



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa



Tuloksellisuustarkastuskertomus

**Perustoimeentulotuen siirto Kelalle:
Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin
merkitys lainvalmistelussa**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-479-8 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-479-8
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-479-8](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-479-8)

GRANO OY
HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUKU 1 VTV, VALOKUVAAJA LARI JÄRNEFELT
LUVUT 2 JA 4 GETTYIMAGES

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 328/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa koske-
neen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman
ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään
sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi Kansaneläkelaitokselle, Suomen Kuntaliitolle, edus-
kunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sosiaali- ja terveysministeriöllä, Kansaneläke-
laitoksella ja Suomen Kuntaliitolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly
asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastus-
kertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna
2023.

Helsingissä 22. tammikuuta 2020

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Taina Rintala
tuloksellisuustarkastusneuvos

Tarkastusviraston kannanotot

Vuoden 2017 alusta tuli voimaan toimeentulotukilain (1412/1997) muutos, jossa perustoimeentulotuen toimivalta siirtyi Kansaneläkelaitokselle (Kelalle) ja kunnille jäi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskeva toimivalta. Tarkastuksessa selvitettiin, noudatettiinkö säädösvalmistelussa hyvän lainvalmistelun periaatteita ja miten uudistuksen valmisteluvaiheessa tehdyt arviot, erityisesti taloudelliset ja viranomaisvaikutukset, ovat toteutuneet. Lisäksi tarkastettiin, miten lainvalmistelussa otettiin huomioon toimeentulotuen toimeenpanon toteutus järjestelmän jakautuessa Kelan ja kuntien vastuulle. Uudistuksen tavoitteena oli toimeentulotuen alikäytön vähentäminen, yhdenvertaisuuden lisääminen, toiminnan tehostaminen, yhden luukun periaatteen vahvistaminen ja aikuissosiaalityön resurssien vapauttaminen perustoimeentulotukityöstä. Tarkastus on ajankohtainen, koska tämän hallituskauden aikana valmistellaan sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistusta.

Tarkastuksessa uudistuksen toimeenpanoa koskevat havainnot perustuvat vuoden 2019 tilanteeseen, jolloin laki on ollut voimassa runsaat 2,5 vuotta. Osa hallituksen esityksessä asetetuista tavoitteista on sellaisia, jotka voidaan saavuttaa vasta pidemmällä aikavälillä. Keskustelu kuntien ja valtion välisistä vastuukysymyksistä toimeentulotuen toimeenpanossa alkoi jo 1980-luvun loppupuolella. Alusta lähtien uudistustarvetta on perusteltu yhdenvertaisuuden lisäämisellä.

Hallituksen esityksissä tulisi varmistaa tunnistettujen toimeenpanoon liittyvien riskien hallinta

Hallituksen esityksissä on tehtävä avoimesti eduskunnalle selkoa ehdotetun lainsäädännön hyödyistä, mahdollisista riskeistä ja kustannuksista. Tarkastuksen perusteella hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp), joka käsitteli perustoimeentulotuen toimeenpanon siirtoa kunnilta Kelalle, säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeeseen kirjatut vaatimukset toteutuivat vain osittain. Hallituksen esityksessä ei tuotu esille uudistuksen valmisteluvaiheessa asetetun asiantuntijatyöryhmän esittämiä varauksia, jotka koskivat perustoimeentulotuen edellyttämän yksilöllisen tarveharkinnan ja uudistukselle asetettujen yhdenvertaisuuden lisäämisen ja toimeenpanon henkilöstöresurssisäästöjen yhteensovittamista. Tämän seurauksena perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannukset ja sen henkilöstöresurssit ovat osoittautuneet huomattavasti enakoitua suuremmiksi. Lainvalmisteluvaiheessa yhdeksi riskiksi tunnistettiin yhteyden katkeaminen sosiaalityön ja taloudellisen tuen myöntämisen välillä, mutta hallituksen esityksessä ei riittävästi varmistettu tämän toimeentulotukeen oleellisesti liittyvän yhteyden säilymistä. Lisäksi hallituksen esityksessä ei arvioitu, miten alikäytön väheneminen ja perustoimeentulotuen toimeenpanon muutos vaikuttavat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menoihin.

Sosiaaliturvaa uudistettaessa tulisi kiinnittää huomiota palvelujen ja etuuksien toimeenpanon väliseen toimivuuteen

Uudistuksen tavoitteet ovat toteutunut hyvin sellaisten toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla, jotka eivät tarvitse erityisiä palveluja tai joiden hakemuksen käsitteleminen ei edellytä erityistä harkintaa. Uudistuksen myötä taloudellinen tuki siirtyi toimeenpantavaksi kansallisella tasolla, ja siihen liittyvät palvelut jäivät paikalliselle tasolle. Tämä yhdenmukaisti perustoimeentulotuen myöntöperusteita, mutta heikensi perustoimeentulotuen ratkaisutyön yhteyttä sosiaalityö-

hön ja mutkisti palvelutarpeessa olevien asiakkaiden ohjausta palveluihin. Taloudellisen tuen myöntämiseen liittyy sosiaalityön elementtejä, kuten asiakkaan elämäntilanteen kartoittaminen ja tukeminen sekä palveluihin ohjaaminen. Kela on viime vuosina uudistanut asiakaspalveluaan vastaamaan paremmin perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeita ja asiakaspalveluun on kehitetty sosiaalitoimen palveluja muistuttavia osioita.

Lisäksi kuntien sosiaalitoimet ja Kela ovat kehittäneet yhteistyömalleja palveluiden ja taloudellisen tuen ratkaisutyön välille, muun muassa sähköisillä tietojärjestelmillä. Sähköiset järjestelmät ovat kuitenkin osaltaan lisänneet kunnissa hallinnollista työtä ja toimeentulotuen toimeenpanon kustannuksia. Sähköiset järjestelmät eivät kuitenkaan korvaa täysin kasvokkaiseen kohtaamiseen perustuvaa palvelutarpeen arviointia ja palveluun ohjausta.

Uudistuksen valmistelussa olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota perustoimeentulotuen luonteeseen viimesijaisena toimeentuloturvana

Uudistuksen valmistelussa toimeenpanon siirron välilliset vaikutukset olisi kuitenkin tullut ennakoida paremmin. Lainvalmisteluvaiheessa ei otettu riittävästi huomioon sitä, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, ja sen ratkaisutyö edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa ja sellaisia tietoja hakijan tilanteesta, joita perusturvaetuksien myöntämisessä ei pääsääntöisesti tarvita. Sähköiset järjestelmät tukevat ja tehostavat ratkaisutyötä vain osittain, koska perustoimeentulotuen ratkaisutyö on työntensiivistä.

Uudistuksessa harkintaa edellyttäviä elementtejä lisättiin perustoimeentulotuen käsittelyyn

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa toimeentulotuen myöntämisperusteita eikä toimeentulotuen tasoa. Tarkastuksen perusteella myöntöperusteiden yhdenmukaistuessa toimeentulotuen taso on muuttunut. Hallituksen esityksen mukaan Kelalla on oikeus vastata itsenäisesti perustoimeentulotukeen kuuluvasta sisällöllisten ja menettelyllisten harkintaa vaativien elementtien määrittelystä ja soveltamisesta. Tarkastuksen perusteella yhdenvertaisuus perustoimeentulotuen myöntämisessä on lisääntynyt, mikä oli yksi uudistuksen tavoite. Uudistuksen valmistelun yhteydessä harkintaa edellyttäviä elementtejä edelleen lisättiin täydentävästä toimeentulotuesta perustoimeentulotukeen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota siihen, miten perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikuttaa yksilöllisen tarveharkinnan toimeenpanoon.

Sosiaaliturvan lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi arvioida hallintorajat ylittävät viranomaisvaikutukset

Lainvalmistelun yhteydessä ei tehty riittävän laajoja arvioita uudistuksen vaikutuksista muihin viranomaisiin. Tarkastus osoitti, että uudistus on vaikuttanut muun muassa TE-palvelujen asiantuntijoiden työhön sekä kasvattanut valitus- ja kanteluviranomaisten työmäärää, mikä lisää viranomaishallinnon kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotukilaki sisältää useita muiden viranomaisten työhön vaikuttavia säännöksiä. Jatkossa sosiaaliturvan lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota välillisiin vaikutuksiin muiden viranomaisten toimintaan. Käsittelemällä sosiaaliturvaa kokonaisuutena pystytään paremmin ennakoimaan järjestelmään tehtyjen muutosten vaikutukset sen muihin osiin ja hillitsemään hallinnollisen työmäärän kasvua.

Tarkastusviraston suositukset

Valtioneuvoston tulisi sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa

- varmistaa etuuksien ja palvelujen yhteensovittaminen siten, että toimivaltaa siirrettäessä toimijalta toiselle lain tavoitteet voivat toteutua ja että toimeenpano on sujuvaa eri viranomaisten ja asiakasryhmien näkökulmasta
- varata riittävästi aikaa ja resursseja hallituksen esitysten valmisteluun ja etenkin vaikutusarviointien tekemiseen
- selvittää mahdollisuutta asteittaiseen toimeenpanoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi

- toimeentulotukea uudistaessaan ottaa huomioon, että perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat sidoksissa toisiinsa ja muutokset yhdessä tukimuodossa vaikuttavat myös toisiin
- etuus- ja palvelujärjestelmiä koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevat asiakasryhmät kykenevät hakemaan heille kuuluvia palveluita ja etuuksia.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Noudatettiin perustoimeentulotuen Kela-siirron valmistelussa hyvän lainvalmistelun periaatteita?	15
2.1 Arviot uudistuksen vaikutuksista toimeenpanon kustannuksiin ja muihin viranomaisiin	17
2.2 Arviot uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta ja toimeenpanon muutoksen vaikutuksista	20
3 Onko perustoimeentulotuen toimeenpanon Kela-siirrolla saavutettu sille asetettuja tavoitteita?	25
3.1 Perustoimeentulotuen toimeenpano Kelassa on osoittautunut ennakoitua vaativammaksi	25
3.2 Perustoimeentulotukeen liittyvä työ ei ole kunnissa vähentynyt odotusten mukaisesti	32
3.3 Sote-asiakasmaksujen huojentamisen ja toimeentulotuen myöntämisen välillä on epäselvyyksiä	38
4 Miten perustoimeentulotuen toimeenpanon siirto Kelaan on vaikuttanut muiden viranomaisten työhön?	41
4.1 Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirto Kelaan on työllistänyt työvoimahallintoa	42
4.2 Toimeentulokijärjestelmän toimeenpanon muutos heijastuu myös terveys- ja sosiaalialoihin ja edunvalvontaan	45
4.3 Kela-siirto on lisännyt asiakkaiden oikeuksia valvovien viranomaisten työtä	47
Liite: Miten tarkastettiin	53
Viitteet	59

Kela[®]

Hakemus Toimeentulotuki

Tyhjennä k...



Voit tehdä tämän hakemuksen ja lähettää sen liittein myös verkossa www.kela.fi/toimeint
Lisätietoja www.kela.fi/toimeentulotuki



Voit kysyä lisää puhelupalvelustamme www.kela.fi/askuri
www.kela.fi/palvelusumerat



Täytä hakemus huolellisesti ja varmista, että kaikki tarvittavat liitteet ovat mukana.
Jos tarvitsemme lisätietoja, otamme sinuun yhteyttä.
Voit toimittaa hakemuksen ja sen liitteet postitse www.kela.fi/postiosoitteet

Hakuaike: Perustoimeentulotuki voidaan myöntää yleensä hakemuksen saapumiskuukauden tai sitä seuraavan kuukauden alkuun.
Voit hakea 2008 hakemuksella perustoimeentulotukea Kelaan. Jos haat lisäksi työttömyystilaa tai eläköt, voit hakea toimeentulotukea kerralla. Nae mistä kahdesta 11. Lisätietoja tai esittelyä löydät www.kela.fi/postiosoitteet

1. Hakijan tiedot

Hakijanimi

Sukunimi

Vakautuksen osoite

Postinumero

Kaupunki

Jos haat toimeentulotukea yhdessä muunhen kanssa, ilmoittakaa muunhen nimi ja syntymävuosi.

DELL

1 Mitä tarkastettiin

Toimeentulokijärjestelmä koostuu kolmesta osasta: perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata kotitalouden toimeentuloa ja edistää itsenäistä selviytymistä. Erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteena on edistää kotitalouden sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista selviytymistä sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.¹

Toimeentulotuen menot olivat vuonna 2018 yhteensä 804,3 miljoonaa euroa. Kuntien ja valtion puolelta rahoittamien perustoimeentulotuen menojen osuus kokonaismenoista oli yli 90 prosenttia.²

Vuoden 2017 alusta tuli voimaan uudistus (815/2015), jolla perustoimeentulotuen hakeminen, myöntäminen ja maksatus siirrettiin kuntien sosiaalitoimelta Kansaneläkelaitokselle (jatkossa Kela-siirto). Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyivät edelleen kuntien vastuulla. Samalla osa aikaisemmin täydentävään toimeentulotukeen sisältyneistä menoista siirrettiin perustoimeentulotuen piiriin. Lakia täydennettiin jo ennen sen voimaantuloa (1278/2016), mikä viittaa uudistuksen valmistelun kireään aikatauluun. Uudistuksella tavoiteltiin toimeentulotuen toimeenpanon tehostamista ja sujuvoittamista hyödyntämällä Kelan resursseja, järjestelmiä ja asiantuntemusta. Tämän odotettiin tuottavan säästöjä julkiselle taloudelle. Samaan aikaan uudistuksella tavoiteltiin toimeentulotuen alikäytön vähentämistä, minkä seurauksena vuosittaisten toimeentulotukimenojen arvioitiin kasvavan vajaalla 100 miljoonalla eurolla.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sitä, miten Kela-siirron valmistelun yhteydessä esitetyt kustannusarviot ovat toteutuneet ja millaisia vaikutuksia uudistuksella on ollut muihin viranomaisiin. Lisäksi tarkastettiin, miten lainvalmistelussa huomioitiin järjestelmän jakautuminen kahdelle toimijalle. Tarkastuksen tuottama tieto palvelee paitsi eduskuntaa lainsäätäjänä, myös sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistuksen valmistelusta vastaavaa sosiaali- ja terveysministeriötä ja muita valmisteluun osallistuvia tahoja. Tarkastus korostaa poikkihallinnollisten viranomaisvaikutusten arvioinnin ja asiantuntijatiedon hyödyntämisen tärkeyttä lainvalmisteluprosessissa.

Tarkastus ei käsittele toimeentulotukilain tavoitteiden saavuttamista, kuten välttämättömän toimeentuloturvan turvaamista tai toimeentulotuen saajien itsenäisen selviytymisen edistämistä. Toimeentulotuen tarveharkinnan ja yhdenvertaisuuden toteutumista ei käsitellä oikeusturvakysymyksinä vaan ainoastaan Kela-siirron toimeenpanoon ja siitä aiheutuviin välittömiin ja välillisiin kustannuksiin vaikuttavina tekijöinä. Tarkastuksessa ei arvioida Kelan toimintaa eikä oteta kantaa siihen, miten perustoimeentulotuen toimeenpano tulisi järjestää tai onko toimeenpano parantunut tai heikentynyt siirron myötä.

Hallitusten esitysten laatimissuhteiden³ ja säädösehdotusten vaikutusten arviointisuhteiden⁴ mukaan hallituksen esitykseen on sisällettävä tietoa ehdotetun lainsäädännön ja sille vaihtoehtoisten sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista. Vaikutusarvioineilla pyritään muodostamaan kokonaiskäsitys eri ratkaisuvaihtoehtojen olennaisista välittömistä tai välillisistä vaikutuksista. Vaikutusarvioinneissa on arvioitava eri ratkaisuvaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutuksia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Tarkastuksessa selvitettiin Kela-siirron valmistelua ja toimeentulotuen toimeenpanoa erityisesti taloudellisten ja viranomaisvaikutusten näkökulmista. Tarkastuksessa vastattiin kolmeen kysymykseen.

1. Onko perustoimeentulotuen Kela-siirtoa valmisteltaessa noudatettu hyvän lainvalmistelun periaatteita?
2. Onko perustoimeentulotuen Kela-siirto edistänyt sille asetettuja keskeisiä tavoitteita myöntämisperusteita muuttamatta?
3. Onko Kela-siirto vähentänyt perustoimeentulotuen toimeenpanosta aiheutuvaa hallinnollista työtä?



2 Noudatettiin perustoimeentulotuen Kela-siirron valmistelussa hyvän lainvalmistelun periaatteita?

Perustoimeentulotuen Kela-siirron lainvalmisteluprosessi noudatti vain osin hyvän lainvalmistelun periaatteita. Hallituksen esityksessä HE 358/2014 vp ei käsitelty mallin toimeenpanoon liittyviä varauksia, joita asiantuntijaryhmän muistiossa ja esityksestä annetuissa lausunnoissa tuotiin esille. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnit noudattivat vaikutusarviointiohjetta, mutta kaikkia vaikutusarviointeja, etenkin välillisiä viranomaisvaikutuksia, ei arvioitu perusteellisesti.

Lainvalmistelun asiakasvaikutuksia arvioitiin pääasiassa sellaisten asiakkaiden näkökulmasta, jotka kykenevät hakemaan toimeentulotukea sähköisesti ja tarvitsevat vain perustoimeentulotukea. Hallituksen esityksissä ei arvioitu riittävästi uudistuksen toimeenpanoon vaikutuksia Kelan toimintaan. Kuntien henkilöstön osalta arviot keskittyivät etuuskäsittelijöihin, mutta vaikutuksia sosiaalityöhön ei käsitelty riittävästi. Uudistuksen vaikutuksia muiden viranomaisten toimintaan arvioitiin vain muutaman viranomaisen näkökulmasta.

Osa lainvalmistelussa tehdyistä vaikutusarvioista on toteutunut, kuten esimerkiksi toimeentulotukimenot ovat kasvaneet, samoin vaikutukset aluehallintovirastojen toimintaan. Sen sijaan Kelan toimintamenoja ja henkilöstön määrää koskevat arviot ovat ylittyneet moninkertaisesti. Lisäksi uudistus on synnyttänyt ennakoimattomia välillisiä vaikutuksia toimeentulotukijärjestelmän sisälle. (Taulukko 1.)

Taulukko 1: Kela-siirron lainvalmistelun vaikutusarviot ja tarkastuksen havainnot niiden toteutumisesta

Arvioidut asiat	Valmisteluvaiheessa esitetyt arviot	Hallituksen esityksessä (358/2014 vp) esitetyt arviot	Tarkastushavainnot
Kunnan henkilöstö- ja hallintomenot	Vähenevät	Vähenee 66 milj.	Toteuma ylittää arvion, mutta arvio ei ole suoraan vertailukelpoinen HE:ssä esitetyn kanssa.
Kunnan maksuliikennemenot	Vähenevät	Vähenee 3 milj.	Ei arvioitu
Kelan toimintamenot	Ei arvioitu	31 milj.	Toteutuma ylittää arvion
Kelan maksuliikenne, laitehankinnat, tietojärjestelmien käyttö ja ylläpitomenot	Ei arvioitu	1,35 milj.	Ei arvioitu
Toimeentulotuen menot	Lisääntyvät	75-100 milj.	Toteuma alittanut arvion
Muut viranomaisvaikutukset	Ei arvioita	Aluehallintoviranomaiset, THL	Arviotujen osalta toteutunut, muiden viranomaisten osalta puutteelliset.
Tarveharkintaisuus	Vähenee ja vaikeutuu	Ei käsitelty	Vähentynyt ja vaikeutunut
Yhdenvertaisuus	Lisääntyy	Lisääntyy	Toteutunut osin
Sosiaalityön resursseja vapautuu	Kyllä	Kyllä	Ei odotusten mukaisesti

Kela-siirron valmistelu, asetetut taloudelliset tavoitteet ja toteuma

”Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelaan oli yksi rakennepoliittiseen ohjelmaan kirjattu keino, jolla pääministeri Jyrki Kataisen hallitus pyrki vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita julkisen talouden rahoituspaineen helpottamiseksi ja kestävyysvajeen pienentämiseksi. Uudistuksen valmistelun pohjaksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän arvioimaan erilaisia vaihtoehtoisia perustoimeentulotuen toimintamalleja. Työryhmä esitti perustoimeentulotuen laskennan, maksatuksen ja päätöksenteon näkökulmista neljä erilaista mallia. Kolme malleista perustui lähinnä laskennan ja maksatuksen tietojärjestelmien kehittämiseen Kelassa, jolloin toimivalta sekä järjestämis- ja rahoitusvastuu olisivat säilyneet ennallaan. Kuntien tehtävät eivät olisi vähentyneet eikä kunnille olisi syntynyt säästöjä. Sen sijaan perustoimeentulotuen siirto-mallissa tuen myöntämiseen liittyvä tosiasiallinen toimivalta ja järjestämisvastuu sekä rahoitusvastuu siirtyisivät Kelalle, ja kunnilta poistuisivat kokonaan perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyvät tehtävät.⁵ Hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) mallin todettiin tukevan rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettua tavoitetta vähentää kuntien menoja⁶ ja toimeentulotukiudistukselle asetettuja tavoitteita tuen myöntämisen yksinkertaistamisesta, päällekkäisten selvitysten vähentämisestä sekä henkilöstöresurssien käytöstä. Tarkoitus oli, että yhdellä toimeentulotuen hakemuksella asiakas voisi hakea toimeentulotuen eri lajeja, jolloin hänen taloudellinen tilanteensa selvitettäisiin vain kerran. Tämä vapauttaisi aikuissosiaalityön henkilöstöresursseja varsinaiseen sosiaalityöhön.

Kela-siirron arvioitiin tuottavan kunnille säästöjä ensisijaisesti työvoimakustannuksista, kun perustoimeentulotuen käsittelijöiden määrä vähenisi huomattavasti. Uudistuksen valmisteluvaiheessa Kuntaliitto arvioi alustavasti, että kuntien perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyvät henkilöstö- ja hallintomenot vähenisivät noin 79–107 miljoonaa euroa vuodessa⁷. Hallituksen esityksessä kustannussäästön arvioitiin olevan kuitenkin vuositasona noin 66 miljoonaa euroa, josta henkilöstömenosäästöt olisivat enimmillään noin 60 miljoonaa euroa ja hallintomenojen säästöt noin 6 miljoonaa euroa. Lisäksi kuntien arvioitiin säästävän maksuliikenteen vähenemisen vuoksi vuositasona noin 3 miljoonaa.

Uudistuksen yhteydessä osa aikaisemmin täydentävään toimeentulotukeen sisällyvistä menoista siirrettiin perustoimeentulotuella katettaviin menoihin. Näihin menoihin ei katsottu sisältyvän sellaista erityistä palvelutarpeen arviointia, joka olisi jätettävä kunnan sosiaalitoimen tehtäväksi. Tämän muutoksen kokonaiskustannuksiksi arvioitiin 16 miljoonaa euroa vuodessa ja sen myötä kuntien rahoitusvastuun arvioitiin vähenevän 3,9 miljoonalla eurolla ja siirtyvän valtion maksettavaksi.”

2.1 Arviot uudistuksen vaikutuksista toimeenpanon kustannuksiin ja muihin viranomaisiin

Arvio kuntien henkilöstömenoista on toteutunut

Uudistuksen valmisteluvaiheessa esitetyt arviot Kela-siirron aiheuttamista kuntien henkilöstösäästöistä ovat toteutuneet, mutta uudistus ei ole vapauttanut merkittävästi henkilöstöresursseja aikuissosiaalityössä aktivoivalle sosiaalityölle eikä sosiaalityön kehittämiseksi. Vuonna 2018 kuntien toimeentulotukeen liittyvät henkilöstömenot olivat 67,9 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2014. Toimeentulotukityöhön osallistuvien etuuskäsittelijöiden määrä on supistunut vuosien 2014–2018 välisenä aikana 868 henkilöllä. Samaan aikaan kuitenkin toimeentulotukityöhön osallistuvien sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja sosiaalityön johdon määrä on lisääntynyt yhteensä 611 henkilöllä.⁸ Yksi syy kehitykseen on se, että muiden sosiaalialan ammattilaisten työajasta osa kuluu perustoimeentulotukeen liittyvien asioiden hoitamiseen. Tarkastuksessa sosiaalityön asiantuntijoiden haastattelut tukevat Kela-siirrosta tehtyjen selvitysten⁹ tuloksia.

Uudistuksen vaikutuksia arvioitiin pääasiassa enemmistön eli vain perustoimeentulotukea saavien näkökulmasta. Näiden asiakkaiden taloudellisessa avuntarpeessa on yleensä kysymys siitä, etteivät tulot kata menoja, ja oikeus toimeentulotukeen on ratkaistavissa ns. normilaskelmalla. Sen sijaan uudistuksen vaikutuksia ei juuri pohdittu erityisten tarpeiden, toisin sanoen täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea tarvitsevien asiakkaiden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä todettiin, että uudistus pidentää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea saavien asiakkaiden hakemusten kokonaiskäsittelyaikaa, mutta arvioimatta jäi uudistuksen konkreettiset vaikutukset näille asiakasryhmille. Osa tarkastuksen havainnoista liittyy palveluihin ja tilanteisiin, jotka koskettavat verrattain pientä osaa perustoimeentulotuen asiakkaista. Isolle osalle perustoimeentulotuen hakemisesta on tullut siirron myötä helpompaa.

Uudistuksella oli tarkoitus vähentää kuntien hallinnollisia kustannuksia rajaamalla Kelan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusten siirtovelvollisuutta. Kela on velvollinen siirtämään hakemuksen kuntaan vain silloin, kun asiakas sitä pyytää ja hakemus koskee muita kuin 7 a §:n perusosaan ja 7 b §:n muihin perusmenoihin kuuluvia menoja. Jos asiakas kuitenkin haluaa hakea täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea myös perustoimeentulotukeen kuuluviin menoihin, hänen on laitettava niitä koskeva hakemus itse vireille kunnassa¹⁰.

Kuntaliiton selvityksen mukaan täydentävän toimeentulotuen päätösmäärät supistuivatkin merkittävästi vuosien 2016–2017 välisenä aikana. Tämä voi osittain johtua siitä, että uudistuksen myötä osa aikaisemmin täydentävänä toimeentulotukena maksetuista menoista siirrettiin perustoimeentulotuella katettavaksi. Vuodesta 2017 vuoteen 2018 täydentävää toimeentulotukea koskevat päätökset ovat kuitenkin kasvaneet noin 20 prosentilla¹¹, vaikka Kelan toimeentulotukea koskevat tilastot osoittavat Kelan kuntiin siirtämien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotukihakemusten määrän vähentyneen 13 prosentilla ajanjaksolla 2017–2018. Kehitys näyttäisi jatkuvan samansuuntaisena myös vuonna 2019. Tulokset kertovat siitä, että valtaosa kuntien käsittelemistä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ha-

kemuksista tulee kunnissa vireille asiakkaiden itsensä laittamina. Säännös näyttää näin ohjaavan asiakkaita ja Kelaa toimimaan tavoitellun mukaisesti, mutta ei välttämättä tuota toivottuja säästöjä kuntien hallintomenoissa.

Kuntien hallintomenot ovat vähentyneet. Säästöjen suuruutta ei kuitenkaan voida tarkkaan arvioida, koska hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) niiden sisältöä ei tarkemmin eritelty. Kuntaliiton arvion mukaan kuntien toimeentulotukeen liittyvät yleishallintokustannukset (tilat, hallinto, ICT, koneet, laitteet ym.) olivat kuitenkin vuonna 2018 runsaat 6,7 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2014¹². Vaikuttaa siis siltä, että hallintokuluissa on säästetty arvioitua enemmän.

Arviot toimeenpanon kustannuksista Kelassa osoittautuivat liian optimistisiksi

Hallituksen esityksessä esitetyt arviot perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannuksista perustuivat Kelan tekemiin laskelmiin. Uudistuksen valmisteluvaiheessa Kela arvioi perustoimeentulotuen toimeenpanon aiheuttavan yhteensä 32,35 miljoonan vuotuiset toimintamenot, joista etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun henkilöstömenot olivat 31 miljoonaa euroa. Lisäksi perustoimeentulotuen maksatuksesta, laitehankinnoista sekä tietojärjestelmien käytöstä ja ylläpidosta Kela arvioi aiheutuvan vuosittain 1,35 miljoonan kustannukset. Arvio toimeenpanon kustannuksista perustui yhteensä 733 toimihenkilön työpanokseen¹³. Tarvittavaa henkilöstömäärää ei esitetty hallituksen esityksessä.

Uudistuksen keskeinen tavoite oli tehostaa toimeentulotukijärjestelmän toimeenpanoa. Perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannukset ovat kuitenkin nyt suuremmat kuin aiemmin. Tämä selittyy osittain suuremmalla toimeentulotuen asiakasmäärällä, mikä edellyttää myös käsittelyyn osallistuvan henkilöstön määrän lisäämistä. Kuntaliiton kyselyn mukaan kunnissa etuuskäsittelijöiden ja sihteerien määrä on vähentynyt vuosien 2014–2018 välisenä aikana 1 020 henkilöllä. Vuonna 2017 perustoimeentulotuen ratkaisutyössä toimiva henkilöstö muodosti 721 henkilötyövuoden laskennallisen työpanoksen ja vastaava työpanos asiakaspalvelussa oli 340 henkilötyövuotta¹⁴. Vuonna 2018 perustoimeentulotukeen liittyvissä tehtävissä toimi noin 1 500 henkilöä¹⁵. Vuoden 2019 toisessa lisätalousarviossa¹⁶ Kelalle esitettiinkin 9,5 miljoonan euron lisämäärärahaa perustoimeentulotuen toimeenpanoon (lisähenkilöstö). Määrärahatarvetta perusteltiin hakemusmäärien kasvulla, vaikka vuonna 2018 saajakotitalouksia oli 0,5 prosenttia edellistä vuotta vähemmän ja vuoden 2019 ensimmäisen kuuden kuukauden hakemusmäärät eivät olleet sen suuremmat kuin vastaavana ajanjaksona vuonna 2018¹⁷.

Perustoimeentulotuen toimeenpanon toteutuneet kustannukset ovat kolme kertaa suuremmat alkuperäiseen arvioon verrattuna (taulukko 2) ja toimeenpanon edellyttämä henkilöstömäärä on yli kaksinkertainen. Vuonna 2018 perustoimeentulotukityössä toimi noin 19 prosenttia koko Kelan henkilöstöstä¹⁸. Vuonna 2018 Kelan toimintamenot olivat noin 517 milj. euroa, joista perustoimeentulotuen toimintamenot olivat noin 17 prosenttia. Kelan maksamat etuusmenot olivat vuonna 2018 noin 15 miljardia euroa, joista perustoimeentulotuen menot olivat noin viisi prosenttia (722 milj. euroa). Toimeenpanon arvioitua suuremmat kustannukset osoittavat, että perustoimeentulotuen toimeenpano tuottaa Kelalle huomattavasti enemmän työtä kuin siirron yhteydessä arvioitiin.

Perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannukset ja tarvittava henkilöstömäärä Kelassa ovat olleet arvioitua suuremmat

Taulukko 2: Perustoimeentulotuen toimeenpanon toteutuneet ja arvioidut kustannukset (Lähde: Kela 2019, julkaisematon)

Arvio vuosittaisista toimeenpanokustannuksista	2017	2018	2019 (arvio)	2020 (arvio)
32,35 milj. €	n. 84 milj. €	n. 89 milj. €	n. 98 milj. €	n. 98 milj. €

Uudistuksen vaikutuksia muihin viranomaisiin arvioitiin suppeasti

Kela-siirron vaikutuksia muihin viranomaisiin arvioitiin vain muutaman viranomaisen näkökulmista. Kustakin aluehallintovirastosta arvioitiin säästävän noin kahden henkilötyökuukauden vuosittainen työpanos perustoimeentulotuen peruspalvelujen valtionosuuteen myöntämiseen liittyvien tehtävien poistumisen myötä. Valviran osalta vastaavaa arviota ei esitetty. Muutoksella ei nähty olevan merkittävää vaikutusta henkilöstöressurssien vapautumiseen. Myös aluehallintovirastojen työpanoksen arvioitiin vähenvän jossain määrin, koska perustoimeentulotukeen liittyvien kanteluiden käsittely siirtyy eduskunnan oikeusasiamiehelle. Arviot pitävät osin paikkaansa. Yksinomaan toimeentulotukea koskevat kantelut aluehallintovirastoissa ovat vähentyneet yli 70 prosentilla. Kanteluiden käsittelemiseen kuluu myös aikaisempaa vähemmän aikaa.

Hallituksen esityksessä ei arvioitu sitä, mitä perustoimeentulotukea valvovien viranomaisten määrän väheneminen merkitsee jäljelle jääneille laillisuusvalvojille, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle. Asiaan kiinnitettiin kuitenkin huomiota lakiesitysluonnosta koskevassa kuulemis-tilaisuudessa, mutta sitä ei huomioitu hallituksen esityksessä. THL:lle kuuluviin toimeentulotuen ja käsittelyaikojen tilastointiin liittyvien tehtävien hoidon vaatimiin resursseihin uudistuksella ei arvioitu olevan vaikutusta.

Oletus siitä, ettei siirto vaikuta toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin selittää osaltaan myös tehtyjä arvioita uudistuksen vaikutuksesta muiden viranomaisten toimintaan. Lainvalmisteluvaiheessa ei arvioitu esimerkiksi uudistuksen vaikutuksia TE-toimistojen toimintaan. Lainvalmisteluvaiheessa nostettiin esille, että uudistus voi lisätä edunvalvonnan tarvetta tai välitystilien käyttöä sekä asiakasmaksulain 11 §:n vaikutuksesta perustoimeentulotuessa huomioitavia lasten päivähoitomenoja sekä koululais-ten aamu- ja iltapäivätoiminnan menoja.

Muita viranomaisia koskevat huomiot viittaisivat siihen, että uudistus saattaa vaikuttaa laajemmin myös muihin viranomaisiin. Tätä ei kuitenkaan huomioitu arvioitaessa viranomaisvaikutuksia, vaan arvioinnit kohdistettiin vain toimeentulotukilaissa mainittuihin toimeentulotuen toimeenpanoon osallistuviin viranomaisiin.

Perustoimeentulotukea valvovien viranomaisten määrä väheni, mutta viranomaisresurssien kokonaistarvetta ei arvioitu kattavasti

2.2 Arviot uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta ja toimeenpanon muutoksen vaikutuksista

Toimeentulotuen alikäyttö väheni

Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli toimeentulotuen alikäytön vähentäminen, minkä odotettiin lisäävän toimeentulotuen etuusmenoja 75–100 miljoonalla eurolla vuositasolla. Kela-siirron ajateltiin vähentävän toimeentulotuen hakemiseen liittyvää leimautumista, minkä ansiosta useampi tukeen oikeutettu hakisi sitä. Alikäytön arvioitiin vähenevän myös siksi, että uudistuksen myötä Kela ohjaisi ensisijaisten etuuksien saajia hakemaan toimeentulotukea, mikäli asiakkaan arvioitaisiin olevan siihen oikeutettu.

Tavoite alikäytön vähenemisestä on tilastojen perusteella toteutunut osittain. Alikäytön vähenemisen tavoite on kuitenkin hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) ilmaistu epäselvästi, ja sen toteutumista on tästä syystä vaikea arvioida tarkasti. Esityksessä jää epäselväksi se, mitä tarkoitetaan uudella saajakotitaloudella. Esimerkiksi THL määrittelee tilastokäytännössään uuden kotitalouden kotitaloudeksi, jolle ei ole maksettu toimeentulotukea edellisen vuoden aikana. Hallituksen esityksessä alikäytön vähenemisen arvioitiin tuovan toimeentulotuen piiriin uusia kotitalouksia noin 28 000. On epäselvää, arvioidaanko uusien saajakotitalouksien määrän olevan vuosittain 28 000 enemmän kuin ennen uudistusta.

THL:n toimeentulotukitilastot vuosilta 2016–2018 osoittavat, että toimeentulotuen piiriin tulleiden uusien kotitalouksien määrä on kyllä kasvanut. Vuonna 2016 uusia kotitalouksia tuli toimeentulotuen piiriin vajaat 72 700. Vuonna 2017 uusien kotitalouksien määrä oli noin 101 700 ja vuonna 2018 vajaat 85 000.¹⁹ THL:stä saatujen alustavien tietojen perusteella ainoastaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea saaneiden osuus uusista kotitalouksista oli vuonna 2018 reilut kymmenen prosenttia. Perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien kokonaismäärä oli joka tapauksessa vuonna 2018 yli 41 000 enemmän kuin vuonna 2016²⁰.

Alikäytön vähenemisen lisäksi toimeentulotuen etuusmenojen kasvua koskeva arvio on pitänyt hyvin paikkansa. Toimeentulotuen menot kasvoivat vuodesta 2016 runsaalla 62,7 miljoonalla eurolla, ja ne olivat noin 811 miljoonaa euroa vuonna 2018. Alikäytön vähenemisen arvioitiin lisäävän lähinnä perustoimeentulotukimenoja, eikä sen vähenemisen vaikutusta täydentävään tai ehkäisevään arvioitu. Sitä, kuinka suuri osa perustoimeentulotukimenojen kasvusta johtuu alikäytön vähenemisestä, ei pystytä arvioimaan muun muassa perustoimeentulotukeen tehdyn sisältömuutoksen takia.

Toimeentulotuen alikäytön vähenemisen tavoite määriteltiin epäselvästi

Hallituksen esityksessä ei käsitelty valmisteluvaiheessa esiin nostettuja riskejä

Uudistuksessa Kelalle siirrettiin itsenäinen vastuu perustoimeentulotuen myöntämiseen kuuluvista sisällöllisten ja menettelyllisten harkintaa vaativien elementtien määrittelystä ja soveltamisesta. Tämän arvioitiin lisäävän hakijoiden yhdenvertaisuutta, mutta sen ei oletettu vaikuttavan toimeentulotuen tasoon eikä tuen myöntämisperusteisiin.²¹ Hallituksen esityksissä (HE 358/2014 vp, HE 217/2016 vp) tuotiin esille yhdenvertaisuutta heiken-

tävänä asiana se, ettei Kelalla ole toimipistettä jokaisessa kunnassa ja ettei kaikilla hakijoilla ole edellytyksiä sähköiseen asiointiin. Ongelman ratkaisuna nähtiin kuitenkin se, että asiakkaat voivat laittaa hakemuksensa vireille myös suullisesti puhelimitse.

Valmisteluvaiheen asiantuntijaryhmän muistiossa korostettiin, että perustoimeentulotuen myöntämiseen ja sisältöön liittyy useita harkintaa edellyttäviä elementtejä, jotka tulisi ottaa huomioon, jos perustoimeentulotuen toimeenpano siirretään Kelaan. Asiantuntijatyöryhmän arviomuistiossa todetaan, että ”perustoimeentulotukea myönnettäessä harkintaa (osittain) sisältäviä säännöksiä ovat muun muassa velvollisuus ilmoittautua työtömäksi työnhakijaksi (2 a §), muut perusmenot (7 b §), alennettu perusosa (10 §) ja huomioon otettavat tulot ja varat (11 § ja 12 §)”²². Asiantuntijaryhmän arvion mukaan joko toimeentulotukilakia olisi tullut muuttaa ja tarveharkintaa vähentää tai vaihtoehtoisesti muuttaa Kelan toimintatapoja vastaamaan harkinnan käyttöä. Vaikka Kela-siirto-mallilla voidaan lisätä hakijoiden yhdenvertaisuutta, se edellyttäisi, että perustoimeentulotukeen liittyvää harkintaa vähennettäisiin ja normitettujen elementtien määrää lisättäisiin. Jos taas perustoimeentulotuessa säilytettäisiin harkinnanvaraiset elementit, perustoimeentulotuen tarkoitus ja luonne säilyisivät ennallaan, mutta yhdenvertaisuus ja henkilöstöressurssisäästöt eivät todennäköisesti toteutuisi yhtä laajasti.

Hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) uudistuksen malliksi esitettiin Kela-siirtoa. Uudistuksessa myös säilytettiin perustoimeentulotuki tarveharkintaisena etuutena. Hallituksen esityksessä perustoimeentulotukeen myös lisättiin harkintaa edellyttäviä menoja täydentävästä toimeentulotuesta, kuten muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot, lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot, lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen, ja välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot.

Tarkastushavaintojen ja Kela-sirrosta tehtyjen selvitysten²³ perusteella vaikuttaa siltä, että asiantuntijaryhmän esittämät riskit ovat ainakin osittain toteutuneet. Uudistuksella tavoiteltua säästöä toimeenpanon henkilöstöressursseissa ei ole saavutettu, ja uudistus on vaikuttanut sekä toimeentulotuen tasoon että myöntämisperusteisiin. Kela-siirto on lisännyt yhdenvertaisuutta, ja tämä on vähentänyt yksilöllistä tarveharkintaa.

Hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa tuotiin esiin muun muassa, että Kelan etuuskäsittelyn sisäisen ohjeistuksen roolia ja asemaa sekä tapauskohtaista harkintaa pitäisi hallituksen esityksessä avata kautta linjan. Lisäksi kirjallisen hakumenettelyn lisääntyvän käytön arvioitiin lisäävän syrjäytymistä.²⁴ Toimeentulotuen myöntöohjeiden päivityksillä ei pystytä kattamaan kaikkia mahdollisia hakijoiden tilanteita. Koska perustoimeentulotuen myöntämistä koskevat pykälät eivät myöskään tarjoa yksiselitteisiä puitteita harkinnan toteuttamiselle, jää harkinnan toteuttaminen ratkaisijan tulkinnan varaan.

Kela-siirron yhteydessä taloudellinen tuki ja sosiaalityö erotettiin toisistaan. Käytännössä Kelalle siirtyi taloudellisen tuen myöntämisen ohella myös harkintaa sosiaalityön tarpeesta ja tarvittaessa asiakkaan ohjaamista kunnan palvelujen piiriin. Asiantuntijaryhmä arvioikin, että Kela-siirto-

Jo valmisteluvaiheessa oli tiedossa, ettei tavoiteltuja säästöjä tulla saavuttamaan

Sosiaalityön ja taloudellisen tuen eriytymisen seurauksia ei arvioitu

mallissa sosiaalityön ja taloudellisen tuen välisen yhteyden heikkenemisen riski kasvaa. Hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa todettiin sama asia. Vaikka osassa kunnista etuuskäsittely oli eriytetty sosiaalityöstä, etuuskäsittely tapahtui pitkälti sosiaalityön ohjauksessa ja samassa organisaatiossa, jolloin sosiaalityön konsultointi oli helpompaa.

Hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) ei kuitenkaan arvioitu sitä, miten yksilöllinen tarveharkinta ja sosiaalityön harkinta Kelassa toteutetaan, ja millaisia vaikutuksia on sillä, että sosiaalipalvelujen piiriin hakeutuminen riippuu täysin asiakkaan valinnasta. Arvioimatta jäi myös se, millaisia vaikutuksia sähköisen järjestelmän välityksellä toteutettavalla hakijoiden ohjaamisella on kuntiin ja millaisia vaikutuksia uudistuksella on muihin asiakkaiden asioita hoitaviin tahoihin. Tarkastushavaintojen ja Kela-siirtoa koskevien selvitysten²⁵ tulosten mukaan edellä mainittuihin asioihin olisi pitänyt kiinnittää lain valmisteluvaiheessa merkittävästi enemmän huomiota.

Kiireetön toimeentulotukihakemusprosessi ennen Kela-siirtoa



Hakija hakee perustoimeentulotukea, täydentävää toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea kunnasta

palvelu-
pisteen
kautta

puhelin-
palvelun
kautta

verkko-
palvelun
kautta

postin
kautta



Hakemusta käsittelee

sosiaaliohjaaja
sosiaalityöntekijä
etuuskäsittelijä



Hakija saa päätöksen 7 arkipäivän sisällä

Kiireetön toimeentulotukihakemusprosessi Kela-siirron jälkeen ilman lisäselvityspyyntöä



Hakija hakee perustoimeentulotukea Kelalta

palvelu-
pisteen
kautta

puhelin-
palvelun
kautta

verkko-
palvelun
kautta

postin
kautta



Hakemusprosessiin osallistuvat palvelukanavasta riippuen

palveluasiantuntija
asiakkuusvastaava
etuuskäsittelijä



Hakija saa perustoimeentulotukea koskevan päätöksen 7 arkipäivän sisällä

hakijalla tulee olla päätös perustoimeentulosta ennen kuin voi hakea täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea kunnalta



Kela siirtää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevan hakemuksen kuntaan asiakkaan pyynnöstä



Hakija hakee itse täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea kunnalta

täydentävää ja ehkäisevää toimeentulohakemusta käsittelee kunnan etuuskäsittelijä, sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja



Hakija saa päätöksen 7 arkipäivän sisällä



3 Onko perustoimeentulotuen toimeenpanon Kela-siirrolla saavutettu sille asetettuja tavoitteita?

Perustoimeentulotuen toimeenpano Kelassa on osoittautunut ennakoitua työläämmäksi ja vaativammaksi. Uudistus ei ole tehostanut perustoimeentulotuen myöntämisenettä odotetulla tavalla. Perustoimeentulotuen ratkaisijoiden työhön ja sen vaativuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat ratkaisutyölle asetetut määrälliset ja laadulliset tavoitteet, hakemusten ja hakijoiden kokonaistilanteen hahmottaminen sekä tarkistusratkaisujen käsittely.

Uudistuksen tavoitteena oli, että henkilöt ja kotitaloudet voisivat jatkossa hakea etuudet Kelasta ilman asiointia kunnan sosiaalitoimessa ja että Kela myöntäisi asiakkaan vireillä olevat ensisijaiset etuudet ennen perustoimeentulotukea. Etuuksien tarkoituksenmukainen käsittelyjärjestys on toteutunut vain osittain. Kelassa perustoimeentulotukiasiakkaille on kehitetty toimintatapoja ja palvelumuotoja, joissa on aikuissosiaalityön piirteitä.

Uudistuksella tavoiteltiin aikuissosiaalityön resurssien vapautumista perustoimeentulotukityöstä varsinaiseen sosiaalityöhön. Tarkastuksen havainnot tukevat myös muissa selvityksissä saatuja tuloksia²⁶. Kunnissa tehdään edelleen perustoimeentulotukeen liittyviä työtehtäviä, ja uudistus on paikoin lisännyt sosiaalityöntekijöiden osuutta perustoimeentulotukityössä. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että ehkäisevän toimeentulotuen menot jatkavat kasvuaan ja pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus ei ole ainakaan vielä pienentynyt. Näihin asioihin on tietenkin voinut vaikuttaa myös monet muut tekijät kuten yleinen taloustilanne.

Tarkastuksen perusteella uudistus on lisännyt sosiaali- ja terveyspalvelujen ja erityisesti asumispalvelujen tuottamisesta kunnille aiheutuvia menoja. Tarkastuksen havainnot osoittivat, että kunnat rahoittavat täydentävällä toimeentulotuella asumispalveluyksiköissä asuvien asiakkaiden ateriapalvelumaksuja. Tarkastuksen havainnot viittaisivat myös siihen, että uudistus on vaikuttanut jossain määrin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittäviin asiakasmaksutuloihin. Kunnilta haetaan aikaisempaa enemmän huojennuksia erityisesti asumispalveluyksiköiden hoiva- ja ateriakustannuksiin.

3.1 Perustoimeentulotuen toimeenpano Kelassa on osoittautunut ennakoitua vaativammaksi

Perustoimeentulotuen ratkaisutyö on osoittautunut Kelassa ennakoitua työläämmäksi ja vaativammaksi. Hallituksen esityksessä oletettiin, että perustoimeentulotukea voitaisiin hakea suurelta osin samoilla selvityksillä, kuin Kelan toimeenpanemat ensisijaiset etuudet edellyttävät. Vaikka Kelalla on huomattava määrä tietoa asiakkaasta, perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisutyö edellyttää kuitenkin sellaisia tietoja asiakkaasta, joita Kelalla ei

Perustoimeentulotuki poikkeaa luonteeltaan ensisijaisista etuuksista

ole. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi hakijan menot ja varallisuus, joita ei pääsääntöisesti tarvita ensisijaisten etuuksien myöntämisessä. Tiedot tarvitaan myös koko kotitalouden osalta, koska perustoimeentulotuki on kotitalousperusteinen tuen muoto. Niin ikään ratkaisua tehtäessä tulee hahmottaa hakijakotitalouden kokonaistilanne. Lisäksi yksittäinen hakemus saattaa sisältää jopa kymmeniä ratkaisuun vaikuttavia liitteitä. Nämä asiat lisäävät perustoimeentulotuen käsittelyn työläisyyttä. Myös tarkistusratkaisujen suuri määrä lisää hallinnollista työtä ja pidentää asiakkaan toimeentulotukihakemuksen kokonaiskäsittelyaikaa. Ratkaiseminen on työntensiivistä, ja sähköisiä järjestelmiä kehittämällä sitä voidaan tehostaa vain osittain.

Perustoimeentulotuen käsittelyn siirtämisellä Kelaan pyrittiin siihen, että ensisijaiset etuudet, kuten yleinen asumistuki ja Kelan maksama sairauspäiväraha, myönnettäisiin hakijalle ennen perustoimeentulotukea. Tätä tavoitetta ei ole täysin saavutettu. Tilannetta selittää osin se, että perustoimeentulotukipäätös tulee tehdä seitsemän arkipäivän sisällä, kun taas ensisijaisissa etuuksissa käsittelyaika on huomattavasti pidempi. Viimeisijaisen perustoimeentulotuen myöntäminen ennen ensisijaisen etuuden ratkaisemista ja myöntämistä heikentää yhden luukun periaatteen tavoitetta.

Asioiden käsittely yhdessä

Hallintolaki (434/2003) 5 luku 25 §: ”Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemistä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.”

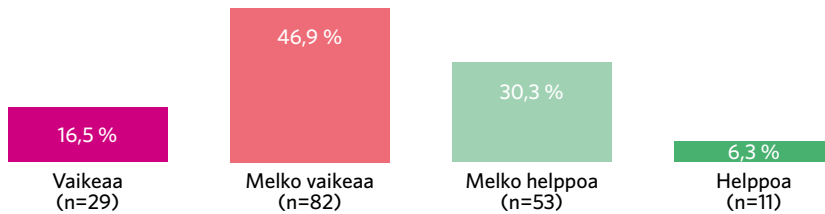
Kelan palvelupisteissä uudistus on edellyttänyt toimintamuotojen kehittämistä paremmin vastaamaan paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden tarpeita. Perustoimeentuloasiakkaiden määrä palvelupisteissä on ollut ennakoitua suurempi ja tämä on vähentänyt muiden Kela-asiakkaiden asiointia palvelupisteissä.

Kiire vaikeuttaa perustoimeentulotuen ratkaisutyötä

Perustoimeentulotuen ratkaisijoille kohdennettuun kyselyyn vastanneista 55 prosenttia oli toiminut ratkaisijana yli kaksi vuotta, vajaa kolmannes 1–2 vuotta ja 16 prosenttia oli tehnyt ratkaisutyötä alle vuoden. Lisäksi noin 27 prosenttia vastaajista oli toiminut aiemmin kunnassa toimeentulotukeen liittyvissä tehtävissä ja erityisesti etuuskäsittelijöinä. Valtaosalla vastaajista oli näin ollen kohtuullisesti kokemusta perustoimeentulotuen ratkaisemisesta.

Yli 60 prosenttia perustoimeentulotuen ratkaisijoille kohdennettuun kyselyyn vastanneista koki melko vaikeaksi tai vaikeaksi yksittäisen hakemuksen ratkaisemiselle asetetussa tavoiteajassa pysymisen (20–30 min) (kuvio 1). Kyselyn toteuttamisen aikaan, keväällä 2019, etuuskäsittelijöiden

tavoitteena oli ratkaista 15 hakemusta päivässä. Kela korostaa kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että Kela ei ole asettanut ratkaisijoille valtakunnallisesti yhtenäistä määrätavoitetta. Tavoiteajan saavuttamisen vaikeaksi kokeneiden vastaajien vastauksissa korostuivat hakemusten monimutkaisuus sekä asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisen vaikeus, hakemusten erilaisuus ja yhteydenpito asiakkaisiin sekä yhteistyökumppaneihin.



Kuvio 1: Ratkaisijoiden arviot toimeentulohakemuksen ratkaisulle asetetun tavoiteajan saavuttamisesta (n=175, vastausprosentti 75) (Lähde: Kelan perustoimeentulotuen ratkaisijoille kohdennettu kysely 2019)

Ratkaisijoiden vastausten perusteella perustoimeentulotuen ratkaisutyö ei vastaa sitä, mitä siirron valmisteluvaiheessa ennakoitiin. Hallituksen esityksen HE 358/2014 vp mukaan perustoimeentulotukea voitaisiin hakea suurelta osin samoilla selvityksillä, mitä Kelan toimeenpanemat ensisijaiset etuudet edellyttävät. Esityksessä ei otettu huomioon sitä, että ensisijaiset etuudet eivät pääsääntöisesti edellytä mitään tietoja hakijan tai hakijaperheen menoista tai varallisuudesta. Perustoimeentulotuen myöntämisessä sen sijaan huomioidaan hakijan ja hänen kotitaloutensa menot, tulot ja varallisuus. Niin ikään asiakkaan tai asiakasperheen kokonaistilanne täytyy hahmottaa jokaista ratkaisua tehtäessä. Lisäksi perustoimeentulotuki kotitalousperusteisena tuen muotona edellyttää, että tiedot tarvitaan koko kotitalouden osalta. Tämä lisää perustoimeentulotuen käsittelemisen työläyttä. Perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisutyö edellyttää siten varsin paljon sellaisia tietoja, joita Kelalla ensisijaisten etuuksien hakemusten perusteella ei ole valmiina.

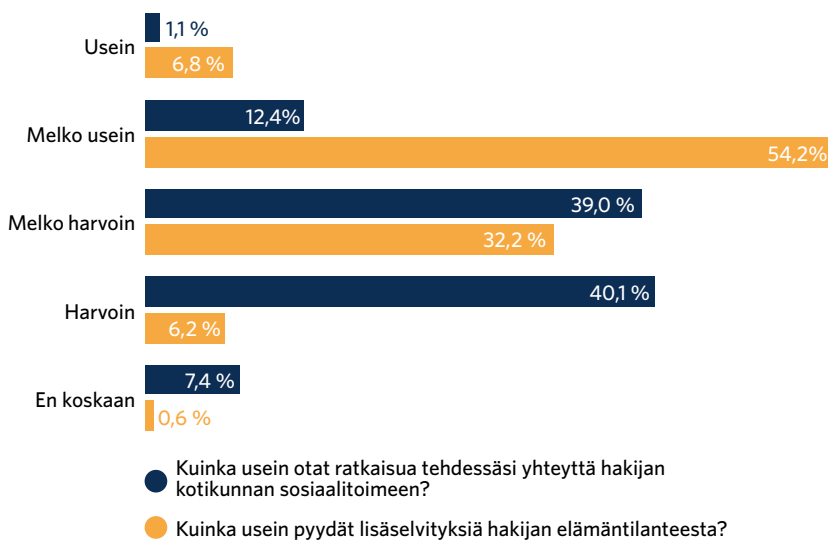
Hakemusten monimutkaisuuden ja asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisen ohella ratkaisijat kokivat hakemusten erilaisuuden vaikeuttavan yksittäiselle hakemukselle asetettuun ratkaisutavoiteaikaan pääsemistä. Koska yksittäisten hakemusten vaatima työ määrä vaihtelee suuresti (minuuteista tunteihin), koettiin määrällisten tavoitteiden sopivan huonosti perustoimeentulotuen ratkaisutyöhön. Lisäksi hakemuksen ratkaisutyön sujuvuuteen ja hakemusten kokonaiskäsitelyaikaan vaikuttavat myös tarkistusratkaisujen suuri määrä ja toistuvat myöntöohjeiden päivitykset. Näiden tekijöiden vuoksi hakemusten ratkaisemiseen kuluva aika tuskin voidaan merkittävästi lyhentää järjestelmiä kehittämällä.

Yhtenä aikaa vievänä ratkaisutyönvaiheena pidettiin yhteydenottoja asiakkaisiin ja yhteistyökumppaneihin. Puhelinsoitto on ensisijainen keino pyytää asiakkaalta hakemuksen ratkaisemisessa tarvittavia lisäselvityksiä. Puheluihin ja asiakkaan tavoitteluun kuluu kuitenkin usein paljon aikaa. Esimerkiksi vuonna 2018 perustoimeentulotuen ratkaisuja tehtiin noin 1,9 miljoonaa kappaletta, joista noin viidennekseen pyydettiin lisäselvityksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa satojatuhansia puheluita vuodessa. Lisäksi perustoimeentulotuen ratkaisijat soittavat yhteistyökumppaneille,

Vuonna 2018 Kela pyysi
lisäselvityksiä noin 365 000
perustoimeentulotukipäätökseen

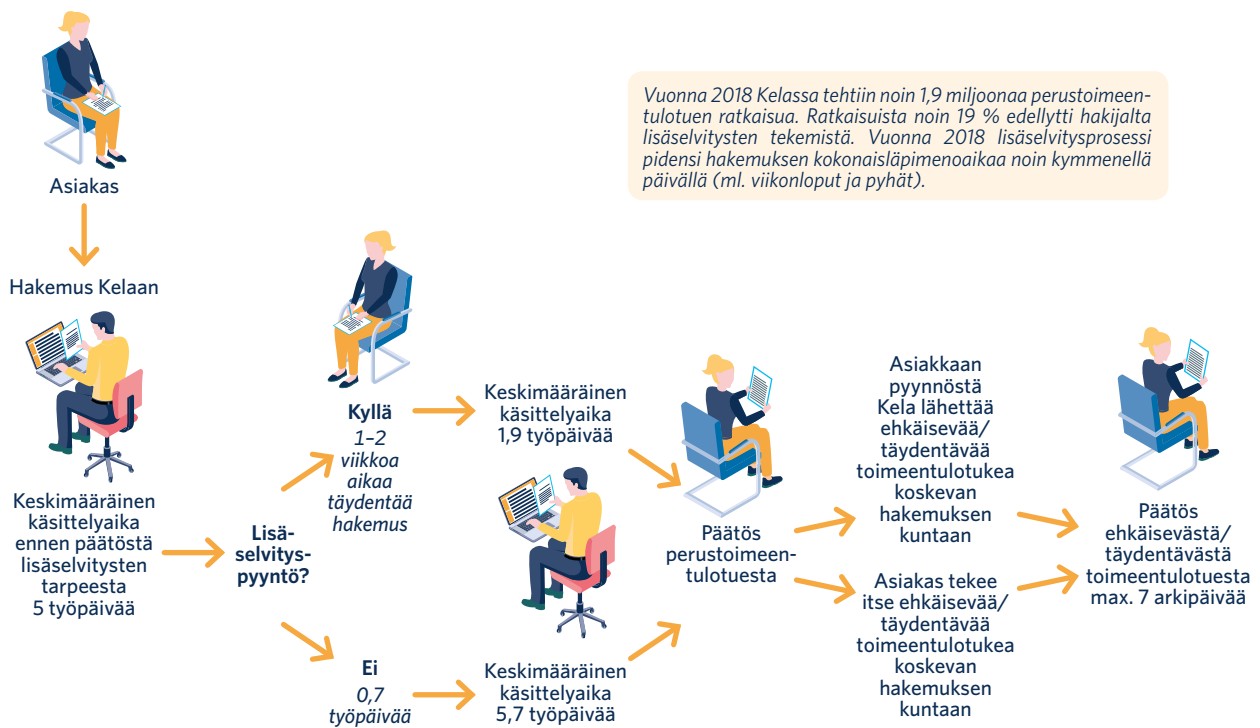
kuten kuntien sosiaalitoimelle, TE-palveluihin, sähköyhtiöihin, terveyskeskuksiin ja/tai sairaaloihin, mikä myös pidentää hakemuksen ratkaisuaikaa. Näin ratkaisijat pyrkivät varmistamaan asioita muodostaessaan kuvaa hakijan tilanteesta.

Yli 60 prosenttia vastaajista arvioi pyytävänsä melko usein tai usein lisäselvityksiä asiakkaan elämäntilanteesta. Vastaajista noin 80 prosenttia arvioi ottavansa yhteyttä hakijan kunnan sosiaalitoimeen harvoin tai melko harvoin. Yhteydenotot kuntaan vaikuttavat harvinaisilta, vaikka esimerkiksi perusosan alentamisen yhteydessä tulisi tarvittaessa keskustella asiakkaan tilanteesta sosiaalitoimen kanssa²⁷. Noin 65 prosenttia vastaajista koki, että yhteydenottaminen kunnan sosiaalitoimeen on hankalaa. Vastausten perusteella tämä johtuu ensisijaisesti kuntien vähäisistä soittoajoista. (Kuvio 2.)



Kuvio 2: Ratkaisijoiden arviot lisäselvitysten pyytämisestä ja sosiaalitoimeen yhteydenottamisen yleisyydestä (n=177, vastausprosentti 76). (Lähde: Kelan perustoimeentulotuen ratkaisijoille kohdennettu kysely 2019)

Vuoden 2018 vajaasta 2 miljoonasta perustoimeentulotuen ratkaisusta noin 450 000 oli tarkistusratkaisuja. Tarkistusratkaisu tehdään esimerkiksi alun perin virheellisestä ratkaisusta tai siksi, että asiakkaan tilanne on muuttunut. Kelan tarkastuskertomusluonnosta koskevan lausunnon mukaan tarkistusratkaisu syntyy usein myös siksi, että asiakas on toimittanut vaadittavan lisäselvityksen määräajan umpeuduttua. Tarkistusratkaisujen suuri määrä lisää hallinnollista työtä, kuormittaa toimeenpanoa ja pidentää asian kokonaiskäsitelyaikaa, koska yhden ratkaisun sijasta joudutaan tekemään kaksi tai useampi ratkaisu. (Kuvio 3.)



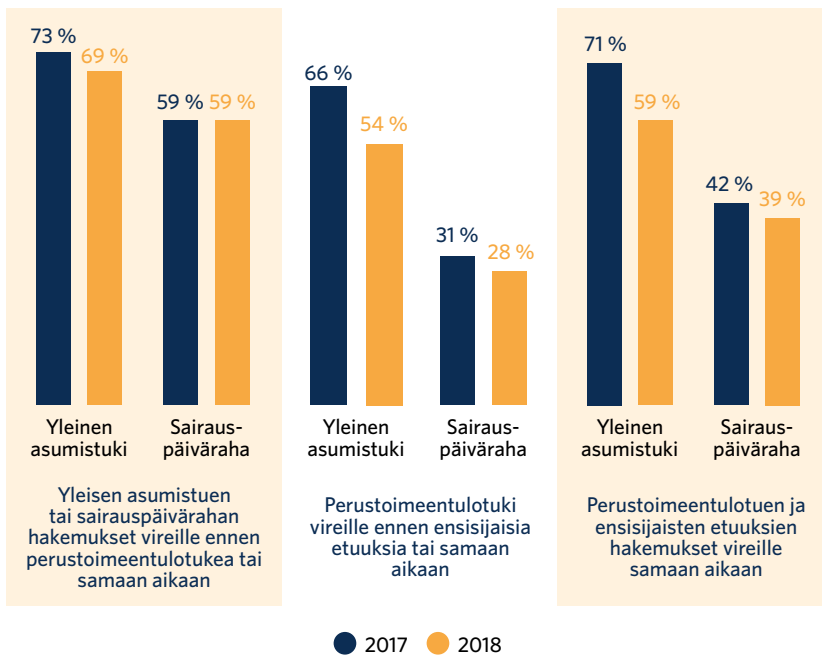
Kuvio 3: Toimeentulotuen hakeminen Kelasta ja kunnan sosiaalitoimesta

SOSTEn tekemän tutkimuksen mukaan Kelan toimihenkilöiden sosiaalityön asiantuntemuksen koki riittämättömäksi 70 prosenttia sosiaalityöntekijöistä, 56 prosenttia Kelan toimihenkilöistä ja 37 prosenttia Kelan johdosta²⁸. Toimeentulotukilaki sisältää kuitenkin harkintaa edellyttäviä säännöksiä²⁹ ja harkinta edellyttää sosiaalityön osaamista. Lisäksi Kelan perustoimeentulotuen ohjeista³⁰ löytyy ainakin 20 erilaista tilannetta, jotka edellyttävät harkintaa hakemusta ratkaistaessa.

Yhden luokun periaatteen hyödyt olisivat suuremmat, jos tavoiteltu hakemusten käsittelyjärjestys toteutuisi

Hallintolain (434/2002) 25 § edellyttää, että viranomaisen käsittelee asiat yhdessä, mikäli viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisuun. Ensisijaisia etuuksia koskevat päätökset vaikuttavat merkittävästi perustoimeentulotuen ratkaisuun. Kela-siirrolla pyrittiin siihen, että ensisijaiset etuudet, kuten yleinen asumistuki ja Kelan maksama sairauspäiväraha, myönnettäisiin hakijalle ennen perustoimeentulotukea. Näin voitaisiin joissain tilanteissa vähentää toimeentulotuen tarvetta³¹ ja vaikuttaa siihen, ettei perustoimeentulotukea jouduttaisi maksamaan myöhemmin takaisin ensisijaisesta etuudesta. Tavoitteen mukainen käsittelyjärjestys vähentäisi myös perustoimeentulotukeen liittyvää hallinnollista työtä.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten yleisen asumistuen, Kelan maksaman sairauspäivärahan ja perustoimeentulotuen hakemusten yhdessä ratkaiseminen ja käsitteleminen ovat toteutuneet. Tulokset osoittavat, että samaan aikaan vireillä olevista yleisen asumistuen hakemuksista valtaosa ratkaistaan ennen tai yhtä aikaa perustoimeentulotuen kanssa riippumatta hakemusten saapumisjärjestyksestä (kuvio 4).



Kuvio 4: Kuinka suuri osuus yleisen asumistuen ja sairauspäivärahan hakemuksista käsiteltiin perustoimeentulotuen hakemuksen kanssa yhtä aikaa tai sitä ennen vuosina 2017 ja 2018? (Lähde: Korpela 2019)

Tilanne heikentyi vuonna 2018 verrattuna vuoteen 2017. Sairauspäivärahan osalta tavoite saavutettiin vuonna 2018 edellisvuotta heikommin, ja sen käsittely yhtä aikaa tai ennen perustoimeentulotukea on selvästi harvinaisempaa verrattuna yleiseen asumistukeen. Mikäli hakijalle myönnetään perustoimeentulotukea ilman tietoa esimerkiksi asumistuen ratkaisusta ja vasta tämän jälkeen ratkaistaan asumistuki, toimeentulotukea on maksettu liikaa ja se peritään takaisin asumistuesta. Hakemusten saapumisjärjestys vaikuttaa siten, että useimmiten ensisijainen etuus käsitellään ennen perustoimeentulotukea tai sen kanssa samaan aikaan silloin, kun se on tullut vireille aiemmin.

Perustoimeentulotuen ratkaisijoiden vastausten perusteella järjestelmä ilmoittaa ratkaisijalle, onko asiakkaalla muita etuusasioita vireillä. Vastaajista 85 prosenttia kertoi kyllä pyytävänsä ensisijaisen etuuden käsittelemään ratkaisemaan hakemuksen ennen perustoimeentulotuen hakemuksen ratkaisua. Tästä huolimatta vajaa puolet vastaajista kuitenkin kertoi ratkaisevansa perustoimeentulotuen hakemuksen muista vireillä olevista hakemuksista riippumatta.

Käsittelyjärjestyksiä selittää osin se, että perustoimeentulotukipäätös pitää tehdä lakisääteisesti seitsemän arkipäivän kuluessa. Ensisijaisissa etuuksissa käsittelyaika-rajat ovat pidemmät. Jos viimesijainen perustoimeentulotuki myönnetään ennen kuin ensisijainen etuus on ratkaistu, ei yhden luukun periaate toteudu tavoitteen mukaisesti. Yhden luukun periaate toimii parhaiten, kun toisistaan riippuvaiset päätökset tehdään tarkoituksenmukaisessa järjestyksessä. Parhaimmassa tapauksessa perustoimeentulotuen tarve poistuisi kokonaan, jos ensisijaisen etuuden hakemus ratkaistaisiin ja laitettaisiin maksuun ennen perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisemista. Yhden luukun periaatteen toteutumista tukee se, että Kelalla on tieto asiakkaan ensisijaisista etuuksista. Mikäli jokin asiakkaalle kuuluva ensisijainen etuus on hakematta, Kela voi ohjata asiakkaan hakemaan sitä.

Yhden luukun periaatteen edut toteutuvat vain osittain

Uudistus muutti Kelan palvelupisteiden toiminnan

Osa perustoimeentulotuen hakijoista tarvitsee enemmän konkreettista apua hakulomakkeiden täyttämässä ja verkkoasioinnissa kuin muut Kelan asiakasryhmät. Kelan palvelumuotoja on kehitetty vastaamaan paremmin perustoimeentulotuen asiakkaiden tarpeisiin kuten asiakkuusvastaava-palvelu.

Haastatellut Kelan palveluasiantuntijat arvioivat, että jopa 50–70 prosenttia palvelupisteissä asioivista on toimeentulotukiasiakkaita ja muiden etuuskien asiakkaat ovat siirtyneet asioimaan enemmän verkossa. Perustoimeentulotuesta näyttäisi tulleen etuus, joka sitoo eniten Kelan asiakaspalveluresursseja. Vuonna 2017 kaikista palvelupiste-, puhelin- ja etäpalveluasioinnoista noin 30 prosenttia koski yksinomaan perustoimeentulotukea. Tilastoituja perustoimeentulotukea koskevia palvelutapahtumia oli yhteensä noin 2,1 miljoonaa kappaletta. Määrä oli 1,3 miljoonaa kappaletta enemmän verrattuna työttömyysturvaan liittyneisiin asiointikertoihin, joita oli toiseksi eniten.

Palveluasiantuntijat kokivat perustoimeentulotuen olevan monimutkainen etuus, jossa asiakkaan kokonaisvaltainen tilanne tulee kartoittaa hakemuksen teon yhteydessä. Palveluasiantuntijat eivät kuitenkaan voi päättää hakemuksen ratkaisuun tai kiireellisyyteen liittyvistä asioista. He kokivat, että perustoimeentulotuen myöntöohjeissa tapahtuviin muutoksiin ei aina ole riittävästi aikaa perehtyä ja itseopiskeluun toivottiin voitavan käyttää enemmän työaikaa. Toisaalta perustoimeentulotuen taustatuen koettiin toimivan hyvin. Tarkastuskertomusluonnosta koskevassa lausunnossaan Kela toteaa, että myöntöohjeiden muutokset ovat olleet vuonna 2019 vähäisiä.

Työn hyvinä puolina palveluasiantuntijat toivat haastatteluissa esiin muun muassa sen, että päätökset ovat samanlaisia ja tasavertaisempia. Osa koki, että heidän tavoitteenaan on ollut myös vastuuttaa asiakkaita enemmän omatoimisuuteen. Asiakkaiden oppiessa omatoimisemmiksi palvelua pystytään tarjoamaan paremmin niille asiakkaille, jotka tarvitsevat eniten tukea ja apua esimerkiksi hakemuksen tekemisessä. Toisaalta palveluasiantuntijat kokivat, että osa asiakkaista tarvitsee toistuvasti apua ja tukea samoissa asioissa.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä asiakaspalvelupisteissä on kehitetty uusia palvelumuotoja ja muokattu palvelumuotoja vastaamaan paremmin perustoimeentulotuen asiakkaiden tarpeisiin. Esimerkiksi toimipisteiden aulatiloissa tapahtuvaa palveluopastusta on lisätty. Vuoronerolla jonotettavaa palvelua on vähennetty tai se on poistettu kokonaan. Ajanvarauspalvelua on puolestaan lisätty. Kela toteaa tarkastuskertomusluonnosta koskevassa lausunnossaan, että etuuskäsittelijät voivat tarjota moniammatillista palvelua erityistä tukea tarvitseville asiakkaille.

Ajanvarauspalvelu mahdollistaa hakemuksen tekemisen hyvin myös asiakkaille, joilla on vaikeuksia muuten saada hakemusta tehtyä. Palveluasiantuntijat kokivat, että he osaavat kysyä oikeat asiat hakemukseen ja pysyvät neuvomaan asiakkaita, miten hakemus pitäisi täyttää. Palveluasiantuntija voi myös kirjoittaa hakemukseen ratkaisijalle viestin, että asiakkaan tilannetta tulee selvittää tarkemmin. Näin hakemuksista tulee parempia ja mahdolliset lisäselvityspyynnöt vähenevät. Kela toi tarkastuskertomusluonnosta koskevassa lausunnossaan esiin, että palveluasiantuntija voi myös tarvittaessa välittää tietoa ratkaisijalle asiakkaan tilanteesta Kelan järjestelmien avulla. Kaikilla asiakkailla ei kuitenkaan ole edellytyksiä päästä Kelaan työstämään hakemusta asiantuntijoiden avustuksella.

Enemmistö Kelan palvelupisteiden asiakkaista on perustoimeentulotuen asiakkaita

Uutena palvelumuotona on otettu käyttöön asiakkuusvastaavapalvelu erityistä tukea tarvitseville perustoimeentulokiasiaakkaille. Palvelussa mukana olevat asiakkaat saavat suoran puhelinnumeron asiakkuusvastaavalleen, jonka kanssa voidaan hoitaa kaikki Kelan etuusasiat kokonaisvaltaisesti. Lisäksi asiakkuusvastaavat voisivat luoda toimivampaa viranomaisyhteistyötä. Palvelumuoto vie Kelan asiakaspalvelua lähemmäs sosiaalitoimistojen palveluja. Palveluasiantuntijoiden mukaan yhteydenotto Kelasta kuntiin on suhteellisen harvinaista. Pääsääntöisesti kunnat ovat yhteydessä Kelaan. Vaikka Kelan ja kunnan väliselle yhteydenpidolle on olemassa erilaisia sähköisiä yhteydenpitovälineitä, eri yhteydenpitovälineiden käytössä on toimistojen välillä eroja.

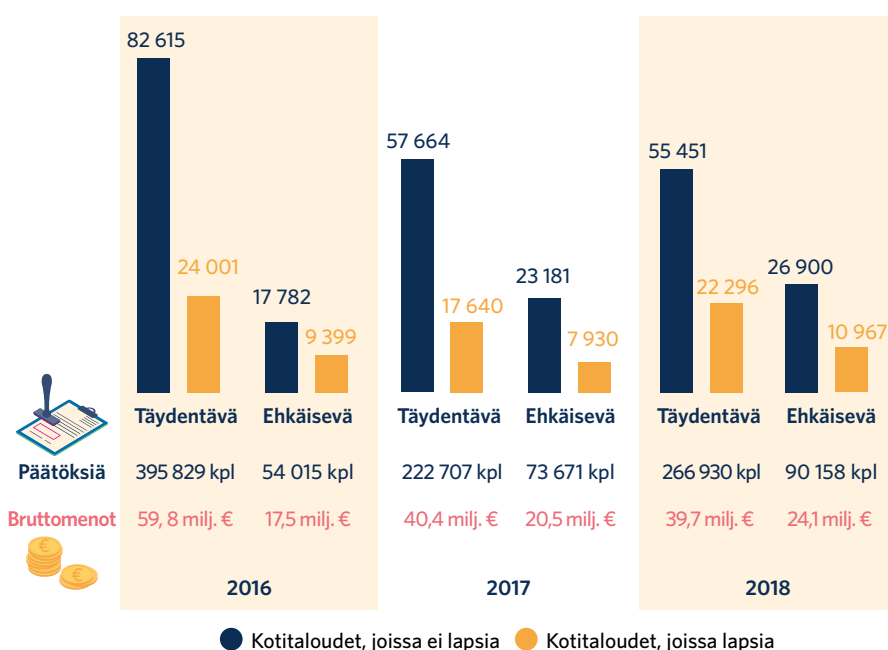
3.2 Perustoimeentulotukeen liittyvä työ ei ole kunnissa vähentynyt odotusten mukaisesti

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut sosiaalityön aseman vahvistaminen kunnan sosiaalihuollossa, jolloin osa perustoimeentulotuen myöntämiseen käytetyistä sosiaalihuollon ammattihenkilöstön henkilötyövuosista olisi mahdollista siirtää kunnan sisällä uuden sosiaalihuoltolain mukaisiin tehtäviin. Tarkastuksen mukaan näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Uudistuksen myötä osa kuntien aikuissosiaalityön piirissä olevista asiakkaista siirtyi Kelan asiakkaiksi, jolloin kunnissa käytössä olleet erilaiset toimintatavat eivät enää toimineet. Myös kuntien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kasvaneet päätösmäärät ovat lisänneet kunnissa työmäärää ja sitoneet sosiaalityöntekijöiden työpanosta. Kuntien sosiaalityössä tehdään edelleen varsin runsaasti perustoimeentulotukeen liittyvää työtä. Kelan ja kuntien välisen yhteistyön perustuminen sähköisen tietojärjestelmän kautta välitettyihin ilmoituksiin lisää hallinnollisia kustannuksia ja kohdentaa sosiaalityön resursseja varsinaisesta sosiaalityöstä hakijoiden tavoittelemiseen. Asiakkaiden ongelmien havaitseminen ja niistä eteenpäin välittäminen kunnille on siirtynyt Kelalle, mikä pitkittää ongelmiin puuttumista kunnissa.

Toisin kuin hallituksen esityksessä oletettiin, uudistus ei ole ainakaan vielä vähentänyt pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden määrää. Kela ohjaa kuntiin myös hakijoita, joilla ei ole sosiaalityön tarvetta ja päinvastoin. Perusosan alentamisilmoitusten kasvu viittaa siihen, että perustoimeentulotuen myöntämiskäytännöt ovat yhdenmukaistuneet ja samalla muuttuneet. Tarveharkinnan väheneminen sekä Kelan ja kunnan väliset tiedonvälityskäytännöt perusosan alentamispäätöksestä ja sen tarpeellisuudesta voivat johtaa siihen, että samoista henkilöistä tehdään useita ilmoituksia. Aikuissosiaalityössä kuluu aikaa näiden henkilöiden tavoittelemiseen, mikä on pois muusta asiakastyöstä.

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kasvavat hakemusmäärät lisäävät työtä ja hallinnollisia kustannuksia

Täydentävän toimeentulotuen menot ja saajakotitalouksien määrät ovat odotetusti laskeneet, koska osa aikaisemmin täydentävään toimeentulotukeen kuuluvista menoista siirrettiin perustoimeentulotukeen. Osa siirrettävistä menoista kohdistui lapsiperheisiin, minkä seurauksena täydentävän toimeentulotuen olisi pitänyt kohdistua entistä voimakkaammin kotitalouksiin, joissa ei ole lapsia. Tulosten mukaan näin ei kuitenkaan ole käynyt, vaan täydentävää toimeentulotukea saaneista kotitalouksista on kasvanut niiden kotitalouksien osuus, joissa on lapsia. Vuonna 2016 täydentävää toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 22,5 prosentissa oli lapsia. Vastaava osuus vuonna 2018 oli 28,7 prosenttia. Ehkäisevän toimeentulotuen menot ovat sen sijaan jatkaneet kasvuaan. (Kuvio 5.)



Kuvio 5: Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menot, päätökset ja saajakotitaloudet 2016–2018 (Lähde: Cammarano & Sjöholm 2019, THL 2019)

Vaikka täydentävän toimeentulotuen menot ovat vähentyneet, ovat täydentävän toimeentulotuen päätösmäärät kuitenkin kasvaneet. Kuntaliiton selvityksen mukaan täydentävän toimeentulotuen päätösmäärät ovat kasvaneet noin 20 prosentilla vuodesta 2017 vuoteen 2018. Samaan aikaan ehkäisevän toimeentulotuen päätösmäärät ovat lisääntyneet noin 22 prosentilla.³² (Kuvio 5.) Kasvaneet päätösmäärät ovat lisänneet kuntien aikuissosiaalityössä hallinnollisen työn määrää.

Perustoimeentulotukeen täydentävästä toimeentulotuesta lisätyt elementit ovat tarkastuksen ja muiden selvitysten³³ perusteella muuttuneet myöntämisperusteiltaan aiempaa vaikeammin saataviksi, mikä on synnyttänyt painetta kuntien myöntämälle ehkäisevälle ja täydentävälle toimeentulotuella. Ehkäisevä toimeentulotuki on toimeentulotukilaissa määritelty perus- ja täydentävää toimeentulotukea yleisemmin. Sitä voi saada osin menoihin, joita voidaan tarveharkinnan perusteella korvata myös muita toimeentulotukilajeista esimerkiksi asumisen turvaamiseksi tai muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Kunta päättää itse, millaisiin menoihin tukea myönnetään. (Toimeentulotukilaki 1412/1997 13 §.) Lisäksi Kelan palveluiden aukioloaikojen ulkopuolella kunta voi myöntää välttämättömän ja kiireellisen avun turvaamiseksi ehkäisevää toimeentulotukea ilman, että hakijalle on tehty kyseiselle ajanjaksolle päätös perustoimeentulotuesta³⁴.

Sosiaalityön asiantuntijoiden haastatteluissa kävi ilmi, että kunnat ovat ryhtyneet myöntämään ehkäisevää toimeentulotukea perustoimeentulotukeen kuuluviin menoihin. Ehkäisevän toimeentulotuen menot kasvoivatkin voimakkaasti vuosina 2017 ja 2018 (ks. kuvio 5). Tämä johtuu osittain siitä, että perustoimeentulotuen hakemuksen saaminen kiireelliseen käsittelyyn on tiukentunut ja Kela ei aina hyväksy menoja perustoimeentulotukeen kuuluviksi menoiksi (vuokravakuudet, avustettu muutto, sähkölaskut kokonaisuudessaan, lääkkeet). Lisäksi Kelan etuustoiminnassa on vaikea seurata yksittäisten asiakkaiden tilanteita, minkä seurauksena osalle asiakkaista kertyy rästimaksuja. Asiakas on voinut esimerkiksi saada perustoimeentulotukea joihinkin menoihin, mutta ei ole käyttänyt saatua tukea niiden kattamiseen. Tällaisessa tilanteessa asiakas saattaa tulla sosiaalitoimeen ja hakea tukea jo kertaalleen perustoimeentulotuella katettuihin menoihin. Jos kysymys on välttämättömästä tuen tarpeesta, kuten hädän välttämisestä, kunta maksaa vuokratilastit ehkäisevänä toimeentulotukena. Tällaiset tilanteet lisäävät toimeentulotukeen liittyviä käsittelykustannuksia ja perustoimeentulotukeen kuuluvien menojen maksamista kahteen kertaan.

Kuntaliiton selvityksen mukaan kunnat arvioivat maksaneensa perustoimeentulotuen menoja ehkäisevästä toimeentulotuesta tammi-huhtikuussa 2017 valtakunnallisesti 2,4 miljoonaa euroa³⁵. Tarkastuksen ja muiden selvitysten³⁶ perustella erityisesti asumisessa ja muuttoon sekä lääkkeisiin liittyvissä menoissa on tapahtunut kohtuullistamista ja normittamista, mikä on puolestaan kiristänyt niiden myöntämistä. Edellä mainituissa, ehkäisevän toimeentulotuen käyttötilanteissa, on kuitenkin kunnittaista vaihtelua. Toisaalta täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rajat eivät ole täysin selkeät.

Perustoimeentulotukeen liittyvä työ vie edelleen sosiaalityöntekijöiden aikaa

Yksi Kela-siirron keskeisimpiä tavoitteita oli ”vapauttaa” kuntien sosiaalityön resursseja perustoimeentulotuen hakemusten käsittelystä ja rutiinimaisesta perustoimeentulotuen laskemisesta ja tätä kautta luoda edellytyksiä varsinaiselle sosiaalityölle ja sen kehittämiseksi. Kunnissa, joissa perustoimeentulotukea olivat tehneet etuuskäsittelijät, haastatellut sosiaalityön asiantuntijat totesivat, että resursseja ei ole yksiselitteisesti vapautunut muuhun sosiaalityöhön. Heidän mukaansa tämä johtuu ennen kaikkea etuuskäsittelijöiden määrän vähentämisestä, jolloin ei ole ollut olemassa henkilöstöä, jonka työpanos olisi voitu kohdentaa muuhun toimintaan.

Ehkäisevällä toimeentulotuella katetaan perustoimeentulotuen menoja

Sosiaalityön asiantuntijoiden haastattelut vahvistivat aikaisemmissa selvityksissä³⁷ saatuja tuloksia. Kuntien aikuissosiaalityössä tehdään edelleen paljon perustoimeentulotukeen liittyvää työtä. Hallintolain (434/2003) 8.1 §:n mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvä neuvonta ja asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen kuuluvat toimivaltaiselle viranomaiselle, perustoimeentulotuen osalta Kelalle, ja kunnille kuuluu hallintolain 8.2 §:n nojalla asiakkaiden opastamisvelvollisuus toimivaltaiseen viranomaiseen. Tarkastuksen mukaan kunnat tekevät kuitenkin edelleen heidän toimivaltansa ulkopuolelle kuuluvaa työtä. Tulosten mukaan aikuisosiaalityön resursseja kuluu asiakkaiden neuvontaan, asiakkaiden perustoimeentulotuen hakemisessa auttamiseen, oikaisuun liittyviin tehtäviin ja erilaisten perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvien lausuntojen ja lisäselvitysten kirjoittamiseen.

Sosiaalityön asiantuntijoiden haastattelujen perusteella yhteydenotot Kelaan ja tarkistusten vaatiminen tehtyihin perustoimeentulotuen päätöksiin ovat muodostuneet uudistuksen jälkeen osaksi aikuissosiaalityön ammattilaisten työtä. Vuonna 2018 yhteistyökumppanit (ml. sosiaalitoimi) soittivat Kelaan yhteensä 106 187 perustoimeentulotukea koskevaa puhelua (yli 400 puhelua työpäivässä). Määrä on yli kolminkertainen verrattuna esimerkiksi yhteistyökumppaneilta tuleviin työttömyysturvaan koskeviin pueluihin. Viranomaislinjalla jonottaminen vie työaikaa ja on pois välittömästä asiakastyöstä. Joissakin haastatelluissa kunnissa on kehitetty sosiaalityötä ja otettu käyttöön uudenlaisia toimintatapoja³⁸. Osa uusista käyttönotetuista toimintamuodoista liittyy osin toimeentulotuen eri osien toimeenpanon jakautumiseen kuntien ja Kelan kesken eli ns. kahdelle luukulle. Kahden luukun -malli on synnyttänyt asiakasohjaustarvetta, johon on pyritty vastaamaan sosiaalityön päivystyksellä. Tarkastus viittaa siihen, että välitystilien käyttö on yleistynyt uudistuksen myötä, mikä johtuu ainakin osittain taloudellisen tuen ja sosiaalityön välisen kytköksen heikentymisestä. Osassa kunnista on lisätty myös kotikäyntejä.

Sosiaalityön asiantuntijoiden haastattelut vahvistivat Kela-siirtoa koskevissa selvityksissä³⁹ esitettyjä syitä sille, miksi asiakkaat hakeutuvat sosiaalihuoltoon. Yksi syy on Kelan palveluverkoston rajallinen kattavuus ja palvelupisteiden suppeat aukioloajat. Kelalla on palvelupisteitä yhteensä 161, joista 54 on avoinna joka päivä ja 107 rajoitetusti 1–4 päivää viikossa. Palveluverkkoa tukevat 138 asiointipistettä⁴⁰. Toiseksi moni ihminen kaipaa henkilökohtaista kasvokkain tapahtuvaa palvelua⁴¹. Sosiaalityön asiantuntijat toivat haastatteluissa esille, että kaikilla asiakkailla ei ole edellytyksiä tehdä hakemuksia itse, ilman apua tai ylipäänsä asioida sähköisesti. Vaikka asiakkaat voivat hakea perustoimeentulotukea myös suullisesti, saattaa myös tämä lisätä kääntymistä kunnan sosiaalihuollon puoleen. Tämä johtuu siitä, etteivät kaikki asiakkaat kykene kuvaamaan tilannettaan suullisesti.

Kelan ja kuntien välinen ilmoitusmenettely aiheuttaa kunnissa hallinnollista työtä

Kela-siirto heikensi taloudellisen tuen ja sosiaalityön välistä yhteyttä⁴². Taloudellisen tuen ja sosiaalityön välinen yhteys on pyritty turvaamaan sillä, että Kela ohjaa sosiaalityötä tarvitsevat henkilöt kunnan aikuissosiaalityön piiriin. Uudistus ei näytä kuitenkaan vielä vähentäneen pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta⁴³, mikä on uudistuksen pitkän ajan tavoite. Vuonna 2018 pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden osuus oli noin 29 prosenttia kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Osuus kasvoi 0,4 prosentilla vuodesta 2017.⁴⁴

Sosiaalityön ammattilaisten aika kuluu perustoimeentulotukeen liittyvien asioiden selvittämiseen Kelasta

Käytännössä Kela toteuttaa ohjaamisvelvollisuuttaan sähköisen eTotu-järjestelmän kautta lähettämällä lakisääteisillä ilmoituksilla. Kela lähettää kuntaan sosiaalihuoltolain (1301/2014 4 luvun 35 §:n) mukaisen ns. huoli-ilmoituksen sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, jos Kelan etuuskäsittelijä tai palveluvastaava tunnistaa toimeentulotuen hakijan kokonaistilanteessa asioita, joita olisi syytä selvittää sosiaalityössä tarkemmin⁴⁵. Sosiaalihuollon tarpeen arvioinnissa Kelan toimihenkilöt käyttävät ns. huoliseulaa. Kela lähettää kuntaan myös ilmoituksen alennettua perusosaa saaneista henkilöistä, alle 25-vuotiaista työttömistä, jotka ovat saaneet 4 kuukautta toimeentulotukea, 25 vuotta täyttäneistä 12 kuukautta toimeentulotukea saaneista henkilöistä sekä maahanmuuttajista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli kaksi kuukautta. Lisäksi Kela lähettää kuntaan hakemuksen, jos asiakas sitä pyytää ja jos hakija on esittänyt hakemuksessaan muita kuin perustoimeentulotukeen (7 a § tai 7 b §) sisältyviä menoja.

Sähköisten järjestelmien ajateltiin auttavan ja nopeuttavan perustoimeentulotuen ratkaisutyötä Kelassa ja helpottavan asiakastyötä kunnissa⁴⁶. Kunnissa sosiaalitoimen työntekijät voivat tarkastaa perustoimeentulotuen myöntämistä koskevat tiedot yhteistyökäyttäjärjestelmän kautta, jolloin tämä vähentää kunnissa tehtävää työtä. Tarkastushavaintojen mukaan sähköisiin järjestelmiin liittyy ns. järjestelmävikoja, jotka lisäävät kunnissa perustoimeentulotukeen liittyvää työtä ja kunnan myöntämän toimeentulotuen kustannuksia.

Kelan ja kunnan välisen yhteistyön välineeksi rakennettu Kelmujärjestelmä lisää myös ilmoitusten käsittelyyn liittyvää hallinnollista työtä ja kustannuksia. Kelan kuntiin siirtämien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuenhakemusten mukana tulee asiakkaan tekemän hakemuksen ohella myös vaihtelevasti hakemuksiin liittyviä liitteitä, mutta ei Kelan perustoimeentulotuesta tekemää päätöstä. Se joudutaan katsomaan Kelmujärjestelmän toisesta ”postilaatikosta”. Lisäksi päätöksessä ei ole mukana perustoimeentulotuen hakemukseen liitettyjä liitteitä.⁴⁷ Käytännössä tämä merkitsee sitä, että kunnan sosiaalitoimessa henkilöt joutuvat etsimään tietoja kahdesta eri ”postilaatikosta”, jotta he saavat muodostettua käsityksen siitä, mitä asiakas on hakenut ja mitä hänelle on myönnetty. Lisäksi eTotu-järjestelmän kautta tulleet ilmoitukset eivät näy kunnissa huoli-ilmoituksina, minkä seurauksena ilmoituksen vastaanottanut henkilö ei välttämättä ymmärrä sen olevan huoli-ilmoitus.

Syyskuun loppuun mennessä 2019 Kela oli lähettänyt kuntien sosiaalityöhön yhteensä 94 239 ilmoitusta. Niistä yli puolet koski täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusta, vajaa neljäsosa alennettua perusosaa ja runsas 10 prosenttia sosiaalityön tarvetta. Ilmoitusten kokonaismäärä kasvoi vajaalla kuudella prosentilla vuodesta 2017 vuoteen 2018. Vuoden 2019 ensimmäisen yhdeksän kuukauden ilmoitusmäärät viittaisivat kuitenkin siihen, että vuonna 2019 ilmoitusmäärät laskisivat vajaalla 10 000:lla. Karkeasti arvioiden vähennys näyttäisi koskevan pitkään työttömänä olleita yli 25-vuotiaita perustoimeentulotuen saajia koskevia ilmoituksia (-47,5 %). Sosiaalityön tarvetta koskevat ilmoitukset näyttäisivät sen sijaan kasvavan noin 18 prosentilla. (Taulukko 3.) Ilmoitusten määrässä on kuitenkin suuria kuukausikohtaisia eroja.⁴⁸

Sosiaalityöntekijät joutuvat kokoamaan Kelan kuntiin siirtämien toimeentulotukihakemusten tiedot järjestelmän eri osista

Taulukko 3: Kelan kuntiin lähettämät ilmoitukset 2017-9/2019 (Lähde: Kelasto)

Koko maa	Ilmoitukset						
	yhteensä	hakemukset	alennettu perusosa	sosiaalityön tarve	alle 25-v. työttömät, jotka saaneet 4 kk tt	25 v. + työttömät, jotka saaneet 12 kk tt	maahanmuuttajat, saaneet tt yli 2 kk
2017	129 740	81 211	24 449	9 655	12 626		1 799
2018	137 338	70 670	27 584	12 900	11 249	14 145	790
1-9/2019	94 237	50 579	21 495	11 990	5 641	3 890	643

Kelan kuntiin lähettämien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusten määrät ovat vähentyneet, mutta tämä ei välttämättä vähennä kunnissa perustoimeentulotukeen liittyvää työtä. Kela-siirtoa koskevassa täydentävässä hallituksen esityksessä HE 217/2016 vp Kelalle annettua siirtovelvollisuuden rajaamista perustellaan muun muassa sillä, että sellaiset aiheettomien hakemusten siirtelyt vähenevät, joissa myönteisen päätöksen mahdollisuus olisi ollut vakiintuneen myöntämiskäytännön perusteella pieni. Asiakas voi tästä huolimatta itse hakea kunnasta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, ja tämä saattaa selittää esimerkiksi kasvaneita täydentävän toimeentulotuen päätösmääriä (ks. kuvio 5).

Sosiaalityön asiantuntijoiden haastattelut viittaavat siihen, että Kelan kuntiin lähettämien ilmoitusten vastaanottaminen ja niiden manuaalinen käsitteleminen aiheuttavat kunnissa työtä⁴⁹. Kunnissa ilmoitusten vastaanottaminen ja niiden jatkokäsittely onkin vaatinut uudenlaisten toimintatapojen käyttöönottoa. Kunnat näyttävät sosiaalityön asiantuntijahaastattelujen perusteella organisoineen ilmoitusten käsittelyprosessin varsin yhdenmukaisesti. Tietyt henkilöt poimivat ilmoitukset päivittäin, käyvät ne läpi ja siirtävät ilmoitukset eteenpäin oikeille työntekijöille. Lisäksi ilmoitukset viedään kunnan asiakastietojärjestelmään manuaalisesti ja ilmoituksiin liittyvät liitteet skannataan. Sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat tai arviointitiimit läpikäyvät heille siirtyneet ilmoitukset, arvioivat tilanteen ja ottavat yhteyttä asiakkaaseen.⁵⁰ Tarkastuksen perusteella aikuissosiaalityöntekijöiden työajasta osa kuluu ”kontaktoivaan sosiaalityöhön”, mikä ei välttämättä johda asiakkaan tavoittamiseen. Tämä aika on pois muusta asiakastyöstä.

Kela-siirron myötä toimeentulotuen perusosan alentaminen on yleistynyt (taulukko 3). Suoraan arviota perusosan alentamisen yleisyydestä ennen ja jälkeen Kela-siirron ei voida tehdä, koska kyseistä tietoa ei ole kerätty THL:n toimeentulotukirekisteriin. Alennettua perusosaa koskevat tiedot viittaavat myös siihen, että jos tämän vuoden kahdeksan ensimmäisen kuukauden aikana tehty kuukausittainen ilmoitusmäärä jatkuu keskimäärin samanlaisena seuraavien neljän kuukauden aikana, karkean laskelman mukaan alennettua perusosaa koskevia ilmoituksia tehdään vajaat 29 000 vuonna 2019. Kela tekee samoista toimeentulotukiasiakkaista useampia ilmoituksia vuodessa, ja niitä tehdään kerta toisensa jälkeen.

Kelan toimeentulotuki -ohjeen (1.9.2019) mukaan alentamista ei yleensä tehdä, jos sosiaalityöntekijän arvioi, että alentaminen ei ole kohtuullista. Ohjeessa korostetaan myös, että ratkaisijan tulisi tarvittaessa ottaa yhteyttä kuntaan ja selvittää kunnan arviota alentamisen tarkoituksenmukaisuudesta ja alentamisen kohtuullisuudesta. Perusosan alentaminen lisää ilmoitusten käsittelyn ja yhteydenottojen ohella sosiaalityöntekijöiden työtä myös

Kuntien on vaikea tavoittaa sosiaalityön tarpeessa olevia perustoimeentulotuen asiakkaita

siksi, että toimeentulotukilaki velvoittaa kunnan sosiaalitoimea laatimaan aina perusosan alentamisen yhteydessä suunnitelman asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi (10.2 §). Ilmoitusta koskevan asiakkaan tilanne saattaa olla myös sellainen, ettei asiakkaalla ole palvelutarvearvion perusteella sosiaalipalveluiden eikä täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarvetta, jolloin suunnitelman tekeminen on tarpeetonta.

3.3 Sote-asiakasmaksujen huojentamisen ja toimeentulotuen myöntämisen välillä on epäselvyyksiä

Asiakasmaksulain (734/1992) 11 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen (jatkossa sote-asiakasmaksut) alentaminen ja perimättä jättäminen ovat ensisijaisia toimenpiteitä suhteessa toimeentulotuen myöntämiseen. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että Kela edellyttää perustoimeentulotuen hakijoiden sote-asiakasmaksujen alentamista tai perimättä jättämistä systemaattisemmin kuin kunnat ennen Kela-siirtoa. Tarkastuksen perusteella asiakasmaksukäytännöt vaihtelevat paljon sekä kunta- ja kuntayhtymätasolla että palvelutuottajien välillä⁵¹.

Yleisen edunvalvonnan vastauksissa nousivat esiin sote-asiakasmaksujen ja toimeentulotuen väliset epäselvyydet. Kela edellyttää asumispalvelulaskuista selvityksiä, joita edunvalvonnan on mahdotonta saada. Kunnat ovat saattaneet määritellä asumispalvelulle perusmaksun, mutta eivät välttämättä ole eritelleet tarkemmin, mistä se koostuu. Tämä voi johtaa päämiehen perustoimeentulotuen hakemuksen hylkäykseen. Ison ongelman muodostavat palvelutalojen ateriamaksut, jotka saattavat yksinään olla isompia kuin koko perustoimeentulotuen perusosa, mutta asiakkailla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa maksujen suuruuteen. Lisäksi asumispalveluiden vuokrat voivat olla korkeampia kuin Kelan alueelle määrittämä vuokratotto. Tähänkään asiaan asumispalveluyksikössä asuvan henkilön on hyvin vaikea vaikuttaa. Noin puolet edunvalvonnan edustajista kertoi hakevansa Kela-siirron myötä päämiestensä sote-asiakasmaksuihin aiempaa useammin alentamista tai perimättä jättämistä.

Asiakasmaksuyksiköiden mukaan Kela-siirto on aiheuttanut sen, että sote-asiakasmaksuja on täytynyt erillä tarkemmin erityisesti palveluasumisen osalta. Asiakasmaksuyksiköiden vastausten perusteella hoiva- ja ateriapalvelumaksuihin haetaan alentamista tai perimättä jättämistä myös aiempaa useammin. Kela edellyttää, että palveluasumislaskussa eritellään tarkkaan, mikä on hoivan, hoidon ja aterian osuus. Käytännössä tämä on vaikeaa, koska palveluntuottajilla on erilaisia hinnoittelukäytäntöjä eikä kunnalla ole oikeutta vaatia yksityisiä palveluntuottajia ilmoittamaan palvelujensa hintoja tietyllä tavalla (pl. ostopalvelut, palvelusetelit).

Aikuissosiaalityön asiantuntijoiden mukaan Kela saattaa huomioida esimerkiksi ateriamaksusta puolet. Tämä merkitsee sitä, että ateriamaksun toinen puoli tulee aina kunnan maksettavaksi täydentävällä toimeentulotuella. Jos asiakas on hankkinut palveluasumista palvelusetelillä ja se on kohdennettu vain hoito- ja hoivapalvelujen, mutta ei ateriapalvelujen, ostamiseen, eivät ateriapalvelut ole asiakasmaksulainsäädännön piiriin kuuluvaa palvelua. Tämän seurauksena kunta ei voi niitä alentaa tai jättää perimättä. Asiakas-

Asiakasmaksujen huojentaminen ei koske asiakkaita, jotka maksavat palvelunsa itse

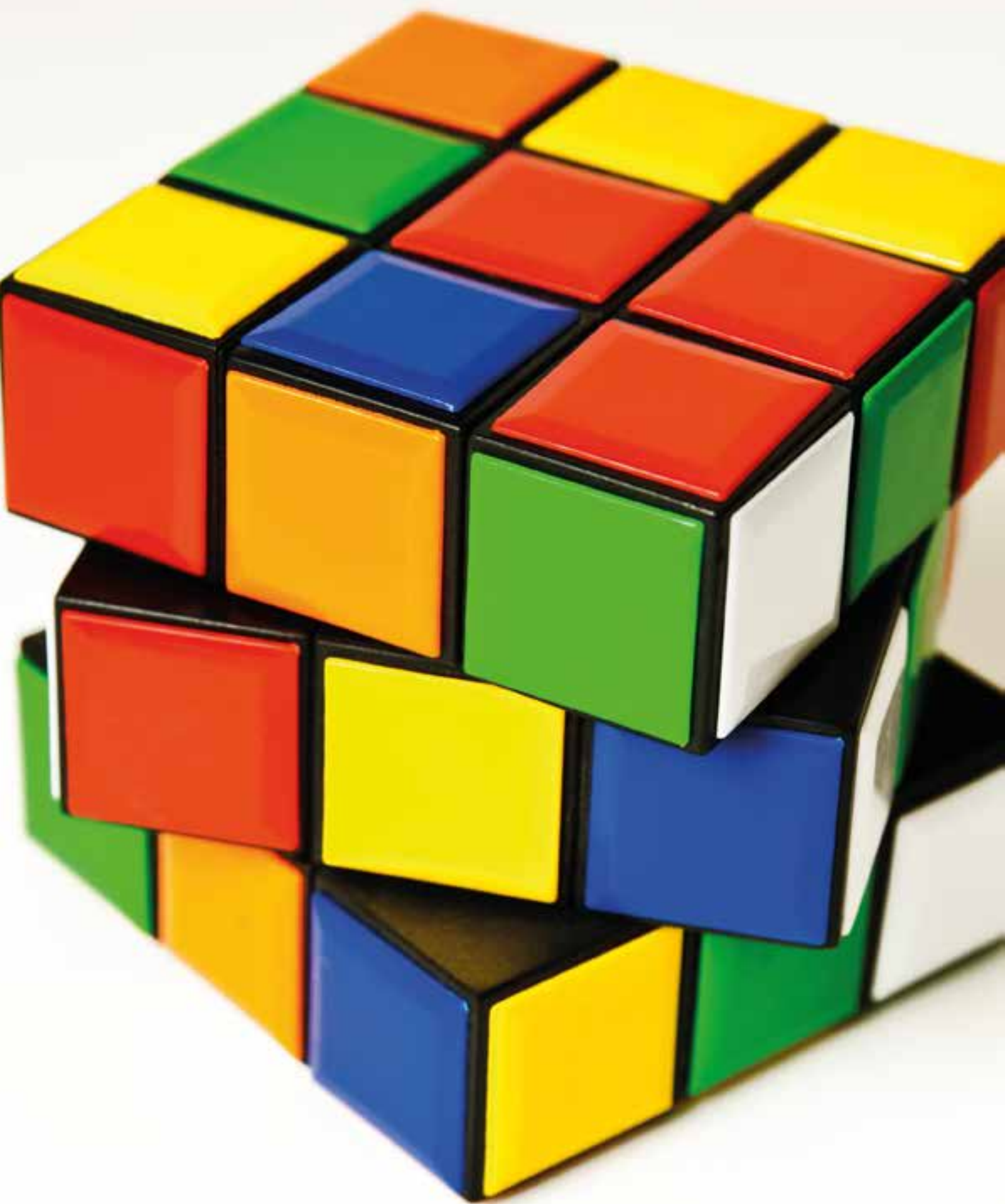
maksujen toimeentulotuen suhteeseen liittyvät seikat ylläpitävät erityisesti palveluasumisen piirissä olevien palveluseteliaseikkaiden ja itsemaksavien asiakkaiden osalta pysyvästi ”kahden luukun” periaatetta ja aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia sekä Kelalle että kunnille.

Sote-asiakasmaksujen alentamiseen tai perimättä jättämiseen liittyy epäselvyyttä myös palveluiden keston osalta. Terveysthuollon asiakasmaksua voidaan periä tulosidonnaisena pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevalta henkilöltä, jonka hoidon arvioidaan kestävän tai joko on kestänyt vähintään kolme kuukautta. Lyhytaikaisesta laitoshoidosta peritään tuloista riippumaton tasamaksu. Laki ei kuitenkaan edellytä kuntaa tai kuntayhtymää alentamaan tai jättämään perimättä terveydenhuollon lyhytaikaisesta laitoshoidosta perittyä tasasuuruista palvelumaksua, mutta kunta voi näin harjintansa mukaan tehdä.

Maksun perimättä jättäminen tai alentaminen

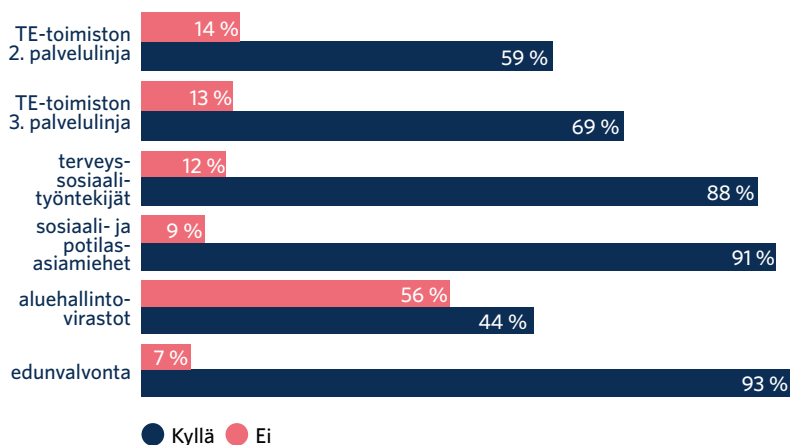
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) 11.1§:
”Sosiaalihuollon palveluista perittävä maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulotuen edellytyksiä tai lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.”

Tarkastus myös osoitti, että vain viidennes vastanneista kunnista tarjoaa verkkosivuillaan tai asiakaspalvelutiloissaan hakemuslomaketta, jolla asiakas voi hakea asiakasmaksun alentamista tai perimättä jättämistä. Hieman yli puolet katsoikin, ettei kunta tarjoa asiakkaille tarpeeksi informaatiota sote-asiakasmaksujen alentamisen tai perimättä jättämisen mahdollisuudesta. Tarkastuksen perusteella asiakasmaksulainsäädäntöä uudistettaessa tulisi kiinnittää huomiota myös asiakasmaksujen ja toimeentulotuen suhteeseen.



4 Miten perustoimeentulon toimeenpanon siirto Kelaan on vaikuttanut muiden viranomaisten työhön?

Tarkastuksessa eri viranomaisille tehtyjen kyselyjen mukaan Kela-siirrolla on ollut vaikutuksia muiden viranomaisten työhön. Kuntien aikuissosiaalityön asiantuntijoiden ja TE-palveluiden asiantuntijoiden lisäksi uudistus on vaikuttanut ainakin yleisen edunvalvonnan, terveysosiaalityöntekijöiden, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja hallinto-oikeuksien työhön. Uudistus on pääasiassa lisännyt mainittujen tahojen työmäärää ja tätä kautta myös toimeentulotukijärjestelmän toimeenpanoon liittyviä hallinnollisia kustannuksia. TE-palveluiden asiantuntijoille kohdennetun kyselyn osalta on syytä huomioida, että vastauksiin on voinut vaikuttaa myös vuoden 2017 alusta voimaan tullut työttömien työnhakijoiden määräaikaishaastatteluita koskenut uudistus sekä vuoden 2018 alusta voimaan tullut ns. aktiivimalli. Kuvio 6 havainnollistaa, miten eri viranomaistahot arvioivat Kela-siirron vaikuttaneen heidän työhönsä.



Kuvio 6: Onko Kela-siirto vaikuttanut eri viranomaisten työhön? (Lähteet: Eri viranomaistahoille kohdennettu kysely 2019 ja TE-palveluiden 2. ja 3. palvelulinjojen asiantuntijoille kohdennettu kysely 2019)

4.1 Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirto Kelaan on työllistänyt työvoimahallintoa

Lain tiukempi toteuttaminen on muuttanut TE-palveluiden asiakaskuntaa

Toimeentulotukilaki edellyttää, että työikäinen työtön toimeentulotuen hakija ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi, mikäli tähän ei ole perusteltuja esteitä. Ilmoittautumisen velvoittaminen edellyttää pykälän toimeenpanijalta kuitenkin harkintaa, koska laissa määriteltyjen syiden lisäksi hakijaa ei veloiteta ilmoittautumaan, jos hän täyttää muut perusteluihin syihin rinnastettavissa olevat hyväksyttävät syyt. Koska laissa ei sanota tyhjentävästi, mitkä ovat tällaisia muita hyväksyttäviä syitä, on päätös jätetty toimeenpanijalle. Asiaan kiinnitti huomiota myös uudistuksen lainvalmisteluvaiheen asiantuntijaryhmä⁵². Perustoimeentulotuen toimeenpanijan vaihtumisen yhteydessä olisi kuitenkin pitänyt arvioida muutosta myös TE-palveluiden näkökulmasta. Siirron vaikutuksia työvoimahallintoon ei kuitenkaan arvioitu.

Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 1 luku 2 a.1 §: ”Toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimavoihotoimistoon, ellei hän:

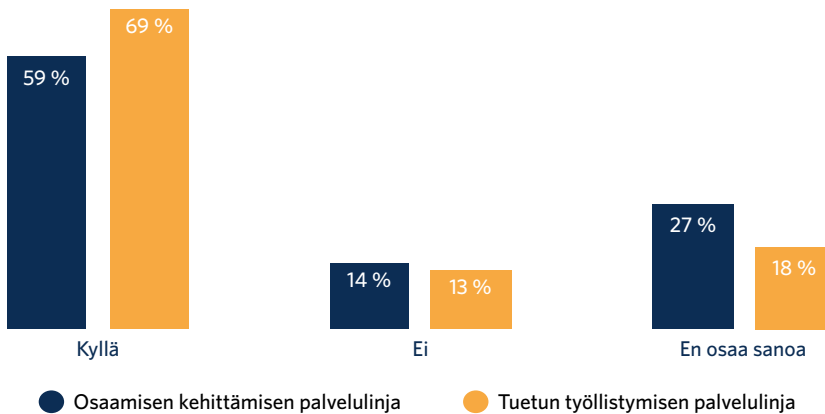
1. ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä;
2. opiskele päätoimisesti;
3. ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3.1 §:ssä tai 4 §:n 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö;
4. ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä; tai
5. ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.”

Laki toimeentulotuesta 1 luku 2 a.2 §: ”Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin tämän lain 10 §:ssä säädetään.”

Ennen Kela-siirto-uudistusta kunnat käyttivät harkintaa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen velvoittamisessa ja pääsääntöisesti ohjasivat työikäiset toimeentulotuen hakijat TE-palveluiden asiakkaiksi. Tarkastuksen tulokset osoittavat, että Kela edellyttää työnhaun voimassaoloa myös sellaisilta henkilöiltä, joilta kunnat eivät välttämättä sitä edellyttäneet. Myös Kela toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että se ohjaa kaikki sellaiset työikäiset henkilöt ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi, jotka eivät ole minkään palveluiden tai etuuksien piirissä. Kela perustaa linjansa STM:n asiasta antamaan kuntainfoon⁵³ (2018), missä ohjeistetaan tulkitsemaan toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 5

kohdassa mainittua esteellisyttä suppeasti. Kuntainfon mukaan esteellisyden suppea tulkinta ei kuitenkaan poissulje tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuutta.

Muutos työnhaun voimassaolon velvoittavuudessa on tarkastuksen perusteella lisännyt TE-palveluissa sellaisten asiakkaiden määrää, jotka eivät välttämättä ole TE-palveluiden asiantuntijoiden arvioiden mukaan työhön soveltuvia tai työmarkkinoiden käytettävissä. TE-palveluilla ei ole asiantuntijoiden mukaan tarjota heille välttämättä tarkoituksenmukaisia palveluita. Tästä syystä osaamisen kehittämisen palvelulinjan ja etenkin tuetun työllistämisen palvelulinjan asiantuntijoista noin 63 prosenttia katsoi, että Kela-siirto näkyy heidän työssään (kuvio 7).



Kuvio 7: Arviot Kela-siirron vaikutuksista TE-palvelujen toimintaan, TE-palveluiden 2. ja 3. linjojen asiantuntijoille kohdennettu kysely (n= 411, vastausprosentti 26,8)

Kyselyyn vastanneista noin 73 prosenttia oli työskennellyt TE-palveluiden asiantuntijana yli kolme vuotta. Noin kolmella neljästä vastaajasta oli siis kokemusta myös ajalta ennen Kela-siirtoa. Heistä noin 70 prosenttia arvioi, että siirto on vaikuttanut TE-toimistojen toimintaan. Noin 18 prosenttia arvioi, ettei siirrolla ole ollut vaikutusta.

Vastaajat, jotka totesivat siirron vaikuttaneen TE-toimistojen työhön, arvioivat, että uudistus oli lisännyt sellaisten asiakkaiden määrää, joiden palvelemiseksi TE-palveluissa on kokeiltu jo kaikki mahdollinen ja yhteistyössä kunnan sosiaalitoimen kanssa oli päätetty, ettei näiden henkilöiden ollut tarkoituksenmukaista olla TE-palveluiden asiakkaana toimeentulotuen asiakkuudesta huolimatta. Taustalla ovat usein esimerkiksi asiakkaan vakavat päihdeongelmat ja vakavat mielenterveysongelmat. Vastaajien arvioiden mukaan perustoimeentulotuen Kela-siirto on vaikuttanut siihen, että TE-palveluihin on tullut uusia asiakkaita ja asiakkuuteen on palautunut edellä kuvattuja vanhoja asiakkaita.

Asiantuntijoiden vastauksissa korostui myös muiden TE-palveluiden piiriin kuulumattomien asiakkaiden, ennen kaikkea opiskelijoiden, määrän lisääntyminen. Päätoimiset opiskelijat eivät ole oikeutettuja työttömyysetuuksiin eikä heillä tyypillisesti ole mahdollisuutta vastaanottaa koko-aikaista työtä. Asiantuntijat joutuvat käymään läpi asiakkaan tilannetta ja työllistymissuunnitelmaa riippumatta siitä, onko asiakas työkykyinen tai työmarkkinoiden käytettävissä. Tällaisten asiakkaiden tapauksessa yhteydenottovelvoite tuottaa asiantuntijoille turhaa työtä, koska heillä ei ole tarjota asiakkaille mitään palveluita.

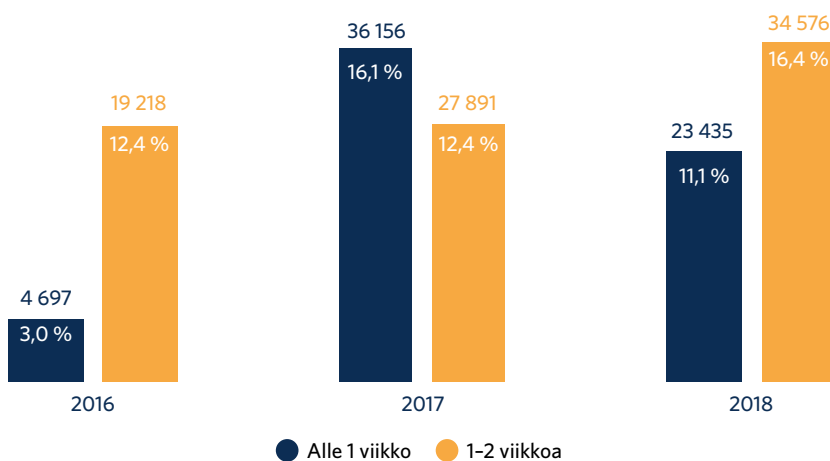
TE-palvelut eivät pysty tarjoamaan sopivia palveluita kaikille toimeentulotukiasiakkaille

Lyhytkestoisten työnhakujen määrän lisääntyminen on lisännyt TE-palvelujen asiantuntijoiden työtä

Tarkastus viittaa myös siihen, että Kela-siirron myötä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuvien ns. sarjailmoittautujien määrä on lisääntynyt. Sarjailmoittautujilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi aina Kelan sitä velvoittaessa. Asiantuntijat liittivät ilmiön yleistymisen muun muassa siihen, että Kela velvoittaa työnhaun voimassaoloa sellaisilta henkilöiltä, jotka ovat siihen kykenemättömiä, haluttomia tai eivät työnhaun voimassaolosta huolimatta ole oikeutettuja työttömyysetuuksiin. Osalla tällaisista henkilöistä työnhaun voimassaolo päättyy pian sen jälkeen, kun Kelalle on mennyt tieto työnhaun voimassaolosta. Tällainen sarjailmoittautuminen kuormittaa TE-palveluiden asiantuntijoita, koska heidän täytyy joka tapauksessa aina yrittää tavoittaa näitä ihmisiä.

Sarjailmoittautuminen kytkeytyy myös TE-palveluiden sähköiseen järjestelmään. Työnhaun nopea keskeytyminen voi johtua siitä, että sähköisen työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen asiakkaan tulee vastata palvelutarvetta arvioiviin kysymyksiin kahden päivän kuluessa ja laatia työllistymissuunnitelma seitsemän päivän kuluessa. Jompikumpi tai molemmat saattavat jäädä asiakkaalta tekemättä, jolloin työnhaku keskeytyy. TE-palveluiden asiantuntijoilla on kuitenkin velvollisuus tästä huolimatta selvittää asiakkaan oikeus työttömyysetuuteen. Tarkastushavaintojen mukaan tämä prosessi toistuu joidenkin henkilöiden kohdalla, kun Kela toistamiseen velvoittaa heitä ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi. Vaikka tarkastus viittaa siihen, että Kela-siirto on lisännyt sarjailmoittautumista, on myös TE-palveluiden järjestelmäuudistus ja muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet voineet vaikuttaa lyhytkestoisten työnhakujen lisääntymiseen.

Lyhytkestoisten työnhakujaksojen lisääntymisen yhteys Kela-siirtoon tulisi selvittää tarkemmin



Kuvio 8: Lyhytkestoisten työnhakujen osuudet kaikista päättyneistä työnhauista vuosina 2016-2018 (Lähde: TEM 2019)

Kuviosta 8 nähdään, että vuonna 2016 alle viikon mittaisia työnhakuja oli vain noin kolme prosenttia kaikista voimassa olleista työnhauista, kun vuonna 2018 niin osuus oli noin yksitoista prosenttia. Vaikka tarkastuksen tulokset viittaavat siihen, että lyhytkestoisten työnhakujen määrän lisääntymisen ja Kela-siirron välillä on yhteys, asian varmistaminen vaatisi kuitenkin perusteellisempaa tarkastelua.

Perustoimeentulotukeen liittyvissä asioissa soitetaan edelleen runsaasti TE-asiakaspalvelun viranomaispalveluihin

Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 358/2014 vp oletettiin, että Kela saa sujuvasti muun muassa toimeentulokiasiakkaiden tarvittavat työttömyysturvatieidot sähköisistä järjestelmistä. Tarkastuksen perusteella tiedonkulku Kelan ja TE-palveluiden välillä ei ole kuitenkaan niin sujuvaa ja automaattista kuin ennakoitiin. TE-asiakaspalvelukeskuksesta saatujen tietojen perusteella Kelasta soitetaan toimeentulotukeen liittyvissä asioissa TE-asiakaspalvelukeskuksen viranomaispalveluihin suunnilleen saman verran kuin kunnista ennen Kela-siirtoa. Ilmiö on yllättävä, koska TE-palveluiden ja Kelan välillä on sähköinen tiedonkulku koskien asiakkaiden työhaun voimassaoloa. Ilmeisesti tieto ei kuitenkaan kulje kaikkien asiakkaiden osalta, koska puhelumäärät ovat edelleen huomattavia (taulukko 4). Myös TE-asiakaspalvelukeskuksessa oletettiin toimeentulotukeen liittyvien puheluiden määrän vähenevän merkittävästi Kela-siirron myötä. Koska puhelin-yhteydenottoihin vastaaminen vie aikaa, on tämä johtanut siihen, että TE-asiakaspalvelukeskuksissa on jouduttu priorisoimaan viranomaispalvelua.

Taulukko 4: TE-asiakaspalvelukeskuksen viranomaispalveluun Kelasta ja kuntien sosiaalitoimesta soitetut toimeentulotukea koskevat puhelut vuosina 2016–8/2019 (Lähde: TE-asiakaspalvelukeskus 2019)

vuosi	Toimeentulotukea koskevat puhelut	
	kunta, sosiaalitoimi	Kela
2016	29 620	0
2017	2 558	17 885
2018	2 046	26 354
1–8/2019	1 387	22 583

4.2 Toimeentulotukijärjestelmän toimeenpanon muutos heijastuu myös terveysosiaalityöhön ja edunvalvontaan

Toimeentulotukeen liittyviin asioihin kuluu enemmän aikaa terveysosiaalityössä

Toimeentulotukilain mukaan sekä perustoimeentulotuessa että täydentävässä toimeentulotuessa huomioidaan terveydenhuoltomenoja⁵⁴. Perustoimeentulotuen perusosaan sisältyvät vähäiset terveydenhuoltomenot ja muut terveydenhuoltomenot huomioidaan osana muita perusmenoja. Täydentävässä toimeentulotuessa huomioidaan henkilön erityistarpeista johtuvia menoja. Pitkäaikaisesta tai vaikeasta sairaudesta johtuvat menot kuuluvat tyypillisesti täydentävän toimeentulotuen piiriin. Vaikka uudistus terveysmenojen välityksellä linkittää toimeentulotuen terveydenhuoltoon ja myös terveydenhuollossa tehdään sosiaalityötä, uudistusta valmisteltaessa ei arvioitu sen vaikutuksia terveysosiaalityöhön.

Kyselyyn vastanneista terveyssoaalityöntekijöistä 88 prosenttia arvio Kela-siirron vaikuttaneen työhönsä ja noin 56 prosenttia vastaajista koki, että toimeentulotukeen liittyviin asioihin kuluu enemmän aikaa. Myös haastatellut terveyssoaalityöntekijät olivat samaa mieltä. Terveyssoaalityöntekijöiden mukaan työhön kuuluu asiakkaiden neuvontaa, auttamista, erilaisten lisäselvitysten laatimista asiakkaille ja yhteydenottoja toimeentulotukiasioissa, eli samanlaisia työtehtäviä kuin aikuissosiaalityössä tehtävään soaalityöhön. Siten Kela-siirron vaikutuksia soaalityöhön olisi pitänyt arvioida laajemmin eikä rajautumalla vain aikuissosiaalityöhön.

Terveyssoaalityöntekijöiden mukaan toimeentulotuen jakautuminen ”kahdelle luukulle” monimutkaistaa joidenkin heidän asiakkaidensa toimeentulotuen hakemista. Toimeentulotukea tarvitsevat terveyssoaalityön asiakkaat ovat usein sekä perustoimeentulotuen että täydentävän toimeentulotuen piirissä ja koska päätös perustoimeentulotuesta täytyy hakea Kelasta ennen kuin on mahdollista hakea kunnasta täydentävää toimeentulotukea. Prosessi vie aikaa ja tuottaa lisätyötä hakijoille, terveyssoaalityöntekijöille ja Kelan käsittelijöille.

Terveyssoaalityöntekijät kokivat ongelmaksi sen, ettei asiakkaan asioista pääse keskustelemaan asiakkaan hakemusta käsittelevän ratkaisijan kanssa. Myös nopeisiin toimeentulotukiratkaisuihin nykyinen järjestelmä ei välttämättä taivu, etenkin silloin, jos Kelalla on entuudestaan vain vähän tietoja henkilöstä.

Edunvalvonnan päämiesten toimeentulotukiasioden hoitamiseen kuluu aiempaa enemmän aikaa ja täydentävän toimeentulotuen hakeminen on muuttunut hitaammaksi

Koska edunvalvonta hoitaa päämiestensä toimeentulotukiasiat, ennakoitiin Kela-siirron keventävän edunvalvonnan työmäärää samoin perustein kuin asiakkaidenkin. Tässä yhteydessä yleisistä edunvalvojista ja edunvalvontasihteereistä puhutaan yleisenä edunvalvontana, koska tarkastuksen perusteella myös edunvalvontasihteerit usein hoitavat konkreettisesti päämiesten toimeentulotuen hakemista koskevat tehtävät.

Toimeenpanon jakautuminen kunnille ja Kelalle on monimutkaistanut ja hidastanut toimeentulotuen hakemista

Taulukko 5: Yleisten edunvalvojien ja edunvalvontasihteerien arvio Kela-siirron vaikutuksesta omaan työhön, % (n=161, vastausprosentti 31). (Lähde: Yleisille edunvalvojille ja edunvalvontasihteereille kohdennettu kysely 2019)

Yleinen edunvalvonta	Vaikuttanut työhön, %	
	Kyllä	Ei
edunvalvojat (n = 71)	95,8	4,2
edunvalvontasihteerit (n = 90)	90,0	10,0
Yhteensä (n = 161)	92,5	7,5

Taulukko 5 osoittaa, että yleisen edunvalvonnan piirissä toimivista henkilöistä lähes kaikki katsoivat Kela siirron vaikuttaneen heidän työhönsä. Toimeentulotukeen liittyvien asioiden hoitamiseen kuluu siirron jälkeen enemmän työaika. Toimeentulotukeen liittyvien asioiden hoitamisessa pitää tehdä enemmän yhteydenottoja ja hakemuksia varten kirjoitetaan aiempaa enemmän erilaisia selvityksiä.

Toisaalta vastaajista noin 16 prosenttia arvio, että Kela-siirto on päinvastoin pienentänyt heidän työtaakkaansa. Tulos tukee sekä tarkastuksen havaintoja että aikaisemmissa selvityksissä⁵⁵ saatuja tuloksia siitä, että joillekin asiakasryhmille Kela-siirto on tehnyt toimeentulotuen hakemisesta aikaisempaa yksinkertaisempaa ja vaivattomampaa ja joihinkin asiakasryhmiin vaikutus on ollut taas päinvastainen.

Yleisen edunvalvonnan edustajat kokivat, että yhden luukun -periaate ei toimi silloin, kun Kela ei edunvalvonnan pyynnöstä huolimatta toimita päämiestä koskevaa hakemusta tai siihen liittyviä kaikkia liitteitä kuntaan. Lisätyötä aiheuttavat myös hakemuksia koskevat lisäselvityspyynnöt ja se, että päätökset saattavat kulkeutua vääriin osoitteisiin. Vaikka edunvalvonta voi lähettää toimeentulotukea koskevat hakemukset ja täydentää niitä ennen varsinaista käsittelyä heille luodun sähköisen Edvard-järjestelmän kautta, järjestelmän kautta ei kuitenkaan ole mahdollista välittää päätöksiä edunvalvontaan.

Hakemuksen pakollinen kierrättäminen Kelan kautta koettiin turhauttavana tilanteissa, joissa on jo etukäteen tiedossa, että hakemus tehdään täydentävää toimeentulotukea varten. Kelalta saatujen tietojen perusteella Edvard-järjestelmän kautta saapuneiden hakemusten perusteella tehtiin 27 086 perustoimeentulotuen ratkaisua vuonna 2018, ja niistä hylkäävien ratkaisujen osuus oli noin 42 prosenttia. Hylkäysprosentti on huomattavan suuri verrattuna tavallisen hakijan verkkoasiointijärjestelmän kautta saapuneiden hakemusten hylkäysprosenttiin (noin 20 prosenttia). Edvard-järjestelmän kautta tulneiden hakemusten korkea hylkäysprosentti voi johtua suurelta osin siitä, että täydentävän toimeentulotuen hakemus täytyy kierrättää Kelan kautta. Tämä synnyttää turhaa hallinnollista työtä, viivästyttää täydentävän toimeentulotuen ratkaisua ja kuormittaa Kelan ratkaisukeskuksia.

4.3 Kela-siirto on lisännyt asiakkaiden oikeuksia valvovien viranomaisten työtä

Asiakkaiden oikeuksia turvaavien viranomaistahojen määrä väheni

Kela-siirto vähensi asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin liittyvissä asioissa neuvovien ja muistutuksen teossa avustavien sekä perustoimeentulotuen kanteluita käsittelevien viranomaisten määrää. Sosiaaliasiamiehet eivät enää selvittele ja neuvottele asiakkaiden perustoimeentulotukeen liittyvistä asioista Kelan kanssa eivätkä aluehallintovirastot käsittele perustoimeentulotukeen liittyviä kanteluita⁵⁶. Tästä huolimatta asiakkaiden tiedon ja neuvonnan tarve näyttäisi ohjaavan heitä edelleen kääntymään sosiaaliasiamiesten ja aluehallintovirastojen puoleen.

Sosiaaliasiamiehille ja aluehallintovirastoille osoitetun kyselyn mukaan sosiaaliasiamiehiltä ja sosiaalihuollon tarkastajilta kuluu nyt vähemmän aikaa toimeentulotukiasioihin ja työtaakka on vähentynyt. Sosiaaliasiamiehet toivat kuitenkin kyselyssä esille, että vaikka perustoimeentulotukea koskevat yhteydenotot ovat vähentyneet, he neuvovat edelleen asiakkaita perustoimeentulotukeen liittyvissä asioissa⁵⁷. Aluehallintovirastojen sosiaalihuollon tarkastajat puolestaan kertoivat käyttävänsä kanteluiden käsittelystä vapautunutta työaikaa toimeentulotuen kantelumenettelyssä neuvomiseen.

Oikaisuvaatimuskeskuksen henkilöstömäärä yli kolminkertaistunut alkuperäisestä

Kela-siirto siirsi perustoimeentulotukea koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyn kuntien sosiaalihuollon toimielimeltä oikaisuvaatimuskeskukselle. Hallituksen esityksen HE 358/2014 vp mukaan Kela voi organisoida toiminnan haluamallaan tavalla. Perustoimeentulotuen siirtymässä Kelaan oikaisuvaatimuskeskus ruuhkautui ja keskimääräiset käsittelyajat olivat lähes neljä kuukautta⁵⁸. Kela on nyt kuitenkin onnistunut lyhentämään oikaisuvaatimusten käsittelyaikaa, ja marraskuussa 2019 (vk 47) se oli 39,3 kalenteripäivää⁵⁹. Lyhenemistä selittää osin se, että Kela on palkannut uusia työntekijöitä oikaisuvaatimuskeskukseen⁶⁰.

Käsittelyajan määrittelyminen

Hallintolain (434/2003) 5 luvun 23 §: "Viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla viireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika."

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kohtuullisena käsittelyaikana sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa oikaisuvaatimuksissa on pidetty alle kolmen kuukauden käsittelyaikaa.

Perustoimeentulotuen siirtymässä Kelalle oikaisuvaatimuskeskuksissa toimi noin 15 henkilöä⁶¹. Syyskuussa 2019 keskuksessa toimi yhteensä 44 henkilöä ja päätettyjen rekrytointien jälkeen henkilöstön kokonaismäärä tulee olemaan 49⁶². Kela on kouluttanut myös vakuutuspiirien ratkaisijoita käsittelemään oikaisuvaatimuksia⁶³. Esimerkiksi vuoden 2018 loppupuolella (syyskuu–joulukuu) noin 15–20 vakuutuspiirin ratkaisijaa ja elo- ja syyskuussa 2019 viisi vakuutuspiirin ratkaisijaa autoivat oikaisuvaatimuskeskusta ruuhkanpurussa.

Oikaisuvaatimuskeskuksen henkilöstömäärän yli kolminkertaistuminen kertoo ainakin kolmesta asiasta. Ensinnäkin oikaisuvaatimusten määrä ja niiden vaatima työmäärä aliarvioitiin. Toiseksi ratkaistujen oikaisuvaatimusten määrä näyttäisi kasvavan myös vuonna 2019 (taulukko 6), vaikka perustoimeentulotuen hakemusmäärät olivat tammi–heinäkuussa vuonna 2018 ja vastaavana ajanjaksona vuonna 2019 lähes identtiset⁶⁴. Kolmanneksi oikaisuvaatimusten suuri määrä kertoo myös siitä, että vuosittain perustoimeentulotuen hakemuksista lähes joka neljäs hylätään (vuonna 2018 hylkäysprosentti 22,9 % ja 21,9 % vuonna 2017)⁶⁵, minkä seurauksena osaan niistä haetaan oikaisua oikaisuvaatimuskeskukselta. Oikaisuvaatimuskeskuksen ratkaisemien oikaisuvaatimusten osuus Kelaan saapuneista perustoimeentulotuen hakemuksista oli 0,8 prosenttia vuonna 2017. Vastaava osuus vuonna 2018 oli 1,4 prosenttia.⁶⁶ Oikaisuvaatimukseen päätyneiden asiakkaiden osuus näyttäisi siis olevan kasvussa.

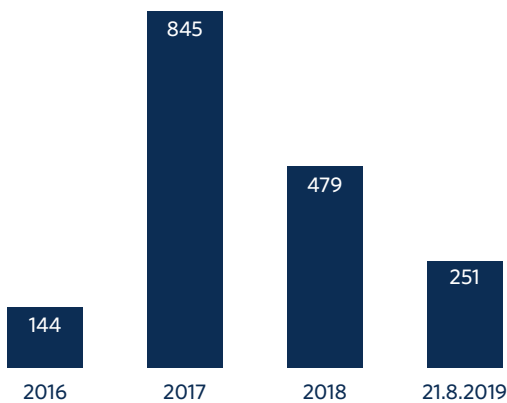
Perustoimeentulotukipäätösten oikaisuvaatimusten määrä vaikuttaa jatkavan kasvuaan

Taulukko 6: Ratkaistujen oikaisuvaatimusten määrät vuonna 2017 ja 2018 sekä tammi-syyskuussa vuonna 2017, 2018 ja 2019 (Lähde: Kela 2019, julkaisematon)

Ajanjakso	2017	2018	tammi-syyskuu 2017	tammi-syyskuu 2018	tammi-syyskuu 2019
Ratkaistujen oikaisuvaatimusten määrä	12 729	23 903	8 048	15 041	16 822

Laillisuusvalvojaa työllistävät perustoimeentulotuen kantelut

Asiakkaiden oikeuksia valvovien viranomaistahojen määrän supistuminen kahdeksasta kahteen on työllistänyt erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työmäärää. Ennen Kela-siirtoa oikeusasiamiehen kansliaan saapui vakiintuneesti noin 150–200 toimeentulotukeen liittyvää kantelua vuodessa⁶⁷. Vuonna 2017 kanteluita saapui ennätysmäärä. Kanteluiden määrä on nyttemmin supistunut huomattavasti, mutta niiden määrä on edelleen merkittävästi suurempi kuin ennen Kela-siirtoa. (Kuvio 9.) Valtaosa kante-luista koskee Kelan myöntämää perustoimeentulotukea. Kuntien myöntämää toimeentulotukea koskevia kanteluita tulee noin parikymmentä vuodessa.⁶⁸



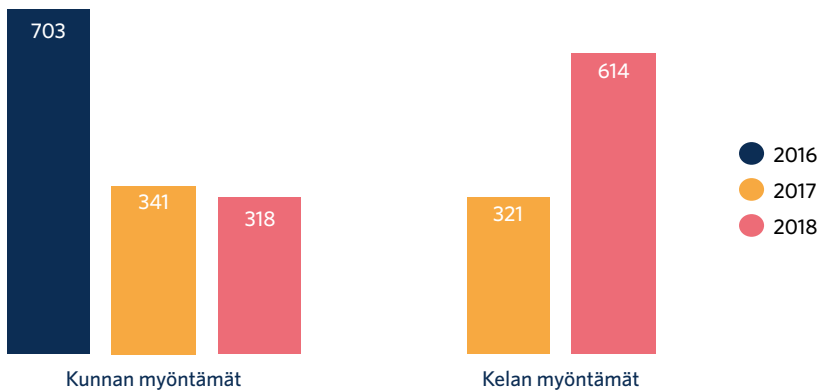
Kuvio 9: Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan tulleet kantelut vuonna 2016–2019 (Lähde: EOAK 2019, julkaisematon)

Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden syyt tukevat tarkastuksen muista aineistoista muodostunutta käsitystä. Maksusitoumus-ten voimassaolossa on ongelmia ja terveydenhuoltomenojen sekä asumis-menojen huomioimisessa on puutteita. Asiakkailta pyydetään lisäselvityksiä, jotka asiakas on jo kertaalleen toimittanut, asiakkaan aikaisempia yhtey-denottoja ei lueta, jolloin asiakas joutuu selittämään kaiken uudestaan, ja jatkuvat asiakkaan korjauspyynnöt päätösten oikaisemiseksi viivästyttävät käsittelyä. Päätöksissä ei myöskään oteta kantaa kaikkiin asiakkaan hake-muksessaan esittämiin asioihin, normilaskelmat ovat virheellisiä ja kuntien selvityksiä asiakkaan tilanteesta ei huomioida. Lisäksi asiakkaat eivät tiedä, miten asia on käsitelty, ja koska käsittely on hajaantunutta, asiakas tai sosi-aaliryöntekijä ei voi ottaa yhteyttä käsittelijään.⁶⁹

Hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista toimeentulotukea koskevista valituksista valtaosa koskee perustoimeentulotukea

Oikeusministeriön toimeentulotukea koskevat tilastot osoittavat, että uudistuksen myötä hallinto-oikeuksiin saapuneet perustoimeentulotukea koskevat valitukset ovat kasvaneet. Tämä lisää paitsi hallinto-oikeuksien työmäärää, myös toimeentulotuen täytäntöönpanosta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Vuonna 2018 hallinto-oikeuksiin saapui perustoimeentulotukea koskevia valituksia 91 prosenttia enemmän kuin edellisellä vuonna. Vastaavana ajanjaksona täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevat valitukset vähenivät noin 8 prosentilla. (Kuvio 10.) Oikeusministeriöltä saatujen tietojen perustella perustoimeentulotukea koskevat valitukset näyttävät jatkavan kasvuaan myös vuonna 2019. Vuoden 2019 ensimmäisen yhdeksän kuukauden aikana hallinto-oikeuksiin on saapunut yhteensä 738 toimeentulotukeen liittyvää valitusta, joista valtaosa (74,5 %) koski Kelan myöntämää toimeentulotukea. Kuntaa koskevat valitukset näyttävät sen sijaan jatkavan laskuaan.

Perustoimeentulotukea koskevien valitusten määrä hallinto-oikeuksiin lähes kaksinkertaistui vuosina 2017-2018



Kuvio 10: Hallinto-oikeuksiin saapuneet toimeentulotukea koskevat valitukset 2016–2018 (Lähde: Oikeusministeriö 2019, julkaisematon)

Kelan perustoimeentulotuen päätöksiä koskevista hallinto-oikeuksiin saapuneista valituksista vuonna 2018 päätös pysyi ennallaan yli puolessa ratkaisuisista, 17 prosentissa päätös muuttui ja 18 prosentissa valituksista hallinto-oikeudet eivät tutkineet valitusta tai se raukesi. Verrattuna edelliseen vuoteen muutettujen päätösten osuus ratkaisuisista kasvoi, kun taas muiden ratkaisutyyppien osuudet vähenivät. Muutos viittaisi siihen, että hallinto-oikeuksiin päätyneistä valituksista yhä suurempi osa on aiheellisia tai tutkimusta edellyttäviä.

Hallinto-oikeuksien kuntien toimeentulotukipäätöksiä koskevat ratkaisut viittaavat taas siihen, että kuntien harkintaan pohjautuvat päätökset ovat linjassa toimeentulotukilain hengen kanssa. Tämä perustuu siihen, että vuonna 2018 kuntien päätöksistä tehdyistä valituksista hallinto-oikeus muutti päätöstä harvoin (5,3 % ratkaisuisista). Valtaosassa (86 %) ratkaisuisista hallinto-oikeus päättyi samalle linjalle kuin kunta eli piti kunnan sosiaalitoimen toimielimen tekemän päätöksen muuttumattomana.

Hallinto-oikeuksiin saapuneet Kelan toimeentulotukipäätöksistä tehdyt valitukset lisäävät myös korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää⁷⁰. Kelan toimeentulotukipäätöksiä koskevia valituksia saapui korkeimpaan hallinto-oikeuteen 72 enemmän vuonna 2018 verrattuna vuoteen 2017. Kuntien toimeentulotuen myöntämistä koskevat valitukset sen sijaan lisääntyivät vastaavana ajanjaksona vain yhdeksällä valituksella. Syyskuun loppuun 2019 mennessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli saapunut yhteensä 73 toimeentulotukeen liittyvää valitusta, joista valtaosa (64 %) koski Kelan myöntämää toimeentulotukea.⁷¹ Tämä viittaa siihen, että perustoimeentulotukeen liittyvät valitukset vähenevät merkittävästi verrattuna vuoteen 2018.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen kohteena oli toimeentulotukilakiin (1412/1997) 1.1.2017 alkaen tehty muutos: perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Tarkastuksessa arvioitiin lainvalmistelua sekä lain toimeenpanon vaikutuksia ja kustannuksia. Tarkastuksessa selvitettiin, noudatettiinkö säädösvalmistelussa hyvän lainvalmistelun periaatteita, millaisia arvioita siirron vaikutuksista esitettiin ja miten arviot ovat toteutuneet. Lisäksi selvitettiin, onko lain toimeenpanon jakautumisella kahdelle toimijalle ollut ennakoimattomia vaikutuksia.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää yleisesti sosiaaliturvajärjestelmän uudistustyössä. Erityisesti havaintoja voidaan hyödyntää, kun suunnitellaan muutoksia järjestelmän toimijoiden keskinäiseen työnjakoon, kehitetään etuuksien ja palveluiden integraatiota sekä arvioidaan suunniteltujen muutosten vaikutuksia.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui toimeentulolain uudistukseen (815/2015 ja 1278/2016), jolla perustoimeentulotuen hakeminen, myöntäminen ja maksatus siirrettiin kuntien sosiaalitoimelta Kelalle. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa, johtaa ja kehittää toimeentulotukea osana sosiaalihuoltoa sekä vastaa sitä koskevasta lainsäädännöstä. Ministeriön alaisen terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on toimeentulotuen tilastointi ja lain edellyttämien käsittelyaikojen toteutumisen seuranta. Kela vastaa perustoimeentulotuen toimeenpanosta ja kunnat vastaavat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpanosta.

Mainituilta tahoilta saatujen tietojen lisäksi tarkastuksessa on hyödynnetty oikeusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä ja niiden hallinnonaloilla toimivilta viranomaisilta sekä eduskunnan oikeusasiamieheltä saatuja tietoja. Tarkastus kohdistui vuosille 2014–2019.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot sosiaali- ja terveysministeriöltä, Kelalta ja Suomen Kuntaliitolta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Seuraavalla sivulla on kuvattu tarkastuskysymykset, -aineistot, -menetelmät ja -kriteerit. Tarkastusasetelmaan pyydettiin kommentit sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä Kelalta. Asetelmaa tarkennettiin saatujen kommenttien perusteella.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko Kela-siirtoa koskevassa uudistuksessa noudatettu hyvän lainvalmistelun periaatteita?
 - Onko uudistuksen valmistelussa viranomaisvaikutukset arvioitu poikkihallinnollisesti?
 - Onko uudistuksen valmistelussa arvioitu vaihtoehtoisia sääntelykeinoja?
 - Onko toimeentulotukilaissa ja sitä uudistettaessa selkeästi määritelty, mitä tarveharkinnalla ja yhdenvertaisuudella lakia toimeenpantaessa tarkoitetaan?

2. Onko toimeentulotuen perusosan siirto Kelaan vähentänyt sääntelytaakkaa?
 - Millaisia vaikutuksia uudistuksella on ollut kuntien sosiaalityöhön?
 - Onko uudistus vaikuttanut työvoimahallinnon toimintaan?
 - Ovatko uudistuksen Kelan asiakaspalvelua ja hakemusten käsittelyä koskevat tavoitteet toteutuneet arvioiden mukaisesti?
 - Onko uudistus vaikuttanut muiden viranomaisten työhön (potilasasiamiehet, sosiaaliasiamiehet, terveysosiaalityöntekijät, edunvalvojat, lastenvalvojat, hallinto-oikeus, eduskunnan oikeusasiamies)?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Viranomaisvaikutukset, asiakasvaikutukset ja taloudelliset vaikutukset on arvioitu; Vaikutuksia on arvioitu poikkihallinnollisesti ja näin on pyritty minimoimaan muille viranomaisille aiheutuneet kustannukset (sääntelytaakka); On esitetty ja riittävästi arvioitu vaihtoehtoisten ratkaisujen taloudellisia vaikutuksia; Tarveharkinta ja yhdenvertaisuus ovat selkeästi määriteltyjä.

Aineistot: Lakien valmisteluasiakirjat (työryhmämuistiot, HE:t, lausuntokierroksen lausunnot, valiokuntalausunnot, valiokuntien asiantuntijalausunnot), STM:n haastattelu, Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti (STM), Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio. (STM), Kelan perustoimeentulotuen myöntämishojeet.

Analyysimenetelmät: dokumenttianalyysi ja laadullinen sisällönanalyysi

Kriteerit: Julkisen talouden menot eivät lisääny; Sosiaalityön henkilöstöressurssit ovat vapautuneet asiakastyöhön tavoitteiden mukaisesti; Pääleikkäisen työn määrä on vähentynyt yhden luukun palveluperiaatteen toteutuessa; Arvio asiakaspalvelusta ja hakemusten käsittelystä aiheutuneista kustannuksista (31 milj. euroa vuodessa) on toteutunut; Sähköiset järjestelmät vähentävät sääntelytaakkaa ja edistävät yhden luukun palveluperiaatetta.

Aineistot:

Haastattelut:

- aikuissosiaalityön ryhmähaastattelut (n=64, haastatteluita 20, a' 2 h),
- terveysosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelu (n=4 a' 2 h)
- Kelan paikallistoimistojen haastattelut (n=5, a' 2 h)
- Kelan puhelinpalvelun perustoimeentulotuen palveluasiantuntijoiden ryhmähaastattelu (n=5, a' 2 h).

Webropol-kyselyt:

- TE-palveluiden 2. ja 3. palvelulinjojen asiantuntijoille (n= 427/1533 => vastausprosentti 27,9),
- Kelan perustoimeentulotuen ratkaisijoille (n= 177/232 => vastausprosentti 76,3)
- edunvalvojille (n= 71/175 => vastausprosentti 40,6),

- edunvalvontasihteereille (vastaajia 90/345 => vastausprosentti 26,1),
- terveyssozialityöntekijöille (n =102/461 => vastausprosentti 22,1),
- sosiaali- ja potilasasiamiehille (n = 23/33).

Tilastot: Kelastosta saatavat tilastot ja muut Kelalta saadut tilastot

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi ja kuvaileva määrällinen analyysi

3. Onko toimeentulotuen Kela-siirto edistänyt sille asetettuja keskeisiä tavoitteita myöntämisperusteita muuttamatta?
- Onko uudistus yhdenmukaistanut kuntien käytäntöjä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamisessa ja perimättä jättämisessä?
 - Käsitelläänkö perustoimeentulohakemukset yhdessä sairauspäivärahan ja yleisen asumistuen hakemusten kanssa?
 - Onko Kela-siirto vaikuttanut toimeentulotukea koskevien tarveharkinnan ja yhdenvertaisuuden periaatteiden tulkintaan ja soveltamiseen?

Kriteerit: Yhdenvertaisuusperiaate, viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja, mitä laissa ilmenee.; Asiakasmaksujen alentaminen tai perimättä jättäminen on lisääntynyt asiakasmaksulain tavoitteen mukaisesti.; Ensisijaisten etuuksien ja perustoimeentulotuen hakemukset käsitellään yhdessä, joka vähentää perustoimeentulotuen takaisinperintää.; Toimeentulotuen myöntämisperusteet eivät ole muuttuneet.

Aineistot: Webropol-kysely kuntien asiakasmaksuyksiköille (n=117/296 => vastausprosentti 39,5), edellä mainitun Webropol-kyselyn Kelan perustoimeentulotuen ratkaisijoille ja aikuissosiaalityön haastattelut, Kelan sairauspäivärahan, yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen rekisteriaineistot, Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen tilastot ja toimeentulotuen myöntämisohteet.

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi ja kuvaileva määrällinen analyysi.

Kelan rekisteriaineistoilla tehdyn tarkastelun ensisijaisten etuuksien ja perustoimeentulotuen käsitteilyjärjestyksistä toteutti Kelan tutkija Tuija Korpela. Analyysin asetelma suunniteltiin yhdessä Kelan tutkimusyksikön sekä tilastotietopalvelun kanssa. Yleisen asumistuen osalta tarkasteltiin vain sellaisia hakemuksia, joiden ratkaisu koski samaa kuukautta kuin vireillä oleva perustoimeentulotukihakemus (n = 42 901–85 579). Sairauspäivärahan osalta tarkasteluun otettiin kaikki perustoimeentulotuen kanssa samaan aikaan vireillä olleet hakemukset (n = 8 500–53 067).

Ensisijaisten etuuskien ja perustoimeentulotuen hakemusten käsittelyjärjestystä koskeva rekisterianalyysi suunniteltiin yhdessä Kelan tutkimusyksikön sekä tilastotietopalvelun kanssa. Analyysin toteutti Kelan rekisteriaineistoilla Kelan tutkija Tuija Korpela.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 22.10.2018–22.1.2020. Aikuissosiaalityön haastattelut tehtiin 3–5/2019. Webropol-kyselyt (4 erillistä kyselyä) toteutettiin kuntien asiakasmaksuyksiköille, TE-palveluiden asiantuntijoille ja muille viranomaistahoille 2–4/2019 sekä Kelan perustoimeentulotuen ratkaisijoille toteutettiin 5/2019. Tarkastuksessa hyödynnetyt tilastoaineistot kattavat aikavälin 1.1.2014–31.8.2019.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät tuloksellisuustarkastusneuvos Taina Rintala ja ylitarkastaja Antti Halmetoja. Osana tarkastuksen laadunvalvontaa VTV:n tieteellisen neuvoston jäsen työelämäprofessori Olli Kangas esitti kommenttinsa kertomusluonnokseen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole siitä annetun lain mukaan tiedonsaantioikeutta eduskunnan alaiseen Kelaan eikä virasto tarkasta Kelan sisäistä toimintaa. Viraston tarkastuksen kohteena voi kuitenkin olla Kelan lakisääteisiä tehtäviä, joita rahoitetaan valtion talousarviosta.

Tarkastus toteutettiin hyvässä yhteistyössä Kelan kanssa. Kela on luovuttanut toiminnastaan tietoja, joita on hyödynnetty tarkastuksessa arvioitaessa lainvalmisteluvaiheessa esitettyjen tavoitteiden ja lain toimeenpanoon liittyvien vaikutusten ja kustannusten toteutumista. Lisäksi Kela antoi mahdollisuuden haastatella palveluasiantuntijoita ja kohdentaa kyselyn perustoimeentulotuen ratkaisijoille.

Tarkastuksessa ei oteta kantaa siihen, miten Kelan olisi tullut tai tulisi järjestää perustoimeentulotuen toimeenpano. Tarkastus ei käsittele toimeentulotuen tarveharkinnan ja yhdenvertaisuuden toteutumista oikeusturvakysymyksinä eikä vertailla perustoimeentulotuen aiempaa toimeenpanoa nykyiseen tilanteeseen. Sosiaalityön osalta tarkastelu rajautuu aikuissosiaalityöhön ja terveysosiaalityöhön.

On selvää, että toimeentulotuen kaltaisen järjestelmän toimeenpanoa tarkastettaessa on hyödynnettävä monenlaisia aineistoja (haastattelut, tilastot, kyselyt, dokumentit). Kaikkiin näihin aineistoihin liittyy omat rajoituksensa.

Viitteet

- 1 Toimeentulotukilaki (1412/1997) 11 luku 1 §.
- 2 Kelan maksama perustoimeentulotuki. Kelasto; <https://sotkanet.fi>.
- 3 Oikeusministeriö (2004): Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- 4 Oikeusministeriö (2007): Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- 5 Rakennepoliittinen ohjelma: hallitus arvioi toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kelalle maaliskuun 2014 kehysriiheen mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio.
- 6 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi (29.8.2013). <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf/80a7dcb0-98f0-4853-974f-1d25f4be5f3a> (21.11.2019).
- 7 Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio.
- 8 Vogt Ellen (2018): Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1–12/2017. Erilliskyselyn keskeisimpiä tuloksia (21.3.2018). Suomen Kuntaliitto.
- 9 Eronen Anne, Londén Pia ja Peltosalmi Juha (2019): Sosiaalibarometri 2019. SOSTE. Helsinki 2019; Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2019. Suomen Kuntaliitto. Helsinki; Kivipelto Minna, Tanhua, Hannele ja Jokela Merita (2019): Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki; Vogt Ellen (2018): Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1–12/2017. Erilliskyselyn keskeisimpiä tuloksia (21.3.2018). Suomen Kuntaliitto.
- 10 HE 217/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- 11 Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2019. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- 12 Vogt Ellen (2018): Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1–12/2017. Erilliskyselyn keskeisimpiä tuloksia (21.3.2018). Suomen Kuntaliitto.
- 13 Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017 (2017).
- 14 Kelan lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta, 30.12.2019.
- 15 Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2018. K 9/2019 vp.
- 16 HE 5/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2019 toiseksi lisätalousarvioksi.
- 17 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019): Toimeentulotuki 2018. Tilastoraportti 20/2019. Helsinki; Kelan toimittama tilasto perustoimeentulotukihakemukset tammi–heinäkuu 2018 ja 2019, julkaisematon.
- 18 Kansaneläkelaitos (2018): Toimintakertomus ja tilinpäätös 2018.
- 19 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019): Toimeentulotuki 2018. Tilastoraportti 20/2019. Helsinki.
- 20 Emt.
- 21 HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- 22 Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio.
- 23 Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2019. Suomen Kuntaliitto. Helsinki; Kivipelto Minna, Tanhua Hannele ja Jokela Merita (2019). Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- 24 Hallituksen esitys toimeentulotukilain muuttamiseksi -lausuntoyhteenveto (30.12.2014).
- 25 Esim. Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2019. Suomen Kuntaliitto. Helsinki; Kivipelto Minna, Tanhua Hannele ja Jokela Merita (2019): Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki; Jokela Merita, Kivipelto Minna ja Ylikännö Minna (2019): Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- 26 Eronen Anne, Londén Pia ja Peltosalmi Juha (2019): Sosiaalibarometri 2019. SOSTE. Helsinki 2019; Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2019. Suomen Kuntaliitto. Helsinki; Kivipelto Minna, Tanhua, Hannele ja Jokela Merita (2019): Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki; Vogt Ellen (2018): Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1–12/2017. Erilliskyselyn keskeisimpiä tuloksia (21.3.2018). Suomen Kuntaliitto.
- 27 Kela. Toimeentulotukiohjeet 19.11.2019.
- 28 Eronen Anne, Londén Pia ja Peltosalmi Juha (2019): Sosiaalibarometri 2019. SOSTE. Helsinki.
- 29 HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

- 30 Kela. Toimeentulotukiohjeet 12.08.2019.
- 31 HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- 32 Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2019. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- 33 Vogt, Ellen (2018): Kela-siirron vaikutukset täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen ja kuntien aikuissosiaalityöhön. Kokemuksia Kela-siirrosta -seminaari. Jyväskylä 10.1.2018.
- 34 HE 217/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- 35 Vogt, Ellen (2017). Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1–4/2017. Erilliskyselyn keskeiset tulokset. Kuntaliitto.
- 36 Ks. esim. Kivipelto Minna, Tanhua, Hannele ja Jokela Merita (2019): Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki; Vogt, Ellen (2018): Kela-siirron vaikutukset täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen ja kuntien aikuissosiaalityöhön. Kokemuksia Kela-siirrosta-seminaari. Jyväskylä 10.1.2018; Vogt Ellen (2018): Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1–12/2017. Erilliskyselyn keskeisimpiä tuloksia (21.3.2018). Suomen Kuntaliitto.
- 37 Eronen, Anne, Londén, Pia & Peltosalmi, Juha (2019). Sosiaalibarometri 2016. SOSTE. Helsinki 2019; Cammarano, Eveliina & Sjöholm, Mari (2019) Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliitto; Sosiaali- ja terveysministeriö (2019). Tiekartta 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:41. Helsinki.
- 38 Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- 39 Emt.; Jokela Merita, Kivipelto Minna ja Ylikännö Minna (2019): Toimeentulotuesta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- 40 Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2018. K 9/2019 vp, 11–12.
- 41 Cammarano Eveliina ja Sjöholm Mari (2019): Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- 42 Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio.
- 43 Kivipelto Minna, Tanhua Hannele ja Jokela Merita (2019): Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- 44 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019): Toimeentulotuki 2018. Tilastoraportti 20/2019. Helsinki.
- 45 K 9/2019 vp. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2018.
- 46 HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta; HE 217/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- 47 SOITE (2019): Sähköpostiviesti 9.9.2019.
- 48 Kelasta kuntiin lähetettyjen ilmoitusten ja toimeentulotukihakemusten määrä. <https://www.kela.fi/kelasto>.
- 49 Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp, K 9/2017 vp. Hallituksen vuosikertomus 2016, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.
- 50 Ks. myös Jokela Merita, Kivipelto Minna ja Ylikännö Minna (2019): Toimeentulotuesta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- 51 Ks. HE 310/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista.
- 52 Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio.
- 53 Sosiaali- ja terveysministeriö (2018). Työnhaun voimassaolo ja toimeentulotuki. Kuntainfo 9/2018.
- 54 Toimeentulotukilaki (1412/1997) 1 luku 7b § ja 7c §.
- 55 Esim. Kivipelto Minna, Tanhua Hannele ja Jokela Merita (2019): Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- 56 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2019): Tapaaminen 2.4.2019; HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- 57 Ks. myös esim. Espoon sosiaali- ja potilasasiamiehen selvitys 2018 kaupunginhallitukselle (2019); Herlevi Sari ja Kuvaja Anne (2018): Sosiaalimpien selvitys kaupunginhallitukselle vuodelta 2017; Kylmäluoma Anna ja Makkonen Mirva (2019): Sosiaali- ja potilasasiamiehen selvitys vuodelta 2018; Helovuori Laura ja Mehtonen Tarja (2019): Asiakkaan asema ja oikeudet 2018. Sosiaaliasiamehen selvitys kunnanhallitukselle; Huusko Sari (2019): Asiakkaan asema ja oikeudet. Sosiaaliasiamehen selvitys kaupunginhallitukselle vuodesta 2018.
- 58 Ks. OKV/1957/1/2017; OKV/38/1/2018; OKV/710/1/2018; OKV/824/1/2018.
- 59 Kela.fi/oikaisuvaatimus-kelan-tekemaan-paatokseen (29.11.2019).
- 60 Ks. Kela rekrytoi lisää henkilökuntaa oikaisuvaatimusten käsittelyyn. www.kela.fi/ajankohtaista-toimeentulotuki/.
- 61 OKV/38/1/2018. Ks. myös K 9/2019 vp. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2018.
- 62 Kela (2019): Sähköposti 16.9.2019.

- 63 OKV/38/1/2018. Ks. myös K 9/2019 vp. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2018.
- 64 Kelaan saapuneet perustoimeentulotuen hakemukset (2019). Kela, julkaisematon.
- 65 Perustoimeentulotuen hakemukset ja hylkäysprosentti saapumiskanavan mukaan 2017–2018 (2019). Kela, julkaisematon.
- 66 Perustoimeentulotuen ratkaistut oikaisuvaatimukset (2019). Kela, julkaisematon.
- 67 K 11/2019 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018. Helsinki.
- 68 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2019): Sähköposti 29.8.2019.
- 69 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2019): Sähköposti 22.8.2019; K 11/2019 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018. Helsinki.
- 70 Korkein hallinto-oikeus (2018): Toimeentulotukivalitusten määrät ovat kasvussa hallinto-oikeuksissa. Tiedote 12.1.2018.
- 71 Oikeusministeriöstä saadut tilastot korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyistä toimeentulotuen myöntämiseen liittyvistä asioista 2016, 2017, 2018, 1–9/2019 (2019). Julkaisemattomia.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-479-8 (PDF)