

LAUSUNTO

6.2.2014

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta

Eduskunta

Viite: Asiantuntijakuuleminen sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa 12.2.2015

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteiden poliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 199 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä 61 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Liitteenä SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n lausunto yllä mainitusta asiasta.

Lisätietoja: erityisasiantuntija Anna Järvinen, anna.jarvinen@soste.fi, puh. 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

Keskeinen sisältö

Yhteenvedona SOSTE toteaa kannattavansa lämpimästi perustoimeentulotuen siirtämistä Kelaan. Näemme, että uudistuksessa on ongelmia ehkäiseviä ja hyvinvointia edistäviä vaikutusmahdollisuuksia mm. ihmisten yhdenvertaisuuden lisääntymisen ja toimeentulotuen alikäytön vähenemisen myötä.

SOSTE painottaa, että uudistuksessa tulee vahvasti panostaa sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden ohjaamiseen Kelasta kuntiin ja Kelan työntekijöiden asiantuntemusta tältä osin tulee lisätä. Uudistuksen yhteydessä tulee miettiä uusia keinoja ja etsivän sosiaalityön muotoja niiden tavoittamiseksi, joiden elämänhallinta on heikkoa ja jotka eivät itse osaa, jaksaa tai ole motivoituneita hakeutumaan sosiaalityön palvelujen piiriin.

SOSTE näkee, että kun toimeentulotuen saanti on pidempiaikaista, tulee arvioida asiakkaan sosiaalityön tarve. Tämä tulee kirjata lakiin ja määritellä myös määräaika, jonka jälkeen arviointi on tehtävä.

Jotta kuntien resursseja vapautuu sosiaalityön kehittämiseen ja asiakkaiden kohtaamiseen, tulee perustoimeentulotuessa huomioida perusmenot niin kattavasti, että kuntiin jää vain aidosti harkintaa vaativa toimeentulotuki. SOSTE näkee, että täydentävä normitettavissa oleva tuki voitaisiin kokonaisuudessaan sisällyttää perustoimeentulotukeen ja nykyisentyyppinen ehkäisevä tuki voitaisiin erottaa omaksi vahvasti sosiaalityöhön kytköksissä olevaksi työvälineeksi. Tällainen ehkäisevä tuki voi parhaimmillaan olla mekanismi, joka katkaisee myös pidempikestoisen toimeentulotuen tarpeen ja tukee asiakkaan omaehtoista suoriutumista.

SOSTE näkee tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö käyttää ohjausmahdollisuuttaan ja varmistaa, että uudistuksen yhteydessä kunnissa sosiaalityön resurssit säilyvät.

Niin lakimuutosta tehtäessä kuin toimeenpanossa ja toteutuksessa on pidettävä huoli ihmislähtöisen näkökulman säilymisestä. Uuden lain toteutumista ja sen mukaisien palvelujen vaikuttavuutta, saatavuutta ja laatua tulee arvioida ja seurata.

1. SOSTE kannattaa perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen siirtämistä Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi

SOSTE kannattaa esitystä toimeentulotukilain muuttamisesta niin, että perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirrettäisi Kelaan. SOSTE pitää tärkeänä uudistuksen tavoitetta lisätä toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaisuutta ja helpottaa asiointia.

Toimeentulotuen saajille myönteistä on, että päätöksen teon arvioidaan nopeutuvan. Etuuksien yhteensovitus olisi jatkossa helpompaa, lyhytaikaisen työn vastaanottaminen kannattavampaa ja lisäksi vältettäisiin etuuksien takaisinperintää, joka helposti romuttaa vähävaraisen talouden. Uudistus säästäisi hallintokuluissa, ja antaisi lisäksi kunnille mahdollisuuden suunnata resursseja sosiaalihuollon asiakastyöhön.

Perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan ovat aiemmissa selvityksissä kannattaneet niin kansalaiset kuin kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat ja Kelan toimistojen johtajat (mm. Sosiaalibarometri 2014 ja Kelan teettämä kansalaiskysely 2014).

Sosiaalibarometrin mukaan Kela-siirtoa kannattaa 91 % Kelan toimistojen johtajista ja 68 % kuntien sosiaali- ja terveysjohtajista. Sosiaalibarometrin vastaajista suurin osa näki, että uudistuksen myötä kansalaisten yhdenvertaisuus lisääntyisi (sosiaali- ja terveysjohtajista 78 %, Kelan toimistojen johtajista 94 %) ja asiakkaat saisivat varmemmin myös muut heille kuuluvat etuudet (sosiaali- ja terveysjohtajista 60 %, Kelan toimistojen johtajista 93 %). Vastaajat arvioivat myös, että toimeentulotukea saisi nykyistä useampi siihen oikeutettu (sosiaali- ja terveysjohtajista 55 %, Kelan toimistojen johtajista 81 %). Turhan byrokratian usкои vähenevän 52 % sosiaali- ja terveysjohtajista ja 88 % Kelan toimistojen johtajista.

Kelan kansalaiskyselyn tulosten mukaan 67 % kansalaisista on Kela-siirron kannalla. Enemmistö suomalaisista arvioi, että Kela-siirron myötä asiakkaan oikeudet toteutuisivat paremmin ja tasa-arvoisemmin. 69 % vastanneista pitää todennäköisenä, että asiakas saisi varmemmin myös muut etuudet, joihin hän on oikeutettu. Lisäksi 62 % arvioi, että kansalaisten välinen yhdenvertaisuus lisääntyisi ja reilu puolet (54 %) arvioi, että toimeentulotukea saisi nykyistä useampi siihen lain mukaan oikeutettu.

Suuri osa toimeentulotuen asiakkaista asioi jo tälläkin hetkellä pääasiallisesti kirjallisessa etuus käsittelyssä, eikä tapaa sosiaalityöntekijää lainkaan toimeentulotukea hakiessaan. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan ei heidän kohdallaan käytännössä juurikaan muuta tilannetta tältä osin.

Perustoimeentulotuen siirto Kelalle oletettavasti turvaisi viimesijaisen etuuden yhdenvertaisemmin kaikille siihen oikeutetuille. Tutkimusten perusteella toimeentulotuessa on alikäyttöä, joka voi johtua mm. tietämättömyydestä tai riittämättömistä resursseista hakea tukea. Tuen hakeminen voidaan kokea myös nöyryyttäväksi tai leimaavaksi. Toimeentulotuen alikäyttäjillä on havaittu monenlaista huono-osaisuutta. He kokevat muuta väestöä useammin elävänsä köyhyydessä, heillä on muita useammin puutetta välttämättömyyshyödykkeistä ja ylivielkaantumista. Näiden henkilöiden saaminen heille kuuluvan tuen piiriin parantaisi heidän taloudellista tilannettaan ja elämänlaatuaan, ja pitkällä tähtäimellä tuottaisi myös kustannushyötyjä ehkäisemällä ongelmien syvenemistä.

2. Uudistuksessa varmistettava asiakkaiden ohjautuminen sosiaalityön piiriin

Parhaimmillaan Kela-siirto mahdollistaa nimenomaan sosiaalityön kohdentumisen sitä todella tarvitseville. Kun sosiaalityön resurssit eivät mene perustoimeentulotuen myöntämiseen, aikaa jää asiakkaiden ja heidän ongelmiansa kohtaamiseen. Toisaalta Sosiaalibarometrissa (2014) 69 % sosiaali- ja terveysjohtajista arvioi, että uudistuksen myötä entistä useampi toimeentulotuen saaja jäisi vaille tarvitsemaansa sosiaalityötä.

SOSTE painottaa, että uudistuksessa tulee vahvasti panostaa sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden ohjaamiseen Kelasta kuntiin ja Kelan työntekijöiden asiantuntemusta tältä osin

tulee lisätä. Esimerkiksi sosiaaliohjaajien palkkaaminen Kelan toimipisteisiin vahvistaisi tällaista osaamista. Henkilökunnan koulutuksen sisällöissä tulee huomioida myös erityis- ja marginaaliryhmiin liittyvät osaamistarpeet. Kuntien ja Kelan yhteistyötä tulee tiivistää ja kehittää.

Esityksen mukaan Kelalle tulee velvollisuus tiedottaa asiakkaille oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun kunnan sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa. Esityksessä todetaan, että neuvonnan tulee tapahtua sellaisella tavalla ja sellaisessa muodossa, että asiakas voi sen ymmärtää. Vaikka tieto olisi kuinka selkokielistä, ei se välttämättä saa kaikkia hakeutumaan palvelujen piiriin, vaikka he siitä hyötyisivätkin. ***Uudistuksen yhteydessä tulee miettiä uusia keinoja niiden tavoittamiseksi, joiden elämänhallinta on heikkoa ja jotka eivät itse osaa, jaksaa tai ole motivoituneita hakeutumaan sosiaalityön palvelujen piiriin.***

SOSTE näkee, että kun toimeentulotuen saanti on pidempiaikaista, tulee arvioida asiakkaan sosiaalityön tarve. Tämä tulee kirjata lakiin ja määritellä myös määräaika, jonka jälkeen arviointi on tehtävä. Tämän lisäksi Kelaan tulisi saada jonkinlainen sähköinen ”hälytysjärjestelmä” tai tarkistuslista, jonka perusteella arvioitaisi, millaisissa tilanteissa asiakas pitäisi ohjata kunnan sosiaalipalvelujen piiriin (vrt. nyt kunnissa etuuskäsittelyssä oleva huoliseula).

3. Perustoimeentulotuessa tulee huomioida perusmenot mahdollisimman laajasti

SOSTE näkee tärkeänä, että luonnoksessa esitetään perustoimeentulotuen sisältöä muutettavaksi niin, että menoeriä siirrettäisi nykyisen täydentävän toimeentulotuen puolelta perustoimeentulotukeen. Asiakkaiden kannalta on myönteistä, mitä selkeämmin tukea pystyy hakemaan ns. yhdeltä luukulta. Uudistuksessa tulee siirtää kaikki helposti normitettavissa olevat kulut perustoimeentulotukeen niin, että kuntiin jää vain aidosti harkintaa vaativat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätökset. Näin vain taloudellista tukea tarvitsevat asiakkaat siirtyvät Kelan palveltaviksi ja kuntien resurssit voidaan käyttää paremmin varsinaiseen sosiaalityöhön ja harkintaa vaativiin päätöksiin.

Uudistuksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että asumismenot korvataan perustoimeentulotuesta niin, että asiakkaita ei ohjaudu asumiskulujen takia kuntien täydentävän toimeentulotuen asiakkaiksi kuin erityistapauksissa (kriisimajoitus tms.). Esityksessä todetaan, että perustoimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen tarpeellinen suuruus arvioitaisi jatkossakin lähtien tosiasiallisista kustannuksista ja kohtuulliset asumismenot otettaisi yleensä huomioon todellisen määräisinä. Käytännön toiminnassaan Kela voisi hankkia kunnista viitetietoja kuntakohtaisista asumismenoista ja käyttää näitä tietoja arvioidessaan kunkin kunnan ja alueen perustoimeentulotuessa hyväksytyä asumismenojen tasoa. Sillä, mille tasolle Kela käytännössä hyväksyttävät asumiskulut rajaa, on oleellinen vaikutus siihen, kuinka paljon toimeentulotuen asiakkaita kunnille jää uudistuksen jälkeen.

Tällä hetkellä kuntien huomioon otettavia asumismenoja koskevat ohjeistukset ja omat normit ovat vaihtelevia ja kansalaisten alueellinen yhdenvertaisuus ei kaikilta osin toteudu. Noste-lehden toimeentulotukiselvityksessä todetaan, että esimerkiksi Helsingissä kohtuulliseksi

vuokraksi katsotaan yhden hengen talouksissa 650 euroa ja halvempien vuokrien Vantaalla 675 euroa kuukaudessa. Myös kohtuullisen vesimaksun tai sähkölaskun määrittely vaihtelee kunnittain, esim. Vantaalla kohtuulliseksi vesimaksuksi arvioidaan 18 euroa, Lahdessa 25 euroa. (Noste 5/2013.) On toivottavaa, että Kela-siirron myötä perusteettomia alueellisia eroja asumiskulujen huomioimisessa tasataan.

Toivottavaa on myös, että uudistuksen myötä huomioon otettavien tulojen ja varojen käytännön linjaukset yhtenäistetään niin, että jatkossa esim. satunnaisten rahalahjojen, pitkäaikaisasiakkaiden veronpalautusten yms. huomioimisessa ei ole perusteettomia alueellisia eroja. Myös erityisryhmien (esim. vangit) tuen myöntämiskäytännöt tulee yhdenmukaistaa. Käytäntöjen yhdenmukaistaminen ei saa tarkoittaa asiakkaan kannalta taloudellisesti epäedullisimpien linjausten ottamista yleiseksi tasoksi.

Perusosaan sisältyvien terveydenhuoltomenojen määrittelyn selkeytys on myönteistä. Myönteistä on myös, että jatkossa perusmenoina huomioitaisiin lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot. Myös lasten päivähoitomaksut ja välttämättömän henkilötodistuksen tai matkustusasiakirjan hankintamenot on järkevää sisällyttää perustoimeentulotukeen.

Tällä hetkellä täydentävästä toimeentulotuesta suuri osa on ns. normitettua toimeentulotukea, joka täydentää perustoimeentulotukea, ja jonka usein käytännössä myöntää etuuskäsittelijä. Esityksen mukaan nykyisestä täydentävästä toimeentulotuesta jäisi edelleen kuntiin myönnettäväksi monia nykyisin varsin normitettuja menoeriä (kodin peruskalustus, jääkaappi ja liesi, pyykinpesukone, astiat ja kodintekstiilit, lastenvaunut, lasten harrastusmenot, hautausmenot jne.). Näin kuntiin oletettavasti jäisi edelleen myös etuuskäsittelijöitä. Mikäli heitä ei jää, jää normitettu täydentävän tuen myöntäminen sosiaalialan ammattilaisille, eikä heidän aikaansa vapaudu varsinaiseen sosiaalityöhön niin kuin on ajateltu.

SOSTE näkee, että täydentävän toimeentulotuen normitettavissa olevia osia tulee siirtää ehdotettua laajemmin perustoimeentulotukeen Kelan hoidettavaksi, jotta kuntien sosiaalityön resurssit vapautuu aidosti asiakkaiden kohtaamiseen. Perustoimeentulotuen laajempi määrittely olisi myös yhdenvertaisempi ja alueellisesti tasapuolisempi.

4. Perusosan alentamisesta ei saa tulla automatisoitu käytäntö

Esityksessä todetaan, että perusosan alennuksen yhteydessä on kunnan yhdessä muiden tarvittavien toimijoiden kanssa laadittava asiakkaalle suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kelan tulee tiedottaa hakijaa kunnan velvollisuudesta suunnitelman laadintaan sekä toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tieto perusosan alentamista koskevasta päätöksestä. Voidaan olettaa, että perusosan alentamista ruvetaan Kelassa soveltamaan varsin normitetusti kriteerien täytyessä.

Laissa sanotaan, että perusosan alentamista koskeva päätös voidaan tehdä vain edellyttäen, että se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä

toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Esityksen mukaisessa tilanteessa päätös perusosan alentamisesta kuitenkin tehdään ensin ja asiakkaan kokonaistilannetta arvioidaan perusteellisemmin suunnitelman teon yhteydessä vasta jälkepäin kunnassa. Tämä todennäköisesti aiheuttaa tilanteita, joissa kunta joutuu toteamaan, että alennusta ei tulisi tehdä, mikä aiheuttaa asiakkaan asian turhaa pallottelua edestakaisin ja vaikeuttaa hänen toimeentuloaan. **Päätökset perusosan alentamisesta tulee tehdä vasta asiakkaan kokonaistilanteen laajemman selvittämisen jälkeen.** Perusosan alentamisen on todettu kaiken kaikkiaan olevan varsin toimimaton työkalu vaikuttaa asiakkaan tilanteeseen.

5. Toimeentulotuen hakeminen asiakkaan näkökulmasta mahdollisimman yksinkertaiseksi

Tuen hakemisen pitää olla asiakkaalle mahdollisimman selkeää ja helppoa. Esityksen mukaan toimeentulotukihakemukset toimitettaisiin pääsääntöisesti Kelalle. Samalla hakemuksella voisi hakea sekä perustoimeentulotukea että täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Kela tekisi ensin päätöksen perustoimeentulotuesta, jonka jälkeen se siirtäisi hakemuksen täydentävää ja ehkäisevää tukea koskevilta osilta kuntaan. Jos asiakkaalla olisi voimassa oleva päätös perustoimeentulotuesta, tulisi hänen hakea täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea suoraan kunnasta. Jos asiakas tietää, että ei ole oikeutettu perustoimeentulotukeen, mutta haluaa hakea harkinnanvaraista tukea kunnasta, tuleeko hänen silti tehdä hakemus Kelan kautta, saadakseen ensin kielteisen päätöksen perustoimeentulotuesta?

Kaksiportaisessa järjestelmässä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittelyaika noin kaksinkertaistuisi. Tämän voi nähdä olevan kohtuullista, kun asiakas kuitenkin saa päätöksen perustoimeentulosta nykyisen aikarajan puitteissa ja kiireellisissä tapauksissa päätös on tehtävä samana tai seuraavana arkipäivänä. Jos harkinnanvaraista tukea on mahdollista hakea kunnasta myös suoraan, vähentää tämä käsittelyaikojen pidentymistä.

Esityksessä todetaan, että Kelalle ei lähtökohtaisesti siirry siirtovelvoitetta, jos hakija ei ole yksilöinyt tiettyä menoa, joka voitaisi ottaa huomioon täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea myönnettäessä. SOSTE painottaa, että vähänkin epäselvissä tilanteissa Kelan tulee hallintolain velvoitteen mukaisesti huolehtia asian riittävästä ja oikeudenmukaisesta selvittämisestä. SOSTE näkee, että asiakkaan ei tarvitse tuntea toimeentulotuen rakennetta ja hahmottaa, mitä toimeentulotuen lajia hän hakee, vaan Kelan tulee toimittaa hakemus eteenpäin kuntaan, jos havaitsee sen sisältävän ehkäisevään tai täydentävään toimeentulotukeen liittyviä menoja, vaikka asiakas ei osaisi niitä selkeästi yksilöidä.

Toimeentulotuen eri lajien hakeminen eri tahoilta luultavasti aiheuttaa alkuun hämmennystä asiakkaissa. Osa asiakkaista ei välttämättä ymmärrä hakea täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea perustoimeentulotuen lisäksi. Siirtymävaiheessa tulisi panostaa vahvasti sekä yleiseen tiedottamiseen, että asiakkaiden henkilökohtaiseen ohjaukseen.

Kela on panostanut vahvasti sähköisten palvelujen kehittämiseen. Myös niiden henkilöiden, joilla ei ole mahdollisuutta hankkia omaa tietokonetta ja verkkoyhteyksiä, mahdollisuudet

asiointiin täytyy turvata. Myös henkilöiden, joiden ei ole tällä hetkellä mahdollista saada pankkitunnuksia (esim. luottohäiriöiden takia), tilanne sähköisen tunnistautumisen osalta on ratkaistava.

Täydentävän toimeentulotuen kohdalla on luontevaa, että asiakkaan oikeus perustoimeentulotukeen täytyy olla ensin selvitetty ja hakemus täydentävästä tuesta ohjataan vasta tämän jälkeen kuntaan. Oikeus ehkäisevään toimeentulotukeen ei kuitenkaan ole yhtä suorasti yhteydessä perustoimeentulotuen laskelmaan. Jatkossa olisikin hyvä miettiä toimeentulotuen rakennetta uudelleen. ***Täydentävä normitettavissa oleva tuki voitaisiin kokonaisuudessaan sisällyttää perustoimeentulotukeen ja nykyisentyyppinen ehkäisevä tuki voitaisiin erottaa omaksi vahvasti sosiaalityöhön kytköksissä olevaksi työvälineeksi. SOSTE näkee, että tällainen ehkäisevä tuki voi parhaimmillaan olla mekanismi, joka katkaisee myös pidempikestoisen toimeentulotuen tarpeen ja tukee asiakkaan omaehtoista suoriutumista.***