# Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä

## Työryhmän loppuraportti

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN RAPORTTEJA JA MUISTIOITA 2020:9

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9

# Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä

Työryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2020

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-9694-6
Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2020

# Kuvailulehti


| | | | |
|---|---|---|---|
| **Julkaisija** | Sosiaali- ja terveysministeriö | | 28.5.2020 |
| **Tekijät** | Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen (toim.) | | |
| **Julkaisun nimi** | Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä. Työryhmän loppuraportti | | |
| **Julkaisusarjan nimi ja numero** | Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9 | | |
| **ISBN PDF** | 978-952-00-9694-6 | **ISSN PDF** | 2242-0037 |
| **URN-osoite** | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9694-6 | | |
| **Sivumäärä** | 38 | **Kieli** | suomi |
| **Asiasanat** | Toimeentulotuki, sosiaaliturva, sosiaalihuolto | | |



**Tiivistelmä**

Toimeentulotukilain soveltaminen on muuttunut vuoden 2017 alusta lukien, kun perustoimeentulotuki siirtyi Kelan vastuulle. Kunnille jäi edelleen vastuulleen täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Työryhmän työssä on käsitelty sitä, miten nykyinen lainsäädäntö ja sen tavoitteet toteutuvat kahden toimeenpanijan mallissa sekä mitä kehittämistarpeita tilanteeseen liittyy.

Toimeentulotukilaissa toimeentulotuki muodostaa edelleen kokonaisuuden. Toimeentulotuki on määritelty sosiaalihuoltoon kuuluvaksi viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, mikä koskee myös perustoimeentulotukea. Kela-siirrossa perustoimeentulotuki siirtyi Kelan itsenäiseen päätösvaltaan ja se irtautui sosiaalihuollon muusta päätöksenteosta. Lainsäädännön ja toimeenpanon haasteet kohdistuvan erityisesti niihin tilanteisiin, joissa edellytetään Kelan perustoimeentulotuen, kuntien täydentävän toimeentulotuen sekä sosiaalityön yhteistyötä. Se, miten tuen eri osat käytännössä tällä hetkellä nivoutuvat yhdeksi kokonaisuudeksi ja tukevat käytännön sosiaalityötä sekä asiakkaan itsenäistä suoriutumista, vaatisi jatkossa tarkempaa tarkastelua. Perustoimeentulotukiasian käsittely on nyt etäämmällä sosiaalityöstä ja haasteet koskevat niitä asiakkaita, joilla on muukin kuin vain taloudellisen tuen tarve.

Työryhmä nostaa esiin selvittämistä vaativia kysymyksiä sekä esittää näkökohtia, jotka tulisi ottaa huomioon toimeentulotukea edelleen kehitettäessä. Mitä perustavanlaatuisempia muutoksia toimeentulotukilainsäädäntöön halutaan tehdä, sitä todennäköisemmin niillä voi olla vaikutusta myös toimeentulotuen rooliin viimesijaisena tukimuotona suhteessa perustuslakiin ja muihin järjestelmiin.



| | |
|---|---|
| **Kustantaja** | Sosiaali- ja terveysministeriö |
| **Julkaisun myynti/jakaja** | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi<br>Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi |

# Presentationsblad


| | | | |
|---|---|---|---|
| **Utgivare** | Social- och hälsovårdsministeriet | | 28.5.2020 |
| **Författare** | Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen (red.) | | |
| **Publikationens titel** | Slutrapport av den juridiskt sakkunniga arbetsgruppen för utkomststödsärenden | | |
| **Publikationsseriens namn och nummer** | Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:9 | | |
| **ISBN PDF** | 978-952-00-9694-6 | **ISSN PDF** | 2242-0037 |
| **URN-adress** | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9694-6 | | |
| **Sidantal** | 38 | **Språk** | finska |
| **Nyckelord** | Utkomststöd, social trygghet, socialvård | | |



**Referat**

Tillämpningen av lagen om utkomststöd har ändrats sedan ingången av 2017, då ansvaret för det grundläggande utkomststödet överfördes till Folkpensionsanstalten. Kommunerna har fortsättningsvis ansvar för det kompletterande och förebyggande utkomststödet. I arbetsgruppen har man behandlat hur den nuvarande lagstiftningen och dess mål realiseras i modellen med två verkställare samt vilka utvecklingsbehov situationen för med sig.

I lagen om utkomststöd utgör utkomststödet fortfarande en helhet. Utkomststödet har fastställts som ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand, vilket också gäller det grundläggande utkomststödet. I samband med överföringen fick FPA självständig beslutanderätt i frågor gällande det grundläggande utkomststödet och lösgjordes från det övriga beslutsfattandet inom socialvården. Utmaningarna i lagstiftningen och genomförandet gäller i synnerhet situationer där det förutsätts att FPA:s grundläggande utkomststöd, kommunernas kompletterande utkomststöd och socialarbetet samarbetar sinsemellan. I fortsättningen behövs en noggrannare granskning av hur de olika delarna av stödet i nuläget sammanförs till en helhet och hur de stöder det praktiska socialarbetet och klientens förmåga att klara sig på egen hand. Handläggningen av ett ärende som gäller grundläggande utkomststöd ligger nu ett steg längre från socialarbetet. Utmaningarna gäller de klienter som också har något annat stödbehov än enbart det ekonomiska.

Arbetsgruppen lyfter fram frågor och synpunkter som bör utredas och beaktas då utkomststödet utvecklas vidare. Ju större grundläggande ändringar man vill göra i lagstiftningen om utkomststöd, desto mer sannolikt är det att de också kan inverka på utkomststödets roll som stödform i sista hand i förhållande till grundlagen och andra system.



| | |
|---|---|
| **Förläggare** | Social- och hälsovårdsministeriet |
| **Beställningar/ distribution** | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi<br>Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi |

## Description sheet


| | | | |
|---|---|---|---|
| **Published by** | Ministry of Social Affairs and Health | | 28 May 2020 |
| **Authors** | Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen (eds.) | | |
| **Title of publication** | Final report of the legal expert working group for social assistance matters | | |
| **Series and publication number** | Reports and Memorandums (of the Ministry of Social Affairs and Health 2020:9 | | |
| **ISBN PDF** | 978-952-00-9694-6 | **ISSN PDF** | 2242-0037 |
| **Website address URN** | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9694-6 | | |
| **Pages** | 38 | **Language** | Finnish |
| **Keywords** | Social assistance, social security, social welfare | | |



**Abstract**

The application of the social assistance legislation has changed since the beginning of 2017 when basic social assistance was transferred to Kela. Municipalities continued to be responsible for supplementary social assistance and preventive social assistance. The working group has studied how current legislation and its objectives are implemented in the model consisting of two implementing bodies and what development needs there are.

In social assistance legislation, social assistance still forms a whole. Social assistance has been defined as a last-resort financial support that is part of social welfare, which also applies to basic social assistance. When transferred to Kela, basic social assistance fell under Kela's independent power of decision and was separated from other decision-making in social welfare services. From the point of view of legislation and execution, situations where Kela's basic social assistance, municipalities' supplementary social assistance and social work should collaborate are particularly challenging. The way in which the different parts of social assistance form a whole at the moment and contribute to practical social work and clients' independent performance should be studied in more detail in the future. Matters related to basic social assistance are now processed further from social work, and clients who need other kinds of support, in addition to financial support, face challenges.

The working group highlights issues that need to be looked into and presents viewpoints that should be taken into account when developing social assistance further. The more fundamental changes are to be made to social assistance legislation, the more likely they are to have an effect on the role of social assistance as a form of last-resort assistance in relation to the Constitution and other systems.



| | |
|---|---|
| **Publisher** | Ministry of Social Affairs and Health |
| **Publication sales/ Distributed by** | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi<br>Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi |

# Sisältö


**1 Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet ja työn taustaa ..... 11**

1.1 Työryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet ..... 11

1.2 Toimeentulotukilainsäädännön taustaa ..... 12

1.2.1 Yleistä ..... 12

1.2.2 Toimeentulotuen historiallinen kehitys ..... 13

1.2.3 Toimeentulotukilain sisältö pääpiirteittäin ..... 16

1.3 Toimeentulotukikäytäntö ..... 19

**2 Toimeentulotukilain soveltamiseen liittyviä keskeisiä havaintoja ja selvityskohteita ..... 22**

2.1 Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon ..... 22

2.2 Perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisyys ..... 25

2.3 Toimeentulotuki ja viimesijaisen vastuun kohdentuminen ..... 30

2.4 Perustoimeentulotuen valtakunnallisen toimeenpanon hyödyt ..... 33

**3 Työryhmän johtopäätökset ..... 35**

3.1 Työryhmän työskentelyn yleiset havainnot ..... 35

3.2 Selvittämistä vaativia kysymyksiä ..... 36

3.3 Tulevassa kehityksessä huomioitavaa ..... 37

# SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän toimikaudelle 3.12.2018 – 31.12.2019.

## Tausta

Toimeentulotukilain uudistuksessa (HE 358/2014 vp, L 815/2015) perustoimeentulotuki siirtyi Kansaneläkelaitoksen (Kela) vastuulle vuoden 2017 alusta lukien. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyivät edelleen kuntien vastuulla. Toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuollon kokonaisuutta. Kyseessä on viimesijainen harkinnanvarainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilakia soveltavat Kansaneläkelaitos ja kunnat.

Hyväksyessään uudistuksen eduskunta sisällytti eduskunnan vastaukseen seuraavat kaksi lausumaa EV 374/2014 vp:

1. Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen kestoon ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.
2. Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on seurannut uudistuksen vaikutuksia ja käynyt läpi toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä säännönmukaisessa yhteistyössä Kelan sekä myös Suomen Kuntaliiton ja THL:n kanssa. Kela on perustoimeentulotuen osalta kehittänyt toimeenpanoaan ja toiminut tässä yhteistyössä kuntien kanssa. Lisäksi on meneillään useita tutkimus- ja kehittämishankkeita, joissa Kelan ja kuntien toimeentulotukityö ja sosiaalityö ovat tarkastelun kohteena.

## Tehtävä

Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on käsitellä toimeentulotuen ja perustuslain 19 §:n 1 momentin välistä suhdetta sekä tähän liittyviä toimeentulotukilain erityiskysymyksiä.

Toimeentulotukilain uudistamisessa on otettava huomioon perustuslain 19 §, joka sääntelee jokaisen oikeutta sosiaaliturvaan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan toimeentulotukea voidaan pitää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoitetun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takeena niiltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina.

Toimeentulotukilainsäädännön uudistamisessa on työryhmän toimeksiannon mukaan tarpeen huomioida toimeentulotuen ja perustuslain 19 §:n 1 momentin välistä suhdetta sekä tähän liittyviä toimeentulotukilain erityiskysymyksiä.

Toimeentulotukilakiin liittyvinä erityiskysymyksinä työryhmän edellytettiin toimeksiannon mukaan käsittelevän seuraavia asioita:

- Toimeentulotulotuen suhde muuhun sosiaaliturvaan perustuslain 19 §:n näkökulmasta
- Oikeus kiireelliseen tukeen sekä sen suhde välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon käsitteeseen (ns. eksistenssiminimi). Oikeutta tukeen huomioidaan aineellisen avun sisällön, tuen keston ja kohderyhmän osalta (tilapäinen ja vakinainen oleskelu).
- Toimeentulotukeen liittyvän harkinnan laatu ja sen määrittely tuen eri osissa.
- Perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välinen suhde Kelan ja kunnan toimivallan, käsittelyprosessin ja muutoksenhakuprosessien näkökulmasta.

- Toimeentulotuki ja tietosuojakysymykset.
- Etuoikeutetun tulon käsite ja määrittelytapa toimeentulotukilaissa.
- Toimeentulotuen hylkäämisen ja alentamisharkinnan välinen suhde ja edellytykset. Tätä arvioidaan suhteessa välttämättömän toimeentuloon ja huolenpitoon sekä menettelyyn suhteessa sosiaalityöhön liittyvään harkintaan ja sosiaalihuollon tarjoamiin tukimuotoihin.
- Mahdolliset muut esiin nousevat toimeentulotukeen liittyvät oikeudelliset kysymykset.

Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on ollut selvittää edellä mainittuja oikeudellisia kysymyksiä. Toimeentulotukilainsäädännön uudistamiseen tähtäävä muu valmistelu toteutetaan sosiaali- ja terveysministeriössä erillisenä valmistelutyönä.

## Työn organisointi

Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajaksi nimettiin sosiaalineuvos Eveliina Pöyhönen ja varapuheenjohtajaksi hallitussihteeri, nyttemmin neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen, molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä. Eveliina Pöyhösen tultua nimitetyksi hyvinvointi- ja palveluosaston Aikuisettulosryhmän johtajan sijaiseksi, hän pyysi tehtävästä eron ja hänen tilalleen puheenjohtajaksi nimettiin 25.1.2019 Susanna Rahkonen.

Työryhmän jäseneksi nimettiin erityisasiantuntija, nyttemmin neuvotteleva virkamies Mikko Horko sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen oikeusministeriöstä, osaamiskeskuksen päällikkö Pasi Pajula Kelasta, lakimies Kaisa Rainakari Kelasta ja lakimies Annika Korpela Suomen Kuntaliitosta. Lisäksi jäseniksi nimettiin emeritusprofessori, oikeustieteen tohtori Pentti Arajärvi, professori, oikeustieteen tohtori Laura Kalliomaa-Puha, professori, oikeustieteen tohtori Eeva Nykänen sekä aikuissosiaalityön päällikkö Anne Qvist Helsingin kaupungista ja sosiaali- ja potilasasiamies Taija Mehtonen, Sosiaaliasiamiehet ry:stä ja Tampereen kaupungista.

Pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, esittelijäneuvos Tapio Räty, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta sekä erityisasiantuntija Eveliina Cammarano, Suomen Kuntaliitosta ja sittemmin Espoon kaupungista sekä Ellen Vogt Suomen Kuntaliitosta elokuusta lukien. Työryhmän asiantuntijasihteerinä on toiminut erityisasiantuntija Ritva Liukonen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 13 kertaa. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina kokouksessa 29.4.2019 oikeustieteen tohtori, KHO:n oikeusneuvos (ma)Toomas Kotkasta.

Lisäksi työryhmän jäsenet ja asiantuntijat ovat pitäneet alustuksia työryhmän käsittelemistä eri teemakokonaisuuksista.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle 13.3.2020.

Helsingissä 13.3.2020

Susanna Rahkonen
Mikko Horko
Johannes Heikkonen
Pasi Pajula
Kaisa Rainakari
Annika Korpela
Pentti Arajärvi
Laura Kalliomaa-Puha
Eeva Nykänen
Anne Qvist
Taija Mehtonen
Ritva Liukonen

# 1 Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet ja työn taustaa

## 1.1 Työryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet

Työryhmä asetettiin tilanteessa, jossa toimeentulotuen toimeenpano oli siirtynyt vuoden 2017 alusta Kansaneläkelaitokselle ja esiin oli noussut erilaisia yksittäisiä selvitystä kaipaavia kysymyksiä. Samalla oli käynnistynyt keskustelu sosiaaliturvauudistukseen valmistautumisesta. Toimeksiantoon on kirjattu kysymyksiä, joita työryhmän on odotettu käsittelevän. Osa liittyy toimeentulotuen viimesijaiseen rooliin osana muuta toimeentuloturvaa, osa menettelyyn kahden toimeenpanijan mallissa ja osa toimeentulotuen rakenteeseen ja sisältöön. Työryhmä on käynyt läpi toimeentulotukijärjestelmän eri osa-alueita ja soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia. Erityisesti huomio on kiinnittynyt perustoimeentulotukeen.

Työryhmän työn päähuomion kohteena on ollut lainsäädäntö ja sen soveltaminen eri tilanteissa. Työryhmän tarkoituksena ei ole ollut arvioida toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä. Kokonaan toimeenpanoa ei työryhmän työssä ole kuitenkaan voitu sivuuttaa, sillä käytännön soveltamisen kautta nousee esiin joitakin sellaisia kysymyksiä, joihin lainsäädäntö ei anna selkeitä ratkaisuja. Osa tällaisista kysymyksistä on uusia ja tullut esiin sen myötä, että toimeentulotuki jakautuu kahdelle toimeenpanijalle. Toisaalta uudistus on myös nostanut esiin sellaisia soveltamiskäytäntöjä, jotka ovat olleet toimeentulotukilain kannalta jo aiemminkin ongelmallisia. Nämä käytännöt ovat tulleet valtakunnallisen toimeenpanon myötä vain aiempaa paremmin esiin. Vaikka työryhmä onkin keskittynyt nostamaan esiin soveltamisen ja lainsäädännön ongelmia, se ei tarkoita sitä, etteikö toimeentulotuen toimeenpanossa olisi tapahtunut paljon myönteistäkin kehitystä. Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä tapahtuu koko ajan kehitystä. Samaan aikaan sosiaalityötä kunnissa kehitetään.

Kaikkiin työryhmässä esillä olleisiin teemoihin ja lainsäädännön soveltamisen ongelmiin ei ole ollut mahdollisuutta syventyä tarkemmin, vaan työn edetessä työryhmä on pyrkinyt keskittymään tiettyihin laajempiin toimeentulotukilain soveltamisen taustalla oleviin kysymyksenasetteluihin.

Työryhmän työn haasteena on ollut se, että käytännön soveltamisen kysymykset kytkeytyvät tiiviisti laajempiin ja periaatteellisempiin kysymyksiin. Toimeentulotuen viimesijainen rooli osana sosiaaliturvajärjestelmää sekä toimeentulotuki perustuslain välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takaajana nousevat esiin käsiteltäessä perusosan alentamisen kysymyksiä, tuen myöntämiseen liittyvää harkintaa ja sille asetettavia vaatimuksia sekä oikeutta toimeentulotukeen erilaisissa maassaolotilanteissa.

Erääksi työryhmän taustakysymykseksi voisi tiivistää sen tarkastelemisen, miten perustoimeentulotuen rooli osana sosiaalihuoltoa käytännössä nykymallissa toteutuu sekä millaisia tavoitteita toimeentulotuelle on alun perin asetettu ja miten ne tätä nykyä toteutuvat. Lisäksi kirkastamista on kaivannut perustuslain 19 §:n 1 momentin jokaiselle takaaman välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon suhde nykymuotoiseen toimeentulotukeen sekä toisaalta perustoimeentulotuen ja sosiaalityön väliseen työnjakoon.

Työryhmän työn edetessä on varmistunut, että toimeentulotukilain uudistaminen tullaan aloittamaan tämän työryhmän työn päätyttyä. Tähän tarkoitukseen tullaan asettamaan erillinen työryhmä, joka valmistelee toimeentulotukilakiin tällä hallituskaudella tehtäviä muutoksia. Tulevassa uudistuksessa tavoitteena on ratkoa toimeentulotukilain toimeenpanoon liittyviä ongelmia sekä keskittyä erityisesti kahden viranomaisen yhteistyön toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin. Lisäksi sosiaaliturvauudistusta valmistelemaan asetetaan parlamentaarinen komitea, jonka työ jakautuu kahdelle eduskuntakaudelle. Komiteatyön yhteydessä tullaan käsittelemään toimeentulotuen roolia osana sosiaaliturvan kokonaisuutta.

## 1.2 Toimeentulotukilainsäädännön taustaa

### 1.2.1 Yleistä

Toimeentulotuesta säädetään yhdessä ja samassa laissa niin tuen sisällön kuin menettelynkin osalta. Toimeentulotuki jakautuu Kelan toimeenpanemaan perustoimeentulotukeen sekä kuntien toimeenpanemaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki liittyvät tiiviisti toisiinsa muun muassa tuen hakemisen osalta. Toimeentulotukilaissa tuen jakautuminen kahden eri toimijan toimeenpanemiin osiin ei ole kaikilta osin selkeä. Jako nostaa esiin toimivallan jakoon ja prosesseihin liittyviä ongelmia sekä toisaalta tuen aineelliseen sisältöön sekä tuen myöntämisharkintaan liittyviä kysymyksiä.

## 1.2.2 Toimeentulotuen historiallinen kehitys

### Toimeentulotukilain säätämistä edeltänyt kehitys

Julkisen vallan sosiaalinen tehtävä on saanut alkunsa köyhien ja vaivaisten hoidosta, joka oli 1800-luvulla pääosin seurakuntien vastuulla. Vaivaishoitoasetuksessa vuonna 1879 se tuli kuntien pakolliseksi tehtäväksi. Sittemmin vuonna 1923 köyhäinhoitolaki kumosi vaivaishoitoasetuksen. Apuun oikeutettujen piiriä laajennettiin ja edellytykset täyttävillä katsottiin olevan myös apuun oikeus. Apuun oli oikeutettu henkilö, ”*joka ei omista varoistaan tahi työllään taikka toisen huolenpidon kautta tahi muulla tavoin voi saada tarpeenmukaista elatusta tai hoitoa*”. Huoltoapulaki säädettiin vuonna 1956 köyhäinhoitolain tilalle. Huoltoapulaki tosin merkitsi vain entisen järjestelmän osittaista tarkistamista[1]. Huoltoavun rooli muuttui sosiaalivakuutuksen kehityksen myötä ja jäi lähinnä toissijaiseksi sosiaaliturvan muodoksi. Huoltoavulla täydennettiin vakuutusturvaa erityisesti pelkän kansaneläkkeen varassa elävien kohdalla. Huoltoapulaki oli voimassa vuoteen 1984 asti. Sosiaalihallintokomitea ehdotti jo vuonna 1974 erillistä toimeentulotukea koskevaa lakia ja säännösten liittämistä myöhemmin suurempaan kokonaisuuteen, jossa säädettäisiin sosiaalihuollon yleisistä palveluista. Erillistä toimeentulotukea ei kuitenkaan vielä tässä yhteydessä säädetty.

Toimeentulotuki korvasi huoltoavun sosiaalihuoltolain säätämisen johdosta vuonna 1984. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan oli huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Toimeentulotukeen oli oikeus henkilöllä, joka on tuen tarpeessa eikä ole voinut saada tarpeen mukaista toimeentuloaan ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Lisäksi sosiaalihuoltolain mukaan kunnalla oli mahdollisuus myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea. Valtioneuvosto vahvisti yleiset perusteet, joiden mukaan toimeentulotuki määrätään. Viimeisin valtioneuvoston päätös tuli voimaan 1994 alusta. Toimeentulotukea ja sen toimeenpanoa käsiteltiin 1980 ja 1990 luvuilla useissa eri työryhmissä. Näissä oli esillä myös toimeentulotuen siirtäminen Kelan hoidettavaksi ja esitysten johdosta päädyttiin kokeiluihin.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus (969/1995) vaikutti myös toimeentulotukeen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp) annettiin hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin säännös ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta. Säännös on sittemmin siirretty nykyisen perustuslain 19 §:n 1 momentiksi. Momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hallituksen esityksen mukaan

[1] Komiteamietintö 1971: A 25 (Sosiaalihuollon periaatekomitea).

avun saamisen edellytykset tulisi selvittää yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitettiin esityksessä sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.

Laki toimeentulotuesta tuli voimaan 1.3.1998. Sitä edelsi Pentti Arajärven selvitystyö. Hänet asetettiin vuonna 1996 selvityshenkilöksi selvittämään mahdollisuuksia selkeyttää nykyistä toimeentuloturvalainsäädäntöä sekä myös tekemään ehdotuksensa toimeentulotuen kokonaisuudesta. Arajärvi sai molemmat työnsä valmiiksi vuonna 1997. Jälkimmäisen ehdotuksen pohjalta syntyi ehdotus toimeentulotukilaiksi.[2]

Toimeentulotukilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 217/1997 vp) mukaan toimeentulotuki on keskeinen etuus, jolla pyritään lainsäädännön tasolla takaamaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän turva. Toimeentulotuen tarkoituksena on kuitenkin myös itsenäisen selviytymisen edistäminen. Yksilöllä on aina vastuu myös itsestään ja toimeentulotuella pyritään parantamaan edellytyksiä tämän vastuun toteuttamiselle. Toimeentulotuella on näin ollen laajempi tehtävä kuin vain elämälle välttämättömän turvan antaminen eli niin sanotun eksistenssiminimin täyttäminen. Myös perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää pidemmälle menevää turvaa kuin vain biologisen elämän vähimmäisehtojen turvaamista. Toimeentulotuki antaa myös mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan eikä pyri vain pitämään henkilöä tai perhettä hengissä. Toimeentulotukeen nähden ovat ensisijaisia muut toimeentulon lähteet. Toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijainen etuus.

## Toimeentulotuen kehitys 2000-luvulta alkaen

Vuonna 2007 asetetun Sata-komitean tehtävänä oli valmistella sosiaaliturvan uudistamista. Komitean toimeksiannossa yhtenä uudistamisen lähtökohtana oli, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Työryhmä jätti mietintönsä joulukuussa 2009. Komitea teki lukuisia toimeentuloturvaa koskevia ehdotuksia. Byrokratialoukkujen vähentämiseen tähtäävässä osiossa komitea käsitteli myös toimeentulotuen hallinnointia ja maksatuksen siirtämistä kokonaan tai osittain Kelan hoidettavaksi. Se toi esiin siirrolle esitettyjä yleisimpiä perusteluita. Keskeisin oli, kuinka alun perin marginaaliseksi ja tilapäiseksi tarkoitetusta toimeentulotuesta on tullut yleinen vähimmäisturvaetuus, joka paikkaa perusturvan alhaista tasoa. Yksi perustelu oli, että sosiaalitoimiston ei ole katsottu olevan oikea paikka pelkkää taloudellista apua tarvitseville. Kelan mainittiin suoriutuvan rahallisen tuen maksatuksesta sosiaalitoimistoja tehokkaammin ja pystyvän

[2] Jaksossa lähteenä käytetty mainittuja komitea- ja työryhmämietintöjä, hallituksen esitystä HE 217/1997 vp sekä kirjaa Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 5. laitos. Helsinki 2016.

takaaman palvelujen riittävän laadun muun muassa odotusaikojen ja alueellisen kattavuuden osalta.

Toimeentulotuen maksatuksen (osittaisesta) siirrosta Kelan hoidettavaksi käsiteltiin kolmea eri vaihtoehtoa. 1) Toimeentulotuen Kela -yhteismaksatus kunnan sosiaalitoimen ja Kelan kesken. 2) Toimeentulotuen Kela -siirto (tai tulotakuu). 3) Kelan takuutulo. Komitea ei lopulta tehnyt ehdotusta toimeentulotuen hallinnoinnista. Komitean jäsenten näkemykset tarkoituksenmukaisesta ratkaisusta poikkesivat kuitenkin siinä määrin toisistaan, ettei komitea katsonut tarkoituksenmukaiseksi tehdä asiasta esitystä.

Vuonna 2013 tuolloisen hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa päätettiin arvioida perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kelalle. Sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteli tämän johdosta asiantuntijatyöryhmä, joka esitti vuonna 2014 neljä erilaista vaihtoehtoista mallia toteutukseen[3]. Ne olivat 1) tietojärjestelmäyhteistyömalli, 2) palvelu- ja tietojärjestelmäyhteistyömalli, 3) laskennan ja maksatuksen siirto ja 4) perustoimeentulotuen siirto. Hallitus päätti huhtikuussa 2014 julkisen talouden suunnitelmassa, että perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kelan tehtäväksi. Valmistelun edetessä arvioitiin kuitenkin, että perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen on tarkoituksenmukaista siirtää kokonaan Kelalle.[4] Esityksen mukaan tarkoituksena oli, ettei kunta enää osallistu perustoimeentulotukea koskevaan päätöksentekoon, vaan järjestämisvastuu siirtyisi tältä osin kokonaan Kelalle.

Hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa: *”Toimeentulotukeen esitetty työnjako Kansaneläkelaitoksen ja kuntien välille ei ole tarkoitettu muuttamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena erityisenä tarveharkintaisena, viimesijaisena tukena eikä sen lainsäädännöllistä asemaa perustuslain tarkoittaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan ja välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takaamisessa. Tukeen liittyy kiinteästi yksilöllisiä ja perhekohtaisia palveluita, etenkin sosiaalityö.*” [5]

[3] HE 358/2014 vp, s. 20-21.
[4] HE 358/2014 vp, s. 4.ja 15.
[5] HE 358/2014 vp, s. 15.

Esityksen mukaan tavoitteena on päästä valtakunnalliseen yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön. Tavoitteena oli myös hyödyntää Kelan asemaa ja järjestelmiä valtakunnallisena toimijana sosiaaliturvaetuuksien myöntämisessä. Tavoitteena oli kuntien ja Kelan yhteistyön tehostamisen ja yhdenvertaisen kohtelun lisäksi myös asiakkaiden asioinnin helpottaminen. Joitakin täydentävän toimeentulotuen menoeriä siirrettiin uudistuksen yhteydessä osaksi perustoimeentulotuen muita perusmenoja. Toimeentulotuki esitettiin haettavaksi Kelasta, koska suurin osa asiakkaista saa perustoimeentulotukea ja tulot ja varat on ensin otettava huomioon perustoimeentulotukea myönnettäessä.

Hallituksen esitys (HE 358/2014 vp) annettiin eduskunnalle 22.1.2015. Uudistuksen oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2017 alusta ja esitykseen sisältyi myös muutaman kuukauden siirtymäaika. Presidentti vahvisti lain 26.6.2015. Toimeentulotukilakiin tehtiin vielä muutoksia tiedon siirtoon, tuen hakemiseen ja muihin yksityiskohtiin liittyen ennen uudistuksen voimaantuloa (HE 217/2016 vp).

### 1.2.3 Toimeentulotukilain sisältö pääpiirteittäin

#### Tuen tarkoitus

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä (1 §). Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta (2 §). Toimeentulotukilaissa säädetään myös velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (2 a §).

#### Tuen määräytyminen

Toimeentulotuen määräytymisestä säädetään lain 6 §:ssä. Tuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan ensin huomioon perustoimeentulotukea määrättäessä. Tällä säännöksellä tarkoitetaan tukioikeuden määrittämiseksi tehtävää laskelmaa. Asiakkaan käytettävissä olevien tulojen arviointi edellyttää harkintaa.

## Tuen rakenne

Perustoimeentulotuki koostuu perusosasta (7 a §) ja muista perusmenoista (7 b §). Perusosa kattaa jokapäiväiseen kulutukseen kuuluvia menoja, joiden määrästä säädetään eri perhetyypeittäin erikseen (9 §). Niistä ei tarvitse esittää erillistä selvitystä. Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon mm. asumiseen ja terveydenhuoltoon liittyviä ja muita säännöksessä lueteltuja menoja. Muiden perusmenojen osalta tarpeellisuuden arvioiminen edellyttää harkintaa. Tarpeellisuusharkinta sisältää sekä menon että sen suuruuden tarpeellisuuden arviointia. Perustoimeentulotuen myöntää Kela.

Täydentävään toimeentulotukeen kuuluvat tarpeelliseksi katsotut erityismenot, joista säädetään 7 c §:ssä. Näitä ovat muut kuin perustoimeentulotuen 7 b §:ssä tarkoitetut asumisen menot sekä henkilön ja perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot, jotka on harkittu tarpeelliseksi toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Täydentävän toimeentulotuen myöntää kunta. Täydentävässä tuessa myönnetyt menoerät ovat tarpeellisia asiakkaan erityisestä tilanteesta johtuen, joten niitä koskevassa päätöksenteossa tarvitaan useimmiten perustoimeentulotukeen nähden laajempaa asiakkaan kokonaistilanteen arviointia.

Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu edistämään henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista. Sen tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Kunta myöntää ehkäisevää tukea päättämiensä perusteiden mukaan. Sitä voidaan myöntää muun muassa aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi ja ylivelkaantumisen tilanteisiin (13 §). Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen edellyttää lähes poikkeuksetta sosiaalityön ammattihenkilön tekemää harkintaa tuen tarpeellisuudesta.

## Tuen hakeminen

Toimeentulotukea haetaan Kelasta, joka arvioi ensin hakijan oikeuden perustoimeentulotukeen (14 §). Kela siirtää hakemuksen pyynnöstä kuntaan, jos hakija esittää hakemuksessaan muita kuin 7 a (perusosa) tai 7 b (muut perusmenot) §:issä mainittuja menoja. Hakemus täydentävästä- ja ehkäisevästä toimeentulotuesta voidaan käsitellä suoraan kunnassa niissä tapauksissa, joissa hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta. Vain poikkeustilanteissa kunta voi tehdä päätöksen ilman, että edellytetään perustoimeentulotuen päätöstä Kelasta (14.3 §).

## Perusosan alentaminen

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 (tai laiminlyöntien toistuessa enintään 40) prosenttia tiettyjen henkilön työllistymistä edistäviin toimiin liittyvien laissa lueteltujen velvoitteiden laiminlyöntien johdosta (10 §). Henkilölle tulee kuitenkin aina taata perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, suunnitelma asiakkaan itsenäisen selviytymisen edistämiseksi. Tämä tulee tehdä asiakkaan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Kelan tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata asiakas kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kelan tulee myös toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

## Kunnan ja Kelan yhteistyö

Kunnan ja Kelan tulee tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kelan on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumisessa. Kelan ohjaamis- ja toimimisvelvollisuudesta, velvollisuudesta monialaiseen yhteistyöhön sekä kunnassa laadittavasta asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 35, 39 ja 41 §:ssä (toimeentulotukilain 4.3 §).

Sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi. Säännöksen mukaan, jos sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, henkilö on ohjattava hakemaan sosiaalipalveluja. Henkilön antaessa suostumuksensa on otettava yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin. Silloin kun henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta on tehtävä viipymättä salassapitosäännösten estämättä. Ilmoittamisen kriteerit vastoin henkilön suostumusta ovat sanamuodon mukaan melko tiukat. Kela informoi kuntaa myös kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (181/2001) sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) velvoitteiden täyttymisestä.

### Asiakkaan asema

Toimeentulotuen asiakkaaseen sovelletaan myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) säännöksiä (812/2000). Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan toimeenpantavaksi, tietyt tiedonantoa ja ilmoitusvelvollisuutta sekä salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat asiakaslain säännökset ulotettiin toimeentulotukilakiin säädettyjen viittaussäännösten avulla koskemaan myös Kelaa.[6] Muilta osin kyseinen laki eikä muutkaan sosiaalihuollon erityislait koske Kelan toimintaa perustoimeentulotukea myönnettäessä.[7]

## 1.3 Toimeentulotukikäytäntö

Ennen Kela-siirtoa toimeentulotuen myöntämisestä ovat vastanneet kunnissa toimeentulotukiasioista vastaavat etuuskäsittelijät, sosiaaliohjaajat ja sosiaalityöntekijät. Varsinkin suurimmissa kaupungeissa perustoimeentulotuen käsittely oli siirretty pitkälti etuuskäsittelijöiden tehtäväksi. Viranhaltijan tekemästä toimeentulotukipäätöksestä on voinut tehdä kunnissa oikaisuvaatimuksen kunnan sosiaalihuollon toimielimelle, jonka vastuulla toimeentulotukitehtävien hoitaminen on toimeentulotukilain mukaan kunnissa ollut.[8] Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaita toimeentulotukilain soveltajille, joita on päivitetty tietyin väliajoin. Opas on toiminut toimeentulotukilakia soveltavien kunnan viranhaltijoiden tukena heidän työssään. Lisäksi kunnilla on ollut omia tarkempia soveltamisohjeitaan. Kela-siirron toteutumisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö ei ole päivittänyt aiempaa opastaan.

Kelan toiminnassa on luotu edellytyksiä valtakunnallisesti yhdenvertaiselle asioiden käsittelylle kehittämällä hakemusmenettelyä, sisäistä ohjeistusta ja palvelun saavutettavuutta eri kanavissa. Tätä nykyä perustoimeentulotuen käsittely on organisoitu Kelan etuuskäsittelijöiden tehtäväksi.

---

[6] Viitatut säännökset ovat toimeentulotukilain 17 §, jossa viitataan asiakaslain 11-13 §:iin sekä toimeentulotukilain 18 a §, jossa viitataan asiakaslain 18 §:n 1-4 momenttiin ja 20 §:ään.
[7] HE 217/2016 vp, s. 10.
[8] Hallituksen esityksessä (358/2014 vp, s. 15) arvioitiin toimeentulotuen nykytilaa ja tuotiin esiin joitakin toimeentulotukeen sosiaalityöhön liittyviä tutkimuksia. Aiheesta on kirjoitettu mm. seuraavissa julkaisuissa: Kuivalainen, Susan (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla: Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. THL:n raportteja 9/2013; Karjalainen, Pekka – Sarvimäki, Pirjo (toim.): Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 –toimenpideohjelma. STM:n julkaisuja 2005; Mäntysaari, Mikko: Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana: byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa (väitöskirja). Sosiaalipoliittinen yhdistys. Vastapaino 1991; Vogt, Ellen – Sjöholm, Mari: Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Uutta kunnista -julkaisusarja nro 2/2014.

Kela on valtakunnallisena toimijana organisoinut perustoimeentulotuen käsittelyn yhdenmukaisen prosessin mukaisesti. Asiakkaan on mahdollista ottaa yhteyttä Kelan asiakaspalveluun samoin periaattein kaikkialla Suomessa. Palveluiden tarjonnassa Kelassa on pyritty huomioimaan alueiden erilaiset tarpeet ja kaikki palveluväylät sekä muiden toimijoiden kanssa yhteiset palvelupisteet. Nämä huomioiden palveluajat ovat laajat. Alueellisia eroja kasvokkain Kelan toimipisteessä tapahtuvan asioinnin osalta on tasattu digitaalisten palveluiden, yhteispalvelupisteiden sekä puhelinpalvelun avulla. Päätöksenteko on keskitetty ratkaisukeskuksiin siten, että niille kertyy erityistä asiantuntemusta perustoimeentulotuen käsittelystä.

Perustoimeentulotuen käsittely on Kelassa suorassa yhteydessä myös muiden perusturvaetuuksien, kuten yleisen asumistuen ja työttömyysturvaetuuksien käsittelyyn. Kela pyrkii siihen, että vireillä olevat asiat ratkaistaan kerralla, mikäli se on käsittelyn määräaikojen puitteissa mahdollista. Kela on laatinut etuusohjeen etuuskäsittelijöiden työn tueksi ja ohjetta on päivitetty ja työntekijöitä koulutettu sitä mukaa kuin erityisiä tulkintatilanteita on toimeenpanossa huomattu. Kelan tietojärjestelmät mahdollistavat tiedonsaannin muiden etuuksien tiedoista ajantasaisesti ja työprosessien järkevän organisoinnin siten, että hakemukset pystytään käsittelemään määräajoissa lähes poikkeuksetta. Asiakkaiden tilanteiden käsittelyn perustoimeentulotuessa voi arvioida yhdenmukaistuneen, kun on siirrytty usean alueellisen toimijan toiminnasta yhden valtakunnallisen toimijan toimeenpanoon. Yhteinen asiakastietojärjestelmä mahdollistaa tiedon keräämisen perustoimeentulotuen asiakkaiden tilanteista valtakunnallisesti yhdenmukaisesti, mikä on merkittävästi lisännyt tietoa perustoimeentulotukiasiakkuuksien luonteesta. Toimeenpano kehittyy vuoden 2017 muutoksen johdosta edelleen varsin voimakkaasti.

Kunnissa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksia käsittelevät nykyään pääsääntöisesti sosiaaliohjaajat tai sosiaalityöntekijät. Silti varsinkin isoissa kaupungeissa tarvitaan edelleen myös etuuskäsittelijöitä. Yhtenä Kela-siirron tavoitteena oli se, että kuntien sosiaalityössä aikaa jäisi hakemusten käsittelyn sijasta asiakkaiden kanssa tehtävään suunnitelmalliseen työhön. Tämä on seurantatutkimusten[9] perusteella toteutunut jossain määrin ja erityisesti taloussosiaalityön orientaatioksi kutsuttava työtapa on saanut jalansijaa kentällä. Samanaikaisesti sosiaalityön ammattilaiset ovat raportoineet[10] lisääntyneestä tarpeesta neuvoa asiakkaita perustoimeentulotuen hakemisessa sekä pyrkiä edistämään sosiaalityön asiakkaan yksilöllisen tilanteen

[9] Kivipelto, Minna – Tanhua, Hannele – Jokela, Merita: Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista (2019). THL-raportteja sarja 11/2019. Blomgren, Sanna – Saikkonen, Paula: Toimeentulotukiuudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 7, maaliskuu 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Cammarano, Eveliina – Sjöholm, Mari: Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Uutta kunnista Kuntaliiton julkaisusarja 4/2019.
[10] Kts. ed.

huomioimista perustoimeentulotuen päätöksenteossa. Sosiaalityön kehittymistä ovat muokanneet myös vuonna 2015 voimaan tullut uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja vuonna 2016 voimaan tullut laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015).

Yhteistyö kuntien ja Kelan välillä on järjestetty monilla eri tasoilla. Valtakunnan tasolla yhteistyötä on tehty kehittämisen suunnista toimintatapojen ja tulkintojen yhteensovittamiseksi. Alueellisella tasolla yhteistyötä on organisoitu paikallisten haasteiden ratkaisemiseksi ja yhteisten toimintatapojen kehittämisen ympärille. Lisäksi asiakaskohtaisesti tehdään asiakkaan tilanteesta lähtevää yhteistyötä siten, että päätöksenteon tueksi saataisiin tietoa sosiaalihuollon arvion pohjalta. Yhteistyön lisäksi asiakkaiden tilanteista toimitetaan Kelasta tietoa kuntiin ilmoituksina ja hakemuksina, joiden nojalla kunta toimii kulloinkin tarpeellisin keinoin. Kunnat ovat toivoneet, että tulevaisuudessa tiedon välittäminen sähköisiä kanavia pitkin mahdollistuisi myös kunnasta Kelaan.

Sekä Kelan että kunnan toimeentulotukipäätöksistä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ennen muutoksenhakua asiakkaan tulee tehdä oikaisuvaatimus perustoimeentulotuen osalta Kelan oikaisuvaatimuskeskukselle ja täydentävän ja ehkäisevän tuen osalta kunnan sosiaalilautakunnalle. Aluehallintovirastot ja Valvira valvovat kuntien toimintaa sosiaalihuollossa. Tämä valvonta koskee kuntaa ja sen myöntäessä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Perustoimeentulotuen valvontaan pätevät samat periaatteet kuin muuhunkin Kelan valvontaan. Kelan toimintaa valvovat eduskunnan asettamat Kelan valtuutetut. Sekä kuntien että Kelan toiminta sisältyy lisäksi ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan, joille toimeentulotukiasiakkaat voivat tehdä kantelun. Lisäksi asiakkailla on mahdollisuus tehdä kantelu aluehallintovirastolle tai Valviralle kunnan myöntämän tuen osalta. Kelan valtuutetut sen sijaan eivät käsittele kanteluita.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädetään kunnan velvollisuudesta nimetä sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa ja avustaa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa. Sosiaaliasiamies tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja voi toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Sosiaaliasiamies seuraa asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvityksen vuosittain kunnanhallitukselle. Sosiaaliasiamiehen toiminta ei ulotu Kelan myöntämään perustoimeentulotukeen, vaan ainoastaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen ja muuhun sosiaalihuoltoon.

# 2 Toimeentulotukilain soveltamiseen liittyviä keskeisiä havaintoja ja selvityskohteita

## 2.1 Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon

Ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan toimeentulotuen kokonaisuus on ollut osa kunnan sosiaalihuoltoa ja sitä on käytetty sosiaalityön välineenä. Jako perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään tukeen on näyttäytynyt korostuneena Kela-siirron jälkeen kahden toimeenpanijan mallissa. Toiminnan haasteiden voi lisäksi arvioida kohdistuvan erityisesti niihin tilanteisiin, joissa edellytetään Kelan perustoimeentulotuen, kuntien täydentävän toimeentulotuen sekä sosiaalityön yhteistyötä. Se, miten tuen eri osat käytännössä tällä hetkellä nivoutuvat yhdeksi kokonaisuudeksi ja tukevat käytännön sosiaalityötä sekä asiakkaan itsenäistä suoriutumista, vaatisi tarkempaa tarkastelua.

Kela soveltaa perustoimeentulotukea myöntäessään sosiaalihuollon lainsäädäntöä toimeentulotukilaissa olevien pykäläviittausten mukaisesti vain rajatusti. Lainsäädännössä toimeentulotuki on kokonaisuus, jonka toimeenpano on jakautunut Kelan ja kuntien kesken. Kela-siirtoa käsitellessään eduskunta korosti kunnallisen sosiaalihuollon ja Kelan välisen yhteistyön tärkeyttä. Hallituksen esityksessä korostettiin, kuinka uudesta työnjaosta huolimatta toimeentulotuen luonne viimesijaisena harkinnanvaraisena etuutena pysyy ennallaan ja että toimeentulotukeen liittyy kiinteästi yksilöllisiä ja perhekohtaisia palveluita, etenkin sosiaalityö.[11]

Toimeentulotuen merkitystä osana sosiaalihuoltoa ei uudistuksen yhteydessä analysoitu tarkemmin, mikä on jättänyt joitain avoimia kysymyksiä perustoimeentulotuen suhteen. Vaikka ennenkin toimeentulotukipäätöksiä tekivät kunnissa myös muut kuin sosiaalityöntekijät, toimeentulotuen kokonaisuus oli osa sosiaalihuollon keinovalikoimaa. Toimeentulotukea koskevaan päätöksentekoon on voinut liittää myös muita asiakasta tukevia sosiaalihuollon toimenpiteitä ja palveluita. Tuessa voitiin yhdistää

[11] HE 358/2014 vp, s. 15.

taloudellisen tuen myöntäminen asiakkaan tarvitsemaan muuhun huolenpitoon tai muutokseen motivointityöhön (huollollinen rooli).

Kela-siirrossa perustoimeentulotuki siirtyi Kelan itsenäiseen päätösvaltaan ja se irtautui sosiaalihuollon muusta päätöksenteosta. Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on kuitenkin määritelty edelleen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi ja tämä koskee myös perustoimeentulotukea. Toimeentulotukilain tarkoittama ”sosiaalihuoltoon kuuluminen” on perustoimeentulotuen osalta luonteeltaan erilaista kuin jos tuen myöntäisi kunta. Tämä johtuu siitä, että toimeenpanijana Kela on kunnallisen sosiaalihuollon ulkopuolinen toimija ja se soveltaa sosiaalihuollon lainsäädäntöä vain rajatusti. Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä ei käsitelty tarkemmin perustoimeentulotuen roolia osana sosiaalihuollon kokonaisuutta. Hallituksen esityksessä (HE 217/2016 vp) ei myöskään avattu tätä kysymystä tarkemmin, mutta lisättiin 4 §:n 2 momenttiin maininta siitä, että toimeentulotukilaissa säädetään niistä sosiaalihuollon lainsäädäntöön liittyvistä säännöksistä, joita Kela soveltaa sen hoitaessa toimeentulotukilain mukaisia tehtäviä. Tämä lisättiin lakiin informatiivisuuden vuoksi. Perustoimeentulotuen yhteyden sosiaalihuoltoon voi katsoa toteutuvan Kelan ja kunnan yhteistyön kautta, mikä aiheuttaa tarpeen määritellä ja mahdollistaa yhteistyötä entistä tarkemmin myös lainsäädännön tasolla.

Toimeentulotukilaissa tuen rakenteeseen ei alun perin kuulunut kuin perusosalla katettavat menot sekä tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat menot. Lisäksi kunta saattoi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea päättämiensä perusteiden mukaan. Myöhemmin toimeentulotuen rakennetta on muutettu. Vuoden 2006 uudistuksessa säädettiin perustoimeentulotuesta, joka jakautui perusosaan (7 a §) sekä muihin perusmenoihin (7 b §). Lisäksi tässä yhteydessä lakiin tuli säännös tarveharkintaisesta toimeentulotuesta (7 c §). Tästä huolimatta toimeentulotuen eri osat ovat kytkeytyneet tiiviisti toisiinsa, mitä ovat korostaneet myös tuen myöntämiseen liittyvät säännökset. Tämän on myös oikeuskäytäntö vahvistanut. Kun tukea myönsi sama viranomainen, tuen eri osat eivät ole näyttäytyneet niin selkeästi erillisinä. Syy edellä mainittuun rakenteen uudistukseen liittyi itse asiassa toimeentulotuen rahoitukseen. Toimeentulotuen rahoitusrakennetta muutettiin tuolloin osana työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutosta. Kunnille tuli vastuu osasta työmarkkinatuen kustannuksista ja valtio otti vastuulleen puolet perustoimeentulotuen kustannuksista. Tätä ennen toimeentulotuki oli ollut kokonaan osa kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Kunnat vastaavat edelleen 50 prosenttisesti perustoimeentulotuen kustannuksista. Kunnan rahoi-

tusosuus toteutetaan käytännössä siten, että kunnan valtionosuutta vähennetään jälkikäteen sen rahoitusosuutta vastaavalla kuntaan kohdistuneen perustoimeentulotuen määrällä.[12]

## Esimerkkinä laskelma

Perustoimeentulotuki ja täydentävä toimeentulotuki muodostavat yhdessä varsinaisen toimeentulotuen kokonaisuuden, johon asiakkaalla on subjektiivinen oikeus myöntämisedellytysten täyttyessä. Toimeentulotukilain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tämän arvioinnin käytännön toimeenpanossa vakiintuneena työvälineenä toimii laskelma, josta ei ole kuitenkaan laissa tarkempia säännöksiä. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä. Perustoimeentulotuen laskelmaan viedään Kelassa asiakkaan tulot ja perustoimeentulotukeen kuuluvat menot. Kelassa käytetään harkintaa siitä, miltä osin menoja on pidettävä tarpeellisen suuruisina. Mikäli asiakas hakee myös täydentävään toimeentulotukeen kuuluvia eriä, kunta käyttää Kelan tekemää laskelmaa päätöksenteossaan pohjana ja vie laskelmaan täydentävään toimeentulotukeen kuuluvat menot. Täydentävää toimeentulotukea hakevan asiakkaan taloudellinen kokonaistilanne realisoituu vasta tässä vaiheessa.

Laskelman kokonaisuuteen perus- ja täydentävän toimeentulotuen välillä liittyy joitakin ongelmia, joista tässä nostetaan esiin kolme erilaista tilannetta. Kelan tekemiin ratkaisuihin perustoimeentulotuessa voi kunnan harkinnan perusteella liittyä erilaisia näkemyksiä, jotka tulevat esiin asiakkaan yksilöllisestä tilanteesta saaduista tiedoista. Oikeus perustoimeentulotukeen voidaan katsoa olevan sidottu 6 §:n mukaan laskelman lopputulokseen, tosin soveltamisen myötä Kelassa on nähty mahdollisuus käyttää harkintaa rajatuissa tilanteissa. Kunta voi laskelman ohella huomioida asiakkaan erityisen tilanteen johdosta sekä tarpeelliseksi harkittavia menoja, että laskelman lopputulosta täydentävän tuen säännöksen mukaisesti. Yhtenä ongelmana onkin näyttäytynyt se, kuka maksaa perustoimeentulotukeen menolajinsa puolesta kuuluvat menoerät, joita kunta pitää harkintansa perusteella asiakkaalle tarpeellisena, vaikka asiakkaalla ei ole niihin perustoimeentulotuen laskelman nojalla oikeutta. Onko sama menoerä myönnettävä täydentävänä tukena? Varsinkin

[12] Kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta vähennetään kotoutumisen edistämistä annetun lain (1386/2001) 19, 46 ja 51 §:ssä tarkoitetun kyseistä ajanjaksoa koskevan perustoimeentulotuen menot, joista valtio vastaa kokonaan.

joidenkin menoerien osalta on pidemmän päälle ongelma, jos tukea myönnetään isossa mittakaavassa molempien toimeenpanijoiden toimesta, esimerkkeinä lääkemaksusitoumukset sekä vuokravakuudet.

Toinen ongelmallinen kysymys laskelman siirtymisessä Kelan ja kunnan välillä liittyy siihen, ettei täydentävän toimeentulotuen päätöksenteon jälkeen kunnasta siirry tietoa takaisin Kelaan. Kunta on voinut tulkita asiakkaan kattavan täydentävänä toimeentulotukena haettuja menoja perustoimeentulotukilaskelman tuloylijäämällä, mutta koska tieto ei välity Kelaan, huomioi Kela ylijäämän asiakkaalle tulona seuraavan kuun laskelmaan. Kela ei myöskään ilman asiakkaan ilmoitusta tiedä, mikäli hänelle on tehty päätös täydentävästä ja ehkäisevästä tuesta. Päätöksen nojalla maksettu tuki näkyy asiakkaan tiliotteella, mutta Kelan on vaikea arvioida, mikä maksu on kyseessä.

Kolmantena ryhmänä tilanteita, joissa yhteisen laskelman puute ilmenee, on niin sanotut pienen ylijäämän tilanteet. Kun toimeentulotuen myöntäminen oli aiemmin yksin kunnan vastuulla, perustoimeentulotuen ja täydentävän tuen myöntämisen harkinta oli asiakkaan kokonaistilanne huomioiden mahdollista yhdistää. Pienen ylijäämän tilanteissa voitiin arvioida sitä, onko kyseessä asiakas, joka on jo pitkään elänyt vain toimeentulotuen varassa, jolla kenties on muita kuin laskelmaan huomioitavia menoja maksettavanaan tai onko asiakkaan tilanteessa sairauden johdosta välttämätöntä turvata lääkityksen rahoitus ylijäämästä huolimatta. Nykyinen rakenne ei mahdollista täydentävän toimeentulotuen harkinnan ulottamista toimeentulotuen laskelman laatimisen kokonaisuuteen. Kyseinen vaikeus liittyy lainsäädännössä ongelmalliseksi piirtyvään rajaan perus- ja täydentävän toimeentulotuen harkinnan välille.

## 2.2 Perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisyys

Toimeentulotukeen liittyvä sosiaalityö ja etuustyö jakautuvat tällä hetkellä kahdelle eri viranomaiselle. Toimeentulotukilain säätämisen aikaan[13] oli voimassa sosiaalihuoltolaki (710/1982), jossa toimeentulotuki säädettiin sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tehtäväksi. Sittemmin toimeentulotuen toimeenpano useissa kunnissa kehittyi niin, että perustoimeentulotuen päätöksenteko oli organisoitu etuuskäsittelijöille omaksi työkseen. Yhteys sosiaalihuollon ammattihenkilön työhön kuitenkin säilyi ja asiakkaan tilanteen

[13] HE 217/1997 vp, s. 9. Hallituksen esityksessä todettiin muun muassa, kuinka toimeentulotuen yhteydessä tehtävällä sosiaalityöllä on ollut suuri merkitys, erityisesti toimeentulotuen saamisen ja työttömyyden pitkittyessä.

vaatima sosiaalihuollollinen työ voitiin kytkeä osaksi toimeentulotukiasian käsittelyä. Toimeentulotukilain toimeenpano on kuulunut toimeentulotukilain mukaan sosiaalihuoltolaissa tarkoitetun kunnan monijäsenisen toimielimen vastuulle.[14]

Uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) tuli pääosin voimaan 1.4.2015. Siinä säädettiin tarkemmin sosiaalihuollon prosessista ja asiakkuuden alkamisesta.[15] Sosiaalihuollon prosessin alussa tehdään palvelutarpeen arvio, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Nykyisessä mallissa asiakkaan prosessi Kelassa ei aloita sosiaalihuollon asiakkuutta kunnassa. Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaan hakemuksesta tai kun muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja. Näin ollen asiakkuus voi kunnassa alkaa vasta sen jälkeen, kun hakemus on saapunut Kelasta kuntaan tai Kelasta tehdään kuntaan ilmoitus. Ilmoituksia voi tehdä Kelasta kuntaan joko sillä perusteella, että Kelassa syntyy näkemys asiakkaan mahdollisesta sosiaalihuollon tarpeesta tai perusosan alentamiseen liittyvänä toimeentulotukilain 10 §:n mukaisena ilmoituksena. Myös kuntouttavaan työtoimintaan ja kotoutumispalveluita koskeviin lakeihin liittyy ehtoja, jotka velvoittavat Kelaa ilmoittamaan asiakkaasta kuntaan. Ilmoitusten johdosta sosiaalihuollon tehtävänä on pyrkiä tavoittelemaan asiakasta ottamaan osaa sosiaalihuollon työskentelyyn. Ilman asiakkaan suostumusta tapahtuvalle puuttumiselle on sosiaalihuollon palveluissa tiukat ehdot.

Kela tekee asiakkaidensa henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä asiakkaan elämäntilanteen kartoituksen, mutta tämä eroaa varsinaisesta kunnan sosiaalihuoltolain mukaisesta palvelutarpeen arvioinnista. Kela toimii ainoastaan eteenpäin ohjaavana toimijana. Tarvittaessa Kela osallistuu kunnan pyynnöstä monialaiseen yhteistyöhön palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi.

Toimeentulotuen tehtävä on edelleen lain 1 §:n mukaan turvata sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena tukena henkilön ja perheen toimeentulo sekä edistää itsenäistä selviytymistä. Nykymallissa tavoitteen toteuttamiseen liittyy haasteita, sillä Kelassa tapahtuva perustoimeentulotuen harkinta ei ota kantaa asiakkaan muuhun palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen. Kelan tehtäviin ei kuulu sosiaalityön tekeminen, joten perustoimeentulotukiasian käsittely on nyt etäämmällä sosiaalityöstä. Toisaalta kun-

[14] Voimassa olevan toimeentulotukilain 4 §:n 2 momentin mukaan lain toimeenpanosta vastaa kunnassa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Tältä osin vanha sosiaalihuoltolaki on edelleen voimassa. Perustoimeentulotuen osalta toimeentulotukilain mukaisia tehtäviä hoitaa kuitenkin Kela.
[15] Ennen uuden sosiaalihuoltolain voimaantuloa toimeentulotukiasian käsittelyssä menettelyä koskevat säännökset sisältyivät sosiaalihuoltolakiin, sosiaalihuollon asiakaslakiin ja hallintolakiin.

nalla ei ole toimivaltaa päättää perustoimeentulotuesta, eikä sen avulla sitoa asiakkaita myös muuhun työskentelyyn. Haasteet koskevat niitä asiakkaita, joilla on muukin kuin vain taloudellisen tuen tarve.

Toimeentulotukiuudistuksessa oli tiedossa, että kun perustoimeentulotuki siirtyy Kelan vastuulle, yhteys sosiaalityöhön etääntyy. Uudistuksen yhteydessä ajateltiin, että yhteys toteutuu Kelasta kuntaan tehtyjen ilmoitusten perusteella. Asiakas itse ratkaisee, haluaako hän hakeutua sosiaalihuollon asiakkaaksi. Uudistuksessa nimenomaisesti korostettiin sitä, kuinka perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan, tukea voi hakea sieltä ilman pelkoa leimaantumisesta, joka sosiaalityön asiakkuuteen tuolloin katsottiin liittyvän.

Toimeentulotuki pysytettiin uudistuksessa sisällöltään ja tavoitteiltaan lähestulkoon entisenlaisena. Kela-siirron yhteydessä toimeentulotuen tarkoitusta koskevaan 1 §:ään tai toimeentulotukioikeutta määrittävään 2 §:ään ei tehty muutoksia. Osa täydentävän tuen menoeristä siirrettiin perustoimeentulotukeen, mutta pääosin tuki pysyi sisällöltään siis entisenlaisena. Eduskunta edellytti lausumassaan, että uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Lisäksi se korosti, kuinka tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on seurannut tiiviisti lain toimeenpanoa uudistuksen jälkeen ja tavannut säännöllisesti kuntien ja Kelan edustajia. Lisäksi THL on tarkastellut siirron toteutumista useiden selvitysten sekä säännöllisesti kerätyn rekisteriaineiston kautta. THL:n selvitysten sekä toimeenpanosta vastaavien Kelan ja kuntien näkemysten mukaan sosiaalihuollon palvelut ja perustoimeentulotuki eivät tällä hetkellä kaikilta osin tue toisiaan. Perustoimeentulotuen hakeminen ei tuo asiakasta sosiaalihuoltolan mukaisen sosiaalihuollon ja kunnan tarjoamien palveluiden piiriin. Tämä koskee sitä osuutta perustoimeentulotuen saajista, jotka ovat muun kuin Kelan hoitaman taloudellisen tuen sekä Kelan muiden palveluiden tarpeessa.

Viimesijaisena tukimuotona toimeentulotukeen liittyy tietty tuen vastikkeellisuus ja velvoittavuus työllistymisen suhteen. Asiakkaan tulee kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä hänen on haettava töitä tai pyrittävä edistämään työllistymistään. Sosiaalihuollon tehtävänä on ollut kytkeä asiakas toimeentulotuen kautta tähän työskentelyyn motivoiden asiakasta myös muutokseen. Kyseessä on ollut toimeentulotukijärjestelmän huollollinen tehtävä. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kohdistuvat pääsääntöisesti lain tarkoituksen mukaisesti menoihin, joilla voidaan tietyissä tilanteissa tukea asiakasta erityisissä menoissa ja poikkeustilanteissa. Ne eivät kuitenkaan sellaisenaan muodosta kaikissa tilanteissa riittävää linkkiä asiak-

kaan talouden hallinnan kokonaisuuteen, eivätkä kaikkiin sosiaalityön tarpeessa oleviin perustoimeentulotuen asiakkaisiin. Talouden hallinnan kokonaisuuteen vaikuttaa myös laajemmin yksilön elämäntilanteen mukaisen ensisijaisen toimeentuloturvan muodostuminen ja riittävyys sekä toisaalta tähän koko kokonaisuuteen liittyvä vastikkeellisuus ja velvoittavuus.

## Esimerkkinä perusosan alentaminen

Perusosan alentaminen oli ennen Kela-siirtoa vahvasti sosiaalityön kokonaisharkintaan perustuva viimesijainen keino ohjata asiakasta toimimaan toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla työllistymiseen liittyvissä kysymyksissä. Nyt alentamista koskevan harkinnan tekee Kela, jolla ei ole sosiaalihuollon ammattilaisen roolia. Perusosan alentamisen yhteydessä korostuu tarve Kelan toimihenkilön sekä kunnan sosiaalityöntekijän yhteiselle tilanteen arvioinnille. Siinä, miten sosiaalityön näkemys nykyisin saadaan osaksi alentamisharkintaa, on alueellisia eroja.

Toimeentulotukilain mukaan perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kelan tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kelan tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

Tuen alentamisen prosessi on nykymuodossaan ongelmallinen ja siihen liittyy kehittämistarpeita. THL:n selvitysten ja toimeentulotuen parissa työskentelevien kanssa tehtyjen haastattelujen perusteella on esitetty, että toimeentulotukiasioissa perusosan alentamispäätöksiä tehdään nyt aiempaa useammin.[16] Toisaalta Kuntaliiton arvion ja Kelan tilastojen perusteella on pääteltävissä, että tosiasiassa perusosan alentamisen määrät ovat melko samalla tasolla kuin ennen Kela-siirtoa. Perusosan alentamisessa on ollut myös aiemmin hyvin suurta kuntakohtaista vaihtelua.[17] Perusosan alentamisella ei myöskään Kelan selvitysten perusteella ole merkittävää vaikutusta henkilön toimintaan.

---

[16] Liukko, Eeva – Nykänen, Eeva: Sosiaalityön tulevaisuus: Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä - Selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita, 2019:47, s. 31-32.
Jokela, Merita – Kivipelto, Minna – Ylikännö, Minna: Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi - Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 26/2019 (verkkojulkaisu). Helsinki 2019.
[17] Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus, Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin, 12/2014.

Kunnan olisi mahdollista selvittää esimerkiksi perusosan alentamisen kohtuullisuutta asiakkaalle laadittavassa palvelutarpeen arvioinnissa, mutta koska toimeentulotuen hakija asioi Kelassa, ei palvelutarpeen arviointia ole kenties tehty tai arvioinnilla ei välttämättä ole ollut yksittäisen kunnan toivomaa vaikutusta Kelan päätökseen. Kelan puolelta erityisenä ongelmana näyttäytyy se, ettei kunnan sosiaalityöntekijää saada kiinni alentamisharkintaa tehtäessä päätöksentekoa koskevan lakisääteisen määräajan puitteissa ja että saadut selvitykset eivät ole harkinnan näkökulmasta riittäviä tai sisällöltään yhteismitallisia. Yksilöllisen harkinnan toteutumiseen Kelan ja kuntien yhteistyönä liittyy haasteita. Tämä korostaa kunnallisen sosiaalihuollon, täydentävän ja ehkäisevän toimentulotuen sekä asiakkaille laadittavien erilaisten suunnitelmien merkitystä viimesijaisen toimeentulon ja huolenpidon varmistamisessa.[18]

Kela voi pyytää kunnasta näkemystä perusosan alentamisen kohtuullisuudesta ennen perusosan alentamispäätöksen tekemistä. Mikäli kunnan työntekijä tuntee asiakkaan ja hän pystyy asiaan ottamaan kantaa, hänen lausunnollaan on asiantuntijalausunnon rooli. Kunnan prosessi perusosan alentamiseen liittyen alkaa kuitenkin useimmiten siitä, kun Kela lähettää kuntaan ilmoituksen henkilöstä, jolle tulisi laatia suunnitelma itsenäisen selviytymisen tueksi. Kelan ja joidenkin kuntien välillä on kuitenkin kehitetty myös tästä poikkeavia, aktiivisempaan yhteistyöhön perustuvia menettelytapoja. Asiakasta pyritään ilmoituksen johdosta kunnasta tavoittamaan eri tavoin, mutta moni kunta ei tosiasiassa tavoita kuin osan sinne ohjatuista. Erityisen huolestuttavaa on perusosan alentamisen pitkittyminen tietyillä asiakkailla. Asiakaskunnan auttaminen ilman asiakkaan omaa tahtoa ei ole myöskään mahdollista. Aina on joukko asiakkaita, jotka eivät halua ottaa vastaan palveluita. Heidän motivointinsa palveluihin on vaikeutunut entisestään, koska etuuden ja palvelun välillä ei ole ilmoitusmenettelyä vahvempaa yhteyttä. Sosiaalihuollon merkitys heidän tilanteensa parantamisessa jää heille epäselväksi.

Tulevassa kehittämisessä perusosan alentamisen kokonaisuutta on syytä arvioida. Alentamismenettelyn osalta on tarve selvittää sitä, miten prosessissa varmistetaan kunnan sosiaalityön näkemyksen huomioiminen valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla.

[18] Liukko, Eeva – Nykänen, Eeva, s. 44.

## 2.3 Toimeentulotuki ja viimesijaisen vastuun kohdentuminen

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso.[19] Toimeentulotukea on pidetty perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisena turvana rahamääräisten suoritusten osalta. Se, miltä osin toimeentulotuki on perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama viimesijainen tuki ja miltä osin mahdollisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamia etuuksia täydentävä etuus, ei kuitenkaan ole ollut täysin selvää. Asia ei ole noussut aiemmin kysymyksenä esiin, kun toimeentulotukilain soveltaminen on ollut sosiaalihuollon vastuulla kunnassa. Aiempi soveltamiskäytäntökin on koskenut tilannetta, jossa kunta vastaa sosiaalihuollosta ja toimeentulotuesta yksin. Toimeentulotuen rakenteen ja kaksijakoisen toimeenpanon johdosta tilanne on muuttunut.

Sisällöltään perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon voi katsoa merkitsevän laajempaa turvaa kuin pelkkä elämän ylläpito tarkoittaisi. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lausunut, että 19 §:n 1 momentin mukainen ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso kuuluu kaikille. Vähimmäistason sisältöä perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan tarkemmin eritellyt. Perustuslakivaliokunta katsoi toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa, että toimeentulotukijärjestelmällä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on enemmän kuin hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin (nykyisin PL 19.1.§) tarkoittama oikeus. Tuen lisäosalla katettavat menot eivät valiokunnan mielestä ole yleensä kuuluneet hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen. [20]

Ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon varmistamisessa voidaan tarkoittaa myös asumisen turvaamista. Kenelle vastuu kiiretilanteissa kuuluu ja minkä lainsäädännön perusteella, on aiheuttanut jonkin verran kysymyksiä. Kun kunta on vastannut sekä toimeentulotuesta että sosiaalihuollon palveluista, tämä ei ole noussut esiin ongelmana. On kuitenkin mahdollista, että kunnilla on ollut aiemmin erilaisia tulkintoja ja samassa tilanteessa olevien asiakkaiden menoja on korvattu toisaalla perustoimeentulotuesta ja toisaalla täydentävästä toimeentulotuesta tai muulla tavoin. Sosiaalihuollon vastuuta välttämättömästä huolenpidosta ja

[19] HE 309/1993 vp, s. 69/II.
[20] Tuori – Kotkas 2016, s. 266.

toimeenpanosta sekä valtion varoista korvattavia kuluja koskevat lisäksi sosiaalihuoltolain 12 ja 12 a §:t. Sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetään, että jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Sosiaalihuoltolain 12 a §:ssä säädetään valtion korvauksesta kunnille koskien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle välttämättömänä huolenpitona annettua sosiaalipalvelua tiettyjen kustannusten osalta.[21]

Vaikka vastuu toimeentulotuesta jakautuukin Kelalle kuuluvaan perustoimeentulotukeen sekä kunnan vastuulle kuuluvaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen, toimeentulotukilaissa toimeentulotuen voi katsoa muodostavan kokonaisuuden. Tuen osien liittymistä toisiinsa kuvaa tuen hakemista sekä tuen määräytymistä koskevat säännökset. Toimeentulotukilain 14 §:n 2 momentissa on poikkeus hakemista koskevaan pääsääntöön. Hakemuksen voi ohjata suoraan kunnalle silloin, kun hakemusta koskevalle samalle ajalle on jo olemassa perustoimeentulotukea koskeva päätös. Lain 14 §:n 3 momentti lisättiin säännökseen Kela-siirron muiden muutosten tultua jo hyväksytyksi lainmuutoksella (9.12.2016/1107). Se koskee niitä harvinaisia poikkeustilanteita, kun Kela ei pysty jostain syystä asiakasta palvelemaan. Säännöksen tarkoitus on hallituksen esityksen perusteluissa tarkoitettu koskemaan tilanteita, kun Kelan toimipaikka on kiinni ja on turvattava henkilölle välttämätön apu. Säännöksen mukaan siis kunta voi suoraan myöntää tukea ”*kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi sen estämättä mitä 2 momentissa säädetään perustoimeentulotukea koskevasta päätöksestä*.” Eli ilman että edellytetään Kelan perustoimeentulotukea koskevaa päätöstä.

Toimeentulotuen voi katsoa myös perustoimeentulotuen osalta muulloin (kuin nyt tarkoitetussa poikkeustilanteissa) toimivan perustuslain 19 §:n 1 momentin välttämättömän toimeentulon takeena. Säännöksen avulla haluttiin Kelan palvelun ollessa saavuttamatta varmistaa, ettei väliinputoamisia tapahdu. Säännöksen tarkoitus oli, että kunta voi näissä tilanteissa toimia kiireellisen ja välttämättömän avun turvaajana. Näissä tilanteissa tuki myönnetään ehkäisevänä toimeentulotukena. Syy tälle oli se, että Kelalle oli Kela-siirtoa koskevien muutosten kautta nimenomaisesti haluttu siirtää

[21] 12 a § (19.12.2017/987): Valtion korvaus kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen kielteisen päätöksen saaneelle kiireellisessä tapauksessa annetusta sosiaalipalvelusta. Kansaneläkelaitos korvaa valtion varoista kunnalle ja kuntayhtymälle aiheutuneet kustannukset, kun kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle, jonka vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 14 a §:n 2 tai 3 momentissa säädetyn mukaisesti, on kiireellisessä tapauksessa annettu tämän lain 12 §:n perusteella välttämättömänä huolenpitona ruokaa tai lääkkeitä taikka 21 §:ssä tarkoitettua tilapäistä asumispalvelua. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten laskutuksesta ja maksamisesta, valtion korvauksen hakemisesta, määräytymisestä ja maksamisesta sekä muista kustannusten hallinnointiin liittyvistä seikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

kokonaan toimivalta perustoimeentulotuen myöntämisestä. Ruoka kuuluu perustoimeentulotuella katettaviin menoeriin, kuten muutkin perustarpeet.

Muutoin ehkäisevän tuen tarkoituksesta on säädetty lain 1 §:n 2 momentissa sekä 13 §:ssä. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Tuki ei ole sidottu perustoimeentulotuen ja täydentävän tuen kriteereihin, vaan kunta voi myöntää sitä itsenäisesti päättämiensä perusteiden mukaan. Tuki ei ole tarkoitettu välttämättömän toimeentulon turvaamiseen, vaan väljemmän sääntelyn tarkoitus on, että tukea voi myöntää laajemmin. Tuen myöntämisessä kuitenkin noudatetaan pääsääntöisesti samaa prosessia, eli oikeus perustoimeentulotukeen tulee selvittää Kelassa ensin, ellei Kela ole kiinni.

## Esimerkkinä vailla oleskeluoikeutta olevat

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (62:2019) ilman oleskeluoikeutta oleva oli hakenut vastaanottopalveluiden päätyttyä toimeentulotukea Kelasta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja oikeuden perustoimeentulotukeen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kyseisessä tapauksessa vastaanottopalvelujen lakkauttamisen jälkeen valittajalla oli ollut mahdollisuus hakea ehkäisevää toimeentulotukea oleskelukuntansa sosiaaliviranomaisilta, mikä oli perustelujen mukaan turvannut hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon. Ratkaisu nosti esiin viimesijaisen vastuun tulkinnanvaraisuuden toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain sisällön sekä toimeenpanijoita koskevan vastuun kohdentumisen osalta.

Vaikka toimeentulotuki onkin tarkoitettu Suomessa vakinaisesti oleskeleville, myös tilapäisesti Suomessa oleskelevalla hakijalla on katsottu olevan toimeentulotuen viimesijaisuus ja perustuslain 19 §:n 1 momentti huomioon ottaen oikeus toimeentulotukeen kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi, jos tämä on sen tarpeessa, eikä voi turvata toimeentuloaan sanotussa tilanteessa muulla tavoin. Käytännössä näissä tilanteissa on myönnetty henkilölle toimeentulotukena rahaa tai maksusitoumus muun muassa ruokaan, lääkkeisiin ja matkalippuun. Kyseessä on ollut perustoimeentulotuki, koska ruokameno ja muut elämisen välttämättömät menot kuuluvat perustoimeentulotuella katettaviin menoihin. Hallinto-oikeuksien päätöksissä tällaista tukea on kuvattu kiireellisenä, vain muutaman päivän käsittävänä toimeentulotukena esimerkiksi hätämajoitukseen, ruokaan tai mahdollisesti välttämättömiin lääkkeisiin. Tukea on kutsuttu hallinto-oikeuksien ratkaisuissa välttämättömäksi osaksi perustoimeentulotukea, vaikka laki ei tällaista käsitettä tunnekaan.

Perustuslakivaliokunta on vastaanottopalveluista säädettäessä nimenomaisesti todennut seuraavaa (PeVL 26/2010 vp, s. 2): *”Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka ehdotuksessa tarkoitetut henkilöt eivät enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, he eivät menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Käytännössä ehdotus voinee johtaa ainakin siihen, että tällainen henkilö voi hätätilanteessa turvautua toimeentulotukilain mukaiseen kiireelliseen toimeentulotukeen (laki toimeentulotuesta, 14 §:n 3 momentti) silloin, kun hän ei voi saada välttämätöntä toimeentuloaan muulla tavalla.”*

Tämä ”kiireellinen toimeentulotuki” tai tuki kiireellisessä tilanteessa on ollut kuntien vakiintuneessa toimeenpanossa käytössä. Tällä hetkellä on epäselvää, kenelle vastuu välttämättömän toimeentulon turvaamisesta viimekädessä kuuluu. Tähän mennessä on ajateltu, että vastuu koskee myös Kelaa perustoimeentulotuen osalta, mutta asia kaipaa selkeyttämistä.

## 2.4 Perustoimeentulotuen valtakunnallisen toimeenpanon hyödyt

Kela-siirron yhtenä tavoitteena oli siirtyä perustoimeentulotuen osalta yhtenäiseen valtakunnalliseen ratkaisukäytäntöön ja tätä kautta mahdollistaa, että perustoimeentulotuen myöntämismenettely tehostuu. Perustoimeentulotukea hakevat asiakkaat haluttiin saattaa keskenään mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan, kun tukea myönnetään yhtenäisin perustein ja käytännöin koko maassa. Lisäksi muiden Kelan toimeenpanemien ensisijaisten etuuksien näkökulmasta nähtiin tarkoituksenmukaiseksi, että asiakkaan oikeus perustoimeentulotukeen voitaisiin ratkaista samassa paikassa.

Perustoimeentulotuki ja täydentävä toimeentulotuki muodostavat asiakkaalle kokonaisuuden, mihin liittyy raportissa kuvattuja ongelmia. Sen sijaan, jos tarkastelee pelkästään perustoimeentulotukea, voi perustoimeentulotuen siirron valtakunnalliselle toimijalle katsoa johtaneen siihen, että perustoimeentulotuki on nykyään entistä eheämpi kokonaisuus. Kelan toimeenpanossa perustoimeentulotuen menettelyä koskevia alueellisia eroja ei ole enää aiempaan verraten juurikaan havaittavissa ja samat säännöt ja tulkinnat seuraavat asiakasta esim. muuttotilanteissa kunnasta toiseen. Lisäksi perusturvan ja vähimmäisturvan välinen yhteys on muutoksessa parantunut. Yhtenä haasteena on kuitenkin se, että toimeentulotuen menettelyä koskevat säännöt poikkeavat tietyin osin Kelan toimeenpanemien etuuksien muista menettelysäännöistä. Erityisesti useampaa tukea yhtä aikaa saavalle asiakkaalle voi olla haasteellista, kun toimintatavat muuttuvat kulloinkin käsiteltävän asian mukaan.

Kela-siirron yhteydessä tavoiteltiin myös toimeentulotuen alikäytön vähenemistä, eli sitä, että asiakkaat saisivat heille kuuluvan tuen aiempaa kattavammin. Tässä suhteessa uudistus on parantanut ainakin joidenkin asiakkaiden asemaa. Lisäksi toimeentulon turvaamisen näkökulmasta perusturvan ja perustoimeentulotuen toimeenpano nivoutuu nyt paremmin yhteen ja näitä koskeva kokonaisharkinta on helpompaa toteuttaa. Mahdollisia haasteita tulisi jatkossa selvittää tarkemmin järjestelmän vaikuttavuuden sekä toimeenpanon sujuvuuden parantamiseksi sekä tarvittaessa lainsäädännön tarkentamiseksi siltä osin, että varmistetaan riittävät harkinnan perusteet erityisesti niihin tilanteisiin, joissa tarvitaan Kelan ja kuntien yhteistä näkemystä asiakkaan tilanteesta.

Toimeentulotuen toimeenpanon nykyiset haasteet liittyvät niihin tilanteisiin, joissa asiakas tarvitsee muutakin tukea kuin Kelan hoitamaa taloudellista tukea tai Kelan muita palveluita. Osa hakijoista ei ole yhtä aikaa Kelan etuuksien ja kuntien palveluiden tarpeessa ja he saavat tarvitsemansa tuen yksinomaan Kelasta. Toimeentulotuen Kela-siirron myötä yhteistyön merkitys onkin kasvanut siitä, mitä se on ollut aiemmin. Yhteistyön käytännön tarpeet ja vaatimukset ovat osin tulleet tarkemmalla tasolla esiin vasta siirron toteutumisen jälkeen. Tämä on puolestaan luonut painetta olemassa olevan, yhteistyötä raamittavan, esimerkiksi tiedonkulkua ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön kehittämiselle. Yhteistyölle erityisiä haasteita luo Kelan ja kuntien epäsymmetrinen asiakastiedon tietopohja sekä tiedonvaihdon haasteet. Kelan rooli perustoimeentulotuen toimeenpanijana ei sellaisenaan luo esteitä kunnan toiminnalle sosiaalityön toimeenpanijan roolissa, mutta yhteistyötä on tarve kehittää monilla alueilla nykyisestä, jotta toiminta olisi mahdollisimman tehokasta ja vaikuttavaa. Toisaalta uudistuksen jälkeen toimeentulotuen ja mahdollisesti myös kunnan muiden palveluiden piiriin on voitu saada aiemmin tavoittamatta jääneitä asiakkaita. Vähimmäisturvan piirissä sekä sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden suuri määrä on kuitenkin haaste yhteistyön toteutumiselle.

Vaikka työryhmä on nostanut esiin erilaisia kehittämiskohteita, pelkkää perustoimeentulotukea arvioitaessa tilanne on siltä osin selkeytynyt, että useiden kunnallisten tulkintojen sijaan perustoimeentulotuessa on nyt yksi valtakunnallinen tulkinta. Tällöin esimerkiksi työryhmän kohdassa 2.3. esiin nostamaa perustuslaillista arviointia sekä täydentävään toimeentulotukeen liittyvää rajanvetoa voidaan toteuttaa valtakunnallisesti arvioiden. Perustuslain rahamääräisen turvan kokonaisuudessa tulee huomioida myös perusturvaetuudet, joiden määrä ja riittävyys osaltaan vaikuttavat vähimmäisturvan tarpeeseen. Rahamääräisten rajojen asettaminen perustuslain suojaamalle vähimmäisturvalle on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Siltä osin kuin tulevaisuudessa pyritään selkeyttämään toimeentulotuen eri osien roolia, on syytä huomioida myös perusturvan etuudet, jotta asiakkaiden tarpeisiin vastattaisiin mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja että järjestelmä toimisi kokonaisuutena johdonmukaisesti ja perustuslain edellyttämällä tavalla.

# 3 Työryhmän johtopäätökset

## 3.1 Työryhmän työskentelyn yleiset havainnot

Edellisessä jaksossa on kuvattu toimeentulotukijärjestelmän soveltamiseen liittyviä keskeisiä havaintoja ja ongelmia, joita työryhmä otti työssään tarkasteluun. Sen sijaan työryhmä ei pystynyt laatimaan kattavaa kartoitusta lainsäädännön mahdollisista muista kehittämistarpeista aikataulunsa puitteissa. Työn kuluessa on tullut esiin se, kuinka näkökulma toimeentulotuen ongelmiin ja kehittämiseen vaihtelee hyvin paljon siitä riippuen, tarkastellaanko tukea laajemmasta tukijärjestelmien, toimeentulotukilainsäädännön vai käytännön toimeenpanon näkökulmasta. Työryhmän työssä eri näkökulmat ovat olleet esillä. Työryhmän raportissa näkökulmana on kuitenkin järjestelmien ja niihin liittyvä lainsäädännön taso. Käytännön soveltamisen näkökulmasta esiin nousevat lainsäädännön soveltamisen yksityiskohtaisemmat kysymykset ansaitsevat jatkossa myös huomionsa, mutta ensin on tarpeen selkeyttää edellisessä jaksossa esitettyjä yleisemmän tason kysymyksiä.

Työryhmä ei ole arvioinut toimeenpanon nykytilaa suhteessa aikaan ennen Kela-siirtoa. Työryhmä ei ole erityisesti ajan rajallisuuden vuoksi arvioinut toimeentulotukilain tarkoituksen toteutumista oikeudellisia kysymyksiä laajemmin esimerkiksi tilasto- tai tutkimustiedon pohjalta. Tulevassa toimeentulotuen uudistamisessa tuleekin huolehtia kokonaisuuden kokonaisvaltaisesta ja tietopohjaisesta tarkastelusta.

Toimeentulotuen ja sen asiakkaiden nykytilannetta on kartoitettu erilaisilla selvityshankkeilla. Silti tilannekuvaa erityisesti lainsäädännön nykytilan sekä toimeentulotuelle asetettuja tavoitteiden osalta voisi edelleen selkeyttää. Kun ne ovat selvät, on helpompi kehittää lainsäädäntöä edelleen. Seuraavassa työryhmän edellisen jakson 2. kysymyksiin liittyviä jatkossa selvittämistä vaativia kysymyksiä.

## 3.2 Selvittämistä vaativia kysymyksiä

### Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon

- Perustoimeentulotuen rooli osana sosiaalihuoltoa kaipaisi jatkossa selkeyttämistä. Perustoimeentulotuen yhteys sosiaalihuoltoon toteutuu tällä hetkellä Kelan ja kunnan yhteistyön kautta, minkä johdosta tulisi arvioida, olisiko yhteistyötä säänneltävä aiempaa tarkemmin myös lainsäädännön tasolla.
- Tuen eri osien sisältöä, tavoitteita sekä niiden toimeenpanon edellyttämän harkinnan alaa tulisi arvioida. Lisäksi on tarpeen selvittää laskelman merkitystä, siihen liittyviä menettelyitä ja sääntelytarpeita.

### Perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisyys

- Osalle sosiaalityön tarpeessa oleville tuen ja palvelun eriytyminen on tuottanut ongelmia avun piiriin ohjautumisessa. Jatkossa on selvitettävä, miten toimeentulotukea saavien sosiaalityön tarpeessa olevien ihmisten asemaa voidaan parantaa. Lisäksi tulisi arvioida, miten perusosan alentamisprosessia tulisi kehittää.
- Perusosan alentamiseen liittyvän selvittelyn yhteydessä tulisi huomioida myös vähimmäisturvaan liittyvät velvollisuudet asiakkaalle. Niiden tulisi olla selkeät ja asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa omaan toimintaansa. Tämän vuoksi myös tarjolla oleviin palveluihin ja niiden saatavuuteen tulee kiinnittää huomiota.

### Toimeentulotuki ja viimesijaisen vastuun kohdentuminen

- Vastuu välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta kaipaa selkeyttämistä toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain osalta.
- Toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin tarkoittama poikkeussääntely kaipaisi myös selkeyttämistä. Ongelmallista on, jos tämän säännöksen perusteella ehkäisevää tukea aletaan tulkita laajemmin tarkoittamaan kunnan viimesijaista vastuuta, vaikka se ei ole ollut poikkeussäännöksen tarkoitus. Se ei ole myöskään ehkäisevän tuen varsinaisen tavoitteen mukainen tulkinta.

## 3.3 Tulevassa kehityksessä huomioitavaa

Toimeentulotukea kehitettäessä on huomioitava se, että mitä perustavanlaatuisempia muutoksia lainsäädäntöön halutaan tehdä, sitä todennäköisemmin niillä voi olla vaikutusta myös toimeentulotuen rooliin viimesijaisena tukimuotona suhteessa perustuslakiin ja muihin järjestelmiin. Tämän vuoksi laajoja muutoksia toimeentulotukeen ei voida tehdä irrallaan sosiaaliturvan muusta kehittämisestä.

Toimeentulotuki on lainsäädännössä tarkoitettu viimesijaiseksi lyhytaikaiseksi ja tilapäiseksi tueksi, mutta perusturvan alhainen taso on johtanut siihen, että perusturvaa joudutaan paikkaamaan toimeentulotuella. Tämä on johtanut pitkällä aikavälillä toimeentulotuen saajien määrän kasvuun ja tuen muuntumiseen pitkäaikaisemmaksi. Lisäksi runsas tuen hakija- ja saajamäärä on merkittävä haaste toimeentulotuen toimeenpanossa. Asiakkaiden näkökulmasta on huomioitava, että toimeentulotuki on siihen oikeutetuille välttämätön turva, mutta samalla kannustimet tuen piiristä pois pääsyn suhteen ovat erityisen heikot ja se on hakijalleen menettelyiltään raskas. Tämänkin vuoksi toimeentulotuen viimesijainen, lyhytaikainen ja tilapäinen luonne tulisi varmistaa.

Kaikessa toimeentulotuen sekä ensisijaisten järjestelmien kehittämisessä tulee arvioida vaikutuksia vähimmäisturvan rooliin sekä asiakkaiden ohjautumiseen tarkoituksenmukaisella tavalla perusturvan etuuksille, vähimmäisturvan piiriin sekä palveluihin. Järjestelmien väliset kytkökset tulee huomioida tulevissa sosiaaliturvan uudistuksissa, jotta järjestelmien väliinputoamiselta vältyttäisiin ja toimeentulotuen väliaikaista ja viimesijaista luonnetta edelleen korostettaisiin. Myös jo useissa aiemmissa selvityksissä esiin nostettu ensisijaisten etuuksien riittämättömyys on edelleen monin osin haaste, joka ohjaa asiakkaita tarveharkintaisen vähimmäisturvan piiriin ja pitkäaikaisiin asiakkuuksiin.

Mikäli toimeentulotuen kehittämisessä edetään nykymallin pohjalta ilman että toimeentulotuen rakenne muuttuu nykyisestä, vaatii sosiaalihuollon ja toimeentulotuen välinen suhde jatkossa todennäköisesti lisää kuntien ja Kelan väliseen yhteistyöhön liittyvää tarkempaa sääntelyä. Tässä voidaan joutua ratkomaan myös laajempia sosiaalihuollon lainsäädäntöön, tietosuojaan ja asiakkaan asemaan liittyviä kysymyksiä.

Tehokkaammin toimeentulotuen käytön vähentämistä voitaisiin tavoitella kehittämällä ensisijaisia tukimuotoja nykyistä kattavammiksi jopa siinä määrin, ettei toimeentulotuen tarpeeseen päädyttäisi enää ainoastaan taloudellisen tuen tarpeen vuoksi. Tätä kautta tultaisiin vahvistaneeksi toimeentulotuen viimesijaista ja tilapäistä luonnetta. Tähän liittyisi myös sosiaalihuollon roolin korostuminen niiden asiakkaiden kohdalla, jotka edelleen tarvitsisivat viimesijaista tukea.

Työryhmän tehtävänä ei ollut ottaa kantaa siihen, mihin suuntaan toimeentulotukea tulisi jatkossa kehittää. Edellä olevat esimerkit on esitetty sen havainnollistamiseksi, millaisia kysymyksiä toimeentulotuen jatkokehittämisessä saattaa tulla ratkaistavaksi. Tätä arviointia tullaan tekemään aikanaan parlamentaarisessa sosiaaliturvakomiteassa.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

JULKAISUJEN LATAAMINEN:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-9694-6 (PDF)