

PERUSTOIMEENTULOTUEN MUUTOKSIEN VAIKUTUS HARKINTAAN

Harkintaan perehtymistä kirjallisuuskatsauksena

Pätsi Hanna

Opinnäytetyö
Sosiaaliala
Sosionomi (AMK)

2023

Sosiaaliala
Sosionomi (AMK)

Tekijä	Hanna Pätsi	Vuosi	2023
Ohjaaja(t)	Virpi Piira & Timo Marttala		
Toimeksiantaja	Lapin Ammattikorkeakoulu Oy		
Työn nimi	Perustoimeentulotuen muutoksien vaikutus harkintaan – harkintaan perehtymistä kirjallisuuskatsauksena		
Sivu- ja liitesivumäärä	31		

Opinnäytetyön tarkoituksena oli syventyä harkintaan käsitteenä ja tutkia, millaisia muutoksia perustoimeentulotuessa on tapahtunut. Opinnäytetyössä keskityttiin näkökulmana, kuinka perustoimeentulotuen siirtyminen Kelan tarjoamaksi etuudeksi vaikutti harkinnan käyttöön. Opinnäytetyössä sivuttiin myös perustoimeentulotuen historiaa sekä perustoimeentulotukea ohjaavia lakeja, kuten lakia toimeentulotuesta ja perustuslakia. Lisäksi opinnäytetyössä tutkittiin, kuinka perustoimeentulotuen laskelma muodostuu ja millainen on perustoimeentulotuen etuusohje.

Aiemmin tavoitteena oli saada vastaus tutkimuskysymykseen kyselylomakkeella, joka osoittautui haastavaksi tutkimusmenetelmäksi vaitiolovelvollisuuden näkökulmasta. Tutkimusmenetelmäksi valikoitui lopulta kirjallisuuskatsaus. Kirjallisuuskatsaus tutkimusmenetelmänä haastoi opinnäytetyön etenemistä, koska aiheesta löytyi suppeasti tutkimuksia ja kirjallisuutta. Opinnäytetyössä käytetyillä lähteillä tutkimuskysymykseen saatiin vastattua, vaikka tuloksien luotettavuutta olisi lisännyt lähteiden laajempi saatavuus.

Kirjallisuuskatsauksen toteutuksessa syvennyttiin, millaisia muutoksia perustoimeentulotuessa on tapahtunut viimeisen yli 20 vuoden aikana. Suurin muutos on ollut perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan ja se on vaikuttanut myös harkintaan tarkoituksellisesti. Lisäksi tutkittiin, kuinka perustoimeentulotuesta päätettiin ja muodostettiin laskelma kunnassa ja lisäksi verrattiin Kelaan eli nykyhetkeen. Pintapuolisesti katsottuna perustoimeentulotuen ratkaisut määräytyivät samoin perustein. Kunnassa kuitenkin harkinnan osuus osoittautui kuitenkin olleen suurempi aiheuttaen epätasa-arvoa asiakkaiden päätöksissä, mutta asiakas sai helpommin sosiaalihuollon tukea.

Viitattujen tutkimusten ja kirjallisuuden pohjalta voitiin todeta, että harkintaa käytetään vähemmän ja päätöksen tekeminen on suoraviivaisempaa, kuten Kelaan siirtymisen oli tarkoituksena. Päätökset ovat nykyään tasa-arvoisempia. Laajempi harkinnanvaraisuus kuitenkin edelleen säilytettiin täydentävässä ja ehkäisevässä toimeentulotuessa. Opinnäytetyössä kuitenkin pohditutti, onko yhteistyö Kelan ja sosiaalipalveluiden välillä riittävä, jotta asiakkaan kokonaistilanne tulisi aina parhain mahdollisin tavoin huomioituksi.

Avainsanat perustoimeentulotuki, harkinta, sosiaalityö

Social Services
Bachelor of Social Services

Author	Hanna Päätsi	Year	2023
Supervisor	Virpi Piira & Timo Marttala		
Commissioned by	Lapland University of Applied Sciences Ltd		
Subject of thesis	The effect of changes on the basic social assistance on consideration – introduction to consideration as a literature review		
Number of pages	31		

The purpose of the thesis was to delve deeper into consideration as a concept and to study what kind of changes have taken place in basic social assistance. The thesis focused on how the transition of basic social assistance to a benefit offered by Kela affected the use of consideration. The thesis also looked at the history of basic social assistance and the laws governing basic social assistance, such as the Act on Social Support and the Constitution. In addition, the thesis examined how the basic social assistance calculation is made and what the basic social assistance support benefit guidelines are like.

Previously, the goal was to get an answer to the research question with a questionnaire, which turned out to be a challenging research method from the point of view of confidentiality obligations. In the end, a literature review was selected as the research method. The literature review as a research method challenged the progress of the thesis, because only a few studies and literature were found on the subject. With the sources used in the thesis, the research question could be answered, even if the reliability of the results would have been increased by the wider availability of the sources.

The implementation of the literature review deepened what kind of changes have taken place in the basic social assistance over the past 20 years. The biggest change has been the transfer of the basic social assistance to Kela, and it has also influenced the consideration on purpose. In addition, it was studied how the basic social assistance was decided and calculated in the municipality, and it was also compared to Kela, that is the present. On the surface, the solutions for basic social assistance were determined by the same criteria. In the municipality, however, the share of consideration turned out to be greater, causing inequality in the clients' decisions, but the client got social care support more easily.

Based on the cited studies and literature, it could be concluded that consideration is used less, and decision-making is more straightforward, as was the purpose of moving basic social assistance to Kela. Decisions are more equal these days. However, wider consideration was still maintained in supplementary and preventive social support. In the thesis, however, it was considered whether the cooperation between Kela and social services is sufficient so that the customer's overall situation is always considered in the best possible way.

Key words

Basic social assistance, consideration, social work

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 OPINNÄYTETYÖN TARKOITUS JA TAVOITTEET	7
3 PERUSTOIMEENTULOTUKI	8
3.1 Historiaa.....	8
3.2 Perustoimeentulotuki Kelassa.....	9
3.3 Laskelman muodostuminen	10
4 HARKINTA	12
4.1 Perustoimeentulotukea ohjaavat lait	12
4.2 Etuosohje.....	15
4.3 Harkinnan käyttö	15
5 TUTKIMUSMENETELMÄT	17
5.1 Kirjallisuuskatsaus	17
5.2 Aineistonhallinta.....	17
5.3 Eettiset valinnat	18
6 KIRJALLISUUSKATSAUKSEN TOTEUTUS	20
6.1 Toimeentulotuen muutokset.....	21
6.2 Päätöksen teko kunnassa.....	22
6.3 Eroavaisuudet Kelan ja kunnan tarjoamassa perustoimeentulotuessa	25
6.4 Johtopäätökset	26
7 POHDINTA	29
LÄHTEET.....	30

1 JOHDANTO

Vuodesta 2017 Kansaneläkelaitoksen eli Kelan tarjoama perustoimeentulotuki on tarveharkintainen ja viimesijainen etuus. Sen lisäksi viimesijaisena ja tarveharkintaisena voi hakea myös täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea kunnan tarjoamana. (Mattila 2017, 296–297.) Kunnat tarjoavat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea vuoden 2022 loppuun asti ja 1.1.2023 alkaen vastuu siirtyy hyvinvointialueille (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 1:4 §) Perustoimeentulotuki on laskennallinen etuus, jossa oikeus etuuteen lasketaan tulojen ja menojen erotuksella. (Mattila 2017, 296–297.) Perustoimeentulotuen käsittelyssä käytetään harkintaa useissa eri tilanteissa, kuten arvioidessa kohtuullisia asumismenoja tai tuloja. Harkintatilanteissa huomioidaan muun muassa asiakkaan kokonaistilanne sekä etu. (Kela 2023c.)

Mitä harkinta tarkoittaa? Missä tilanteissa harkintaa käytetään? Harkinta on usein hyvin vieras käsite etenkin sosiaaliturvaetuksista puhuttaessa. Opinnäytetyössäni vertailen, kuinka harkinnan käyttö on muuttunut perustoimeentulotuen siirtyessä Kelasta haettavaksi etuudeksi. Lisäksi selitän perustoimeentulotuen harkinnan kokonaisuutta käsitteenä. Opinnäytetyössäni käytän aiemmin tehtyjä tutkimuksia sekä muita kattavia lähteitä. Käyttäessäni opinnäytetyössäni käsitettä harkinta, tarkoitan perustoimeentulotuen ratkaisutyössä käytettävää ammatillista harkintaa.

Opinnäytetyössäni on tarkoitus tutkia perustoimeentulotuessa tapahtuneet muutokset historiasta nykyhetkeen harkinnan näkökulmasta. Keskityn etenkin perustoimeentulotuen suurimpaan muutokseen eli Kela-siirtoon. Oliko harkinnan käytössä eroavaisuuksia verraten nykyhetkeen, kun kunnan sosiaalitoimi tarjosi perustoimeentulotukea? Missä tilanteissa harkintaa käytettiin ennen? Milloin harkintaa käytetään nykyään?

Opinnäytetyöni toteutan kirjallisuuskatsauksena. Aineiston olen kerännyt etsimällä aiemmin tehtyjä tutkimuksia, artikkeleita sekä kirjallisuutta. Aineistoa analysoin vertailemalla tutkimustuloksia ja kirjallisuudesta saatavia tietoja ja teen niiden avulla erilaisia johtopäätöksiä.

2 OPINNÄYTETYÖN TARKOITUS JA TAVOITTEET

Harkinnan käyttö ei aina näy esimerkiksi perustoimeentulotuen päätöksissä selkeästi asiakkaille. Toimeentulotuesta käytetään sanaa tarveharkintainen etuus, mutta kuinka moni edes tietää mitä harkinta on, milloin ammattilainen voi sitä käyttää ja miten harkintaa käytetään. Myös toimeentulotuen kokonaisuus ja laskelman muodostuminen voi olla haastavaa ymmärtää. Näihin aiheisiin syvennyn opinnäytetyössäni ja kirjallisuuskatsauksena etsin vastauksia tutkimuskysymykseeni.

Koska harkinta on niin vähän puhuttu käsite ja tutkittu aihe, on tarkoitukseni opinnäytetyöni kautta myös lisätä tietoisuutta siitä ja jo tutkitusta sisällöstä. Tarkoitus on lisäksi selvittää, onko perustoimeentulotuessa käytettävä harkinta muuttunut ajan kuluessa ja miten. Etsin myös vastauksia, että miten perustoimeentulotuesta päätettiin kunnan sosiaalitoimessa ja miten päätöksiä tehdään nykyään Kelassa. Lisäksi tarkoitus on avata perustoimeentulotuessa käytettävää lainsäädäntöä.

Tavoitteena on löytää perustoimeentulotuesta tehtyjä tutkimuksia ja kirjallisuutta sekä niiden kautta tuoda esille perustoimeentulotuessa tapahtuneet muutokset, niiden vaikutukset harkinnan käyttöön ja avata yksinkertaistettuna ja monipuolisesti harkintaa käsitteenä. Opinnäytetyössäni tavoitteena on myös vertailla perustoimeentulotuen historiaa nykyhetkeen.

Aiempi tarkoitukseni oli kerätä aineistoa harkinnasta kyselylomakkeiden avulla, joihin olisi vastanneet Kelassa työskentelevät perustoimeentulotuen ratkaisuasiantuntijat. Toteutus kuitenkin osoittautui haastavaksi vaitiolovelvollisuuden säilyttämisen näkökulmasta. Vastauksissa olisi ollut vaikeasti vältettävissä mahdollinen vaitiolovelvollisuuden rikkoutuminen, jonka vuoksi luovuin kyselylomakkeesta aineistonkeruumenetelmänä.

Tämän tutkimuskysymyksen ympärille rakennan opinnäytetyöni:

Miten perustoimeentulotuen muutokset ovat vaikuttaneet päätöksissä käytettävään harkintaan?

3 PERUSTOIMEENTULOTUKI

Vuodesta 2017 Kansaneläkelaitoksen tarjoama viimesijainen taloudellinen tuki, joka on tarkoitettu jokaiselle perheelle elämäntilanteesta riippumatta. Etuuden viimesijaisuus tarkoittaa, että ensisijaiset tulon muodot ovat jo saatavilla, mutta ne eivät riitä kaikkiin välttämättömiin menoihin. Yleisesti toimeentulotuesta puhutaan myös tarveharkintaisena etuutena ja siihen kuuluvat perustoimeentulotuen lisäksi täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, joista päättää kuntien sosiaalitoimet. (Mattila 2017, 296.) 1.1.2023 alkaen täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotulotuesta päättää hyvinvointialueiden sosiaalipalvelut. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 1:4 §)

3.1 Historiaa

Ennen kunnat tarjosivat huoltoapua, jonka tarkoituksena oli silloinkin olla viimesijainen taloudellinen tuki, kuten toimeentulotuen nykyäänkin. Viimesijaisen taloudellisen tuen nimitys huoltoapu muuttui toimeentulotueksi 1980-luvulla ja samalla säädettiin uudestaan säännökset, joiden avulla jokaiselle Suomessa asuvalle pyrittiin saamaan samansuuruinen ja paikkakunnasta riippumaton perustaso. Näiden uusien säännöksien avulla haluttiin myös vähentää harkinnanvaraisuutta ja ohjata tuen myöntäjiä. Laaja harkinnanvaraisuus aiheutti huoltoavun aikaan eriarvoisen aseman eri paikkakunnilla asuville. (Kela 2017.)

Edelleen kunnille kuitenkin jätettiin harkinnanvaraisuutta. Kuntien sosiaaliviranomaiset olivat toimeentulotuen myönnessä hyvin joustavia ja harkinnan käyttö oli yksilökohtaisempaa. Vaikka laki toimeentulotuesta oli säädetty ohjaamaan tuen myöntäjiä, pystyi harkintaa käyttämään laajasti. Toimeentulotuen harkinnanvaraisuuden vuoksi eriarvoisuutta esiintyi eri paikkakuntien toimeentulotuen saajilla edelleen, vaikka huoltoavun muutoksen aikaan eriarvoisuutta oli tarkoitus vähentää ja turvata kaikille Suomessa asuville sama perustaso. Kunnissa päätettiin vuoden 2016 loppuun saakka koko toimeentulotuesta. (Kela 2017.)

3.2 Perustoimeentulotuki Kelassa

Vuoden 2017 alusta alkaen perustoimeentulotukea on voinut hakea Kelasta. Toimeentulotuesta täydentävä ja ehkäisevä jäivät edelleen kuntien, nykyään hyvinvointialueiden, vastuulle, jolloin Kelan ja sosiaalipalveluiden olisi tarkoitus tehdä toimeentulotuen parissa yhteistyötä. (Kela 2017.) Miten Kelaan siirtyminen vaikutti? Mitkä asiat muuttuivat? Koska Kela tarjoaa useita ensisijaisia etuuksia, joita myös toimeentulotukeen oikeutetut saavat, on asiakkaiden ollut helpompi hakea kaikki etuudet samasta paikasta.

Kela myös tarjoaa asiakkaille mahdollisuuden verkkohakemuksiin. Verkkohakemukset ovat alentaneet asiakkaiden kynnystä hakea ensisijaisten etuuksien lisäksi toimeentulotukea, koska toimeentulotuen hakemiseen on liittynyt paljon häpeää. (Kela 2017.) Asioiden hoitaminen helpottuu, kun asiakkaan tiedot ovat samassa paikassa eikä useassa eri palvelussa. Kelan toimeentulotuen käsittelijän on myös helpompi hahmottaa asiakkaan elämäntilanne, kun asiakkaan muut etuus- ja elämäntilannetiedot ovat helpommin saatavilla.

Kelassa perustoimeentulotuen päätöksissä joustavuus eli harkinnan käyttö on kuitenkin vähäisempää, kuin kuntien käsittelemänä. Tähän pyrittiin, kun perustoimeentulotuki siirtyi Kelan tarjoamaksi etuudeksi. (Kela 2017.) Oltiin toiveikkaita siitä, että eriarvoisuus vähenisi eikä eroja etuuden määrässä olisi asiakkaiden kesken. Tukea hakiessa olisi jokaisella asiakkaalla samat perusteet saada tukea. Muutoksen myötä pelättiin kuitenkin, ettei asiakkaiden muita tuen tarpeita enää huomioitaisi, kun toimeentulotuen asiakas ei tapaisi enää sosiaalityöntekijää. (Sullström 2014.)

Kela tekee tarpeen mukaan yhteistyötä sosiaalipalveluiden kanssa. Mikäli asiakkaalla ilmenee menoja, jotka eivät kuulu perustoimeentulotuessa huomioitaviin menoihin, voidaan hakemus siirtää asiakkaan pyynnöstä sosiaalipalveluiden käsiteltäväksi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta. Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi asumismenoihin, jotka eivät kuulu perustoimeentulotuessa huomioitaviin menoihin tai muihin menoihin, joiden tuke-

misella edistetään asiakkaan tai perheen itsenäistä selviytymistä. Näihin menoihin sosiaalipalvelut myöntävät tukea käyttäen kuntakohtaisia perusteita sekä tapauskohtaista harkintaa. (Mattila 2017, 302–303.)

Sen lisäksi että Kela siirtää hakemuksia hyvinvointialueiden sosiaalipalveluiden käsiteltäväksi ehkäisevän ja täydentävän perustoimeentulotuen osalta, Kela voi myös välittää asiakkaan tietoja hyvinvointialueelle. (Kela 2023b.) Mikäli asiakkaan tilanteessa esiintyy huolta ja mahdollista sosiaalipalveluiden tuen tarvetta, voidaan asiakkaan suostumuksella tai painavin perustein myös ilman suostumusta välittää asiakkaan tietoja hyvinvointialueiden sosiaalipalveluihin tai olla suoraan yhteydessä käytettävissä olevien yhteydenottokanavien kautta. (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 4:35 §) Näin voidaan turvata asiakkaan taloudellisen tuen lisäksi sosiaalinen tuki.

3.3 Laskelman muodostuminen

Perustoimeentulotuki on laskennallinen etuus, jossa lasketaan tulojen ja menojen erotus. Mikäli laskelma on alijäämäinen eli tuloja on vähemmän kuin menoja, syntyy toimeentulotukiperheelle oikeus toimeentulotukeen alijäämän verran. Tuloina huomioidaan kaikki toimeentulotukiperheen tulot, kuten sairauspäiväraha, työttömyysetuus tai ansiotulot. Ansiotuloista tehdään ansiotulovähennys, joka voi olla enintään 150 euroa, jolloin alle 150 euron ansiotulot eivät vaikuta perustoimeentulotuen määrään. Hakijalla voi olla myös varallisuutta, kuten säästöjä tai rahasto-osuuksia sekä hän on saanut avustuksia tai korvauksia, jotka huomioidaan myös laskelmassa. (Mattila 2017, 296–301.)

Menoina perustoimeentulotuessa huomioidaan perusosa, joilla on tarkoitus kattaa muun muassa ravinto-, vaate-, puhelimesta aiheutuvat, paikallisliikenteestä aiheutuvat sekä vähäiset terveydenhuoltomenot. Perusosa kattaa myös harrastamisesta aiheutuvat menot. Näihin ei tarvitse toimittaa erillisiä tositteita, koska jokaiselle laskelmalle huomioidaan menona elämäntilanteen mukainen perusosa. Muita perusmenoja taas huomioidaan tositteiden tai laskujen perusteella, esimerkiksi asumismenot ja terveydenhuollon asiakasmaksut. (Mattila 2017, 297–299.)

Toimeentulotukiperhe muodostuu tilanteissa, joissa kaksi täysi-ikäistä asuu avo- tai avioliitossa tai vanhempi tai vanhemmat asuvat alaikäisen lapsen tai lapsien kanssa. Täysi-ikäiset lapset muodostavat siis omat toimeentulotukiperheensä eikä heitä huomioida vanhempien perustoimeentulotuen laskelmilla, vaikka asuivat yhdessä vanhempiensa kanssa. Täysi-ikäisen vanhemman luona asuvan hakiessa perustoimeentulotukea huomioidaan laskelmalla vanhemman luona asuvan perusosa. (Mattila 2017, 296–298.)

4 HARKINTA

4.1 Perustoimeentulotukea ohjaavat lait

Suomessa lakien perustana toimii perustuslaki. Perustuslaki on vaikuttamassa myös Kelan etuuksien käsittelyssä. Perustuslaissa on muun muassa säädetty, ettei ketään ilman perusteltua syytä saa laittaa esimerkiksi iän, sukupuolen, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella eri asemaan. (Perustuslaki 731/1999 2:6§.) Jokaiselle asiakkaalla on oltava samat perusteet saada tukea eikä esimerkiksi asiakkaan alkuperä tai muu perusteeton syy saa olla vaikuttamassa päätöksien tekoon.

Perustuslaissa on säädetty myös oikeudesta sosiaaliturvaan. Lain mukaan, mikäli ei kykene itse hankkimaan ihmisarvoiseen elämään edellyttävää turvaa, on oikeutettu välttämättömän toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus sosiaaliturvaan voi muodostua erilaisissa elämäntilanteissa, kuten työttömyys, vanhuuden aikana, lapsen syntymä, työkyvyttömyys ja sairastuminen. Näiden on tarkoitus turvata lasten ja perheiden hyvinvointia, edistää terveyttä ja tukea asumista. (Perustuslaki 731/1999 2:19 §.) Perustuslailla turvataan se, että jokainen Suomessa asuva olisi jokaisessa elämäntilanteessa taloudellisesti turvattu. Esimerkiksi yllättävä sairastuminen ja työttömyys voivat aiheuttaa taloudellista turvattuutta, mutta sosiaaliturvalla pyritään turvaamaan se, että on paikka missä asua ja maksaa elämän välttämättömät menot.

On tärkeää turvata asiakkaalle myös oikeanlainen palvelu. Hallintolaissa säädetään menettelyistä, joita hallintoasiassa noudatetaan. Sen lisäksi laki säätää hyvän hallinnon perusteista. Tarkoituksena on siis edistää hyvää hallintoa ja oikeus- turvaa hallintoasioissa sekä edistää niiden palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolakia soveltavat eri viranomaiset, kuten valtion, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kunnalliset viranomaiset. Lisäksi lakia sovelletaan myös eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. (Hallintolaki 434/2003 1:1–2 §.) Kelan toimihenkilöt soveltavat myös hallintolakia ollessaan valtion virassa. Kelassa hallintolaki turvaa muun muassa sen, että asiakkaille tarjotaan laadukas palvelu ja asiakkaan oikeudet toteutuu oikealla tavalla.

Mistä hallintolaissa tarkemmin sitten säädetään ja miten se vaikuttaa etuuskäsittelijöihin? Hallintolaissa säädetään esimerkiksi käsittelyaikojen määrittelemisestä, asianosaisen kuulemisesta, selvittämisvelvollisuudesta, selvityksen asettamiselle annettavasta määräajasta, tietojen kirjaamisesta, oikaisuvaatimusmenettelystä sekä asiavirheen korjaamisesta. (Hallintolaki 2003/434.)

Perustoimeentulotukihakemukset käsitellään 7 arkipäivän kuluessa. Tämä kuitenkin edellyttää, että hakemuksen lisäksi kaikki hakemuksen käsittelyyn tarvittavat liitteet ovat Kelassa. Mikäli hakemukseen tarvitaan lisäselvitystä, laitetaan asiakkaalle lisäselvityspyyntö. Hakemuksen käsittelyyn kuluva aika voi olla silloin pidempi, koska lisäselvitysten saapuessa hakemus ratkaistaan 7 arkipäivän kuluessa niiden saapumisesta. (Kela 2023a.) Mikäli asiakas kokee, että päätöksessä on asiavirhe, on hänellä tai muulla, johon päätös kohdistuu, oikeus tehdä oikaisuvaatimus saamastaan päätöksestä oikaisuvaatimuksen määräajan sisällä. Asiakkaalla on 30 päivää aikaa tehdä oikaisuvaatimus tai valitus saamastaan päätöksestä, kun on saanut tiedon kirjallisesta päätöksestä. Katsotaan, että asiakas on tietoinen päätöksestään seitsemän päivän kuluttua päätöksen tekemisestä. (Kela 2023c, 220–221) Nämä edellä mainitut asiat ovat esimerkkejä sellaisista perustoimeentulotukihakemuksen käsittelyn prosessissa ilmenevistä tilanteista, joista säädetään hallintolaissa. Näissä esimerkeissä asiakkaan asioita siis käsitellään tiettyjen määräaikojen sisällä ja oikaistaan päätöksiä asiavirheet. Viranomaisella on myös oikeus saada hakemuksen käsittelyyn tarvittavat lisäselvitykset asiakkaalta, kuten hallintolaissa säädetään.

Perustus- ja hallintolain lisäksi perustoimeentulotukihakemusten käsittelyä on ohjaamassa sosiaalihuoltolaki. Sosiaalihuoltolain tarkoituksena on turvata jokaiselle samoin yhdenvertaisin perustein sosiaalipalvelut, jotka ovat riittävät, laadukkaat, tarpeenmukaiset. Tarkoitus on myös edistää hyvää asiakaskohtelua sosiaalihuollon parissa, ja parantaa sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä toimijoiden välistä yhteistyötä. (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 1:1§) Sosiaalihuoltolaissa säädetään muun muassa välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamisesta. Jokaisella kunnassa oleskelevalla on oikeus saada kiireellisesti sosiaalipalveluita oman tarpeensa mukaan. Kiireellisyydellä vältetään se, ettei vaa-

rantuisi henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 3:12§) Myös Kelalla on velvollisuus hoitaa kiireellisesti perustoimeentulotukihakemukset, mikäli asiakkaalla täyttyy kiireellisyyden perusteet. Näitä perusteita voi olla esimerkiksi häätöuhka. Kela kuitenkin arvioi asiakkaan kanssa kiireellisyydet perusteet. (Kela 2023a.) Sosiaalihuoltolaissa säädetty yhteistyö eri toimijoiden kanssa toteutuu, kuten aiemmin mainittu, Kelan siirtäessä asiakkaan hakemukset tai sosiaalihuollon tuen tarpeen tilanteessa asiakkaan tiedot hyvinvointialueen sosiaalipalveluihin.

Voisi sanoa, että yksi eniten toimeentulotukea ohjaava laki on laki toimeentulotuesta (1997/1412). Lakiin kuitenkin vaikuttaa paljon edellä mainitut sosiaalihuolto-, hallinto-, ja perustuslaki. Laissa määritellään toimeentulotuen tarkoitus, joka on olla viimesijainen taloudellinen tuki, jotta voidaan turvata itsenäinen selviytyminen ja välttämätön toimeentulo. Sen lisäksi laissa on säädetty muun muassa perusteet toimeentulotukioikeuden määräytymiseen ja asiakkaan velvollisuuksiin esimerkiksi ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Myös toimeentulotuen takaisinperinnästä on säädetty laissa. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997)

Lakiin on eritelty erikseen perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki sekä toimeentulotuessa huomioitavat menot, tulot ja varat eli toimeentulotuen määräytyminen ja rakenne. Lisäksi laissa on säädetty menettelystä toimeentulotukiasioissa, kuten toimeentulotuen hakemisesta, kiireellisen toimeentulotukiasian käsittelystä sekä Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä ja sosiaalihuollon lausunnoista. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997)

Kela välittää asiakkaista tietoa ja esimerkiksi tekee asiakaskirjauksia ja näistä säädetään myös kyseisessä laissa, jotta vaitiolovelvollisuus ei rikkoutuisi ja asiakkaan tietoturva pysyisi ehjänä. Kelalla on myös oikeus saada tietoja asiakkaasta, jotka ovat välttämättömiä perustoimeentulotukihakemuksen käsittelemiseksi. Vaikka viranomaisilla on vaitiolovelvollisuus, on heillä myös velvollisuus antaa välttämättömiä tietoja. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997)

4.2 Etuusohje

Kun perustoimeentulotukea, kuten muitakin Kelan etuuksia käsitellään, käyttävät ratkaisuasiantuntijat apunaan etuusohjetta. Etuusohjeeseen on koottu tärkeitä esimerkkejä sekä ohjeita, jotka auttavat ratkaisutyössä sekä asiakkaiden ohjauksessa. Se vastaa useisiin eri kysymyksiin, mitä käsittelyssä voi nousta tai tarvita ohjetta. Joskus kuitenkin ratkaisuasiantuntija voi käyttää apunaan etuusohjeen lisäksi myös neuvontapalvelua. Etuusohje kuitenkin mahdollistaa sen, että asiakkaiden asioita hoidettaisiin yhdenvertaisesti ja asiakkaiden edun mukaisesti. (Sosiaalivakuutus.fi 2016.)

Etusohjeet ovat aina koottu käyttämällä lakitekstiä perustana. Esimerkiksi perustoimeentulotuen etuusohjeen perustana on käytetty toimeentulotukilakia. (Sosiaalivakuutus.fi 2016.) Ohjeet siis perustuvat aina lakiin, joten ohjeiden noudattaminen ja oikeanlainen soveltaminen on ratkaisuasiantuntijan työssä tärkeää. Etuusohje on kuitenkin esimerkein avannut eri tilanteita selittäen niitä hyvin selkeästi helpottaen sekä selkeyttäen ratkaisuasiantuntijan tai muun Kelan toimihenkilön työskentelyä. Etuusohje myös usein kertoo, millaisessa tilanteessa voidaan käyttää harkintaa. (Kela 2023c.)

4.3 Harkinnan käyttö

Toimeentulotuesta puhutaan tarveharkintaan perustuvana etuutena. Ratkaisuasiantuntijoita ohjaa etuusohje, jossa on perustoimeentulotukilain määrittelemät ohjeet eri tilanteisiin. Kaikkein etuusohje tai laki ei anna kuitenkaan suoraa vastausta, jolloin ratkaisuasiantuntijalle jää harkinnanvara. Näissä tilanteissa on tärkeää huomioida asiakkaan kokonaistilanne, asiakkaan etu, oikeudet sekä velvollisuudet.

Harkintaa käytetään perustoimeentulotuessa siis useassa eri tilanteessa. Asiakkaalla voi olla esimerkiksi kuukausittaisia tuloja, kuten ansiotuloja, pelivoittoja, avustuksia tai soviteltua työttömyysetuutta, jota täytyy arvioida haetulle kuukaudelle, koska tosiasiallisesti maksettavat ansiotulot eivät ole vielä tiedossa ja ne

ovat vaihtelevia. Tällöin käytetään tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Arvioinnissa siis huomioidaan asiakkaan yksilöllinen kokonaistilanne ja huomioidaan arvon kohtuullisuus. Esimerkiksi asiakkaan pelivoittoa voidaan arvioida tulevalle kuukaudelle, mikäli pelivoitot ovat suuria, säännöllisiä ja kuukausittaisia sekä ammattimaisesti pelaamalla hankittuja. Ansiotulot voidaan taas arvioida edellisten kuukausien mukaisesti, mikäli se on kohtuullista asiakkaan tilanteen huomioiden. (Kela 2023c.)

Perustoimeentulotuella voidaan tukea myös muuttoa. Asiakas voi hakea tukea esimerkiksi muuttokustannuksiin, kuten maksusitoumusta muuttopalveluun, varastointikustannuksiin tai vuokravakuuteen. Muuttoa voidaan tukea, mikäli asiakkaan muutto on perusteltu, asumismenot uudessa asunnossa ovat kohtuulliset tai asiakkaalla on erityiset perusteet kalliimmille asumiskustannuksille, asunto on asuinkäyttöön sopiva ja asiakkaalla on vuokravakuuden erääntymiskuukaudelle oikeus perustoimeentulotukeen. Perusteltua muuttoa pidetään esimerkiksi työpaikan tai avio-/avoeron vuoksi tapahtuvaa muuttoa ja asunnottomuutta. Muka-vuussyyt tai itsenäistyminen eivät ole perusteltuja syitä. Myös sosiaalitoimen selvitykset otetaan huomioon muuttotilanteissa. (Kela 2023c.)

Muuttotilanteissakin on tärkeää käyttää tapauskohtaista harkintaa. Mikäli esimerkiksi asiakas on asunnoton, on ensisijaisen tärkeää saada asiakkaalle asunto. Vaikka asumismenot ylittävät vähäisesti (noin 5 %) Kelan määrittämät asumisnormit, mutta muutolle on painavat perustelut, voidaan käyttää tapauskohtaista harkintaa ja tukea asiakkaan muuttoa sekä huomioida asumismenot jatkossa täysimääräisinä. (Kela 2023c.)

Harkinnan käyttöön tarvitaan laajasti tietoa asiakkaan tilanteesta ja siihen voidaan tarvita usein myös sosiaalitoimelta saatuja selvityksiä. Yllä mainitut tilanteet ovat vain esimerkkejä, millaisissa tilanteissa ja miten harkintaa käytetään. Näiden lisäksi sitä käytetään myös useissa muissa tilanteissa perustoimeentulotuesta päätettäessä. Siksi perustoimeentulotuesta puhutaankin tarveharkintaisena etuutena.

5 TUTKIMUSMENETELMÄT

5.1 Kirjallisuuskatsaus

Opinnäytetyöni tavoite ja tarkoitus täyttyvät parhaiten laadullisena tutkimuksena ja aineistonkeruumenetelmänä aion käyttää kirjallisuuskatsausta. Haluan käyttää opinnäytetyössäni aineistona olemassa olevia tutkimuksia ja kirjallisuutta, joita voin hyödyntää etsiessäni vastausta tutkimuskysymykseeni. Kirjallisuuskatsaus metodina turvaa sen, että käytän opinnäytetyössäni jo julkisuudessa olevia tietoja.

Kun kirjallisuuskatsausta käytetään metodina tutkimuksessa, ei tutkimuksessa käytettäviä kirjoja, artikkeleita ja tehtyjä tutkimuksia referoida uudeksi tekstiksi omaan tutkimukseen. Kyseisessä metodissa on tarkoitus etsiä tutkittua tietoa omasta aiheesta, tutkia tehtyjä tutkimuksia ja tehdä niiden avulla johtopäätöksiä liittyen omaan tutkimuskysymykseen. Kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on löytää aineistoista uutta tietoa. (Vilka 2023.) Omassa opinnäytetyössäni käytän aineistona tehtyjä tutkimuksia perustoimeentulotuen harkinnasta ja perustoimeentulotuessa tapahtuneista muutoksista. Vertailen tutkittua tietoa niin, että voin muodostaa kokonaiskuvan perustoimeentulotuen historiasta sekä nykyhetkestä ja muutoksien vaikutuksesta harkinnan käyttöön.

Kirjallisuuskatsauksessa on tärkeää löytää luotettavia lähteitä. Metodissa voidaan käyttää muun muassa ammatillisia raportteja, arvioituja väitöskirjoja, tieteellisiä monografioita, tieteellisten järjestöjen julkaisuja ja konferenssijulkaisuja. Aineistot valitaan niin, että ne vastaavat parhaiten omaan tutkimuskysymykseen ja tutkimuksen tavoitteeseen sekä tarkoitukseen (Vilka 2023.) Tutkimuksia ja kirjallisuutta löytyy hyvin paljon esimerkiksi internetistä sekä kirjastoista löytyvistä aineistoista.

5.2 Aineistonhallinta

Aineistonkeruun jälkeen aineisto analysoidaan. Kirjallisuuskatsauksessa on tärkeää, että tehdään ensin laaja analyysi aineistoista, jonka jälkeen työstetään aineistoa tarkemmin. Määritellään tarkemmat kriteerit, joiden perusteella jätetään

esimerkiksi jokin aineisto käyttämättä aineistossa. Täytyy siis pysyttäytyä tutkimuksissa, jotka vastaavat edelleen parhaiten omaan tutkimuskysymykseen. Tämän jälkeen kootaan uusi tulos. (Vilkka 2023.) Opinnäytetyöni aineiston kriteerinä on perustoimeentulotuki ja sen historiaa käsittelevät aineistot. Lisäksi avainsanoina on tärkeää olla harkinta, koska se on opinnäytetyöni aiheen tarkempi näkökulma ja osa tutkimuskysymystäni.

Kirjallisuuskatsauksessa täytyy pitää analysoidessa hyvin paljon mielessä myös hyvän tieteellisen käytännön periaatteet. Täytyy muistaa säilyttää muiden tutkimuksien sekä tuotoksien arvo ja merkitys. Analysoin aineistoa niin, että käyn läpi tutkimuksista ja kirjallisuudesta saatua tietoa vertaillen niitä toisiinsa ja teen niistä johtopäätöksiä omaan tutkimuskysymykseen vastaten. Näin en vain referoi tutkimusten tietoja omaan opinnäytetyöhöni vaan tuotan niiden avulla uusia johtopäätöksiä.

5.3 Eettiset valinnat

Tutkimusetiikan keskeisiä käytännön periaatteita on yhteensä yhdeksän ja näitä voi soveltaa myös opinnäytetyön tekemisessä. En mainitse jokaista yhdeksää tutkimusetiikan käytännön periaatetta, koska ne eivät koske omaa opinnäytetyötäni.

Hyvässä tieteellisessä käytännössä noudatetaan muun muassa toimintatapoja, jotka on hyväksytty tiedeyhteisössä. Se tarkoittaa sitä, että tutkimustyössä, tulosten tallentamisessa, esittämisessä sekä tutkimusten ja niiden tulosten arvioinnissa täytyy noudattaa yleistä huolellisuutta, rehellisyyttä sekä tarkkuutta. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 12.)

Tutkimusta tehdessä käytetään erilaista menetelmiä. Niitä ovat arviointi-, tiedonhankinta- sekä tutkimusmenetelmät. Tieteellisessä tutkimuksessa menetelmiä käytettäessä ja pohiessa on tärkeää huomioida, että ne ovat eettisesti kestäviä sekä tieteellisissä tutkimuksissa vaadittujen kriteerien mukaisia ja kun julkaisee tutkimuksesta saatuja tuloksia, kuuluu niistä kertoa avoimesti sekä käyttää vas-

tuullista tiedeviestintää. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 12.) Opinnäytetyössäni käytän aikaisemmin tehtyjä tutkimuksia ja kerättyä kirjallisuutta. Kerroin niiden sisällön omassa opinnäytetyössäni kuten ne ovat, ja teen niiden pohjalta analyysit. En esimerkiksi jätä jotakin asiaa analyysistä pois, jotta saisin haluamani johtopäätöksen.

Tutkimuksia on paljon erilaisia ja tutkijoita useita. Omaa tutkimusta tehdessä täytyy ottaa selvää muista tutkimuksista selvää, jotta osaa ottaa ne huomioon tutkimuseettisiin käytäntöihin kuuluvalla tavalla. Omassa tutkimuksessa on viitattava muiden tutkijoiden julkaisuihin sekä saavutuksiin kunnioittavasti sekä arvostaen ja antamalla niille kuuluva merkitys omassa tutkimuksessa sekä silloin, kun julkaisee oman tutkimuksensa tuloksia. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 12.) Näin toimin myös omassa opinnäytetyössäni. Minun täytyy selkeästi erottaa oma tekstini ja analyysini käytettävästä lähteestä. Merkitsen opinnäytetyössäni käytettävät aineistot, omat pohdintani sekä analyysini tarkasti erotellen, kuitenkin tehden niistä yhtenäisen tekstin. En kerro muiden tutkimaa tietoa omanani.

Tieteelliselle tiedolle on asetettu erilaisia vaatimuksia, joiden mukaan tutkimusprosessissa toimitaan. Tutkimus täytyy siis suunnitella, toteuttaa ja siitä täytyy raportoida sekä tallentaa tutkimuksen aikana saadut tietoaineistot näillä vaatimusten mukaisella tavalla. On myös muistettava, että tutkimusta tehdessä on hankittava tarvittavat tutkimusluvut ja tehdä eettinen ennakoarviointi. Eettinen ennakoarviointi vaaditaan kuitenkin vain tietyillä aloilla. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 12.) Koska opinnäytetyön aiheeni ei liity ihmiseen, ei minun tarvitse tehdä eettistä ennakoarviointia. Minun täytyy kirjoittaa opinnäytetyöstäni tarkka suunnitelma, jonka jälkeen voin alkaa työstämään opinnäytetyötäni. Lisäksi en tarvitse tutkimuslupaa, koska opinnäytetyössäni käytän aineistona aiemmin tehtyjä tutkimuksia ja muuta kirjallisuutta.

6 KIRJALLISUUSKATSAUKSEN TOTEUTUS

Perustoimeentulotuki, etenkin harkinnan näkökulmasta, on oman tiedonhakuni perusteella vähän puhuttu ja tutkittu aihe, joten sopivien aineistojen löytäminen osoittautui haastavaksi. Useissa kirjallisuuksissa kerrotaan sosiaalietuuksista yleisesti tai selitetään perustoimeentulotukea ja sen sisältöä. Lisäksi huomioin tiedonhaussa, että tutkimuksia on tehty hyvin vähän sinä aikana, kun perustoimeentulotuesta on päätetty Kelassa. Vaikuttaisi, että perustoimeentulotuen siirtymisestä Kelaan on vielä lyhyt aika, jolloin useat tutkimukset eivät ole vielä valmiita vaan useista eri näkökulmista muutoksien vaikutuksia vielä seurataan. Olen etsinyt aineistoja muun muassa hakusanoilla ”perustoimeentulotuki”, ”toimeentulotuki”, ”harkinta” ja ”tarveharkinta”.

Aineistoksi löysin erilaisia myös verkosta löytyviä tutkimusjulkaisuja sekä kirjastosta löytyvää kirjallisuutta. Fyysisiä kirjoja oli kuitenkin haastavaa löytää liittyen aiheeseeni. Kirjat olivat paljolti täynnä vanhaa tietoa ja niissä keskityttiin hyvin paljon koko sosiaaliturvaan ja sen historiaan. Lisäksi jos aihe koski perustoimeentulotukea tai koko toimeentulotukea, siinä oli hyvin vähän tietoa harkinnasta. Tässä kirjallisuuskatsauksessa käytän kuitenkin myös vanhempaa kirjallisuutta aiheesta, jotta voin verrata sitä nykyaikaan.

Aineistona kirjallisuuskatsauksessa käytin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen raporttia Perustoimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä (9/2013), jonka on toimittanut Susan Kuivalainen. Tämä valikoitui opinnäytetyössäni käytettäväksi aineistoksi, koska kriteerinäni oli löytää tutkimuksia ja tietoa perustoimeentulotuessa tapahtuneista muutoksista. Aineistosta otin opinnäytetyöhöni tietoa, miten perustoimeentulotuki on muuttunut viimeisten kymmenien vuosien aikana, jotta pystyin syventymään muutoksiin ja niiden vaikutuksiin. Aineistossa oli lisäksi tietoa muun muassa asiakasmääristä ja etuuksien päällekkäisyyksistä, mutta niitä en huomioinut analysoidessani, sillä ne eivät olisi olleet merkittäviä tietoja johtopäätöksieni saamiseksi.

Koska perustoimeentulotuen muutoksista keskityn eniten Kela-siirtoon, aineistojen kriteerinä oli myös löytää Kela-siirrosta tutkimustietoa. Näihin kriteereihin sopi

Pauliina Nylundin julkaisu tutkimuksestaan Harkinnan erityiskysymykset perustoimeentulotuessa (2021) ja lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisu Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalihuollon palvelut? (2016:1). Nylundin julkaisu keskittyi perustoimeentulotuen Kela-siirtoon ja sen vaikutuksiin sekä syihin. Lisäksi hänen näkökulmansa tutkimuksessaan oli harkinta, jonka vuoksi tämä sopi hyvin aineistoksi kirjallisuuskatsaukseni aiheeseen. Terveiden ja hyvinvoinnin julkaisussa keskitytään myös Kela-siirron syihin, mutta lisäksi julkaisussa on sosiaalityön muutoksen näkökulma. Tästä aineistosta käytin tutkimustietoa siitä, mitä odotuksia on ollut Kela-siirron tuomista muutoksista. Esimerkiksi sosiaalityön nykytilanteesta tullutta tutkimustietoa ei ollut tarvetta käyttää opinnäytetyössäni sillä se ei olisi tuonut johtopäätöksiini lisäarvoa.

Lisäksi tavoitteenani oli löytää tietoa siitä, miten kunnassa tehtiin perustoimeentulotuen päätöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriön kirjoittama julkaisu Opas toimeentulotukilain soveltajille (2013:4) Sosiaali- ja terveysministeriön kirjoittamassa oppaassa oli tietoa siitä, millä tavoin kunnassa päätettiin perustoimeentulotuesta. Se oli yksi kriteereistäni, kun etsin aineistoja analysoitavaksi, koska tavoitteenani oli vertailla sitä nykyhetkeen ja saada siitä aikaan johtopäätöksiä. Tästä syystä kyseinen julkaisu soveltui hyvin kriteereihin.

Lisäksi tavoitteenani oli löytää tietoa koulutuseroista ja vertailla niitä keskenään. Kelan toimihenkilöiden ja etenkin perustoimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoiden koulutuksesta oli haastavaa löytää tietoa. Löysin kuitenkin Noora Tahvanaisen kirjoittaman ja 23.3.2021 julkaistun artikkelin Kuka tuntee kaikki Kelan etuudet? Artikkelissa syvennytään Kelassa työskentelevien koulutuksiin ja perehdytykseen. Artikkelissa ei kuitenkaan mainita tarkemmin tiettyjen etuuksien ratkaisuasiantuntijoiden koulutuksia, mutta käytettävänä aineistona artikkeli on luotettava.

6.1 Toimeentulotuen muutokset

Tässä kirjallisuuskatsauksessa ensimmäisenä halusin selvittää, mitä muutoksia toimeentulotuessa on ajan saatossa tapahtunut. Kuten aiemmin mainittu, 1980-lukuun asti oli tarjolla huoltoapua, joka oli toimeentulotuen kaltainen viimesijainen

taloudellinen tuki. Kun huoltoapu muuttui toimeentulotueksi, haluttiin panostaa siihen, että jokaisella perheellä olisi mahdollisuus saada yhdenvertaisesti toimeentulotukea. Sen jälkeen tuli 1990-luvun lama, joka lisäsi toimeentulotuen saajien määrää. (Kuivalainen 2013, 17)

Erilaiset lakimuutokset ovat aiheuttaneet toimeentulotukeen paljon muutoksia viimeisen yli 20 vuoden aikana. Näiden lakimuutosten avulla on ollut tarkoitus yhdenmukaistaa, vaikuttaa toimeentulotuen tasoon ja aktivoida. Perusosan alentamisista säädettiin 1990-luvulla. Silloin otettiin käyttöön mahdollisuus alentaa perusosaa muun muassa silloin, kun maahanmuuttaja tai turvapaikanhakija kieltäytyy kotoutumissuunnitelmasta. Samoihin aikoihin säädettiin myös uudesta toimeentulotukilaista. Kuitenkin paljon muutoksia etenkin aktivoinnin ja yhdenmukaistamisen näkökulmasta tapahtui 2000-luvulla, kun säädettiin muun muassa ehkäisevän toimeentulotuen ja toimeentulotuen lisäosan käytön laajenemisesta, laki kuntouttavasta työtoiminnasta, velvollisuudesta ilmoittautua työnhakijaksi, toimeentulotuen rakenteen uudelleenmäärittäminen perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Lisäksi säädettiin käsittelyajat. (Kuivalainen 2013, 32–33)

Voisi sanoa, että suurimmat muutokset toimeentulotukeen tapahtuivat 2010-luvun aikana, kun perustoimeentulotuesta ei päättänyt 1.1.2017 alkaen enää kunnat vaan se siirtyi täysin Kelan tarjoamaksi etuudeksi. Kun 2000-luvulla toimeentulotuki haarautui perustoimeentulotuen lisäksi, ehkäisevään ja täydentävään toimeentulotukeen, saavat kunnat edelleen vuoden 2017 muutoksen jälkeen edelleen tarjota niitä. Tässä kirjallisuuskatsauksessa keskityn kuitenkin vain perustoimeentulotukeen.

6.2 Päätöksen teko kunnassa

Seuraavaksi halusin selvittää, millä tavoin toimeentulotuesta päätettiin, kun se oli kuntien tarjoama tuki. Tutkin muun muassa, millä tavoin kunnassa toimeentulotuen määrä laskettiin ja missä asioissa ja kuinka paljon pystyttiin käyttämään har-

kintaa. Kun syvennän tietoa siitä, millä tavoin toimeentulotuesta aiemmin päätettiin, pystyn vertailemaan sitä nykyaikaan. Tutkin yleisesti toimeentulotuen ratkaisemista kunnissa keskittyen myös harkinnan näkökulmaan.

Kuntien sosiaalihuollossa toimeentuloa ratkaisivat useat eri ammattiryhmät, mutta suurimmassa vastuussa olivat kuntien sosiaalihuollon sosiaalityöntekijät etenkin tilanteissa, jossa esiintyi erityistä tuen ja avun tarvetta (Nylund 2021). Sosiaalityöntekijöiden tehtäviin kuuluvat heikommassa asemassa olevien henkilöiden tukeminen sekä auttaminen esimerkiksi toimeentulossa, työllistymisessä, kuntoutumisessa sekä muissa sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisessä liittyvissä haasteissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2023). Sosiaalihuollon asiakkaille tehtiin lisäksi myös asiakassuunnitelmat, joka oli joko palvelu-, hoito-, kuntoutus-, tai muu vastaava suunnitelma. Asiakassuunnitelmaa ei kuitenkaan tehty, mikäli kyse oli tilapäisestä ohjauksesta tai sen tekeminen olisi muusta syystä tarpeetonta. Näin toimittiin myös silloin, kun asiakas haki toimeentulotukea. Asiakassuunnitelmaa ei siis tehty esimerkiksi silloin, kun toimeentulotuen tarve oli lyhytaikainen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 85–86) Sosiaalihuollon työntekijällä saattoi usein siis olla hyvin laaja-alainen tietämys asiakkaan elämäntilanteesta ja toimeentulotuen hakemisen myötä hän pystyi saamaan asiakkuuden sosiaalihuoltoon.

Sosiaalihuollon palvelut toteutettiin siellä kunnassa, jossa asiakas ja hänen perheensä vakinaisesti asui, jolloin myös toimeentulotuen päätös ratkaistiin samassa kunnassa. Kuitenkin silloin, jos asiakas ja hänen perheensä oleskeli useammalla kuin yhdellä paikkakunnalla pidempiä aikoja, toimeentulotuki ratkaistiin samassa kunnassa, josta perheen menot, kuten vuokra, aiheutuivat. Näissä tilanteissa osa perhe esimerkiksi oleskeli muulla paikkakunnalla kuin loput perheestä. Myös kiireellinen tilanne vaikutti toimeentuloa myöntävään kuntaan. Toimeentuloa myönnettiin kunnassa, jossa perhe oleskeli sillä hetkellä, vaikka perheen vakituinen kunta olisi ollut muu. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 60.)

Toimeentulotuki oli perhekohtainen etuus. Perheeksi katsottiin yhteistaloudessa asuvia vanhempia, heidän alaikäisiänsä lapsia sekä ottolapsia ja avio- sekä avo-

puolisoita. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 70) Perheelle siis riitti, että esimerkiksi perheen toinen vanhemmista jätti hakemuksen ja ratkaisu tehtiin koko perheelle kerrallaan. Hakemus tuli tehdä kirjallisesti, mutta sen tapauskohtaisesti katsottiin perustelluksi antaa suullisesti viranomaiselle, esimerkiksi kiireellisessä tapauksessa. Tällöin olisi suotavaa, että hakemus tehtäisiin henkilökohtaisesti viranomaisen läsnä ollessa. Myös tässä asiassa tapauskohtaista harkintaa käyttäen, voi viranomaisen suostumuksella suullisesti hakea myös puhelimitse. Aina oli kuitenkin kirjattava asiakkaan hakemus, jotta ei syntyisi väärinkäsityksiä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 72–73.) Hakemus käsiteltiin 7 arkipäivässä tai pyydettiin tarvittavat liitteet tai muu täydennys hakemukseen ja annettiin määräaika. Hakemus käsiteltiin lopulta 7 arkipäivää määräajan umpeutumisen jälkeen, niillä tiedoin mitä on. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 76.)

Toimeentulotuki määräytyi siten, mikä oli perheen tulojen ja menojen erotus. Perustoimeentulotuessa huomioitiin menona perusosa ja muut perusmenot. Kun perustoimeentulotukea myönnettiin, otettiin huomioon kaikki käytettävissä olevat tulot ja varat. Vaikka laskelma oli ylijäämäinen, pystyi silti olemaan mahdollisuus saada täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 91–92)

Perusmenoissa käytettiin kohtuullisuusharkintaa. Yleisesti menot otettiin tosiasiallisen suuruusina huomioon. Kohtuullisuusharkinnassa, esimerkiksi vuokrankohdalla huomioitiin asiakkaan asuinkunta. Se ei saa aiheuttaa asunnottomuuden vaaraa tai aja perhettä asuntoon, joka ei vastaa asumistasoa, jota heidän tarpeensa vaativat. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 104, 107) Perustoimeentulotukea ratkaisevilla sosiaalityöntekijöillä oli siis mahdollisuus käyttää harkintaa, kun asiakkaalla oli suuret asumismenot. Asumismenot voitiin ottaa todellisen suuruusina huomioon tai sen suuruusina, kun perheelle on katsottu kohtuulliseksi. Lisäksi harkintaa käytettiin myös tuloja huomioitaessa. Tulona ei huomioitu esimerkiksi vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia, alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisiä tuloja, siltä osalta, kun ne ylittävät hänen huomioon otettavat menot tai työttömyysetuuden kulukorvauksia. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 128–129)

6.3 Eroavaisuudet Kelan ja kunnan tarjoamassa perustoimeentulotuessa

Viitattuna aiemmin mainittuihin tietoihin, pintapuolisesti katsottuna perustoimeentulotukea on päätetty kunnassa hyvin samoin perustein kuin Kelassa tänä päivänä. Esimerkiksi Kelassa perhekäsité on hyvin samansuuntainen, mitä se oli kunnassa. Lisäksi Kelassa tehdään laskelma samoin perustein kuten kunnassa on aiemmin tehty. Asiakkaalle huomioidaan tosiasialliset tulot sekä kohtuulliset menot ja perustoimeentulotuen määrä määräytyy kyseisen laskelman avulla. Näissä asioissa eroavaisuuksia ei löydy siis juuri ollenkaan. Kuten ennen, myös nykyään ylijäämäisestä laskelmasta huolimatta on perheen mahdollisuus hakea täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea perustoimeentulotuen päätöksen saamisen jälkeen.

Pintapuolisesti tarkasteltuna suurin ero oli Kelasta ja kunnasta haettavassa perustoimeentulotuessa se, että kunnassa tehtiin aina arvio asiakassuunnitelman tarpeellisuudesta. Kuten aiemmin mainittu, kunnan sosiaalityöntekijöiden oli tehtävä asiakkaan tilanteeseen sopiva asiakassuunnitelma, kuitenkin vain tarpeelliseksi katsotuissa tilanteissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 85–86) Mikäli esimerkiksi perustoimeentulotukea hakevan asiakkaan tai perheen tilanteessa oli jotain, joka viittasi asiakassuunnitelman tarpeeseen, oli se tehtävä. Lisäksi toimeentulotukea myöntävän oli tiedettävä asiakkaan elämäntilanteesta laajasti, jotta voi tehdä arvion asiakassuunnitelman tarpeellisuudesta. Kelasta perhe voi nykyään hakea perustoimeentulotukea eikä tämä aiheuta sosiaalihuollon asiakkuutta. Kuitenkin mikäli asiakas pyytää tai Kelassa työskentelevä ratkaisuasiantuntija kokee tarpeelliseksi, voi asiakkaan suostumuksella tai vaikeammissa tilanteissa ilman suostumusta tehdä ilmoituksen sosiaalipalveluihin, jolloin asiakkaan tai perheen tuen tarve kartoitetaan sosiaalipalveluissa. (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 4:35 §)

Kun perustoimeentulotuki siirtyi Kelassa tarjottavaksi etuudeksi, Kela otti käyttöön verkkohakemukset (Kela 2017). Perustoimeentulotuen hakemukset oli aiemmin vietävä henkilökohtaisesti asian ratkaisevalle taholle. Kunnassa toimeentulotuen käsittelijät olivat siis enemmän tekemisissä henkilökohtaisesti toimeentulotukea hakevien perheiden kanssa.

Lisäksi huomioitavana voisin mainita myös koulutuserot. Kunnassa perustoimeentulotuesta päättivät sosiaalityöntekijät ja heidän lisäksi muita ammattilaisia. Sosiaalityöntekijät kuitenkin vastasivat siitä, että hakijalla oli mahdollista saada myös sosiaalihuollon tukea. (Nylund 2021.) Kelassa ratkaisuasiantuntijana toimii myös useita eri ammattilaisia. Kelassa voi työskennellä muun muassa sosionomit, tradenomit sekä myös insinöörit. Jokainen Kelan työntekijä kuitenkin perehdytetään perehdytyskoulutuksen avulla työhönsä. (Tahvanainen 2021.)

Ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelaan, myöntämiskäytäntöjen katsottiin olevan kunnassa epätasa-arvoisia ja sekaviksi. Kela-siirron haluttiin vaikuttavan perustoimeentulotukeen niin, että hakeminen sekä ratkaisut olisivat suoraviivaisempia ja tasavertaisempia. (Blomgren, Karjalainen, Karjalainen, Kivipelto, Saikkonen. & Saikku 2016) Tällaisia tilanteita voisivat olla, että toinen perhe saa samoin perustein vähemmän toimeentulotukea kuin toinen tai esimerkiksi eri kunnissa saa sama perhe eri määrän toimeentulotukea perusteettomasti.

6.4 Johtopäätökset

Opinnäytetyöni lopulliset johtopäätökset liittyvät hyvin paljon pohdintaan Kelan ja sosiaalipalveluiden yhteistyöstä sekä harkinnan rajoihin. Harkintaan vaikuttaa hyvin moni asia ja yksi niistä on esimerkiksi perheen kokonaistilanne. Kun Kelan työntekijä tekee asiakkaalle päätöksen ja käyttää harkintaa, voi se olla haastavaa, mikäli perheen tilanteesta on hyvin suppeasti tietoa Kelassa. Kunnassa päätettäessä perustoimeentulotukea työntekijöillä oli tilanteesta hyvinkin laaja kokonaiskuva, jolloin tapauskohtainen harkinta toteutui mahdollisesti paremmin kuin nykyään Kelassa.

Kun perustoimeentulotuki siirtyi Kelan etuudeksi, sen haluttiin olevan tasa-arvoisempaa ja suoraviivaisempaa, jolloin harkinnan käyttö olisi vähennyttävä, koska harkinnan käyttö voi olla hyvin vaihtelevaa riippuen käsittelijästä. Nykyään Kelassa on selkeät kriteerit perustoimeentulotuen ratkaisuille, vaikka joissain tilanteissa on myös harkinnanvaraa. Perustoimeentulotuen ratkaisuissa on menty siis haluttuun suuntaan. Jokaisella on samojen kriteerien perusteella mahdollisuus

saada perustoimeentulotukea. Kun Kelan ratkaisuasiantuntijalla ei ole niin laajaa ja läheistä tietämystä perheen tilanteesta, on hänen todennäköisesti helpompaa tehdä tasa-arvoisempia päätöksiä.

Lisäksi kunnassa toimivat aiemmin perustoimeentulotuen ratkaisijana etenkin tuen tarpeen tilanteessa sosiaalityöntekijät. Sosiaalityöntekijöillä on ammatillinen osaaminen asiakkaan toimeentulon sekä muun sosiaalisen hyvinvoinnin tukemisessa, jolloin esimerkiksi tuen tarve on sosiaalityöntekijän mahdollista tunnistaa helpommin. Kelassa työskentelee useaan eri ammattiin valmistuneita, esimerkiksi sosionomeja ja insinöörejä. Kela kuitenkin tarjoaa jokaiselle työntekijälle perehdytyskoulutuksen. Kunnassa mahdollisesti tunnistettiin myös työntekijöiden ammatin perusteella paremmin asiakkaiden tuen tarpeet, jotka huomioitiin perustoimeentulotuen harkinnassa.

Edelleen nykyään hyvinvointialueiden sosiaalipalvelut tarjoavat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea, jota jokainen perustoimeentulotukipäätöksen saanut voi hakea. Täydentävässä ja ehkäisevässä toimeentulotuessa on enemmän harkinnanvaraa kuin perustoimeentulotuessa ja näitä asiakkaita ohjataan hakemaan, mikäli perustoimeentulotuki ei riitä kattamaan perheen menoja tai jokin meno ei kuulu perustoimeentulotuessa huomioitaviin menoihin.

Kela ja sosiaalipalvelut tekevät yhteistyötä, jolloin Kelasta voidaan ottaa yhteys sosiaalipalveluihin sekä samoin toisinpäin. Asiakas voi myös toimittaa sosiaalihuollon lausunnon Kelaan, jotta se otettaisiin harkinnassa huomioon perustoimeentulotukea päätettäessä. Olisiko kuitenkin Kelan tärkeää tehdä tiiviimpää yhteistyötä sosiaalihuollon kanssa, jotta jokaisen asiakkaan kokonaistilanne olisi myös laajasti Kelan tiedossa? Kun kriteerit etuuden myöntämiselle olisivat samat, mutta olisi lisäksi laaja-alaisempi tieto perheen tilanteesta Kelassa, pysyisi tasa-arvo tuen myöntämisessä, mutta harkinnan käyttö helpottuisi ja ehkä hieman lisääntyisi.

Koska perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus, on siinä tärkeää olla joustoa eli harkinnanvaraisuutta. On myös tärkeää pitää etuus tasa-arvoisena, jolloin har-

kinnanvaraisuudessa on myös oltava rajat. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki tuovat toimeentulotuen kokonaisuuteen tasapainon harkinnan suhteen, koska perustoimeentulotuen myöntöperusteet voisi yksinään olla liian suoraviivaisia viimesijaiseksi etuudeksi.

7 POHDINTA

Kun puhutaan perustoimeentulotuessa käytettävästä harkinnasta käsitteenä, se on aina vaikuttanut hyvin monimutkaiselta. Myös omasta kokemuksestani käsitettä ei oikein tunnusteta tai tiedetä, mitä se käytännössä tarkoittaa. Halusin ottaa haasteen vastaan ja tehdä kyseiseen aiheeseen liittyvän opinnäytetyön. Kuten oli oletettavissa, aiheesta on tehty vähän tutkimuksia tai muuta kirjallisuutta, jonka vuoksi opinnäytetyön kokoaminen osoittautui myös haastavaksi.

Koska kirjallisuutta ja tehtyjä tutkimuksia oli vähän, oli tarkoituksena kerätä opinnäytetyöni aineisto kyselylomakkeella, johon vastaukset kerättäisiin perustoimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoilta. Kyselyn toteuttaminen olisi kutienkin aiheuttanut riskin esimerkiksi vaitiolovelvollisuuden näkökulmasta, jonka vuoksi ei ollut suositeltavaa toteuttaa sitä. Tästä syystä lähdin työstämään aiheitani kirjallisuuskatsauksena.

Lähteiden vähyys vaikuttaa myös hieman opinnäytetyöni tuloksien luotettavuuteen. Mikäli tutkimuksia ja muuta kirjallisuutta olisi ollut laajemmin saatavissa, olisi se saattanut vaikuttaa saamiini tuloksiin ja johtopäätöksiin. Löytämilläni lähteillä sain kuitenkin vastattua laajasti omaan tutkimuskysymykseeni. Opinnäytetyöstäni jäi puuttumaan tuore tieto, koska lähteet olivat useampia vuosia vanhoja.

Opinnäytetyössäni onnistuin tutkimuseettisesti. Pidin huolta siitä, että en kirjoittanut muiden kirjoittamaa tietoa omana pohdintanani, vaan viittasin käyttämiini teksteihin vaaditulla tavalla. Käyttämistäni lähteistä kerroin avoimesti saamani tiedon, jotta sain koottua todenmukaiset johtopäätökset. Opinnäytetyöstäni näkee selkeästi, mikä on minun omaa tekstiäni ja mikä on lähteistä viitattua tekstiä.

Oppimiskokemuksena opinnäytetyöni kirjoittaminen oli hyvin antoisa, koska se antoi minulle haastetta ja opin paljon harkinnasta, perustoimeentulotuesta ja niiden historiasta. Minua jäi edelleen kiinnostamaan ajantasaiset tiedot harkinnasta ja sen käytöstä. Pohdin muun muassa sitä, mitkä tekijät tosiasiallisesti harkinnan käyttöön vaikuttaa ja miten eri työntekijöiden harkinta eroaa toisistaan.

LÄHTEET

Blomgren S., Karjalainen J., Karjalainen P., Kivipelto M., Saikkonen P. & Saikku P. 2016. Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalihuollon palvelut? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Päätösten tueksi 1/2016. Viitattu 23.7.2023 https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129739/PT2016_01verkko.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hallintolaki 6.6.2003/434

Kela 2023a. Perustoimeentulotuen hakemuksen käsittely. Viitattu 20.3.2023 <https://www.kela.fi/perustoimeentulohakemuksen-kasittely>

Kela 2017. Perustoimeentulotuki yhdenmukaisesti koko maassa. Viitattu 13.3.2023 <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4277>

Kela 2023b. Toimeentulotuen kokonaisuus. Viitattu 20.3.2023 <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-kokonaisuus>

Kela 2023c. Toimeentulotuki. Etuusohje.

Kuivalainen S. (toim.). Raportti 9/2013. Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy. 17, 32–33

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412

Mattila Y. (toim.) 2017. Toimeentuloturva. 4. uudistettu painos. Helsinki: Indicio Oy, 296–301.

Nylund, P. 2021. Harkinnan erityiskysymykset perustoimeentulotuessa. Yhteiskuntapolitiikka 86 (2021):2. Viitattu 20.7.2023 https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/141176/YP2102_Nylund.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Perustuslaki 11.6.1999/731

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Toimeentulotuki – Opas toimeentulotukilain soveltajille. 2. painos. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy. 60, 70, 72–73, 76, 85–86, 91–92, 104, 107, 128–129

Sosiaali- ja terveysministeriö 2023. Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus. Viitattu 23.7.2023 <https://stm.fi/sosiaalityo>

Sosiaalivakuutus.fi 2016. Perustoimeentulotuen etuusohje työn alla Kelassa. Kehittyvä sosiaaliturva 17.3.2016. Viitattu 20.12.2022 <https://sosiaalivakuutus.fi/perustoimeentulotuen-etuusohje-tyon-kelassa/>

Sullström H. 2014. Toimeentulotuki siirtyy Kelaan – ”Monille sosiaalitoimeen meno on iso kynnyks”. Yle.fi 5.4.2014. Viitattu 13.3.2023 <https://yle.fi/a/3-7175318>

Tahvanainen N. 2021. Kuka tuntee kaikki Kelan etuudet? Elämässä. Kela palvelee 23.3.2021. Viitattu 23.7.2023 <https://elamassa.fi/kela-palvelee/kuka-tuntee-kaikki-kelan-etuudet/>

Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsittely Suomessa. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 12–13.

Vilka H., 2023. Kirjallisuuskatsaus metodina, opinnäytetyön osana ja tekstilajina. E-kirja. Helsinki: Art House Oy.