

Kela|Fpa 

Velvoittavuus työmarkkinatuen sekä toimeentulotuen kokonaisuudessa

Pasi Pajula

Osaamiskeskuksen päällikkö

Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö

Lähtökohtia

Sosiaaliturvaan voi liittyä erilaista velvoittavuutta.

- Tietty velvoittavuus voi koskea kaikkia sosiaaliturvan piirissä olevia
 - Esim. velvollisuus myötävaikuttaa oman asiansa käsittelyyn tai velvollisuus ilmoittaa olosuhteita koskevasta muutoksesta
- Etuuksien osalta velvoitteet voivat koskea tuen hakemisen ajankohtaa tai olla maksamisen aikaisia
- Velvoittavuus voi koskea kaikkia sosiaaliturvan piirissä olevia, mutta olosuhteiden perusteella velvoittavuuden vaatimuksissa ja laajuudessa voi olla eroja.
 - Myös saman etuusjärjestelmän sisällä voi olla olosuhteista johtuvia eroja (esim. palkansaajan ja yrittäjän erot)

Velvoitteista tulee säätää ja ne tulee kohdentaa lain tasolla.

Velvoitteilla pyritään yleensä käyttäytymisvaikutuksiin.

- Velvoitteiden kohtuullisuus määrittyy osin asiakkaan tosiasiallisten toimintamahdollisuuksien sekä osin velvoitteiden laiminlyöntiä koskevien sanktioiden kautta.
- Eri järjestelmillä voi olla keskenään ristiriitaisia odotuksia asiakkaille. Velvoitteet voivat olla päällekkäisiä.

Työmarkkinatuen velvoittavuus

- Työmarkkinatuki on työttömyysetuus, jota koskevat työttömyysturvalain mukaiset velvoitteet (esim. työnhakuvelvollisuus) ja seuraamukset (karenssit ja työssäolovelvoite).
 - Mekaaninen keino velvoittavuuden lisäämiseksi olisi kiristää näitä eli esim. pidentää karensseja.
- Työmarkkinatuen enimmäiskesto ei ole rajoitettu, ja etuudesta onkin muodostunut osalle saajista pitkäaikainen toimeentulon turva.
 - Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työttömyyden aikaista toimeentuloa ei voida turvata ainoastaan viimesijaisella etuudella eli toimeentulotuella.
 - Jos työmarkkinatuella säädetään enimmäisaika, tulee pohtia, miten turvataan niiden henkilöiden toimeentulo, jotka eivät työllisty enimmäisajan kuluessa. Yksi vaihtoehto on uusi tuki, jota maksettaisiin vain henkilön osallistuessa hänelle räätälöityihin palveluihin tai muuhun työllisyyttä ja osallisuutta edistävään toimintaan.
- Yksi vaihtoehto on korvata nykymuotoinen työmarkkinatuki kokonaisuudessaan uudella tukimuodolla, jonka edellytyksenä olisi velvollisuus osallistua aktiivisesti yksilöllisesti laaditun suunnitelman mukaiseen palveluun ja etsiä polkua työmarkkinoille.

Velvoite kouluttautumiseen

- Kaikkiin työttömyysetuuksiin liittyy alle 25-vuotiaita nuoria koskeva velvollisuus hakea vähintään kahteen ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Velvollisuuden laiminlyönti johtaa etuuden menetykseen toistaiseksi. Etuusoikeus palautuu, kun työskentelee, opiskelee, harjoittaa yritystoimintaa tai osallistuu työllistymistä edistävään palveluun 21 kalenteriviikon ajan.
- Työmarkkinatukeen liittyy lisäksi kaikenikäisiä koskeva 21 viikon odotusaika, joka asetetaan ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vaille oleville.
- Sekä alle 25-vuotiaita koskevan rajoitteen ajalta että työmarkkinatuen odotusajalta voidaan maksaa työttömyysetuutta, jos työnhakija aloittaa työllistymistä edistävän palvelun.

Työmarkkinatuen suhde toimeentulotukeen

- Velvoittavuuden käytännön toimivuuden kannalta olennaista on työmarkkinatuen ja toimeentulotuen suhde, koska työmarkkinatuen saajat saavat usein myös toimeentulotukea.
- Jos toimeentulotukea koskeva sääntely säilyy ennallaan, esim. työmarkkinatuen sanktioiden kiristykset tai etuuden sitominen palveluun osallistumiseen eivät välttämättä lisää työmarkkinatuen tosiasiallista velvoittavuutta. Riskinä on, että työtön jää kokonaan työnhakupalveluiden ja ensisijaisen etuuden ulkopuolelle pelkän toimeentulotuen varaan.
- Toisaalta tilanteissa, joissa asiakas on työmarkkinatuella, toimeentulotuen näkökulmasta asiakkaan asia on hoidossa oikealla etuudella ja yhteys palveluihin on olemassa.

Toimeentulotuki

- Tässä esityksessä tarkastellaan asiaa perustoimeentulotuen kannalta.
- Tässä esityksessä keskitytään työttömien (sekä erikseen tulottomien) tarkasteluun.
- Toimeentulotukilaki (viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettu tuki)
 - 2 §: velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan
 - 2a§: Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi
 - 10 §: Perusosan alentamisen tilanteet
 - 10a§: Alentamismenettely
- Eri tukijärjestelmien velvoittavuutta (ehtoja ja sanktioita) ei ole suunniteltu kokonaisuutena vaan osissa, mikä luo painetta viimesijaiseen tukeen.
- Palvelujärjestelmän toimivuuden merkitys korostuu.
 - Mitä asiakkaat kokevat saavansa palveluista? Miten ko. asiakkaisiin palveluissa suhtaudutaan?

Toimeentulotuki

- Lain tavoitesääntely ja keinot toteuttaa tavoitteita eivät täysin vastaa toisiaan.
 - Toimeentulotukea hakevaa asiakasta voidaan ohjata hakemaan ensisijaisia tukia, kuten työttömyysetuutta.
 - Toimeentulotukilaissa ei ole säädetty seurauksista, joita aiheutuu, jos toimeentulotuen hakija kieltäytyy hakemasta ensisijaisia etuuksia.
 - Asiakkaalla voi olla oikeus muihin etuuksiin, mutta hän ei hae niitä, koska hän saa kaikki menot huomioiduiksi toimeentulotuessa.
 - Asiakas ei esimerkiksi ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi ja hae työttömyysetuutta, vaikka hänellä olisi siihen oikeus. Asiakas ei näin toimiessaan ole myöskään oikeutettu niihin palveluihin, joihin hänellä olisi oikeus, esimerkiksi työvoimapalvelut.
 - Lain 2a§:n 4 kohdan sanamuodon mukaan velvoitteista ilmoittautua työttömäksi voi vapautua lääkärinlausunnolla.
 - Ohjautuminen pelkälle toimeentulotuelle
 - Perusosan alentamista koskeva menettely on tarpeettoman hidas sekä monimutkainen ja moitittavan toiminnan ja seurauksen yhteys jää heikoksi. Toimeenpanossa menettelyllä ei ole havaittu erityistä vaikuttavuutta.
 - Velvoitteiden kokonaissisältö (mihin velvoitetaan) ja –vaikuttavuus riippuu palveluista ja palvelujärjestelmän toimivuudesta.

Toimeentulotuki

- Lain mukaan Kelan on arvioitava myös alentamisen kohtuullisuutta
- Alentamisen kohteena olevilla tukijaksot ovat keskimäärin muita pidempiä ja tukea maksetaan keskimääräistä enemmän
 - Pitkien tukijaksojen osalta pohdittava: Mikä on palvelujärjestelmän toimivuus? Ohjataan asiakkaita oikeaan paikkaan, mitä ohjausten jälkeen tapahtuu? Miten asiakkaan kokonaisprosessi on suunniteltu ja toimijoiden tiedonvaihto järjestetty?
 - Suurempiin tukimääriin vaikuttavat ainakin: ensisijaisten etuuksien hakematta jättäminen sekä perusosan lisäksi huomioon otavat, muita asiakkaita suuremmat muut perusmenot (esim. terveydenhuoltomenot)
 - Alentaminen koskee laskennallista henkilön perusosaa, ei koko perustoimeentulotuen määrää eikä muita toimeentulotukiperheen perusosia.
- Asiakaskunnasta tulisi pystyä erottelemaan asiakkaat, joihin velvoitteita on perusteltua kohdentaa ja toisaalta esimerkiksi asiakkaat, jotka tulisi ohjata terveyspalveluiden piiriin ja ao. sairausperusteiselle etuudelle.
 - Asiakkaista saatetaan havaita, että tietoa terveydentilasta ei ole tai se on huomattavan vanhaa.
 - Ohjaus sosiaalihuoltoon ei ole tarkoituksenmukaista, jos tarve on työvoima- tai terveyspalveluille.

Toimeentulotuki

- Velvoittavuutta lisääviä kehittämisvaihtoehtoja:
 - Alentamismenettelyn uudistaminen
 - Tämä olisi kannatettavaa jo ihan selkeyttämisen kannalta. Menettelyä tulisi arvioida tarkemmin suhteessa ensisijaisiin etuuksiin ja palveluihin.
 - On erityisesti syytä kiinnittää huomiota siihen, että alentamisen ehdot ovat selkeät ja prosessi, jossa alentaminen toteutetaan, on riittävän nopea käyttäytymisvaikutusten aikaan saamiseksi.
 - Sosiaalityöntekijän tapaamisvelvoite
 - Erityisesti nuorten tulottomien ja henkilöiden, jotka tyytyvät alennetun perusosan suuruiseen toimeentulotukeen, kohdalla voisi toimenpidevaihtoehtona olla esim. toimeentulotuen saamiseksi pakollinen sosiaalityöntekijän tapaaminen.
 - Etuuksien käsittely viran puolesta tai ensisijaisen etuuden tulouttaminen laskelmalle
 - Jos asiakas ei hae ensisijaisia etuuksia, voisi toimenpidevaihtoehtona olla (Kela)etuuden käsittely viran puolesta (käytettävissä olevin tiedoin) tai ko. etuuden laskennallinen tulouttaminen laskelmalle. Keino tarkoittaisi alentamismenettelyä jyrkempää puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen, eikä olisi käytännön toimeenpanon kannalta yksinkertainen.
 - Toimeentulotuen hylkääminen
 - Perusteena olisi sama kuin nykyisin alentamisella, asiakkaalla pitää olla ollut todellinen mahdollisuus turvata toimeentulonsa ensisijaisin keinoin. Viimesijaisen tuen hylkääminen on raju toimenpide, joten tällainen toimenpide tulisi suunnitella huolellisesti.
 - Variaatio: Normaali perustoimeentulotuki hylättäisiin, turvattaisiin ns. eksistenssiminimi (käytännössä maksusitoumukset ruokaan ja lääkkeisiin). Asumisen turvaaminen tulisi arvioida tässä variaatiossa erikseen.
- Mahdollisia vaikutuksia tai siirtymiä hyvinvointialueiden täydentävän tuen piiriin ei ole tässä arvioitu
- Etusjärjestelmien avulla ei voi paikata palvelujärjestelmän puutteita. Erityisesti nuorten koetaan tarvitsevan muun suunnan elämälleen kuin toimeentulotukiasiakkuus, tähän nuoret tarvitsevat apua ja tukea.
- Edellä esitellyt näkemykset ovat toimeenpanon havaintoja ja osa toimenpidevaihtoehtojen kartoitusta, eivätkä muodosta Kelan virallista kantaa.

Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyö

- Kela ja kunnat ovat rakentaneet hyvää yhteistyötä useamman vuoden (nyt rakennetaan yhteistyötä hyvinvointialueiden ja Kelan kesken)
- Mikään toimija ei yksinään pysty ratkaisemaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden ongelmia tai etuuksien ja palveluiden yhteensovitusta
- Esimerkkinä Kelan ja Oulun kaupungin sosiaalitoimen yhteistyö
 - Lähtökohtana yhteinen tilannekuva
 - Oulussa 17–24-vuotiaasta vastaavan ikäisestä väestöstä koulutuksen ulkopuolelle jää 6,3 % ja 18–24-vuotiaasta työvoimasta nuorisotyöttömien osuus on 14 % (11/2019)
 - Nuorista noin 20%:lla on eniten palvelujen tarvetta; syrjäytyminen, mt- ja päihdeongelmat, työttömyys, kouluttamattomuus, maahanmuuttajat, alueelliset erot (kaupunki/syrjäseutu).
 - Tilannekuvan perusteella vuonna 2017 tiivis yhteistyö aloitettiin nuorten palveluista
 - Vastaava palvelumalli on vuonna 2020 rakennettu ikäihmisten palveluihin

Oulussa saatu tuloksia tekemällä yhteistyötä strategisella ja operatiivisella tasolla

- Tilannekuvan perusteella yhteiset tavoiteasetannat sekä seurantamittarit
 - Esim. nuorten osalta seurataan tulottomana toimeentulotukea saavien määrää sekä nuorten ammatillisen kuntoutuksen palveluita
 - Tulottomana toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien nuorten määrä Oulussa on vähentynyt noin 30 % (nuori ohjataan palvelujen piiriin jo heti toimeentulotukiasiakkuuden alussa, esim. Kelan Nuotti-valmennus, Oulun kaupungin sosiaaliohjaus)
- Säännölliset yhteistyöpalaverit Oulun kaupungin sosiaalitoimen johdon sekä paikallisen Kelan johdon välillä
 - Yhteistyömallin laajennettua palaverissa mukana myös Oulun kaupungin terveystoimisto sekä vanhustyön johto
- Yhteistyötä Kelan ja Oulun kaupungin välillä usealla saralla, esim.
 - Kelan edustaja mukana Oulun asunnottomuusohjelman valmistelussa
 - Tulevaisuuden sote-keskushanke (lapset, nuoret ja perheet –työryhmä)
 - Työllisyyden ekosysteemi
- Tärkeää on tunnistaa toimijoiden erilaiset toimintaympäristöt: erilaiset tilannekuvat, kuinka työ on organisoitu, työvälineet, erilaiset painopisteet asiakasryhmien välillä jne.