Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asia: K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus

Perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kansaneläkelaitokselle

1. Uudistuksen tausta

Toimeentulotuen siirto Kelalle oli aikanaan esillä erilaisissa ehdotuksissa ja kokeiluissa 1980 -luvulta alkaen. Muutosehdotuksen periaatteellinen tausta liittyi ensinnäkin siihen, että toimeentulotuen suuruudessa ja myöntämiskäytännöissä katsottiin olevan kuntakohtaisia eroja, jotka olivat ongelmallisia kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Uudistuksen tarvetta voitiin perustella myös kuntien toiminnan luonteen ja painopisteiden muutoksilla. Kuntien toimeentulotukityön katsottiin 2000-luvulla muuttuneen pitkälti etuuskäsittelyksi, ja suurin osa toimeentulotuen ratkaisuista tehtiin ns. paperikäsittelynä. Toimeentulotukityö oli samalla siirtynyt etuuskäsittelijöiden ja maksatussihteerien tehtäväksi. Kunnissa oli paineita kehittää sosiaalityötä sisällöllisesti ja ohjata sosiaalityöntekijöiden työpanosta ehkäisevään asiakastyöhön.

Uudistuksen toisena merkittävänä taustatekijänä oli oletus siitä, perustoimeentulotuen siirrolla Kelalle voitaisiin saavuttaa tehokkuushyötyjä julkisessa hallinnossa ja taloudessa. Hallitus teki 29.11.2013 rakennepoliittisen toimeenpanopäätöksen, jonka erään toimenpide-ehdotuksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön asettama arvioryhmä tarkasteli toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtämistä Kelalle. Asiantuntijaryhmä arvioi, että järjestelmä sellaisenaan ei toiminut parhaalla mahdollisella tavalla. Ryhmä arvioi, että järjestelmän kehittämisessä keskeisessä asemassa olisi tiedon tehokkaampi siirtyminen sähköisten järjestelmien kautta ja sitä kautta tiedon tehokkaampi käyttö. Tämän seurauksena voitaisiin tavoitella myös muita hyötyjä, esimerkiksi säästöjä henkilöstömenoissa. Samoin asiakkaan asemassa voisi tapahtua muutosta tuen saatavuuden, harkinnanvaraisuuden ja sosiaalityöhön kytkeytymisen näkökulmista.

Uudistuksen taustaa ja valmistelua on kuvattu tarkemmin erityisesti hallituksen esityksessä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi (HE 358/2014 vp.).

2. Taloudellisten vaikutusten arviointi

Periaatepäätös perustoimeentulotuen siirtämisestä kunnilta Kansaneläkelaitokselle sisällytettiin keväällä 2014 julkisen talouden kehyspäätökseen vuosille 2015 – 2018 siten, että uudistus tulisi voimaan vuoden 2017 alusta. Tuossa vaiheessa arvioitiin, että siirto vähentäisi kuntien kustannuksia vuositasolla 79 milj. €, jota vastaavasti kunnille maksettavan valtionosuuden määrä vähenisi 50 %:n rahoitusosuuden mukaan laskettuna 39,5

milj. € (mom. 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen). Toisaalta siirron arvioitiin madaltavan kynnystä toimeentulotuen hakemiseen, jolloin ns. toimeentulotuen alikäyttö vähenisi, mikä vastaavasti lisäisi etuusmenojen tasoa. Tässä vaiheessa arvioitiin alustavasti, että toimeentulotukimenojen taso nousisi tällä perusteella 40 milj. € vuodessa, jolloin vastaavasti valtionosuusrahoituksen taso nousisi 20 milj. € vuodessa (mom. 33.60.35 Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin). Lisäksi arvioitiin Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen kasvavan vuositasolla 2,2 milj. € vuosina 2015 – 2016 ja 20 milj. € 2017 – 2018 (mom. 33.10.60 Kansaneläkelaitokselle maksettavat sosiaaliturvan yleisrahaston ja palvelurahaston toimintakulut). Kokonaisuutena päädyttiin siten arvioon, että uudistuksen aiheuttamat säästöt julkiselle taloudelle olisivat hieman suuremmat kuin oletettu etuusmenojen ja Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen nousu.

Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia voitiin arvioida tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän työn sekä valtion 2015 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä loppuvuoden 2014 aikana. Työryhmätyössä kuntien toimintamenosäästöiksi arvioitiin noin 69 milj. € vuodessa eli 10 milj. € vähemmän kuin kehyspäätöksen yhteydessä. Toisaalta edellä mainitun ns. toimeentulotuen alikäytön pienenemisen vaikutus arvioitiin selvästi aiempaa suuremmaksi eli vaihteluvälille 75 – 100 milj. € etuusmenoja lisäävään suuntaan. Myös Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen lisätarve arvioitiin erityisesti vuodesta 2017 lukien aiempaa korkeammaksi. Siirron valmistelun kokonaiskustannuksiksi liittyen erityisesti tietojärjestelmien kehittämiseen arvioitiin 2014 – 2016 noin 7,5 milj. €. Palveluneuvojien ja etuuskäsittelijöiden perehdytys- ja koulutusmenoiksi vuonna 2016 arvioitiin 3,8 milj. €. Vuoden 2017 alusta lukien asiakaspalvelun ja hakemusten käsittelyn vuosikustannuksiksi arvioitiin 31 milj. €, minkä lisäksi tuen maksatuksen edellyttämään maksuliikenteeseen arvioitiin kuluvan noin 0,75 milj. € vuodessa. Vuoden 2017 alusta laitehankintoihin sekä tietojärjestelmien käyttöön ja ylläpitoon arvioitiin käytettävän 0,6 milj. € vuodessa. Näin ollen kokonaisarvio uudistuksen välittömistä taloudellisista vaikutuksista muuttui hallituksen esityksen antamisen yhteydessä siten, että etuusmenojen nousu sekä Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen kasvu olisivat suuremmat kuin kuntatalouden puolella saavutettava säästö.

Julkisen talouden kehyspäätöksessä 2016 – 2019 otettiin huomioon edellä mainitut tarkentuneet arviot Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen noususta. Toimeentulotuen alikäytön vähenemisen aiheuttamaksi etuusmenojen lisäykseksi arvioitiin vuositasolla 87,5 milj. €, mikä vastasi edellä todetun arviointivälin 75 – 100 milj. € keskiväliä.

3. Uudistuksen toimeenpano ja seuranta

Toimeentulotuesta annetun lain muutosta koskeva laki (815/2015) vahvistettiin kesäkuussa 2015. Tämän jälkeen uudistuksen taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot eivät ole toistaiseksi olennaisesti tarkentuneet. Vuonna 2016 vahvistetulla toimeentulotuesta annetun lain muutoksella (1107/2016) tarkistettiin Kansaneläkelaitoksen ja kuntien työnjakoa toimeentulotuen hakemiseen ja hakemuksen siirtämiseen liittyen, mutta ehdotuksilla ei arvioitu olevan merkittävää kustannuksia lisäävää vaikutusta. Kuntien toimintamenojen vähenemistä tai toimeentulotuen etuusmenojen mahdollista kasvua koskevia arvioita ei ole ollut tarpeen erikseen tarkistaa. Kuntien valtionosuusmäärärahaa tarkistetaan vuosittain erillisen kustannustenjaon tasauksen perusteella ja toimeentulotuen etuusmenoja koskevan määrärahan tarvearvio perustuu yleisemmin arvioon tuensaajien lukumäärän ja etuusmenojen tason kehityksestä.

Budjettineuvos Jouko Narikka