

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 11.8.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietinnön kehittämisehdotuksista

Tarkastusvirasto kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän kehittämisehdotuksista.

Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä esittää erilaisia lainsäädäntömuutoksia ja toimeenpanon kehittämistä koskevat ehdotuksensa loppumietinnön 7. luvussa. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto perustuu pääosin viraston perustoimeentulotuen siirtoa Kelalle koskevan tarkastuskertomuksen (VTV 1/2020, jatkossa tarkastuskertomus) havaintoihin, kannanottoihin ja suosituksiin. Tarkastusta on käsitelty tarkemmin työryhmän loppumietinnön luvussa 4.3. Tarkastuksessa todettiin, että monet perustoimeentulolain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) tunnistetut riskit jäivät lain toimeenpanossa huomioimatta tai liian vähälle huomiolle. Työryhmän mietinnössä esitetyistä ehdotuksista osa on sellaisia, joilla pyritään edelleen korjaamaan näitä perustoimeentulotuen Kela-siirron lainvalmisteluvaiheessa tunnistettuja merkittäviä riskejä.

Toimeentulotukilain ja sen toimeenpanon kehittämisehdotusten lisäksi työryhmä esittää yleisen toiveen sosiaaliturvauudistusta valmistelevalle komitealle, että ensisijaisten etuuksien tasoa ja kattavuutta tulisi parantaa. Näin voitaisiin vähentää tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. (s. 88.) Tarkastusvirasto pitää työryhmän esittämää toivetta kannatettavana, koska taloudellisten etuuksien ja tukien päällekkäistä saantia tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä vähentämään muun muassa hallinnollisten kustannusten hillitsemiseksi. Päällekkäinen etuuksien tai tukien myöntäminen samoihin menoihin ei ole myöskään tehokasta ja syventää erilaisia sosiaaliturvajärjestelmän kannustinloukkuja. Lisäksi toimeentulotuki on viimesijainen taloudellisen tuen muoto, jota ei ole tarkoitettu ensisijaisten etuuksien tason paikkaajaksi. Tällöin toive ensisijaisten etuuksien tason ja kattavuuden parantamiseksi tukisi myös sitä, että perustoimeentulotuki säilytetään selkeästi osana sosiaalihuoltoa.

Loppumietinnön toimeentulotukilakia koskevilla muutosehdotuksilla tavoitellaan asiakkaan aseman parantamista (s. 72). Lainsäädäntömuutoksista merkittävin on ehdotus siitä, että toimeentulotukilakiin kirjattaisiin miltä osin perustoimeentulotukeen sovellettaisiin sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteita (s. 83). Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että voimassa oleva lainsäädäntö on kuitenkin yksiselitteinen. Toimeentulotuki (ml. perustoimeentulotuki) on osa sosiaalihuoltoa, vaikka perustoimeentulotuen rooli osana sosiaalihuollon kokonaisuutta on heikentynyt. Tarkastuskertomuksen kannanotoissa tarkastusvirasto toteaa, että Kela-siirto heikensi perustoimeentulotuen ratkaisutyön ja yhteyttä sosiaalityöhön ja mutkisti palvelutarpeessa olevien asiakkaiden ohjausta palveluihin. Tarkastusviraston näkemys on, että perustoimeentulotuen ja palveluiden välisen yhteyden heikkenemisestä johtuen toimeentulotuen roolia tulisi vahvistaa sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena. Näin voitaisiin edistää työryhmän tavoitetta asiakkaan aseman parantamisesta.

Mietinnössä ehdotetaan myös perustoimeentulotuen nykyisten myöntämisperusteiden selkeyttämistä. Työryhmän mukaan Kela voisi käyttää harkintaa etuuskäsittelyprosessissa asiakkaan eduksi laissa erikseen säädettyissä tilanteissa. (s. 83.) Samoin mietinnössä ehdotetaan, että Kelalle annetaan mahdollisuus myöntää tukea myös vähäisen kotitalouskohtaisen ylijäämän tilanteissa (s. 85). Tarkastusvirasto

toteaa, että käytännössä toimeentulotukilaki mahdollistaa ja myös edellyttää yksilöllisen tarveharkinnan käyttämistä. Laki ei myöskään kiellä myöntämästä asiakkaalle toimeentulotukea, vaikka toimeentulotukilaskelma olisi ylijäämäinen. Kelan toimeentulotuen etuusohjeen (11.8.2021) mukaan asiakkaalle voidaan myöntää ylijäämästä huolimatta maksusitoumus lääkkeisiin, jos ylijäämä on esimerkiksi enintään 20 euroa (yhden henkilön talous) tai enintään 50 euroa (perhe). Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakimuutoksia harkinnan mahdollistamiseksi ei näin ollen tarvita. Uudistuksen yhteydessä Kelalle kuitenkin annettiin täysi toimivalta perustoimeentulotuen toimeenpanossa. Kansaneläkelaitos vastaa perustoimeentulotuen myöntämisestä ja siihen kuuluvasta sisällöllisten ja menettelyllisten harkintaa vaativien elementtien määrittelystä ja soveltamisesta itsenäisesti (HE 358/2014 vp). Tarkastuskertomuksen mukaan perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä ei kiinnitetty huomiota siihen, miten perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikuttaa yksilöllisen tarveharkinnan toimeenpanoon. Mikäli harkinta ei toteudu tällä hetkellä, on se lainsäädännön mukaisesti Kelan itsenäisesti ratkaistavissa oleva asia. Tämä johtuu siitä, että Kansaneläkelaitosta koskevan lain (731/2001) 20 §:n mukaan Kela voi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi antaa ohjeita etuuskäsittelyistä. Pykälän tulkitaan koskevan myös perustoimeentulotuen käsittelyä (HE 358/2014 vp).

Työryhmä esittää jatkossa muun muassa sen selvittämistä ja arvioimista, voitaisiinko perusmenojen piiriä mahdollisesti laajentaa. Tarkastusviraston havaintojen ja työryhmän ehdottamien lainsäädäntömuutoksia koskevien ehdotusten perusteella jatkossa tulisi enemmänkin arvioida sitä, mitkä yksilöllistä tarveharkintaa sisältävät menot tulisi siirtää pois perustoimeentulotuesta. Tämä vähentäisi harkintaa. Tällöin perustoimeentulotuen ns. normilaskelma olisi yhdenmukaisemmin laskettavissa ja saattaisi edistää paremmin hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Tarkastusvirasto kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että toimeentulotukilaissa säädetään sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta lakisääteisen toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimestä tai neuvottelukunnasta. Sen tarkoituksena olisi käydä keskustelua muun muassa toimeentulotukeen liittyvistä periaatteellisista tulkinta-asioista ja siitä, kuka toimeentulotukea koskevia suosituksia ja ohjeita antaa ja mistä asioista niitä annetaan. (s. 86–87.) Tällä hetkellä perustoimeentulotuen myöntämistä ohjaa Kelan laatima toimeentulotuen etuusohje. Sen sisällöstä ei kuitenkaan vallitse riittävää yhteistä käsitystä eri viranomaisten kesken eikä sen asemaa ole linjattu lainsäädännön tasolla.

Työryhmä ehdottaa loppumietinnössään, että sosiaalihuollon ammattilaisten näkemykset tulisi huomioida paremmin perustoimeentulotukea koskevassa harkinnassa. Tätä esitetään toteutettavaksi siten, että sosiaalihuolto voi laatia lausunnon sosiaalihuollon asiakkaana olevan asiakkaan perustoimeentulotuen käsittelyyn liittyvän harkinnan tueksi. Kela voisi poiketa lausunnosta vain selkeän syyn perusteella. (s. 76, 85.) Tarkastusvirasto pitää ehdotusta pääosin kannatettavana. Tarkastuksen mukaan Kelassa ei lain toimeenpanon alkuvaiheessa otettu riittävästi huomioon kuntien laatimia selvityksiä asiakkaan tilanteesta, minkä todettiin heikentäneen toimeentulotuen kokonaisuuden sujuvuutta ja asiakkaan asemaa. Asiakkaiden palvelutarve tulisi tunnistaa paremmin perustoimeentulotuen hakemisen yhteydessä, jotta perustoimeentulotuen ja sosiaalityön välistä kytköstä voitaisiin vahvistaa.

Sosiaalisen lausunnon käyttöönotto ei ole kuitenkaan ongelmatonta. Sosiaalihuollon ammattilaiset voivat antaa lausuntoja vain asiakkaidensa tilanteista. Tällöin täysin vastaavassa tilanteessa olevat perustoimeentulotuen hakijat, jotka eivät ole sosiaalityön asiakkaana, joutuisivat eriarvoiseen asemaan. Yksi Kela-siirron keskeisimpiä tavoitteita oli myös ”vapauttaa” kuntien sosiaalityön resurssit perustoimeentulotuen hakemusten käsittelystä ja rutiininomaisesta perustoimeentulotuen laskemisesta ja tätä kautta luoda edellytyksiä varsinaiselle sosiaalityölle ja sen kehittämiseksi. Tarkastuksen mukaan lain toimeenpanon alkuvaiheessa aikuissosiaalityön resurssit kului muun muassa erilaisten perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvien lausuntojen kirjoittamiseen. Vaikka mietinnön ehdotus tekisi näkyväksi kunnissa tehdyn perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvän työn, osa perustoimeentulotuen myöntämisprosessiin liittyvästä työstä siirtyisi joidenkin asiakkaiden osalta takaisin kuntiin ja lisäksi siten aikuisosiaalityössä perustoimeentulotukeen liittyvää hallinnollista työtä. Tämä olisi pois muusta asiakastyöstä. Sosiaalihuollon lausunnon käyttö saattaisi myös pitkittää kiireettömän perustoimeentulotuen hakemuksen käsittelyaikaa yli seitsemän arkipäivän.

Työryhmä esittää myös ehdotuksia kuntien ja Kelan välisen tietojenvaihdon parantamiseksi (s. 86–87). Tarkastusvirasto pitää yleisesti kannatettavana kaikenlaista toimeentulotuen eri toimeenpanijoiden välistä tietojenvaihdon sujuvoittamista ja parantamista. On syytä huomioida, että käytännössä kunnat voivat kuitenkin välittää Kelaan tietoja vain palveluidensa piirissä olevista asiakkaista. Tietojärjestelmien kehittäminen voi pahimmillaan synnyttää tarpeetonta hallinnollista työtä, joka ei johda asiakkaiden parempaan palvelemiseen. Tarkastuskertomuksen mukaan ”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.”

Loppumietinnössä esitetään myös muita toimeenpanon kehittämistä koskevia ehdotuksia (s. 87). Tarkastusviraston näkökulmasta kaikki toimeentulotuen toimeenpanon sujuvoittamiseen ja parantamiseen tähtäävä kehitystyö on periaatteessa kannatettavaa etenkin, jos sillä voidaan vähentää toimeenpanosta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia.

Antti Halmetoja, ylitarkastaja
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Taina Rintala, tuloksellisuustarkastusneuvos
Valtiontalouden tarkastusvirasto