

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto tarkastusvaliokunnalle aiheesta Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa (1/2020)

Valtiontalouden tarkastusviraston perustoimeentulotuen siirtoa Kelalle koskevan tarkastuskertomuksen havainnot, jotka koskivat säästöjen saavuttamista, henkilöstöresursseja ja tietojärjestelmiä, olivat yhteneväisiä tarkastusvaliokunnan tekemien päätelmien kanssa.

Uudistuksen säästötavoitteet eivät ole toteutuneet

Uudistuksella tavoiteltiin säästöjä, mutta käytännössä on tapahtunut päinvastoin. Vaikka uudistusta valmisteleavan asiantuntijatyöryhmän mietinnössä ja hallituksen esityksestä HE 358/2014 vp annetuissa lausunnoissa esitettiin mallin toimeenpanoon ja tavoiteltuihin säästöihin liittyviä varauksia, niitä ei tuotu esille hallituksen esityksessä. Perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannukset ovat kolme kertaa arvioitua suuremmat. Kela arvioi lokakuussa 2019, että vuonna 2020 toimeenpanon kustannukset ovat noin 98 miljoonaa euroa. Toimeenpanon kustannusten kasvu johtuu osin toimeentulotuen asiakasmäärän kasvusta, mutta myös siitä, että Kelan arvio toimeenpanon kustannuksista perustui liian optimistiseen arvioon toimeenpanon vaatimista henkilöstöresursseista. Perustoimeentulotuen toimeenpanon arvioitiin vaativan 733 toimihenkilön työpanoksen. Vuonna 2018 perustoimeentulotuen toimeenpanoon liittyvissä tehtävissä toimi kuitenkin noin 1 500 henkilöä. Havainto tukee tarkastusvaliokunnan tekemää huomiota, että henkilöstöä rekrytoitiin aluksi liian vähän.

Tarkastushavainnot osoittivat ennakoitua suuremman henkilöstötarpeen johtuvan siitä, ettei perustoimeentulotuen ratkaisutyö vastaa sitä, mitä siirron valmisteluvaiheessa ennakoitiin. Ratkaisutyö on ennakoitua työläämpää ja vaativampaa. Lainvalmisteluvaiheessa ei otettu riittävästi huomioon sitä, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto. 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 työintensiivistä.

Myös toimeentulotukilain itsessään voidaan katsoa lisäävän perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannuksia. Kaikki toimeentulotuen hakijat eivät hae vain perustoimeentulotukea. Osa hakee lisäksi tai ainoastaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tästä huolimatta heidän on toimeentulotukilain 14 §:n mukaan haettava ensin päätös perustoimeentulotuesta. Kela joutuu näin ollen käsittelemään hakemuksia turhaan ennen niiden siirtämistä kunnan käsiteltäviksi. Tämä on tehotonta resurssien käyttöä, lisää Kelan ratkaisutyön kustannuksia ja viivästyttää hakijan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksen käsittelyä.

Uudistus on lisännyt viranomaishallinnon kustannuksia

Lainvalmistelun yhteydessä Kela-siirron vaikutuksia muihin viranomaisiin arvioitiin vain muutaman ilmeisimmän (aluehallintovirastot, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinninlaitos, Valvira) viranomaisen näkökulmista. Tarkastus kuitenkin osoitti, että uudistus on vaikuttanut muun muassa TE-palvelujen asiantuntijoiden työhön sekä lisännyt valitus- ja kanteluviranomaisten työmäärää. Nämä lisäävät viranomaishallinnon kustannuksia. Uudistuksen vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan johtuvat siitä, että toimeentulotukilaki sisältää useita muiden viranomaisten työhön vaikuttavia säännöksiä. Työkäisillä toimeentulotuen hakijoilla on toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan velvollisuus ilmoittautua työttömiksi työnhakijoiksi perusosan alentamisen uhalla. Kela-siirron myötä pykälän toimeenpano on muuttunut ja Kela velvoittaa työnhau voimassaoloa systemaattisemmin. Ennen Kela-siirtoa kunnat saattoivat käyttää harkintaa ja eivät velvoittaneet työnhau voimassaoloa esimerkiksi vakavista päihdeongelmista kärsiviltä henkilöiltä tai asunnottomilta toimeentulotuen hakijoilta. Tarkastuksen perusteella tällaisten asiakkaiden määrä on lisääntynyt TE-palveluissa. Tämä kuormittaa TE-palveluiden asiantuntijoita eikä näille asiakkaille ole TE-palveluissa tarkoituksenmukaisia palveluita.

Asiakasvaikutuksia arvioitiin lähinnä vain perustoimeentulotukea hakevien näkökulmasta

Tarkastushavainnot osoittivat myös, että uudistuksen vaikutuksia arvioitiin pääasiassa vain perustoimeentulotukea saavien näkökulmasta. Näiden asiakkaiden taloudellisessa avuntarpeessa on yleensä kysymys siitä, että tulot eivät kata menoja, ja oikeus toimeentulotukeen on ratkaistavissa ns. normilaskelmalla. Sen sijaan uudistuksen vaikutuksia ei juuri pohdittu täydentävää tai ehkäisevää toimentulotukea 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. Kela-siirtoa koskevat selvitykset ovatkin osoittaneet, että suurelle osalle perustoimeentulotuen hakemisesta on tullut siirron myötä helpompaa. Sen sijaan niille hakijoille, joilla ei ole kykyä, osaamista, valmiuksia tai välineitä hakea toimeentulotukea sähköisesti, uudistus on pikemminkin vaikeuttanut kuin helpottanut palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta.

Sähköiset järjestelmät eivät ole tehostaneet ratkaisutyötä kunnissa

Sähköisten järjestelmien ajateltiin auttavan ja nopeuttavan myös kuntien myöntämän toimeentulotuen käsittelyprosessia. Tarkastushavainnot osoittivat, että näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Tämä johtuu siitä, että Kelmu-järjestelmän kautta Kelan kuntiin siirtämien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuenhakemusten mukana tulee asiakkaan tekemän hakemuksen ohella vaihtelevasti hakemuksiin liittyviä liitteitä, mutta ei Kelan perustoimeentulotuesta tekemää päätöstä. Se joudutaan katsomaan Kelmu-järjestelmän toisesta ”postilaatikosta”. Lisäksi päätöksessä ei ole mukana perustoimeentulotuen hakemukseen liitettyjä liitteitä. 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 sähköisen järjestelmän kautta kuntiin välitettyjen ilmoitusten käsittely aiheuttaa kunnissa hallinnollista työtä. Ilmoitukset täytyy poimia järjestelmästä yksitellen, käydä läpi ja jakaa asianomaisille tahoille. Tämä tukee tarkastusvaliokunnan tekemää huomiota, että sähköiset järjestelmät eivät ole tehostaneet hakemusten käsittelytyötä oletetulla tavalla, vaan siirrosta on jopa seurannut manuaalista lisätyötä.

Sosiaalityön ja taloudellisen tuen välinen yhteys heikkeni

Toimeentulotuen on katsottu perinteisesti kytkeytyvän vahvasti kunnassa tehtävään sosiaalityöhön. Perustoimeentulotuki on ollut yksi väylä sosiaalityön asiakkuuteen. Kela-siirron yhteydessä taloudellinen tuki ja sosiaalityö kuitenkin erotettiin aiempaa selkeämmin toisistaan. Käytännössä Kelalle siirtyi taloudellisen tuen myöntämisen ohella myös harkintaa sosiaalityön tarpeesta ja tarvittaessa asiakkaan ohjaamisesta kunnan palvelujen piiriin. Hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) tunnistettiin sidoksen heikkenemiseen liittyvät riskit ja niitä pyrittiin ratkaisemaan korostamalla Kelan ohjaus- ja neuvontavelvollisuutta, Kelan ja kuntien yhteistyötä, Kelan virkailijoiden koulutusta sekä sähköisen järjestelmän kautta tehtyjä (Kelmu)-ilmoituksia. Ratkaisematta kuitenkin jäi, millaisilla toimenpiteillä asiakkaat saadaan tosiasiallisesti hakeutumaan palvelujen piiriin. Sosiaalipalvelujen piiriin hakeutuminen riippuu täysin asiakkaan omasta valinnasta. Tarkastushavaintojen mukaan kunnissa sosiaalialan asiantuntijoiden työajasta osa esimerkiksi kuluu Kelasta välitettyjen sosiaalityötä tarvitsevien asiakkaiden etsimiseen ja osaa asiakkaista ei tavoiteta lainkaan. Tämä pidentää hakemusten käsittelyaikaa, mutta pitkittää myös ongelmiin puuttumista kunnissa ja heikentää näin ollen toimeentulotukilain tavoitteiden saavuttamista.

Kahden toimijan malli on muodostanut perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välille aikaisempaa selvemmän rajan

Perustoimeentulotuen siirto toteutettiin mallilla, jota ei ollut kokeiltu Suomessa koskaan aikaisemmin. Tehtyjä arvioita aikaisempien kokeilujen hyvistä ja huonoista puolista ei näin ollen voitu suoraan hyödyntää uudistuksen valmistelussa. Kela-siirrossa ei ole ollut kysymys vain teknisluonteisesta toimeenpanon muutoksesta, vaan muutoksella toimeentulotuen kokonaisuus jaettiin ”kahdelle luukulle”. Lainvalmistelijoilla oli tiedossa, että mikäli harkinnanvaraiset elementit säilytetään perustoimeentulotuessa, yhdenvertaisuutta ja säästöjä henkilöstöresursseissa ei tulla saavuttamaan tavoitellussa laajuudessa. Tätä riskiä ei käsitelty hallituksen esityksessä, vaan uudistuksen yhteydessä harkintaa edellyttäviä elementtejä edelleen lisättiin täydentävästä toimeentulotuesta perustoimeentulotukeen. Asiantuntijoiden esittämistä varauksista huolimatta hallituksen esityksessä ei kiinnitetty huomiota siihen, miten perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikuttaa yksilöllisen tarveharkinnan toimeenpanoon. Toimeentulotuen kokonaisuuden jakautuminen kahdelle luukulle

muutti perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välisen rajan aiempaa ratkaisevammaksi asiakkaiden ja viranomaisten näkökulmista. Yhden toimeenpanijan –mallissa epäselvyyksiä perustoimeentulotukeen tai täydentävään toimeentulotukeen sisällytettävistä menoista ei muodostunut yhtä herkästi. Käytännössä lainsäädännön epäselvyys perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välillä lisää muun muassa asiakkaiden siirtelyä kunnan ja Kelan välillä, Kelassa tehtyjä tarkistusratkaisuja, kuntien ehkäisevän toimeentulotuen menoja ja laillisuusvalvojille tulleita kanteluita.

Kunnissa tehdään edelleen perustoimeentulotukeen liittyvää työtä

Uudistuksella pyrittiin vapauttamaan henkilöstöresursseja aikuissosiaalityössä aktivoivalle sosiaalityölle ja sosiaalityön kehittämiselle. Tavoite ei ole kuitenkaan edistynyt merkittävästi. Vaikka kuntien toimeentulotukeen liittyvät henkilöstömenot ovat vähentyneet ja toimeentulotukityöhön osallistuvien etuuskäsittelijöiden määrä on vähentynyt, on samaan aikaan kuitenkin toimeentulotukityöhön osallistuvien sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja sosiaalityön johdon määrä lisääntynyt. Yksi syy kehitykseen on se, että muiden sosiaalialan ammattilaisten työajasta osa kuuluu edelleen perustoimeentulotukeen liittyvien asioiden hoitamiseen kuten asiakkaiden neuvontaan, asiakkaiden perustoimeentulotuen hakemisessa auttamiseen, oikaisuun liittyviin tehtäviin ja erilaisten perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvien lausuntojen ja lisäselvitysten kirjoittamiseen.

Perustoimeentulotuen ja ensisijaisten etuuskäsittelyjärjestyksessä ei ole tapahtunut toivottua muutosta

Hallintolain (434/2002) 25 § edellyttää, että viranomainen 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 tarvetta ja vaikuttaa siihen, ettei perustoimeentulotukea jouduttaisi maksamaan myöhemmin takaisin ensisijaisesta etuudesta. Tavoitteen mukainen käsittelyjärjestys vähentäisi näin ollen myös perustoimeentulotukeen liittyvää hallinnollista työtä. Tarkastuksen tulokset kuitenkin osoittavat, että vuonna 2018 merkittävä osa perustoimeentulotukihakemuksen kanssa yhtä aikaa vireillä olleista yleisen asumistuen (31–46 prosenttia, riippuen hakemusten saapumisjärjestyksestä) ja sairauspäivärahan (41–72 prosenttia, riippuen hakemusten saapumisjärjestyksestä) hakemuksista ratkaistiin vasta perustoimeentulotukihakemuksen jälkeen. Yhden luukun periaate toteutuisi paremmin, jos toisiinsa vaikuttavat päätökset tehtäisiin tarkoituksenmukaisessa järjestyksessä.

Aineistot ja menetelmät

Tarkastus toteutettiin keräämällä monenlaisia aineistoja. Kyselyillä kerättiin tietoa muun muassa TE-palveluiden asiantuntijoilta, Kelan perustoimeentulotuen ratkaisijoilta, terveys- ja sosiaalityöntekijöiltä ja edunvalvonnilta. Aikuissosiaalityön ammattilaisten ryhmähaastatteluita tehtiin kaksikymmentä ja niihin osallistui kaikkiaan kuusikymmentäneljä haastateltavaa. Haastatteluihin valittiin eri kokoisia kuntia eri puolilta Suomea. Kelan palveluasiantuntijoiden haastatteluita tehtiin viisi. Lisäksi aineistona käytettiin Kelan tietopalveluista saatuja tietoja, toimeentulotukea koskevia tilastoja, Kelan rekisteriaineistoja, valmisteluvaiheen asiakirjoja ja aiempaa tutkimuskirjallisuutta. Aineistoja analysoitiin laadullisen sisällön analyysin ja kuvailevin määrällisin menetelmin.

Taina Rintala, tuloksellisuustarkastusneuvos ja Antti Halmetoja, ylitarkastaja