Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 693/03/2017

12.9.2017

Eduskunnan Tarkastusvaliokunnalle

Asiantuntijakuulemispyyntönne

K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus 2016 teemana perustoimeentulotuen Kela-siirto

Perustoimeentulotuki siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi 1.1.2017 lukien. Siirtymäsäännöksen perusteella Kansaneläkelaitos vastaanotti perustoimeentulotuen hakemuksia jo joulukuussa 2016 ja vastaavasti kunnilla oli mahdollisuus myöntää ennen vuodenvaihdetta kuntaan jätettyjen toimeentulotukihakemusten perusteella perustoimeentulotukea vielä 31.3.2017 saakka. Kunnat myös vastasivat vuoden 2017 puolelle ulottuvien tekemiensä päätösten korjaamisesta. 1.4.2017 lukien Kansaneläkelaitos vastaa yksin perustoimeentulotuen myöntämisestä. Kunnilla säilyi rahoitusvastuu puolesta perustoimeentulotuen kustannuksista.

Perustoimeentulotuen siirtäminen oli osa Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa, jonka tavoitteena olivat julkisen talouden kokonaissäästöt ja kuntien tehtävien vähentäminen. Jo siirron mahdollistaneessa ensimmäisessä lakiesityksessä havaittiin, että siirto ei tule vähentämään julkisen talouden kokonaismenoja. Suurimpana syynä tähän arvioitiin olevan ns. toimeentulotuen alikäytön poistuma, jonka arvioitiin olevan niin suuri, että oletetut siirrolla saavutettavat hallinnolliset säästöt eivät tätä kompensoineet.

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä esitettyjen taloudellisten arvioiden mukaan siirto olisi tuonut vakiintuneessa tilanteessa julkiselle taloudelle yhteensä 38-63 miljoonan euron lisäkustannukset, josta kuntiin olisi kohdistunut -1-+12 miljoonaa euroa. Kuntaliiton alkuperäisen arvion mukaan kuntien kustannukset olisivat nousseet 5-18 miljoonaa euroa.

Seuraavassa on esitetty alkuperäiset luvut kuntien näkökulmasta taulukkona sekä hallituksen esityksen, että Kuntaliiton arvioina eriteltyinä siirtymävuoteen ja vakiintuneeseen tilanteeseen:

Taulukko ttt-siirron kustannusvaikutuksista kunnalle HE:n mukaan, miljoonaa euroa

	HE: 2017	KL: 2017	HE: 2018 ->	KL: 2018 ->
Henkilöstö ja siihen liittyvä hallinto	-61,4	-46,5 – -30,9	-69	-61,7
50 % osuus alikäytön poistumasta	+37,5 – +50	+37,5 – +50	+37,5 – +50	+37,5 – +50
Täydentävän tuen siirto	-3,9	-4,9	-3,9	-4,9
HE:n perusteella tehtävä vos-leikkaus	+34,5	+34,5	+34,5	+34,5
YHTEENSÄ	+6,7 – +19,2	+20,6 – +48,7	-0,9 – +11,6	+5,4 – +17,9

Siirron toteuttamiseksi laadittiin myös täydentävä lakiesitys, joka vahvistettiin joulukuussa 2016. Täydentävän lakiesityksen yhteydessä ei tehty enää kuntien osalta uusia talo udellisia vaikutusarvioita. Mm. toimeenpanon valmistelun edetessä täsmentyneiden uusien manuaalisten hallintotehtävien taloudellisia vaikutuksia ei esityksessä arvioitu, kuten ei myöskään mahdollisia kuntien ICT-järjestelmien kehitystarpeita. Toisaalta sääntelyssä toteutettiin myös sellaisia lainsäädäntömuutoksia, jotka Kuntaliiton arvion mukaan vastasivat aiempaa paremmin alkuperäisessä hallituksen esityksessä olleita taloudellisten vaikutusten arvioita.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kuntaliiton arviot Kela-siirron taloudellisten arvioiden toteutumisesta toimeenpanon alkuvaiheessa

Kuntaliitto toteuttaa taloudellisten vaikutusten osalta kolme erilliskyselyä vuoden 2017 aikana. Ensimmäinen erilliskysely toteutettiin aikaväliltä 1-4/2017 ja tällä hetkellä kunnissa on kysely aikaväliltä 5-8/2017. Kyselyn tavoitteena on seurata toimeenpanon etenemistä ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuskehitystä reaaliaikaisesti. Ensimmäisen kyselyn keskeisimmät tulokset löytyvät täältä. Seuraavassa esitetyissä arvioissa on hyödynnetty kyselystä saatuja tietoja sekä Kuntaliiton kunnilta suoraan ja THL:n toimeentulotuen käsittelyaikojen seurannassa keräämää tietoa.

Perustoimeentulotuen kustannuskehitys

Kuntaliiton kyselyn perusteella kunnat myönsivät alkuvuodesta reilut 30 miljoonaa euroa perustoimeentulotukea. Aikavälillä 1-8/2017 Kela taas on Kelaston mukaan myöntänyt noin 486 miljoonaa euroa perustoimeentulotukea (luku ei sisällä kotoutumistuen osuutta). Tällä perusteella on karkeasti arvioitavissa, että Kela tulisi myöntämään n. 730 miljoonaa euroa perustoimeentulotukea tälle vuodelle eli yhteensä perustoimeentulotukea myönnettäisiin 760 miljoonaa vuonna 2017. Opintotukiuudistuksesta johtuen Kelan myöntämä tuki saattaa jäädä myös hieman alemmalle tasolle huomioiden myös viime aikojen positiivinen työllisyyskehitys.

Kuntien perustoimeentulotuen maksuosuuden huomioon ottaminen tehtiin hallituksen esityksessä valtionosuutta vähentämällä (-331 milj. euroa) vuonna 2017. Lähtötasona käytettiin vuoden 2015 perustoimeentulotuen kustannuksia. Vähennys oli kunnan talouden kannalta kustannusneutraali toimenpide. Siirrossa kuntien perustoimeentulotuen kustannukset poistuivat ja vastaavasti poistui myös valtion rahoitusosuus (50 %) perustoimeentulotukeen. Vähennys tehtiin siirron ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2017 €/asukas-tasasuuruisesti valtionosuusprosenttia muuttamalla, mutta siirto tarkistetaan kuntakohtaisesti vuosina 2019 ja 2020 vuosien 2017 ja 2018 toteutuneiden perustoimeentulotukimenojen tasolle eli tasataan mahdollisen alikäytön poistuman vaikutukset. Kuntien alkuvuodesta myöntämään perustoimeentulotukeen kunnat hakivat 50 prosentin valtionosuuden aluehallintovirastoilta toukokuun loppuun mennessä. Em. kustannukset täydentyvät edelleen. Pääosa kustannuksista on tiliytetty kunnille 31.8.2017 mennessä.

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuskehitys

Kela-siirron yhteydessä joitakin aiemmin täydentävänä toimeentulotukena myönnettyjä menoeriä siirrettiin osaksi perustoimeentulotukea. Näitä olivat lasten päivähoitokustannukset, muuttokustannukset sekä välttämättömän henkilökortin ja oleskeluluvan hankkimiskustannukset. Kustannussiirron arvioitiin olevan n. 16 miljoonaa euroa, josta kuntien osuus vajaat 4 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 täydentävän toimeentulotuen kustannukset olivat vajaat 59 miljoonaa euroa ja ehkäisevän toimeentulotuen reilut 16 miljoonaa euroa.

Kuntaliiton alkuvuonna tekemän selvityksen mukaan kuntien myöntämät täydentävän toimeentulotuen menot olisivat pudonneet vajaat 5 miljoonaa euroa, mikä vastaa suhteellisen hyvin hallituksen esityksessä arvioitua. Toisaalta ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset olivat selkeässä kasvussa (kasvu n. 1 miljoonaa euroa) ja kunnat ovat kevään jälkeen viestittäneet, että kustannukset jatkavat edelleen kasvuaan. Suurimpana selittävänä tekijänä on vuokravelkojen aiempaa suuremmat määrät. Useat kunnat ovat raportoineet, että ovat tähän mennessä käyttäneet vuokravelkoihin jo saman verran kuin koko viime vuonna yhteensä. Velat ovat olleet myös aiempaa suurempia.

Kokonaisuutena arvioiden kuntien vastuulle jäänyt toimeentulotuki siis ei ehkäisevän toimeentulotuen poikkeuksellisen kehityksen vuoksi näytä laskevan niin paljon kuin hallituksen esityksessä arvioitiin. Toisaalta luvut ovat alustavia ja niihin vaikuttaa Kansaneläkelaitoksen toimeenpanon eteneminen ja siellä toteutettu lain tulkinta. Ongelmallisimmiksi tilanteiksi ovat osoittautuneet mm. tuloylijäämätilanteet, joissa Kansaneläkelaitos ei ole ratkaisussaan käyttänyt vastaavaa harkintaa kuin kunnat aiemmin sekä oleskeluluvattomien henkilöiden tilanteet, joissa henkilön tosiasiallinen oleskelun luonne ja ratkaisua tehtäessä arvioimatta. Täydentävällä ja ehkäisevällä tuella ei ole tarkoitus kattaa laajasti ja säännönmukaisesti perustoimeentulotuen piiriin kuuluvia kustannuksia.

Arvio vuonna 2017 toteutuvasta alikäytön poistumasta

Alkuperäisessä siirron mahdollistaneessa hallituksen esityksessä arvioitiin, että alikäytön poistuma olisi siirron toteutuessa 85-100 miljoonaa euroa. Arvion teki Kansaneläkelaitos ja se sisälsi monia eri epävarmuustekijöitä ja oletuksia. Alikäytön poistuma-arvioissa on aiemmin eri tutkimuksissa esitetty varsin vaihtelevia arvioita, joista korkeimmat ovat jopa 300-400 miljoonan euron luokkaa. Kuntaliitto piti hallituksen esityksen laatimisvaiheessa Kansaneläkelaitoksen tekemää arviota luotettavimpana mahdollisena käytössä olevana.

THL:n vuoden 2015 tilastojen perusteella kunnat myönsivät vuonna 2015 perustoimeentulotukea hieman vajaat 660 miljoonaa euroa. Perustoimeentulotuen kustannukset näyttäisivät tämän vuoden osalta olevan siis n. 100 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2015. Vuoden 2016 perustoimeentulotuen kustannukset tullevat olemaan samalla tasolla, ehkä jopa hieman alempana asumistukiuudistuksesta johtuen, kuin vuonna 2015. Kun perustoimeentulotuen kasvusta vähennetään Kansaneläkelaitoksen vastuulle siirtyneet täydentävän toimeentulotuen kustannukset, voidaan karkeasti ottaen arvioida, että tosiasiallinen alikäytön poistuma olisi n. 90 miljoonan luokkaa vuonna 2017 eli kasvu mahtuu alkuperäisessä arviossa esitettyyn haarukkaan.

Em. kasvu tasataan kuntien taloudessa vuosina 2019 ja 2020. Vuonna 2018 valtionosuusvähennys tehdään vuoden 2015 kustannusten tasossa eli ensi vuonna siirto ei rasita kuntien taloutta perustoimeentulotuen kustannusten osalta.

Hallinnolliset kustannukset

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä arvioitiin, että kuntien hallinnolliset säästöt henkilöstön osalta olisivat n. 60 miljoonaa euroa ja muilta osin n. 9 miljoonaa euroa. Kuntaliiton kustannusarviot poikkesivat hallituksen esityksessä olevasta erityisesti siirtymävuoden osalta jääden myös vakiintuneen tilanteen osalta n. 6-8 miljoonaa euroa korkeammalle tasolle. Hallinnolliset säästöt toteutettiin valtionosuutta vähentämällä laskennallisten arvioiden perusteella. Vuonna 2017 vähennys oli siirtymäajasta johtuen 31 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 toteutetaan loppu 3,8 miljoonan euron vähennys. Kuntaliitto vastusti siirron yhteydessä sitä, että tehtäväsiirrosta koituvia laskennallisia säästöjä esitettiin vähennettäväksi kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta lakiesityksessä esitettyjen arvioiden perusteella.

Hallinnollisten säästöjen osalta ei tässä vaiheessa pystytä arvioimaan, miten ne ovat toteutuneet. Siirtoa ei kuitenkaan toteutettu liikkeenluovutuksena, mistä syystä tarkoitus oli, että Kansaneläkelaitos rekrytoi mahdollisimman suuren osan kuntien etuuskäsittelyn henkilöstöstä Kelan palvelukseen siirron yhteydessä. Kuntaliitto selvitti lakiesityksen laatimisvaiheessa, että kunnissa käytettiin toimeentulotukityöhön kaikkiaan n. 2400 henkilön vuosityöpanos koko toimeentulotuen käsittelyyn. Työpanoksesta vajaat 1350 henkilötyövuotta oli toimisto- ja sihteerityövoimaa ja vajaat 1100 sosiaalialan ammattilaisia. Yhteensä kuntien toimeentulotukityöhön käyttämät henkilöstökustannukset ennen siirtoa olivat n. 107 miljoonaa euroa.

Kansaneläkelaitoksen rekrytoinnin lähtökohtana oli rekrytoida kunnista n. 550 henkilötyövuotta etuuskäsittelyn resurssia. Asiasta neuvoteltiin yhdessä Kelan, Kuntatyönantajien ja Kuntaliiton kesken. Kuntaliitto piti tätä suhteellisen hyvänä lähtökohtana, koska em. henkilöstömäärällä olisi myös pystytty turvaamaan riittävä toimeentulotukityön osaaminen Kansaneläkelaitoksessa heti siirron alkuvaiheessa.

Varsinaisessa rekrytoinnissa kunnista siirtyi Kansaneläkelaitoksen palvelukseen kuitenkin vain reilut 200 henkilöä. Kunnille jäi siis siirrossa huomattavasti enemmän henkilöstöä ilman työtehtäviä kuin siirron valmisteluvaiheessa arvioitiin. Kuntaliiton ja Kuntatyönantajien tietojen mukaan kunnat ovat kuitenkin valtaosin pystyneet joko uudelleen sijoittamaan tai kouluttamaan ylimääräisen henkilöstön, eikä juurikaan ole jouduttu turvautumaan irtisanomisiin. Osa etuuskäsittelyn henkilöstöstä oli myös määräaikaisissa työsuhteissa. Sosiaalialan ammattilaisten osalta suurimmassa osassa kuntia oli jo siirron varmistuttua varauduttu siihen, että sosiaalialan ammattilaiset siirtyvät siirron tapahtuessa uuden sosiaalihuoltolain mukaisiin laajenneisiin tehtäviin.

Kunnat ovat alkuvuonna joutuneet paikkaamaan Kansaneläkelaitoksen toimeenpanon ongelmia merkittävällä työpanoksella. Kuntaliiton toteuttaman kyselyn perusteella on arvioitavissa, että Kelalle kuuluvien tehtävien hoitamiseen on kulutettu n. 3 miljoonaa hallinto- ja henkilöstöresurssia. Lisäksi kunnat itse arvioivat, että ne olisivat alkuvuonna tehneet 51 000 Kelan ratkaistavaksi kuulunutta toimeentulotukipäätöstä ja myöntäneet n. 2,4 miljoonaa euroa perustoimeentulotuen piiriin kuulunutta tukea. Tilanne on kuitenkin rauhoittumaan päin. Parhaillaan kentällä oleva kysely täsmentää tätä arviota.

Alunperin siirrosta arvioitiin saatavan säästöä erityisesti siksi, että Kansaneläkelaitoksen tehokkaiden tietojärjestelmärakenteiden oletettiin tehostavan hakemusten käsittelyä. Siirron toteutusaikataulu on kuitenkin aiheuttanut sen, että tietojärjestelmäkehityksessä ei ole pystytty huomioimaan koko järjestelmän tehokkuutta parhaalla mahdollisella tavalla. Tietojärjestelmärakenteita ei ole rakennettu kahdensuuntaiseksi, eikä tietoja pystytä siirtämään rajapinnattomasti Kelan ja kuntien välillä. Tämän vuoksi siirrossa kunnille syntyikin aivan uudenlainen hallintotehtävä, jossa se joutuu siirtämään Kelasta välitettyä tietoa manuaalisesti eteenpäin kunnassa asiasta vastaavalle taholle. Myös kaikkinainen kuntien ja Kelan välinen välttämätön tiedonsiirto on haastavaa ja joissain tilanteissa ainoaksi tiedonsiirtokanavaksi jää maaposti. Se lisää hakemusten käsittelyaikoja ja toisaalta edellyttää kummaltakin toimijalta joiltain osin aiempaa suurempaa resursointia kirjepostin käsittelyyn. Myös asiakastiedon hajoaminen kahdelle eri toimijalle ilman että ne yhdistyvät toisiinsa, tullee olemaan haaste tulevaisuuden Kanta-palvelujen kehittäminen huomioiden.

Yhteenveto kuntien osalta

Kokonaisuutena kuntien osalta taloudelliset vaikutusarviot ovat osoittautuneet, kevään kriisitilanne pois lukien, oikean suuntaisiksi. Laskennallisten arvioiden perusteella tehtyjä henkilöstö- ja hallintokulujen vos-vähennysten toteutumaa ei kuitenkaan voida vielä arvioida. Kunnissa alkuvuonna tehtyjen päätösmäärien perusteella on kuitenkin arvioitavissa, että myös ne ovat oikean suuntaisia lukuun ottamatta uusia manuaalisesti suoritettavia hallinnollisia tiedonvälitystehtäviä. Kuntaliitto suunnittelee kysyvänsä henkilöstörakenteen muutostietoja tämän vuoden viimeisessä erilliskyselyssä. Osassa kunnista henkilöstörakennetta kehitettiin jo etupainotteisesti, jolloin oli vaikeuksia selvitä olemassa olevalla resurssilla alkuvuonna, osassa kunnista kehittämistyö on käynnistynyt vasta siirtymävaiheen jälkeen.

Huolestuttavaa sinänsä toimeenpanossa on Kansaneläkelaitoksen ja kunnan työnjaon jäsentymättömyys sekä jotkin lainsäädännön tulkintaan liittyvät ristiriidat ja soveltamiskäytäntöjen muutokset. Näillä tulee olemaan myös taloudellisia vaikutuksia kunnille, joista osa on jo näkyvissä ehkäisevän toimeentulotuen kustannusten nousuna. Muilta osin myös varsinaiset toimeentulotuen eri osien kustannuskehitykset vastaavat hallituksen esityksessä arvioitua.

Eduskunnan edellyttämää varsinaista valtakunnallista yhteistyömallia kuntien ja Kansaneläkelaitoksen välille ei toimeenpanon valmistelulle varatussa aikataulussa ole pystytty rakentamaan. Kuntaliitto haki toimeenpanon valmisteluvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriöltä projektirahoitusta toimeenpanon tukemiseksi, jotta yhteistyömallin rakentamiseen olisi ollut käytettävissä konkreettisia lisäresursseja, mutta rahoitusta ei myönnetty. Yhteistyömallin ja -käytäntöjen kehittäminen jatkuu edelleen sekä valtakunnallisena yhteistyönä erilaisten laintulkintojen osalta, että alueellisella tasolla yhteistyössä Kuntaliiton osarahoittaman ProSos -hankkeen kanssa. Käytännön toimeenpanossa yhdeksi isoksi haasteeksi on myös osoittautunut valtakunnallisen toimijan mahdollisuus ohjata ja neuvoa toimeentulotuen asiakkaita oikeiden sosiaalihuollon tai muiden kunnan palvelujen piiriin. Tähän ohjautumiseen tullaan jatkoyhteistyössä kiinnittämään erityistä huomiota, jotta myös heikoimmassa asemassa olevien tilanteet eivät entisestään heikkenisi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Ellen Vogt
erityisasiantuntija