

## KELAN KÄSITTELIJÖIDEN JA KUNTIEN SOSIAALITYÖNTEKIJÖIDEN KÄSITYKSET TOIMEENTULOTUKIASIAKKUUDESTA

### Tausta

Toimeentulotuen perusosan myöntäminen ja maksatus on siirtymässä Kelalle vuoden 2017 alusta. Lain astuttua voimaan sosiaalitoimistojen työntekijöiden sijaan toimeentulotuen perusosan maksatuksesta ja mahdollisesta määräaikaista alentamisesta päättävät Kelan etuuskäsittelijät.

Järjestelmästä, jossa alun perin luotettiin sosiaalityöntekijöiden asiantuntijuuteen perustuvaan laajaan harkintavaltaan, siirrytään nyt organisaatioon, jonka yleinen toimintatapa on lähempänä perinteistä byrokraattista ideaalia, jossa riittävän yksityiskohtaisten määräysten tulisi taata oikeudenmukainen toimeenpano asiantuntijuuden sijasta. Toimeentulotuen myöntämisperusteet pysyvät Kela-siirrosta huolimatta ennallaan. Kuitenkin, koska kyseessä on viimesijainen ja tarveharkintainen etuus, ei tulevaisuudessakaan välttyä myöntävän tahon hakemuksien käsittelyyn liittyvästä harkintavallan käytöstä.

Yksittäiset työntekijät käsityksineen saattavat siis käytännössä vaikuttaa etuuden tosiasialliseen sisältöön jatkossakin. Heidän käsityksensä vaikuttavat todennäköisesti myös asiakas kohtaamiseen ja -palveluun.

Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä (3/2016) julkaistussa artikkelissa tarkastelimme toimeentulotuen kanssa nyt ja reformin jälkeen työskentelevien ryhmien, eli kuntien sosiaalityöntekijöiden ja Kelan käsittelijöiden, käsityksiä toimeentuloasiakkuudesta. Keskityimme erityisesti näkemyksiin toimeentulotuen saamiseen mahdollisesti liittyvästä häpeästä ja tuen alikäytöstä sekä käsityksiin tuensaajien moraalista ja tuen mahdollisesta ylikäytöstä.

### Sosiaalityöntekijät pitävät alikäyttöä suurempana ongelmana

Enemmistö sekä sosiaalityöntekijöistä että Kelan käsittelijöistä liitti asiakkuuteen häpeän ja alikäytön. Sen sijaan harvemmin he epäilivät asiakkaiden moraalista. Käsittelijät ja sosiaalityöntekijät poikkesivat mielipiteissään kuitenkin toisistaan.

- Enemmistö sekä kuntien sosiaalityöntekijöistä että Kelan etuuskäsittelijöistä kokee, että toimeentulotuen asiakkuuteen liittyy häpeää.
- Molemmat ryhmät uskovat, että kaikki toimeentulotukeen oikeutetut eivät hae sitä. Sosiaalityöntekijät kuitenkin pitävät alikäyttöä suurempana ongelmana kuin Kelan käsittelijät.
- Sosiaalityöntekijät ovat Kelan käsittelijöitä harvemmin sitä mieltä, että asiakkaat hakevat tukea vilpillisin keinoin tai että he ovat laiskoja.

Sosiaalityöntekijät (87 %) näkivät alikäytön suurempana ongelmana kuin Kelan käsittelijät (77 %). Sosiaalityöntekijät olivat harvemmin sitä mieltä, että tukea haetaan vilpillisin keinoin (11 %) tai että asiakkaat ovat laiskoja (7 %) kuin Kelan käsittelijät (24 ja 29 %).

Miehet arvioivat asiakkaat useammin laiskoiksi kuin naiset. Ikääntyneet syyttivät toimeentulotuen asiakkaita harvemmin laiskoiksi ja liittivät asiakkuuteen vähemmän häpeää kuin nuorin ikäryhmä. Korkeasti koulutetut kannattivat matalasti koulutettuja vähemmän ylikäyttöön ja laiskuuteen kytkeytyviä väittämiä. Vasemmistoa äänestäneet liittivät asiakkuuteen useammin häpeän sekä alikäytön ja harvemmin ylikäytön sekä asiakkaiden laiskuuden kuin oikeistoa tukevat.

Taulukko 1. Sosiaalityöntekijöiden ja Kelan käsittelijöiden näkemykset toimeentulotukiasiakkuudesta. Täysin ja osittain väitteiden kanssa samaa mieltä olevien prosentuaaliset osuudet.

	Häpeä	Alikäyttö	Ylikäyttö	Laiskuus
Sosiaalityöntekijät	76	87	11	7
Kelan käsittelijät	75	77	24	29

## Vaikuttavatko mielikuvat harkintavallan käyttöön?

Kelan käsittelijöillä mielikuvat laiskoista ja vilpillisistä asiakkaista olivat yleisempiä kuin sosiaalityöntekijöillä. Toimeentulotuen Kela-siirtymää ja tulevia asiakaskohtaamisia ajatellen tulos voi olla haasteellinen, koska käsittelijät käyttävät jatkossa merkittävää harkintavaltaa. Kelan käsittelijät esimerkiksi päättävät jatkossa toimeentulotuen perusosan alennuksista ja käyttävät näin sanktiovaltaa asiakkaisiin, jotka kieltäytyvät esimerkiksi heille osoitetuista aktivointitoimista. Tämä valta on aikaisemmin kuulunut kuntien sosiaalityöntekijöille.

Tutkimuksemme kelalaisten ryhmä oli hyvin heterogeeninen: se sisälsi työntekijöitä sosiaaliturvan eri alueilta. Emme tässä vaiheessa tiedä, ketkä heistä (jos kukaan) siirtyy hoitamaan toimeentulotukihakemuksia tulevaisuudessa. Olisi kuitenkin tärkeää seurata niitä Kelan käsittelijöitä, jotka tosiasiallisesti tulevat tekemään toimeentulotukipäätöksiä, ja heidän käsityksiään toimeentulotukiasiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Myös se, miten käsittelijöiden suhtautuminen toimeentulotukiasiakkaisiin vaikuttaa tulevaan yhteistyöhön sosiaalitoimistojen kanssa, joissa jatkossa käsitellään ja

myönnetään ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea, tulisi huomioida.

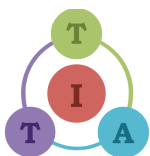
## Näin tutkimus tehtiin

Käytimme Helsingin yliopistossa 2011 sähköisellä kyselyllä kerättyä Katutason työntekijä -aineistoa. Kelan käsittelijöiden (ml. vakuutussihteerit, asiakassihteerit ja asiakasneuvojat) vastausprosentti oli noin 60 ja tapausten määrä 887. Vastaavasti kuntien sosiaalityöntekijöiden (ml. myös johtavat sosiaalityöntekijät ja sosiaalsihteerit) vastausprosentti oli 33 ja tapausten määrä 530.

Käytimme neljää vastemuuttujaa, jotka olivat 1) toimeentulotuen hakeminen koetaan häpeällisenä (häpeä), 2) monet, jotka ovat toimeentulotuen tarpeessa, eivät kuitenkaan hae sitä (alikäyttö), 3) monet hakevat toimeentulotukea vilppiin perustuen (ylikäyttö) ja 4) useimmat toimeentulotuen varassa olevat ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelman- sa (laiskuus). Selittävinä tekijöinä käytimme sukupuolta, ikää, koulutusta ja puoluekantaa. Kuvailuvien menetelmien lisäksi sovelsimme binaarista logistista regressioanalyysiä.

**Lisätietoja:** Helena Blomberg, Helsingin yliopisto (helena.blomberg@helsinki.fi), Johanna Kallio, Turun yliopisto (jomkall@utu.fi) ja Christian Kroll, Helsingin yliopisto (christian.kroll@helsinki.fi)

*Pohjautuu tutkimusartikkeliin Blomberg H., Kallio J. ja Kroll C. (2016), Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. Yhteiskuntapolitiikka, 81, 3: 301–312.*



Tackling Inequalities in Time of Austerity (TITA)  
Strategisen tutkimuksen konsortiohanke  
Suomen Akatemia  
www.utu.fi/tita



Turun yliopisto  
University of Turku

