

Viimesijainen turva toimeentulotukiuudistuksen jälkeen: kuntien näkemyksiä yhteistyöstä Kelan kanssa

PÄÄTULOKSET

- Vaikka kuntien ja Kelan yhteistyön koetaan kunnissa pääpiirteissään sujuvan hyvin, yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamisessa on vielä ongelmia.
- Reilu kolmannes kuntavastaajista ei näe perustoimeentulotuen siirron Kelaan lisänneen asiakastyöhön käytettyä aikaa, toisin kuin etukäteen toivottiin.
- Kuntien ja Kelan yhteistyössä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia syksyn 2017 ja kevään 2019 välillä. Kuntien välillä on kuitenkin eroja siinä, miten yhteistyön koetaan sujuvan.
- Koronapandemian aikana perustoimeentulotuen haku- ja päätös-käytäntöihin tehdyt muutokset heijastuivat pääosin myönteisesti kuntien ja Kelan yhteistyöhön.

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo sekä edistää itsenäistä selviytymistä. Perustoimeentulotuki siirtyi kunnista Kelan järjestämisvastuulle vuoden 2017 alussa. Alkuvaiheen ongelmat olivat runsaasti esillä julkisuudessa heti siirron jälkeen. Yksi ongelmista oli perustoimeentulotuen käsittelyaikaisten ylittyminen, joka saatiin alle puolessa vuodessa lakisääteiseen seitsemään arkipäivään (Jackson & Saikkonen 2020). Kela tilasi kesäkuussa 2017 siirrosta selvityksen, jossa paneuduttiin alkuvaiheen ongelmiin (BDO 2017). Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) on puolestaan raportoinut toimeenpanon vaikutusten arvioinnin puutteista lainvalmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) on julkaissut selvityksen lainsäädännön tavoitteiden toteutumisesta toimeentulotuessa sekä lainsäädännön ja toimeenpanon kehittämistarpeista. Näissä selvityksissä on tuotu esille niitä vaikeuksia, joita kuntien ja Kelan yhteistyössä on ollut. Tässä julkaisussa tarkastelemme kuntien edustajien näkemyksiä kuntien ja Kelan yhteistyöstä ensin kyselyaineistolla vuosina 2017 ja 2019, sitten koronapandemian ajalta keväällä 2020 avovastausaineistolla.

Kuntien ja Kelan yhteistyö määrittää viimesijaisen turvan toteuttamista

Toimeentulotuen saajat ovat varsin heterogeeninen ryhmä, joista vain osa tarvitsee perustoimeentulotuen lisäksi kunnan myöntämää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea tai sosiaalihuollon palveluita (Saikkonen & Ylikännö 2020). Näille kahden viranomaisen kanssa asioiville ihmisille on merkitystä sillä, miten kuntien ja Kelan yhteistyö toimii. Toimeentulotukiuudistuksessa perustoimeentulotuen järjestäminen siirrettiin kokonaisuudessaan Kelaan. Kelan päätös perustoimeentulotuesta tarvitaan ennen kuin voi hakea toimeentulotukea kunnasta (pl. kiireellinen toimeentulotuki).

Perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan ei tehty lainsäädännöllisiä muutoksia toimeentulotuen tarkoitukseen tai tavoitteeseen. Toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuoltoa ja viimesijaista turvaa. Siirron jälkeen osa toimeentulotuen tarvitsijoista saa sekä ensisijaiset sosiaaliturvaetuudet että viimesijaisen taloudellisen tuen Kelasta eikä heidän tarvitse enää asioida lainkaan kunnan sosiaalihuollossa. Muutoksella luotiin kuitenkin uusi rajalinja toimeentulotuen sisään: mikäli henkilö tarvitsee myös täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, asoi hän nyt kahden eri viranomaisen kanssa, Kelan ja kunnan.

Hallituksen esityksessä toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi (HE 358/2014) painotettiin kunnan ja Kelan yhteistyön sujuvuuden merkitystä. Niiden yhteistoiminta ratkaisee, miten viimesijainen turva toteutuu niille henkilöille, joille Kelasta saatavat etuudet ja palvelut eivät riitä. Tarkastelemme seuraavaksi Kelan ja kuntien yhteistyön sujumista raportoimalla tuloksia niiden kuntien ja kuntayhtymien osalta, jotka vastasivat kuntakyselyyn sekä vuonna 2017 että 2019. Kyselyt on raportoitu kokonaisuudessaan erikseen jo aikaisemmin (Blomgren & Saikkonen 2018; Cammarano & Sjöholm 2019).

Asiakaskohtainen yhteistyö takkuilee edelleen

Edellytykset kuntien ja Kelan väliselle yhteistyölle ovat hyvät, sillä kysyttäessä kunnilta yleisesti yhteistyön sujumisesta organisaatioiden välillä, oltiin yhteistyöhön toimeentulotukiasioissa pääosin tyytyväisiä sekä vuonna 2017 että 2019. Molempina kyselyajankohtina yli 80 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että yhteistyö on Kelan kanssa sujunut pääasiassa hyvin.

Sanna Blomgren
etunimi.sukunimi@thl.fi

Paula Saikkonen
etunimi.sukunimi@thl.fi

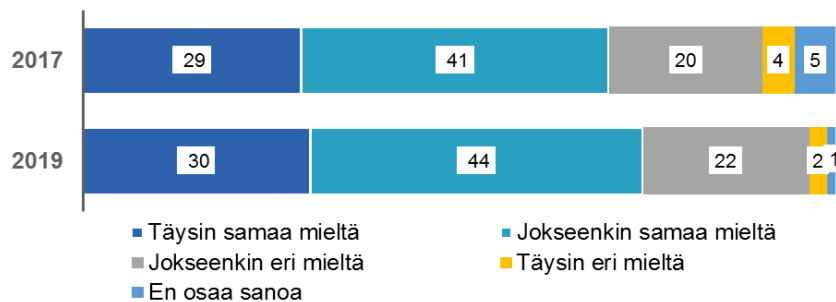
Näin tutkimus tehtiin:

Alkuperäiset aineistot

1) THL:n toimeentulotuen kunta-kysely toteutettiin elo-joulukuussa 2017. Aikuissosiaalityön johtajille ja päälliköille suunnattu sähköinen kysely lähetettiin kaikkiin Manner-Suomen kaupunkimaisiin ja taajaan asuttuihin kuntiin sekä niihin maaseutumaisiin kuntiin, jotka ovat mukana kuntayhtymissä tai yhteistoiminta-alueilla. Vastauksia saatiin määräaikaan mennessä 111 eri kunnasta, kuntayhtymästä tai yhteistoiminta-alueelta. Vastaukset edustavat yhteensä 213 Manner-Suomen kuntaa, kun huomioidaan kuntayhtymissä ja yhteistoiminta-alueilla mukana olevat kunnat. Suurin vastaajaryhmä oli sosiaalityön esimiehet sisältäen johtavat sosiaalityöntekijät, vastaajissa oli paljon myös sosiaalityön päälliköitä ja johtajia. (Kyselystä tarkemmin, ks. Blomgren & Saikkonen 2018.)

2) Kuntaliiton kysely toteutettiin maaliskuussa 2019. Kysely lähetettiin Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien kirjaamoihin. Se osoitettiin aikuisten sosiaalipalveluita tai toimeentulotuesta vastaavalle viranhaltijalle tai henkilölle. Vastauksia saatiin 133 kunnasta tai yhteistoiminta-alueelta. Kustakin organisaatiosta pyydettiin yksi vastaus. Kuntaliitto on raportoinut kyselyn tulokset kokonaisuudessaan (ks. Cammarano & Sjöholm 2019).

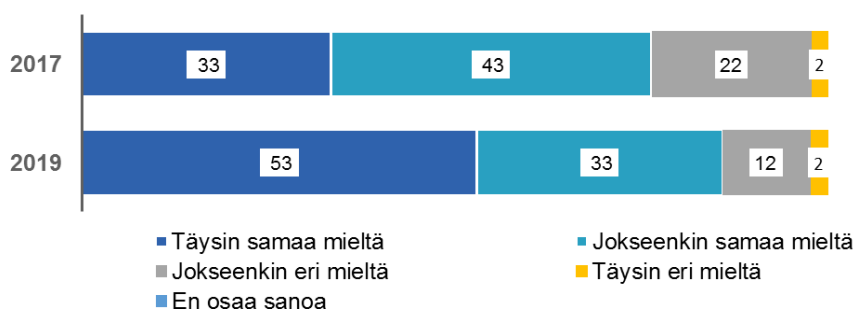
Sen sijaan kysyttäessä sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä perustoimeentulotuesta päätettäessä näkemykset yhteistyön sujumisesta eivät olleet yhtä myönteisiä. Kuntien vastausten perusteella tilanne ei ollut juuri muuttunut syksyn 2017 ja kevään 2019 välisenä aikana. Vuonna 2017 kyselyyn vastanneista sosiaalityön johtajista 70 prosenttia ja vuonna 2019 samojen kuntien vastaajista 74 prosenttia oli sitä mieltä, että sosiaalihuollon asiantuntemusta ei hyödynnetä riittävästi Kelassa perustoimeentulotuesta päätettäessä (kuvio 1).



Kuvio 1. Sosiaalihuollon asiantuntemusta (esim. perusosan alentaminen, asumiseen liittyvät kysymykset) ei huomioida riittävästi Kelan perustoimeentulotuesta päätettäessä, sosiaalityön johtajat 2017 ja 2019, %

Kyselyssä sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä annettiin esimerkkeinä perusosan alentaminen ja asumiseen liittyvät kysymykset, joissa käytetään harkintavaltaa. Perusosaa voidaan alentaa vain edellyttäen, ettei alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Asumisen kohdalla tulee harkittavaksi esimerkiksi hakijan tosiasialliset mahdollisuudet hankkia paikkakunnalta edullisempi asunto. (Ks. L 1997/1412.) Toisin sanoen päätöksenteossa edellytetään asiakkaan kokonaistilanteen tuntemusta, mihin sosiaalihuollossa yleensä pyritään.

Kartoitimme kyselyissä kuntien näkemyksiä myös perustoimeentulotukiasioiden selvittelyyn käytetystä ajasta sosiaalihuollossa. Arvioiden perusteella tilanne näyttää tässä suhteessa heikentyneen vuodesta 2017 vuoteen 2019. Kun vuonna 2017 kolmasosa vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että sosiaalihuollossa kuluu liika aikaa perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn, samojen alueiden vastaajista noin puolet oli tätä mieltä vuonna 2019 (kuvio 2). Perustoimeentulotukeen liittyvät kysymykset työllistävät edelleen huomattavasti sosiaalihuollon asiakastyössä.



Kuvio 2. Sosiaalihuollon asiakastyössä kuluu liikaa aikaa perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn, sosiaalityön johtajat 2017 ja 2019, %

Selkeä perustoimeentulotukipäätös, joka pääsääntöisesti tarvitaan ennen kuin kunnasta voidaan myöntää toimeentulotukea, helpottaa toimeentulotuen käsittelyä kunnassa. Kunnan sosiaalihuollossa autetaan asiakkaita perustoimeentulotukihakemusten ja päätösten korjauspyyntöjen tekemisessä. (Blomgren & Saikkonen 2018.) Oletettavasti kuntien vastauksiin vaikuttaa myös se, miten niissä oli aikaisemmin järjestetty sosiaalityön ja sosiaalihuollon palvelut (Blomgren ym. 2016, 29–40).

Näin tutkimus tehtiin:

Yhdistelmäaineisto

Tätä julkaisua varten vuoden 2017 ja 2019 kyselyistä muodostettiin aineisto, johon otettiin mukaan vain ne kunnat ja kuntayhtymät, jotka olivat vastanneet molempiin kyselyihin. Tällaisia vastaajia oli vuoden 2017 kyselyssä yhteensä 95. Vastaukset edustavat 182 kuntaa.

Kelan vakuutuspiireittäin vastaajat jakautuivat seuraavasti:

eteläinen vakuutuspiiri: 22
keskinen vakuutuspiiri: 18
läntinen vakuutuspiiri: 20
itäinen vakuutuspiiri: 17
pohjoinen vakuutuspiiri: 18.

Vuoden 2019 kyselyssä näistä kunnista, kuntayhtymistä ja yhteistoiminta-alueilta tuli yhteensä 86 vastausta kuntayhtymien muodostumisen takia. Vastaukset edustavat 183 kuntaa. Vastausten edustamien kuntien lukumäärä on hieman eri kuntayhtymissä, yhteistoiminta-alueilla ja kuntarakenteessa vuodesta 2017 vuoteen 2019 tapahtuneiden muutosten vuoksi.

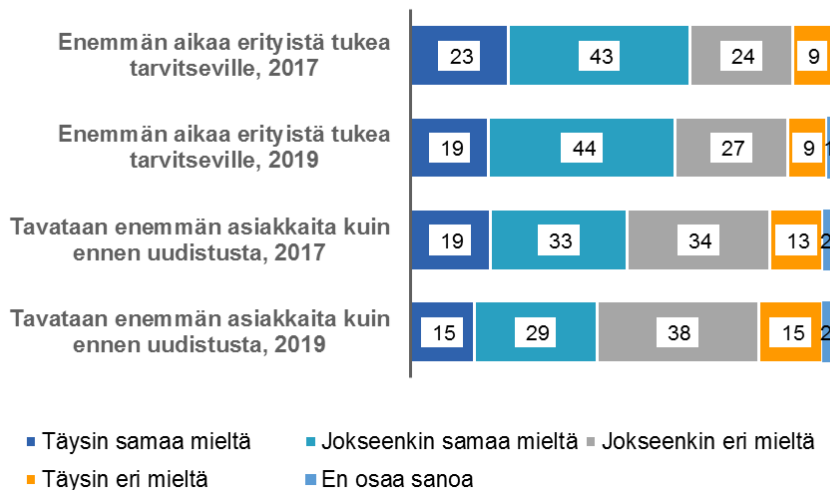
Vakuutuspiirikohtaisesti vastaajat jakautuivat vuoden 2019 kyselyssä seuraavasti:

eteläinen vakuutuspiiri: 16
keskinen vakuutuspiiri: 18
läntinen vakuutuspiiri: 21
itäinen vakuutuspiiri: 13
pohjoinen vakuutuspiiri: 18.

Vastausten edustamien kuntien lukumäärä vakuutuspiireittäin ei juuri poikkea vuosien 2017 ja 2019 välillä.

Arviot asiakastyöhön käytettävissä olevasta ajasta miltei ennallaan

Perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan toiveena oli saada sosiaalialan ammattilaisille enemmän aikaa yksilökohtaiseen työhön, kun perustoimeentulotuen käsittely ja maksatus hoidettaisiin Kelassa, eikä siihen tarvitsisi enää kunnassa käyttää aikaa. Kyselyissä pyysimme kuntien vastaajilta arviota siitä, miten sosiaalihuollon asiakastyöhön käytettävissä oleva aika ja asiakasmäärät ovat muuttuneet perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan. Vastaajien arviot siitä, miten toimeentulotuki uudistus vaikutti asiakastyölle käytettävissä olevaan aikaan ja asiakasmääriin olivat samankaltaisia vuosina 2017 ja 2019. Kaksi kolmasosaa vastaajista ilmoitti, että sosiaalihuollossa oli toimeentulotuki uudistuksen jälkeen enemmän aikaa auttaa erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita. Arvio käytettävissä olevasta ajasta oli hieman heikentynyt vuodesta 2017 vuoteen 2019 (kuvio 3). Arvio asiakastapaamisten lukumäärän muutoksesta toimeentulotuki uudistuksen jälkeen pysyi melko samanlaisena, joskin vastaajat arvioivat hieman harvemmin vuonna 2019 kuin vuonna 2017, että sosiaalihuollossa tavataan enemmän asiakkaita kuin ennen uudistusta (kuvio 3).



Kuvio 3. Tilanne sosiaalihuollon asiakastyössä vuosina 2017 ja 2019, % Esitetyt väittämät: (1) Sosiaalityöntekijöillä ja sosiaaliohjaajilla on enemmän aikaa erityistä tukea tarvitseville asiakkaille perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan. (2) Sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat tapaavat enemmän asiakkaita perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan.

Kuntien vastauksiin vaikuttanee se, miten sosiaalityö ja toimeentulotuki oli järjestetty ennen toimeentulotuki uudistusta. Mikäli kunnassa toimeentulotuesta olivat aikaisemmin vastanneet pääosin etuuskäsittelijät, joiden tehtäviä uudistuksen myötä lakkautettiin, ei voitane olettaa että uudistus olisi merkittävästi tuonut mahdollisuuksia suunnata sosiaalityötä tai -ohjausta uudella tavoin (Blomgren ym. 2016). Näin siitä huolimatta, että hallituksen esityksessä (HE 358/2014, s. 26) todettiin, että osa vapautuvasta resurssista voitaisiin kohdentaa sosiaalityön aseman vahvistamiseen kunnan sosiaalihuollossa.

Alueelliset erot

Kyselyiden perusteella näyttää siltä, että tilanne ei ole valtakunnallisesti merkittävästi muuttunut kahden kyselyajankohdan välillä. Sosiaalihuollossa ei ajatella olevan enemmän aikaa erityistä tukea tarvitseville asiakkaille eikä asiakkaiden tapaamismäärissä raportoida muutoksesta vuosien 2017–2019 välillä (kuvio 3). Kelan ja kunnan yhteistyö vaikuttaa yleisesti ottaen sujuneen hyvin molempina kyselyajankohtina, mutta asiakaskohdainen yhteistyö ei vastausten perusteella ollut vielä kunnossa.

Kuntien ja Kelan välisen yhteistyön tärkeyttä painotettiin jo uudistuksen valmistelussa (StVM 54/2014 vp). Sitten yhteistyötä on kehitetty esimerkiksi ProSos -hankkeessa (2017–2019). Kolmisen vuotta uudistuksen toimeenpanon jälkeen Yle uutisoi (Grekula

2020) Kymsoten hyväksi havaitusta mallista, jossa Kelalla ja sosiaalihuollolla on yhteiset asiakkaat. Yhteistyötä on pyritty parantamaan ja ainakin paikallisesti näyttää löytyneen hyviä käytäntöjä.

Seuraavaksi tarkastelemme Kelan vakuutuspiireittäin sitä, onko tilanne yhteistyössä kehittynyt eri alueilla eri tavoin kuntien näkökulmasta. Kiinnostuksen kohteena on ensinnäkin se, miten eri vakuutuspiireihin lukeutuissa kunnissa ja kuntayhtymissä koettiin Kelan huomioivan sosiaalihuollon asiantuntemusta perustoimeentulotukeen liittyvässä päätöksenteossa vuosina 2017 ja 2019. Toisena kysymyksenä tarkastelemme sitä, miten arvioitiin perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn kuluva aikaa.

Taulukosta 1. ilmenee, että eteläiseen vakuutuspiiriin kuuluvien kuntien ja kuntayhtymien joukossa kasvoi vuodesta 2017 vuoteen 2019 niiden osuus, joiden mielestä Kelassa ei huomioida riittävästi sosiaalihuollon asiantuntemusta. Muiden vakuutuspiirien alueella ei ole havaittavissa muutosta kumpaankaan suuntaan. Taulukossa 1 vakuutuspiirit on luokiteltu sen mukaan, onko väitteestä jokseenkin tai täysin samaa mieltä olevien osuus vakuutuspiirin vastaajista vähentynyt (eli tilanne parantunut), pysynyt jokseenkin ennallaan (muutos alle 10 % -yksikköä) tai kasvanut (eli tilanne huonontunut) (taulukko 1).

Taulukko 1. Sosiaalihuollon asiantuntemuksen huomioiminen Kelassa sekä perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn kuluva aika sosiaalihuollossa, muutokset kuntien arvioissa 2017–2019 vakuutuspiireittäin*

	Tilanne parantunut	Tilanne pysynyt jokseenkin ennallaan	Tilanne huonontunut
Sosiaalihuollon asiantuntemusta ei huomioida riittävästi	-	Keskinen vakuutuspiiri Läntinen vakuutuspiiri Itäinen vakuutuspiiri Pohjoinen vakuutuspiiri	Eteläinen vakuutuspiiri
Perustoimeentulotuen selvittelyyn kuluu liikaa aikaa	-	Eteläinen vakuutuspiiri Itäinen vakuutuspiiri	Keskinen vakuutuspiiri Läntinen vakuutuspiiri Pohjoinen vakuutuspiiri

*verrattu jokseenkin tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa olevien osuutta kysymykseen vastanneista vuonna 2017 ja 2019

Muutosta parempaan ei ole myöskään tapahtunut siinä, miten aikaa arvellaan kuluvan perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn. Eteläisen ja itäisen vakuutuspiirin alueella olevissa kunnissa pysyi jokseenkin samana niiden vastaajien osuus, jotka katsoivat, että perustoimeentulotukeen liittyvään selvittelytyöhön meni liikaa aikaa. Kolmen muun vakuutuspiirin alueella 2017–2019 kasvoi niiden vastaajien osuus, joiden mielestä perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn menee liikaa aikaa sosiaalihuollon asiakastyössä (taulukko 1). Näillä alueilla kasvoi myös väitteen kanssa täysin samaa mieltä olevien osuus vuodesta 2017 vuoteen 2019.

Näin tutkimus tehtiin:

Avovastaukset

Kuntien ja Kelan yhteistyöstä koronapandemian aikana kysyttiin avokysymyksellä tietopyynnössä, jolla THL keräsi tietoa toimeentulotuen lakisääteisistä käsittelyajoista tilastotoimintaa varten. Huhtikuun (2020) käsittelyaikaseurannassa pyydettiin lisätietoa siitä, miten Kelan ja kunnan välinen yhteistyö toimii poikkeusolojen aikana (esim. kiireellinen toimeentulotuki ja päätöksentekojärjestys, perustoimeentulotuki-päätösten saaminen Kelasta). Kyseeseen kunnat vastasivat 30.4.–12.6.2020 välisenä aikana.

Vastauksia saatiin kaikista vakuutuspiireistä. Ne kattoivat 182 kuntaa. Vastaaajia oli 116. Tässäkin tapauksessa monesta kuntayhtymistä avokysymykseen on vastannut vain yksi vastaaaja.

Vastaaajat luokiteltiin kolmeen vastaaajaryhmään:

- 1) suunnittelijat ja IT-asiantuntijat: 11
- 2) sosiaalialan asiantuntijat (sosiaalityön päälliköt, sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat): 67
- 3) toimistotyöntekijät (toimistosih-teeri, taloussih-teeri, palveluohjaaja, palvelusih-teeri): 38.

Eri vastaaajaryhmien vastauksissa ei ollut systemaattisia eroja. Avokysymykseen vastanneet kuntien edustajat ovat joiltakin osin selvästi eri henkilöitä ja eri asemassa sosiaalihuollon organisaatioissa kuin edellä raportoitujen kyselyjen vastajat.

Kelan vakuutuspiireittäin vastaukset jakautuivat seuraavasti:

- eteläinen vakuutuspiiri: 17
- keskinen vakuutuspiiri: 23
- läntinen vakuutuspiiri: 25
- itäinen vakuutuspiiri: 31
- pohjoinen vakuutuspiiri: 20.

Kuntien ja Kelan yhteistyö koronapandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa

Kuntien ja Kelan yhteistyöstä koronapandemian aikana kysyttiin kunnilta toimeentulotuen käsittelyaikaseurannassa huhtikuussa 2020, koska maaliskuun lopussa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö antoi lukuisia suosituksia toimeentulotuen käsittelyyn. Näillä suosituksilla haluttiin turvata mahdollisuus välttämättömään toimeentuloon Suomessa oleskeleville (STM kuntainfo 2020). Avovastaukset luokiteltiin karkeasti sen mukaan, todettiin niissä että (1) yhteistyö ei ole juuri muuttunut pandemian aikana, (2) kerrottiin yhteistyön toimivan hyvin poikkeusoloissa tai (3) tuotiin esille joitakin yhteistyön ongelmia poikkeusoloissa.

Tämän tarkastelun ulkopuolelle jätettiin ne vastaukset, joissa todettiin ettei yhteistyössä ole tapahtunut muutoksia koronapandemian aikana. Näitä oli noin neljännes kaikista avovastauksista. Osassa näistä vastauksista yhteistyön kuvattiin sujuvan hyvin kuten yleensäkin, osassa puolestaan tuotiin esille että ongelmat ovat samoja kuin normaalisti.

Yksittäinen vastaaja saattoi mainita useita myönteisiä seikkoja tai useita ongelmia, vastaukset kuitenkin luokiteltiin vain yhdeksi myönteiseksi tai yhdeksi kielteiseksi maininnaksi. Niissä tapauksissa jossa vastaaja toi esille sekä myönteisiä että kielteisiä seikkoja vastaus luettiin kerran molempiin luokkiin. Tällainen tilanne saattoi olla kun yhdessä kuntayhtymän kunnassa yhteistyö sujuu erinomaisesti, kun taas toisessa Kelan palvelupisteen puuttumisen ilmoitettiin kuormittavan sosiaalihuoltoa. Taulukossa 2 löytyvät sellaiset maininnat, joita raportoitiin vähintään neljän eri vakuutuspiirin alueelta.

Taulukko 2. Avovastausten myönteiset ja kielteiset maininnat, vastauksia 90.

Myönteisiä mainintoja (n = 51)	Kielteisiä mainintoja (n = 39)
<i>Tiivis yhteistyö:</i> Säännönmukaiset palaverit Kelan ja kunnan välillä tai muu yhteys, esim. samat työtilat tai yhteistyö kehittämisen kohteena.	<i>Asiakkailla ei pääsyä palveluihin:</i> Kelan suljetut toimi- tai palvelupisteet, jotka ovat tuoneet kuntaan pelkästään perustoimeentulotukea tarvitsevia asiakkaita.
<i>Kelan viranomaislinja,</i> jonne pääsy on ollut nopeaa.	Toimeentulotukihakemuksen ja erityisesti <i>liitteiden toimittaminen</i> kun niiden vieminen Kelaan ei onnistu.
<i>Poikkeusajan muutokset</i> perustoimeentulotuen myöntämisen käytännössä ovat tuoneet perustoimeentulotukeen tarpeellista joustoa ja sujuvoittaneet yhteistyötä.	<i>Sähköiset palvelut eivät sovi kaikille:</i> Asiakkaiden jääminen pelkästään sähköisten palveluiden varaan, sopii omatoimisille asiakkaille, mutta osa jää ilman palveluita – eivät saa varattua Kelasta aikaa vaikka sinne ajanvarauksella olisi mahdollista päästä.
<i>Kelan nopea päätöksenteko:</i> Perustoimeentulotuen päätökset ovat tulleet ajallaan, jopa nopeasti.	Kela ei pysty toimittamaan <i>kiireellistä toimeentulotukea</i> .

Myönteisiä mainintoja yhdisti se, että yhteistyö Kelan ja kunnan (tai kuntayhtymän) välillä oli ollut tavoitteellista jo ennen epidemiaa. Ongelmia oli käyty järjestelmällisesti läpi normaalissa toiminnassa ja niihin oli löydetty paikallisia tai alueellisia ratkaisuja.

”Peruspalvelukuntayhtymän alueella yhteistyö Kelan kanssa on sujunut oikein hyvin. Kuntayhtymä on kehittänyt yhteistyötä Kelan kanssa vuoden ajan, käytössä on suora yhteys Kelan työntekijöihin (2) reaaliajassa, ja tämä on jouduttanut sekä selventänyt yhteistyötä merkittäväällä tavalla.”

(Vastaaaja pohjoisesta vakuutuspiiristä)

”Hyvin toimii, Kelan työntekijä työskentelee sosiaalihuollon työympäristössä, joten yhteistyö on ollut sujuvaa.”

(Vastaaja keskisestä vakuutuspiiristä)

Suuri merkitys oli STM:n suosituksilla, joiden myötä perustoimeentulotuen hakeminen ja myöntäminen helpottui koronapandemian aikana. Vastauksissa mainittiin mm. se, että Kela luopui perusosan alentamisharkinnasta, teki normaalia pidempiä päätöksiä joillekin asiakasryhmille, edellytti vain aivan välttämättömiä liitteitä toimeentulotukea haettaessa, ei edellyttänyt omaisuuden realisointia uudelta asiakkaalta sekä luopui asumismenojen kohtuullistamisarviointista ja siihen liittyvistä muuttokehotuksista tilapäisesti (ks. STM Kuntainfo 3/2020). Nämä toimet sujuvoittivat perustoimeentulotuen myöntämistä. Poikkeuksellisen jouhevasti myönnetyllä perustoimeentulotuella on saattanut olla vaikutusta myös siihen, että täydentävää toimeentulotukea on haettu kunnasta aikaisempaa vähemmän (ks. THL 2020).

Vastauksissa mainitut yhteistyön ongelmakohdat eivät ole uusia, samankaltaisia ongelmia on raportoitu jo aikaisemmin. Siellä missä oli aikaisemmin ollut kitkaa Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä, yhteistyön ongelmat eivät ainakaan helpottaneet, kun kunnissakin siirryttiin osin etätöihin.

”Huonommin kuin normaalisti. Koska asiakkaita kummassakin instanssissa ohjattiin asioimaan sähköisesti/puhelimitse. Näin he tekevät, eikä Kela pystynyt käsittelemään asioita kiireellisenä. Nyt on käynyt ilmi että esim. sähkölaskuja on poikkeuksellisen paljon maksettu kahteen kertaan: sekä Kelan perustoimeentulotukena että kunnasta täydentävänä rästilaskuina. Kelasta ilmoitettiin että tehostetaan etäasiakaspalvelua, mutta asiakkaitten palaute oli kyllä, ettei puhelimeen vastata koskaan.”

(Vastaaja itäisestä vakuutuspiiristä)

”Asiakkaiden on ollut paikoitellen hyvin haastavaa asioida Kelassa. Poikkeusolot ovat mm. tuon vuoksi olleet poikkeuksellisen vaikeita omien etuuksiensa hakemisen kannalta kaikista heikoimmassa asemassa oleville, Henkilöille, joilla ei ole mahdollisuuksia tai kykyä asioida verkossa tai tarvitsevat muuten tukea etuuksiensa hakemisessa.”

(Vastaaja läntisestä vakuutuspiiristä)

Kriisitilanteessa myös kunnissa siirryttiin aikaisempaa enemmän etäpalveluihin, mikä aiheutti osalle asiakkaista hankaluuksia, kun samaan aikaan kirjastot, yhteispalvelupisteet tai muut sellaiset julkiset tilat, joissa yleensä on mahdollisuus käyttää tietokonetta, olivat suljettuna. Kaikista vakuuspiireistä löytyi niin myönteisiä kuin kielteisiä näkemyksiä Kelan ja kuntien yhteistyöstä koronapandemian aikana. Tämä vastaus yhdistää molemmat:

”Kelan ja kuntien välinen yhteistyö on poikkeustilan aikana näyttänyt siten, että toisaalta Kelalle on viranomaislinjan kautta päässyt läpi nopeammin kuin aiemmin ja asiakkaat ovat saaneet Kelan päätöksiä nopeasti. Toisaalta taas asiakkailta on tullut viestiä, että Kela ei koronatilan vuoksi ottaisi soittopyyntöjä. Mahdollisten uusien asiakkaiden osalta tilanne on näyttänyt siten, että asiakkaat ovat paljon soittaneet kuntaan ja kysyneet neuvoa toimeentulotuen hakemiseen, koska eivät ole tienneet miten ja mistä (Kelasta) sitä haetaan tai sitten asiakkaat ovat olleet yhteydessä kuntaan, kun eivät ole saaneet yhteyttä Kelaan tai ei ole ollut saldo soittaa Kelalle.”

(Vastaaja eteläisestä vakuutuspiiristä)

Avovastausaineiston perusteella näyttää siltä, että poikkeusolojen aikana Kelan ja kuntien yhteistyön edellytyksissä on ollut samaan aikaan sekä myönteistä että kielteistä kehitystä.

Viimesijaisen turvan parantaminen

Olemme edellä tarkastelleet kuntien ja Kelan yhteistyötä toimeentulotukiasioissa vuosina 2017 ja 2019 sekä keväällä 2020 kunnista kerätyillä aineistoilla. Tarkastellessamme muutosta vuosien 2017–2019 välillä huomioimme vain ne kunnat, kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet, joista saatiin vastaukset molempina ajankohtina. Tämän aineiston perusteella kuntien ja Kelan yhteistyössä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia: yhteistyöstä yleisesti kysyttäessä sen kerrotaan toimivan hyvin, mutta sosiaalihuollon asiantuntemuk-

sen hyödyntämisessä ja perustoimeentulotukeen liittyvässä neuvonnassa olisi parantamisen varaa.

Eteläisen vakuutuspiirin alueella yhteistyö näyttäisi kuitenkin hieman heikentyneen arviotaessa sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämistä Kelassa. Kyse voi olla siitä, että eteläisen vakuutuspiiriin alueella on isoja kaupunkeja, joissa toimeentulotuen saajia on paljon. On myös mahdollista, että vakuutuspiiriin alueella on muuta maata enemmän sellaisia asiakkaita, jotka tarvitsisivat paljon tukea asiointiin tai joiden tilanteen selvittäminen on poikkeuksellisen aikaa vievää (esimerkiksi asunnottomat, maahanmuuttaja-taustaiset asiakkaat). Joka tapauksessa toimeentulotuen uudistamista tukisi tieto siitä, missä yhteistyö toimii hyvin, miksi ja mitkä ovat tarkalleen ottaen niitä syitä, jotka haittaavat yksittäisten asiakkaiden asioiden hoitamista kuntien ja Kelan yhteistyönä.

Kuntien ja Kelan yhteistyötä on parannettu: jossakin ongelmia on onnistuttu ratkomaan ja yhteisten asiakkaiden asioita saadaan hyvin hoidettua, mutta edelleen myös ilmeistä tyytymättömyyttä Kelan ja kunnan yhteistyöhön perustoimeentulotuen hoitamisessa näyttää näiden aineistojen perusteella olevan. Kolmen vakuutuspiirin alueella oli lisääntynyt niiden kuntien osuus, joiden arvion mukaan perustoimeentulotuen kysymyksiin kuuluu kunnissa liikaa aikaa. Syitä voi olla käytännössä, mutta myös kuntien odotuksissa siitä, että vuonna 2019 perustoimeentulotukeen liittyvien töiden jakautuminen kuntien ja Kelan välillä olisi ollut erilainen.

Näiden aineistojen perusteella emme tiedä, syntyykö onnistuneesti ratkottujen ongelmien tilalle aina uusia vai missä määrin kyse on niistä samoista ongelmista (esim. yksisuuntainen tietojärjestelmä), joista on raportoitu jo aikaisemmin (ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 28).

Koronanpandemian aikana joustavammat perustoimeentulotuen myöntämisen käytännöt keräsivät kiitosta kunnista ja helpottivat yhteistyötä. Toisaalta poikkeustilassa sähköisten palveluiden ensisijaisuus kunnissa ja Kelassa heikensi joidenkin asiakkaiden tilannetta, kun samaan aikaan kirjastot ja muut julkiset tilat, joissa on ollut maksutta käytössä olevia tietokoneita, olivat suljettuina. Toimeentulotukea uudistettaessa näitä kokemuksia voidaan hyödyntää: sähköiset palvelut eivät vielä ole kaikkien saatavilla ja lähipalveluille on edelleen selvästi tarvetta. Joustavoittamalla Kelassa perustoimeentulotuen haku- ja myöntökäytäntöjä, voitaisiin vähentää painetta kuntien sosiaalihuollossa. Toisaalta tällöin entistäkin tärkeämmäksi tulisi sen varmistaminen, että toimeentulotuen hakija saa aina tarvitsemansa palvelut.

Lähteet

BDO (2017) Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi.

<https://www.kela.fi/documents/10180/0/kelan+toimeentulon+siirron+ulkoinen+arviointi/62aa22b6-3e4f-4d26-abe8-61c495cff07a> [luettu 18.6.2020]

Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. THL: Raportti 4/2016.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3>

Blomgren, S. & Saikkonen, P. (2018) Toimeentulotuki uudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. THL: Tutkimuksesta tiiviisti 7.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-093-8>

Cammarano, E. & Sjöholm, M. (2019) Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Kuntaliiton julkaisusarja: Uutta kunnista 4/2019.

Grekula, V. (2020) Se on sittenkin mahdollista – toimeentulotuen asiakkaat saatiin koko maakunnassa samalle luukulle, kun Kela ja sosiaalitoimisto ryhtyivät työkavereiksi.

<https://yle.fi/uutiset/3-11362339> [luettu 18.6.2020]

HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Jackson, R. Saikkonen, P. (2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelaan kasvatti eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrää. *Janus* 28 (2), 194–201.

<https://doi.org/10.30668/janus.88988>

L 1997/1412 Laki toimeentulotuesta. Finlex

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>

ProSos (2016–2019) Kelan ja kunnan (sosiaalityö) yhteistyö. <http://www.prosos.fi/kelan-ja-sosiaalityon-yhteistoiminta/> [luettu 18.6.2020]

Saikkonen, P. & Ylikännö, M. (2020) Is there room for targeting within universalism? Finnish social assistance recipients as social citizens, *Social Inclusion* 8 (1), <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202003198546>

STM (2020) Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162264>

STM Kuntainfo (2020) Toimeentulotuen käsittely korona-epidemian aiheuttaman erityistilanteen ajan. 31.3.2020, <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/kuntainfo-toimeentulotukiasioiden-kasittelyn-sujuvoittaminen-epidemian-aikana> [luettu 1.7.2020]

SvTM 54/2014. Valiokunnan mietintö HE 358/2014 vp.

THL (2020) Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat huhtikuussa 2020 : Kelalle osoitettujen hakemusten käsittelyajat pitenevät, kuntien lyhenivät. Tilastoraportti 29.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020070246718>

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtion talouden tarkastuskertomukset 1/2020. <https://www.vtv.fi/julkaisut/perustoimeentulotuen-siirto-kelalle-toimeenpanon-vaikutusten-arvioinnin-merkitys-lainvalmistelussa/>

Julkaisu on osa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamaa Suomen sosiaalinen tila -raporttisarjaa. Sarjassa esitellään päätöksenteon kannalta keskeisiä ja ajankohtaisia teemoja ja ilmiöitä, jotka liittyvät hyvinvointiin, elinoloihin, palveluihin ja eriarvoisuuteen.

Tämän julkaisun viite:

Blomgren, S., Saikkonen, P. (2020) Viimesijainen turva toimeentulotuki uudistuksen jälkeen: kuntien näkemyksiä yhteistyöstä Kelan kanssa. Tutkimuksesta tiiviisti XX/20XX. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki



Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-343-544-5 (verkko)

ISSN 2323-5179 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-544-5>

Tutkimus on osa Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta "Eriarvoisuus niukkuuden aikana" (päättönumero: 293103)