Tarkastusvaliokunta
Eduskunta

Taustaa

Toimeentulotuen siirto Kelalle oli osa hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa. Hallitus päätti 25.3.2014 kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä, toiminnan tehostamisesta ja maksuperusteiden tarkistamisesta. Perustoimeentulotuen laskemisen ja maksamisen siirto kunnilta Kelan tehtäväksi on yksi näistä toimenpiteistä.

Uudistuksen lainsäädäntöä valmisteltiin yhteistyössä Sosiaali- ja terveysministeriön, Kelan, Kuntaliiton ja Helsingin kaupungin edustajan kanssa loppuvuoden 2014 aikana. Hallituksen esitys Eduskunnalle annettiin tammikuussa 2015 (358/2014 vp). Laki hyväksyttiin 12.3.2015 ja vahvistettiin 26.6.2015.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että uudistuksen tavoitteena on saada aikaiseksi säästöjä kuntien tila- ja työvoima-kustannuksissa sekä hallintokustannuksissa. Pidemmällä aikavälillä säästöä voidaan saada palveluprosessin tehostumisesta ja sosiaalityön painopisteen siirtymisestä varhaiseen puuttumiseen. Jatkossa odotetaan mittavia säästöjä kuntien tietojärjestelmien kustannuksissa.

Toimeentulotukilain täydennyspaketin valmistelu käynnistyi Sosiaali- ja terveysministeriössä keväällä 2016. Hallituksen esitys annettiin Eduskunnalle lokakuussa 2016. Laki hyväksyttiin 29.11.2016 ja vahvistettiin 9.12.2016.

Lainsäädännön valmistumisen hitaus vaikeutti siirron suunnittelua. Lainsäädännön vahvistamattomuus vaikutti myös kuntien valmistautumiseen.

Siirron valmistelu Kelassa

Siirron alustava valmistelu Kelassa käynnistettiin välittömästi hallituksen päätöksen jälkeen 2014. Varsinainen siirtohanke käynnistyi 1.8.2014 ja jatkui 31.3.2017 asti. Toimeentulotuen siirtoa valmisteltiin pääosin Kelan olemassa olevan henkilöstön voimin. Siirron valmistelutehtäviin palkattiin muutamia toimihenkilöitä Kelan ulkopuolelta tietojärjestelmien suunnittelu- ja toteutustehtäviin sekä muihin asiatuntijatehtäviin. Hankkeen alkuvaiheessa kartoitettiin sisäisesti henkilöitä, joilla on kokemusta kuntien toimeentulotukitehtävistä tai sosiaalityöstä. Heitä

siirrettiin toimeentulotuen suunnittelutehtäviin. Kuntaliiton ja kuntien kanssa tehtiin laajasti yhteistyötä.

Kelan tavoitteena oli toteuttaa hallituksen toimeentulotuen siirrolle asettamat tavoitteet. Lisäksi Kelan tavoitteena oli mm.

- perustoimeentulotukea tarvitsevien asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu riippumatta siitä missä kunnassa he asuvat tai oleskelevat.
- palvelun helppo saavutettavuus
- asiakkaille yhden luukun periaate
- sosiaalihuollon palveluja tarvitsevien asiakkaiden ohjaaminen niiden piiriin
- tehokas toimeenpano
- Kelassa jo olevien tietojen hyödyntäminen hakemusten käsittelyssä
- toimivat tietojärjestelmät hakemusten käsittelyyn
- tiivis yhteistyö kuntien kanssa
- hyvä tiedonkulku Kelan ja kuntien välillä.

Siirtohankkeen aikana Kelassa

- Rekrytoitiin tarvittava henkilöstö. Siirron valmistelun aikana arvioitiin, että tarvittava henkilöstön määrä on 750 htv. Tavoitteena oli, että henkilöstötarve katetaan pääosin uusrekrytoinnein (sisäinen rekrytointi, kuntiin suunnattu rekrytointi ja ulkoinen rekrytointi). Osa tarvittavasta henkilöstöstä katettiin sisäisin voimavarasiirroin (noin 100 htv:tä). Vuonna 2016 rekrytoitiin 733 henkilöä.
  Henkilöstömitoituksen tukena käytettiin työntutkimusta, joka toteutettiin kahdesti; syksyllä 2015 ja keväällä 2016. Työntutkimuksessa hakemuksen käsittelyaika arvioitiin simuloimalla käyttötilannetta käyttöliittymäprototyypin ja testihakemuksen avulla, ja mittaamalla eri työvaiheisiin kulunut aika. Simuloinnissa prosessin kaikkia vaiheita ei voitu todentaa käsittelyjärjestelmän keskeneräisyyden vuoksi.
- Suunniteltiin ja organisoitiin etuuden tarvitsema etuuskäsittely sekä asiakaspalvelu kaikki palvelukanavat huomioiden. Tavoitteena oli kuvata asiakkaan koko palveluketju ja prosessi huomioiden liittymäkohdat kuntiin.
- Hankittiin tarvittava määrä toimitiloja henkilöstölle. Kalustettiin toimitilat ja hankittiin henkilöstön tarvitsemat laitteet ja välineet.
- Laadittiin turvasuunnitelma ja toteutettiin tarvittavat turvallisuuteen liittyvät toimenpiteet.
- Suunniteltiin ja toteutettiin perehdytys ja etuuskoulutus uudelle rekrytoidulle henkilöstölle. Toteutettiin etuuskoulutus Kelan

olemassa olevalle henkilöstölle. Koulutukset toteutuivat luentoina, verkkokouluna, skype-koulutuksina harjoituksineen sekä itseopiskeluna. Koulutukset ajoittuivat suuresta koulutettavien määrästä ja lukuisista koulutustilaisuuksista johtuen elokuun 2016 lopun ja joulukuun 2016 alun välille. Tietojärjestelmäkoulutukset järjestettiin marraskuun aikana. Kaikkiaan koulutettiin yli 1 000 etuuskäsittelijää ja yli 800 asiakaspalvelijaa.

- Laadittiin etuuden tarvitsemat etuusohjeet, lomakkeet ja asiakaskirjeet. Kuvattiin etuusprosessit. Etuusohjeiden laadissa oli käytettävissä kuntien vastaavat ohjeet ja ohjeisiin saatiin valmisteluvaiheessa tietoja kunnilta.
- Suunniteltiin ja toteutettiin viestintä sisäisille ja ulkoisille sidosryhmille. Viestintä painottui vuosien 2015-2016 aikana enemmän sidosryhmiin ja vuoden 2016 loppupuolelta alkaen asiakkaisiin.
- Toteutettiin ja testattiin etuuden tarvitsemat tietojärjestelmät, ja otettiin ne asteittain käyttöön syksyn 2016 aikana. Koulutettiin henkilöstö järjestelmien käyttöön. Toimeentulotukea varten rakennettiin käsittelyjärjestelmä kaikkine tukijärjestelmineen sekä tarvittavat liittymät tiedonvälitykseen kuntien suuntaan että apteekeille. Myös Toimeentulotuen tilastointi kuului kokonaisuuteen. Käsittelyjärjestelmällä on 40 liittymää muihin järjestelmiin.
- Kelan ja kuntien välinen asiakasohjaus ja yhteistyö kuvattiin ja käynnistettiin. Kelalla on kunnille toimiva ajantasainen yhteydenottoverkosto.
- Kuntien kanssa käytävää tiedonvaihtoa varten luotiin Kelan etuusmuutos-palvelun kautta käytettävä toimeentulotuki – sovellus, jonka kautta kunnille välitetään tieto täydentävästä toimeentulotuesta, alennetusta perusosasta sekä tieto asiakkaan mahdollisesta sosiaalityön tarpeesta. Sovellus on kaikkien kuntien käytettävissä ja se toimii järjestelmä-riippumattomasti. Sovellus mahdollistaa tiedonvaihdon kuntien ja Kelan välillä ilman, että kuntien osalta vaaditaan omaa käsittelyjärjestelmää tai sen integroitumista Kelan järjestelmiin.
- Selvitettiin tietoliikenneyhteyksien riittävyys etuuskäsittelijämääräarvioiden perusteella ja tilattiin tarvitut tietoliikenneyhteyksien nostot.

Siirtohanke oli työmäärältään suurin koskaan Kelassa tehty prosessi- ja tietojärjestelmähanke. Siirto pystyttiin toteuttamaan annetussa aikataulussa ja tietojärjestelmäkokonaisuus saatiin käyttöön alkuperäisessä aikataulussa.

Valmistelun lopputuloksena Kelassa aloitettiin toimeentulotukilain mukainen etuuskäsittely suunnitellusti 12.12.2016. Hakemuksia otettiin vastaan jo joulukuun alusta lukien 2016.

Toimeenpanovaihe

Tammi – maaliskuussa 2017 kaikki toimeentulotuen asiakkaat siirtyivät kunnista Kelan asiakkaiksi. Siirtymävaiheessa kunnilla oli mahdollisuus tehdä perustoimeentulotuen päätöksiä maaliskuun 2017 loppuun asti. Siirtymävaiheen aikana noin 150 000 asiakasta siirtyi kunnista Kelan asiakkaiksi.

Siirtymävaiheessa kunnista Kelaan ei siirtynyt mitään asiakastietoja, vaan hakemukset ratkaistiin asiakkaiden hakemusten ja niiden liitteiden perusteella. Tästä johtuen käsittely oli hidasta.

Siirtymävaiheessa hakemuksista hylättiin jopa yli 30 % joko tulojen vuoksi tai sen vuoksi, ettei hakemuksen ratkaisemiseen saatu pyydettyjä tietoja. Myös tämä hidasti käsittelyä. Tällä hetkellä uusien hakemusten hylkäysprosentti on edelleen suuri noin 20 %. Jatkohakemuksia hylätään erittäin vähän.

Kelan asiakaspalvelu ja etuuskäsittely ruuhkautuivat tammikuussa. Ruuhkan vuoksi hakemuksia ei pystytty käsittelemään lakisääteisessä ajassa helmi- ja maaliskuussa. Ruuhkautumisen vuoksi haettiin ja saatiin lupa lisärekrytointeihin heti tammikuussa 2017. Sen pohjalta palkattiin vuoden alkupuolella yhteensä hieman yli 300 henkilöä etuuskäsittelyyn ja asiakaspalveluun.

Etuuden toimeenpanossa päästiin lainmukaiselle tasolle pian siirtymävaiheen päättymisen jälkeen huhtikuussa. Tällä hetkellä etuuskäsittely on lainmukaisessa ajassa. Seuraavassa on tammi – elokuun keskimääräiset käsittelyajat:

Käsittelyaikatakuun toteutuminen ja hakemusten keskimääräinen käsittelyaika

	Käsittelyaikatakuun piiriin kuuluvat ratkaisut	Määräajassa tehdyt ratkaisut	Määräajassa tehtyjen ratkaisujen osuus, %	Keskimääräinen käsittelyaika työpäivinä, kun hakemukseen ei pyydetty lisäselvityksiä
2017-08	144 934	143 944	99,3	4,0
2017-07	132 627	130 770	98,6	4,9
2017-06	142 006	139 420	98,2	5,2
2017-05	139 881	134 792	96,4	5,0
2017-04	139 095	97 356	70,0	6,5
2017-03	146 321	60 442	41,3	9,1
2017-02	122 442	68 563	56,0	7,8
2017-01	116 691	113 366	97,2	4,4

Kela on tehnyt sisäisen arvion toimeentulotuen suunnittelun ja toimeenpanon onnistumisesta sekä ruuhkautumisen syistä. Raportin mukaan ruuhkan syntymiseen ovat vaikuttaneet useat syyt. Niistä keskeiset ovat olleet seuraavat:

- Lainsäädännön valmistelun hitaus. Lainsäädäntöön myöhäisessä vaiheessa tulleet muutokset vaikeuttivat etuusohjeistuksen, koulutusten ja tietojärjestelmien suunnittelua ja toteutusta.

- Henkilöstöresurssit eivät olleet riittävät. Tehostamistavoitteiden vuoksi toimeentulotukeen rekrytoitiin siirtymävaihetta varten liian vähän henkilöstöä. Henkilöstön vähyys korostui alkuvaiheessa, koska samaan aikaan työn sujuvuus kärsi järjestelmien käyttökatkoista ja ajoittaisesta hitaudesta. Henkilöstölle toimeentulotuki oli uusi tehtävä ja työvälineet olivat uusia. Etuuskäsittelyn ruuhkautuminen lisäsi asiakaspalvelun ruuhkaa. Ruuhkat saatiin purettua lisähenkilökunnan, kelan muiden etuuksien käsittelijöiden sekä ylitöiden avulla.

- Toimeentulotuen kaikkia erityispiirteitä ei pystytty siirtymä-vaiheessa riittävästi huomioimaan.

- Tietojärjestelmissä oli käyttöönottovaiheelle tyypillisiä alkuvaiheen ongelmia ja kankeutta**.**

Tavoitteiden ja hyötyjen toteutuminen

Siirron vaikutusten ja tavoitteiden toteutumisen luotettava arviointi on mahdollista vasta myöhemmin. Toimeentulotuen siirrosta on käynnissä useita tutkimuksia, joista saadaan tulevaisuudessa tietoa siirron vaikutuksista.

Jo tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että siirto on hyödyttänyt sekä asiakkaita että yhteiskuntaa laajemmin. Monissa asioissa on vielä kehitettävää ja tältä osin työ jatkuu edelleen.

Sisäinen arviointiryhmä on arvioinut tavoitteiden ja hyötyjen toteutumista seuraavasti:

- Asiakkaiden yhdenvertaisuus on parantunut. Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan on madaltanut asiakkaiden kynnystä hakea tukea.

- Siirto on selkeyttänyt ja helpottanut asiointia suurella osalla asiakkaista, koska toimeentuloon liittyvät etuudet saa yhdestä paikasta. Kelassa jo olevat tiedot hyödynnetään hakemusten

käsittelyssä. Ne asiakkaat, jotka hakevat täydentävää ja ehkäisevää tukea kunnista, joutuvat edelleen hakemaan tukea kahdesta paikasta.

- Palveluiden saatavuus ja helppokäyttöisyys on parantunut, koska käytettävissä on useita asiointikanavia. Elokuussa uusista hakemuksista 52 % on tullut verkkohakemuksina ja jatkohakemuksista yli 60 % on tullut verkon kautta.
- Etuuspäätökset saadaan nyt lakisääteisessä ajassa.
- Valtakunnallinen ratkaisutyö mahdollistaa nopeasti erilaisten ilmiöiden esiintulon ja niihin voidaan puuttua nopeasti.
- Toimeentulotuen ajantasainen tilastointi mahdollistaa monipuolisen tiedon saamisen suunnitteluun ja kehittämiseen sekä päätöksenteon tueksi.

Miten tästä eteenpäin

Toimeentulotuen siirtoon liittyy edelleen jatkokehittämistä vaativia asioita. Kela tulee syksyn aikana panostamaan resurssien vakiinnuttamiseen, laadun kehittämiseen, yhteistyöhön kuntien kanssa sekä asiakkaiden ohjaukseen kuntien sosiaalityön piiriin niissä tilanteissa, joissa se on tarpeen.

Kela osallistuu mm. yhdessä kuntien kanssa ns. PRO SOS – hankkeeseen, jossa kehitetään aikuissosiaalityön mahdollisuuksia siirron jälkeen. Kuntien sosiaalityöntekijöiden kanssa tehdään yhteistyötä sekä asiakaspalvelussa että etuuksien ratkaisutyössä ja haetaan edelleen asiakkaan kannalta parhaita toimintamalleja.

Asiakaspalvelussa toimivien ja etuuskäsittelijöiden ammattitaitoa kehitetään jatkuvasti koulutuksilla. Näin voidaan varmistaa neuvonnan ja ohjauksen tasoa sekä päätösten oikeellisuutta ja laatua.

Tietojärjestelmiä kehitetään edelleen, mikä mahdollistaa joustavan ja tehokkaan työskentelyn. Jatkokehittämisen projekti on jo käynnistynyt ja järjestelmiin on kevään ja kesän aikana tehty useita parannuksia.

Toimeentulotuen ohjeistusta kehitetään edelleen käytännön kokemuksen ja yhteistyökumppaneilta saadun palautteen pohjalta.

Toimeenpanosta saadun kokemuksen perusteella Kela tulee jatkossa esittämään myös joitakin lainmuutoksia toimeentulotukeen. Muutosten tavoitteena olisi vähentää asiakkaiden asiointia kahdella luukulla ja mahdollistaa nykyistä enemmän harkintaa perustoimeentulotuen myöntämisessä mm. vähäisissä tuloylitystilanteissa.

Etuusjohtaja Anne Neimala