentaminen on sosiaaliturvan ankarin sanktiointikeino, koska se kohdistuu viimesijaiseen etuuteen. SOSTE näkee, että toimeentulotuen perusosan alennukset eivät ole tehokkaita keinoja kannustaa ihmisiä työllistymään. Näissä tilanteissa ihminen usein tarvitsisi palveluita ja tukea sekä tilanteensa syvällisempää selvittämistä. Sanktioilla on järjestöjen kenttätyössä huomattu laajalti tarkoituksenmukaisuuden vastainen vaikutus. Sanktioiden pelossa ihmiset eivät hae apua esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn ongelmiinsa, sillä he pelkäävät menettävänsä etuutensa. Tämä työntää ihmisiä syvemmälle marginaaliin sen sijaan, että heitä autettaisiin kuntoutumaan tai etsimään ratkaisuja työllistymiseen. Sosiaalibarometri 2021:2:ssa noin kolmasosa sosiaalityöntekijöistä oli valmis luopumaan perusosan alennuksista.

SOSTE mielestä päätöstä toimeentulotuen perusosan alentamisesta ei pitäisi tehdä Kelassa vaan sosiaalityöntekijän tulisi siitä aina päättää. Asiakkaan kokonaistilanne tulee selvittää syvällisesti ja tarjota tukea tilanteesta eteenpäin pääsemiseen. Perusosan alennusta ei tule voida ketjuttaa ja jatkaa pitkään. Yksinhuoltajien kohdalla tulee perusosan alentamisen yhteydessä aina selvittää mahdollisuus järjestää lasten hoito työssäkäynnin tai palveluun osallistumisen ajaksi. Alennusta ei saa toteuttaa, mikäli hoitomahdollisuuksia ei ole. Nykyisin osalle asiakkaista tämä hyväksytään syyksi kieltäytyä työstä, osalle ei.

Sosiaaliturvakomitean jatkettava viimesijaisen turvan kehittämistä

Työryhmän ehdotukset sosiaaliturvakomitean työhön ovat kannatettavia. Komitean tulee kehittää järjestelmää niin, että jatkossa yhä harvempi joutuu pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan. Pääallekkäisten etuuksien myöntäminen samoihin kuluihin monimutkaistaa järjestelmää ja viimesijaisen toimeentulotuen varaan päätyminen lisää myös kannustinloukkuja. SOSTE on työryhmän kanssa samaa mieltä, että tavoitteeseen päästään ensisijaisten etuuksien tasoa ja kattavuutta parantamalla. Tulee myös huomioida, että etuudelta toiselle siirtyminen aiheuttaa tulottomuusjaksoja ja toimeentulotuen tarvetta. Näitä nivelkohtia sujuvoittamalla voidaan vähentää toimeentulotuen tarvetta. Kannatettavaa on myös, että asumistukea kehitetään niin, että mahdollisimman harvan tarvitsee hakea toimeentulotukea, jos asuu kohtuuhintaisessa asunnossa.

SOSTE kannattaa myös ehdotusta työttömyysturvan maksamisen muuttamisesta kuukausikohtaiseksi. Se helpottaisi asiakkaan oman talouden suunnittelua. Kannatettavaa olisi myös, että opintolainaa ei voisi nostaa kerralla koko vuodeksi, vaan useammassa erässä.

Kannatettavaa on lapsen tulojen ja vanhempien elatusvelvollisuuden sekä toimeentulotuen viimesijaisuuden välisen suhteen selvittäminen. Lapset on otettava paremmin huomioon toimeentulotuessa. Toimeentulotukea saavan perheen lapsella on oltava oikeus hankkia lisärahaa ilman, että perheen tukea leikataan. Lapsen kohtuulliset kesäansiot tai muut kohtuulliset tulot kuten lahjat eivät saa vaikuttaa perheen toimeentulotukeen. Lapsen harrastusmenot tulee huomioida menona toimeentulotuessa. Lapsen tapaamiskulut pitää huomioida matkat maksaneen vanhemman toimeentulotukilaskelmassa todellisten kulujen mukaisesti, ei vain etävanhemman toimeentulotuessa, kuten Kela nyt tekee. Vuoroasuvien lasten kohdalla tulee huomioida, että molemmat vanhemmat joutuvat maksamaan kiinteitä kuluja myös niiltä viikoilta, jolloin lapsi ei asu heidän luonaan.

Kannatettavaa on sen selvittäminen, onko työttömyysturvan karenssia seuraava toimeentulotuen perusosan alentaminen oikeellinen seuraamus, jos henkilö ei ole työttömyysturvaa saadessaan ollut toimeentulotuen hakija tai saaja. Karenssipolitiikka tulee ylipäätään linjata uudelleen, sillä karenssit ajavat ihmisiä toimeentulotuen asiakkaiksi ja ovat yksilöllisissä tilanteissa usein kohtuuttomia. Karenssien uhka ohjaa ihmisiä passiivisuuteen siinä pelossa, että toimii vahingossa väärin.

Yhteys meneillään oleviin uudistuksiin huomioitava

Tärkeää jatkotyössä on huomioida muut meneillään olevat uudistukset ja niiden yhteys toimeentulotukeen, kuten työllisyyspalveluiden kehittäminen ja hyvinvointialueiden rakenteiden luominen sote-uudistuksessa.

Toimeentulotuen kehittämisessä on tärkeää huomioida myös asiakasmaksulain uudistus, jonka mukaan asiakasmaksujen alentamisen tai perimättä jättämisen tulee olla ensisijaista toimeentulotuen hakemiseen nähden. Uudistuksen tulee toteutua asiakkaan kannalta oikeudenmukaisesti ja siksi on tärkeää, että myös toimeentulotuessa osataan ohjeistaa ja neuvoa asiakkaita maksujen alentamisen suhteen. On myös tärkeää, että jos alentaminen ei jostain syystä onnistu, asiakas saa edelleen toimeentulotukea eikä jää tyhjän päälle tai joudu eri tahojen pompoteltavaksi.