

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 12/2014 Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta laillisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko perustoimeentulotuen kustannuksiin myönnettyihin valtionosuuksiin liittyviä menettelytapoja ja valtionosuusprosessin sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla sen julkaisemisen jälkeen. Lisäksi selvitettiin eräitä menettelyitä perustoimeentulotuen myöntämisen siirtyessä Kelalle 1.1.2017. Tarkastuskertomuksen kannanotoista ja niitä täydentävistä johtopäätöksistä ja suosituksista johdettiin seuraavat kysymykset jälkiseurantaa varten (kysymykset 1-4) sekä perustoimeentulotuen myöntämisen siirryttyä Kelalle (kysymykset 5 ja 6)

1. Mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että yleiskatteellisella peruspalvelujen valtionosuudella rahoitettavien sosiaalipalveluiden ja kustannusperusteisesti rahoitettavan perustoimeentulotuen välinen rajanveto olisi riittävän selkeä?
2. Mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt kuntien perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi?
3. Mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että kuntien toimittamat valtionosuusselvitykset perustuvat allekirjoitettuun tilinpäätökseen ja että valtionosuusselvitykset ovat kuntalain 73 §:ssä edellytetyllä tavalla kuntien tilintarkastajien tarkastamia?
4. Mihin toimenpiteisiin Itä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastot ovat ryhtyneet tarkastuskertomuksessa mainittujen kuntien perusteetta saamien valtionosuuksien palauttamiseksi?
5. Mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi tuen myöntämisen siirtyessä Kelaan 1.1.2017?
6. Mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että toimeentulotuen viimesijainen luonne huomioiden, maksujen alentaminen tai perimättä määrääminen on ensisijainen tukimuoto toimeentulotukeen nähden?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Itä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastoille.

2 Jälkiseurannan havainnot

Yleiskatteellisella peruspalvelujen valtionosuudella rahoitettavien sosiaalipalveluiden ja kustannusperusteisesti rahoitettavan perustoimeentulotuen valtionosuuden välisen rajanvedon selkeys

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että kunnan järjestämien sosiaalipalvelujen, joihin myönnetään yleiskatteellinen peruspalvelujen valtionosuus, ja kustannusperusteisesti rahoitettavan perustoimeentulotuen välinen rajanveto ei ole riittävän selkeä. Erityisesti asumispalvelujen määrittelyä ja rahoitustapaa tulisi täsmentää. Siltä osin kuin palveluiden tai toimintojen voidaan katsoa kuuluvan sosiaalipalveluihin, niistä voidaan periä maksuja siten kuin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädetään. Toimeentulotuen viimesijaisuuden takia asiakasmaksujen alentaminen tai kokonaan perimättä jättäminen on ensisijaista toimeentulotukeen nähden. Tarkastuksen perusteella todettiin, että tätä periaatetta ei ole johdonmukaisesti sovellettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, että ministeriö on julkaissut suositusluonteista opasta toimeentulotukilain soveltajille vuodesta 1986 lähtien ja uudistanut julkaisua muutaman vuoden välein. Vuonna 2013 julkistetussa oppaassa (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2013:4) Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuusvalvonnassaan havaitsemaa epäkohtaa yleiskatteellisten peruspalvelujen ja erityisvaltionosuuden piirissä olevan toimeentulotuen osalta ei ole selvityksen mukaan voitu ottaa huomioon. Selvityksen mukaan opasta ollaan uudistamassa perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyen.

Ministeriön marraskuussa 2016 antamassa selvityksessä todetaan, että vielä voimassa olevassa järjestelyssä valtion kunnalle suorittamaa perustoimeentulotuen kustannusperustaista erityisvaltionosuutta koskevista asioista valtionapuviranomaisena toimii toimeentulotukilain 5 a §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto, joka vastaa valtionosuuden määrittämiseen ja maksamiseen liittyvistä tehtävistä alueellaan. Sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon valvonnasta vastaavat ensisijaisesti aluehallintovirastot. Valtakunnan tasolla valvonta kuuluu selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysalan lupaja valvontavirasto Valviralle. Sosiaalihuoltolain 8 lukuun sisältyy selvityksen mukaan säädöksiä aluehallintoviraston ja Valviran toimivallasta kuntaan nähden.

Edelleen ministeriön selvityksessä todetaan, että aluehallintovirastot edistävät aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueellaan. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa, kansanterveystyötä ja erikoissairaanhoidon sekä yksityistä terveydenhuoltoa ja yksityisiä sosiaalipalveluja toimialueellaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön sisältyy selvityksen mukaan noin 130 aluehallintovirastojen tehtäviä määrittävää säännöstä. Näihin tehtäviin liittyvä aluehallintovirastojen toiminnallinen ohjaus kuuluu selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö on selvityksen mukaan tukenut aluehallintovirastoja niiden perustoimeentulotuen valtionosuuteen liittyvässä työssä kirjeitse ja puhelimitse.

Lisäksi selvityksessä tuodaan esille eräitä menettelytapoihin liittyviä säännösmuutoksia perustoimeentulotuen myöntämisen siirtyessä kunnilta Kelalle.

Lieksan kaupungin asumispalvelujen menojen sisällyttäminen perustoimeentulotuen kustannuksiin

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että Lieksan kaupunki on sisällyttänyt vuoden 2012 perustoimeentulotuen valtionosuusselvitykseen asumispalveluista aiheutuneita menoja, joissa ei ole otettu huomioon ensisijaisena tukimuotona maksun alentamista tai kokonaan perimättä jättämistä asiakasmaksulain 11 §:n edellyttämällä tavalla. Itä-Suomen aluehallintovirasto jätti kyseiset menot hyväksymättä vahvistaessaan Lieksan kaupungin vuoden 2012 perustoimeentulotuen valtionosuuden. Lieksan kaupunki valitti päätöksestä KHO:lle.

28.2.2017 päivätyssä päätöksessään (dnro 2938/2/14) KHO toteaa, että sosiaalihuoltolain (710/1982) nojalla kunnalla on lakisääteinen velvollisuus tarjota asumispalvelut sellaisille henkilöille, jotka erityisesti syystä tarvitsevat apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Asumispalveluilla tarkoitetaan päätöksen mukaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. KHO:n päätöksessä todetaan edelleen, että sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain perusteella kunnan on osoitettava voimavaroja sosiaalihuoltoon, johon asumispalvelut muun ohella kuuluvat. Kunta voi päätöksen mukaan järjestää tarjoamansa asumispalvelut muun ohella ostamalla asumispalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunta on tällöin päätöksen mukaan velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä asumispalveluista.

KHO:n päätöksen mukaan saadun selvityksen perusteella Lieksan kaupunki on vuonna 2012 myöntänyt perustoimeentulotukea useille henkilöille yksityisiltä palveluntuottajilta hankittujen asumispalvelujen kustannuksiin. Päätöksen mukaan asiakirjoista ilmenee, että kaupungin näihin asumispalvelumaksuihin myöntämä perustoimeentulotuki on käytännössä maksettu suoraan asumispalveluja tarjoaville palveluntuottajille maksusitoumuksen kautta. Vaikka Lieksan kaupungin ei ollut selvitetty tehneen toisaalta erillistä ostopalvelusopimusta yksityisten palveluntuottajien kanssa näiden asumispalvelujen hankkimisesta tai toisaalta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n mukaista asiakkaalle annettavaa päätöstä asumispalvelujen järjestämisestä, kaupungin voidaan päätöksen mukaan katsoa soveltamallaan järjestelyllä tosiasiallisesti osoittaneen ne henkilöt, joille se on myöntänyt perustoimeentulotukea hoivan ostamiseen tuetun palveluasumisen muodossa, yksityisen palveluasumisen piiriin siten, että sen on katsottava olevan vastuussa näihin palveluihin liittyvistä kustannuksista.

KHO:n päätöksen mukaan, kun otetaan huomioon Lieksan kaupungin lakisääteinen velvollisuus järjestää asumispalvelut niitä tarvitseville henkilöille ja vastata näistä palveluista syntyvistä kustannuksista sekä asiakasmaksulain 11 §:stä ilmenevä asiakasmaksujen ja toimeentulotuen välinen suhde, Lieksan kaupunki on virheellisesti sisällyttänyt asumispalvelumaksuja ja niihin kiinteästi liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevia kustannuksia perustoimeentulotukimenoihinsa ja sen seurauksena saanut liikaa perustoimeentulotuen valtionosuutta vuonna 2012. Itä-Suomen aluehallintovirasto on siten päätöksen mukaan voinut toimeentulotukilain 5 d §:n säännösten nojalla määrätä liikaa saadun valtionosuuden perittäväksi takaisin valtiolle. Lieksan kaupungin valitus on KHO:n päätöksen mukaan näin ollen hylättävä.

Espoon ja Vantaan kaupunkien tilapäisasumisen järjestämisestä aiheutuneiden menojen sisällyttäminen perustoimeentulotuen kustannuksiin

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että Espoon kaupunki on sisällyttänyt vuotta 2012 koskevaan perustoimeentulotuen valtionosuus selvitykseen tilapäisasumisen järjestämisestä aiheutuneita menoja noin 2,3 miljoonaa euroa. Vantaan kaupunki on puolestaan sisällyttänyt vuotta 2012 koskevaan selvitykseen asunnottomien majoituskuluja noin 1,2 miljoonaa euroa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että nykyinen sosiaalihuoltolaki ei suoraan ilmaise tilapäisen asumisen järjestämistä sosiaalihuollon tehtävänä. Lausunnossa viitataan sosiaalihuoltolain uudistamiseen ja todetaan, että uudessa lausunnolla olevassa sosiaalihuoltolain uudistusehdotuksessa ensimmäisen kerran määritetään asumispalveluihin kuuluvaksi myös tilapäisen asumisen järjestäminen. Tilapäisasumisen järjestämisestä aluehallintovirasto katsoo lausuntonsa mukaan, että sosiaalihuollon tehtävä on avustaa asunnon hankinnassa sekä asumisedellytysten luomisessa ja parantamisessa. Lausunnossa todetaan lisäksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 § määrittää maksuttomiksi palveluiksi muun muassa sosiaalityön, johon tehtävänä sisältyy lausunnon mukaan myös tilapäisen majoituksen järjestämisessä avustaminen. Edelleen lausunnossa todetaan, että tilapäisasumisen avustamisessa on useimmiten kyse asunnon hankinnasta eli ”katon pään päälle” saamisesta, johon ei liity maksulliseksi määritettyjä asiakasmaksulain mukaisia sosiaalipalveluja toisin kuin esimerkiksi tukiasunnoissa asuttaessa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että pelkkää asumista ja siitä asiakkaalle kohdistuvien kustan-

nusten korvaamista ei ole nähtävä sellaisena kunnan sosiaalipalveluna, joihin kunnat saavat peruspalvelujen valtionosuuden. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tilapäisasumisesta aiheutuviin asumismenoihin on siten voitu myöntää toimeentulotukilain 7 §:n mukaista perustoimeentulotukea.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:n 1 momentin mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen että palvelut. Tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 164/2014 vp) todetaan, että tilapäisen asumisen järjestäminen on tyypillinen osa sosiaalihuollon asumispalveluja ja se mainittaisiin tästä syystä erikseen pykälän 1 momentissa.

Ottaen huomioon edellä esitetyn KHO:n Lieksan kaupungin valitusta koskevan päätöksen perustelut kuntien tilapäisasumisen järjestämisestä aiheutuneet menot eivät ole perustoimeentulotuen valtionosuuteen oikeuttavia menoja.

Jälkiseurantaan perustuva kokoava näkemys

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että yleiskatteellisella peruspalvelujen valtionosuudella rahoitettavien kunnan sosiaalipalveluiden ja kustannusperusteisesti rahoitettavan perustoimeentulotuen valtionosuuden välinen rajanveto on selkeytynyt KHO:n Lieksan kaupunkia koskevan päätöksen (2938/2/14) johdosta. Aluehallintovirastojen tulee ottaa KHO:n päätöksestä ilmenevä linjaus huomioon tehtäessä päätöksiä perustoimeentulotuen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista vuosien 2016 ja 2017 menojen osalta.

Kuntien perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että kuntien perustoimeentulotuen myöntökäytännöt eivät ole yhdenmukaisia. Myöntökäytäntöjen erilaisuudella on vaikutusta valtion ja kuntien väliseen rahoitussuhteeseen, kuntien keskinäiseen asemaan ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, että perustoimeentulotuen myöntämisen siirtoa Kelan hoidettavaksi tarkoittavan hallituksen esityksen (HE 343/2014 vp) mukaan uudistuksen taustalla vaikuttaa vahvasti perustuslain ilmaisema yhdenvertaisuusperiaate. Perustelujen mukaan muutos, jossa tuki myönnettäisiin koko maassa saman päätöksentekijän toimesta, on oleellinen myös hakijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Ministeriön selvityksen mukaan edellä mainitun oppaan lisäksi on julkaistu ministeriön verkkosivustolla ja toimitettu kuntiin kuntainfoja toimeentulotukilain soveltamisen ohjeiksi. Lisäksi selvityksen mukaan aluehallintovirastojen, sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valviran, hallinto-oikeuksien, korkeimman hallinto-oikeuden, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut ovat ohjanneet kuntien käytäntöjä yhtenäisempään suuntaan. Edelleen ministeriön selvityksessä todetaan, että perustoimeentulotuen Kela-siirtoon johtaneen hallituksen esityksen mukaan kuntien erilaiset käytännöt ovat voineet kuitenkin johtaa edelleen toisinaan tilanteisiin, joissa tuen hakijat ovat joiltain osin tosiasiallisesti eriarvoisessa tilanteessa riippuen asuinpaikastaan.

Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriön tulee edelleen kiinnittää huomiota perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistamiseen.

Kuntien toimittamien valtionosuusselvitysten oikeellisuuden varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että tarkastuksessa havaittujen puutteiden vuoksi on perusteltua edellyttää, että valtionosuusselvityksen tulisi perustua allekirjoitettuun tilinpäätökseen, ja selvityksen tulisi olla kuntalain 73 §:ssä edellytetyllä tavalla kunnan tilintarkastajien tarkastama. Tilintarkastuksessa tulisi varmistua paitsi siitä, että tiedot on asianmukaisesti johdettavissa kunnan kirjanpidosta, myös

siitä, että menot perustuvat olennaisilta osin toimeentulotukilain säännöksiin. Tällöin on erityisesti syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei perustoimeentulotukea koskevaan valtiosuusselvitykseen sisälly kunnan sosiaalipalveluiden järjestämisestä aiheutuvia menoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan perustoimeentulotuen valtiosuusasioista on tarkastusviraston raportin pohjalta käyty sosiaali- ja terveysministeriön osastojen edustajien ja ministeriön sisäisen tarkastajan välisiä keskusteluja keväällä 2015. Selvityksen mukaan tässä yhteydessä on tarkastuskertomuksesta käyty sähköpostitse keskusteluja aluehallintovirastojen vastaavien virkamiesten kanssa. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön kuntien käyttöön tarkoitamaan lomakkeeseen valtiosuusselvityksiä varten sisältyy liitteenä edellytetty allekirjoitettu kirjanpito-ote. Lomake edellyttää selvityksen mukaan toimivaltaisen viranhaltijan allekirjoituksen vahvistettuna virka-asemaa koskevalla tiedolla ja nimenselvennyksellä. Selvityksen mukaan lomake on tilintarkastajien tarkastettavissa, mutta arvion mukaan aikataulu tarkastamiselle on usein tiukka, kun selvitys on annettava huhtikuun loppuun mennessä ja tilintarkastus hallinnon, kirjanpidon ja tilikauden tilinpäätöksen osalta on suoritettava toukokuun loppuun mennessä. Edelleen selvityksen mukaan ministeriön saamien tietojen mukaan aluehallintovirastot ovat lähettäneet kuntiin useita lisäselvityspyynnöitä tarkastusviraston tarkastusraportin seurauksena.

Toimeentulotukilain muuttamisesta annetun lain (1107/2016) voimaantulosäännöksen mukaan valtiosuuden maksamista varten kunnan on viimeistään 31 päivänä toukokuuta 2017 ilmoitettava aluehallintovirastolle tiedot vuosina 2016 ja 2017 aiheutuneista perustoimeentulotuen menoistaan. Aluehallintoviraston on tehtävä kunnan antaman selvityksen perusteella päätös toimeentulotuen kustannuksiin suoritettavasta valtiosuudesta ja suoritettava valtiosuus kolmen kuukauden kuluessa selvityksen saapumisesta. Vuoden 2016 osalta valtiosuusselvitys on siten tilintarkastajan tarkastettavissa määräaikojen rajoissa ja voidaan siten edellyttää, että valtiosuusselvitys on kuntalain (410/2015) 123 §:n mukaisesti tarkastettu. Tammi-maaliskuuta 2017 koskevien tietojen liitteeksi olisi syytä pyytää kustannuspaikkakohtainen pääkirja, josta selvityksessä esitetyt tiedot voidaan varmentaa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset valtiosuusselvitysten oikeellisuuden varmistamiseksi on noudatettu soveltuvin osin.

Toimenpiteet eräiden kuntien perusteetta saamien valtiosuuksien palauttamiseksi

Lieksan kaupunki

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että Lieksan kaupunki on sisällyttänyt vuoden 2012 perustoimeentulotuen valtiosuusselvitykseen asumispalveluista aiheutuneita menoja, joissa ei ole otettu huomioon ensisijaisena tukimuotona maksun alentamista tai kokonaan perimättä jättämistä asiakasmaksulain 11 §:n edellyttämällä tavalla.

Tarkastuksen perusteella Lieksan kaupungin ei-hyväksyttävät menot vuoden 2012 valtiosuusselvityksessä olivat noin 1,7 miljoonaa euroa. Itä-Suomen aluehallintovirasto on jättänyt niistä osan huomioon ottamatta päättäessään vuoden 2012 lopullisesta valtiosuudesta. Päätös ei ollut tarkastusajankohtana vielä lainvoimainen, sillä Lieksan kaupunki valitti päätöksestä. Vastaavat ei-hyväksyttävät menot vuosina 2010 ja 2011 olivat yhteensä noin 2,3 miljoonaa euroa. Tarkastuskertomuksessa kehoitettiin Itä-Suomen aluehallintovirastoa ryhtymään toimenpiteisiin vuosia 2010–2012 koskevien päätösten muuttamiseksi.

Itä-Suomen aluehallintovirasto toteaa selvityksessään, että se on Lieksan kaupungin vuosien 2012 ja 2013 perustoimeentulotuen lopullista valtiosuutta ja perustoimeentulotuen valtiosuuteen oikeuttavia kustannuksia koskevissa päätöksissään hylännyt ei-hyväksyttäviä menoja ja määrännyt Lieksan kaupungilta takaisinperittävät valtiosuudet.

Selvityksen mukaan Lieksan kaupunki on toimittanut aluehallintovirastolle oikaisuvaatimukset vuosia 2012 ja 2013 koskevista perustoimeentulotuen lopullisista valtionosuuspäätöksistä ja valittanut molemmista KHO:een. Selvityksen mukaan aluehallintovirasto on antanut KHO:lle lausunnot Lieksan kaupungin tekemistä valituksista 30.10.2014, 14.11.2014 ja 11.5.2015. Selvityksen antamisajankohtana KHO ei ollut vielä antanut ratkaisua Lieksan kaupungin tekemiin valituksiin.

Selvityksen mukaan Itä-Suomen aluehallintovirasto ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin vuosien 2010–2012 osalta. Selvityksen mukaan aluehallintovirasto ryhtyy mahdollisiin toimenpiteisiin KHO:n päätösten jälkeen toimivaltansa mukaisesti. Edelleen selvityksen mukaan aluehallintovirastolla ei ole selkeää tietoa viraston toimivallasta toimeentulotukilain muutoksen jälkeen.

KHO on 28.2.2017 päivätyillä päätöksillään hylännyt Lieksan kaupungin valitukset.

Itä-Suomen aluehallintovirasto täydensi selvitystään toimittamalla tiedot Lieksan kaupungille maksetuista perustoimeentulotuen valtionosuuksista vuosina 2010–2016. Selvityksen mukaan Lieksan kaupunki on korjannut menettelynsä vuodesta 2014 lukien ja valtionosuuden määrä on pudonnut ilmi tulleet ei-hyväksyttävät menot huomioiden.

Vuosi	Maksettu	Toimenpiteet
2010	1 087 497	
2011	1 362 286	
2012	1 488 648	Peritty takaisin 389 974 euroa
2013	1 512 025	Maksettu liikaa 866 536 euroa, josta peritty takaisin 288 845 euroa
2014	706 112	
2015	677 635	
2016	632 001	

Ottaen huomioon, että Lieksan kaupungin virheellinen menettely on ollut pitkäaikaista ja systemaattista ja takaisinperintöjä on huomattavasti kohtuullistettu, tulisi myös vuodelta 2011 liikaa maksettu valtionosuus periä Lieksan kaupungilta takaisin. Tarkastuksen perusteella takaisinperittävä määrä olisi noin 700 000 euroa. Hallintolain (434/2003) 52 §:n 1 momentin mukaan aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Raision kaupunki

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että Raision kaupungissa on säännönmukaisesti ja tietoisesti kirjattu menoja perustoimeentulotukeen, vaikka ne kuuluisivat täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen. Perusteluna esitettiin se, että kiireen vuoksi ei tehdä toista päätöstä esimerkiksi täydentävästä toimeentulotuesta, vaan kirjataan yksittäinen meno perustoimeentulotukeen, vaikka menettely tiedetään virheelliseksi. Lounais-Suomen aluehallintovirastoa kehoitettiin ryhtymään toimenpiteisiin menettelyn korjaamiseksi ja liikaa maksetun valtionosuuden palauttamiseksi.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan virasto pyysi Raision kaupunkia toimittamaan aluehallintovirastolle vuoden 2012 osalta korjatun valtionosuusselvityksen. Menettelyä edelsivät tapaamiset Raision kaupungin edustajien kanssa. Selvityksen liitteenä olevista asiakirjoista käy ilmi, että Raision kaupunki on käynyt läpi kaikki vuotta 2012 koskevat toimeentulotukipäätökset ja koonnut yhteenvedon virheellisesti perustoimeentulotukeen kirjatusta menoista. Raision kaupunki toteutti vastaavan menettelyn myös vuoden 2013 osalta. Raision kaupungin toimittamien selvitysten perusteella Lounais-Suomen aluehallintovirasto on poistanut virheelliset päätökset ja ratkaissut asiat uudeksen vuosien 2012 ja 2013 osalta. Takaisinperittävä kertyi yhteensä noin 80 000 euroa.

Jälkiseurantaan perustuva kokoava näkemys

Jälkiseurannan perusteella Itä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen toimenpiteitä voidaan pitää olennaisilta osin asianmukaisina, vaikka Raision kaupungin tapauksessa valtionosuuden saajan omaan selvitystyöhön onkin suhtauduttava osin varauksella. Lieksan kaupungin pitkään jatkuneet ja systemaattiset virheelliset menettelyt edellyttävät Itä-Suomen aluehallintovirastolta vielä jatkotoimia.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi tuen myöntämisen siirtyessä Kelaan 1.1.2017

Kysymyksellä viitataan toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (815/2015) 4 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan perustoimeentulotuen siirtoa Kelan hoidettavaksi koskeva esivalmistelu sekä sitä seurannut lainvalmistelu tehtiin tiiviissä yhteydessä Kelaan tarkoituksena, että uudistuksen toteuduttua toimeentulotuen asiakkaat olisivat nykyistä yhdenvertaisemmassa asemassa. Valmisteluryhmiin osallistui selvityksen mukaan myös muita tahoja.

Edelleen selvityksen mukaan siirtolain esitöiden mukaan sääntelyllä pyritään turvaamaan se, että perustoimeentulotukea hakevat asiakkaat olisivat keskenään mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa riippumatta asuin- tai oleskelupaikastaan Suomessa. Tämä mahdollistuisi selvityksen mukaan sillä, että Kela vastaisi perustoimeentulotuen myöntämisestä ja maksatuksesta yhtenäisin perustein ja käytännöin koko maassa. Koska Kela on valtakunnallinen toimija, se antaa selvityksen mukaan vakuutuspiireille yhtenäiset tulkinta- ja menettelyohjeet toimeenpanemistaan etuuksista. Selvityksen mukaan Kelassa valvotaan etuuksien ratkaisutyön oikeellisuutta ja yhdenmukaisuutta riskikohdennetuilla sisäisillä valvonnoilla. Sisäinen valvonta on selvityksen mukaan jälkikäteistä riskienhallinnan onnistumista sekä toiminnan ja tavoitteiden toteutusta arvioivaa ja valvovaa toimintaa. Edelleen selvityksessä todetaan, että etuusratkaisujen ja sujuvien prosessien toteutumista seurataan säännöllisesti tarkoitusta varten luodulla seurantavälineellä. Saatujen tulosten perusteella ohjeistusta voidaan selvityksen mukaan tarkentaa ja koulutusta lisätä ja kohdentaa valvonnassa ilmenneiden epäkohtien korjaamiseksi. Selvityksen mukaan perustoimeentulotuen Kela-siirron toimeenpanoa seurataan sosiaali- ja terveysministeriöstä jatkossakin yhteydessä Kelaan ja muihin toimijoihin.

Jälkiseurannan perusteella perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistaminen perustuu Kelan menettelytapoihin ja sisäiseen valvontaan. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli näyttäisi painottuvan lähinnä toimeenpanon seurantaan. Näyttää ilmeiseltä, että sosiaali- ja terveysministeriön yleistä johtoa, ohjausta ja kehittämistä toimeentulotukitoiminnassa olisi syytä terävöittää ottaen huomioon uudistuksen alkuvaiheessa esiin nousseet ongelmat.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimeentulotuen viimesijainen luonne huomioiden maksujen alentaminen tai perimättä määrääminen on ensisijainen tukimuoto toimeentulotukeen nähden

Kysymyksellä viitataan toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (815/2015) 4 §:n 1 momentin ohella lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 358/2014) olevaan mainintaan koskien 7 b §:ää. Toimeentulotuen viimesijainen luonne huomioiden, maksujen alentamisen tai perimättä määräämisen tulisi olla ensisijainen keino perheiden joutuessa taloudellisiin vaikeuksiin.

1.1.2017 voimaan tulevan lain 7 b §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan muina perusmenoina otetaan huomioon lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot. Tarkastusajankohtana voimassa olleen lain mukaan kyseiset menot kuuluivat täydentävän toimeentulotuen

piiriin. Toimeentulotuen viimesijaisuuteen liittyy myös tarkastuskertomuksessa esitetty johtopäätös ja suositus. Kunnan järjestämien sosiaalipalvelujen, joihin myönnetään yleiskatteellinen peruspalvelujen valtionosuus, ja kustannusperusteisesti rahoitettavan perustoimeentulotuen välinen rajanveto ei ole riittävän selkeä. Erityisesti asumispalvelujen määrittelyä ja rahoitustapaa tulisi täsmentää. Tarkastuskertomuksessa todetaan muun muassa, että Lieksan kaupunki on sisällyttänyt vuoden 2012 perustoimeentulotuen valtionosuusselvitykseen asumispalveluista aiheutuneita menoja, joissa ei ole otettu huomioon ensisijaisena tukimuotona maksun alentamista tai kokonaan perimättä jättämistä asiakasmaksulain 11 §:n edellyttämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan siirto ei tarkoita maksuja koskevan periaatteen muuttamista. Selvityksen mukaan Kela on ottanut asian huomioon perustoimeentulotuen käsittelijöiden sisäisessä ohjeistuksessaan. Selvityksessä todetaan lisäksi, että asia on mukana jatkossakin toimentulotukeen liittyvässä ohjeistuksessa.

Jälkiseurannan perusteella perustoimeentulotuen viimesijainen luonne on otettu huomioon perustoimeentulotuen laajentuessa koskemaan myös lasten päivähoitomenoja sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menoja.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko perustoimeentulotuen kustannuksiin myönnettyihin valtionosuuksiin liittyviä menettelytapoja ja valtionosuusprosessin sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla sen julkaisemisen jälkeen. Lisäksi selvitettiin eräitä menettelyitä perustoimeentulotuen myöntämisen siirtyessä Kelalle 1.1.2017.

Tarkastusviraston suositukset koskivat yleiskatteellisella peruspalvelujen valtionosuudella rahoitettavien sosiaalipalveluiden ja kustannusperusteisesti rahoitettavan perustoimeentulotuen välisen rajanvedon selkeyttämistä, myöntökäytäntöjen yhdenmukaistamista, valtionosuusselvitysten oikeellisuuden varmistamista sekä eräitä kuntakohtaisia toimenpiteitä liikaa maksetun valtionosuuden takaisinperimiseksi.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että yleiskatteellisella peruspalvelujen valtionosuudella rahoitettavien kunnan sosiaalipalveluiden ja kustannusperusteisesti rahoitettavan perustoimeentulotuen valtionosuuden välinen rajanveto on selkeytynyt KHO:n Lieksan kaupunkia koskevan päätöksen (2938/2/14) johdosta. Aluehallintovirastojen tulee ottaa KHO:n päätöksestä ilmenevä linjaus huomioon tehtäessä päätöksiä perustoimeentulotuen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista vuosien 2016 ja 2017 menojen osalta. Vuosia 2016 ja 2017 koskevien valtionosuusselvitysten oikeellisuuden varmistamiseen on siten syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee edelleen kiinnittää huomiota perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistamiseen. Jälkiseurannan perusteella perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistaminen perustuu jatkossa ensisijaisesti Kelan menettelytapoihin ja sisäiseen valvontaan. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli näyttäisi painottuvan lähinnä toimeenpanon seurantaan. Näyttää ilmeiseltä, että sosiaali- ja terveysministeriön yleistä johtoa, ohjausta ja kehittämistä toimeentulotukitoiminnassa olisi syytä terävöittää ottaen huomioon uudistuksen alkuvaiheessa esiin nousseet ongelmat.

Itä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen toimenpiteitä voidaan pitää olennaisilta osin asianmukaisina.

Tarkastusvirasto tulee jatkossa seuraamaan perustoimeentulotukeen liittyviä menettelyitä osana sosiaali- ja terveysministeriön tilintarkastusta. Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusneuvos

Pekka Ihalainen

JAKELU

Sosiaali- ja terveysministeriö
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Lapin aluehallintovirasto