

Please note! This is a self-archived version of the original article.

Huom! Tämä on rinnakkaistalenne.

To cite this Article / Käytä viittauksessa alkuperäistä lähdettä:

Laaksonen, M., Leinikka, S., Niemeläinen, K., Saarela, J., Sillanpää, L. & Niemi, M. (2021)
Kasvoton kohtaaminen: päätöksentekoa toimeentulotuesta yhdenvertaisesti vai yksilöllisesti?
TAMKjournal.

URL: <https://sites.tuni.fi/tamk-julkaisut/terveys/kasvoton-kohtaaminen-paatoksentekoa-toimeentulotuesta/>

Kasvoton kohtaaminen – päätöksentekoa toimeentulotuesta yhdenvertaisesti vai yksilöllisesti?

19.2.2021

Perustoimeentulotuen päätöksenteko siirtyi Kansaneläkelaitokselle (Kela) vuonna 2017. Muutos on aiheuttanut paljon julkista ja ammatillista keskustelua. Suurin muutos on tapahtunut päätöksenteon käytännöissä. Kunnallisen sosiaaliviranomaisen toimeentulotukipäätöksiä edelsi usein viranhaltijan ja asiakkaan tapaaminen, jossa keskusteltiin asiakkaan tilanteesta ja palvelutarpeista kokonaisvaltaisesti. Muutoksen myötä Kela tekee päätökset ensisijaisesti asiakasta tapaamatta. Tässä artikkelissa tarkastelemme kasvotonta kohtaamista. Olemme kiinnostuneita erityisesti siitä, miten asiakkaat kokevat kasvottoman päätöksenteon.

Artikkelissa selvitämme kirjallisuuden ja tutkimusten pohjalta, miten toimeentulotuen uudistus on muuttanut päätöksentekoprosessia ja vaikuttanut perustoimeentulotuen hakijaan. Aihe on ajankohtainen keskellä koronavirusta, jonka seurauksena ihmisten välisiä kontakteja on entisestään vähennetty ja sähköisiä palveluja lisätty.

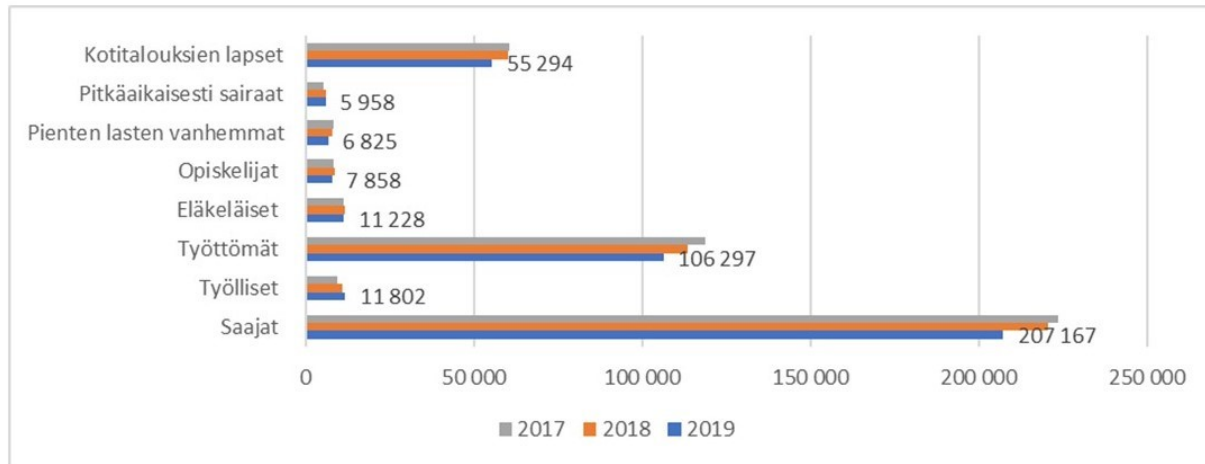
Yhdenvertaisuutta ja oikeutta vähimmäisturvaan

Suomen perustuslaki (731/1999) määrittää ihmisten yhdenvertaisuutta ja sosiaaliturvaa varmistuen jokaiselle oikeuden perustoimeentuloon. Nämä periaatteet nousivat keskeisiksi toimeentulotuen uudistuksessa. Muutosta perusteltiin yhdenmukaistamispyrkimyksillä. Kansallisen toimijan odotettiin vakiinnuttavan perustoimeentulotuen hakemis- ja käsittelyprosessit samankaltaisiksi kautta maan. Kelassa asiointiin ennakoitiin leimaavan asiakasta vähemmän. Lisäksi pyrittiin tehostamaan asiakkaiden avunsaantia. Uudistuksen arvioitiin vaikuttavan myös sosiaalityön käytäntöihin. (HE 358/2014.)

Hallinnollisesti toimeentulotuki on yhä sosiaalihuoltoa. Kela huolehtii perustoimeentulotuen toimeenpanosta ja kunnat sosiaalityön palveluista, mukaan lukien ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997; Valvira 2020.) Toimeentulotuen tarve voi olla lyhyt- tai pitkäkestoista ja monenlaisissa elämäntilanteisissa ilmenevää. Uudistuksen myötä perustoimeentulotukea hakeneista ja saaneista on saatavilla entistä kattavammin tietoa.

Marraskuu on tilastollinen seurantakuukausi, josta Kela julkaisee tarkat tiedot. Marraskuussa 2019 perustoimeentulotukea sai 207 167 henkilöä, joista työttömiä oli 106 297 ja lapsia 55 294. Pitkäaikaisesti sairaiden, pienten lasten vanhempain, opiskelijoiden ja eläkeläisten verraten pienet osuudet voidaan tulkita osoitukseksi siitä, että tulot ja muut etuudet kattavat yleisesti näiden väestöryhmien vähimmäistoimeentulon. Jos lisäetuudelle on täydentävää tai ehkäisevää tarvetta, sitä on mahdollista hakea ja perustellusti saada sosiaaliviranomaiselta. Työllisten perustoimeentulotukea saaneiden määrä on hieman

kasvanut, mitä voidaan pitää epätoivottavana kehityksenä. Palkkatulojen tulisi olla tasolla, joka pääasiallisena toimintana turvaa toimeentulon. Toisaalta kasvu voi olla merkki siitä, että yhä useampi vaikeassa taloustilanteessa oleva rohkenee hakemaan toimeentulotukea. (Ks. Kelan perustoimeentulotuen kuntatilastot 2017, 2018 & 2019 sekä kuva 1.)



Kuva 1 Kelan maksaman perustoimeentulotuen saajat marraskuussa 2017, 2018 ja 2019: pääasiallinen toiminta (Kelan perustoimeentulotuen kuntatilastot 2017, 2018 & 2019)

Perustoimeentulotukea saaneista kaksi kolmesta on yhden hengen kotitalouksia ja yksi viidestä lapsiperheitä. Ikäluokista eniten perustoimeentulotukea saavat nuoret aikuiset, mutta heidän tuentarpeensa on usein lyhytaikaisempaa kuin muiden tuensaajien. Perustoimeentulotukea saaneiden määrä on ollut laskussa, mutta koronakriisin yksilöllisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten tiedetään lisänneen viimesijaisen etuuden tarvetta. (Toimeentulotuen tietopaketti 2020.)

Sähköistä asiointia ja kasvotonta kohtaamista

Kelalle ominaista ovat kirjalliset haku- ja päätösmenettelyt, jotka eivät edellytä henkilökohtaista keskustelua. Asiakaspalvelu- ja ratkaisutyö on jaettu eri henkilöille ja ratkaisutyötä tehdään ennestään tuntemattomille asiakkaille. Kunnallisessa sosiaalihuollossa taas kasvokkaista kohtaamista ja asiakkaan kuuntelemista pidetään merkityksellisenä myönteisten asiakasvaikutusten kannalta. Yksi työntekijä tai työntekijäpari pyrkii perehtymään asiakkaan kokonaistilanteeseen ja historiaan. (Korpela ym. 2020.)

Vaikutustutkimusten mukaan Kela on onnistunut tasaamaan perustoimeentulotuen palveluprosessin ja päätöksenteon laatua. Sähköisestä asiointista ja kasvottomuudesta ovat hyötynneet toimintakykyiset ja lyhytkestoista tukea tarvitsevat asiakkaat. Toimeentulotukiasiakkaiden joukossa on kuitenkin keskimääräistä enemmän ihmisiä, joiden asiointiprosessiin sisältyy riskejä. (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019; Laatu, Airio & Mattila 2020.)

Toimeentulotuen tarve kohdistuu pääasiassa taloudellisesti tai muutoin heikossa asemassa oleviin ihmisiin, joiden asiointivalmiudet ja voimavarat ovat usein heikot. Hakemusten käsittelyn byrokraattisuus ja henkilökohtaisen palvelun puutteet vaikeuttavat asiointia ja

saattavat jopa estää tuen tarpeessa olevien ihmisten avunsaantia. (Laatu ym. 2020; Blomgren, Saikkonen, Heinonen, & Laatu 2020.)

Heidi Jaarin (2020) Äiti minulla on nälkä -kirjaan on koottu vähävaraisten perheiden kertomuksia, joissa korostuvat toimeentulotukiudistuksen haitat. Kertomuksista nousee esiin kokonaisvaltaisen ja henkilökohtaisen kohtaamisen puuttuminen. Osa tarinansa jakaneista kokee, että heitä käsitellään Kelassa numeroina eikä heille anneta mahdollisuutta selvittää tilannettaan ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Kelan virkailija tekee päätöksen tietämättä ja ymmärtämättä kokonaisuutta. (Jaari 2020.)

Asiakkaat, joilla oli kokemusta toimeentulotuen hakemisesta kunnalta, suhtautuivat kriittisemmin Kelan toimeentulotukikäytäntöihin kuin muut. Sosiaalialan työntekijät puolestaan katsoivat, että haavoittuvimmassa asemassa olevien kannalta kuntien käytännöt olivat olleet joustavampia ja asiakaslähtöisempiä kuin Kelan. He arvioivat, että Kelalla on kuntia rajatummat mahdollisuudet asiakkaiden kokonaisvaltaiseen tukemiseen. (Laatu ym. 2020.) Eräs sosiaalityöntekijä kuvaa uudistusta seuraavasti: ”Uudistus todistaa, että ihmisten yksilöllisiä tilanteita on mahdotonta ottaa huomioon mekaanisesti laskettavalla toimeentulotuella, eikä ihmiselämä mene Kelan määrittelemiin laatikoihin” (Näätänen & Londén 2018, 47).

Uudistus on vaikeuttanut monia palveluja tarvitsevien asiointia. Noin neljännes perustoimeentulotukea saaneista raportoi asioineensa etuusasiassaan useiden viranomaisten kanssa. Perustoimeentulotuen lisäksi täydentävää ja/tai ehkäisevää tukea tarvitsevat asiakkaat ovat kokeneet asiointin monimutkaistuneen entisestään, kun Kela alkoi päättää perustoimeentulotuesta ja kunnat jatkoivat edelleen täydentävien ja ehkäisevien toimeentulotukipäätösten tekoa. Lisäksi kunnan toimeentulotukityö on paikka- ja henkilösidonnisempaa kuin Kelan päätöksentekoprosessi, joka jää usein kasvottomaksi. (Kivipelto ym. 2019; Laatu ym. 2020.)

Henkilökohtaisella kohtaamisella myönteisiä vaikutuksia

Toimeentulotukiasiakkaalle on lain (Laki toimeentulotuesta 299/2016, 14 e §) mukaan järjestettävä mahdollisuus keskustella kunnan sosiaalityöntekijän, sosionomin tai perustoimeentulotuen myöntämisen osalta Kelan toimihenkilön kanssa. Jos asiakkaalla ilmenee tarve taloudellisen tuen lisäksi muihin sosiaalipalveluihin, tulee Kelan ohjata hänet kunnan sosiaalitoimeen. Asiakkaiden palvelutarpeiden havaitsemisessa ja tiedon välittymisessä kuntaan on ollut osin puutteita. Erityisesti pitkään jatkunut toimeentulotukiasiakkuus lisää talousahdingon ja elämänhallinnan vaikeuksien riskiä. (Kivipelto ym. 2019; Laatu ym. 2020.)

Toimeentulotuen asiakkaiden palveluodotusten täytyminen vaikuttaa siihen, kuinka he suhtautuvat tulevaisuuteen. Huono palvelukokemus kasvattaa monikertaisesti riskiä suhtautua tulevaisuuteen epävarmasti. Toivottomuuden kokemuksilta suojaavat mm. tulevaisuuden suunnittelu sekä asiakaslähtöinen työskentely. Toimivalla vuorovaikutuksella, tavoitteellisella työskentelyllä ja asiakkaan odotuksiin vastaamisella on yhteys elämäntilanteen paranemista koskeviin asiakaskokemuksiin. (Ekqvist & Kuusisto 2020.)

Palveluprosessi, saavutettavuus ja kasvoton kohtaaminen eivät takaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta.

Toimeentulotukityössä tavoitellaan asiakkaiden toimintakyvyn, sosiaalisen hyvinvoinnin, turvallisuuden ja osallisuuden lisäämistä. Keskeistä on, että asiakas pystyy vaikuttamaan omaan elämäänsä: arjen palveluihin ja toimintaansa. Asiakkaan kokemus elämän ennakoitavuudesta ja hallittavuudesta sekä toimintaympäristön ymmärrettävyydestä on merkityksellistä. Kohtuullisella toimeentulolla ja tarpeisiin vastaavilla palveluilla on osallisuutta edistävä vaikutus. (Linnanvirta, Kroll & Blomberg 2020.) Aineistomme perusteella Kelassa on nykyisin rajalliset mahdollisuudet vuorovaikutteisiin asiakkuussuhteisiin, joita kokonaisvaltainen tilannearvioiden tekeminen usein edellyttäisi.

Yhdenvertaisuutta eriarvoisuutta tasaamalla

Sosiaalialan ammattietiikan perustan muodostavat asiakaslähtöisyys, luottamuksellisuus ja asiakkaan kokonaisvaltainen kohtaaminen. Sosiaalialan työssä pyritään tasapuolisuuteen, oikeudenmukaisuuteen sekä epäoikeudenmukaisen politiikan ja käytäntöjen vastustamiseen. (Talentia 2017.)

Toimeentulotukiudistus olisi voinut onnistua paremmin, jos toimeentulotuen saajat olisivat yhtenäinen yksilöiden ja perheiden joukko, joiden tarpeisiin voidaan vastata yhdenmukaisilla palveluilla ja tuilla. Tilanne on kuitenkin päinvastainen. Viimesijaista etuutta saavat ovat hyvin moninainen ryhmä. Toimeentulotukea hakevilla on tarve kohdata viranomaisia erilaisissa elämäntilanteissa. Heillä on myös erilaisia palveluodotuksia ja -kokemuksia. Tutkimukset osoittavat, että haavoittuvimmassa asemassa olevat asiakkaat jäivät toimeentulotukiudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa vähäiselle huomiolle. (Aaltonen 2020; Korpela ym. 2020; Laatu ym. 2020.)

Yhteenvetona toteamme, että yhtenäinen palveluprosessi, saavutettavuus ja asiakkaiden kasvoton kohtaaminen eivät takaa toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta. Yhdenvertaisuus ja oikeus vähimmäisturvaan tulee nähdä myös eriarvoisuuden tasaamisena yksilöllisen kohtaamisen ja tuen avulla.

Erityisesti vaikeassa elämäntilanteessa ja haavoittuvimmassa asemassa olevien viimesijaisesta toimeentuloturvasta tulisi huolehtia. Yhdenvertaisuus palvelujärjestelmässä voidaan mahdollistaa yksilöllisin palveluin, jokaisen tarpeet huomioiden. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelujärjestelmää tulee kehittää sellaiseksi, että kaikilla on yhtenäinen mahdollisuus sosiaalisen kansalaisuuden toteutumiseen. Näin toimien voimme varmistaa, että Suomessa on tulevaisuudessa yhdenvertainen etuus- ja palvelujärjestelmä.

Lähteet

Aaltonen, E. 2020 Epilogi. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 484–490.

Blomgren, S., Saikkonen, P., Heinonen, H-M. & Laatu M. 2020. Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 212–242.

Ekqvist, E. & Kuusisto, K. 2020. Aikuissosiaalityön asiakkaiden tulevaisuuteen suhtautuminen ja toiveet. Janus vol 28 Nro 1, 42–59.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Luettu 15.11.2020.
<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140358>

Jaari, H. (toim.) 2020. Äiti minulla on nälkä. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Kelan perustoimeentulotuen kuntatilastot 2017. Helsinki: Kela. Luettu 12.1.2021.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/233611>

Kelan perustoimeentulotuen kuntatilastot 2018. Helsinki: Kela. Luettu 12.1.2021.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/298566>

Kelan perustoimeentulotuen kuntatilastot 2019. Helsinki: Kela. Luettu 12.1.2021.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/311907>

Kivipelto, M., Tanhua, H. & Jokela, M. 2019. Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) 2020. Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela

Laatu, M., Airio, I. & Mattila, H. 2020 Perustoimeentulotukiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja Kelan palveluista. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 116–150.

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412. Luettu 15.11.2020.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>

Linnanvirta, S., Kroll, C. & Blomberg, H. 2020. Ruoka-avun saajien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 152–185.

Näätänen, A-M. & Londén, P. 2018. Sosiaalibarometri 2018. Luettu 15.11.2020.
https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/soste_sosiaalibarometri_2018.pdf

Suomen perustuslaki 19.6.1999/731. Luettu 15.11.2020.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L2P6>

Talentia. 2017. Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. Luettu 15.11.2020. https://talentia.e-julkaisu.com/2017/eettiset-ohjeet/docs/Talentia_Etiikkaopas_2017.pdf.

Toimeentulotuen tietopaketti 2020. Helsinki: Kela. Luettu 12.1.2021. <https://www.kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti>

Valvira 2020. Toimeentulotuki. Luettu 6.2.2021. <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-palvelut/toimeentulotuki>

Kirjoittajat

Mari Laaksonen, sosionomi (AMK), varhaiskasvatuksen ohjaaja, sosiaalialan erityisasiantuntija | sosionomi (YAMK) -opiskelija, TAMK, mari.e.laaksonen@tuni.fi

Sohvi Leinikka, sosionomi (AMK), sosiaaliohjaaja, sosiaalialan erityisasiantuntija | sosionomi (YAMK) -opiskelija, TAMK, sohvi.leinikka@tuni.fi

Krista Niemeläinen, sosionomi (AMK), kasvatustyöntekijä, sosiaalialan erityisasiantuntija | sosionomi (YAMK) -opiskelija, TAMK, krista.niemelainen@tuni.fi

Jenni Saarela, sosionomi (AMK), sairaanhoitaja (AMK), sosiaaliohjaaja, sosiaalialan erityisasiantuntija | sosionomi (YAMK) -opiskelija, TAMK, jenni.saarela@tuni.fi

Liisa Sillanpää, sosionomi (AMK), yksikön johtaja, sosiaalialan erityisasiantuntija | sosionomi (YAMK) -opiskelija, TAMK, liisa.sillanpaa@tuni.fi

Minna Niemi, yhteiskuntatieteiden tohtori (YTT), yliopettaja, Hyvinvointi ja terveysteknologia, TAMK, minna.niemi@tuni.fi

Artikkeli on syntynyt osana Tampereen ammattikorkeakoulun Sosiaalialan erityisasiantuntijan ylempää tutkinto-ohjelmaa, opintojaksolla ” Sosiaalityön ajankohtainen tutkimus huono-osaisuudesta”.