Susanna Rahkonen

12.06.2017

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Perustoimeentulotuen Kela-siirto - tavoitteet ja taustaa

Kela-siirto pähkinänkuoressa

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan hyväksyttiin lainsäädäntömuutoksilla, jotka vahvistettiin 26.6.2015. Esitys annettiin edellisen hallituksen toimesta ja muutosten voimaantuloaika oli 1.1.2017. Täydentävä hallituksen esitys annettiin 20.10.2016, jossa tarkennettiin joitakin jo hyväksyttyjä muutossäännöksiä. Esityksessä mm. tarkennettiin Kelan ja kunnan välistä työnjakoa toimeentulotuen hakemiseen liittyen sekä liittyen hakemuksen siirtämiseen Kelasta kuntaan. Muutokset vahvistettiin 9.12.2016.

Perustoimeentulotuki on jatkossakin osa toimeentulotukijärjestelmää ja se kuuluu sosiaalihuoltoon. Toimivalta jakautuu Kelan ja kuntien kesken jatkossa niin, että Kela myöntää perustoimeentulotukea (perusosa ja muut perusmenot) sekä kunnat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea.

Kunnat osallistuvat perustoimeentulotuen rahoitukseen edelleen siten, että kuntien rahoitusosuus kustannuksista on 50 prosenttia. Sosiaalihuollon tarpeessa olevat asiakkaat Kela ohjaa kuntaan. Toimeenpanossa tärkeää on moniammatillinen yhteistyö ja toimivat yhteistyökäytännöt Kelan ja kuntien välillä. Kunnilla on jatkossakin tärkeä rooli täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäjänä.

Toimeentulotukijärjestelmän taustaa

Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa subjektiivisena oikeutena kaikille Suomen lainkäytön piirissä oleville oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, mikäli henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Toimeentulotuki on viimesijainen välttämättömän toimeentulon turvaava taloudellinen tukimuoto, joka toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (toimeentulotukilaki) Säännöksen tarkoittaman huolenpito edellyttää sosiaali- ja terveyspalveluita (mm. sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki).

Toimeentulotuki otettiin käyttöön vuonna 1984 alusta voimaan tulleen sosiaalihuoltolain yhteydessä ja se korvasi vuodesta 1956 käytössä olleen kuntien jakaman huoltoavun. Toimeentulotuen myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan. Yleiseksi saamisperusteeksi on asetettu se, että henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Lähtökohtana on, että tuenhakijan ja hänen perheensä tuen tarve ja mm. kaikki muut toimeentulon ja huolenpidon lähteet selvitetään ennen turvan antamista, koska kyse on viimesijaisesta turvasta. Viranomaisen hallintopäätös tuesta sisältää yksilöidyn laskelman tuloista, varallisuudesta ja menoista. Se annetaan kirjallisena ja perusteltuna. Siihen liitetään

ohje muutoksenhausta. Vuonna 2017 indeksillä tarkistettu perusosan määrä on 487,59 euroa (yksinäisellä henkilöllä).

Kela-siirron taustaa

Keskustelu kuntien ja valtion välisistä vastuukysymyksistä alkoi 1980-luvun loppupuolella ja esille nousi jo tuolloin ajatus siirtää toimeentulotuen myöntäminen kuntien sosiaalitoimelta Kelalle. Toimeentulotuen siirtämisestä Kelaan järjestettiin kokeiluja 1990-luvulla ja Vantaalla kokeilu vuonna 2013 maksatuksen osalta. Sata-komiteassa toimeentulotuen siirto Kelaan sai kannatusta, mutta ehdotus myös jakoi mielipiteitä.

Kela-siirto nousi esille marraskuussa 2013 Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa. RAPOn asettamaa tavoitetta selvitti asiantuntijaryhmä (STM:n VM:n, Kelan, THL:n ja Suomen Kuntaliiton edustus). Esitys jätettiin ministeri Huoviselle maaliskuun alussa 2014. Lakia valmistelemaan muodostettiin laaja ryhmä, joka syksyn 2014 aikana valmisteli hallituksen esityksen. Esitys annettiin eduskunnalle 22.1.2015.

Täydentävää hallituksen esitystä valmisteltiin yhteistyössä Kelan ja Suomen Kuntaliiton kanssa.

Kela-siirron tavoitteet

Hallituksen esityksessä (HE 358/2014) todettiin, että perustoimeentulotuen tehtävien siirtäminen Kansaneläkelaitokselle mahdollistaa myöntämismenettelyjen tehostamisen ja sitä kautta kuntien henkilöstöresurssien nykyistä tehokkaamman suuntaamisen sosiaalihuollon asiakastyöhön. Uudistuksella tavoiteltiin myös valtakunnallisesti yhtenäistä perustoimeentulotuen ratkaisukäytäntöä, jolloin asiakkaat ovat keskenään mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa riippumatta asuinpaikastaan. Tavoitteena oli myös hyödyntää Kansaneläkelaitoksen asemaa ja järjestelmiä valtakunnallisena toimijana. Lisäksi tavoitteena oli kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyön tehostaminen ja sitä kautta myös asiakkaan asioinnin helpottaminen. Tavoitteena oli myös, että Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelyssä varmistetaan asiakkaiden ohjaus kunnan sosiaalityöhön yhteisesti sovituin perustein. Toimivallan jako Kansaneläkelaitoksen ja kuntien kesken edellyttää joustavia yhteistyökäytäntöjä ja prosesseja, jotta asiakaspalvelu olisi sujuvaa. Tätä työtä jatketaan toimeenpanon etenemisen myötä.

Alikäyttö, resurssit

Perustoimeentulotuen toimeenpanon organisointi sekä toimeenpanon vaatimien resurssien arviointi on perustunut pitkälti Kansaneläkelaitoksen arvioihin.

Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) arvioitiin, että tuen alikäyttö vähenee huomattavasti ja toisi tuen piiriin noin 28 000 uutta kotitaloutta. Eri tutkimuksissa esitetyt laskelmat toimeentulotuen alikäytöstä kuitenkin vaihtelivat suuresti ja arviot määristä olivat vain suuntaa-antavia. Alikäytön vähenemisestä aiheutuvan menojen nousun arvioitiin olevan vajaa 90 miljoonaa euroa (HE 217/2016 vp) (=VM:n arvio vuodelle 2016).

Toimeentulotuen kokonaismenot ovat vuonna 2017 noin 830 miljoonaa euroa. Kela sai toimeentulotuen siirtoon rahoituksen, joka oli sovittu hallituksen esityksessä, eli 32,35 milj. euroa vuodesta 2017 lukien. Hallituksen esityksen laatimisen jälkeen siirron kustannusvaikutuk-

set ovat täsmentyneet vuosien 2016-2019 ja vuosien 2017-2020 julkisen talouden suunnitelmissa ja Kelan toimintamenoihin on lisätty 1 miljoonaa euroa vuodesta 2017 alkaen. Kuntien rahoitusosuuden arvioidaan olevan 330 miljoonaa euroa (HE 217/2016 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvaiheen arvioita alikäytöstä ja resursseista

Käsiteltäessä hallituksen esitystä (HE 358/2014 vp) sosiaali- ja terveysministeriö totesi 16.2.2015 lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kuntien kustannussäästöistä seuraavaa:

> *"Hallituksen esityksessä tehdyssä arviossa on päädytty kunnille 60 miljoonan euron kustannussäästöön henkilöstötyövuosissa vuositasolla. Edelleen hallituksen esityksessä on arvioitu, että vastaavan henkilöstömäärän osalta säästyisi noin 10 prosenttia hallintokustannuksia, kuten esimerkiksi tilavuokria, työvälineitä. Lisäksi Kuntaliitto arvioi, että perustoimeentulotuen maksuliikenteestä kunnille on aiheutunut vuosittain noin 3 miljoonan euron kustannukset, jotka nyt poistuisivat."*

> *"Kunnilla on edelleen velvollisuus huolehtia vuodelle 2017 jatkuvien toimeentulotukipäätöstensä toimeenpanosta maaliskuun loppuun 2017. Tämän johdosta ensimmäiselle vuodelle kohdentuvat säästöt kunnille ovat tavanomaista vuositasoa pienemmät. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että siirtymäjaksosta kunnille aiheutuisi edelleen perustoimeentulotuen toimeenpanoon liittyviä kustannuksia yhteensä 7,6 miljoonaa euroa. Samoin arvioidaan, että vuodelle 2017 tarvitaan siirtymäsäännöksestä johtuen kuntien maksaman perustoimeentulotuen valtionosuutena edelleen noin 25 miljoonaa euroa."*

Kansaneläkelaitokselle aiheutuvista menoista STM totesi lausunnossaan seuraavaa:

> *"Kansaneläkelaitos arvioi, että lain voimaantulon valmistelussa vuoden 2017 alkuun mennessä se joutuu käyttämään lisäresursseja tietojärjestelmien rakentamiseen sekä uusien tehtävien haltuunottoon liittyvään henkilöstön perehdytykseen ja koulutukseen yhteensä 11,3 miljoonaan euron edestä. Lain tultua voimaan Kansaneläkelaitoksen kustannukset vuositasolla syntyvät etuuskäsittelyn toteutuksesta 31 miljoonaa euroa, tietojärjestelmien hankinnoista, ylläpidosta ja käytöstä 0,6 miljoonaa euroa sekä maksuliikenteestä 0,75 miljoonaa euroa. Vuositason toimeenpanokustannukset olisivat siten yhteensä 32,35 miljoonaa euroa."*

Alikäytön arvioinnista STM totesi seuraavaa:

> *"Ihmisten toimeentulon koostumusta voidaan hahmottaa tulonjakotietokantojen sekä erilaisten etuusrekisterien kautta. Erilaisissa laskennoissa on käytetty hyväksi mm. tulonmuodostuksista laadittuja mikrosimulaatiomalleja, joissa väestö voidaan erilaisten tuloihin liittyvien tilastoaineistojen kautta sijoittaa tulonsaajaluokkiin. Nämä luokat voidaan suhteuttaa voimassa oleviin perusosan euromääriin ja arvioituihin muihin välttämättömiin toimeentulon kustannuksiin, kuten asumisesta syntyviin kustannuksiin. Yhdeksi oleelliseksi teki-*

jäksi kuitenkin muodostuu, millaisia uudistussisältöjä ja käytännön toimeenpanon muutoksia laskennan perustaksi valitaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön arviointiryhmä päätyi keväällä 2014 jättämässään arvioraportissaan alikäytön vähenemisen kustannuksiksi vuositasolla enimmillään 300 miljoonaan euroon. Arvio perustui Kansaneläkelaitoksessa tulonjaon mikrosimulaatiomallilla tehtyyn vuosittaisiin tulotietoihin perustuvaan laskentaan. Tuolloin arvioitiin, että tukeen oikeutetuista 45 prosenttia jätti tuolla hetkellä tuen hakematta. Arvioryhmän raportissa viitataan useisiin eri selvityksiin alikäytön laajuudesta. Raportissa siteerattujen eri tutkimusten alikäytön vaihtelu oli suurta, vaihdellen 27 prosentista 68 prosenttiin tukeen oikeutetuista.

Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksen alikäyttöä koskeva arvio perustuu Kansaneläkelaitoksen laskelmiin. Laskelmassa on käytetty hyväksi yleisen asumistuen saajista kerättyä rekisteritietoa. Arvion mukaan noin 10 prosenttia yleistä asumistukea saavien ruokakuntien asukkaista olisi laskennallisesti oikeutettu toimeentulotukeen, mutta he eivät ole sitä hakeneet. Tätä tietoa yhdistelemällä muihin väestöstä käytettävissä oleviin tietoihin, päädyttiin alikäytön määrään, joka olisi 30 prosenttia kaikista etuuteen laskennallisesti oikeutetuista eli noin 110 000 kotitaloutta. Arviossa lähdettiin kuitenkin siitä, että kaikki tukeen oikeutetut eivät jatkossakaan tukea hakisi, sen säilyessä hakemukseen perustuvana etuutena. Lopullisessa arviossa päädyttiin uusien tuen saajien määrän kasvuun noin 28 000 kotitaloudella ja siitä syntyisi lisäkustannuksia vuositasolla 75 - 100 miljoonan euron välillä. Alikäytön väheneminen lisäisi tukea hyvin alhaisilla tulotasoilla eläville kotitalouksille. On oletettavaa, että syntyvä lisätuki ohjautuisi näillä henkilöillä ensisijaisesti kulutukseen ja sitä kautta lisäisi kulutuskysyntää. Samalla on oletettavaa, että lisätuki saattaisi vähentää jonkin verran terveys- ja syrjäytymisriskejä, koska nykytilanteessa tuen hakemattomuus on merkinnyt tarvittavien hankintojen tekemättä jättämistä tulovajeen johdosta. Näihin menoihin sisältynee ainakin jossain määrin lääkityksen, terveellisen ruoan, hyvinvointipalvelujen tai sosiaalisten suhteiden ylläpitoon liittyvien toimintojen laiminlyöntiä. Koska alikäytön piirissä olevista ei ole saatavissa selkeää tutkimus tai tilastotietoa edes arviotasolla, on muutoksen hyvinvointivaikutuksia niin kotitalous kuin yksilötasolla melko vaikea tarkemmin arvioida."

Toimeentulotukitoiminnan ohjaus ja valvonta

Toimeentulotukilain 4 §:n mukaan toimeentulotukitoiminnan johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Kansaneläkelaitos vastaa perustoimeentulotuen myöntämiseen ja siihen kuuluvasta sisällöllisten ja menettelyllisten harkintaa vaativien elementtien määrittelystä ja soveltamisesta itsenäisesti. Kela on laatinut ohjeet, joilla se ohjeistaa omia etuuskäsittelijöitään sen myöntämän perustoimeentulotuen osalta.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 luvun mukaan vastuu Kansaneläkelaitoksen toiminnan valvonnasta, ohjauksesta ja järjestämisestä on Kansaneläkelaitoksen omilla toimielimillä ja eduskunnan valitsemilla Kansaneläkelaitoksen valtuutetuilla. Kuntien toimeentulotukityötä valvovat aluehallintovirastot ja Valvira.

Tarkastusvaliokunnan kokouksessa 13.6.2017 kysyttiin, onko missään muussa pohjoismaassa toimeentulotuki valtakunnallisen toimijan vastuulla. Tässä julkisista lähteistä koottua tietoa Ruotsin, Norjan ja Tanskan tilanteesta. Näitä tietoja ei ole erikseen varmistettu em. maiden viranomaisilta.

Ruotsi

Toimeentulotukea kutsutaan Ruotsissa yleisesti nimellä socialbidrag, mutta virallinen tukinimike on ekonomiskt bistånd. Toimeentulotukea myönnetään asuinkunnasta.

Lähde: http://www.norden.org/fi/haloo-pohjola/ruotsi/tyoeskentely-ruotsissa/toimeentulo-tyoettoemyyden-aikana-ruotsissa/toimeentulotuki-ruotsissa

Norja

Norjassa toimeentulotukea vastaa sosiaaliapu, jota haetaan Norjan työ- ja hyvinvointihallinnon NAV:n paikallisesta toimistosta. Sosiaaliapuun on olemassa valtakunnalliset ohjeet ja suositukset. Joillain kunnilla voi olla omia taksojaan.

Työ- ja hyvinvointihallinto (NAV) muodostuu valtiollisesta Työ- ja hyvinvointipalvelusta sekä kumppanuudesta paikallisten viranomaisten kanssa. Paikallistoimistoilla on kumppanuus mm. kunnallisten sosiaalipalvelujen välillä. Paikalliset työ- ja hyvinvointitoimistot toimivat jokaisessa Norjan 428 kunnassa, toimistoja kaikkiaan 456. NAV vastaa ja hallinnoi noin 50:ntä erilaista etuutta mm. työttömyysetuudet, sairausvakuutus, eläkkeet, perhe-etuudet, toimeentulotuki, työvoimatoimenpiteet.

Lähteet:
https://www.nav.no/en/Home/Benefits+and+services/Relatert+informasjon/financial-assistance-social-assistance
http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Norway_en.pdf
http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/01/Bjorn-Gudbjorgsrud-9.1.14.pdf

Tanska

Tanskassa myönnetään sosiaaliavustusta (*kontanthjælp).* Maassa alle kahdeksan vuotta asuneille myönnetään tämän sijaan erillistä avustusta (*integrationsydelse).* Tuet myöntää kunta. Valtio rahoittaa osan (50%).

Lähteet:
http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Denmark_en.pdf
https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelp-30-eller-derover

Susanna Rahkonen
hallitussihteeri, VT
Sosiaali- ja terveysministeriö