

TOIMEENTULOTUEN KELA-SIIRTO ESIMERKKI TIEDON JA POLIITTISEN VALMISTELUN KOHTAAMATTOMUUDESTA

Taustaa

Alkuvuodesta mediassa nostettiin esiin perustoimeentulotuen Kela-siirto esimerkkinä huonosti suunnitellusta ja toimeenpannusta uudistuksesta. Kyse oli uudistuksesta, jossa siirrettiin yksi sosiaalihuollon taloudellisen tuen muoto Kelaan. Tarkoituksena oli toteuttaa uudistus lähinnä teknisuonteisena siirtona, mutta jo ennen siirtoa nousi esiin huoli siitä, että viimesijaisen toimeentuloturvajärjestelmän uudistamiseen liittyy mahdollisuuksien lisäksi paljon uhkia (1, 2, 3, 4, 5).

Kokemuksista voidaan viisastua. Esimerkiksi paljon laajamittaisemmalle sote-uudistukselle pitää varata riittävästi aikaa sekä käyttää hyödyksi oppi ja kaikki mahdollinen tieto aiemmista uudistusprosesseista.

Uuden toimeentulotukijärjestelmän toimivuuteen ei luoteta

Tammikuussa 2016 SOSTE ry toteutti laajan Sosiaalibarometri-kyselyn, jossa yhtenä kiinnostuksen kohteena oli perustoimeentulotuen Kela-siirto ja sen onnistuminen (1). Tuolloin kuntien sosiaalityöntekijöistä neljä viidestä (79 %) oli huolissaan joidenkin väestöryhmien aseman heikentymisestä Kela-siirron jälkeen. Kelassa enemmistö vastaajista oli luottavaisia uudistuksen suhteen: vain 29 prosenttia vastaajista oli huolissaan esimerkiksi vanhusväestön tai vammaisten pärjäämisestä uudessa järjestelmässä.

Vuotta myöhemmin SOSTE ry teki vastaavan kyselyn uudestaan (6). Nyt mukaan otettiin Kelasta johtotason edustajien lisäksi etuusratkaisijat ja asiakaspalvelijat. Siinä missä Kelan johto oli yhtä luottavainen kuin vuotta aiemmin uuden järjestelmän kykyyn taata perustuslain velvoittama riittävä toimeentulo kaikille perustoimeentulotukeen oikeutetuille yhtäläisesti ja inhimillisesti, Kelan toimihenkilöt olivat asian suhteen epäileväisempiä. Heistä lähes puolet (46 %) oli huolissaan tiettyjen väestöryhmien asemasta uudessa toimeentulotukijärjestelmässä.

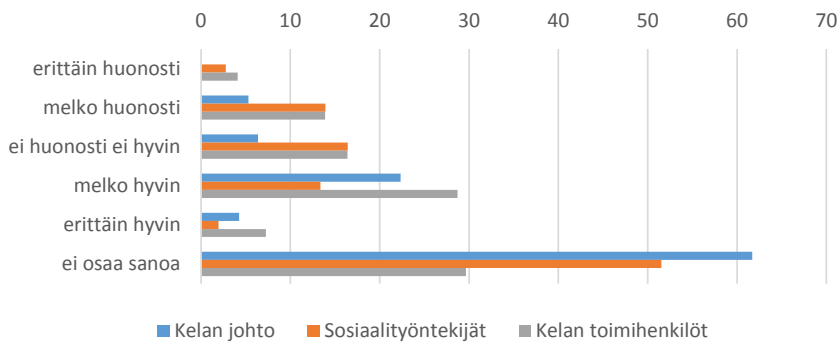
Kelan toimihenkilöistä viidesosa (25 %) ei osannut sanoa, onko uusi järjestelmä yhtä hyvä kaikille riippumatta esimerkiksi kyvyistä tai mahdollisuudesta hoitaa asioitaan sähköisesti (6).

- Perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan vuoden 2017 alussa. SOSTE on kysynyt Sosiaalibarometri -tutkimuksessaan vuosina 2016 ja 2017 kuntien ja Kelan työntekijöiltä siirtoon liittyvistä mahdollisuuksista ja uhista.
- Epätietoisuus uuden järjestelmän toimivuudesta oli alkuvuodesta 2017 yhä suurta. Noin puolet kuntien sosiaalityöntekijöistä ei tiennyt, miten Kelan ja kuntien välinen asiakasohjaus toimii Kela-siirron jälkeen.
- Sosiaalityöntekijöistä 31 prosenttia ja Kelan toimihenkilöistä 38 prosenttia kokee, että asiakkaiden ohjauksessa ei ole onnistuttu hyvin.
- Kelan toimihenkilöistä 71 prosenttia on sitä mieltä, että oman organisaation valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon oli riittämätöntä.
- Vastaisuudessa näin laajoja sosiaaliturvan uudistuksia olisi järkevää tehdä asteittain. Tietoa tulee hyödyntää nykyistä paremmin. Ilman syvälistä ymmärrystä järjestelmien luonteesta riskit epäonnistumisille ovat suuret.

Epävarmuus uudesta järjestelmästä ei koske ainoastaan Kelan työntekijöitä. Kelan tulee ohjata asiakkaat kuntien sosiaalityöhön silloin, kuin heillä on tarvetta joko täydentävälle tai ehkäisevälle toimeentulotuelle tai sosiaalihuollon palveluille. Kuntien sosiaalityöntekijöistä yli puolet (57 ja 52 %) ei osannut sanoa, miten Kelan ja kuntien välinen yhteistyö asian suhteen toimii (Kuviot 1 ja 2).

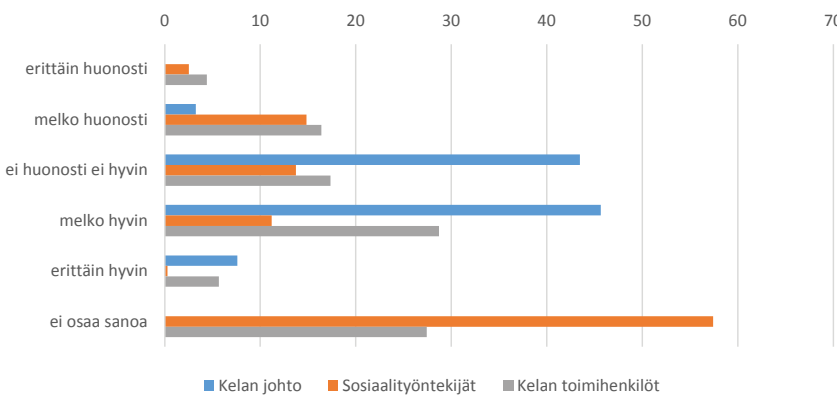
Olellainen kysymys jatkoon kannalta on se, miten Kelan ja kuntien välinen yhteistyö saadaan sujumaan. Uudessa toimeentulotukijärjestelmässä Kelan toimihenkilöt arvioivat toimeentulotuen saajien sosiaalihuollon palvelujen tarvetta. Sosiaalityöntekijöistä 31 prosenttia ja Kelan toimihenkilöistä 38 prosenttia kokee, että ohjaamisessa ei ole onnistuttu hyvin (6). Viranomaisyhteistyö ei aina ole helppoa, eikä etuus- ja palvelujärjestelmien integroim-

Kuinka Kelan ja kunnan yhteistyö ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotukihakemusten siirtämisestä on sujunut



Kuvio 1. Kelan johdon, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden näkemykset siitä, kuinka Kelan ja kuntien yhteistyö sujui uudistuksen jälkeen täydentävän toimeentulotuen hakemusten siirtämisessä. Lähde: Sosiaalibarometri 2017.

Kuinka järjestelmä nykyohjeistuksella onnistuu sosiaalihuollon palveluja tarvitsevien ohjaamisessa sosiaalityön piiriin



Kuvio 2. Kelan johdon, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden näkemykset siitä, kuinka uusi toimeentulotukijärjestelmä onnistuu sosiaalihuollon palveluja tarvitsevien ohjaamisessa sosiaalityön piiriin. Lähde: Sosiaalibarometri 2017.

nen asiakaslähtöisemmäksi yksinkertainen tehtävä. Molempia voidaan kuitenkin kehittää ja saatuja kokemuksia hyödyntää, jos tulevaisuudessa halutaan lähteä uudistamaan laajemmin sosiaaliturvajärjestelmää.

Valmistautuminen Kela-siirtoon oli riittämätöntä

Hyvä ja laadukas suunnittelu on sosiaaliturvan uudistamisessa ensiarvoisen tärkeää. Suunnittelulle pitää antaa aikaa ja mahdollistaa siten riittävä tietopohja sekä kriittinen arviointi ennen päätösten tekemistä. Perustoimeentulotuen Kela-siirrossa viimeiset lakimuutokset hyväksyttiin joulukuussa vain muutamaan päivään ennen, kuin ensimmäisiä päätöksiä tuen maksatuksesta alettiin tehdä. Toimeenpanon valmistelulle ja testaamiselle jäi siten liian vähän aikaa.

Tätä mieltä ovat myös Sosiaalibarometrin vastaajat. Kelan toimihenkilöistä 71 prosenttia oli sitä mieltä, että oman organisaation valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon oli riittämätöntä. Kelan johdossa vastaava osuus oli 11 prosenttia ja kuntien sosiaalityöntekijöillä 34 prosenttia (6). Erityisesti ne vastaajat, jotka Kela-siirron jälkeen ovat joutuneet useimmiten kohtaamaan

viimesijaisen turvan tarpeessa olevia henkilöitä, ovat kriittisimpiä uudistuksen suunnittelua kohtaan.

Kelan toimihenkilöistä lähes puolet (45 %) on lisäksi sitä mieltä, että perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyvästä lainvalmistelusta ja uudistuksen toimeenpanosta ei ollut saatavilla riittävästi tietoa. Kuntien sosiaalityöntekijöillä vastaava osuus oli 31 prosenttia. (6) Asiakkaan oikeusturvan sekä tässä tapauksessa elämisen edellytysten ja perustarpeiden tyydyttämisen kannalta tällaiset tulokset ovat huolestuttavia.

Päätäjille: Mitä olisi pitänyt tehdä toisin?

Tietoa olisi kaivattu siis puolin ja toisin. Uudistuksen suunnittelussa olisi pitänyt hyödyntää laajemmin olemassa olevaa tietoa, ja toisaalta tietoa olisi pitänyt pystyä jakamaan uudistuksen toimeenpanijoille enemmän kuin mitä nyt tehtiin.

Voidaan kysyä, miksi Suomen kaltaisessa tietoyhteiskunnassa tieto ei kulje tai sitä ei hyödynnetä. Valitettavasti tiedämme, että päättäjät eivät ehdi tai jaksaa perehtyä edes kaikkein relevantimpaan tietoon uudistuksia tehtäessä, jos tietoa ei ole tarjolla

omalla äidinkielellä ja erittäin tiiviissä muodossa ja jos se ei tue heidän ajamaansa politiikkaa (7). Näin ollen lainsäädäntöprosessissa karsiutui väistämättä pois paljon sellaista tietoa, josta olisi varmasti ollut hyötyä uudistusta suunniteltaessa.

Tiedetään myös, että Kelassa ei ollut kaikilta osin ymmärrystä siitä, mitä viimesijaisen toimeentuloturvan ja sosiaalihuollon palvelun siirtäminen toisenlaiseen ympäristöön vaatii suunnittelulta ja uuden järjestelmän rakentamiselta (8). Toimeentulotuki osoittautui paljon hankalammaksi etuudeksi kuin muut Kelan maksamat etuudet. Pelkkä tehokkaan maksutekniikan luominen ei riittänyt.

Mitä olisi pitänyt tehdä toisin? Voidaan antaa jälkiviisaita ohjeita. Toimeentulotuen Kela-siirto olisi voitu aloittaa asteittain samaan tapaan kuin peruskouluun siirtyminen. Aloitus oli kannattanut aloittaa Pohjois-Suomesta, jossa asiakkaita on paljon vähemmän kuin Etelä-Suomessa. Suurimmat ongelmathan ovat olleet nimenomaan etelän suurissa kaupungeissa.

Asteittaisella siirrolla olisi saatu kokemuksia koko etuusprosessin toimivuudesta, ja olisi saatu aikaa korjata ohjeistusta ja tietojärjestelmiä. Lisäksi olisi karttunut arvokkaita kokemuksia tarvittavia korjausliikkeitä ja toimihenkilöiden koulutusta varten. Tällainen siirtyminen olisi ollut perusteltu myös yhteiskunnallisesti merkittävän tiedon saannin kannalta. Tätä oppia kannattaisi pohtia myös sote-uudistuksen kohdalla.

Toimeentulotuen saantiin liittyy paljon tarveharkintaa siitäkin huolimatta, että suurin osa perustoimeentulotukipäätöksistä kunnissakin tehtiin sabluunamaisesti ns. paperipäätöksinä. Kela-siirto yhdenmuukaisti erilaiset kunnalliset käytännöt, mutta jälkepäin ajatellen se tehtiin liian suoraviivaisesti. Tiukka ohjeistus ja vähäinen harkinnan käytön mahdollisuus johtivat julkisuudessa esiin nousseisiin ongelmiin asiakkaiden elämässä. Jo vähäisenkin harkinnan käyttö olisi estänyt ongelmia.

Lisätietoja

Minna Ylikännö, Kela ja Turun yliopisto (etunimi.sukunimi@kela.fi) ja Ari-Matti Näätänen, Soste (etunimi.sukunimi@soste.fi)

Lähteet

1. Eronen, A., Lehtinen, T., Londén, P. & Perälähti, A. (2016) Sosiaalibarometri 2016. Erytiskatsaus toimeentulotuesta ja sote-uudistuksesta. SOSTE: Helsinki.
2. Ylikännö, M. & Rajavaara, M. (2016) Millaisia vaikutuksia toimeentulotuen Kela-siirrolla? Kelan tutkimusblogi 29.4.2016.
3. Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016) Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalityön palvelut. THL: Helsinki.
4. Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P. & Kivipelto, M. (2016) Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon – THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. THL: Helsinki.
5. Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. THL: Helsinki.
6. Näätänen, A-M., Londén, P. & Peltosalmi, J. (2017) Sosiaalibarometri 2017. SOSTE: Helsinki.
7. Jussila, H. (2012) Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä. Kela: Helsinki.
8. Kela (2017) Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi. Kela: Helsinki

Uudistuksen myötä tilastointi on parantunut

Toimeentulotuen Kela-siirto on tehnyt näkyväksi monia ongelmia, jotka koskivat myös kunnallista toimeentulotukijärjestelmää. Ne eivät kuntakohtaisessa järjestelmässä nousseet kuitenkaan samalla tavoin esille, eivätkä saaneet aikaan yhtä voimakasta julkista keskustelua. Myöskään painetta järjestelmän kehittämiseksi ei siten syntynyt niin kuin Kela-siirron jälkeen. Ongelmiin puututaan herkemmin, kun ne nostetaan valtakunnan tasolla päivänpolitiikan agendalle.

Uudistus on mahdollistanut myös sen, että tulevaisuudessa tietoa toimeentulotukijärjestelmän kehittämiseksi on olemassa enemmän, kun tukeen ja sen saajiin liittyviä tietoja tilastoidaan paljon tarkemmalla tasolla. Kelan kehittäessä edelleen omaa tietoarkkitehtuuriaan voidaan parhaimmassa tapauksessa päästä tilanteeseen, jossa lainsäätäjät pystyvät nopeasti ja helposti itse etsimään luotettavaa ja ajantasaista tietoa päätöksenteon tueksi. Siitä huolimatta lainsäädäntöprosessille pitää antaa aikaa ja riittävästi resursseja, jotta valtio pystyy hoitamaan tehtävänsä kansalaisten hyvinvoinnin turvaajana.

Miten tutkimus toteutettiin?

SOSTE ry kerää vuosina 2016–2018 Sosiaalibarometri-aineistot, joissa kuntien sosiaalijohtolta, sosiaalityöntekijöiltä sekä Kelan johdolta ja toimihenkilöiltä kysytään perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyviä kysymyksiä. Kysymykset koskevat Kela-siirron onnistumista asiakkaiden ja prosessin näkökulmasta. Vuonna 2017 Sosiaali- ja terveysjohtajista sekä Kelan johtajista kyselyyn vastasi 49 %. Kelan toimihenkilöistä puolet kattavaan edustavaan otokseen vastasi 57 %. Kuntien kirjaamoiden kautta Sosiaalibarometri tavoitti 370 vastaajaa. Kysymysten kohdeyhmä vaihtelee hieman vuosittain, samoin kysymykset ja niiden sisältö. Osa kysymyksistä toistuu joka vuosi ja niiden osalta vastauksia voidaan verrata vastaajaryhmittäin.

