

Minna Kivipelto

3.10.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta 4.10.2022**Asia: THL:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 127/2022 vp)**

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua ja olla kuultavana hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 127/2022 vp). Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. THL keskittyy lausunnossaan arvioimaan sitä, miten hallituksen esitys mahdollistaa sen, että perustoimeentulotukea, ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea tarvitsevat asiakkaat saavat tarvitsemansa perustoimeentuen Kelasta ja ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen hyvinvointialueiden sosiaalihuollosta ja miten esitykseen kirjatut yhteistyövelvoitteet ja -suositukset tukevat asiakkaiden palvelutarpeiden tyydyttymistä.

Vaikutukset toimeentulotukea ja sosiaalityötä tarvitseviin

Toimeentulotukilakia ollaan tarkentamassa niin, että asiakkaiden yhdenvertaisuus tuen ja palvelujen saajina paranee niin Kelassa kuin hyvinvointialueen sosiaalityössä. Esitys korjaa niitä ongelmakohtia, joita tunnistettiin ja ennakoitiin, kun perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan valmisteltiin ja jotka sittemmin todentuivat Kela-siirron jälkeen 2017. On hyvä, että laissa korostetaan, että toimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. On myös hyvä, että esityksessä korostetaan asiakkaan oikeutta henkilökohtaiseen keskusteluun ja sitä, että asiakasta on neuvottava ja ohjattava selkeällä tavalla esimerkiksi hakeutumisessa hyvinvointialueen sosiaalityöhön. Myös sosiaalityön asiantuntijan kuuleminen ja lausunto tukisi asiakkaan tilanteen monipuolista arviointia tilanteessa, jossa asiakas ei välttämättä itse kykene tuoda esiin kaikkia tilanteeseensa liittyviä seikkoja tai joissa asiakkaan oma näkemys ei riitä.

Esityksessä on uutena myös perusosan alentamiseen liittyvän prosessin tarkennus. Asiakkaan perusosaa ei enää välttämättä alennettaisi, vaikka siihen olisi Kelan arvioimana perusteet, jos asiakkaan tai sosiaalityön edustajan kuuleminen muuttaisi ratkaisua. Prosessiin on lisätty asiakkaan kannalta muitakin parannuksia, kuten se, että Kelan on tiedotettava hakijalle etukäteen, että hakija voi välttää perusosan alentamisen toistamiseen osallistumalla palvelutarpeen arviointiin. Kelan tulee myös antaa hakijalle kohtuullinen aika palvelutarpeen arviointiin osallistumiseen ennen perusosan alentamista. Epäselväksi jää, miten moni asiakas kykenee tässä tilanteessa tekemään Kelalle riittävän selvityksen tilanteestaan, ja välttää näin perusosan alentamisen. THL onkin ehdottanut, että asiakkaita varten luotaisiin *selkeä menettelytapa ja ohjeet, kehen tai mihin tahoon (puhelinnumeroineen) hyvinvointialueella asiakas voi ottaa yhteyttä, jos tarvitsee apua selvityksen tekemisessä*. Muuten pykälä eriarvoistaa ihmisiä sen mukaan, kuka on kykenevä itsenäisesti tekemään selvityksen ennen perusosan alentamista ja kuka ei.

Asiakasta voidaan ohjata myös palvelutarpeen arviointiin, kun perusosaa ollaan alentamassa 20 prosenttia ja velvoitetaan ohjaamaan palvelutarpeen arviointiin, kun perusosaa ollaan alentamassa 40 prosenttia. Velvoite osallistua palvelutarpeen arviointiin välttyäkseen perusosan alentamiselta 40 % olisi aikuissosiaalityön eettisten periaatteiden kannalta arveluttavaa. Kaavailtu pykälämuutos lisäisi turhia sosiaalityöntekijöiden tekemiä yhteydeottoja asiakkaisiin, ja kuormittaisi jo valmiiksi ruuhkautunutta aikuissosiaalityötä tapaamisilla, joihin asiakas ei välttämättä ole sitoutunut. *Aikuisten parissa tehtävä sosiaalityö perustuu vapaaehtoisuudelle, joten siihen liittyvien velvoitteiden asettaminen on oltava tarkkaan perusteltua.*

Perusosan alentaminen toimenpiteenä on muutoinkin vähentynyt todella paljon vuoden 2019 jälkeen, jolloin niitä tehtiin yli 27 000. Vuonna 2021 alentamisia tehtiin enää vajaat 5500 ja lokakuun alkuun mennessä 2022 Kelastoon on kirjattu 2500 alentamispäätöstä. Perusosan alentaminen onkin asetettu monissa hallituksen esitykseen kohdistuneissa lausunnoissa kyseenalaiseksi.

Minna Kivipelto

3.10.2022

Vaikutukset asiakkaan asemaan häntä koskevassa yhteistyössä, tietojen siirtämisessä ja vaihtamisessa Kelan ja hyvinvointialueiden välillä

Hallituksen esityksessä Kelan ja hyvinvointialueen yhteistyöhön liittyvät pykäläehdotukset parantaisivat paljon tukea ja palveluita tarvitsevien asemaa lain edessä. Toisaalta nykysäännöstenkin puitteissa yhteistyötä on tehty, joten nähtäväksi jää, onko muutoksella käytännön merkitystä. Kaikkiaan yhteistyön osalta hallituksen esityksessä on joitain pykälätason ehdotuksia, joiden sääntelyvoima saattaa jäädä heikoksi. *Mahdollisuutena olisi korvata yhteistyön tiivistämistä koskevat pykäläehdotukset laatimalla yhteiset toimeentulotukilain soveltamisohjeet kunnille ja Kelalle.*

Esityksen pohjalta tarve siirtää tietoja Kelan ja hyvinvointialueiden välillä tulee lisääntymään. Tällä hetkellä tietojärjestelmät ja sosiaalityön käytännöt eivät vastaa tämänkaltaisia vaatimuksia. Tietojärjestelmien avulla siirretään tietoa lähinnä Kelasta kuntiin, mutta toisin päin tietoja ei pystytty vielä kunnolla siirtämään. Kelasta lähetetään kuntiin ja jatkossa hyvinvointialueille ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen hakemuksia, sosiaalityön tarveilmoituksia, tietoja perustoimeentulotuen alentamisesta ja tietoja pitkään toimeentulotukea saaneista henkilöistä. Ilmoituksia lähetetään vuositason reilut 100 000, ja suurin osa niistä koskee ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen hakemuksia. Kaksisuuntainen tietojen siirto hyvinvointialueelta Kelaan ei ole vielä täysin mahdollista vuoden 2023 alusta. Hallituksen esitys lisää kuitenkin tarvetta toimiville tietojärjestelmille, tiedon kaksisuuntaiselle liikkumiselle ja sille, että asiakirjat ja lomakkeet täyttävät tiedonsiirtoon ja määrämuotoisen tiedon edellyttämät vaatimukset. *Tietojärjestelmien on noudatettava määriteltyjä asiakirjarakenteita ja muita tietojen kirjaamiseen, tallentamiseen ja siirtämiseen asetettuja vaatimuksia.*

Esityksessä tiivistettäisiin Kelan ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välistä yhteistyötä myös siten, että Kelan käsitellessä perustoimeentulotukiasiaa ja havaitessa, että henkilön tilanteen arvioinnissa perustoimeentulotuen myöntämistä varten on tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys, sen tulee ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon. Sosiaalityöntekijän voi kuitenkin olla vaikeaa ottaa kantaa yksittäisen henkilön tilanteeseen perustoimeentulotuen käsittelemiseksi, jos hän saa ainoastaan asiakkaan tunnistetiedot sekä tiedon siitä, että hänellä on perustoimeentulotukihakemus vireillä. *Sosiaalihuollon työntekijän pitäisi henkilön tunnistetietojen lisäksi saada tietää, millaiseen tarkoitukseen ja millaisista asioista Kela tarvitsee sosiaalihuollosta asiakasta koskevaa näkemystä. Kelan ja sosiaalihuollon välisen tietojen vaihdon on pohjaututtava selkeästi ja yksiselitteisesti laadittuihin asiakirjamalleihin. Lisäksi tietojärjestelmien on oltava kahdensuuntaiset, jotta näitä tietoja voidaan siirtää tietoturvasääntöjen ja toimivasti Kelan ja hyvinvointialueiden välillä. Tällä hetkellä tietojen siirtäminen tässä kuvatulla tavalla ei ole vielä mahdollista.*

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain mukaan THL määrää lausunto-asiakirjan rakenteen ja tietosisällöt. THL:n ehdotus on, että sosiaalihuollon lausunnon muodon olisi syytä olla pääsääntöisesti kirjallinen ja vain poikkeustapauksissa suullinen. Jos toimeentulotukiasian kannalta välttämätön tieto on osana asiakasasiakirjaa, jota ei voida luovuttaa kokonaisuudessaan, pitäisi välttämättömät tiedot luovuttaa erikseen tätä tarvetta varten kirjatulla sosiaalihuollon lausunto -asiakirjalla. Jos asiakirja sisältää kokonaisuudessaan toimeentulotukiasian kannalta välttämättömiä tietoja, voisi sen luovuttaa sellaisenaan. Lausunnon voimassaoloaika on myös tärkeää määritellä, koska kyseessä voi olla asiakkaan varsin pysyvä olotila tai kertaluontoinen tilanne. Lisähaastetta tuo se, että sosiaalihuollossa asiakkaita koskevien tietojen kirjaamisessa on havaittu suuria puutteita, joten Kelasta tehtävät asiakasta koskevat arviointi- ja lausuntopyyntöjä asettavat asiakkaat eriarvoiseen asemaan keskenään, jollei sosiaalihuollossa määrämuotoinen kirjaaminen lisäänty.

Toimivien tietojärjestelmien ja asiakasasiakirjojen lisäksi tarvitaan osaamista tunnistaa toimeentulotukea hakevan asiakkaan mahdollinen sosiaalityön tarve. Kelan tekemät sosiaalityön tarveilmoitukset ovat lisääntyneet tasaisesti vuoden 2017 Kela-siirron jälkeen, jolloin tarveilmoituksia tehtiin noin 9 600. Vuonna 2021 sosiaalityön tarveilmoituksia lähetettiin kuntiin jo yli 19 000. Koska hallituksen esitys lisää entisestään Kelan ja sosiaalityön välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa asiakkaan asiassa, olisi syytä harkita yhteisten asiakirjarakenteiden

Minna Kivipelto

3.10.2022

käyttöönottoa Kelassa ja sosiaalityössä. *Erityisesti palvelutarpeen arvioasiakirja olisi syytä yhdenmukaistaa, sillä se mahdollistaisi esimerkiksi toimeentulotuen alentamiseen liittyvien tietojen määrämuotoisen ja yhdenmukaisen kirjaamisen Kelassa ja sosiaalitoimessa.*

Kuntien rahoitusosuus

Hallituksen esityksessä toimeentulotuen osittainen rahoitusvastuu säilyy kunnilla. HE:ssä asiaa perustellaan sillä, että kunnilla on edelleen keskeinen rooli sivistystoimen palveluissa, asuntopolitiikassa ja alueen elinvoiman ylläpidossa, joiden avulla kunta voi edistää asukkaidensa hyvinvointia, kohtuuhintaista asumista ja mahdollisuuksia työllistyä – joilla on vaikutusta viimesijaisen taloudellisen tuen tarpeen vähentämiseen. Myös kuntien työllisyystoimilla (jatkossa kuntien TE-palveluilla) voidaan vaikuttaa osaltaan siihen, että toimeentulotuen tarvetta ei aina synny. Tästä näkökulmasta perustoimeentulotuen rahoitustehtävällä voi katsoa edelleen olevan yhteys kunnan tehtäviin. *Tämänkaltaisen ohjauksen vaikutukset on kuitenkin arvioitu heikoiksi ja on hyvä, että suunnitella on kannustimien ja ohjauksen uudistaminen huomioiden sekä toimeentulotuki että muut siihen kytkeytyvät etuudet, palvelut ja niiden rahoitus. Olisi hyvä, että myös hyvinvointialueet olisivat tulevaisuudessa vastuussa toimista, joilla toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen voidaan vaikuttaa.*

Tukevatko muutokset toimeentulotuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena?

Toimeentulotuen saajien määrä on pysynyt vuosia korkeana, eikä hallituksen esitys todennäköisesti muuta tilannetta. Hallituksen esitys tuo toimeentulotuen määrän vähentämiseksi alueellisen ja valtakunnallisen neuvottelukunnan, asiakkaiden aseman osittaisen parantamisen ja viranomaisten välisen yhteistyön lisäämisen. Toimet ovat hyviä, mutta eivät riittäviä, koska toimeentulotuen saajien määrään liittyvät juurisyöt ovat syvällä yhteiskunnan eri osa-alueilla. Tutkimukset ja selvitykset ovat tuoneet paljon tietoa esimerkiksi toimeentulotukiasiakkaiden heikosta terveydentilasta ja siitä, miten erilaiset yhteiskunnalliset tekijät vaikeuttavat tuelta poispääsyä. Kelan normiohjauksen on nähty vaikuttavan alueellisen huono-osaisuuden lisääntymiseen ja segregaatioon. Näihin juurisyihin tulisi löytää ratkaisuja mitä pikimmin, jotta tuen saajien määrä ei lisäännä vaan se saataisiin jopa laskemaan. On todella huolestuttavaa, että perustoimeentulotuen saajien määrä ei ole vuoden 2017 jälkeen laskenut kertaakaan alle 300 000 henkilön vuositasolla. *Toimeentulotukilain uudistamista valmistellut työryhmä (STM 2021:22) totesi, että toimeentulotuen rakenteellinen asema sosiaaliturvassa ja suhde sosiaalityöhön tulisi selvittää kokonaisuudessaan. THL esittää, että toimeentulotuen rooli sosiaaliturvassa selvitetään ja selkeytetään osana sosiaaliturvakomitean valmistelemaa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta.*

Pääjohtaja

Markku Tervahauta

Johtaja

Mika Salminen