



Lausunto

12.05.2022

Asia: VN/650/2022

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamiseen liittyvästä hallituksen esityksestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Toimeentulotukilain uudistus, jolla perustoimeentulotuki siirrettiin Kelan toimeenpantavaksi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen jäädessä edelleen kuntien sosiaalihuollon vastuulle, on ollut nyt voimassa runsaat viisi vuotta. Uudistuksen valmisteluvaiheessa tuotiin esille siihen liittyviä riskejä, joista osa on realisoitunut. Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) totesi uudistusta koskevassa tarkastuksessaan (Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa 1/2020), että Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) ei tuotu esille uudistuksen valmisteluvaiheessa asetetun asiantuntijatyöryhmän esittämiä varauksia. Varaukset koskivat muun muassa perustoimeentulotuen edellyttämän yksilöllisen tarveharkinnan ja uudistukselle asetettujen yhdenvertaisuuden lisäämisen sekä toimeenpanon henkilöstöressursisäästöjen yhteensovittamista. Lisäksi riskiksi tunnistettiin yhteyden katkeaminen sosiaalityön ja taloudellisen tuen myöntämisen välillä, mutta tästä huolimatta hallituksen esityksessä ei tuolloin riittävästi varmistettu tämän toimeentulotukeen oleellisesti liittyvän yhteyden säilymistä. Eduskunta kuitenkin tunnisti hyväksyessään uudistuksen, että toimeentulotuen jakamiseen kahdelle eri toimijalle saattaa liittyä riskejä ja sisällytti vastaukseensa (EV 374/2014) lausuman, että "[t]oimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Tavoitteena toimeentulotueessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä."

Nyt lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ei kuitenkaan vastaa eduskunnan vaatimukseen toimeentulotukilain kokonaisuudistamisesta, vaan kokonaisuudistuksen valmistelu on siirretty osaksi parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työtä. Tällä hallituksen esitysluonnoksella pyritään ratkaisemaan osin niitä ongelmia, joihin ei kiinnitetty riittävästi huomiota Kela-siirron valmistelun yhteydessä, ja jotka esimerkiksi THL:n selvitysten mukaan näyttävät edelleen olevan olemassa ja liittyvän erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin toimeentulotuen asiakkaisiin. Myös tarkastusvirasto suositti tarkastuksessaan, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi etuus- ja palvelujärjestelmiä koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevat asiakasryhmät kykenevät hakemaan heille kuuluvia palveluita ja etuuksia.

Yhtenä esityksen tavoitteena on täsmentää tuen määräytymistä koskevia säännöksiä ja niitä koskevien perustelujen avulla selkeyttää toimeentulotukeen liittyvää harkintaa. Tarkastusviraston mukaan tavoite on tarpeellinen, koska tukea koskeva harkinta ja tuen määräytymisperusteet on määritelty voimassa olevassa lainsäädännössä epäselvästi. Kelassa etuuskäsittelijöiden ratkaisutyötä ohjaa ainoastaan Kelan Toimeentulotuen ohje (jäljempänä soveltamisohje), jolla Kela linjaa perustoimeentulotuen sisältöä ja toimeenpanoa. Lisäksi soveltamisohje vaikuttaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpanoon. Havaittujen epäkohtien korjaamiseksi on tärkeää, että perustoimeentulotuen harkinnasta ja sen määräytymisperusteista säädetään tarkemmin toimeentulotukilaissa ja samalla selkeytetään myös Kelan ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välistä vastuunjakoa tuen myöntämisessä.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lain rakenteeseen sekä teknisiä muutoksia, jotka johtuvat sosiaalihuollon järjestämisvastuu siirtymisestä kunnilta hyvinvointialueille. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen liittyvien korvausten siirtämistä lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta, maksusitoumusten käyttöönottoa sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntien muodostamisesta.

Tarkastusvirasto kannattaa kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen liittyvien korvausten siirtämistä lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2011), koska näin toimintaa koskevat säännökset sisältyvät samaan toimintaa ohjaavaan lakiin.

Maksusitoumusten käyttö toimeentulotuen myöntämisessä asiakkaan menoihin ei ole uusi toimintatapa. Kelan soveltamisohjeen (4.5.2022) mukaan niitä käytetään esimerkiksi asiakkaan muuttokustannusten, vuokratuotteiden ja optikkotuotteiden maksamisessa. Esityksen mukaan maksusitoumusta on voitu käyttää myös tilanteissa, joissa asiakkaalla on laskelman perusteella pieni ylijäämä. Ehdotettu lisäys on siten nykyisen toimintakäytännön tarkentamista lakiin, mikä on kannatettavaa.

Esityksessä ehdotettujen toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntien perustaminen on perusteltua, koska toimeentulokijärjestelmän toimeenpanon jakautuminen Kelan ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon välille vaatii toimiakseen aiempaa enemmän viranomaisten välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Vaikka ehdotetut neuvottelukunnat lisäävät järjestelmän ylläpidosta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, tarkastusvirasto katsoo niiden perustamisen olevan tarpeellista. Neuvottelukunnilla ei ole toimivaltaa tehdä toimeentulotukea koskevia päätöksiä, mutta ne voivat esityksillään luoda edellytyksiä alueellisesti yhdenmukaiselle ohjaukselle.

Osa esityksessä esitetyistä muutoksista on sellaisia, joiden toimeenpano lisää hallinnollisia kustannuksia tai joita koskevien pykälien tulkintaa tulisi edelleen selventää ja täsmentää hallituksen esityksessä. Nämä muutokset koskevat etenkin taloudellisen tuen palvelua, perusosan alentamista sekä sosiaalihuollon lausuntoa, joita tarkastellaan seuraavassa yksityiskohtaisemmin.

Taloudellisen tuen palvelu

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalihuoltolain 14 pykälään, tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut, lisättäisiin uusi pykälä taloudellisen tuen palvelusta. Esityksen mukaan tällä halutaan korostaa sitä, että sosiaalihuollossa tehtävä työ asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen tukemisessa on muutakin kuin toimeentulotuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvää. Toimeentulotuen myöntämiseen on aina kuulunut kiinteänä osana aikuissosiaalityö. Toimentulotuki on ollut yksi sosiaalityön väline. Esityksen mukaan taloudellisen tuen palvelulla ei olisi taloudellisia vaikutuksia, koska sosiaalihuollon nykyisiä tehtäviä koottaisiin uudeksi kokonaisuudeksi lisäämättä kuitenkaan sosiaalihuoltoon uusia velvoitteita. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan palvelulla voisi kuitenkin käytännössä olla taloudellisia vaikutuksia, koska siihen olisivat oikeutettuja myös muut kuin toimeentulotuen asiakkaat, jos se kirjataan sosiaalihuoltolain 14 pykälään. Ehdotettu lisäys saattaisi lisätä palvelun kysyntää ja siten vaatia lisää henkilöstöresursseja, joista aiheutuu lisäkustannuksia. Myös uuden palvelun organisointi, siitä tiedottaminen ja siitä aiheutuvat useisiin lakeihin tehtävät muutokset aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia.

Esityksen mukaan taloudellisen tuen palvelun antamisesta ei myöskään tarvitsisi tehdä erillistä hallintopäätöstä. Tämä poikkeaisi muista sosiaalihuoltolain 14.1 §:n 1–14 kohdissa mainituista sosiaalipalveluista, joista asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös. Tarkastusvirasto katsoo, että taloudellisen tuen palvelua koskeva pykälä edellyttää tarkempaa määrittelyä.

Perusosan alentamista koskevat säännökset

Esityksessä alennetusta perusosasta säädetään pykälissä 10 ja 14 f. 10 § säädetään tilanteista, joissa henkilön perusosaa voidaan alentaa enintään joko 20 prosentilla tai 40 prosentilla. Uudessa 14 f pykälässä säädetään perusosan alentamista koskevasta prosessista. 10 § koskeva suurin esitysmuutos koskee sitä, että palvelutarpeen arviointi korvaisi asiakkaan kanssa laadittavan

suunnitelman ”itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”. Tätä perustellaan sillä, että asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämistä koskevan suunnitelman rooli suhteessa sosiaalihuollon muihin suunnitelmiin on jäänyt soveltamisessa epäselväksi samoin kuin suunnitelman sisältö ja ehdollinen sanamuoto. Tarkastusvirasto kannattaa suunnitelman korvaamista palvelutarpeen arvioinnilla asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ja siksi, että kunnat käyttävät työikäisten asiakkaiden sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnissa palvelutarvearvioinnin asiakirjaa (THL 2021). Lisäksi hallinnolliseen työhön liittyviä kustannuksia syntyy vähemmän, jos asiakkaan kanssa laaditaan suunnitelma vasta palvelutarpeen arvioinnin perusteella.

Esityksessä ehdotetaan, että perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosentilla, jos henkilö edelleen 20 prosentin alentamisen jälkeenkin kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei hänelle voida tarjota työvoimapolitiista toimenpidettä ja lisäksi ilman perusteltua syytä kieltäytyy osallistumasta 14 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan näin kirjattuna palvelutarpeen arviointiin osallistumisella olisi merkitystä vain silloin, kun harkitaan perusosan alentamista 40 prosentilla. Osallistumalla palvelutarpeen arviointiin henkilö välttäisi perusosan alentamisen 40 prosentilla. Käytännössä välttäminen merkitsisi sitä, että alentamista koskeva päätös voitaisiin tehdä vasta henkilön palvelutarpeen arvioinnin jälkeen. Tämä pidentäisi asiakkaan perustoimeentulotuen ratkaisun tekemistä. Mikäli päätös tehtäisiin ennen palvelutarpeen arviointia, asiakas ei välttämättä osallistuisi palvelutarpeen arviointiin. Epäselväksi esityksessä jäävät myös tilanteet, joissa asiakas on osallistunut palvelutarpeen arviointiin sen jälkeen, kun hänen perusosaansa on alennettu 20 prosentilla. Toisin sanoen, välttäisikö asiakas sen, että hänen toimintansa ei täytä 10.2 §:n 2 kohtaa ja hänen perusosaansa alennetaan mahdollisesti vain enintään 20 prosentilla.

Pykälän 14 mukaan asiakkaalle on varattava perusosan alentamista koskevissa tilanteissa mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Tarkastusvirasto kannattaa esitystä, koska näin asiakkaalla olisi halutessaan oikeus antaa selvityksensä eikä sen pyytäminen olisi riippuvainen etuuskäsittelijän päätöksestä. Asiakkaan antaman selvityksen painoarvon päättäisi kuitenkin Kelan etuuskäsittelijä. Esityksen mukaan Kela voisi myös pyytää ennen perusosan alentamista hyvinvointialueen sosiaalihuollolta lausuntoa asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä. Kela voisi jättää lausunnon huomioon ottamatta vain perustelluista syistä. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, vastaako asiakkaan sosiaalihuollolta pyytämä lausunto perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä painoarvoltaan Kelan samasta asiasta sosiaalihuollolta pyytämää lausuntoa.

Lisäksi 14 §:ssä säädetään, että perusosan alentamisen yhteydessä Kelan on ohjattava asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arviointia varten. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mitä ilmaisu ”perusosan alentamisen yhteydessä” tarkalleen ottaen tarkoittaa. Pykälän kirjauksen mukaan se viittaisi siihen, että asiakas ohjattaisiin hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arviointiin, sen jälkeen, kun on tehty päätös perusosan alentamista enintään 20 prosentilla. Sen sijaan, jos kysymys olisi enintään 40 prosentin perusosan alentamisesta, pykälä on ristiriidassa 10.2 § 2 kohdan kanssa. Tällöin asiakas pitäisi ohjata ja hänen pitäisi osallistua palvelutarpeen arviointiin ennen perusosan alentamista enintään 40 prosentilla. Yritys kirjoittaa

samaan pykälään kaksi hieman erilaista perusosan alentamista koskevaa tilannetta lisää pykälän tulkinnanvaraisuutta. Tarkastusvirasto katsoo, että pykälä vaatii selventämistä.

Tarkastusviraston toteaa, että perusosan alentamista koskevat ehdotukset eivät ratkaise sitä ongelmaa, että sosiaalihuollon on vaikea tavoittaa asiakkaita ja että asiakkaat eivät osallistu sosiaalihuollon palveluihin Kelan tekemistä ilmoituksista ja ohjauksista huolimatta (THL 2021). Lisäksi esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, kuinka monta kertaa peräkkäin asiakkaan perusosaa voidaan alentaa. Esityksessä käytännössä toistetaan voimassa olevassa laissa oleva säännös siitä, että alentaminen voi kestää kerrallaan enintään kaksi kuukautta kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Sosiaalihuollon lausunto

Esityksellä pyritään parantamaan sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina muun muassa säätämällä uusi sosiaalihuollon lausuntoa koskeva säännös (15 §), jonka mukaan hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa asiakkaastaan lausunnon Kelalle perustoimeentulotuen käsittelyä varten. Säännös kuvaa nykyistä käytäntöä. Esimerkiksi THL:n kuntakysely 2021 mukaan kyselyyn vastanneiden sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien työajasta keskimäärin 27 prosenttia kului perustoimeentulotuen hakemiseen ja päätöksiin liittyvään selvittelytyöhön (THL 2021).

Esityksen mukaan sosiaalihuollon laatima lausunto pitää ottaa huomioon perustoimeentulotukipäätöstä tehtäessä, ja Kelan pitää mahdollisuuksien mukaan perustella päätöksessä, mikäli se poikkeaa sosiaalihuollon lausunnosta. Pykälää koskevissa perusteluissa ei kuitenkaan esitetä esimerkkejä, milloin sosiaalihuollon lausunnosta poikkeaminen on hyväksyttävää. Tämä voi johtaa siihen, Kela perustelee lausunnon huomioimatta jättämisen vakiomuotoisilla lisäyksillä perustoimeentulotuen päätöksissä, jolloin lausuntojen tavoite jää toteutumatta. Tarkastusviraston mukaan tarkempi kuvaus perustelluista syistä olisikin tarpeellista. Tieto mahdollisista syistä voisi ehkäistä myös sitä, että sosiaalihuollossa ei tehdä lausuntoja turhaan.

Sosiaalihuollon lausuntoja koskevan pykälän kirjaaminen lakiin on tarkastusviraston mukaan kannatettavaa, koska näin voidaan edistää sosiaalityön asiantuntemuksen hyödyntämistä perustoimeentulotuen ratkaisutyössä. Toisaalta sosiaalihuollon lausuntokäytäntö siirtää osan perustoimeentulotuen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä takaisin hyvinvointialueiden sosiaalihuollolle, mikä ei vastaa yhtä perustoimeentulotuen Kela-siirrolle asetettua tavoitetta. Lausuntokäytäntöön liittyy myös riski siitä, että lausuntoja aletaan käyttämään keinona, jolla pyritään muuttamaan Kelan ratkaisukäytäntöä. Lisäksi lausuntokäytäntö lisää sekä Kelan että hyvinvointialueen sosiaalihuollossa perustoimeentulotukeen liittyvää hallinnollista työtä ja pidentää perustoimeentulotukihakemusten käsittelyaikaa. Jatkossakin osa sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien työajasta todennäköisesti kuluu lausuntojen laatimiseen. Tämä työaika on pois asiakkaiden kanssa tehtävästä sosiaalityöstä.

Lähteet:

(THL 2021) Toimeentulotukiuudistus ei vapauttanut aikaa sosiaalityöhön – sosiaalihuollon tukea tarvitsevien asiakkaiden avun saanti vaikeutunut. Tutkimuksesta tiiviisti 41/2021.

Anna-Liisa Pasanen

johtaja, hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Taina Rintala

tuloksellisuustarkastusneuvos

Antti Halmetoja

ylitarkastaja

Halmetoja Antti
Valtiontalouden tarkastusvirasto