

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 1/2020 Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon arvioinnin merkitys lainvalmistelussa

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Kansaneläkelaitos, 30.12.2019
- Suomen Kuntaliitto, 19.12.2019
- sosiaali- ja terveysministeriö, 2.1.2020.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen kuin tarkastusvirasto on antanut lopullisen tarkastuskertomuksen, se on kertomusta viimeistellessään ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteen antajilla ei ole huomauttamista tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole huomauttamista tarkastuskertomusluonnokseen. Kuntaliiton lausunnossa on yhdytty pääosin kertomusluonnoksen kannanottoihin. Kela on lausunnossaan sen sijaan esittänyt runsaasti erilaisia näkökulmia ja kantoja kertomusluonnoksessa esitettyjen kannanottojen taustalla oleviin johtopäätöksiin. Kela toteaa lausunnossaan, että koska kertomusluonnoksessa käsitellään laajasti Kelan toimintaa, se katsoo tarpeelliseksi korjata kertomuksesta välittyviä vaillinaisia havaintoja.

Kuntaliiton lausunto

Kuntaliitto tuo lausunnossaan esiin, että tarkastuskertomusluonnoksessa on kiinnitetty erityisen vähän huomiota koko lainvalmisteluprosessin arviointiin. Kuntaliiton mukaan perustoimeentulotuen siirto Kelalle ei ole vastannut hyvän lainvalmistelun periaatteita eikä näitä periaatteita rikkovia tekijöitä mainita lainkaan tarkastuskertomusluonnoksessa lukuun ottamatta vaikutusarviointeja. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, etteivät esimerkiksi toimeenpanon vaiheistaminen, alueittainen eteneminen tai kokeilujen hyödyntäminen nouse kannanotoissa esille yhtenä laadukkaana lainvalmistelun takeena ja uudistuksien toteuttamisen tapana. Lausunnossa ehdotetaan, että tarkastuskertomusluonnoksessa voisi vaikutusarviointien toteutumisen arvioinnin sijaan pohtia vielä enemmän varsinaisen toimeenpanon tuen kehittämistä riskien hallinnan välineenä. Palautteet eivät ole antaneet aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomusluonnoksessa, koska tarkastuksessa hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteutumista koskeva tarkastelu rajattiin koskemaan vain vaikutusarviointeja.

Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös siihen, ettei tarkastuskertomusluonnoksessa tai sen kannanotoissa ole juuri miltään osin nostettu erikseen esiin digitalisaatiosta saatavaa tehokkuushyötyä. Palaute ei ole antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa, koska sähköisiä järjestelmiä ja digitalisaation mahdollistamia ratkaisuja on tarkasteltu kertomusluonnoksen eri luvuissa. Lisäksi nykyiset vaikutusarviointiohjeet eivät vaadi lainvalmistelusta vastaavilta ministeriöiltä digitalisaatioon liittyvien vaikutusarviointien tekoa.

Kuntaliitto yhtyy kertomusluonnoksen kannanottoihin siitä, ettei hallituksen esityksessä varmistettu riittävästi sosiaalityön ja taloudellisen tuen etäännyttämisestä johtuvien riskien ehkäisyä ja että Kela-siirron lainvalmistelussa olisi pitänyt yksityiskohtaisemmin pohtia sitä, mitä tosiasiallisia vaikutuksia yhdenvertaisuuteen pyrkivällä yhdenmukaisella päätöksenteolla käytännössä on. Lausunnossa kuitenkin tuodaan esiin, että tarkastuskertomusluonnoksessa tulkitaan liian yksinkertaistavasti Kelan ja kuntien laintulkintojen välisiä yhteentörmäyksiä varsinaisena laintulkinnan muutoksena tai yksilöllisen tarveharkinnan puuttumisena. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kertomusluonnoksessa myös Kelaan kohdistettu kriittikki kaavamaisuuden lisääntymisestä ratkaisutyössä yksilöllisen tarveharkinnan kustannuksella ei ole tyhjentävä tulkinta muutoksista. Palaute ei ole antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa, koska kertomusluonnoksessa ei ole tehty tällaista tulkintaa. Kertomusluonnoksessa ei vertailla Kelan ja kuntien laintulkintoja yksittäisistä pykälistä. Sen sijaan luonnoksessa tarkastellaan sitä, miten toimijan vaihto on muuttanut yksittäisen pykälän toimeenpanoa. Kertomusluonnoksessa ei myöskään tehdä päätelmiä ratkaisutyön kaavamaisuuden lisääntymisestä vaan todetaan, että Kela-siirto on lisännyt yhdenvertaisuutta ja tämä on vähentänyt yksilöllistä tarveharkintaa.

Kuntaliitto yhtyy vain osittain kertomusluonnoksen kannanottoon siitä, että viranomaisvaikutukset arvioitiin puutteellisesti. Kuntaliiton mukaan kannanotto on perusteltu TE-hallinnon osalta, mutta toteaa, että esimerkiksi edunvalvonta-asiakkaiden tai sairaalasta kotiutuvien asiakkaiden osalta asioiden on todettu huomattavasti helpottuneen muutoksen jälkeen. Kertomusluonnoksessa on edunvalvontaa käsittelevässä luvussa todettu, että Edvard-järjestelmä on helpottanut edunvalvonnan toimintaa. Samoin terveysosiaalityötä koskevassa luvussa on käsitelty Kela-siirron aiheuttamia vaikutuksia sairaalasta kotiutuville asiakkaille (luku 4.2).

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkastuskertomusluonnoksessa esitetty johtopäätös sosiaalityön resurssien vapautumisesta on melko yksioikoinen. Kuntaliiton mukaan vaikutusarvioinneissa ei erikseen määritelty, minkä verran työaikaa sosiaalialan ammattilaisilta vapautuu. Lisäksi lausunnossa huomautetaan, että laadullisia aineistoja käytettäessä tulokset perustuvat yksilöiden kokemukseen. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että uudistuksen tarkoituksena oli nimenomaan vähentää kuntien tehtäviä eli poistaa kaikki perustoimeentulotuen myöntämiseen ja maksatukseen liittyvä työ kunnilta. Tarkastuksessa käytettiin myös laajasti erilaisia aineistoja (kyselyt, haastattelut, tilastot, muut tutkimukset ja selvitykset), joiden tulokset tukevat johtopäätöstä. Tarkastuskertomukseen on lisätty maininta, että kaikkiin näihin aineistoihin ja menetelmiin liittyy omat rajoituksensa.

Kuntaliiton lausunnon mukaan tarkastuskertomusluonnoksessa eri tukilajien päätösmäärien muutokset tulkitaan pelkästään negatiiviseksi asiaksi. Palaute ei ole antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa, koska kertomuksessa ei oteta kantaa siihen, ovatko eri tukilajien päätösmääriissä tapahtuneet muutokset hyvä vai huono asia. Kertomusluonnoksessa todetaan vain, että siirto näyttää vaikuttaneen päätösmääriin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan toimeentulotukilain toimeenpanon yksityiskohdista ja käytännön laintulkintoista oli hyvin vähän konkreettista tietoa ennen Kela-siirtoa, ja uudistus on tuonut esille esimerkiksi asiakasmaksulain ja toimeentulotukilain väliset ristiriidat ja epätarkoituksenmukaisuudet. Kuntaliitto toteaaakin lausunnossaan, että tulevissa lakiuudistuksissa tulisi selvittää huomattavasti tarkemmin lakien tosiasiallisia soveltamiskäytäntöjä, jotta vaikutusarviointit ja toimeenpano voisivat onnistua paremmin. Palaute ei ole antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa, koska tarkastuskertomuksessa asiakasmaksulain ja toimeentulotukilain välisiä ristiriitoja on tarkasteltu juuri siitä näkökulmasta, että ristiriitaisuudet tulisi huomioida asiakasmaksu- ja toimeentulotukilakia uudistettaessa.

Kelan lausunto

Kela ei lausunnossaan yhdy tarkastuskertomusluonnoksen kannanottoon siitä, että uudistus on muuttanut toimeentulotuen myöntämisperusteita ja toimeentulotuen tasoa. Kelan näkemyksen mukaan uudistus on yhtenäistänyt käytäntöjä ja lisännyt asiakkaiden yhdenmukaista kohtelua asuinpaikasta riippumatta. Lopullisessa tarkastuskertomuksessa asiaa on selvennetty. Kertomuksessa todetaan, että

Kela-siirto on lisännyt perustoimeentulokiasiakkaiden yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden lisääntyminen on johtanut myöntämisperusteiden yhtenäistämiseen. Kelalle annettiin toimivalta ”sisällöllisten ja menettelyllisten harkintaa vaatien elementtien määrittelystä ja soveltamisesta itsenäisesti” (HE 358/2014 vp, 30). Kunnilla oli asiassa vaihtelevia käytäntöjä ja siksi toimeenpanon siirtyminen yhdelle toimijalle yhdenmukaistaa myöntämisperusteita ja perustoimeentulotuen tasoa. Kertomuksessa käsitellään myöntämisperusteiden ja tason muuttumista esimerkein luvuissa 2.1, 3.2 ja 4.3 ja kannanotoissa. Lopulliseen tarkastuskertomukseen lisättiin myös Kelan lausunnossaan esittämä toteamus siitä, että se ohjaa työikäiset henkilöt, jotka eivät ole minkään etuuksien tai palveluiden piirissä, hakeutumaan työttömiksi työnhakijoiksi. Kela tuo lausunnossaan esiin myös sen, ettei toimeentulotukea koskevien muutoksenhaun ratkaisujen perusteella voida tehdä johtopäätöstä myöntämisperusteiden muuttamisesta.

Kannanottoja koskevassa Kelan lausunnossa myös todetaan, ettei tarkastuskertomusluonnoksessa ole esitetty perusteluja siitä, miksi työttömäksi työnhakijaksi ohjaamisessa olisi kysymys yksilöllisen tarveharkinnan piiriin kuuluvasta asiasta. Kertomusluonnoksessa on infolaatikkoon nostettu toimeentulotukilain 2 a §. Sen kohta 5 osoittaa, että perustoimeentulotuen toimeenpanijan on päätettävä, mitkä ovat muita, kohtiin 1–4 verrattavia hyväksyttäviä syitä olla ilmoittautumatta työttömäksi työnhakijaksi. Tämä edellyttää ainakin osittain tarveharkintaa, kuten myös lainvalmisteluvaiheen asiantuntijaryhmä totesi muistiossaan. Korjaus- ja täsmennysehdotusten yhteydessä Kela korostaa, että Kelassa noudatetaan työttömäksi työnhakijaksi ohjaamisessa sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfossa (5/2018) ohjeistamaa suppeaa tulkintaa muiden hyväksyttävien syiden määrittelystä. Kertomusluonnoksessa ei tehdä sellaista johtopäätöstä, että toimeentulotukilain 2 a §:n noudattamatta jättäminen olisi sama asia kuin yksilöllinen tarveharkinta. Kelan palautteen johdosta lopullisessa tarkastuskertomuksessa toimeentulotukilain 2 a §:n toimeenpanoa koskevaa tekstiä täsmennettiin.

Kelan näkemyksen mukaan perustoimeentulotuen siirron tavoitteena ei ollut siirtää sosiaalityöhön liittyvää harkintaa Kelaan. Uudistuksen yhteydessä Kelalle siirtyi myös sellaisia osia toimeentulotuesta, jotka eivät edellytä sosiaalityön ammattilaisen tekemää harkintaa. Perustoimeentulotuen toimeenpano edellyttää kuitenkin tapauskohtaista ja vaativuudeltaan eritasoista harkintaa useissa eri tilanteissa (esim. toimeentulotukilain 10 §, 11 §, 12 § ja 7 b §).

Kelan lausunnon mukaan Kela ei ole asettanut hakemusten ratkaisuille määrällistä, päiväkohtaista tavoitetta vaan päiväkohtaiset tavoitteet asetetaan henkilökohtaisesti. Asiakohtaa on täsmennetty lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Kela myös esittää lausunnossaan, että etuuskäsittelijöille kohdennetusta kyselystä saa asiasta vääristyneen kuvan, minkä vuoksi asiasta olisi tullut haastatella etuuskäsittelijöiden esimiehiä. Tarkastuskertomuksen liitteeseen on lisätty tieto, että Kela antoi mahdollisuuden haastatella palveluasiantuntijoitaan ja kohdentaa kyselyn perustoimeentulotuen etuuskäsittelijöille.

Kela toteaa lausunnossaan, että kertomusluonnoksessa on jäänyt epäselväksi, minkälaisia asioita lainvalmistelussa olisi tullut huomioida. Kertomusluonnoksessa on tuotu selkeästi esille keskeisin asia, joka olisi pitänyt huomioida lainvalmistelussa: asiantuntijatyöryhmän esittämät riskit, jotka koskivat tarveharkinnan ja yhdenvertaisuuden yhteensovittamisen sekä sosiaalityön ja toimeentuloturvan erottamisen problematiikkaa (luvuissa 2, 2.2 ja kannanotot).

Kela korostaa lausunnossaan, että vain pieni osa toimeentulokiasiakkaista on sekä Kelan että kunnan asiakkaana. Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy Kelan näkemykseen (ks. luvut 2.1 ja 4.2).

Kela esittää lausunnossaan, että perustoimeentulotuen ratkaisutyötä voidaan kehittää merkittävästi tietojärjestelmiä kehittämällä. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että perustoimeentulotuen ratkaisutyö vaatii paljon työtä. Jokainen hakemus on käsiteltävä tapauskohtaisesti, mitä ei voida automatisoida.

Kela esittää lausunnossaan, että uudistuksen tavoitteena ei ollut vähentää toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien asiakkaiden määrää. Hallituksen esityksessä (358/2014 vp) uudistuksen arvioitiin

tehostavan pitkäaikaisasiakkaille annettavaa tukea, jotta he voivat selviytyä itsenäisesti ja irrottautua toimeentulotukiasiakkuudesta. Myös toimeentulotukilain tavoitteena on edistää itsenäistä selviytymistä, mikä sitoo myös perustoimeentulotuen toimeenpanoa. Palaute ei ole aiheuttanut muutoksia lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Kelan lausunnossa epäillään, onko Kuntaliiton (Vogt 2017) esittämä arvio ehkäisevällä toimeentulotuella katettujen perustoimeentulotuen menoista objektiivinen. Kuntaliiton selvitystä on käytetty yhtenä tarkastuksen lähteenä, ja myös tarkastushavainnot tukevat siinä esitettyjä tuloksia.

Kela epäilee lausunnossaan tarkastuksen havaintoa siitä, että kuntien sosiaalityön ammattilaiset tekevät edelleen perustoimeentulotukeen liittyvää työtä. Tarkastuksen havainnot perustuvat tarkastuksen aineistoon ja aiheesta tehtyihin selvityksiin (esim. SOSTE 2019, Kuntaliitto 2018 ja 2019, THL 2019).

Kela toteaa lausunnossaan, että kertomusluonnoksessa aliarvioidaan Kelan kyvykkyyttä toimeenpanna yksilöllistä tarveharkintaa. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, miten lain valmisteluvaiheessa arvioitiin toimeentulotukilain toimeenpanon soveltuvan Kelalle. Lopullista tarkastuskertomusta on selkiytetty näiltä osin.

2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Kelan ja Kuntaliiton lausunnot sisälsivät sellaisia pienimuotoisempia huomautuksia, joiden perusteella tehtiin muutoksia lopullisen tarkastuskertomuksen tekstiin. Näitä ei katsottu tarpeelliseksi käsitellä tässä lausuntoyhteenvedossa.

Kelan lausunnon perusteella lopulliseen tarkastuskertomukseen on lisätty perustoimeentulotuen henkilöstötyövuosia koskevat tiedot vuodelta 2017. Lopullisen kertomusluonnoksen liitteeseen on lisätty tarkastusaineistoksi Kelan yhteyskeskuksen puhelinpalvelun perustoimeentulotuen palveluasiantuntijoiden haastattelu. Lisäksi kertomukseen on lisätty huomio siitä, että uudistuksen toimeenpanoa koskevat kannanotot perustuvat vuoden 2019 tilanteeseen, jolloin uudistus oli ollut voimassa runsaat 2,5 vuotta. Ensimmäiset vuodet eivät välttämättä kerro vielä siitä, millaiseksi järjestelmä tulee muotoutumaan.

Lopullista tarkastuskertomusta ei sen sijaan katsottu aiheelliseksi muuttaa Kelan lausunnossaan ehdottaman korjauksen mukaan niin, että ensisijaisten etuuksien ja perustoimeentulotuen käsittelyjärjestystä koskevassa tarkastelussa olisi huomioitu myös työttömyysturvaetuedet. Tämä johtuu siitä, että työmarkkinatuen ja peruspäivärahan hakemusten käsittelyaika on pääsääntöisesti vain noin 1–2 päivää. Tästä johtuen voidaan olettaa, että työttömyysturvaetuedet ratkaistaan tarkoituksenmukaisessa järjestyksessä suhteessa perustoimeentulotukeen. Ensisijaisten etuuksien ja perustoimeentulotuen käsittelyjärjestystä koskevassa tarkastelussa päätettiin yhteistyössä Kelan edustajien kanssa keskittyä vain yleiseen asumistukeen ja sairauspäivärahaan, joiden käsittelyajat ovat keskimäärin huomattavasti pidempiä.

3 Muut lopulliseen tarkastuskertomukseen tehdyt muutokset

Lopullisen tarkastuskertomuksen kieliasua on muokattu paikoin selkeämmäksi, ja tarkastuskertomukseen on lisätty muutamia täsmennyksiä tarkastuksen perusteista, lähtökohdista ja tulkinnoista.

Lisätietoja: Tuloksellisuustarkastusneuvos Taina Rintala, p. 09 432 5882 ja ylitarkastaja Antti Halmetoja, p. 09 432 5718