

# Perustoimeentulotuen siirto Kelaan hankaloitti asiakastyötä TE-palveluissa

ANTTI HALMETOJA & TAINA RINTALA

Vuonna 2014 pääministeri Jyrki Kataisen hallitus päätti toimeentulotuen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Toteuttamista pohtimaan asetettiin toimeentulotuen asiantuntijoista koostuva työryhmä. Asiantuntijaryhmän muistion perusteella sosiaali- ja terveysministeriö päätyi esittämään mallia, jossa perustoimeentulotuen toimivalta ja toimeenpano siirrettäisiin Kelalle ja täydentävä sekä ehkäisevä toimeentulotuki säilyisivät kunnissa (STM 2014). Sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyi laatimaan tätä ns. Kela-siirtoa koskevaa hallituksen esitystä (HE 358/2014 vp), ja eduskunta hyväksyi sen vuoden 2015 alkupuolella. Muutos tuli voimaan vuoden 2017 alussa.

Toimeentulotuen siirrosta Kelalle (jatkossa Kela-siirto) oli keskusteltu jo 1980-luvun puolivälistä lähtien, ja asiasta oli järjestetty vuosien varrella erilaisia kokeiluja (STM 1997; STM 2014). Tehtyä uudistusta vastaavaa mallia ei ollut kuitenkaan kokeiltu, minkä vuoksi sen käytännön toimivuudesta ei ollut tietoa. Edellisen kerran Kela-siirtoa oli mietitty toden teolla sosiaaliturvan uudistamista suunnitelleessa Sata-komiteassa 2000-luvun lopulla. Komitea ei kuitenkaan saavuttanut asiasta yksimielisyyttä, ja asiasta ei tehty esitystä. (STM 2009; HE 358/2014 vp.) Hallituksen päätös Kela-siirrosta vuonna 2014 osoitti, että yksimielisyys yllättäen löytyi ja ilman julkista keskustelua. Lainvalmistelu toteutettiin kiireessä, ja valmisteluvaiheessa kerätty asiantuntijatieto jätettiin merkittäviltä osin hyödyntämättä hallituksen esityksessä (Halmetoja & Rintala 2020; VTV 2020).

Kela-siirrosta on sen voimaantulon jälkeen tehty erinäisiä selvityksiä ja tutkimuksia (Blomgren & Saikkonen 2018; Eronen ym. 2019; Cammarano & Sjöholm 2019; Kivipelto ym. 2019; Jokela ym. 2019; VTV 2020; Halmetoja & Rintala 2020). Seurauksista on tuotettu tietoa ennen kaik-

kea asiakkaiden, sosiaalityön sekä kuntien ja Kelan yhteistyön näkökulmista. Esimerkiksi asiakkaiden ohjaamisessa Kelasta kunnan sosiaalityön piiriin on ongelmia, joiden vuoksi asiakas voi huonoimmassa tapauksessa jäädä ilman tarvitsemiaan palveluita ja etuuksia (Jokela ym. 2019). Parantamisen varaa on myös kuntien ja Kelan tiedonvaihdossa. Esimerkiksi aikuissosiaalityön päälliköille kohdennettuun THL:n toimeentulotuen kuntakyselyyn vastanneista 71 prosenttia arvioi, että Kelan perustoimeentulotuen ratkaisutyössä ei huomioida riittävästi sosiaalihuollon asiantuntemusta (Blomgren & Saikkonen 2018). Sosiaalityön näkökulmasta on raportoitu muun muassa siitä, että kunnissa tehdään edelleen paljon perustoimeentulotukeen liittyvää työtä (Cammarano & Sjöholm 2019; Eronen ym. 2019).

Toimeentulotuen asiakkaat käyttävät julkisia palveluita huomattavasti enemmän muuhun väestöön verrattuna (Vaalavuo 2016). Tämän vuoksi välttämättömän toimeentulon järjestämiseen liittyvät asiat saattavat heijastua myös muissa viranomaisissa asiointiin ja Kela-siirron seurauksia on tärkeää arvioida myös muiden viranomaisten kuin aikuissosiaalityön näkökulmasta. Joitakin arvioita onkin tehty myös Kela-siirron vaikutuksista muihin viranomaisiin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen (VTV 2020) mukaan Kela-siirto vaikuttaa lisänneen työtaakka osalla terveysosiaalityöntekijöistä, TE-palveluiden asiantuntijoista, edunvalvojista ja edunvalvontasihteereistä. TE-palveluiden ja toimeentulotuen välinen kytkös on selkeä, koska valtaosa työikäisistä toimeentulotuen asiakkaista on veloitettuja ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi ja ylläpitämään työnhakuaan toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Tarkastuskertomuksen mukaan Kela-siirrolla onkin ollut ennakoimatto-

mia vaikutuksia TE-palveluissa. Tässä analyysissä käsittelemme tarkemmin TE-palveluiden asiantuntijoiden käsityksiä Kela-siirrosta.

## **Viimesijainen toimeentulotuki velvoittaa TE-palveluiden asiakkaaksi**

Toimeentulotuki on viimesijainen ja tarveharkintainen taloudellinen tuki. Viimesijaisuus tarkoittaa sitä, että toimeentulotuella turvataan henkilön ja perheen toimeentulo tilanteissa, joissa kotitalouden muut tulot tai varat eivät siihen riitä. (THL 2019.) Muut tulot voivat muodostua esimerkiksi ensisijaisista etuuksista, kuten työmarkkinatuki, yleinen asumistuki ja sairauspäiväraha. Toimeentulotuen asiakkaan oikeus ensisijaisiin etuuksiin pyritään hakemisen yhteydessä selvittämään, jos niiden saanti vaikuttaa mahdolliselta. Hakematta jääneen ensisijaisen etuuden saanti voi pienentää asiakkaan toimeentulotuen tarvetta tai parhaassa tapauksessa poistaa sen kokonaan. Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhtenä tavoitteena olikin, että hakijan oikeus ensisijaisiin etuuksiin tulisi aina selvittää ja hakemukset ratkaista ennen toimeentulotuen hakemuksen käsittelyä. Ensisijaisten etuuksien saannin selvittäminen helpotui, koska Kela myöntää valtaosan toimeentulotukiasiakkaiden ensisijaisista etuuksista. Käsittelyjärjestystä koskevan tavoitteen saavuttamista vaikeuttaa kuitenkin se, että toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika saa olla enimmillään seitsemän arkipäivää ja ensisijaisten etuuksien käsittelyajat voivat olla huomattavasti pidempiä.<sup>1</sup> Osittain tästä johdun merkittävä osa yleisen asumistuen ja sairauspäivärahan hakemuksista ratkaistaan vireillä olevasta toimeentulotukihakemuksesta riippumatta. Kela-siirron myötä asiakkaan mahdollisuus saada toimeentulotukeen nähden ensisijaista työttömyysetuutta selvitetään kuitenkin systemaattisemmin ja aiempaa suurempi osuus toimeentulotuki-asiakkaista ohjataan ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. (VTV 2020.)

Työttömyysturva on vastikkeellista. Sen hakeminen edellyttää ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. Työttömyysetuutta saavan velvollisuuksista säädetään työttömyysturvalailla (1290/2002) ja lailla julkisesta työvoimajayrityspalvelusta (916/2012). Toimeentulotuki-

<sup>1</sup> Kelan maksamien etuuksien käsittelyajat. <https://www.kela.fi/kasittelyajat> (luettu 7.4.2020).

lakiin (1412/1997) lisättiin vuonna 2001 pykälä 2 a<sup>2</sup>, jolla toimeentulotuen hakija veloitetaan ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Tämä vahvisti jo kunnissa yleisesti vallinneen lain soveltamiskäytännön. Ennen pykälän lisäystä sosiaaliviranomaisilla ei kuitenkaan ollut yksiselitteistä oikeutta velvoittaa työtöntä toimeentulotuen hakijaa ilmoittautumaan työvoimatoimistoon (TE-toimistoon). (HE 184/2000 vp.) Ennen lakimuutosta vallinneen soveltamiskäytännön mukaan asiakkaan perusosaa voitiin kuitenkin alentaa toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti, mikäli hän kieltäytyi ilmoittautumasta työttömäksi työnhakijaksi.

Ennen Kela-siirtoa työnhakijaksi ilmoittautumisen velvoittavuus vaihteli kuntakohtaisesti. Osassa kunnista pykälän toimeenpanossa käytettiin enemmän tapauskohtaista harkintaa kuin toisissa. Pääsääntöisesti kunnat kuitenkin ohjasivat työikäiset toimeentulotuen hakijat TE-toimiston asiakkaiksi (VTV 2020). Kela on linjannut ohjaavansa kaikki työttömät työikäiset perustoimeentulotuen hakijat ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijoiksi, jos he eivät ole jonkin etuuden tai palvelun piirissä. Tässä Kela on ilmoittanut noudattavansa sosiaali- ja terveysministeriön (STM 2018) asiasta antamaa kuntainfoa, jossa kehoitetaan tulkitsemaan velvollisuutta koskevan pykälän viidennessä kohdassa mainittua esteellisyyttä suppeasti. (VTV 2020.) Suppeakaan tulkinta ei kuitenkaan poista tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuutta sosiaalihuoltoon kuuluvan toimeentulotukilain toimeenpanossa (STM 2018). Kuntainfo ei muuttanut vuonna 2013 kunnille annettua opasta toimeentulotukilain soveltamisesta (STM 2013). Sosiaalihuollon toteuttaminen edellyttää sosiaalihuoltolain (1301/2014) neljännen pykälän mukaan asiakkaan edun arvioimista esimerkiksi siitä näkökulmasta, miten eri ratkaisut ja toimintatavat turvaavat asiakkaan tarpeisiin nähden oikeanlaisen

<sup>2</sup> *Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi: Toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän: 1) ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä; 2) opiskele päätoimisesti; 3) ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö; 4) ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä; tai 5) ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin tämän lain 10 §:ssä säädetään.*

tuen. Ennen Kela-siirtoa kunnissa saatettiin käyttää tapauskohtaista harkintaa, jos asiakkaalla oli esimerkiksi vakavia päihde- tai mielenterveysongelmia tai hän oli asunnoton. Kela-siirrolla perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi yli 300 kunnalta yhdelle toimijalle, mikä yhdenmukaisti toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä. On selvää, että uudistus on tavalla tai toisella vaikuttanut harkintaa edellyttävien lakipykälien toimeenpanoon eli myös työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen velvoittavuuteen. Tästä syystä Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä olisi viranomaisvaikutuksia täytyntä arvioida myös työvoimahallinnon näkökulmasta. (VTV 2020.)

## Aineistona kysely TE-palveluiden työntekijöille

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteutti kyselyn TE-palveluiden asiantuntijoille keväällä 2019. Kyselyllä kerättiin tietoa siitä, onko Kela-siirto muuttanut toimeentulotuen asiakkaiden työnhaun voimassaolovelvoitteen toimeenpanoa ja näin lisännyt tai vähentänyt hallinnollisen työn määrää TE-palveluissa. Asiantuntijoiden näkemyksiä kysyttiin siitä, onko Kela-siirto vaikuttanut TE-palveluiden toimintaan ja millaisia mahdolliset vaikutukset ovat olleet. Lisäksi kysyttiin asiantuntijoiden asiakasmääristä, arvioita työkyvyttömiä asiakkaiden osuuksista ja keinoista vastata heidän palvelutarpeisiinsa. Kyselyyn vastanneista noin 73 prosenttia oli työskennellyt TE-palveluiden asiantuntijana yli kolme vuotta, eli noin kolmella neljästä vastaajasta oli kokemusta myös ajasta, jolloin perustoimeentulotuen toimivalta oli kunnilla.

TE-palveluissa on kolme palvelulinjaa, ja asiakkaat ohjautuvat niille palvelutarpeensa perusteella. Kysely kohdennettiin osaamisen kehittämisen (2.) ja tuetun työllistymisen (3.) palvelulinjojen asiantuntijoille. Kohdennus perustui oletukseen, että valtaosa toimeentulotuen saajista on toisen ja kolmannen palvelulinjojen asiakkaina. Työnvälitys- ja yrityspalvelut muodostavat ensimmäisen palvelulinjan ja on tarkoitettu asiakkaille, joiden ensisijainen tähtäin on työllistyminen avoimille työmarkkinoille tai yritystoiminnan aloittaminen. Osaamisen kehittämisen palvelulinja on tarkoitettu asiakkaille, jotka tarvitsevat esimerkiksi ammattitaidon kehittämistä tai suunnittelevat alanvaihtoa. Tuetun työllistymisen palvelulinja on tarkoitettu esimerkiksi sellaisten asiakkaiden tarpeisiin, jot-

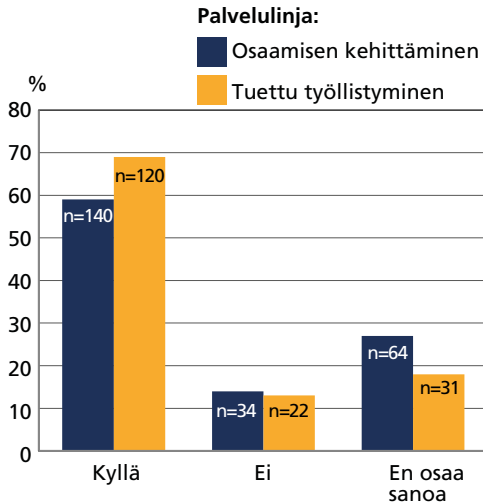
ka tarvitsevat työkyvyn tutkimuksia tai yksilöllistä tukea työmarkkinavalmiuksien kehittämässä. Asiantuntijoiden asiakasmäärät ovat huomattavia. Kyselyyn vastanneista tuetun työllistämisen palvelulinjan asiantuntijoista vajaa 40 prosenttia vastasi, että he toimivat 300–499 asiakkaan vastuuasiantuntijoina. Yhtä suuri asiakasmäärä oli noin 30 prosentilla osaamisen kehittämisen palvelulinjan asiantuntijoista.

Kysely toteutettiin keväällä 2019 Webropol-kyselynä ja suunnattiin valtakunnallisesti kaikille toisen ja kolmannen palvelulinjan asiantuntijoille (1 533 henkilöä). Vastauksia kertyi kaikkiaan 427. Vastaaajista noin 56 prosenttia työskenteli osaamisen kehittämisen palvelulinjalla, noin 41 prosenttia tuetun työllistymisen palvelulinjalla ja noin 3 prosenttia molemmilla linjoilla. Koska kyselyn vastausprosentti oli suhteellinen alhainen (noin 28 %), vastausten perusteella ei voida tehdä yleistyksiä TE-palveluiden asiantuntijoiden työstä tai asiakkaiden palvelutarpeista. Vastausprosentti on kuitenkin riittävän suuri suuntaa antavien arvioiden tekemiseksi siitä, onko perustoimeentulotuen toimeenpanon uudistus näkynyt TE-palveluiden asiantuntijoiden työssä. Kyselyn avokysymyksillä kerättiin tietoa siitä, miten asiantuntijat arvioivat Kela-siirron vaikuttaneen TE-toimistojen toimintaan. Kyselyn monivalintakysymyksiä analysoitiin kuvailevin määrällisin menetelmin. Avovastauksia analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin menetelmin ja vastausten luokittelussa hyödynnettiin Nvivo-ohjelmistoa. Tarkastelun tukena käytettiin työ- ja elinkeinoministeriöstä saatuja lyhytkestoisten työnhakujen määrää koskevia tilastotietoja.

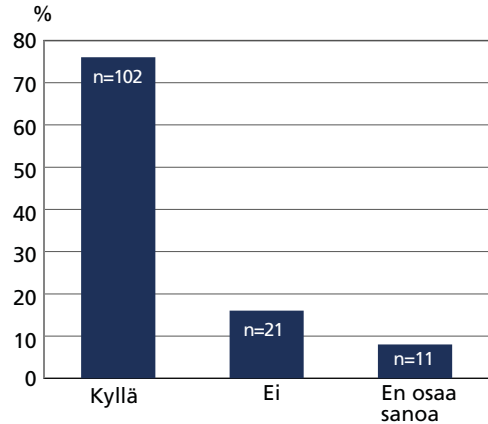
## Kela-siirto lisäsi työtä TE-palveluissa

Kuviossa 1 esitetään kyselyyn vastanneiden toisen ja kolmannen palvelulinjan asiantuntijoiden käsityksiä Kela-siirron vaikutuksista. Kyselyyn vastanneista TE-palveluiden asiantuntijoista yli kolme viidesosaa arvioi Kela-siirron vaikuttaneen TE-toimistojen toimintaan. Käsitys korostui kolmannen palvelulinjan asiantuntijoiden vastauksissa. Tämä voi selittyä sillä, että toimeentulotukiasiakkaita on todennäköisesti suhteellisesti enemmän kolmannen palvelulinjan asiakkaina.

Yli kolme vuotta TE-palveluissa asiantuntijoina työskennelleistä noin 70 prosenttia arvioi, että siirto on vaikuttanut TE-toimistojen toimintaan, ja noin 18 prosenttia arvioi, ettei siirrolla ole ollut



Kuvio 1. Toisen ja kolmannen palvelulinjan asiantuntijoiden käsitys siitä, onko Kela-siirto vaikuttanut TE-toimistojen toimintaan.



Kuvio 2. TE-palveluissa yli kolme vuotta työskennelleiden tuetun työllistämisen palvelulinjan asiantuntijoiden käsitys siitä, onko Kela-siirto vaikuttanut TE-toimistojen toimintaan.

vaikutusta. Vastausvaihtoehdon ”En osaa sanoa” he valitsivat harvemmin kuin asiantuntijat, jotka olivat työskennelleet TE-palveluissa lyhyemmän aikaa. Vastauksissa oli eroa myös toisen ja kolmannen palvelulinjojen asiantuntijoiden välillä. Osaamisen kehittämisen palvelulinjan asiantuntijoista noin 59 prosenttia arvioi siirrolla olleen vaikutusta. Tuetun työllistämisen palvelulinjan vastaajista vastaava osuus oli noin 69 prosenttia. (Kuvio 1.) Vastaaajaryhmistä yli kolme vuotta työskennelleet tuetun työllistämisen palvelulinjan asiantuntijat (N = 134) arvioivat useimmiten Kela-siirron vaikuttaneen TE-toimistojen toimintaan (kuvio 2). Heistä 76 prosenttia valitsi vastausvaihtoehdon ”Kyllä”. Kahdeksan prosenttia valitsi vaihtoehdon ”En osaa sanoa” ja 16 prosenttia arvioi, että siirrolla ei ole ollut vaikutusta.

### TE-palveluihin päätyy aiempaa enemmän asiakkaita, joille ei ole tarjota sopivia palveluita

Asiantuntijoilta, joiden mukaan Kela-siirto on vaikuttanut TE-toimistojen työhön, kysyttiin jatkokysymyksenä, miten siirto on vaikuttanut TE-toimistojen toimintaan. Avovastauksia saatiin 248, eli noin 93 prosenttia jatkokysymyksen saaneista arvioi myös, millaisia siirron vai-

kutukset ovat olleet. Valtaosa avovastauksista, 82 prosenttia, tuli yli kolme vuotta TE-palveluissa työskennelleiltä. Noin kolmasosassa vastauksista korostui näkemys, jonka mukaan perustoimeentulotuen Kela-siirto on lisännyt TE-palveluissa sellaisten asiakkaiden määrää, joiden asiakkuus ei ole asiantuntijoiden arvion perusteella tarkoituksenmukaista. Useimmissa vastauksissa tätä perusteltiin sillä, että asiakkaan työkyvyn katsottiin alentuneen tai hänen katsottiin olevan työkyvyttömän, vaikka viralliset työkyvyttömyyden kriteerit eivät asiakkaan tapauksessa täytyisikään.

Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan on vaikuttanut mm. siten, että työkyvyttömät toimeentulotuen varassa elävät hakijat velvoitetaan nyt kaikki työnhakijoiksi. Perustoimeentulon ollessa kunnilla, oli joidenkin asiakkaiden kohdalla voitu kuntakohtaisesti sopia, että työnhaun ei tarvitse olla voimassa. TE-toimistolla on nyt entistä enemmän työkyvyttömiä työnhakijoita, joiden palveluprosessi vie paljon resursseja eikä se kuitenkaan edistä näiden hakijoiden työllistymistä työmarkkinoille.

(Avovastaus, 3. palvelulinjan asiantuntija)

Noin kymmenessä prosentissa avovastauksista tuotiin esiin, että joidenkin asiakkaiden auttamiseksi on TE-palveluissa tehty jo kaikki mahdollinen ennen Kela-siirtoa ja yhteistyössä kunnan sosiaalitoimen kanssa päädytty siihen, että kyseisten henkilöiden asiakkuus TE-palveluissa ei ole tarkoituksenmukaista. Vastausten mukaan täl-

laisia asiakkaita oli tullut Kela-siirron myötä uudestaan TE-palveluiden asiakkaiksi. Uudistuksen myös katsottiin mutkistaneen pitkään kestäneitä viranomaisyhteistyön muotoja terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja TE-palveluiden välillä.

Paljon toimeentulotuella siirrettyjä asiakkaita on tullut takaisin työkkäriin asiakkaiksi ja työllistävät työkäriä ja sossua ihan tarpeettomasti. Nämä asiakkaat on kaikissa liemissä keitetty ja kaikki kokeiltu ja mikään ei ole onnistunut; yleensä combona vaikeat päihdeongelmat & mielenterveydenhäiriöt ja elämänhallinnan ongelmat, velkaantuminen, kodittomuus yms.

(Avovastaus 3. palvelulinjan asiantuntija)

Lailla työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) eli TYP-palvelulla edistetään sellaisten työttömien työllistymistä, jotka tarvitsevat työvoimapalveluiden lisäksi sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita. TYP-palvelun järjestävät yhteistyössä kunta, Kela ja TE-palvelut. TYP-palveluiden tarve arvioidaan, kun yli 25-vuotias henkilö on ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai alle 25-vuotias henkilö yhtäjaksoisesti 6 kuukautta. Palveluiden tarve arvioidaan myös silloin, jos henkilölle on maksettu työmarkkinatukea vähintään 300 päivän ajalta. Kriteerit täyttääkseen henkilön on useimmiten täytynyt käytännössä olla työttömänä työnhakijana jo jonkin aikaa, jolloin hänet ohjataan TYP-palveluiden piiriin TE-palveluista. Asiantuntijoiden vastauksissa korostuvat sellaiset asiakkaat, jotka ovat joko jo olleet TYP-palveluiden piirissä ja ohjattu sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaiksi tai ovat vakavasti päihde- ja mielenterveysongelmaisia. Työttömällä ei kuitenkaan katsota olevan TYP-palvelun tarvetta, mikäli hänellä on hoitoa vaativa päihde- tai mielenterveysongelma, jonka vuoksi hän ei kykene osallistumaan työllistymistä edistävään palveluun. Vastuu tällaisten henkilöiden kuntoutuksesta ja hoidosta on kunnan sosiaali- ja terveyspalveluilla. (HE 183/2014 vp.)

Asiakkaat jotka on TYO[P] palveluissa ja työkyvynarvioissa ja kuntoutustutkimuksissa katsottu sellaisiksi että vetovastuu on terveydenhuollolla ja sos.toimella ovat tulleet jälleen asiakkaaksi TE-toimistoon (narkomaanit, alkoholistit ja mielenterveyspalveluiden akuutti asiakkaat joilla on voimassa oleva hoitosuhde ja jotka eivät etsi eivätkä pysty menemään työhön)

(Avovastaus, 2. palvelulinjan asiantuntija)

Perustoimeentulotuen Kela-siirto näyttää siis tuoneen TE-palveluihin sekä uusina asiakkaina että palaavina vanhoina asiakkaina henkilöitä, jotka TE-palveluiden asiantuntijat arvioivat työkyvyttömiksi erilaisten syiden perusteella. Vaikka

kyseiset asiakkaat eivät välttämättä täytä juridista työkyvyttömyyden määritelmää, jota käytetään perusteltaessa esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeratkaisuja (ks. Kerätär 2016), voivat he kuitenkin olla alentuneen toimintakyvyn vuoksi tosiasiallisesti kykenemättömiä työllistymään. Pitkäaikaisyöttömyyteen yhdistyy usein monia muitakin ongelmia kuin työn puute, mikä synnyttää tarpeen eri palvelusektoreiden yhteistoiminnalle (mt.). Asiantuntijoiden vastausten perusteella TE-palveluiden asiakkaiksi ohjautuu aiempaa enemmän henkilöitä, joille ensisijaisia palveluita olisivat sosiaali- ja terveyspalvelut. Vastausten perusteella tällaisten asiakkaiden määrän lisääntyminen on ollut Kela-siirron merkittävimpiä vaikutuksia TE-palveluille. Asiantuntijat kokevat tämän turhauttavaksi niin itsensä kuin asiakkaiden kannalta ja katsovat, että ihmisten pompottelu luukulta toiselle teettää turhaa työtä.

Edellä kuvatut työkyvyltään heikentyneet asiakkaat ja heille tarkoituksenmukaisten palveluiden löytämisen vaikeus eivät ole uusia asioita TE-palveluissa, vaikka ilmiö vaikuttaisikin voimistuneen Kela-siirron myötä. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi on usein korostettu asiakkaiden olevan työkyvyttömiä tai liian sairaita. Eri viranomaisten välisen vastuun- ja työnjaon on osoitettu olleen toistuva ongelma hajanaisessa ja monitoimijaisessa kuntoutusjärjestelmässä. Vastuuta ammatillisen kuntoutuksen järjestämisestä on siirretty Kelan ja työvoimahallinnon välillä. Työttömien työkyvyn ja työkyvyttömyyden arvioinnin osalta vastuuta on siirretty kuntien ja työvoimahallinnon välillä. (Saikku 2018.)

Asiantuntijoilta kysyttiin arviota sellaisten asiakkaiden osuudesta, joiden ei työkykynsä perusteella tulisi olla TE-palveluiden asiakkaina. Kyselyyn vastanneista tuetun työllistämisen palvelulinjalla työskentelevistä asiantuntijoista noin 30 prosenttia arvioi, että tällaisten asiakkaiden osuus on 20–29 prosenttia. Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla työskentelevistä asiantuntijoista noin 36 prosenttia taas arvioi, että työkykynsä perusteella ”väärässä paikassa” olevien asiakkaiden osuus on 10–19 prosenttia. Palvelulinjojen asiantuntijoilta kysyttiin avovastauskysymyksellä, miten tällaisten asiakkaiden palvelutarpeisiin vastataan. Vastauksia kertyi 352 kappaletta. Niissä korostui pyrkimys ohjata asiakas sosiaali- ja terveyspalveluihin tai TYP-palveluihin. Suuressa osassa vastauksia tuotiin esille, että vaikka usein tällaisia asiakkaita ei saada ohjattua minkään heille tarkoituksenmu-

kaisen palvelun piiriin, heidän työnhakuaan pyrittään kuitenkin pitämään voimassa toimeentulotukiasiakkuuden vuoksi.

Asiakkaat, joille TE-palveluilla ei ole tarjota taroituksenmukaisia palveluita, kuormittavat työvoimapaalveluita. Asiantuntijat kokivat turhauttaviksi asiakkuudet, jotka olivat voimassa vain toimeentulotuen saannin takia. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012 2 luku 4.2 §) velvoittaa TE-palveluita haastattelemaan asiakkaan aina kolmen kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen riippumatta siitä, onko asiakas tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä. Asiakkaiden määrääikaishaastatteluita koskeva veloitte tuli voimaan samanaikaisesti perustoimeentulotuen Kela-siirron kanssa. Asiantuntijoiden vastausten perusteella näiden kahden uudistuksen yhteisvaikutus kuormittaa palvelujärjestelmää; sen lisäksi, että asiakkaiksi tuli aiempaa enemmän henkilöitä, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä, asiantuntijoilla on velvollisuus haastatella myös heidät kolmen kuukauden välein.

## **Lyhytkestoisten työnhakujen määrä on lisääntynyt TE-palveluiden sähköisen asiointin uudistuksen myötä**

Sähköinen asiointi TE-palveluissa muuttui vuoden 2017 heinäkuussa. Työnhaku Oma asiointi -palvelussa muuttui kolmivaiheiseksi. Ensimmäisessä vaiheessa asiakas aloittaa työnhauksen ilmoittautumalla työnhakijaksi. Hän täyttää muun muassa työnhakutietonsa ja vastaa kysymyksiin kokoaikaisen työn hakemisesta ja työttömyysetuudesta. Tallentamalla ja lähettämällä edellä mainitut tiedot asiakas saa vahvistuksen ja ohjeet jatkoa varten. Asiakkaan työnhaku astuu voimaan ensimmäisen vaiheen suorittamisen jälkeen. Toisessa vaiheessa asiakkaan palvelutarve arvioidaan digitaalisesti. Asiakas vastaa sähköisen palvelun kautta hänelle osoitettuun palvelutarvetta arvioiviin kysymyksiin. Vaihe täytyy suorittaa kahden arkipäivän kuluessa työnhauksen aloittamisesta. Ellei näin tapahdu, työnhaku katkeaa. Kolmas vaihe koskee työllistymissuunnitelmaa. Palvelutarpeen arvioinnin jälkeen asiakas ohjataan joko hyväksymään automaattinen suunnitelmaehdotus tai laatimaan oma suunnitelmansa seitsemän arkipäivän kuluessa. Työnhaku katkeaa, jos asiakas ei hyväksy suunnitelmaa tai laadi sellaista itse. Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen tapahtuu siis

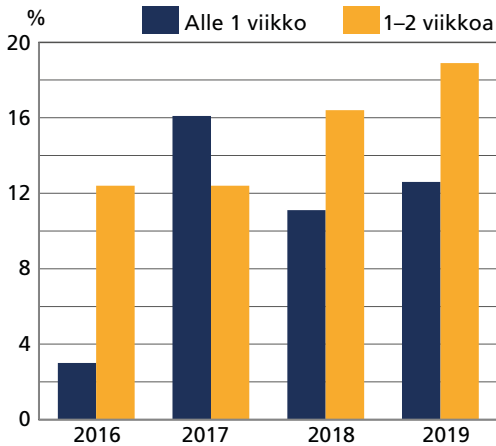
ensimmäisessä vaiheessa. Työnhaku voi kuitenkin katketa hyvin pian ilmoittautumisen jälkeen, mikäli asiakas jättää toisen tai kolmannen vaiheen suorittamatta.

Asiakkaat laittavat sähköisesti työnhauksen voimaan, mutta jättävät suunnitelman tekemättä ja usein ohjautuvat väärälle palvelulinjalle. Tämän jälkeen heitä on tosi vaikea tavoittaa. Kun työnhaku katkeaa laitetaan taas uudelleen voimaan jne.

(Avovastaus, 3. palvelulinjan asiantuntija)

Kyselyn mukaan osa Kelan TE-palveluihin ohjaamista toimeentulotuen asiakkaista ei pidä työnhakuaan voimassa. Sama asiakas saattaa asiantuntijoiden mukaan laittaa työnhakunsa voimaan kuitenkin jopa 10–20 kertaa vuodessa. Sarjailmoittautumisten taustalla saattaa olla se, että näin asiakas välttyy perustoimeentulotuen perusosan alentamiselta. Kuvioista 3 nähdään, miten lyhytkestoisten työnhakujen määrät ovat kehittyneet viime vuosina. Etenkin alle yhden viikon kestäneiden työnhakujen suhteellinen osuus kaikista päättyneistä työnhauista on kasvanut merkittävästi vuodesta 2016 vuoteen 2019. Ilmiö liittyy edellä kuvattuun Oma asiointi -palvelussa tehtyyn muutokseen, joka tuli voimaan vuoden 2017 heinäkuussa. Työnvälitystilaston vuoden 2017 kuukausittaisten tietojen perusteella noin 95 prosenttia koko vuoden alle viikon kestäneistä työnhauista ja noin 87 prosenttia koko vuoden yhdestä kahteen viikkoon kestäneistä työnhauista tapahtui heinäkuun alun jälkeen. Nousu on ollut huomattava Oma asiointi -palvelun uudistamisen jälkeen. Prosessi on muuttunut monimutkaisemmaksi kaikille asiakkaille eikä ainoastaan niille, jotka ilmoittautuvat työnhakijoiksi Kelan velvoittamina. Kolmivaiheisessa prosessissa voi sattua virhe tai inhimillinen unohdus kenelle hyvänsä, jolloin työnhaku katkeaa hyvin herkästi.

Määrällisesti lyhytkestoiset työnhaukset sijoittuvat enimmäkseen suuriin kaupunkeihin, joissa muutenkin alkaa ja päättyy eniten työnhakua. Vuosina 2017, 2018 ja 2019 alle viikon mittaisia ja viikosta kahteen viikkoon kestäneitä työnhakua oli eniten niin sanotuissa kuutoskaupungeissa eli Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Vantaalla, Oulussa ja Turussa. Vuonna 2019 kaikista alle viikon kestäneistä työnhauista niihin sijoittui noin 40 prosenttia ja yhdestä kahteen viikkoon kestäneistä työnhauista noin 33 prosenttia. Tilastot vahvistavat TE-palveluiden asiantuntijoille kohdennetussa kyselyssä esiin tullutta käsitystä työnhakujen katkeamisen yleisyydestä pian työnhakijaksi ilmoit-



Kuvio 3. Lyhytkestoisten työnhakujen osuus kaikista päättäneistä työnhauista (syylä ”Ei ole uusinut työnhakuun”) työnhauksen keston mukaan vuosina 2016–2018. (Lähde: TEM 2020)

tautumisen jälkeen. Kyselyn perusteella työnhaut keskeytyvät usein Kelan työttömiksi työnhakijoiksi velvoittamalla ja työkyvyltään heikentyneillä asiakkailla. Prosessin monimutkaisuudesta, asiakkaan alentuneesta toimintakyvystä tai motivaation puutteesta johtuva työnhauksen toistuva keskeytyminen ja mahdollinen aktivoiminen uudelleen esimerkiksi vain toimeentulotuen perusosan alentamisen välttämiseksi, on ilmiönä sellainen, ettei se edistä millään tavalla asiakkaan työllistymistä. TE-palveluiden asiakasmäärät ovat niin suuria, että asiantuntijoiden vastauksissa korostuva turhautuminen joidenkin asiakkaiden työnhauksen toistuvaan katkeamiseen ja siitä aiheutuvaan työmäärään on ymmärrettävää.

## Pohdintaa

Tässä analyysissä tarkasteltiin TE-palveluiden asiantuntijoiden käsityksiä perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksista työvoimapolitiikan toimintaan ja asiakasrakenteeseen. Tarkastelun aineistona oli TE-palveluiden toisen ja kolmannen palvelulinjan asiantuntijoille kohdennettu kysely. Analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että Kela-siirron myötä työkyvyltään heikentyneiden asiakkaiden määrä on lisääntynyt TE-palveluissa ja tämä on kuormittanut jo entuudestaan kuormittuneita TE-palveluita. Lisäksi tarkastel-

tiin työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tiedoilla lyhytkestoisten työnhakujen lisääntymisen yhteyttä vuoden 2017 heinäkuussa voimaantulleeseen TE-palveluiden sähköisen asiointin uudistukseen. Sähköisen asiointin uudistus vaikuttaa lisänsä merkittävästi asiakkaiden työnhakujen keskeytymistä pian työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen. Kyselyaineiston perusteella työnhaut keskeytyvät usein esimerkiksi päihde- tai mielenterveysongelmien vuoksi työkyvyltään heikentyneillä toimeentulotuen asiakkailla, joille TE-palveluilla ei ole tarjota tarkoituksenmukaisia palveluita. Osa asiakkaista aktivoi työnhakunsa kerta toisensa jälkeen uudelleen, jotta välttävät toimeentulotuen perusosan alentamisen.

Työkyvyltään heikentyneet asiakkaat ja heille sopivien palveluiden puute eivät ole uusia ilmiöitä TE-palveluissa. Kela-siirron myötä ilmiö vaikuttaa voimistuneen, mutta vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi on jo pidempään korostettu asiakkaiden olevan työkyvyttömiä tai liian sairaita (ks. esim. Saikku 2018). Pitkäaikaistyöttömistä on arvioitu olevan työkyvyttömiä noin kolmannes (Kerätär 2016). Arvio työkyvyttömiä pitkäaikaistyöttömien lukumäärästä vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla oli noin 27 000 henkilöä (STM 2018). Tässä analyysissä käsitellyt asiakasryhmät muodostavat oletettavasti vielä tätäkin pienemmän kokonaisuuden.

Suomessa asetettiin maaliskuussa 2020 sosiaaliturvan kokonaisuudistusta suunnitteleva komitea. Tarkoituksena on uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena ja muun muassa sovittaa palveluita ja etuuksia yhteen nykyistä paremmin. Hallitusohjelmaan on puolestaan kirjattu tavoite uudistaa työvoimapolitiikkaa paremmin työttömien työnhakijoiden yksilölliset palvelutarpeet huomioiviksi. Etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen näkökulmasta herää analyysin perusteella kysymys siitä, tulisiko toimeentulotukiasiakkaiden ohjaaminen muidenkin kuin työvoimapolitiikan piiriin olla yhtä tehokasta. Työkyvyltään heikentyneiden asiakkaiden ohjaaminen yksioikoisesti TE-palveluihin kuormittaa niin työntekijöitä kuin asiakkaitakin eikä edistä työnhauksen voimaolon velvoittavuudelle asetettuja tavoitteita. Lyhytkestoisten työnhakujen lisääntyminen puolestaan herättää kysymyksen siitä, onko joidenkin asiakasryhmien yksinkertaisesti liian vaikea pitää työnhakua voimassa. Palveluiden kehittäminen paremmin yksilölliset tarpeet huomioiviksi voisi auttaa tällaisia asiakkaita.

Uudistusten yhteisvaikutukset saattavat joskus olla merkittävämmät kuin yksittäisten uudistusten vaikutusten summa. Analyysin perusteella tavoite sosiaaliturvan uudistamisesta kokonaisuutena on erittäin tarpeellinen. Ennakoimattomil-

ta vaikutuksilta ja kustannuksilta voidaan välttää, kun ymmärretään sosiaaliturvajärjestelmän osien väliset vaikutussuhteet ja asiakkaiden palvelutarpeet paremmin.

## KIRJALLISUUS

- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018) Viimeisijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12. Toukokuu/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Cammarano, Eveliina & Sjöholm, Mari (2019) Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Uutta Kunnista 4. Suomen Kuntaliitto. [http://shop.kuntaliitto.fi/product\\_details.php?p=3592](http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3592) (luettu 18.2.2020)
- Eronen, Anne & Londén, Pia & Peltosalmi, Juha (2019) Sosiaalibarometri 2019. Helsinki: SOSTE.
- Halmetoja, Antti & Rintala, Taina (2020) Perustoimeentulotuen Kela-siirto valmisteltiin kiireellä ja asiantuntijatieto jätettiin hyödyntämättä. Janus 28 (2), 185–193.
- HE 184/2000 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 178/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- HE 183/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispaalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 358/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspaalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- Jokela, Merita & Kivipelto, Minna & Ylikännö, Minna (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpäpəri 26. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-392-2> (luettu 19.2.2020)
- Kerätär, Raija (2016) Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Acta Universitatis Ouluensis. D Medica 1340. Oulu.
- Kivipelto, Minna & Tanhua, Hannele & Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. Raportti 11. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- L 1290/2002 Työttömyysturvalaki
- L 916/2012 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspaalvelusta
- L 1412/1997 Toimeentulotukilaki
- L 1301/2014 Sosiaalihuoltolaki
- L 1369/2014 Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispaalvelusta
- Saikku, Peppi (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Väitöskirja. Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. Helsinki.
- STM (1997) Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Selvityksiä 5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2009) Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturva uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Selvityksiä 62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2013) Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki.
- STM (2014) Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2018) Selvityshenkilöiden raportti. Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, paalvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. Helsinki.
- THL (2019) Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019. Työpäpəri 6/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Vaalavuo, Maria (2016) Toimeentulotukiasiakkaiden terveyspaalveluiden käyttö pääkaupunkiseudulla. Janus 24 (3), 230–250.
- VTV (2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelalla: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.



## TIIVISTELMÄ

### *Antti Halmetoja & Taina Rintala: Perustoimeentulotuen siirto Kelaan bankaloitti asiakastyötä TE-palveluissa*

Kirjoituksessa tarkastellaan, millaisia seurauksia perustoimeentulotuen Kela-siirrolla on ollut TE-palveluiden asiantuntijoiden työhön. Tarkastelun aineistona on TE-palveluiden toisen ja kolmannen palvelulinjan asiantuntijoille kohdennettu kysely. Kysely toteutettiin keväällä 2019 Webropol-kyselynä ja se suunnattiin kaikille mainittujen linjojen asiantuntijoille (1 533 henkilöä). Vastauksia kertyi kaikkiaan 427. Suhteellisen alhaisen vastausprosentin (noin 28 %) vuoksi tarkastelussa ei voida tehdä yleistyksiä TE-palveluiden asiantuntijoiden työstä. Aineisto mahdollistaa kuitenkin suuntaa antavien arvioiden tekemisen siitä, miten toimeentulotuki uudistus on näkynyt TE-palveluiden asiantuntijoiden työssä. Kyselyn monivalintakysymyksiä analysoitiin kuvailevin määrällisin menetelmin. Avovastauksia analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin menetelmin ja vastausten koodaamisessa hyödynnettiin Nvivo-ohjelmis-

toa. Tarkastelun tukena käytettiin työ- ja elinkeinoministeriöstä saatuja lyhytkestoisten työnhakujen määrää koskevia tilastotietoja.

Analyysin perusteella todetaan, että Kela-siirto on vaikuttanut asiantuntijoiden työhön. Uudistus on lisännyt TE-palveluissa sellaisten asiakkaiden määrää, joiden palvelutarve on toisaalla. Käytännössä tämä näkyy muun muassa sen yleistymisenä, että työnhakua pidetään voimassa vain toimeentulotuen perusosan alentamisen välttämiseksi. Työnhaut myös katkeilevat usein ja niitä aktivoidaan kerta toisensa jälkeen uudelleen. TE-palveluilla ei välttämättä ole tarjota asiakkaalle hänen tarpeensa mukaisia palveluita ja sopivien palveluiden piiriin ohjaaminenkaan ei aina ole yksinkertaista. Tämä kaikki vie TE-palveluiden resursseja eikä välttämättä edistä asiakkaiden työllistymistä. Toimeentulotuen ja työvoimapolitiikan välinen kytkös vaikuttaa aiheuttaneen ennakoimattomia vaikutuksia TE-palveluissa ja kytköksen tarkoituksenmukaisuutta olisi hyvä arvioida perusteellisemmin.