

Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä

Antti Rissanen, Teemu Tupala, Milla Hägg, Mikko Valtakari, Maria Yli-Koski,
Rasmus Aro, Riikka-Leena Leskelä

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:23

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:23

Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä

Antti Rissanen, Teemu Tupala, Milla Hägg, Mikko Valtakari,
Maria Yli-Koski, Rasmus Aro, Riikka-Leena Leskelä

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-249-7

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:23

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Antti Rissanen, Teemu Tupala, Milla Hägg, Mikko Valtakari, Maria Yli-Koski, Rasmus Aro, Riikka-Leena Leskelä

Kieli Suomi **Sivumäärä** 95

Tiivistelmä

Toimeentulotuen rahoitusvastuun tarkastelu on ajankohtainen kysymys niin sote-uudistuksen ja työllisyyden kuntakokeilujen kuin myös sotu-uudistuksen ja toimeentulo-tukilain uudistamisen näkökulmasta.

Selvityksessä tarkasteltiin, minkälaisia vaikutuksia perustoimeentulotuen nykyisellä rahoitusmallilla ja -vastuulla on kuntien toimintaan, ja millaiset mahdollisuudet kunnilla ylipäätään on vaikuttaa toimeentulotuen käyttöön. Lisäksi analysoitiin sote-uudistuksen ja työllisyyden kuntakokeilujen vaikutuksia toimeentulotukeen ja muodostettiin johtopäätöksiä rahoitusmallin kehittämiseen.

Selvitys osoitti, että kuntien nykyisen 50 prosentin rahoitusvastuun kannustinvaikutus on heikko. Tämä johtuu toisaalta toimeentulotukimenojen aktiivisen seurannan puutteesta ja toisaalta siitä, että vaikutusmahdollisuudet toimeentulotarpeen vähentämiseksi koetaan vähäisiksi. Sote-uudistuksessa toimeentulotukeen liittyvät toimijat muuttuvat sekä näin ollen myös toimijoiden mahdollisuudet ehkäistä toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, joten sen tarpeeseen voidaan vaikuttaa lähinnä välillisesti, kuten edistämällä työllisyyttä, tukemalla terveyttä ja hyvinvointia sekä lisäämällä kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta. Näiden keinojen näkökulmasta olisi perusteltua, että rahoitusvastuuta jaettaisiin jatkossa kuntien, hyvinvointialueen ja valtion kesken. Ohjauskeinot ja kannustimet tulisi kuitenkin suunnitella kokonaisuutena huomioiden sekä toimeentulotuki että muut siihen kytkeytyvät etuudet, palvelut ja niiden rahoitus.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat toimeentulotuki, sosiaaliturva, rahoitus, sote-uudistus, tutkimus, tutkimustoiminta

ISBN PDF 978-952-383-249-7

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-249-7>

Kommunernas verksamhetsmodeller och finansieringsansvar i förebyggande och minskande av behov för utkomststöd

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:23

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Antti Rissanen, Teemu Tupala, Milla Hägg, Mikko Valtakari, Maria Yli-Koski, Rasmus Aro, Riikka-Leena Leskelä

Språk Finska **Sidantal** 95

Referat

Granskning av utkomststödet finansieringsansvar är en aktuell fråga ur synvinkel av såväl social- och hälsovårdsreformen och kommunförsöken inom sysselsättning som reformen av den sociala tryggheten och förnyande av lagen om utkomststöd.

Utredningen granskade, hurdana verkningar det nuvarande finansieringsmodell och -ansvar av grundläggande utkomststödet har till kommunernas verksamhet och vilka möjligheter kommunerna har överhuvudtaget att påverka användning av utkomststöd. Dessutom analyserades verkningar av social- och hälsovårdsreformen och kommunförsöken inom sysselsättning till utkomststödet och gjordes slutsatser för utveckling av finansieringsmodellen.

Utredningen visade att det pådrivande effekten av det nuvarande 50 procent finansieringsansvaret av kommunerna är svag. Det beror på ena sidan på bristen av övervakning av utkomststödet utgifter och på andra sidan på att möjligheterna att minska användning av utkomststöd upplevs vara liten. I social- och hälsovårdsreformen förändras aktörer inom utkomststödet och därmed aktörernas möjligheter att förebygga behovet för utkomststöd. Utkomststöd är en yttersta förmån och därför kan den påverkas närmast indirekt, till exempel med att främja sysselsättning, stöda hälsa och välmående och öka tillgång till bostäder med rimligt pris. Från synvinkeln av de här medlen skulle det i fortsättningen vara grundad att dela finansieringsansvaret mellan kommunerna, välfärdsområdet och staten. Styrmedel och drivfjädrar skulle ändå planeras som en helhet beaktande både inkomststödet och andra kopplade förmån, tjänster och deras finansiering.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord utkomststöd, socialskydd, finansiering, social- och hälsovårdsreformen, forskning, forskningsverksamhet

ISBN PDF 978-952-383-249-7

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-249-7>

Municipalities' operations models and financing responsibility in preventing and reducing the need for social assistance

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:23

Publisher Prime Minister's Office

Authors Antti Rissanen, Teemu Tupala, Milla Hägg, Mikko Valtakari, Maria Yli-Koski, Rasmus Aro, Riikka-Leena Leskelä

Language Finnish **Pages** 95

Abstract

Examination of the financing responsibility of social assistance is a topical issue in view of the social and healthcare reform and employment experiments in the municipalities as well as the social security reform and reform on the law on social assistance.

The study examined what kind of effect the current financing model and responsibility for basic social assistance have on municipalities' activities and what possibilities the municipalities have to impact the use of social assistance, in the first place. Further, the effects of the social and healthcare reform and employment experiments in the municipalities on social assistance were analysed and conclusions for improving the financing model were made.

The study showed that the effect of the current 50% financing responsibility of the municipalities, as an incentive, was weak. This is due to, firstly, the lack of active surveillance of the social assistance expenses and, secondly, that the possibilities to reduce the use of social assistance are considered to be little. In the social and healthcare reform, the actors related to social assistance will change and, hence, also the possibilities for the actors to prevent the need for social assistance. Social assistance is the last means as benefit and, thus, it can be influenced only indirectly by, for example, promoting employment, supporting health and well-being, and increasing the availability of reasonably priced apartments. In future, taking these means into account, it would be justified to share the financing responsibility between municipalities, the wellbeing services county, and the state. However, policy instruments and incentives should be planned as an entity taking into account social assistance as well as other related benefits, services, and their financing.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords basic social assistance, social security, financing, social and healthcare reform, research, research activities

ISBN PDF 978-952-383-249-7

ISSN PDF 2342-6799

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-249-7>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Tavoitteet	9
1.2	Aineistot ja menetelmät	9
1.3	Aiempi tutkimus	12
2	Nykyinen toimeentulotuen malli ja kuntien rooli toimeentulotuen järjestämisessä	15
2.1	Nykyinen rahoitusmalli ja sen taustalla olevat uudistukset	15
2.2	Kunnan tehtävät nykymallissa	17
2.3	Toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttavat tekijät ja viimesijaiseen etuuteen vaikuttaminen	21
2.4	Perustoimeentulotukimenot ja niiden kehitys	25
3	Kuntien erilaiset toimintaympäristöt ja niiden vaikutus toimeentulotukeen	32
3.1	Kuntien erilaiset toimintaympäristöt ja muutokset toimintaympäristöissä	32
3.2	Toimintaympäristötekijöiden vaikutus toimeentulotukimenoihin	34
3.3	Perustoimeentulotukimenojen merkitys kuntien taloudelle.....	45
4	Toimeentulotuen seuranta kunnissa ja kuntien mahdollisuudet vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen	51
5	Perustoimeentulotuen rahoitusmallin kannustin- ja ohjausvaikutukset	58
5.1	Ohjausmekanismit perustoimeentulotuen rahoitusmallissa.....	58
5.2	Toimeentulotuen rahoitusmallin ohjausvaikutukset kuntien toimintaan ja päätöksentekoon	59
5.3	Yhteenvedo rahoitusmallin ohjausvaikutuksista.....	61
6	Toimeentulotuen rahoitusmallin kehittäminen	65
6.1	Keskeiset haasteet ja muutostarpeet.....	65
6.2	Rakennemuutosten vaikutukset toimeentulotukeen	67
7	Pohdinta	73
8	Johtopäätökset	76
	Liite 1 Monimuuttuja-analyysi	82
	Liite 2 Hankkeessa haastatellut asiantuntijat ja hankkeen ulkoinen asiantuntijaryhmä	91
	Lähteet	92

KIITOKSET

Kiitos hankkeen tukena toimineelle asiantuntijaryhmälle!

Tuulikki Louet-Lehtoniemi

Veli-Matti Ritakallio

Osmo Soininvaara

Riitta Suojanen

Antti Suvanto

1 Johdanto

Toimeentulotukijärjestelmä muuttui merkittävästi vuonna 2017, kun perustoimeentulotuen toimeenpano ja päätäntävalta siirtyivät kunnilta Kelaan ja kuntien 50 prosentin vastuu tuen kustannuksista siirtyi toteutettavaksi niiden peruspalvelujen valtionosuuksista tehtävän vähennyksen kautta. Uudistuksen vaikutuksia on selvitetty erityisesti perustoimeentulotuen saajien sekä aikuissosiaalityön ja Kelan muuttuneiden roolien kannalta. Itse rahoitusmallin muutoksen vaikutukset kuntien toimintaan ovat jääneet tähän asti selvittämättä. Pääministeri Marinin hallitus valmistelee paraikaa sosiaali- ja terveystalouden uudistusta (sote-uudistusta), jossa tulevat hyvinvointialueet järjestävät vuoden 2023 alusta nykyisin kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja pelastustoimen tehtävät ja kunnille jää ensisijainen vastuu ennaltaehkäisevästä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työstä. Eduskunnan käsittelyssä olevan esityksen mukaan Sote-uudistuksella on vaikutuksia myös perustoimeentulotukijärjestelmään: jatkossa toimeentulotuen tarpeessa olevat henkilöt asioivat pääosin Kelan ja hyvinvointialueen palveluissa, vaikka perustoimeentulotuen rahoitusvastuu säilyy edelleen osittain kunnissa. Nykyisen ja sote-uudistuksen mukaisen tilanteen osalta onkin keskeistä miettiä, miten kuntien rahoitusvastuu perustoimeentulotuesta kannustaa niitä toimeentulotuen tarvetta ehkäiseviin toimiin.

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä valmistelee toimeentulolain uudistamista, jossa tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen roolia osana sosiaalityön ja sosiaalihuollon tuen ja palvelujen kokonaisuutta. Työryhmän on määrä antaa ehdotuksensa toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista keväällä 2021. Tässä selvityksessä esiin tuodut havainnot tukevat osaltaan työryhmän työtä. Toimeentulotukilain uudistamisen valmistelun ja sote-uudistuksen lisäksi käynnissä on sosiaaliturvauudistuksen (sotu-uudistus) valmistelu, jossa tavoitteena on kehittää suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää niin rakenteiden kuin käytäntöjen osalta. Uudistusta valmisteleva parlamentaarinen komitea aloitti työnsä vuonna 2020 ja päättää työnsä vuonna 2027. Toimeentulotuki on viimesijaisena etuutena keskeinen osa nykyistä sosiaaliturvaa ja yhtenä sosiaaliturvauudistuksen tehtäväkokonaisuutena onkin pohtia viimesijaisen turvan ja perusturvan suhdetta. Yhtenä sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on uudistaa sosiaaliturvaa siten, että pitkäaikainen toimeentulotuen tarve vähenisi. On siis todennäköistä, että sosiaaliturvauudistus tulee vaikuttamaan huomattavasti myös nykyiseen toimeentulotukijärjestelmään.

Nykyisellään perustoimeentulotukijärjestelmä ja sen kuntia koskevat kannustinvaikutukset eivät näyttäyty kovin selkeänä kokonaisuutena. Pääsyy tähän on, että järjestelmään

sisältyvät vastuut, kuten päätäntävalta, rahoitus ja toimeentulotukitarpeen ehkäisy, ovat hajallaan eri toimijoissa. Sote- ja sotu-uudistuksen tueksi tarvitaankin tietoa perustoimeentulotuen nykyisen rahoitusmallin ohjausvaikutuksista sekä siitä, mitä vaikutuksia nykyisellä vastuunjaolla on toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn tähtääviin toimiin.

1.1 Tavoitteet

Selvityksen tavoitteena on vastata kysymyksiin sekä perustoimeentulotuen rahoitusmallista että kuntien keinoista ehkäistä toimeentulotukitarvetta. Perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen on tutkittu muun muassa siirron vaikutuksia perustoimeentulotukea saaviin asiakasryhmiin sekä kuntien aikuissosiaalityön ja Kelan välistä yhteistyötä. Perustoimeentulotuen rahoitusmallin vaikutuksista kuntien toimintaan ei kuitenkaan ole aiempaa tietoa. Aikaisemmat tutkimukset eivät myöskään ole tarjonneet selkeää vastausta siihen, miten kunnat ylipäättänsä kokevat mahdollisuutensa vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen ja mitä tavoitteita toimeentulotukitarpeen ehkäisylle on kunnissa asetettu. Tämä tutkimus vastaa osaltaan tähän tietotarpeeseen seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

- Miten nykyinen perustoimeentulotuen rahoitusmalli ohjaa kuntien toimintaa ja päätöksentekoa?
- Mitkä mahdollisuudet kunnilla on vaikuttaa toimeentulotuen käyttöön ja menoihin ja onko kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista toiminut kunnille kannusteena vähentää ja ehkäistä toimeentulotuen tarpeen syntymistä?
- Miten toimeentulotuen rahoitusjärjestelmää voisi kehittää vaikuttavampaan suuntaan?
- Miten toimeentulotuen rahoitusjärjestelmää tulisi kehittää sote-uudistuksen yhteydessä?

Selvityksen tulosten on tarkoitus tuottaa tietoa sosiaaliturvajärjestelmää koskevan päätöksenteon tueksi. Selvitys on erityisen ajankohtainen, koska tulevilla uudistuksilla on merkittäviä kuntien tehtäväkenttää sekä mahdollisesti myös sosiaaliturvan jakoperusteita ja vastuita muokkaavia vaikutuksia.

1.2 Aineistot ja menetelmät

Selvitys on luonteeltaan empiirinen. Perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmän vaikutuksista kuntien toimintaan kerättiin tietoa kymmeneen valittuun kuntaan kohdistetuilla haastattelulla sekä kaikki manner-Suomen kunnat kattavalla sähköisellä kyselyllä. Lisäksi näistä kymmenestä esimerkkikunnasta pyydettiin vuoden 2019 kustannustiedot valituista työllistämistä edistävästä palveluista. Trenditieto viime vuosina maksetuista

perustoimeentulotuista ja muista etuuksista saatiin julkisista lähteistä, etupäässä Kelan tilastojärjestelmä Kelastosta ja THL:n ylläpitämästä Sotkanetistä. Lisäksi perustoimeentulotuen saajien segmentointiin käytettiin Kelasta erillisellä tietopyynnöllä saatuja rekisteritietoja. Kuntien toimintaympäristöjen muutoksia ja sen vaikutuksia perustoimeentulotukitarpeeseen analysoitiin kuntatasoisella pitkittäisaineistolla. Hankkeen aikana järjestettiin myös asiantuntijatyöpaja kuntien edustajille sekä ulkopuolisille asiantuntijoille, jonka tuotoksia hyödynnettiin erityisesti selvityksen johtopäätösten muodostamisessa. Kaikki selvityksessä käytetyt aineistot ja niiden analysointitavat on esitelty tarkemmin alla.

Esimerkkikuntien tarkastelu (haastattelut ja kustannusanalyysit)

Kuntakohtaisen tarkastelun tavoitteena oli syventyä siihen, miten perustoimeentulotuen nykyinen rahoitusjärjestelmä vaikuttaa kuntien toimintaan sekä miten toimeentulotukitarve ja siihen kohdistuvat menot kuntien näkökulmasta koetaan. Esimerkkikunniksi valikoitui asukasmäärältään, työllisyysrakenteeltaan ja asukaskohtaisilta perustoimeentulotukimenoiltaan erilaisia kuntia. Valitut esimerkkikunnat olivat Vantaa, Turku, Joensuu, Kajaani, Ylöjärvi, Sipoo, Kemi, Asikkala, Pudasjärvi ja Harjavalta. Perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutuksista, toimeentulotukimenojen vaikutuksista kunnan talouteen sekä kuntien keinoista vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen haastateltiin esimerkkikuntien talousjohtajia sekä aikuissosiaalityön johtajia. Haastatteluilla tavoitettiin seitsemän talousjohtajaa ja kahdeksan aikuissosiaalityön johtajaa. Esimerkkikunnissa pyydettiin myös vuoden 2019 tiedot niiden järjestämien työllisyyspalvelujen, palkkatukityöllistämisen, kuntouttavan työtoiminnan sekä nuorten työpajatoiminnan kustannuksista. Kuntakohtaisten analyysien tueksi Kelastosta ja Sotkanetistä poimittiin jokaisen esimerkkikunnan maksamat työmarkkinatuen maksuosuudet ja saajien määrä sekä perustoimeentulotukimenot vuosilta ja sen saajien määrä vuosilta 2015–2019.

Sähköinen kysely perustoimeentulotuen rahoitusvastuun vaikutuksista kuntien toimintaan ja kuntien keinoista ehkäistä toimeentulotukitarvetta

Selvitimme kyselyllä kuntien perustoimeentulotuen rahoitusvastuun ohjausvaikutuksia sekä sitä, minkälaisia keinoja kunnat kokevat omaavansa toimeentulotukitarpeen ehkäisemiseksi. Kysely lähetettiin kaikkien manner-Suomen kuntien talousjohtajille sekä kuntien/kuntayhtymien aikuissosiaalityön johtajille. Yhteensä kysely lähetettiin 570 vastaanottajalle, joilla oli myös mahdollisuus jakaa kyselyä oman organisaation sisällä eteenpäin. Kyselyyn saatiin 100 vastausta, joista 15 oli kuntien talousjohtajilta, 63 kuntien aikuissosiaalityöntekijöiltä ja 22 kuntayhtymien aikuissosiaalityöntekijöiltä.

Kelan rekisteritieto perustoimeentulotuen saajista

Pyysimme Kelasta tiedon kaikista perustoimeentulotukea saaneista henkilöistä sosioekonomisen aseman, iän, asuinkunnan ja keskimääräisen perustoimeentulotukisumman mukaan vuosilta 2017–2019. Rekisteritieto oli aggregaattitasolla eikä mahdollistanut yksittäisten tuen saajien tarkastelua. Tarkastelimme perustoimeentulotukea vuonna 2019 saaneita henkilöitä sosioekonomisen aseman sekä iän mukaan sekä sosioekonomisen aseman, asuinpaikan ja keskimääräisen tukisumman mukaan.

Monimuuttuja-analyysi

Tutkimuksen osana toteutettiin tilastollinen monimuuttuja-analyysi, jossa tarkasteltiin kuntien perustoimeentulotukimenoissa ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten keskinäistä yhteyttä. Aineistoina analyyseissä käytettiin Tilastokeskuksen, Kelan ja THL:n kuntatason vuosiaineistoja vuosilta 2010–2019 kattaen 293 Manner-Suomen kuntaa. Monimuuttuja-analyytit toteutettiin lineaarisena regressiona niin perustoimeentulotukimenojen kuin tukea saavien kotitalouksien osalta. Selitettävänä tulomuuttujina käytettiin (ks. liite 1): Perustoimeentulotuki suhteessa 15–64-vuotiaaseen väestöön, maksettu perustoimeentulotuki vuoden aikana (1 000 euroa, reaalihinnoin) sekä perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä vuoden aikana.

Toimintaympäristöä kuvaavina taustamuuttujina käytettiin koulutustasoa, terveyttä, asumista, muuttoliikettä, työllisyyttä sekä muita tulonsiirtojärjestelmiä kuvaavia valikoituja suhteellisia ja kokonaissidonnaisia indikaattoreita. Selittävät muuttujat valikoitiin yksitellen jokaisesta kunnan toimintaympäristöä kuvastavasta korista multikollineaarisuuden minimoimiseksi. Analyyssissä pyrittiin mahdollisimman korkeaan selitysasteeseen ja selittävät muuttujat valittiin koreista tämän mukaisesti, mikäli useampi indikaattori oli lineaarisesti yhteydessä selitettäviin muuttujiin.

Analyyssissa testattiin muuttujan eri muotoja, joista valittiin muutosmuuttuja muotoa $\dot{y}_t = y_t - (y_{2010} + y_{2011} \dots y_{2019})/10$. Muutosmuuttujat vuosittaisena erotuksena vuosien 2010–2019 kunnallisesta keskiarvosta pyrkivät huomioimaan kuntien toisistaan merkittävästi poikkeavat yleiset tasot sekä tasoittavat vuoden 2017 Kela-siirron vaikutusta yleiseen trendiin. Lisäksi vuosittaista ja kuntatyypistä johtuvaa hajontaa pyrittiin ottamaan analyyssissa huomioon muodostamalla vuositason ja kuntaryhmittäiset dummy-muuttujat, joista vakion muodostavat vuosi 2010 ja maaseutu yleisesti alhaisen perustoimeentulotuen tason vuoksi. Analyyssissa testattiin 1–3 vuoden viivettä. Vuositason aineistosta johtuen viipeen huomioiminen ei kuitenkaan tarjonnut lisäarvoa analyyysiin ja viiveet jätettiin lopullisesta analyyssistä pois muuttujien keskinäisen korrelaation vuoksi. Muutosmuuttujien muodosta huolimatta havaintojen hajonta kotitalouksien, sekä menojen osalta on suurta.

Analyysissä ei tarkasteltu yksilötason toimeentulotarpeen taustatekijöitä, mitä tarkoitusta palvelisi yksilötasoinen rekisteriaineisto. Perustoimeentulotuen ja toimintaympäristöä kuvastavien tai vastaavien indikaattoreiden yhteyttä ei perinteisesti ole tarkasteltu suoraan tilastollisesti vaan indikaattoreita on peilattu esimerkiksi pienituloisuuteen. Analyysin tuloksia tarkastellessa tuleekin ottaa huomioon toimeentulotuen luonne kotitalouskohtaisena viimesijaisena etuutena. Tällöin perustoimeentulotuen tarve realisoituu vasta kun muut toimeentulon muodot, mukaan lukien muut etuudet, eivät riitä kattamaan riittävää toimeentuloa kotitalouden tasolla.

Työpajat

Järjestimme selvitystyön aikana kaksi työpajaa. Ensimmäinen oli laajempi kuntien avainhenkilöille sekä valituille asiantuntijoille tarkoitettu työpaja, jossa validoitiin selvityksessä siihen asti kerättyä ja analysoitua tuloksia, tunnistettiin yhdessä toimeentulotukijärjestelmän kehitystarpeita ja siihen vastaavia toimenpide-ehdotuksia. Työpaja järjestettiin selvitystyön loppupuolella vuoden vaihteessa 2020–2021 ja siihen osallistui 14 kuntien edustajaa ja 12 ulkopuolista asiantuntijaa. Tämän työpajan tuotoksia on hyödynnetty erityisesti niissä luvuissa, joissa käsitellään kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen sekä perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmän muutostarpeiden ja mahdollisten kehityssuuntien tunnistamisessa. Toinen työpaja järjestettiin hankkeen lopulla tutkimusryhmän sekä hankkeen ulkoisen asiantuntijaryhmän (liite 2) kesken. Tämän työpajan tarkoituksena oli tulevien rakenneuudistusten vaikutusten tarkastelu ja toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämiseen liittyvien johtopäätösten muodostaminen.

1.3 Aiempi tutkimus

Perustoimeentulotuen rahoitusmallin kuntia ohjaavasta vaikutuksesta ei ole aiempaa tutkimusta. Ennen vuoden 2017 Kela-siirtoa Terveiden ja hyvinvoinnin laitos selvitti, miten kunnat valmistautuivat siirtoon, sekä mitkä olivat toimeentulotukiasiakkaan näkökulmasta onnistuneen palvelun kriteerit (Blomgren ym. 2016). Selvityksen mukaan Kela-siirron aiheuttamiin muutoksiin oli valmistauduttu kunnissa hitaasti osittain siksi, että kunnat odottivat toimeentulotukeen liittyvien lainsäädäntömuutosten voimaantuloa. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto (2014) teki selvityksen kuntien perustoimeentulotuen myöntökäytäntöjen yhdenmukaisuudesta, jonka havaintona oli, että kuntien tuen myöntökäytännöissä oli niin suuria eroja, että sillä oli vaikutusta kuntien ja valtion väliseen rahoitussuhteeseen, kuntien keskinäiseen asemaan sekä kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Yhtenä merkittävimpänä syynä perustoimeentulotuen Kela-siirtoon olikin tuen myöntämiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen.

Uudistuksen jälkeinen perustoimeentulotukijärjestelmän tutkimus on keskittynyt tutkimaan ennen kaikkea Kela-siirron vaikutuksia toimeentulotukea saavien tilanteeseen, toimeentulotukityötä tekevien Kelan ja kuntien työntekijöiden kokemuksiin sekä yleisesti ottaen toimeentulotuen asemaan osana suomalaista sosiaaliturvaa (mm. Jokela ym. 2019; Jauhiainen & Korpela 2019; Korpela ym. 2020; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020).

Tutkimusten mukaan siirron alkuvaiheessa Kelan ja kuntien yhteistyö kangerteli liittyen ennen kaikkea tukipäätöksiin ja asiakkaiden ohjaamiseen Kelasta kuntaan (mm. Blomgren & Saikkonen 2018; Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019). Paikallisesti toimivan sosiaalityön ja kansallisesti toimivan Kelan (vastuulla etuuksien myöntö ja asiakasohjaus) yhteistyön vaikeudet liittyivät etenkin siihen, että sosiaalityö pyrkii tilanne- ja asiakaslähtöiseen toimintaan ja Kela taas koko maan kattavaan yhteismitalliseen ja standardoituun tapaan toimia (Zercher & Paavola 2021). Kela-siirto avasi myös keskustelun niin sanotun taloussosiaalityön (tässä tapauksessa tavoitteena vahvistaa asiakkaan taloudellista toimintakykyä) roolia osana kuntien aikuissosiaalityön palveluja (mt). Uudistuksen alkuvaiheesta yhteistyö Kelan ja kuntien välillä on kuitenkin parantunut (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019).

Yhdessä uusimmasta perustoimeentulotuen saajia käsittelevistä tutkimuksista Jauhiainen ja Korpela (2019) tarkastelevat perustoimeentulotuen saajien elämäntilannetta, asumista ja työntekoa. Tutkijoiden selvityksen mukaan perustoimeentulotukea saavat erityisesti nuoret sekä työttömät. Nuorilla tuen saanti kohdentuu kesäkuukausille ja on usein väliaikaista, kun taas yksin asuvat työttömät ovat perustoimeentulotuen niin sanottua kovaa ydintä; heillä tuen saanti usein pitkittyy ja moni heistä ei saa muita ensisijaisia etuuksia esimerkiksi työttömyysturvan sanktioiden vuoksi (käytännössä tulot muodostuvat tällöin asumistuesta ja toimeentulotuesta). Ansiotuloja perustoimeentulotukea saavista sai vain noin viisi prosenttia (Hiilamo & Lehmus & Sun 2019). Kela-siirron vaikutuksista tuen saajiin on myös olemassa tutkimusta. Korpela ja Raittila (2020) paikantavat uudistuksen erityisiksi häviäjiksi kaupunkien yksin asuvat miehet, joilla riski toimeentulotuen saannin pitkittymiselle on suurempi kuin nuorilla tai naisilla.

Tämän hetken kattavin perustoimeentulotukiuudistusta käsittelevä teos on Tuija Korpe-
lan toimittama 'Ojasta allikkoon – toimeentulotukiuudistuksen ensimetrit' -kokoelmateos, joka ilmestyi tämän selvityshankkeen aikana syksyllä 2020. Teoksen artikkelit käsittelevät uudistuksen taustaa, valmistelua ja siinä tehtyjä valintoja (Varjonen 2020; Heinonen & Laatu 2020) ja toimeentulotukiasiakkaiden ja toimeentulotukityötä tekevien työntekijöiden kokemuksiin (Laatu, Airio & Mattila 2020; Näätänen 2020; Blomgren ym. 2020; Heinonen & Laatu 2020). Kokoelmateos tarjoaa myös kattavan rekisteriaineistoihin nojautuvan kuvan perustoimeentulotukea saavista ryhmistä (Ylikännö & Hakovirta 2020; Kuivalainen & Ylikännö 2020; Korpela & Raittila 2020) sekä perustoimeentulotuen perusosan alentamisehtojen soveltamisesta (Veilahti 2020). Teoksen lopuksi kirjoittajat pohtivat

aikuissosiaaliryöön roolia sosiaaliturvajärjestelmän uudistusten keskellä (Zercher & Paavola 2020; Kivipelto ym. 2020).

Aikaisempiin tutkimusten perusteella perustoimeentulojärjestelmän ehkä isoin haaste liittyy sosiaaliturvajärjestelmään laajemmin: perustoimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi etuudeksi mutta tuesta on muodostunut monelle pitkäaikainen turva, jolla etupäässä paikataan ensisijaisia etuuksia (etenkin asumistukea) (mm. Blomgren & Korpela 2018; Jauhiainen & Korpela 2019; Korpela & Raittila 2020). Toinen puhtaasti perustoimeentulotuen Kela-siirtoon seurauksena tunnistettu seuraus on, että siirto jakoi tukea hakevat asiakkaat kahteen kastiin: siirrosta hyötyivät erityisesti ne asiakkaat, joilla on tietotekniset valmiudet hoitaa asioitaan sähköisesti ja joiden avun tarve rajoittuu pitkälti taloudelliseen tukeen ilman muuta tarvetta sosiaalipalveluille. Uudistuksen väliinputoajiksi ovat puolestaan jääneet ne, joilla toimeentulotuen tarve on pitkäaikainen ja joilla on lisäksi tarve kunnan tuottamille sosiaalipalveluille (mm. Korpela & Raittila 2020).

Vaikka perustoimeentulotuen rahoitusmallin ohjausvaikutuksia ei ole aiemmin tutkittu ovat Oikarinen ym. (2018) tarkastelleet sitä, miten valtionosuusjärjestelmä ohjaa kunnan toimintaa. Tutkijat kiinnittävät huomioita erityisesti valtionosuuksien laskennallisiin perusteisiin ja siihen, että kunnalla on vain vähän keinoja vaikuttaa tämän rahoituksen määrään. Yleisesti Oikarinen ym. (mt.) näkevät valtionosuuksilla tehtävän ohjauksen kannustavuuden ja vaikutuksen kunnan toiminnan kehittämiseen heikoksi.

Aiempi tutkimus on luonut kuvan perustoimeentulotuen saajien joukosta sekä siitä, millainen tuen rooli on sosiaalietuusjärjestelmässämme. Lisäksi tutkimuksissa on kartoitettu, miten kunnat käytännössä toimivat yhdessä Kelan kanssa perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Nämä ovat olennaisia taustatekijöitä pohdittaessa rahoitusmallin kannustin- ja ohjausvaikutuksia sekä kuntien tapoja vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen.

2 Nykyinen toimeentulotuen malli ja kuntien rooli toimeentulotuen järjestämisessä

Tässä luvussa käydään läpi nykyisen toimeentulotuen ja sen rahoitusmallin taustaa ja nykytilannetta, kunnan roolia sekä toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä. Luku toimii taustoituksena rahoitusmallin vaikutusten tarkemmalle analysoinnille myöhemmissä luvuissa.

2.1 Nykyinen rahoitusmalli ja sen taustalla olevat uudistukset

Suomalainen sosiaaliturva rakentuu palvelujen sekä välttämättömän rahallisen toimeentulon turvaavien sosiaalietuuksien varaan. Palveluista huolehtivat pääasiassa kunnat kun taas sosiaalietuuksissa vastuun kantavat Kela, kunnat, työttömyyskassat ja eläke- ja muut vakuutuslaitokset. Sosiaaliturva rahoitetaan verovaroilla ja vakuutusmaksuilla. Sosiaaliturvajärjestelmän avulla pyritään turvaamaan väestön kohtuullinen elintaso sekä edistämään henkilöiden itsenäistä selviytymistä (Kela 2019a). Käytännössä sosiaaliturva kattaa vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden, työttömyyden, lapsen saamisen, huoltajan menetyksen, kuntoutuksen tai opiskelun vuoksi syntyneen toimeentulon tarpeen. Oikeus sosiaalietuuksiin syntyy käytännössä joko Suomessa asumisen tai työskentelyn kautta. Työntekoon perustuva sosiaaliturva pitää sisällään Kelan maksaman työttömyyspäivärahan sekä yksityisistä eläke- tai yksityisvakuutuksista maksettavat työ- ja tapaturmaeläkkeet. Asumiseen perustuvista sosiaalietuuksista vastaavat kunnat ja Kela. Näistä etuuksista Kelan vastuulla ovat kansaneläkkeet, perhe-etuudet, asumisen tuki, opintotuki sairaus- ja vammaisetuudet sekä työmarkkinatuki. Työmarkkinatuesta kunnille siirtyvä osittainen rahoitusvastuu, kun työttömyys on jatkunut yli 300 päivää. Asumiseen perustuva rahallinen tuki on myös perustoimeentulotuki, joka lainsäädännössä on määritelty viimesijaiseksi sosiaalihuoltoon kuuluvaksi taloudelliseksi tueksi. Perustoimeentulotuen myöntää Kela ja se soveltaa myöntämisen yhteydessä rajatusti sosiaalihuoltoon kuuluvaa lainsäädäntöä, joka pääosin on kunnilla. Perustoimeentulotuen rahoituksesta vastaavat kunnat ja valtio puoleksi. Kunnat puolestaan myöntävät täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea sekä omaishoidon tukea. (Ks. Kela 2019a.)

Tässä selvityksessä tarkasteltava toimeentulotuki jakautuu Kelan myöntämään perustoimeentulotukeen ja kuntien myöntämään täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Verrattuna etuuksiin (kuten työmarkkinatukeen tai asumistukeen) toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Sen määrään vaikuttavat kaikki hakijan tai yhdessä asuvien perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot ja varat (mukaan lukien muut sosiaalietuudet) ja sitä myönnetään pääosin kuukaudeksi kerrallaan. Perustoimeentulotuki on ensisijainen tuen muoto suhteessa täydentävään ja ehkäisevään tukeen; oikeus perustoimeentulotukeen selvitetään pääsääntöisesti ennen täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä. Perustoimeentulotuen maksaminen perustuu laskelmaan, jossa arvioidaan kuinka paljon henkilön tukeen oikeuttavat menot ylittävät käytettävissä olevat tulot ja varat. Perustoimeentulotuen rahoituksesta vastaavat kunnat ja valtio yhtä suurilla osuuksilla. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoitus on kokonaan kuntien vastuulla, joskin valtio osallistuu niihin epäsuorasti kunnille myönnettävien valtionosuuksien kautta.

Toimeentulotukijärjestelmää uudistettiin vuonna 2017 siirtämällä perustoimeentulotuen myöntäminen kunnilta Kelalle. Edellinen, ennen vuoden 2017 Kela-siirtoa tapahtunut muutos toimeentulotukijärjestelmässä oli vuoden 2006 uudistus, jossa toimeentulotuki jaettiin perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Vuoden 2006 uudistuksen tausta oli ennen kaikkea toimeentulotuen rahoitusvastuiden muuttamisessa, joka siihen asti oli ollut kokonaan kunnilla. Uudistus kytkeytyi laajemmin muutokseen työmarkkinatuen rahoitusvastuusta kuntien ja valtion välillä; kunnille siirtyi vastuu osasta työmarkkinatuen kustannuksista ja valtio puolestaan otti osan (50%) perustoimeentulotuen kustannuksista. Tätä ennen toimeentulotuki oli ollut kokonaan osa kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. (Rahkonen & Liukonen 2020.) Työmarkkinatuen rahoitusvastuuta muutettiin myös 2015, jolloin se sai nykyisen muotonsa, jossa kunta maksaa 50 prosenttia 300-999 päivää työttömänä olleiden ja 70 prosenttia yli 1 000 päivää olleiden työmarkkinatuesta. Vuoden 2015 uudistus ei muuttanut toimeentulotuen rahoitusosuuksia.

Vuonna 2017 toimeentulotukijärjestelmän uudistus ei muuttanut perustoimeentulotuen rahoitusvastuita mutta kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista siirtyi toteutettavaksi peruspalvelujen valtionosuuksista tehtävän vähennyksen kautta: valtionosuuksista vähennetään 50 prosenttia siitä summasta, jonka Kela myöntää kunnan asukkaalle perustoimeentulotukea. Vähennys tehdään kahden vuoden viiveellä, eli kunkin vuoden valtionosuuksista vähennetään toissavuoden perustoimeentulotuen menot. Aiemmin valtio oli suorittanut kunnille oman rahoitusosuutensa perustoimeentulotuesta tasasuuruksina kuukausittaisina ennakkoina, joiden suuruus perustui kahden vuoden takaisiin toimeentulotukimenoihin.

Vuoden 2017 toimeentulotuki uudistuksen taustalla oli yksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan kirjatuista keinoista, jolla silloinen hallitus pyrki

vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita julkisen talouden rahoituspaineen helpottamiseksi ja kestävyysvajeen pienentämiseksi (VTV 2020). Lisäksi siirtoa perusteltiin sillä, että perustoimeentulotuen arvioitiin olevan laskennallinen tehtävä, ja että asiakkaan kannalta olisi yksinkertaisempaa, jos keskeisimmät toimeentuloa turvaavat etuudet (työmarkkinatuki, sairaspäiväraha, asumistuki ja perustoimeentulotuki) olisivat saatavissa samalta viranomaiselta (Kivipelto, Tanhua, Jokela 2019, HE 358/2014). Siirrolla tavoiteltiin myös aikaisempaa parempaa yhdenvertaisuutta, koska eri kunnissa oli toisistaan poikkeavia soveltamisohjeita toimeentulotuen määrittämiseen (mt). Uudistuksen kolmantena tavoitteena oli vähentää toimeentulotuen mahdollista alikäyttöä, kun sen hakeminen ei enää ollut sidoksissa kunnan sosiaalityön asiakkuuteen – taustalla oli ajatus, että Kelassa asioiminen olisi asiakkaalle vähemmän leimaavaa (mm. Kuivalainen 2007; HE 358/2014). Lisäksi uudistuksen uskottiin vapauttavan aikuissosiaalityön resursseja varsinaiseen sosiaalityöhön, kun työaikaa ei enää kuluisi perustoimeentulotukeen liittyvään asiakkaan taloudellisen aseman ja laskennallisen tuen selvitystyöhön. Kunnan sosiaalipalvelujen näkökulmasta uudistuksen keskeisin muutos oli se, että yhteys perustoimeentulotuen ja sosiaalityön välillä heikkeni. Perustoimeentulotukea saadakseen henkilön ei enää tarvitse asioida kunnan sosiaalityössä (Kivipelto, Tanhua, Jokela 2019). Toisaalta perustoimeentulotuki oli monissa kunnissa jo ikään kuin ulkoistettu, koska etuuspäätöksien tekemisestä vastasivat erilliset etuuskäsittelijät sosiaalityöntekijöiden sijaan (Vogt & Sjöholm 2014).

2.2 Kunnan tehtävät nykymallissa

Pääosa kuntien asukkailleen järjestämistä palveluista on lakisääteisiä. Näitä palveluita ovat koulutus ja päiväkotipalvelut, kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastopalvelut, kaupunkisuunnittelu- ja maankäyttöpalvelut, veden- ja energiatuotanto, jätehuolto, ympäristöpalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä palo- ja pelastustoimi (VM 2020). Palvelujen rahoitus tapahtuu kunnan maksu- ja myyntitulojen verotulojen sekä valtion myöntämien kuntien yleiskatteellisten valtionosuuksien kautta. Päätösvalta palvelujen tuotantotavasta on pääosin kunnalla mutta valtionosuusjärjestelmä asettaa sille huomattavat taloudelliset raamit. Säätelemällä resursseja valtio osallistuu valtionosuuksien kautta välillisesti kuntien palvelutuotannon ohjaukseen (Ks. tarkemmin Oikarinen ym. 2018). Valtionosuudet muodostavat kuntien käyttötuloista keskimäärin runsaan viidenneksen ja valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että kaikilla kunnilla on, olosuhteista ja kuntien tulo- pohjan eroista huolimatta, edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Erot kuntien välillä ovat kuitenkin suuria: valtionosuuksien osuus kuntien käyttötuloista vaihtelee koko maassa -3 prosentin ja 61 prosentin välillä. (Valtiovarainministeriö 2020.)

Kunnan valtionosuus koostuu kahdesta hallinnollisesta osasta: peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta. Peruspalvelujen valtionosuus kokoaa yhteen kunnallisten peruspalvelujen, kuten sosiaali- ja

terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, kirjastojen sekä yleisen kulttuuritoimen rahoituksen. Se suuruus määräytyy laskennallisten tekijöiden, kuten kunnan sairastavuuden, olosuhdetekijöiden sekä ikärakenteen pohjalta (THL 2020).

Toimeentulotukitarpeen ja siihen vaikuttamisen kannalta kunnan keskeisimpiä lakisääteisiä palveluita ovat sosiaali- ja terveystaloudet (erityisesti sosiaalityö ja kuntouttava työtoiminta). Lisäksi kunnassa voidaan toteuttaa joitakin ei-lakisääteisiä työllisyyden edistämisen palveluita (mm. työhönvalmennus, työpajatoiminta, työkokeilut ja palkkatuettu työ). Vastuu julkisista TE-palveluista kuuluu tällä hetkellä TE-toimistoille. Lisäksi kuntien asumiseen ja asuntotuotantoon liittyvillä toiminnolla on yhteys toimeentulotukitarpeeseen ja sen menoihin, koska asumismenot vievät suuressa osassa maata ison osan toimeentulotuesta. Mainitut palvelut ja niiden yhteys toimeentulotukeen on kuvattu alla tarkemmin

Sosiaalipalvelut ja toimeentulotuki

Kunnan sosiaalipalvelujen tarkoituksena on tarjota eri asiakkaille tukea jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen. Asiakkaiden tilanteet voivat olla moninaisia liittyen esimerkiksi asumiseen, oman talouden hallintaan, työllistymisen ongelmiin, ikääntymiseen, päihteisiin, perhetilanteisiin tai muihin äkillisiin kriisitilanteisiin. Keskeisiä palveluita näihin tarpeisiin vastaamisessa ovat sosiaalityö- ja sosiaaliohjaus, kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen kuntoutus, perhepalvelut, asumispalvelut, päihde- ja mielenterveystyö sekä perhe- ja kasvatusneuvonta. Suorimmat kytkökset toimeentulotukeen näistä palveluista on erityisesti aikuisiin kohdistuvalla sosiaalityöllä ja sosiaaliohjauksella. Useimmiten sosiaalityön asiakkailla on toimeentulotukeen, asumiseen, työllistymiseen ja/tai kouluttautumiseen liittyviä ongelmia. Toimeentulotuen myöntäminen on osa sosiaalipalveluita. Kunnan myöntämä toimeentulotuen tarkoituksena on täydentää ja paikata henkilön tai perheen toimeentuloturva, mikäli muut tulot eivät riitä kattamaan laskennallisia menoja. Ennen vuoden 2017 Kela-siirtoa kuntien sosiaalityöntekijät tai sosiaalipalveluissa työskentelevät etuuskäsittelijät vastasivat perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä. Uudistuksen jälkeen toimeentulotuki on käytännössä edelleen osa sosiaalihuoltoa, ja Kela toteuttaa sosiaalihuoltoa vain rajatusti myöntämällä perustoimeentulotukea (perustoimeentulotuen hakeminen ei aloita sosiaalihuollon asiakkuutta). Kunnan myöntämä toimeentulotuki nähdään osana niin sanottua taloussosiaalityötä, jonka tavoitteena on vahvistaa asiakkaan oman talouden hallintaa ja toimintakykyä (Viitasalo 2018). Työttömien aktivointi on osa sosiaalityötä, vaikka sosiaalityön sisällä keskeisemmiksi tehtäviksi nähdään sosiaalisen kuntoutuksen ja osallisuuden lisääminen (Saikku 2016). Vuonna 2019 kuntien rahoittaman toimeentulotuen menot olivat yhteensä noin 395 miljoonaa euroa. Tästä perustoimeentulotuen osuus oli noin 85 prosenttia.

Työllisyyspalvelut

Ensisijainen vastuu työmarkkinoiden toimivuudesta ja työvoiman liikkumisesta on valtiolla. Työttömän työvoiman näkökulmasta tämän toiminnan keskiössä ovat TE-toimistot. Kunnat tukevat tätä toimintaa työttömien terveystarkastuksilla (terveydenhuoltolaki), kuntouttavalla työtoiminnalla (laki kuntouttavasta työtoiminnasta) ja nuorten työpajoilla (nuorisolaki). Lisäksi kunnilla on lakisääteisenä palveluna velvoitetyöllistäminen, jossa kunnan on tietyin ehdoin tarjottava työtä 57-vuotta täyttäneille työttömille työnhakijoille, joiden työttömyyspäiväraha-aika on täyttynyt. Työttömän kotikunnan on tarjottava henkilölle työtä kuuden kuukauden ajaksi ennen kuin työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy, mikäli työtön on veloitteen piiriin kuuluva henkilö, eikä hän ole työllistynyt muualla kuin kunnan palveluksessa, eikä hänelle ole voitu tarjota sopivaa työllistymistä edistävää palvelua tai kuntoutusta. Kunnalla on oikeus saada palkkatukea 50 prosenttia veloitteen perusteella palkatun henkilön palkkakustannuksista. Lakisääteisten palvelujen ohella kunnat järjestävät usein omissa organisaatioissaan vaikeasti työllistyville tarkoitettuja työkokeiluja sekä palkkatukityöpaikkoja. Tällöin toisena hallinnollisena osapuolena toimii TE-toimisto. Lisäksi laki TYP-toiminnasta (työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu) velvoittaa kuntia toimimaan yhteistyössä Kelan ja TE-toimistojen kanssa edistääkseen pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden tilannetta. Monet kunnat tarjoavat myös työllistymiseen ja koulutukseen liittyvää neuvontaa nuorille alle 30-vuotiaille Ohjaamo-palveluissa. Myös kunnan sosiaalipalvelujen tarjoama sosiaaliryöntekijöiden ohjaus ja neuvonta linkittyy vahvasti edellä mainittuihin työllisyyden edistämisen palveluihin.

Kunnan työllisyyspalvelut voidaan jakaa 1) työnantajille suunnattuihin palveluihin, 2) työttömille suunnattuihin palveluihin ja 3) rahallisiin avustuksiin (Niemi 2018). Työnantajille suunnatut palvelut ovat ryöntekijöiden rekrytointiin liittyviä palveluita, kuten neuvontaa, avustamista sopimuksissa, työhönvalmentajien tarjoaminen tuella palkattujen tueksi tai työnantajille maksettu palkkakustannusten kuntalisä. Työttömille kohdistetut työllisyyspalvelut keskittyvät pääasiassa tarjoamaan yksilöllistä tai ryhmässä saatavaa tukea vaikeasti työllistyville. Käytännössä tämä tapahtuu yhdistämällä sosiaalipalvelujen (tavoitteena yksilön elämänlaadun ja hyvinvoinnin lisääminen) ja perinteisten TE-palvelujen (tavoitteena yksilön osaamisen kehittäminen ja avoimille työmarkkinoille työllistyminen) keinoja (Kallio 2020). Yksittäisenä keinoista tärkein tapa vaikuttaa on kuntouttava työtoiminta, jonka tavoitteena on sosiaalinen kuntoutus. Kunnilla on selkeä kannustin kohdentaa työllisyyspalveluitaan erityisesti vaikeasti työllistyvien tilanteen parantamiseksi. Tämä liittyy siihen, että kunnilla on osittainen rahoitusvastuu (50%) työmarkkinatuella yli 300 päivää olleiden henkilöiden työmarkkinatukikustannuksista. Lisäksi rahoitusvastuu kasvaa 70 prosenttiin, kun työmarkkinatukipäivien kesto ylittää 1 000 päivää. Rahalliset avustukset ovat puolestaan kunnan esimerkiksi työttömien yhdistyksille tai muille työttömille palveluita tuottaville vastaaville toimijoille tarjottua avustusta (voi kohdistua esimerkiksi toimitiloihin) (Niemi 2018).

Asumiseen liittyvät tehtävät

Kuntalaisten asumiseen liittyen kunnilla on lakisääteisiä tehtäviä liittyen kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, maankäyttöön. Maan käytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksien on tarkoitus tukea kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjausta ja maankäytön, asumisen sekä liikenteen yhteensovittamista. Näitä kehittämällä voidaan varmistaa kaupunkiseutujen toimivuus sekä kilpailukyky, jolla on vaikutusta paitsi suoraan asumiseen myös esimerkiksi välillisesti työllisyyteen liittyviin tekijöihin.

Vaikka vuokra-asuntojen tuottaminen tai omistaminen ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, ovat kunnat myös merkittävä asuntopoliittinen toimija. Kunnilla on alueellaan kaavoitusmonopoli, ne siis vastaavat maankäytön suunnittelusta alueellaan, jolla on iso vaikutus rakentamiseen ja asuntojen tarjontaan. Lisäksi kunnilla on omistuksessaan huomattava määrä vuokra-asuntoja käytettäväksi niin sosiaaliseen asumiseen kuin asuntoja tarvitsevien kuntalaisten, kunnan työntekijöiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Valtiovarainministeriön mukaan kuntien omistuksessa on noin 300 000 vuokra-asuntoa, joista huomattava osa on valtion tukemia sosiaalisia vuokra-asuntoja. (VM 2021.) Sosiaalisen asumisen tukemiseksi kunnat voivat esimerkiksi tarjota kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Valtio tukee kuntien vuokra-asuntotuotantoa esimerkiksi korkotuen ja takausten kautta, mutta kunnilla on myös vapaarahoitteista asuntotuotantoa.

Perustoimeentulotukijärjestelmän kannalta erityisesti kunnan sosiaalisella asuntotuotannolla voi olla huomattava merkitys, sillä asumisen hinta on keskeinen tekijä paitsi pienituloisen omalle taloudelle myös perustoimeentulotuen menoille. Asumismenojen osuus perustoimeentulotuesta on suuri erityisesti suurissa kaupungeissa, joissa etuus asumismenoihin on keskimäärin hieman alle puolet koko toimeentulotuesta (Kela 2021). Asumisen korkeat menot vaikuttavat pienituloisiin myös yleisemmin. Pienituloisten käytettävissä olevista menoista noin 35 prosenttia käytetään asumiseen (Tilastokeskus 2020).

Muut kunnan rahoittamat etuudet

Kunnat osallistuvat myös omalta osaltaan tiettyjen sosiaalietuuksien maksamiseen. Lisäksi kunnilla on osittainen vastuu työmarkkinatuen kustannuksista. Valtio vastaa työmarkkinatuen kustannuksista työttömän ensimmäisen 300 päivän aikana. Tämän jälkeen kunta ja valtio jakavat kustannukset puoliksi sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea 1 000 päivää. Tämän jälkeen kunnan rahoitusosuus kasvaa 70 prosenttiin. Kunta siis maksaa työmarkkinatuesta sitä suuremman osan, mitä kauemmin henkilö on ollut työttömänä. Työmarkkinatuen kestoa ei ole rajoitettu mutta työnhakija on tietyiltä osin velvollinen osallistumaan hänelle osoitettuihin TE-toimistojen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Rahaliikenne työmarkkinatuessa toimii niin, että Kela laskuttaa kuntia kuukausittain. Jos henkilö on samaan aikaan työmarkkinatuen kanssa ollut työllistämistä edistävässä palvelussa, ei kunnalle kerry maksettavaa tältä ajalta, vaikka

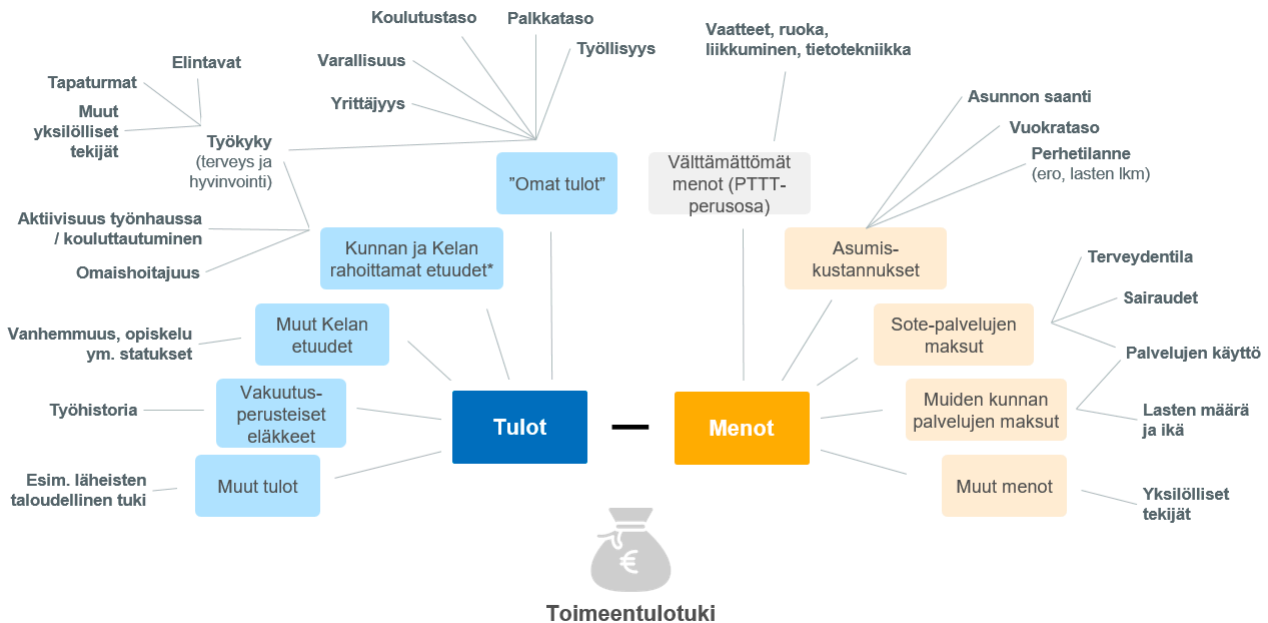
työmarkkinatukea olisi maksettu yli 300 päivää (Kela 2021a). Työmarkkinatuen lisäksi kunnat rahoittavat myös lastenhoidon tuet (kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha). Lastenhoidon tukien rahaliikenteen hoitaa Kela (Kela 2019b). Samana vuonna kuntien osuus työmarkkinatuen kokonaisuudesta oli noin 386 miljoonaa euroa. Lastenhoidon tukien (mukaan lukien kuntalisät) kustannukset vuonna 2019 olivat kunnille yhteensä noin 365 miljoonaa euroa. (Kela 2021.)

2.3 Toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttavat tekijät ja viimesijaiseen etuuteen vaikuttaminen

Toimeentulotuen tarpeen syntyminen yksilötasolla

Toimeentulotukea myönnetään turvaamaan henkilön ja hänen perheensä ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo (Kela 2021b). Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaalihuoltoon kuuluva tuki, joka tarkoittaa, että sitä myönnetään tarveharkintaisena silloin, kun henkilön tulot ja etuudet eivät riitä kattamaan menoja. Tulojen ja pakollisiksi katsottujen menojen erotus voidaan karkeasti ajatella muodostuvan yksilötasolla seuraavalla tavalla: henkilön tuloja kerryttävät etupäässä ansiotulot, ansiosidonnainen työttömyysturva, Kelan tai kunnan maksamat sosiaalietuudet (mm. asumistuki, työmarkkinatuki ja toimeentulotuki, lapsiperheiden etuudet), eläke (työ- tai kansaneläke) tai muu hallussa oleva varallisuus. Pakolliset menot koostuvat käytännössä jokapäiväisen elämän välttämättömistä menoista (mm. ruoka, vaatteet, liikkuminen, itsehoitolääkkeet, puhelin), asumiskustannuksista, palvelumaksuista (mm. lastenhoidon kustannukset ja sosiaali- ja terveystalvelujen maksut) ja muista yksilöllisistä menoista (Kuva 1). Perustoimeentulotuki ei siis ole tasasuuruinen etuus vaan huomioi hakijan yksilöllisen elämäntilanteen. Perustoimeentulotuessa huomioituvat menot koostuvat laissa säädetystä perusosasta ja muista perusmenoista. Yksin asuvalle hakijalle vuonna 2021 perusosa on noin 505 euroa kuukaudessa.

Kuva 1. Toimeentulokitarpeeseen vaikuttavia tekijöitä yksilötasolla



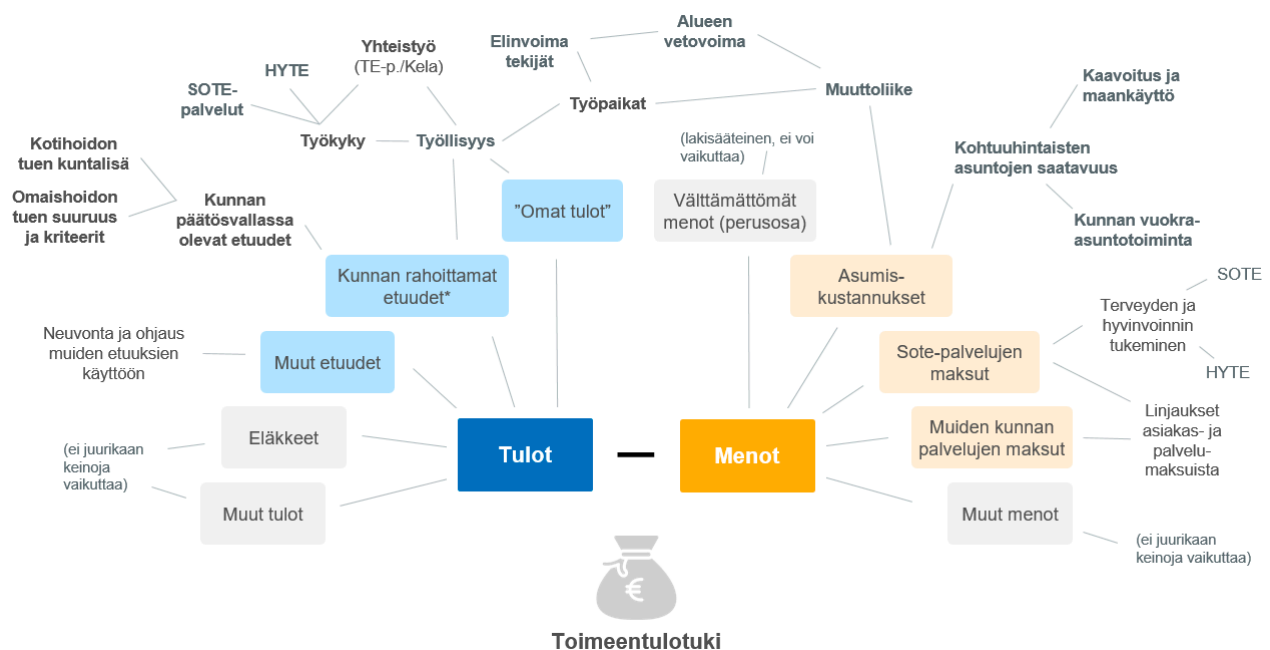
Toimeentulokitarpe syntyy useimmiten tilanteessa, jossa yhdistyvät työttömyys, suhteellisen korkeat asumiskustannukset sekä ensisijaisten etuuksien riittämättömyys. Keskeisin taustatekijä tarpeen syntymisessä on työttömyydestä johtuva ansiotulojen puute. Tähän vaikuttavat mm. yksilön työmarkkina-asema, perhetilanne, terveydentila ja sairaudet. Tulon puutteen tai pienituloisuuden lisäksi toimeentulotuen tarve voi johtua myös korkeista elinkustannuksista, kuten asumismenoista (erityisesti suurissa kaupungeissa asumismenot ovat korkeita ja merkittävä osa perustoimeentulotuesta kohdistuu asumiseen). Yksilötasolla elinkustannuksiin vaikuttavat usein myös perhetilanne ja sairastumisesta aiheutuvat kulut.

Toimeentulotukeen vaikuttavat tekijät kunnan tasolla

Kunnan keinoja vaikuttaa toimeentulokitarpeeseen voidaan tarkastella teoreettisesti siitä näkökulmasta, miten kunta voi vaikuttaa asukkaidensa tuloihin ja toisaalta menoihin (Kuva 1). Toimeentulokitarpeen yleisimpään syyhyn, eli työttömyyteen ja siitä johtuvaan ansiotulojen puutteeseen, kunta voi pyrkiä vaikuttamaan yksilötasolla lähinnä työllistymistä edistävillä palveluilla, kuten kuntouttavalla työtoiminnalla, työkokeiluilla, palkkatuetulla työllistämisellä ja työpajoilla sekä tukemalla työkykyä sosiaali- ja terveystalouden avulla. Lisäksi kunta voi elinvoimapolitiikallaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten yritykset ja muut toimijat investoivat kunnan alueella ja sitä myöten luovat työllistymismahdollisuuksia. Asiakkaan tuloina huomioidaan myös erilaiset sosiaalietuudet. Näihin kunta

voi vaikuttaa vain vähän, sillä useimpien etuuksien päättävältä on Kelalla (tarkemmin etuudet perustuvat yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön, jota Kela toimeenpanelee) – näin on myös perustoimeentulotuen kohdalla, vaikka kunnilla on siitä osittainen rahoitusvastuu. Sellaisia etuuksia, joihin kunta voi suoraan vaikuttaa ovat täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki (käytännössä edellyttävät aikaisempaa päätöstä perustoimeentulotuesta) sekä lasten kotihoidon tuen kuntalisä sekä omaishoidon tuki. Lisäksi kunnan voi katsoa pystyvän vaikuttamaan välillisesti työmarkkinatukeen, vaikka sen myöntäminen Kelan vastuulla: kunnat saavat Kelasta tarkkaa tietoa niistä työmarkkinatuen saajista, joista kuntasuutta maksetaan ja voivat näin ollen yrittää erilaisilla aktivointitoimenpiteillä vaikuttaa työttömän tilanteeseen. Kunta voi myös välillisesti vaikuttaa myös henkilön saamiin valtion maksamiin etuuksiin ohjaamalla ja neuvomalla palveluissa asioivia ihmisiä hakemaan niitä.

Kuva 2. Toimeentulotukitarpeeseen kunnan tasolla vaikuttavia tekijöitä



Kunnalla on myös rajallisia keinoja vaikuttaa asukkaidensa menoihin (Kuva 2). Toimeentulotukitarpeen kannalta keskeisiin asumismenoihin kunta voi vaikuttaa asuntopolitiikallaan rakentamalla ja tarjoamalla kohtuuhintaisia asuntoja. Käytännössä tämä tapahtuu säätelämällä kunnan omaa asuntotuotantoa sekä kunnan vuokra-asuntotoimintaan ja kunnan maa-alueiden kaavoitusta ja maan käyttöä. Kunta voi myös tietyiltä osin vaikuttaa asukkaiden menoihin palvelumaksujen kautta (mm. varhaiskasvatuksen maksut ja sosiaali- ja terveyspalveluista perittyjen asiakasmaksuilla sekä muiden kunnan palvelujen maksut).

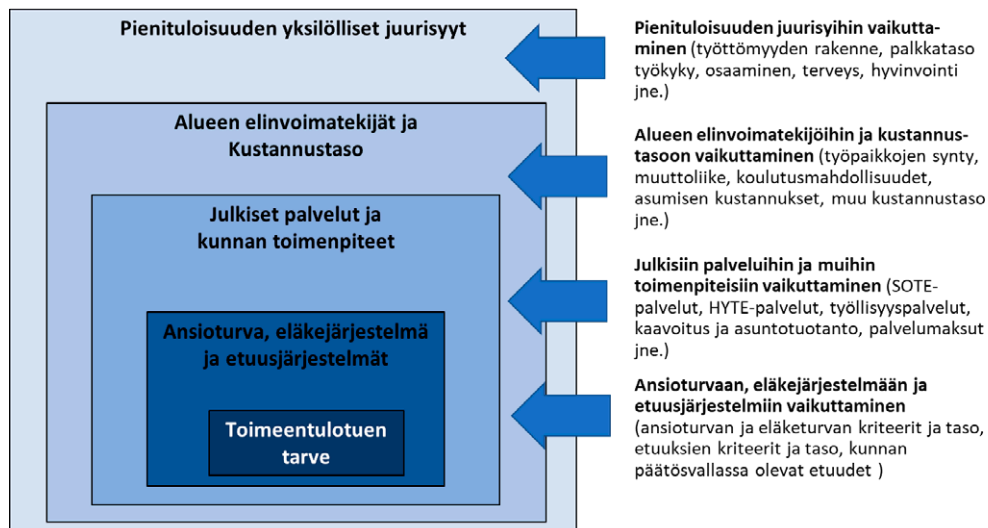
Viimesijaiseen etuuteen vaikuttaminen

Toimeentulotuen rooli viimesijaisena etuutena voidaan nähdä niin, että sillä paikataan vähävaraisuutta ehkäisevän järjestelmän puutteita sekä ensisijaisten etuuksien matalaa tasoa. Toimeentulotuki toimii viimeisenä taloudellisena tukena niille, jotka ovat jääneet toimeentuloa ylläpitävien ja vahvistavien mekanismien (erityisesti ansiotyö) ulkopuolelle sekä ”pudonneet” erilaisten vähävaraisuutta ehkäisevien järjestelmien läpi. Aiemmin mainittujen yksilöllisten ja kuntatason tekijöiden lisäksi toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttavat myös useat rakenteelliset tekijät, kuten ansioturvan, eläkejärjestelmän ja etuuksien matala taso tai puute sekä valtion tason toimenpiteet sosiaaliturvan kehittämiseksi.

Viimesijaisuudesta johtuen toimeentulotuen tarpeeseen voidaan vaikuttaa pääasiassa toimeentulotukijärjestelmän ulkopuolella olevien laajempien ja monimutkaisempien mekanismien kautta (Kuva 3). Tällaisia mekanismeja ovat:

- **Pienituloisuuteen vaikuttavat yksilölliset juurisyyt**, joita ovat mm. työttömyys, alentunut työkyky, alhainen koulutus- ja osaamistaso, heikko terveydentila ja sairaudet
- **Alueen elinvoimatekijät ja kustannustaso**, johon vaikuttavat mm. työmarkkinoiden toiminta (työpaikat, työtehtävät, palkkataso), koulutusmahdollisuudet, muutto-liike, asumisen hinta ja muu kustannustaso
- **Julkiset palvelut ja kunnan toimenpiteet**, kuten sote-, hyte- ja työllisyyspalvelut, kunnan vuokra-asunnot ja muut kunnan palvelut
- **Ansioturva, eläkejärjestelmä ja etuusjärjestelmät**, kuten työttömyys- ja perusturvan kriteerit ja taso, ensisijaisten etuuksien (asumistuki, työmarkkinatuki) kriteerit ja taso sekä muut kunnan päätösvallassa olevat etuudet

Kuva 3. Toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttavia mekanismeja

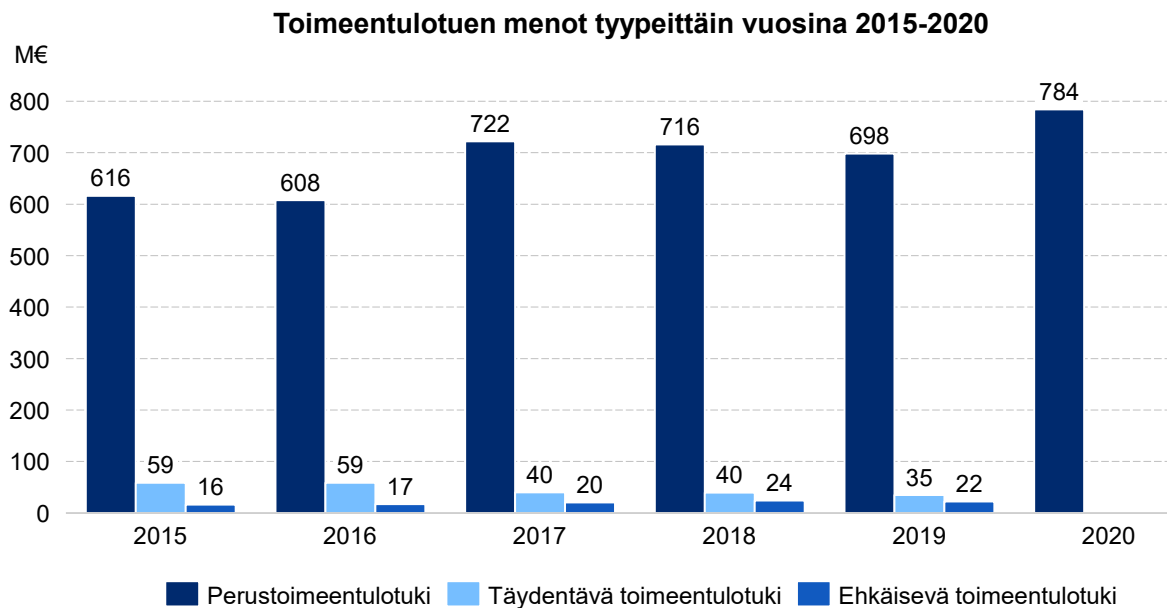


Kaiken kaikkiaan perustoimeentulotuen rooli sosiaaliturvajärjestelmässä viimesijaisena tukimuotona määrittää myös pitkälti sen, miten toimeentulotukeen tai paremminkin toimeentulotuen tarpeeseen voidaan yhteiskunnassa kunnan tai valtion toimesta vaikuttaa. Toimeentulotukimenoihin ei siten voida, eikä ole järkevää, vaikuttaa suoraan yksittäisten toimenpiteiden kautta, vaan puuttamalla laajemmin pienituloisuuden juurisyihin sekä vähävaraisuutta ehkäiseviin rakenteisiin. Tässä mielessä toimeentulotuki voidaan nähdä tietynlaisena ”jakojäännöksenä” siitä, miten hyvin kunnan/yhteiskunnan vähävaraisuutta ennalta ehkäisevät rakenteet kokonaisuutena toimivat.

2.4 Perustoimeentulotukimenot ja niiden kehitys

Perustoimeentulotuen nettomenot olivat vuonna 2020 noin 784 miljoonaa euroa – kasvua edellisestä vuodesta oli noin 12 prosenttia (Kuva 4) Koronaepidemian vaikutukset perustoimeentulotukitarpeen kasvuun vuonna 2020 olivat pienemmät kuin etukäteen pelättiin (Jokela ym. 2021). Sen sijaan vuoden 2017 uudistuksen vaikutukset perustoimeentulotuen hakemiseen ja menoihin ovat osaltaan olleet odotettuja. Perustoimeentulotuen kustannukset kasvoivat vuosien 2016 ja 2017 välillä lähes 20 prosenttia. Kokonaan kuntien vastuulle olevan täydentävän toimeentulotuen menot ovat uudistuksen jälkeen olleet laskussa. Kela-siirron yhteydessä tiettyjä menoeriä siirrettiin täydentävästä toimeentulotuesta osaksi perustoimeentulotuessa huomioitavia muita perusmenoja. Tästä syystä täydentävän toimeentulotuen kustannukset ovat vähentyneet. Ehkäisevän tuen kustannukset ovat kasvaneet siirron myötä. Tuesta on tullut entistä enemmän sosiaalityön työväline asiakkaiden vaikeiden elämäntilanteiden ratkaisemiseksi.

Kuva 4. Perustoimeentulotuen ja täydentävän sekä ehkäisevän toimeentulotuen menot 2015–2020. Vuoden 2020 tiedot täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta puuttuvat. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menot vuodelta 2020 puuttuvat. (Kela 2021b; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021b)

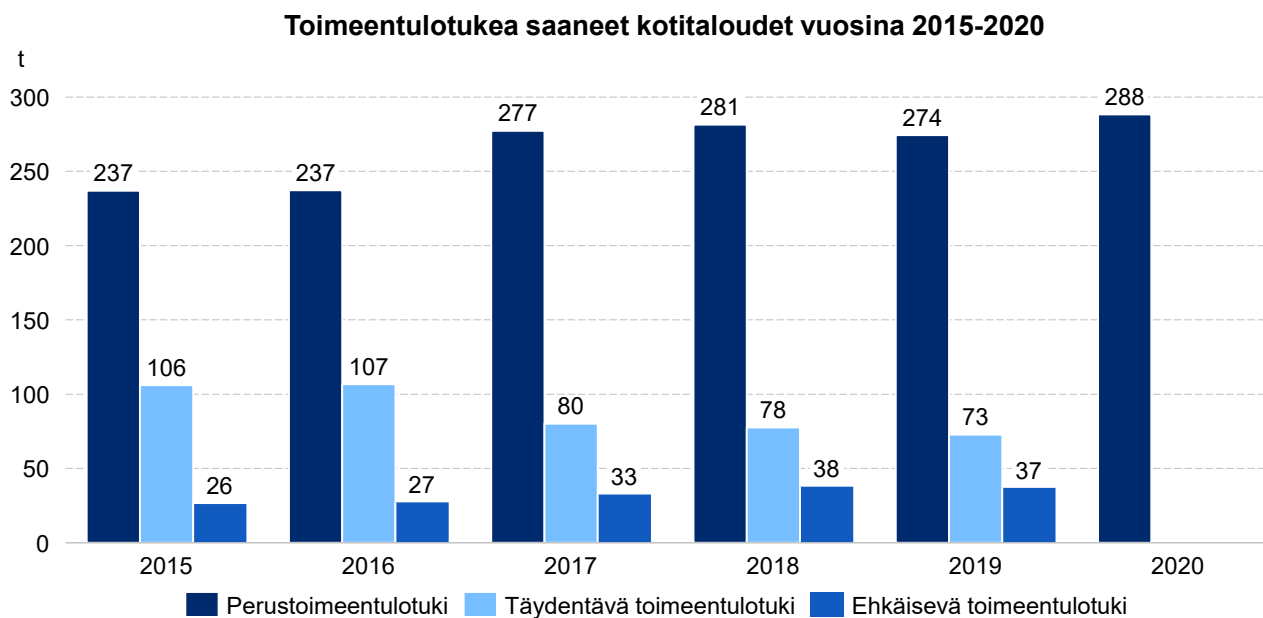


Toimeentulotuen kokonaiskustannukset (vuonna 2019 noin 755 miljoonaa euroa) olivat vajaa puolet toisen kunnan ja valtion keskenään jakaman sosiaaliturvatuuden eli työmarkkinatuen kustannuksista. Kunnat ja valtio maksoivat vuonna 2019 työmarkkinatukea yhteensä noin 1,7 miljardia euroa. Kuntien osuus tästä summasta oli vajaat 400 miljoonaa euroa eli hieman yli 20 prosenttia. Kunnat maksavat 50 prosenttia työmarkkinatuella yli 300 päivää olleiden henkilöiden työmarkkinatukikustannuksista, ja osuus nousee 70 prosenttiin, kun työmarkkinatukipäivien kesto ylittää 1 000 päivää. Työmarkkinatuen kokonaiskustannukset ovat kuitenkin laskeneet noin kymmenen prosenttia vuosien 2016 ja 2019 välillä.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron voi osaltaan katsoa onnistuneen yhdessä tavoitteesaan, joka oli vähentää tuen alikäyttöä eli kohdistaa tukea oikeudenmukaisemmin siihen oikeutetuille. Tämä näkyi muun muassa siinä, että Kelasiirron jälkeen vuosien 2016 ja 2017 välillä perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä kasvoi 17 prosenttia. Toisaalta Korpela ym. (2020) ovat todenneet, että muiden sosiaaliturvajärjestelmissä tapahtuneiden muutosten, kuten kansaneläkeindeksin jäädyttämisen vuonna 2017 ja lääkekorvausjärjestelmän muutoksien (mm. omavastuuosuuksien nosto 2016) sekä muutuneiden tilastokäytäntöjen vuoksi perustoimeentulotuen Kela-siirron suorilla vaikutuksilla tuen saajien määrän kasvuun on vaikea erottaa. Tutkijat (mt.) kuitenkin jatkavat, että

perustoimeentulotuen piirissä on Kela-siirron jälkeen aiempaa useampi siihen oikeutettu kotitalous. Vuoden 2020 aikana perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksen korkeaan määrään on vaikuttanut merkittävästi koronaepidemia (ks. Jokela ym., 2021). Tukea 2020 saaneita kotitalouksia 288 000 ja niissä asui noin 420 000 henkeä (Kuva 5). Määrä on noin 11 prosenttia kaikista kotitalouksista.

Kuva 5. Perustoimeentulotukea, täydentävää toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea vuoden aikana saaneiden kotitalouksien määrä. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saajat vuodelta 2020 puuttuvat. (Kela 2021b; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021)



Perustoimeentulotuen saaminen keskittyy vahvasti yhden hengen talouksiin. Vuonna 2020 kaikista perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista 76 prosenttia oli yhden hengen talouksia (Kelasto 2021). Lapsiperheiden osuus kotitalouksista oli puolestaan hieman alle 20 prosenttia. Perustoimeentulotukea saaneista lapsiperheistä yli 60 prosenttia oli yksinhuoltajatalouksia. (mt.)

Ensisijaisten etuuksien täydentäminen perustoimeentulotuella on yleistä ja valtaosa perustoimeentulotukea saavista henkilöistä saa myös jotain muuta Kelan maksamaa etuutta. Esimerkiksi kaikista helmikuussa 2020 perustoimeentulotukea saaneista henkilöistä 80 prosenttia sai myös asumistukea ja 50 prosenttia Kelan työttömyysetuutta (peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea) (Korpela 2020). Hieman alle puolet kaikista perustoimeentulotuen saajista sai kyseisellä ajanjaksolla sekä asumistukea että Kelan työttömyysetuutta.

Aikaisemman tutkimuksen (Hiilamo & Lehmus-Sun 2019) mukaan perustoimeentulotuen saajista (maaliskuussa 2018) vain kuusi prosenttia sai ansiotuloja (palkka- tai yrittäjätulot).

Vaikka perustoimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi tukimuodoksi, monilla sen saanti pitkittyy. Korpelan ja Raittilan (2020) tutkimuksen mukaan yli 12 kuukautta perustoimeentulotukea yhtäjaksoisesti saaneiden osuus kaikista vuonna 2019 tukea saaneista oli noin kymmenen prosenttia. Moni näistä henkilöistä ei myöskään saanut muita etuuksia (asumistukea lukuun ottamatta). Usein taustalla oli voimassa oleva työvoimapolitiittinen karenssilausunto, joka esti Kelan maksaman työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saannin (mt.). Kaikkien perustoimeentulotukea saavien keskimääräinen tukikuukausien määrä oli vuosien 2017 ja 2018 aikana 7,2 kuukautta (Jauhiainen & Korpela 2019).

Jauhaisen ja Korpelan (mt.) Kelan rekisteriaineistoihin perustuvan selvityksen mukaan toimeentulotuella paikataan erityisesti työttömien ja nuorten perusturva. Kelan työttömyysetuuksien saaminen onkin perustoimeentulotuen saajien joukossa yleistä: kaikista helmikuussa 2020 perustoimeentulotukea saaneista henkilöistä (147 000 henkilöä) noin puolet sai myös Kelan työttömyysetuutta (Korpela 2020). Monelle toimeentulotuki on myös käytännössä ainoa tulonlähde: Kelan rekisteritietoihin perustuvan tutkimuksen mukaan vuonna 2019 yli vuoden yhtäjaksoisesti perustoimeentulotukea saaneita oli arviolta 10 000 henkeä (Korpela & Raittila 2020). Nämä henkilöt ovat käytännössä siis työttömiä mutta eivät saa Kelan maksamaa työttömyysturva esimerkiksi niihin asetetun karenssin vuoksi. Nuorilla toimeentulotukitarve muodostuu usein eri tavalla kuin työttömillä. Heillä tuentarpeen taustalla on usein kesäisin katkeava opintoraha sekä ensisijaisen etuuksien saamiseen vaikuttavat vanhempiä ikäryhmiä tiukemmat työttömyysturvan ehdot (mt.). Etenkin kaupungeissa toimeentulotukitarpeeseen taustalla on usein myös korkeat asumismenot. Koko maan tasolla asumismenot ovat suurin yksittäinen menoerä, jota perustoimeentulotuesta korvataan (noin 50 % kaikista perustoimeentulotuen menoista) (Jauhiainen ym. 2019).

Tarkastelimme Kelan rekisteriaineistolla myös sitä, miten perustoimeentulotuki jakaantui vuonna 2019 saajan sosioekonomisen aseman¹ ja iän mukaan. Aineisto käsitti yhteensä 388 843 vuonna 2019 perustoimeentulotukea saanutta henkilöä, joista 48 prosenttia oli pitkäaikaistyöttömiätyöttömiä, yhdeksän prosenttia eläkeläisiä, viisi prosenttia opiskelijoita ja kaksi prosenttia työllisiä. Aineiston luotettavuutta heikentää se, että yli kolmasosa (36%) saajista kuului luokkaan tuntematon tai tieto puuttuu (Taulukko 1). Voidaan kuitenkin olettaa, että valtaosa näistä henkilöistä on lyhyemmän aikaa työttömänä olleita ja

¹ Tuen saajan sosioekonominen asema on Kelan rekistereissä luokiteltu seuraavasti: Työlliset (yrittäjät, ylemmät toimihenkilöt, alemmat toimihenkilöt, työntekijät), Työvoimaan kuulumattomat (opiskelijat, eläkeläiset, pitkäaikaistyöttömät, muut) ja Tuntemattomat

henkilöitä, jotka ovat tarkasteluajanjaksolla saaneet tukia useamman sosioekonomisen aseman alla.

Ikäryhmittäin perustoimeentulotuen saajissa korostuivat työikäiset 25–64-vuotiaat (Taulukko 1). Kaikkiaan yli joka kolmannes tuen vuonna 2019 perustoimeentulotukea saaneista henkilöistä oli 25-64-vuotias pitkäaikaistyötön.

Taulukko 1. Vuonna 2019 perustoimeentulotukea saaneet henkilöt sosioekonomisen aseman ja iän mukaan. (Kela 2020)

Segmentti	18–24-v	25–64-v	65+-v	Yhteensä
Työlliset	N: 1 293 (<1%)	N: 5 220 (1%)		N: 6 513 (2%)
Pitkäaikais-työttömät	N: 50 598 (13%)	N: 137 281 (35%)		N: 187 879 (48%)
Opiskelijat	N: 13 740 (3%)	N: 6 927 (2%)		N: 20 667 (5%)
Eläkeläiset	N: 710 (<1%)	N: 19 996 (5%)	N: 14 903 (4%)	N: 34 799 (9%)
Tuntematon	N: 38 296 (10%)	N: 98 404 (25%)	N: 2 285 (<1%)	N: 138 985 (36%)
Yhteensä	N: 104 637 (27%)	N: 267 828 (69%)	N: 17 188 (4%)	N: 388 843

Poimimme aineistosta myös keskimääräisen kuukausittaisen perustoimeentulotuen asiakassegmenttiä kohden ja kerroimme tämän luvun saajien määrällä (Taulukko 2). Näin saimme suuntaa antavan laskelman siitä, miten myönnetyt perustoimeentulotukituet jakautuivat eri saajaryhmien kesken. Arvion perusteella hieman yli puolet perustoimeentulotuesta maksettiin työttömille.

Taulukko 2. Arvio perustoimeentulotukimenojen jakautumisesta saajan sosioekonomisen aseman ja iän mukaan vuonna 2019, % kaikista maksetuista tuista. Suluissa vuonna 2019 maksettu keskimääräinen tukisumma. (Kela 2020)

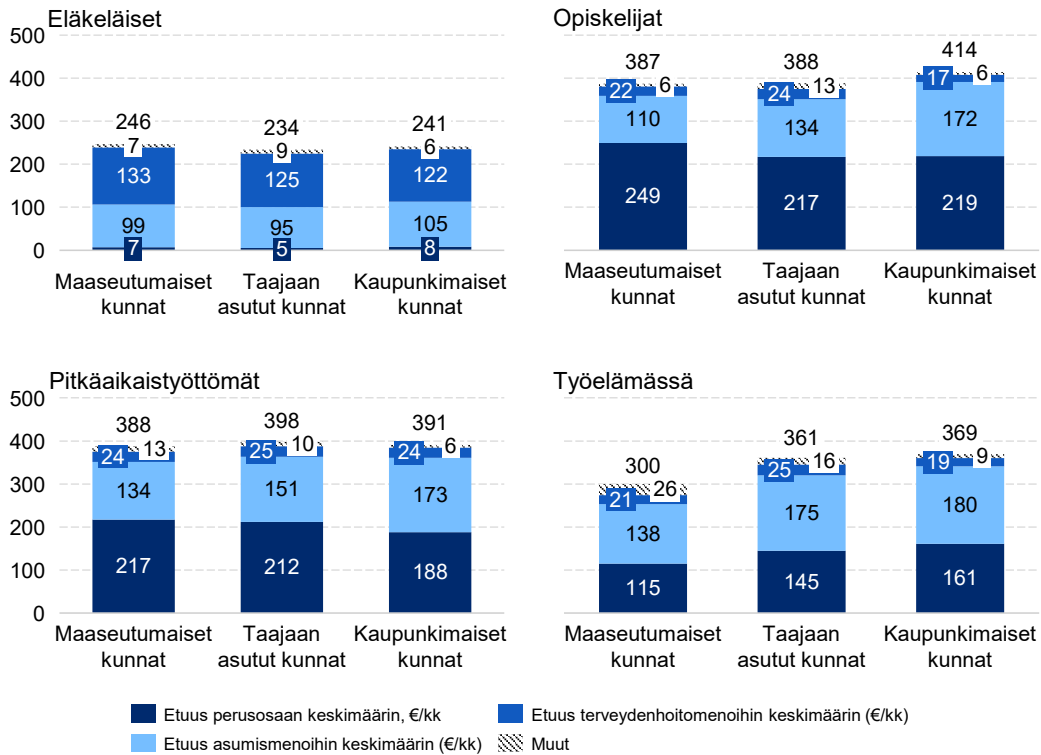
Segmentti	18–24-v	25–64-v	65+-v	Yhteensä
Työlliset	<1% (433€)	1% (321€)		2% (343€)
Pitkäaikais-työttömät	19% (462€)	37% (331€)		56 % (366€)
Opiskelijat	5 % (415€)	2% (348€)		7% (392€)
Eläkeläiset	<1% (256€)	4% (229€)	3% (253€)	7% (245€)
Tuntematon	10% (308€)	19% (236€)	<1% (279€)	21% (257€)
Yhteensä	33% (398€)	63% (289€)	4% (257€)	100% (317€)

Kaiken kaikkiaan perustoimeentulotukimenot näyttävät kohdentuvan eri asiakassegmentteihin odotetun mukaisesti (Taulukko 2). Työttömillä ja opiskelijoilla tuet ovat keskimääräistä korkeampia, kun taas eläkeläisillä tätä matalampia.

Tarkastelimme vielä, miten keskimääräiset perustoimeentulotukisummat eroavat saajien sosioekonomisen aseman ja asuinpaikan mukaan (Kuva 6). Luokittelimme saajan asuinpaikan Tilastokeskuksen tilastollisen kuntaryhmäluokituksen mukaan i) kaupunkimaisiin kuntiin (väestöstä vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000), ii) taajaan asuttuihin kuntiin (väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000) ja iii) maaseutumaisiin kuntiin (väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä ne kunnat joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000). (Tilastokeskus 2020.)

Suurimmat erot ryhmien välillä ovat siinä, että eläkeläisille maksetut keskimääräiset perustoimeentulotuet ovat muita ryhmiä pienempiä. Ero johtuu erityisesti siitä, että eläke kattaa yleensä perusosan ja kohtuullisten asumismenojen osuuden. Terveystuettomien myönnetty tuki on eläkeläisillä puolestaan muita ryhmiä huomattavasti korkeampi. Yleisesti opiskelijoille, pitkäaikaistyöttömille ja työelämässä oleville maksetaan pääosin samansuuruisia etuuksia.

Kuva 6. Toimeentulotuen meno-osat alueittain ja segmenteittäin (Kela 2019)

Perustoimeentulotuen menot osa-alueittain ja segmenteittäin vuonna 2019


Kuntaryhmittelyn selkein havainto on, että asuinmenoihin kohdistetut keskimääräiset tukisummat kasvavat kaikissa ryhmissä siirryttäessä maaseutumaisista kunnista kaupunkiin. Alueiden välillä ei kuitenkaan ole merkittäviä eroja keskimääräisissä perustoimeentulotukisummissa. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömällä tuki on eri alueille hyvin samansuuruinen, joskin kaupunkimaisissa kunnissa asumiseen myönnetään keskimäärin suurempi summa kuin taajaan asutuissa tai maaseutumaisissa kunnissa.

3 Kuntien erilaiset toimintaympäristöt ja niiden vaikutus toimeentulotukeen

Toimeentulotuen tarpeet ja käyttö muodostuvat eri tavoin erilaisissa kunnissa, koska kunnat ovat hyvin erilaisia esimerkiksi koon, väestörakenteen, elinvoimaisuuden ja kehitystrendien suhteen. Luvussa 3 analysoidaan erilaisia kuntatyyppisiä sekä toimintaympäristötekijöiden vaikutusta toimeentulotukeen.

3.1 Kuntien erilaiset toimintaympäristöt ja muutokset toimintaympäristöissä

Kuntien erilaisten toimintaympäristöjen ja näissä tapahtuneiden muutosten tarkastelun mahdollistamiseksi oli tarpeen ryhmitellä kunnat samankaltaisten toimintaympäristöjen perusteella. Olemassa olevat alueluokitukset eivät tarkoituksenmukaisesti palvele tämän selvityksen tutkimusasetelmaa perustoimeentulotuen näkökulmasta, sillä useimmat luokitukset nojaavat joko kuntien maantieteelliseen sijaintiin tai väestöntiheyteen tai eivät noudata kuntarajoja ja jättävät laajemman toimintaympäristön vaikutukset huomiotta. Tämän takia tutkimusta varten muodostettiin uusi ”kuntaryhmät”-luokittelu, jossa kaikki Manner-Suomen kunnat luokiteltiin kuuteen kuntaryhmään perustuen kuntien sijaintiin, väkilukuun ja asemaan suhteessa muihin kuntiin.

Kuntaryhmät-luokittelussa kukin kunta voi kuulua vain yhteen kuntaryhmään hierarkisessa järjestyksessä. Korkeimmalla hierarkiassa ovat suuret korkeakoulutuskaupungit, jotka käsittävät niin kutsutut C23-kaupungit, joissa asuu yli 70 opiskelijaa tuhatta asukasta kohden (lisäksi Espoo ja Vantaa kuuluvat tähän ryhmään). Toisena hierarkiassa ovat omakotitalovaltaiset kehyskunnat, joiden työllisestä väestöstä yli 25 % pendelöi yksittäiseen C23-kaupunkiin ja joiden asutokunnista yli 65 prosenttia asuu pien- tai rivitalossa. Kolmantena hierarkiassa ovat ei-omakotitalovaltaiset kehyskunnat, joiden työllisestä väestöstä yli 25 % pendelöi yksittäiseen C23-kaupunkiin, mutta alle 65 prosenttia asutokunnista asuu pien- tai rivitaloissa. Neljäntenä hierarkiassa ovat keskisuuret kaupungit; aiempiin ryhmiin kuulumattomat yli 20 000 asukkaan kunnat. Viidentenä hierarkiassa ovat pienet kaupungit, joissa asuu alle 20 000 asukasta ja joiden taajama-aste on yli 60 prosenttia tai jotka kuuluvat seutukaupunkien ryhmään. Viimeisenä hierarkiassa ovat maaseutumaiset kunnat, johon kuuluvat muihin ryhmiin kuulumattomat kunnat.

Toimeentulotukimenojen kehitys linkittyy vahvasti laajempiin yhteiskunnassa ja yksittäisten kuntien toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Tämän johdosta on mielekäästä muodostaa kuva eri kuntaryhmien toimintaympäristöstä ja toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Seuraavassa toimintaympäristöä kuvataan kuuden kuntaryhmän väestönkehityksen, työpaikka- ja yritysdynamiikan, kunnallistalouden sekä asumisen näkökulmasta. Jokaisen kuntaryhmän keskeiset piirteet on esitelty lyhyesti alla. Tiedot toimintaympäristön muutoksista ovat koottuna Taulukkoon 3.

Suurten korkeakoulukaupunkien toimintaympäristön kehitystä on leimannut 2010-luvulla erittäin voimakas väestönkasvu. Työpaikkojen määrä mutta samalla myös työttömien määrä on kasvanut kuntaryhmistä eniten. Keskeinen sosiaalipoliittinen haaste kaupungeissa on asumisen kustannusten nousu 2010-luvulla, joka heijastunut muun muassa asumistukimenoihin.

Kehyskuntien (omakotitalovaltaiset ja ei-omakotitalovaltaiset) toimintaympäristö ja toimintaympäristön kehitys sitoutuu suurten korkeakoulukaupunkien kehitykseen. Niiden väestön kasvu on ollut suhteellisen nopeaa, jonka lisäksi työpaikkojen määrä on kasvanut ja työttömyys vähentynyt 2010-luvulla. Toisaalta kehyskuntien välillä on kehityseroja: työttömyysaste ja työllisyysaste ovat kehittyneet ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa omakotitalovaltaisia kuntia heikommin.

Keskisuurissa kaupungeissa väestö on supistunut lievästi 2010-luvulla, joskin ryhmässä on myös kasvavia kuntia. Suurista korkeakoulukaupungeista poiketen näiden kaupunkien ikärakenne on iäkäs. Lisäksi työttömyysaste on keskisuurissa kaupungeissa korkein kuntaryhmistä – työttömien määrä on kuitenkin vähentynyt väestön supistuessa. Keski suurten kaupunkien asumistukimenot kaksinkertaistuneet 2010-luvulla: taustalla vuokralla asuvan väestön korkea osuus (neljäsosa väestöstä) ja vuokralla asuvien määrän kasvu 2010-luvulla.

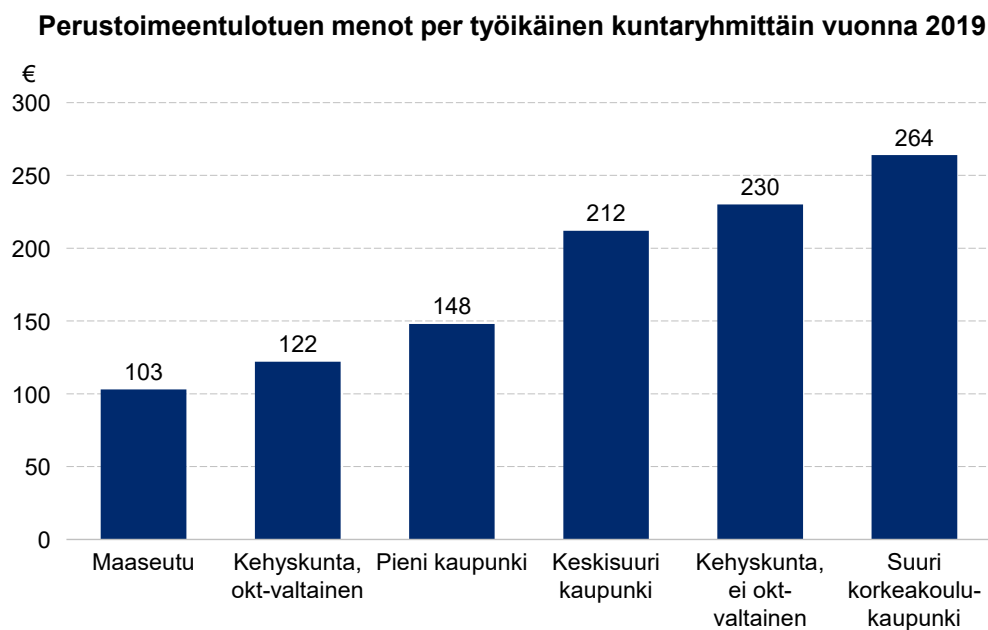
Pienten kaupunkien väestö on supistunut suhteellisen voimakkaasti koko 2010-luvun. Niitä vaivaa heikko työpaikkakehitys, johon vaikuttaa ikääntyvä väestö ja muuttotappio.

Maaseutumaisissa kunnissa väestö on supistunut voimakkaasti erityisesti ikärakenteen muutoksen vuoksi. Myös työpaikkojen ja työllisen väestön määrä on laskenut voimakkaasti. Kuten pienissä kaupungeissa näiden kuntien keskeisenä haasteena on elinvoimattomien kuten työpaikkojen määrän negatiivinen kehitys.

3.2 Toimintaympäristötekijöiden vaikutus toimeentulotukimenoihin

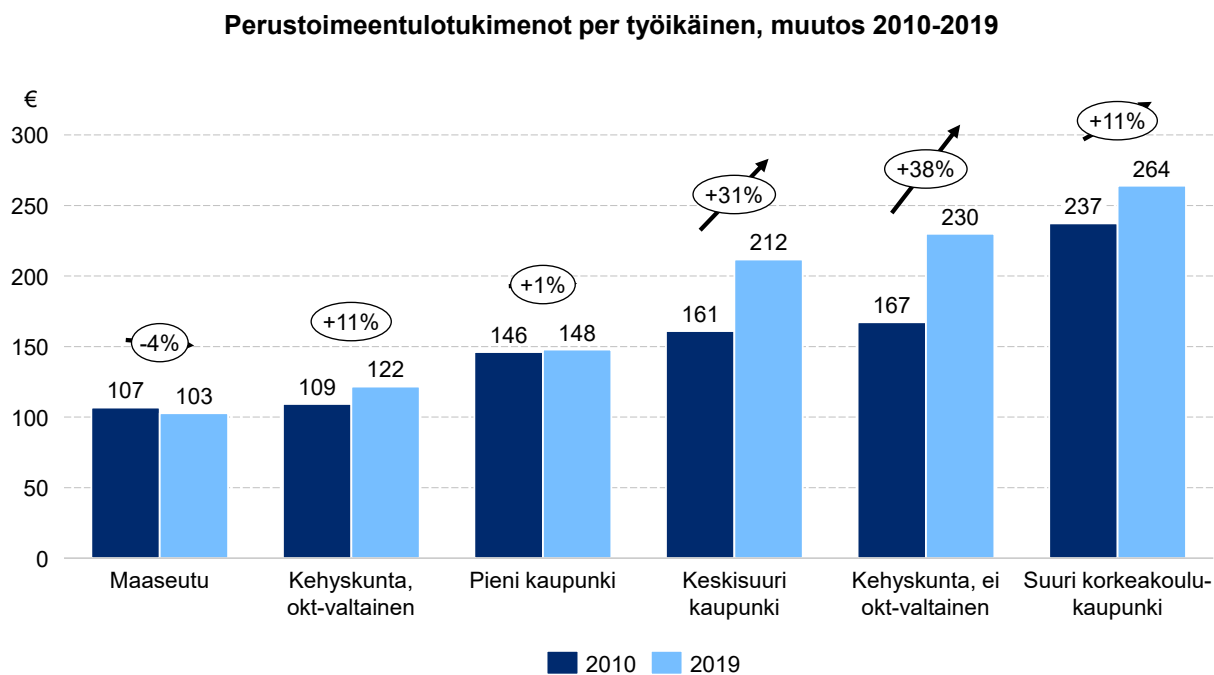
Tarkastelu kuntaryhmittäin osoittaa perustoimeentulotukimenoissa on huomattavia eroja riippuen kuntatypistä (Kuva 7). Vuonna 2019 suurten korkea koulukaupunkien keskimääräiset perustoimeentulotukimenot sekä asukasta että työikäistä kohden olivat yli kaksinkertaiset maaseutuun nähden. Kuntaryhmittäin on havaittavissa myös erisuuruisia muutoksia vuosien 2010 ja 2019 välillä (Kuva 8).

Kuva 7. Perustoimeentulotukimenojen muutos työikäistä kohden kuntaryhmittäin vuonna 2010–2019. (Terveyden ja hyvinvoinninlaitos 2021c; Tilastokeskus 2021f)



Asukasta ja työikäistä kohden lasketuissa menoissa kulkee selkeä ero väestökeskittymien (suuret ja keski-suuret kaupungit sekä ei omakotitalovaltaiset kehyskunnat) ja harvemmin asutettujen seutujen välillä (maaseutu, omakotivaltaiset kehyskunnat ja pienet kaupungit) (Kuva 7). Syyt erojen taustalla liittyvät esimerkiksi asumiskustannusten huomattava vaihtelu maan eri alueiden välillä.

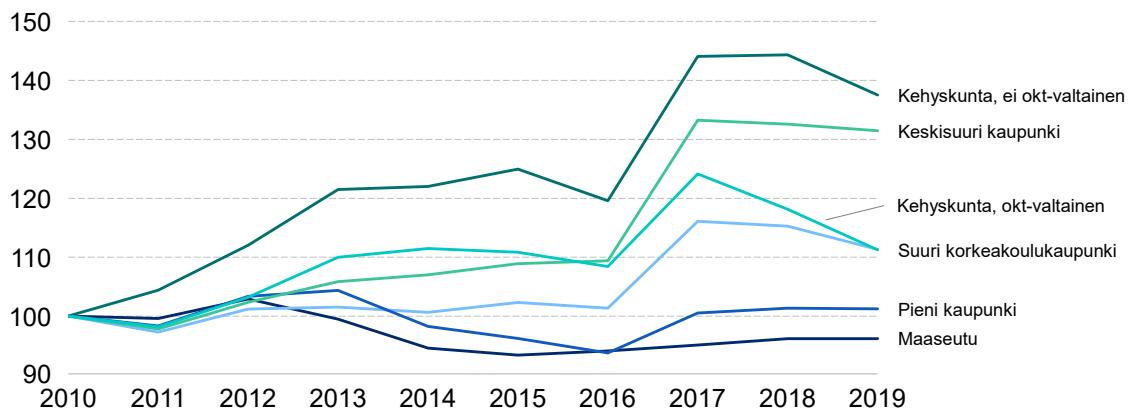
Kuva 8. Perustoimeentulotukimenojen muutos työikäistä kohden kuntaryhmittäin vuonna 2010–2019. (Terveyden ja hyvinvoinninlaitos 2021c; Tilastokeskus 2021f)



Perustoimeentulotuen siirto Kelalle vaikutti eri tavoin menojen kehitykseen eri kuntaryhmissä: keskimääräinen tuki työikäistä kohden nousi huomattavasti kaikissa muissa kuntaryhmissä paitsi maaseudulla ja pienissä kaupungeissa (Kuva 9). Kaiken kaikkiaan Kela-siirto näyttää vähentäneen toimeentulotuen alikäyttöä etenkin uudistuksen ensimmäisenä vuonna. Tämän jälkeen keskimääräinen tuki työikäistä kohden on laskenut tiheimmin asutuilla alueilla.

Kuva 9. Perustoimeentulotuen indeksoitu kehitys vakioituna työikäisellä väestöllä eri kuntaryhmittäin vuosina 2010–2019. Perusvuotena on käytetty vuotta 2010. (Terveys ja hyvinvoinninlaitos 2021c; Tilastokeskus 2021f)

Perustoimeentulotukimenot per työkäinen, kehitys 2010-2019, indeksoitu (2010=100)



Erot perustoimeentulotuen kehityksessä heijastelevat myös eri asuinalueiden väestöpohjan muutosta. Maaseutu ja pienet kaupungit ovat menettäneet eniten työikäistä väestöä 2010-luvulla (muuttoliikkeen ja väestön vanhenemisen vuoksi), ja tämä on oletettavasti näkynyt myös perustoimeentulotukimenoissa: näillä alueilla keskimääräinen perustoimeentulotuki työikäistä väestöä kohden on erkaantunut muun maan kehityksestä.

Perustoimeentulotuen kehitys kuntien toimintaympäristötekijöiden valossa

Toimeentulotuen menojen ja menojen kehityksen erojen taustalla erityyppisissä kunnissa ja kuntaryhmissä on hyvin erilaiset toimintaympäristöt, jotka liittyvät etenkin kuntien ikärakenteeseen (ylivoimainen osuus perustoimeentulotuesta maksetaan alle 65-vuotiaille, jonka lisäksi tuen käyttö vaihtelee ikäryhmittäin) sekä väestönkehitykseen. Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin kuntaryhmittäistä perustoimeentulotukimenojen kehitystä 2010-luvulla kytkeytyen toimintaympäristötekijöihin ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin samalla ajanjaksolla niin kuvailevana kuin tilastollisena monimuuttuja-analyysinä.

Suurissa korkeakoulukaupungeissa perustoimeentulotukimenot ovat kuntaryhmittä korkeimmat määrällisesti ja asukaslukuun tai työikäiseen väestöön suhteutettuna. Suurissa korkeakoulukaupungeissa asui 53,7 % kaikista perustoimeentulotukea saaneista asuntokunnista ja kuntaryhmän asuntokunnista 12,7 % oli saanut perustoimeentulotukea vuoden 2019 aikana. Suuriin korkeakoulukaupunkeihin maksettiin 415 miljoonaa euroa

perustoimeentulotukea vuonna 2019, joka on noin 58 prosenttia koko maan menoista. Asukasta kohden suurissa korkeakoulukaupungeissa maksettiin 176 euroa perustoimeentulotukea vuonna 2019, joka on huomattavasti koko maan tasoa (130€/as.) enemmän sekä muita kuntaryhmiä enemmän. Ero tasoittuu hieman, jos perustoimeentulotukimenot suhteutetaan työikäiseen väestöön: työikäistä henkilöä kohden suurissa korkeakoulukaupungeissa maksettiin 264 euroa perustoimeentulotukea, kun taas koko maassa maksettiin 211 euroa perustoimeentulotukea työikäistä kohden. Arvo on silti merkittävästi koko maan ja muiden kuntaryhmien tasoa korkeampi.

Perustoimeentulotukimenot kasvoivat suurissa korkeakoulukaupungeissa 18,3 prosentilla 2010-luvun aikana, joskin suurin osa tästä tapahtui vuosina 2016-2017. Osa kasvusta selittyy samaan aikaan suurissa korkeakoulukaupungeissa voimakkaasti kasvaneella väestöllä: asukasta kohden laskettuna toimeentulotukimenot kasvoivat 6,7 prosentilla, työikäistä väestöä kohden laskettuna 11,3 prosentilla. Perustoimeentulotukea saavien asuntokuntien määrä taas kasvoi noin 37 prosentilla 2010-luvun aikana. Tästä kasvusta kuitenkin huomattava osa tapahtui vuosien 2016-2017 välillä. Suurissa kaupungeissa toimeentulotuen siirron vaikutus oli erityisen suuri ja kasvatti pienempiä kaupunkeja voimakkaammin toimeentulotuen saajien määrää. Määrällisesti suurissa korkeakoulukaupungeissa toimeentulotukimenot kasvoivat eniten kuntaryhmistä, mutta suhteellinen kehitys jäi asukasluvuun suhteutettuna keskiuuria ja ei-omakotitalovaltaisia kehyskuntia maltillisemmaksi.

Suurten korkeakoulukaupunkien toimintaympäristö muuttui voimakkaasti 2010-luvun aikana, jolloin kaupunkien väkiluku kasvoi erittäin voimakkaasti, alueelle syntyi huomattavasti uusia työpaikkoja ja työllisten määrä alueella kasvoi. Näiden positiivisten tekijöiden taloudellinen vaikutus suurten korkeakoulukaupunkien kehitykseen on ollut huomattavasti suurempi kuin samaan aikaan kasvaneiden toimeentulotukimenojen vaikutus. Toisaalta on kuitenkin huomionarvoista, että toimeentulotukimenot ovat asukasta kohden selvästi muita alueita korkeammat suurissa korkeakoulukaupungeissa ja suurempi osa väestöstä saa toimeentulotukea; lisäksi korkeakoulukaupunkien väestö kasvaa useimpia muita alueita voimakkaammin.

Toimeentulotukimenojen kasvu linkittyikin osin suurten kaupunkien vetovoimaan ja itse kaupungistumisen ilmiöön: suurten kaupunkien väestön ja elinvoiman kasvu vetää alueelle paljon muuttajia muusta maasta sekä ulkomailta, mukaan lukien myös huono-osaisempaa väestöä. Voimakas kasvu kaupungeissa ajaa asumisen hintatasoa jatkuvasti korkeammaksi, joka näkyy esimerkiksi asumistukimenojen lähes räjähdysmäisenä kasvuna suurissa kaupungeissa. Suurten kaupunkien vahvalla väestön kasvulla vaikutuksia, jotka heijastuvat myös toimeentulotuen tarpeeseen, esimerkiksi työttömien määrä on kasvanut merkittävästi. Samalla verotulojen kehitys asukasta kohden laskettuna on jäänyt jälkeen muusta maasta. Erityisen huomionarvoista 2010-luvun suurten kaupunkien huono-osaisuuden ja tätä kautta toimeentulotukimenojen kehityksessä on kaupunkien sisällä

tapahtuva voimakas polarisaatio eli segregaatio: olisikin tärkeä huomioida kuntien toimeentulotukimenojen lisäksi menojen alueellista paikantumista.

Kehyskuntiin (omakotitalovaltaiset ja ei-omakotitalovaltaiset) maksettiin noin 12 prosenttia kaikista toimeentulotuista vuonna 2019 ja kunnissa asui vastaava osuus perustoimeentulotukea saaneista asuntokunnista. Kehyskuntien välillä erot ovat kuitenkin suuria: omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa menot ja toimeentulotukea saavien kotitalouksien osuudet ovat huomattavasti ei-omakotitalovaltaisia kehyskuntia matalammat. Asukasta kohden omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa perustoimeentulotuen kustannukset olivat 73 euroa, kun taas ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa menot olivat 143 euroa asukasta kohden. Vastaavasti omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa seitsemän prosenttia kotitalouksista sai perustoimeentulotukea, joka oli kaikista kuntaryhmistä toiseksi matalin arvo, kun taas ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa 10,8 prosenttia kotitalouksista sai perustoimeentulotukea, joka on suurten korkeakoulukaupunkien jälkeen korkein osuus kuntaryhmistä.

Myös perustoimeentulotukimenojen ja perustoimeentulotukea saavien asuntokuntien määrän kehityksessä oli merkittäviä eroja kehyskuntien välillä. Asukasta kohden laskettuna vuosien 2010-2019 aikana omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa perustoimeentulotukimenot kasvoivat 4,6 prosentilla asukasta kohden laskettuna, kun taas ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa perustoimeentulotukimenot kasvoivat 2010-luvun aikana jopa 28 prosentilla, joka on voimakkain kasvu kaikista kuntaryhmistä. Molemmista kuntaryhmissä kasvusta huomattava osa tapahtui vuosien 2016–2017 välillä, jolloin perustoimeentulotuki siirtyi Kelan vastuulle. Toimeentulotukea saaneiden asuntokuntien määrä kasvoi omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa 25,9 prosentilla 2010-luvun aikana, kun taas ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa toimeentulotukea saaneiden asuntokuntien määrä kasvoi jopa 50 prosentilla vuosien 2010-2019 aikana. Etenkin ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa perustoimeentulotukea saaneiden asuntokuntien määrä kasvoi erittäin voimakkaasti vuosien 2016-2017 välillä; vaikutus oli vähäisempi ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa.

Erilainen menojen kehitys kehyskunnissa on huomionarvoista, sillä päällisin puolin molempien kehyskuntien ryhmien toimintaympäristössä ja kehityksessä 2010-luvulla on paljon vastaavaa; lisäksi useimpien kehyskuntien sijainti osana suuren kaupungin kehysaluetta on vastaava. Eroja selittävät tekijät löytyvät kuitenkin toimintaympäristöstä sekä tarkemmin tarkastellusta kehityksestä 2010-luvulla. Omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa asuminen perustuu etupäässä pientalo- ja rivitaloasumiseen ja vuokralla asuvien asuntokuntien määrä kasvoi omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa huomattavasti ei-omakotitalovaltaisia kehyskuntia maltillisemmin. Vuokra-asumismahdollisuuksien vähäisyys ”valiko” jossain määrin omakotitalovaltaisiin kehyskuntiin muuttavaa väestöä, jonka johdosta näihin kuntiin muuttaa etupäässä työllisiä aikuisia henkilöitä. Ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa muuttajien rakenne vastaa enemmän keskuskaupungin väestönrakennetta:

vaikka muuttajista suurin osa on työllisiä ja suhteellisen hyvätulaisia, ei-omakotitalovaltaisiin kehyskuntiin muuttaa myös huono-osaisempaa väestöä.

Ei-omakotitalovaltaiset kehyskunnat painottuvat myös omakotitalovaltaisia kehyskuntia vahvemmin pääkaupunkiseudulle sekä Turun ja Tampereen seuduille, joka näkyy asumisen hinnassa. Vaikka etenkin ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa perustoimeentulotukimenot kasvoivat voimakkaasti 2010-luvulla, on huomionarvoista, että molemmat kehyskuntien ryhmät kasvoivat voimakkaasti 2010-luvulla; alueen työllisten määrä kasvoi ja työttömien määrä väheni. Kehyskunnat seuraavatkin vahvasti suurempien kaupunkien kehitystä: yleinen elinvoima vahvistui voimakkaasti kehyskunnissa 2010-luvulla, mutta samalla myös huono-osaisuus lisääntyi etenkin ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa.

Keskisuuriin kaupunkiin maksettiin noin viidesosa kaikista perustoimeentulotukimenoista vuonna 2019 (yhteensä 141 miljoonaa euroa) ja keskisuurissa kaupungeissa asui 21,2 prosenttia kaikista perustoimeentulotukea saaneista asuntokunnista. Asukasta kohden laskettuna keskisuurten kaupunkien perustoimeentulotukimenot olivat 126 euroa, joka on selvästi pienempiä kaupunkeja ja maaseutumaisia kuntia enemmän, mutta vähemmän kuin suurissa kaupungeissa. Keskisuurissa kaupungeissa asuvista asuntokunnista 10,5 prosenttia sai perustoimeentulotukea vuoden 2020 aikana, joka on jonkin verran suuria korkeakoulukaupunkeja matalampi arvo, mutta ylittää selvästi pienempien kaupunkien ja maaseudun perustoimeentulotukea saaneen väestön osuuden.

Perustoimeentulotukimenot kasvoivat keskisuurissa kaupungeissa 2010-luvun aikana noin 21 miljoonalla eurolla eli 17,8 prosentilla. Samaan aikaan keskisuurten kaupunkien väestö kuitenkin supistui: asukasta kohden perustoimeentulotukimenot kasvoivat 21,4 prosentilla. Kasvua voi pitää huomattavana, sillä suurissa kaupungeissa perustoimeentulotukimenot kasvoivat asukasta kohden samaan aikaan vain 6,7 prosentilla². Keskisuurissa kaupungeissa perustoimeentulotukimenot ja perustoimeentulotukea saavien asuntokuntien määrän kasvu perustui etenkin vuosien 2016–2017 aikana tapahtuneeseen kasvuun; perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikutti keskisuurten kaupunkien toimeentulomenoihin erittäin voimakkaasti.

Keskisuurten kaupunkien voisi väittää jääneen aluekehityksessä ja toimeentulotukimenojen kehityksessä väliinputoajan asemaan. Keskisuurten kaupunkien väestö supistui 2010-luvulla (työikäinen väestö supistui erityisen voimakkaasti) ja työllisten ja työpaikkojen määrä väheni voimakkaasti 2010-luvulla. Vaikka työttömienkin määrä supistui

² On huomionarvoista, että asuntokuntien määrä kasvoi keskisuurissa kaupungeissa 2010-luvulla huolimatta väestön pienenemisestä johtuen yksinasuvien osuuden kasvusta.

2010-luvulla, itse työttömyysaste laski vain hieman, sillä samaan aikaan työvoima supistui merkittävästi. Samaan aikaan vuokralla asuvien talouksien osuus kohosi suurten korkeakoulukaupunkien tasolle ja asumistukimenot asukasta kohden nousivat erittäin korkeiksi (96€/as. 2010; 228€/as. 2019). On myös huomionarvoista, että esimerkiksi työttömyysaste oli vuonna 2019 selvästi korkein kuntaryhmistä juuri keskiuurissa kaupungeissa. Osin heikkoa kehitystä selittää keskiuurten kaupunkien kokema talouden rakennemuutos etenkin teollisuuden merkityksen vähenemisen myötä. Keskiuuret kaupungit eivät ole hyötynneet suurten kaupunkien tavoin vahvan kasvun ja kehityksen tuomista alueen elinvoimaa ja aluetaloutta vahvistavista tekijöistä, mutta samalla perustoimeentulotukimenot kasvoivat huomattavasti voimakkaammin kuin suurissa korkeakoulukaupungeissa.

Pienissä kaupungeissa asui 8,1 prosenttia kaikista perustoimeentulotukea saaneista asuntokunnista ja pieniin kaupunkeihin maksettiin 47,7 miljoonaa euroa perustoimeentulotukea. Asukasta kohden perustoimeentulotukimenot olivat pienissä kaupungeissa huomattavasti suurempia kaupunkeja matalammat: vuonna 2019 perustoimeentulotukimenot olivat asukasta kohden 83 euroa (vrt. keskiuuret kaupungit 126 euroa/as. ja suuret korkeakoulukaupungit 176 euroa/as.). Toisaalta pienten kaupunkien toimeentulotukimenot olivat asukasta kohden laskettuna korkeammat kuin maaseutumaisissa kunnissa tai omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa.

Pienissä kaupungeissa toimeentulotukimenot laskivat 2010-luvulla 8,5 miljoonalla eurolla eli 15,2 prosentilla. Kehitys poikkeaa merkittävästi suuremmista kaupungeista, joissa menot kasvoivat merkittävästi 2010-luvulla. Toimeentulotuen siirto Kelalle kasvatti pienten kaupunkien menoja 2,4 miljoonalla eurolla vuosien 2016-2017 välillä. Vuoden 2017 jälkeen toimeentulotukimenot ovat jälleen laskeneet pienissä kaupungeissa. On kuitenkin huomionarvoista, että pienten kaupunkien väestö supistui voimakkaasti vuosien 2010-2019 aikana; toimeentulotukimenot supistuivat asukasta kohden laskettuna 9 prosentilla, mutta työikäistä väestöä kohden laskettuna pienten kaupunkien toimeentulotukimenot kasvoivat 1,3 prosentilla.

Vaikka toimeentulotukimenot laskivat pienissä kaupungeissa, laajempi toimintaympäristön kehitys oli pienissä kaupungeissa heikkoa. Pienten kaupunkien väestönkehitys ja etenkin työikäisen väestön kehitys on ollut erittäin negatiivista 2010-luvulla, jolloin myös työpaikkojen määrä väheni voimakkaasti. Merkittävä osa menojen pienenemisestä selittyy myös eläköitymisillä, ei niinkään huono-osaisuuden vähentymisellä: pienissä kaupungeissa, joissa merkittävä osa väestöstä on eläkeiässä, eläkeläisten pienituloisuus voi olla huomattavasti keskeisempi huono-osaisuuden ongelma kuin toimeentulotukimenojen kasvu. Lisäksi on huomionarvoista, että samalla kun toimeentulotukimenot vähenivät asukasta kohden laskettuna pienissä kaupungeissa, asumistukimenot kasvoivat voimakkaasti myös pienissä kaupungeissa. Oletettavasti toimeentulotukimenot laskevat myös

vastaisuudessaan pienissä kaupungeissa jo yksin väestönkehityksen takia, mutta tämä ei välttämättä kerro ryhmän kuntien huono-osaisuuden vähenemisestä.

Maaseutumaisiin kuntiin maksettiin vain 3,9 prosenttia koko maan perustoimeentulotukimenoista ja maaseutumaisissa kunnissa asui vain 5,2 prosenttia koko maan toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Perustoimeentulotukimenot olivat maaseutumaisissa kunnissa vähäisiä asukasta kohden laskettuna muihin kuntaryhmiin verrattuna: asukasta kohden toimeentulotukimenot olivat vain 86 euroa. Maaseutumaisissa kunnissa asuvista asutokunnista perustoimeentulotukea sai vain 6,2 prosenttia asutokunnista, joka on myös tarkastelun kuntaryhmistä selvästi matalin osuus.

Perustoimeentulotukimenot vähenivät voimakkaasti maaseutumaisissa kunnissa 2010-luvun aikana. Vuosien 2010–2019 aikana maaseutumaisten kuntien perustoimeentulotukimenot laskivat 8 miljoonalla eurolla, eli 22,3 prosentilla. Muista kuntaryhmistä poiketen maaseutumaisissa kunnissa perustoimeentulotukimenot eivät kasvaneet vuosien 2016–2017 välillä, jolloin perustoimeentulotuki siirtyi Kelalle; tätä eroa voi pitää merkittävänä, sillä muissa kuntaryhmissä menot kasvoivat voimakkaasti vuosien 2016–2017 aikana. Perustoimeentulotukea saaneiden asutokuntien määrä laski taas noin kymmenellä prosentilla; joskin on huomionarvoista, että maaseutumaisissa kunnissa asutokuntien määrä laski samaan aikaan voimakkaasti.

Asukasta kohden laskettuna perustoimeentulotukimenot laskivat maltillisemmin maaseutumaisissa kunnissa, sillä näissä kunnissa väestö supistui erittäin voimakkaasti 2010-luvulla. Asukasta kohden laskettuna toimeentulotukimenot vähenivät maaseutumaisissa kunnissa 13,7 prosentilla, mutta jos toimeentulotukimenot suhteutetaan työikäiseen väestöön, menot laskivat vain 3,8 prosentilla. Maaseutumaiset kunnat olivat kuitenkin ainoa kuntaryhmä, jossa toimeentulotukimenot laskivat myös työikäiseen väestöön suhteutettuna 2010-luvulla. Tätä selittää etenkin vuosien 2016–2017 muutoksen maltillinen vaikutus; perustoimeentulotuki kasvoi työikäiseen väestöön suhteutettuna kaikissa muissa kuntaryhmissä jo yksin vuosien 2016–2017 vaikutuksesta.

Toimeentulotukimenojen laskun tulkinta on kaksinainen maaseutumaisissa kunnissa. Toisaalta maaseutumaiset kunnat olivat ainoa kuntaryhmä, jossa toimeentulotukimenot laskivat suhteutuksesta huolimatta, jonka lisäksi maaseutumaisten kuntien tulot, työllisyysaste ja työttömyysaste ovat vahvistuneet 2010-luvulla. Toisaalta maaseutumaisten kuntien väestö supistui voimakkaasti ja työikäinen väestö erittäin voimakkaasti 2010-luvulla; lisäksi työllisten määrä laski erittäin voimakkaasti maaseutumaisissa kunnissa, vaikka työllisyysaste vahvistuikin. Lisäksi esimerkiksi asumistukimenot yli kaksinkertaistuivat myös maaseutumaisissa kunnissa 2010-luvulla. Maaseutumaisten kuntien ikärakenne ”harmaantui” voimakkaasti 2010-luvun aikana ja kuntien eläkeikäisen väestön osuus on hyvin korkea. Tässä mielessä toimeentulotukimenojen kehityksen seuraamisen relevanssi vähenee vuosi vuodelta maaseutumaisissa kunnissa etenkin huono-osaisuuden mittarina.

Taulukko 3. Kuntaryhmien toimintaympäristö ja toimintaympäristön muutokset (Tilastokeskus 2021a-g; Kela 2021d, 2021f; Työ- ja elinkeinoministeriö 2021)

	Suuret korkea- koulu- kaupungit	Kehys- kunnat, ei okt- valtainen	Kehys- kunnat, okt-valtai- nen	Keski- suuret kaupungit	Pienet kaupungit	Maaseutu
Toimeentulotuki						
Toimeentulotukimenot/as 2019 (€)	176	143	73	126	83	56
Toimeentulotuki, muutos 2010–2019 (%)	18,30 %	36,50 %	8,60 %	17,80 %	-15,20 %	-22,30 %
Toimeentulotuki/as. muutos 2010–2019 (%)	6,70 %	28,00 %	4,60 %	20,60 %	1,00 %	-13,70 %
Väestön kehitys						
Väestönmuutos 2010–2019 (%)	10,80 %	6,60 %	3,90 %	-2,30 %	-6,80 %	-9,90 %
Nettomuutto maan sisältä 2010–2019 (/1000as.)	91 597 (4,1)	7 136 (3,1)	4 111 (0,6)	-31 633 (-2,8)	-33 476 (-5,6)	-38 194 (-7,2)
Nettomuutto ulkomailta (/1000as.) 2010–2019	88 025 (3,9)	4 221 (1,9)	6 955 (1,0)	29 212 (2,5)	13 012 (2,2)	10 600 (2,0)
Työllisten nettomuutto (/1000as.) 2010–2018	37 262 (2,1)	4 513 (2,5)	13 904 (2,5)	-8 536 (-0,9)	-6 321 (-1,3)	-6 833 (-1,6)
Työikäisen väestönmuutos (%) 2010–2019	6,30 %	-0,80 %	-2,40 %	-10,40 %	-16,20 %	-19,20 %
Elinvoima						
Työpaikkakehitys 2010–2018 (%)	7,90 %	8,70 %	3,30 %	-5,10 %	-6,50 %	-8,60 %
Aloittaneet yritykset 2010–2019 /1000 asukasta	6,7	5,1	5,1	4,5	4,4	4,5
Työllisyysaste 2019	71,30 %	75,90 %	77,60 %	70,30 %	71,10 %	71,50 %
Työllisyysasteen muutos 2010–2019 (%-yksikköä)	2,10 %	2,90 %	3,60 %	3,40 %	4,90 %	5,40 %
Työllisten määrän muutos 2010–2019	9,00 %	3,50 %	2,50 %	-4,30 %	-7,90 %	-9,90 %
Työttömyysaste 2019	10,10 %	8,00 %	7,40 %	11,40 %	9,90 %	9,70 %
Työttömyysasteen muutos 2010–2019 (%-yksikköä)	0,04 %	-0,40 %	-0,60 %	-0,70 %	-1,70 %	-1,50 %
Työttömien määrän muutos 2010–2019	9,40 %	-2,00 %	-5,90 %	-10,30 %	-22,80 %	-23,60 %

	Suuret korkea- koulu- kaupungit	Kehys- kunnat, ei okt- valtainen	Kehys- kunnat, okt-valtai- nen	Keski- suuret kaupungit	Pienet kaupungit	Maaseutu
Tulojen muutos 2010–2019	31,50 %	27,60 %	27,20 %	17,90 %	15,70 %	14,00 %
Kuntatalous						
Kunnallisverojen muutos 2010–2019	25,20 %	26,20 %	27,80 %	18,00 %	14,10 %	12,90 %
Kunnallisverot/asukas, muutos 2010–2019	13,00 %	18,40 %	23,00 %	20,70 %	22,40 %	25,30 %
Asuminen						
Vuokralla asuvien osuus (%)	38 %	24 %	13 %	24 %	17 %	14 %
Vuokralla asuvien määrän muutos	21,30 %	20,50 %	12,90 %	6,00 %	-2,50 %	-13,10 %
Asumistukimenot/asukas, 2019	434	197	101	228	127	81
Asumistukimenot/asukas, muutos 2010–2019	286 %	235 %	222 %	237 %	208 %	206 %
Asumismenot asumistuen jälkeen % asumistukeen vaikuttaneista tuloista 2019 (ka.)	30,80 %	31,60 %	25,50 %	26,10 %	22,40 %	20,20 %
Asumismenot asumistuen jälkeen (% asumistukeen vaikuttaneista tuloista, ka.) muutos 2010–2019	-2,5 %-yksikköä	-5,1 %-yksikköä	-7,9 %-yksikköä	-5,1 %-yksikköä	-7,0 %-yksikköä	-7,6 %-yksikköä

Toimintaympäristötekijöiden yhteys perustoimeentulotukeen kuntatasolla tilastollisen monimuuttuja-analyysin valossa

Perustoimeentulotuen kehityksen ja toimintaympäristön muutosten keskinäistä kytkeä 2010-luvulla tarkasteltiin tarkemmin kuntatasoisesti tilastollisena monimuuttuja-analyysinä lineaarisena regressiona. Perustoimeentulotuen menojen ja tukea saavien kotitalouksien muutosten ja toimintaympäristöä kuvaavien indikaattoreiden, koulutustason, terveyden, asumisen, muuttoliikkeen, työllisyyden sekä muun tulonsiirtojärjestelmän vuositasoisten muutosten keskinäinen tarkastelu tuo ilmi perustoimeentulotuen luonteen kotitalouskohtaisena viimesijaisena etuutena. Tämän vuoksi toimintaympäristöä kuvaavien indikaattoreiden ja perustoimeentulotuen keskinäinen yhteys näyttää erittäin heikkona. Perustoimeentulotuen tarve realisoituu vasta, kun ensisijaiset etuudet tai muut kotitalouskohtaiset toimeentulon lähteet eivät ole riittävät. Tämä nostaa erityisesti

ikärakenteen ja paikalliset elinkustannukset keskeisiksi tekijöiksi kuntatason perustoimeentulotukimenoja määrittävinä tekijöinä.

Huomioitavaa on, että analyysin tulokset eivät kerro toimintaympäristöä kuvaavien tekijöiden yhteydestä yksilön todennäköisyyteen päätyä toimeentulotuen piiriin. Tulokset eivät näin ollen sulje pois, etteikö hyvinvointia lisäämällä voida tai ole tarkoituksenmukaista vaikuttaa perustoimeentulotuen tarvetta vähentävästi. Tarkastelu sen sijaan ensi sijassa vahvistaa edellä esitettyjä havaintoja siitä, miten perustoimeentulotuen kuntatasoisten menojen ja perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrän kehityksen taustalla oleva dynamiikka riippuu voimakkaasti kunnan yksilöllisestä toimintaympäristöstä. Positiiviset muutokset toimintaympäristöä kuvaavissa mittareissa eivät välttämättä vähennä toimeentulotuen tarvetta kuntatasolla, mikä vaikeuttaa kyseisten mittareiden hyödyntämistä suoranaisesti perustoimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa kunnissa.

Asuminen on yhteydessä perustoimeentulotukimenojen ja tukea saavien kotitalouksien määrän kehitykseen kuntatasolla, mikä on havaittavissa niin perustoimeentulotukimenoja tarkasteltaessa suhteessa 15-64-vuotiaaseen väestöön kuin menojen ja kotitalouksien määrän tarkasteluna absoluuttisin arvoin verrattuna vuosien 2010-2019 keskiarvoon. Asumista ja asumisen kustannuksia kuvaavista analyysiin valikoiduista indikaattoreista vuokra-asuminen, yhden hengen kotitaloudet, yleisen asumistuen saajien keskimääräiset asumismenot, asumismenot asumistuen jälkeen % asumistukeen vaikuttaneista tuloista ovat kaikki jossain määrin tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä perustoimeentulotuen kehitykseen. Näistä muissa kuin arava tai korkotukivuokra-asunnoissa vuokralla-asuvien vuositasoisen muutokset olivat vahvimmin positiivisesti yhteydessä perustoimeentulotukeen yleisen asumistuen ohella. Lisäksi on havaittavissa yhteyttä työllisyyden ja työttömyyden muutoksilla perustoimeentulotukimenojen muutoksiin siten, että työllisyystilanteen parantuessa menot laskevat ja työttömyyden kasvaessa lisääntyvät. Positiivista yhteyttä perustoimeentulotuen muutoksiin on havaittavissa myös sairauspäivärahan saajien sekä enintään toisen asteen suorittaneiden osalta perustoimeentulotuen muutoksia absoluuttisin arvoin tarkasteltuna, ei siis suhteutettuna työikäiseen väestöön kunnissa.

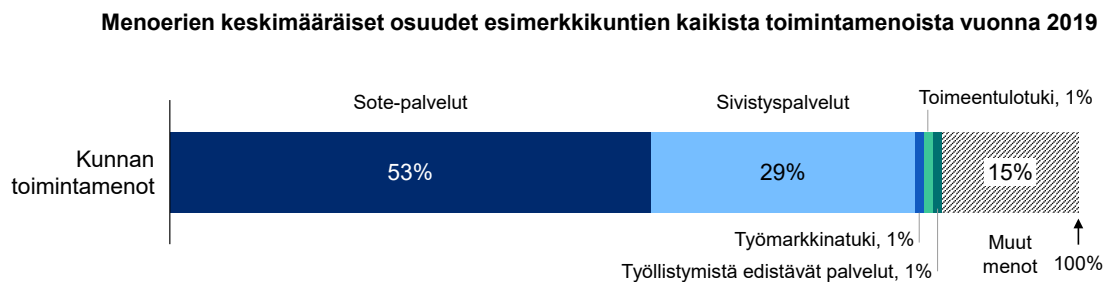
Huomioitavaa on, että kuntien toimeentulotukea kuvastavat indikaattorit onnistuvat selittämään parhaimmillaan vain 10 % perustoimeentulotukimenojen muutoksista suhteessa työikäiseen väestöön. Lineaarisen regression mallien luotettavuuden osalta on huomiotavaa, että mallit ennustavat heikosti erityisesti perustoimeentulomenojen ja tukea saavien kotitalouksien kehitystä suurissa korkeakoulukaupungeissa, mutta myös muutamissa keskisuurissa kaupungeissa ja kehyskunnissa. Lisäksi muutamissa maaseudun kunnista perustoimeentulotukimenot olivat ennen vuotta 2016 selkeästi suuremmat suhteutettuna työikäiseen väestöön, mitä malli ennustaa.

3.3 Perustoimeentulotukimenojen merkitys kuntien taloudelle

Tarkastelimme esimerkkikuntien vuoden 2019 taloustietojen pohjalta sitä, miten suuri osuus kuntien kokonaistoimintamenoista kuluu perustoimeentulotukeen sekä toimeentulotukitarpeen kannalta keskeisiin etuuksiin ja palveluihin. Aikaisempien tutkimusten perusteella tiedetään, että perustoimeentulotukea saavista henkilöistä moni saa myös Kelan työttömyysetuuksia ja on näin ollen työvoimapoliittisten toimenpiteiden alaisena. Tästä näkökulmasta tarkastelimme kuntien omien työllisyyspalvelujen, kuntouttavan työtoiminnan, palkkatukityöllistämisen, nuorten työpajojen ja aikuissosiaalityön kuntakohtaisia kustannuksia sekä työmarkkinatuen kuntaosuuksia.

Keskimäärin esimerkkikuntien toimintamenoista hieman yli puolet kului sosiaali- ja terveyspalveluihin ja noin kolmannes sivistystoimen palveluihin (Kuva 10). Toimeentulotuen (perustoimeentulotuen kuntaosuus, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki), työmarkkinatuen kuntaosuuden sekä työllistämistä edistävien toimien (kunnan omat työllisyyspalvelut, kuntouttava työtoiminta, palkkatukityöllistäminen ja nuorten työpajat) osuus esimerkkikuntien kaikista toimintamenoista oli keskimäärin yhden prosentin.

Kuva 10. Sosiaali- ja terveyspalvelujen, sivistystoimen palvelujen, toimeentulotukimenojen, työmarkkinatuen kuntaosuuden, työllistämistä edistävien palvelujen sekä muiden menojen osuus esimerkkikuntien kaikista toimintamenoista keskimäärin vuonna 2019. (Kuntien itsetoimittamat tiedot sekä toimintakertomukset)



Kuntakohtaiset toimintamenot³ ja niiden suhteelliset osuudet kuntien kaikista toimintamenoista on esitetty Taulukossa 4. Työllistämistä edistävien palvelujen osalta esitetyt luvut ovat suuntaa antavia, sillä kuntien välillä oli eroja esimerkiksi siinä, mitä kustannuksia

³ Käytännössä perustoimeentulotuen kuntaosuus ei ole toimintameno, koska se vähennetään peruspalveluiden valtionosuuksista. Olemme kuitenkin tässä yhteydessä suhteuttaneet nämä kustannukset kunnan toimintamenoihin.

ne raportoivat työllisyyspalvelujen alla. Työllistymistä edistävien palvelujen (ml. kuntouttavan työtoiminta) osalta on käytetty kuntien tietopyynnössä raportoimia kunnille toiminnasta koituneita kustannuksia. Vantaan ja Harjavallan tiedot kuntouttavan työtoiminnan kustannuksista puuttuvat. Lisäksi Vantaan työllistämistä edistävien palvelujen sekä aikuis-sosiaalityön kustannukset on arvioitu kaupungin vuoden 2019 tilinpäätöksen mukaan. Kuntien kokonaistoimintamenot sekä sote- ja sivistyspalvelujen kustannukset on poimittu kuntien vuoden 2019 toimintakertomuksista tai tilinpäätöksistä. Kuntien toimintamenoista suurin osa kuluu sosiaali- ja terveystalouteen sekä sivistyspalveluihin. Perustoimeentulotukimenot muodostivat korkeimmillaan 1,5 prosenttia (Vantaa) ja matalimmillaan 0,4 prosenttia (Pudasjärvi) esimerkkikuntien kaikista toimintamenoista. Kokonaisuudessaan toimeentulotukimenojen (sisältäen myös täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen) osuus oli korkeimmillaan 1,8 prosenttia (Vantaa) ja matalimmillaan 0,5 prosenttia (Asikkala ja Pudasjärvi). Vastaavasti työmarkkinatuen kuntaosuuden osuus esimerkkikuntien kokonaismenoista liikkui 2,1 prosentin (Joensuu) ja 0,4 prosentin (Pudasjärvi) välillä. Työllisyyttä edistävien palvelujen menot olivat suhteellisesti korkeimmat Kemissä (1,8% kaikista toimintamenoista) ja matalimmat Asikkalassa (0,4 %).

Taulukko 4. Esimerkkikuntien toimintamenot vuonna 2019. Vantaan ja Harjavalan tiedot kuntouttavan työtoiminnasta puuttuvat. Pudasjärven sote- ja sivistyspalvelujen kustannukset puuttuvat. (Kuntien itsetoimittamat tiedot sekä toimintakertomukset)

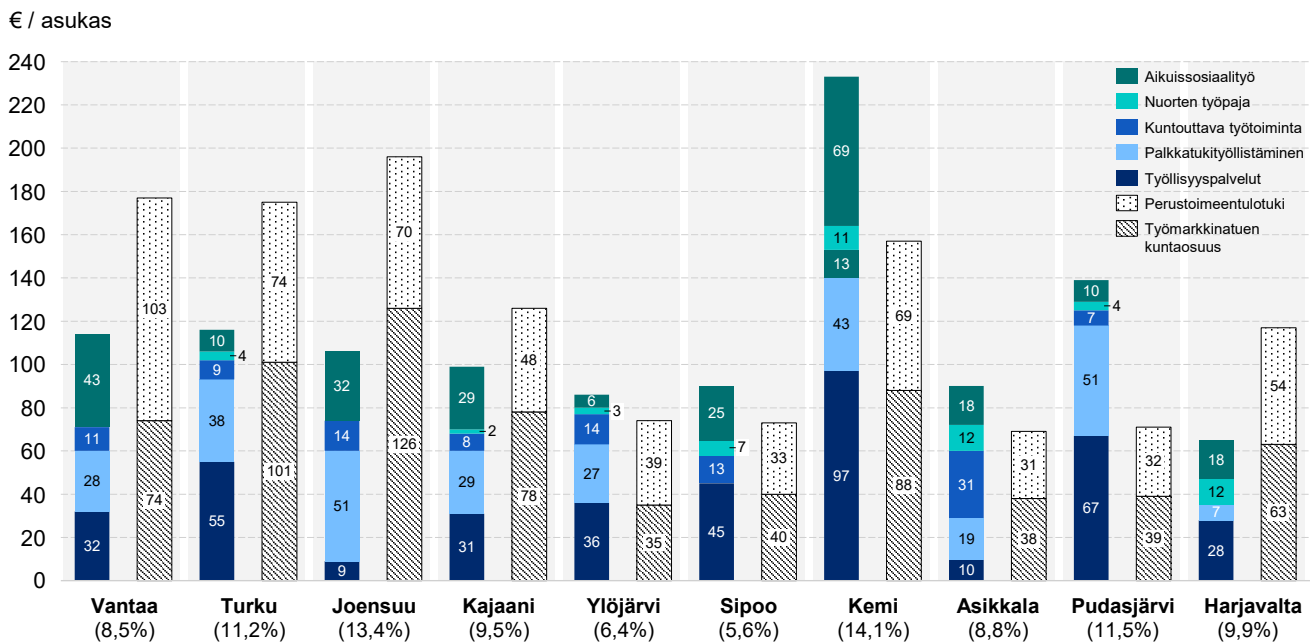
	Toimintamenot 2019	Sote-palvelut	Sivistys- ja hyvinvointipalvelut	Perustoimeentulotukimenot, kuntaosuus	Kunnan toimeentulotukimenot (TTT) yht.	Työmarkkinatuen (TMT) kuntaosuus	Työllistymistä edistävät palvelut	TTT, aikuis-sosiaalityö, TMT ja työllisyyspalvelut yht.
Vantaa	1,6 MRDE	42% (670M€)	29% (470M€)	1,5% (24,2M€)	1,8% (29M€)	1,1% (17,4M€)	0,9% (14M€)	4,4% (70M€)
Turku	1,3 MRDE	53% (715M€)	25% (334M€)	1,1% (14,3M€)	1,2% (15,7M€)	1,4% (19,4M€)	1,3% (17,9M€)	4,1% (55M€)
Joensuu	466M€	53% (246M€)	31% (144M€)	1,1% (5,3M€)	1,3% (5,9M€)	2,1% (9,7M€)	1,0% (4,6M€)	4,9% (22,6M€)
Kajaani	298M€	47% (139M€)	24% (70M€)	0,6% (1,8M€)	0,7% (2,1M€)	1,0% (2,9M€)	0,7% (2,2M€)	2,8% (8,2M€)
Ylöjärvi	197M€	50% (99M€)	33% (66M€)	0,7% (1,3M€)	0,7% (1,4M€)	0,6% (1,1M€)	1,1% (2,1M€)	2,5% (4,9M€)
Sipoo	138M€	50% (69M€)	41% (56M€)	0,5% (0,7M€)	0,6% (0,9M€)	0,6% (0,8M€)	0,7% (1,0M)	2,3% (3,2M€)
Kemi	160M€	62% (99M€)	27% (43M€)	0,9% (1,4M€)	1,0% (1,7M€)	1,1% (1,8M€)	1,8% (2,9M€)	4,9% (7,8M€)
Asikkala	52M€	57% (30M€)	24% (12M€)	0,5% (0,3M€)	0,5% (0,3M€)	0,6% (0,3M€)	0,4% (0,2M€)	1,8% (1,0M)
Pudasjärvi	70M€	Tiedot puuttuvat	Tiedot puuttuvat	0,4% (0,3M€)	0,5% (0,3M€)	0,4% (0,3M€)	1,7% (1,2M€)	1,8% (1,9M€)
Harjavalta	52M€	61% (32M€)	24% (13M€)	0,7% (0,4M€)	0,8% (0,4M€)	0,8% (0,4M€)	0,5% (0,2M€)	2,4% (1,2M€)

Vuonna 2019 esimerkkikuntien työllistymistä edistävien palvelujen, aikuissosiaalityön ja kunnan maksamien etuuksien (toimeentulotuki ja työmarkkinatuen kuntaosuus) yhteenlaskettu osuus kunnan kokonaistoimintamenoista oli korkeimmillaan noin viisi prosenttia kokonaismenoista (Joensuu ja Kemi) ja alimmillaan noin kaksi prosenttia (Asikkala). Vantaa oli esimerkkikunnista ainoa, jossa perustoimeentulotuen kuntaosuus oli vuonna 2019 suurempi kuin kunnan maksamat työmarkkinatuen kuntaosuudet.

Tarkastelimme esimerkkikuntien vuoden 2019 työllistymisen edistämisen kustannuksia sekä kunnan maksamia etuuksia myös asukaskohtaisesti (Kuva 11). Korkeimman

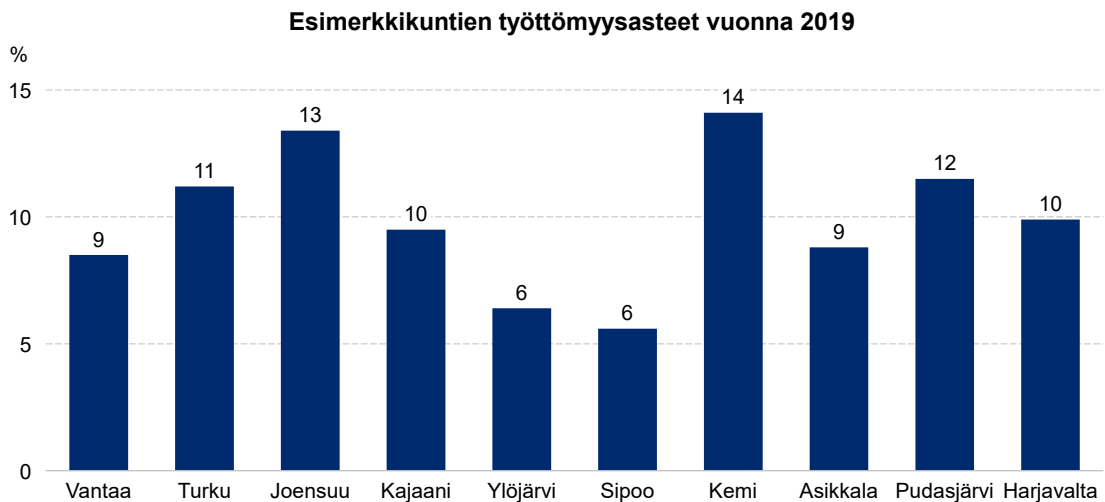
työttömyysasteen Kemi käytti myös eniten rahaa asukasta kohden työllisyyttä edistäviin palveluihin. Joensuussa, jossa oli esimerkkikuntien toiseksi korkein työttömyys, kunnan maksamien perustoimeentulotuen ja työmarkkinatuen kustannukset olivat kaikista esimerkkikunnista korkeimmat.

Kuva 11. Esimerkkikuntien työllistymisen edistämisen palvelujen, työmarkkinatuen kuntaosuuden ja perustoimeentulotuen kuntaosuuden kustannukset vuonna 2019 asukasta kohden. Kunnan vuoden 2019 työttömyysaste suluissa. Harjavallan tiedot kuntoutuksen työtoiminnan osalta puuttuvat. Vantaan ja Joensuun nuorten työpajatoiminnan kustannukset puuttuvat. (Kuntien itsetoimittamat tiedot ja toimintakertomukset)



Esimerkkikuntien työllisyyttä edistävien palvelujen kustannusten jakautumisessa on kuntien itseraportoimana havaittavissa eroja (Kuva 11). Joensuussa huomattava osa kustannuksista menee palkkatukityöllistämiseen, kun taas esimerkiksi Kemissä, Turussa ja Sipoossa suurin osa kustannuksista kohdentuu kunnan omiin työllisyyspalveluihin. Palvelujen kustannuksia on syytä tulkita suuntaa antavina enemmän kuin vertailutietona: kunnilla on eroavia käytäntöjä siinä, mitä kaikkea toimintaa kunkin työllistämistä edistävän palvelun alle on kustannusten valossa määritelty. Kunnan maksamat perustoimeentulotukimenuot olivat asukasta kohden korkeimmat Vantaalla ja matalimmat Asikkalassa. Kuntien työttömyysasteet on esitetty kuvassa 12.

Kuva 12. Kuntien työttömyysasteet (Tilastokeskus 2021b)



Lopuksi vertailimme esimerkkikuntien asukaskohtaisten kunnan maksamien perustoimeentulotuen menojen sekä perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrän muutosta vuosina 2015–2019. Teimme saman vertailun myös työmarkkinatuen kuntaosuuden ja sen saajien kehitykselle. Menojen ja saajien suhteelliset muutokset on esitetty alla Taulukossa 5. Vuosien 2015–2019 välillä asukaskohtaiset perustoimeentulotukimenot kasvoivat esimerkkikunnista voimakkaimmin Turussa ja Sipoossa, joissa molemmissa myös perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä lisääntyi voimakkaasti. Taulukossa tarkasteltava aikajakso pitää sisällään perustoimeentulotuen Kelasiirron vuosien 2016 ja 2017 välillä. Esimerkkikunnissa perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä nousi tällä ajanjaksolla (eli Kela-siirron jälkeen) keskimäärin 24 prosenttia. Muutos oli pienin Kemissä, jossa kasvu oli 12 prosenttia ja suurin Turussa, jossa se oli 46 prosenttia. Tämä nousu on sittemmin suurelta osin tasaantunut, ja saajien määrä kääntynyt laskuun Joensuussa, Kajaanissa, Kemissä, Vantaalla ja Ylöjärvellä.

Taulukko 5. Esimerkkikuntien perustoimeentulotukimenojen (PTT), perustoimeentulotukea saaneiden asuntokuntien, työmarkkinatukimenojen (TMT) sekä työmarkkinatukea saaneiden asukkaiden suhteellinen muutos vuosina 2015-2019. Lähde: Kelasto ja Sotkanet

	PTT-menojen muutos '15-'19 (per asukas)	PTT-saajien ¹ määrän muutos '15-'19	TMT-menojen muutos '15-'19 (per asukas)	TMT-saajien määrän muutos '15-'19
Vantaa	-11 %	32 %	-16 %	13 %
Turku	34 %	52 %	-23 %	-8 %
Joensuu	-3 %	15 %	16 %	19 %
Kajaani	0 %	9 %	5 %	0 %
Ylöjärvi	3 %	19 %	-37 %	-19 %
Sipoo	22 %	42 %	24 %	40 %
Kemi	-21 %	-3 %	-16 %	-18 %
Asikkala	4 %	42 %	-14 %	-17 %
Pudasjärvi	-10 %	26 %	18 %	-14 %
Harjavalta	15 %	32 %	-16 %	13 %

1) Perustoimeentulotukea saavat kotitaloudet.

Esimerkkikuntien edustajien kanssa tehdyt haastattelut antavat viitteitä siitä, mikä osaltaan selittää Turun ja Sipoon voimakasta muutosta: Turussa perustoimeentulotuen myöntämisen kriteerit olivat tiukat ja on todennäköistä, että Kela-siirto toi perustoimeentulotuen aikaisempaan useamman turkulaisen saataville. Lisäksi asumiskustannukset ovat viime vuosina nousseet Turussa suhteellisen nopeasti, joka osaltaan on vaikuttanut toimeentulotukitarpeeseen. Sipoossa perustoimeentulotukimenojen ja sen saajien kasvun takana on todennäköisesti nopea väestönkasvu (koko maan toiseksi nopeinta vuosina 2012–2019) ja tähän liittyvä väestöpohjan laajeneminen.

4 Toimeentulotuen seuranta kunnissa ja kuntien mahdollisuudet vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen

Selvityksen yhtenä keskeisenä tutkimuskysymyksenä oli kartoittaa miten kunnat kokevat mahdollisuutensa vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen ja sitä myöten toimeentulotukimenoihin. Asiaa selvitettiin osana kaikkiin manner-Suomen kuntiin lähetettyä kyselyä sekä esimerkkikuntien talousjohtajien (7 kpl) ja aikuissosiaalityön johtajien (8 kpl) haastatteluilla. Myös sähköinen kysely kohdistettiin kuntien talousjohtajille tai vastaavassa asemassa toimiville sekä kuntien aikuissosiaalityön johtajille tai johtaville sosiaalityöntekijöille. Lisäksi kysely lähetettiin kuntayhtymille, jotka vastaavat useamman kunnan alueella sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kyselylinkki lähetettiin näillä kriteereillä 570 henkilölle mutta vastaanottajilla oli myös mahdollisuus jakaa kyselyä oman organisaation sisällä eteenpäin. Kyselyyn vastanneista kunnista kuudesta saatiin kaksi vastausta. Kyselyyn vastasi yhteensä 100 henkilöä, joiden toimialueet sekä kunnan koko on esitelty Taulukossa 6.

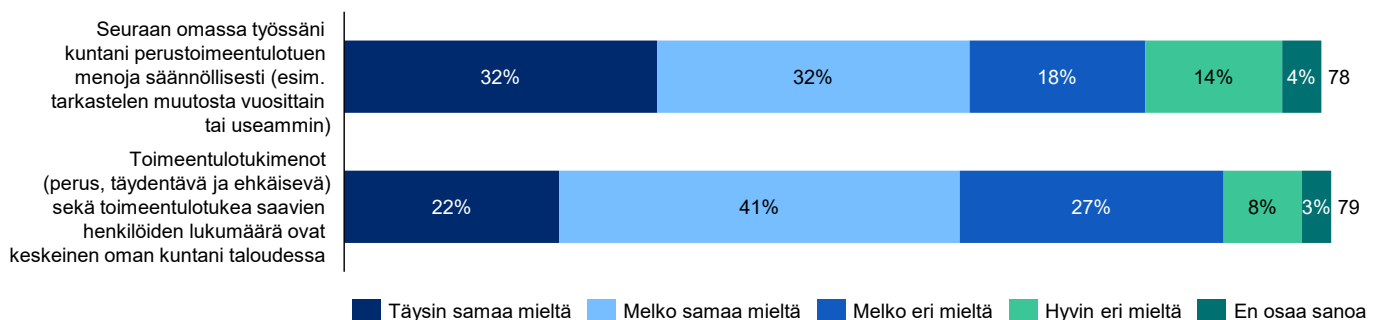
Taulukko 6. Kyselyyn vastanneiden taustat sekä kunnan asukasluku. (Kuntakysely 2021)

Kuntakyselyyn vastanneiden taustat	N	Osuus
Vastaajan toimialue		
Kunnan taloustoiminnot	15	15 %
Kunnan sosiaalityö	63	63 %
Kuntayhtymän sosiaalityö	22	22 %
Vastaajan kunnan asukasluku		
Suuri kunta, yli 50 000 asukasta	12	12 %
Keskisuuri kunta, 10 000-50 000 asukasta	15	15 %
Pieni kunta, alle 10 000 asukasta	51	51 %
Kuntayhtymä	22	22 %
Yhteensä	100	100 %

Vastaajista kaksi kolmasosaa työskenteli kuntien sosiaalipalveluissa. Kuntien talousjohtajia tai hallintojohtajia vastaajista oli 15 prosenttia ja reilu viidennes vastauksista tuli kuntayhtymän työntekijöiltä. Yli puolet vastaajista oli kunnista, joiden asukasluku oli alle 10 000. Yli 50 000 asukkaan kunnista saatiin 12 prosenttia vastauksista.

Ensimmäiseksi vastaajilta (pois lukien kuntayhtymien vastaajat) kysyttiin, seuraisitko vastaajat omassa työssään kunnan perustoimeentulotuen menoja ja oliko toimeentulotukea saavien määrä keskeinen kuntataloudessa seurattavat mittari (Kuva 13). Vastaajista vajaa kaksikolmasosaa (64%) seurasi perustoimeentulotukimenoja ainakin jollain tasolla säännöllisesti. Lähes yhtä monen vastaajan (63%) mukaan perustoimeentulotuki mukaan toimeentulotukimenot ja toimeentulotukea saavien henkilöiden lukumäärä olivat keskeinen kuntataloudessa seurattava mittari.

Kuva 13. Toimeentulotuen seuraaminen osana työtehtäviä. Vain kunnissa työskentelevät vastaajat, % vastaajista. (N=78) (Kuntakysely 2021)



Tarkastelimme kysymystä toimeentulotukimenojen seuraamisesta myös kunnan koon mukaan. Suurten kuntien vastaajista yli 90 prosenttia (11/12) kertoi seuraavansa perustoimeentulotukimenoja työssään jollain tapaa säännöllisesti (täysin tai melko samaa mieltä). Keskisuurten kuntien vastaajista sama osuus oli vain hieman yli 50 prosenttia (8/15) ja pienten kuntien vastaajista noin 60 prosenttia (31/51). Suurten kaupunkien vastaajista vajaa 70 prosenttia (8/12) oli täysin tai melko samaa mieltä siitä, että toimeentulotukimenot ja toimeentulotukea saavien henkilöiden lukumäärä oli keskeinen oman kunnan taloudessa seurattava mittari. Keskisuurten ja pienten kuntien osalta vastaavat osuudet olivat 60 prosenttia (9/15) ja 63 prosenttia (32/51).

Vastausten perusteella perustoimeentulotukimenojen seuraaminen kunnissa on vähentynyt Kela-siirron myötä. Yli puolet kuntien talous- tai sosiaalitoimissa työskennelleistä vastaajista (43/78) vastasi, että perustoimeentulotuen menoja seurattiin kunnassa ennen Kela-siirtoa tarkemmin kuin nykyään ja vain hieman yli kymmenen prosenttia (13/78)

vastasi, että niitä seurattiin yhtä tarkasti kuin tälläkin hetkellä. Noin viidesosa vastaajista (20/78) ei osannut sanoa oliko menojen seuraamisessa tapahtunut muutosta Kela-siirron seurauksena.

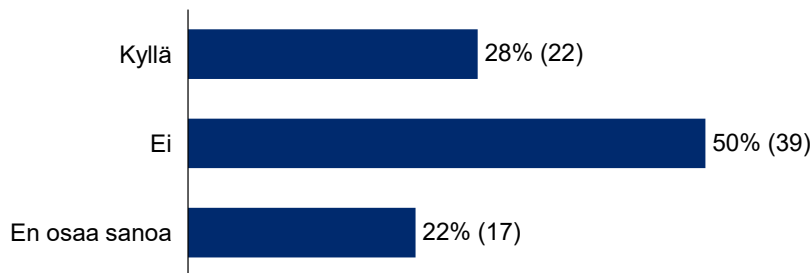
Myös esimerkkikuntien talousjohtajille ja aikuissosiaalityön johtajille kohdennetuissa haastatteluissa selvitettiin, miten tarkasti kunnissa seurattiin perustoimeentulotukimenoja. Haastatteluista saadut vastaukset eivät juurikaan eronneet kyselyn tuloksista. Talousjohtajien vastauksissa toistui se, että kokonaisvastuu perustoimeentulotuesta (pääösvalta ja rahoitusvastuu) toimi ennen Kela-siirtoa kannustimena seurata menoja nykyistä tarkemmin, mutta nyt perustoimeentulotukimenot tai sen saajat eivät ole kunnan taloustoiminoissa säännöllisesti seurattava mittari. Usean talousjohtajan mukaan päätävävallan siirto ja peruspalvelujen valtionosuuksien kautta suoritettava kunnan maksuosuus siirsivät perustoimeentulotukimenot kunnan budjettiprosessin näkökulmasta katveeseen. Samassa yhteydessä osa esimerkkikuntien talousjohtajista otti puheeksi yleisesti valtionosuuksien maksamiseen liittyvän kahden vuoden viiveen, jonka takia kuntien on hankala arvioida, minkälaista vaikuttavuutta palveluilla (esimerkiksi toimeentulotukitarpeen vähentämiseen) saadaan aikaan.

Moni esimerkkikuntien talousjohtaja sekä aikuissosiaalityön johtaja kertoi, että kunnissa seurataan aktiivisesti ennen kaikkea työllistymiseen liittyviä lukuja. Moni haastateltu mainitsi että, erityisesti työmarkkinatuen maksuosuudet olivat keskeinen kuntataloudessa seurattava mittari. Tähän vaikutti vastausten perusteella se, että työllisyys ilmiönä on huomattavasti konkreettisempi ja helpommin hahmotettavissa kuin toimeentulotukitarve ja se, että kunta saa Kelasta listan työmarkkinatuella olevista asukkaistaan. Työmarkkinatuen maksuosuuksien vertailu perustoimeentulotukimenoihin on siinä mielessä mielekäästä, että näistä kunnille kohdistuvat kustannukset ovat usein samansuuruisia. Painopiste työllistymiseen liittyvien lukujen seuraamisessa tuli esiin myös aikuissosiaalityön johtajien vastauksissa. Moni vastaaja koki aikuissosiaalityön tulosten seurannan jääneen omassa kunnassa sekä myös valtakunnallisesti suoraan työllisyyttä kuvaavien mittareiden varjoon.

Kyselyssä kuntien edustajilta kysyttiin, onko kunnalla ollut viime vuosina tavoitteena vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen siten, että tavoite on mainittu esimerkiksi kuntastrategiassa tai muussa toimintaa ohjaavassa suunnitelmassa (Kuva 14). Kuntastrategiassa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Strategiassa tulee ottaa huomioon: 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet 4) omistajapolitiikka 5) henkilöstöpolitiikka 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen (Oikarinen ym. 2018). Vastausten perusteella vähemmistössä kunnista toimeentulotukitarpeen ja sitä myöten sen siitä koituvien toimeentulotukimenojen on kuntastrategiaan tai muuhun kunnan toimintaa ohjaavaan suunnitelmaan kirjattu tavoite. Kyselyyn vastanneista kuntien

talous- ja aikuissosiaalityön johtajista puolet kertoi, että toimeentulotukitarpeen vähentäminen ei ole kunnassa kirjattuna toimintaa ohjaavana tavoitteena.

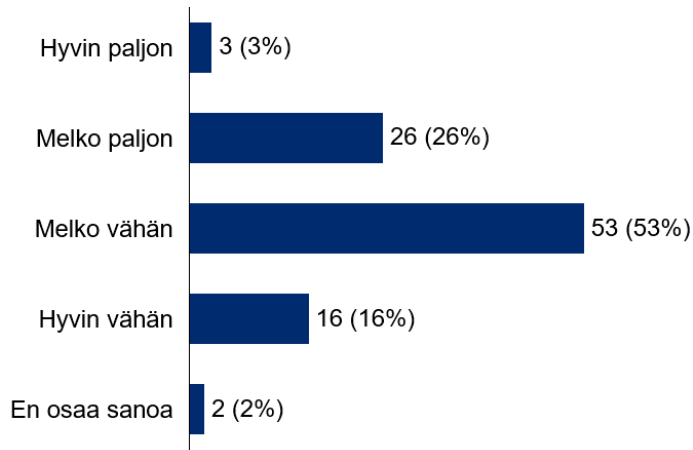
Kuva 14. Onko kunnalla ollut viime vuosina tavoitteena vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen ja sitä myöten sen menoihin niin, että tavoite on mainittu esimerkiksi kuntastrategiassa tai muussa toimintaa ohjaavassa suunnitelmassa. Vain kunnissa työskentelevät vastaajat, % vastaajista (N=78). (Kuntakysely 2021)



Vastauksia tavoitteiden asettamisesta toimeentulotukitarpeen vähentämiseksi tarkasteltiin myös kunnan koon mukaan. Suurissa kunnissa puolet vastaajista (6/12) sanoi toimeentulotukitarpeen vähentämisen olevan kunnan strategiaan tai muuhun vastaavaan asiakirjaan kirjattu tavoite. Keskisuurissa kunnissa vastaava osuus oli 40 prosenttia (6/15) ja pienissä 25 prosenttia (13/51).

Vastaajilta kysyttiin myös, miten paljon kunta tai kuntayhtymä pystyy omalla toiminnallaan vaikuttamaan toimeentulotukitarpeeseen. Vastaajista lähes 70 prosenttia koki, että kunnalla tai kuntayhtymällä on vähäiset tai hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa oman alueensa toimeentulotukitarpeeseen (Kuva 15).

Kuva 15. Miten paljon kuntasi/kuntayhtymäsi pystyy omalla toiminnallaan vaikuttamaan toimeentulotuen tarpeeseen ja sitä kautta sen menoihin. Kaikki vastaajat, % vastaajista (N=100). (Kuntakysely 2021)



Tarkastelimme vastauksia toimeentulotukitarpeeseen vaikuttamisesta myös kunnan koon mukaan. Suurien kuntien vastaajista noin 80 prosenttia (10/12) koki, että kunta voi vaikuttaa omalla toiminnallaan toimeentulotukitarpeeseen vähän. Keskisuurissa ja pienissä kunnissa vastaava osuus oli hieman alle 70 prosenttia (10/15 ja 35/51). Pyysimme myös melko vähän tai hyvin vähän vastanneita vastaajia arvioimaan avoimella kysymyksellä keskeisimpiä syitä siihen, miksi he kokivat kunnan tai kuntayhtymän vaikea vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen ja sen menoihin. Vastaavasti melko paljon ja hyvin paljon vastanneilta kysyttiin oman kunnan tai kuntayhtymän keinoja, jolla toimeentulotukitarpeeseen on mahdollisesti voitu vaikuttaa. Avovastauksissa kunnan vähäisiä vaikutusmahdollisuuksia perusteltiin ennen kaikkea rakenteellisilla tekijöillä kuten työllisyydellä ja taloudellisilla suhdanteilla. Suurten kuntien avovastauksissa korostuivat korkeat asumismenot toimeentulotukitarpeen taustalla. Niissä kunnissa, jotka kokivat pystyvänsä vaikuttamaan toimeentulotukitarpeeseen melko paljon tai hyvin paljon, keinoina mainittiin useimmiten kunnan työllisyyspalvelujen toiminta sekä sosiaaliohjaus.

Kyselyssä kuntien ja kuntayhtymien edustajia pyydettiin myös valitsemaan valmiiksi poimituista vaihtoehdoista viisi tärkeintä kunnan/kuntayhtymän järjestämää palvelua, joiden kautta perustoimeentulotukitarpeeseen voi vaikuttaa (Taulukko 7). Valittujen vaihtoehtojen ei tarvinnut olla tärkeysjärjestyksessä. Eniten mainintoja vaihtoehdoista sai kunnan työllisyyspalvelut, jonka 57 prosenttia vastaajista valitsi viiden tärkeimmän keinon joukkoon. Yli puolet vastaajista näki myös sosiaaliohjauksen ja -neuvonnan kunnan tärkeimpien keinojen joukossa. Kaiken kaikkiaan viiden eniten mainintoja saaneen palvelun joukossa oli kolme kunnan suoraan työllistämiseen vaikuttavaa keinoa (työllisyyspalvelut, tukityöllistäminen ja palkkatuettu työ) ja kaksi sosiaalipalvelua (sosiaaliohjaus ja -neuvonta sekä kuntouttava työtoiminta).

Taulukko 7. Tärkeimmät palvelut, joilla kunta voi vaikuttaa perustoimeentulotuen tarpeeseen ja sen menoihin. % vastaajista, jotka valinneet palvelun viiden tärkeimmäksi kokemansa palvelun joukkoon. Kaikki vastaajat (N=100). (Kuntakysely 2021)

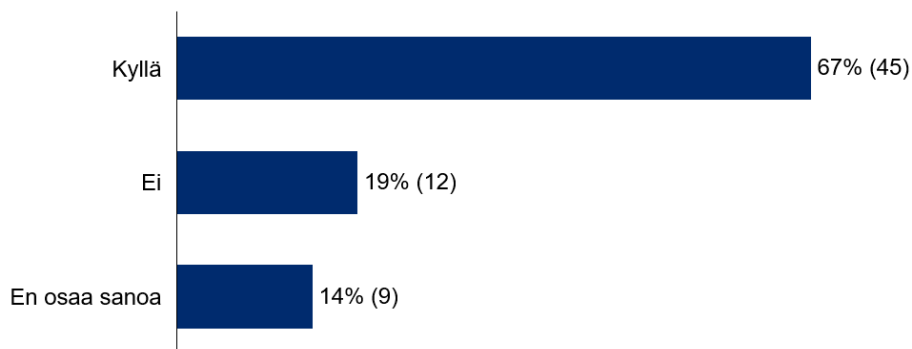
Palvelu	Osuus
Työllisyyspalvelut	57 %
Sosiaaliohjaus- ja neuvonta	51 %
Kuntouttava työtoiminta	43 %
Tukityöllistäminen	40 %
Palkkatuettu työ	40 %
Velkaneuvonta	36 %
Sosiaalinen kuntoutus	32 %
Nuorten työpajatoiminta	27 %
Elinvoimapaalvelut	27 %
Ammatillinen kuntoutus	23 %
Välitystili	22 %
Hyte-työ	16 %
Lapsiperheiden sosiaalityö	16 %
Perusterveydenhuolto	15 %
Asumisneuvonta	12 %
Kunnan oma asuntotuotanto	8 %
Työllistämisen kuntalisä	7 %
Sivistyspalvelut	6 %
Välivuokraus	5 %
Sosiaalinen luototus	4 %
Asunto ensin -malli	3 %
Tonttien luovuttaminen/kaavoitus yleishyödyllisten toimijoiden käyttöön	2 %

Tarkastelimme myös näitä vastauksia kunnan koon mukaan. Suurien kuntien vastaajien kolme eniten mainintoja saanutta vaihtoehtoa olivat työllisyyspalvelut (7/12), sosiaalinen kuntoutus (6/12) ja perusterveydenhuolto (5/12). Keskisuurten kuntien vastaajilla nämä olivat työllisyyspalvelut (10/15), velkaneuvonta (9/15) ja tukityöllistäminen (7/15) ja

pienien kuntien vastaajilla työllisyyspalvelut (37/51), sosiaalihojaus ja -neuvonta ja kuntouttava työtoiminta (33/51).

Kysyimme myös kuntien aikuissosiaalityön johtajilta, onko perustoimeentulotuen Kela-siirto toiminut kannustimena kehittää aikuissosiaalityöhön uusia toimintatapoja ja -malleja (Kuva 16) Vastaajista kaksi kolmasosaa näki, että aikuissosiaalityön palveluita oli kehitetty sen seurauksena, että perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin kunnista Kelaan.

Kuva 16. Onko perustoimeentulotuen Kela-siirto toiminut kunnille kannustimena kehittää aikuissosiaali-työhön uusia toimintatapoja ja -malleja. Vain kuntien sosiaalipalveluissa työskentelevät vastaajat (N=63). (Kuntakysely 2021)



Myöntävästi vastanneilta pyydettiin avovastauksilla lyhyitä kuvauksia siitä, minkälaisia toimintatapoja kunnan aikuissosiaalityössä oli kehitetty perustoimeentulotuen Kela-siirron kannustamana. Valtaosassa näistä vastauksista kuvattiin toimenpiteitä, joilla oli pyritty parantamaan aikuissosiaalityön ja kunnan muiden palvelujen yhteistyötä ja tähän liittyvää sosiaalityön asiakkaiden entistä kokonaisvaltaisempaa palvelutarpeen arviointia. Moniammatillista toimintatapaa oli erityisesti kehitetty työllisyyspalvelujen sekä lapsiperhepalvelujen kanssa. Lisäksi monessa vastauksessa mainittiin, että aikuissosiaalityössä oli myös kehitetty matalan kynnyksen toimintaa kuten sosiaalista ohjausta ja neuvontaa.

5 Perustoimeentulotuen rahoitusmallin kannustin- ja ohjausvaikutukset

Luku 5 tarkastelee perustoimeentulotuen rahoitusmallin vaikutuksia kuntien toimintaan. Tulokset sisältävät sekä empiirisiä havaintoja että tutkimusryhmän analyysiä ja teoreettista tarkastelua.

5.1 Ohjausmekanismit perustoimeentulotuen rahoitusmallissa

Valtion intressit ohjata kuntien toimintaa liittyvät kulloisenkin hallitusohjelman tavoitteisiin sekä yleisimpiin kansallisiin linjauksiin. Hallitusohjelman tavoitteita pyritään toteuttamaan kuntia sitovan lainsäädännön avulla. Lainsäädäntö itsessään pitää sisällään erilaisia tapoja, joilla kuntien toimintaan pyritään vaikuttamaan. (Oikarinen ym. 2018.) Perinteisimpiä näistä keinoista ovat hierarkkiset ohjausmekanismit normiohjaus ja resurssiohjaus sekä horisontaalinen informaatio-ohjaus. Normiohjauksella tarkoitetaan yleisimmin lainsäädäntöä, joka ohjaa esimerkiksi palveluntuotantoa. Resurssiohjaus puolestaan jakaa rahaa tai muita resursseja sekä säätelee niiden jakoperusteita. Informaatio-ohjaus tarkoittaa tiedon tuottamista ja julkistamista eri osapuolille ilman, että siihen olisi liitetty suoraan veloituksia tai sanktioita (Nyholm & Niiranen 2017).

Analysoitaessa ohjausmalleja ja niiden käytännön soveltamista tietyn kokonaisuuden (tässä tapauksessa perustoimeentulotuen) osalta, on tärkeää tunnistaa ensin se, mihin niillä kussakin tilanteessa pyritään. Yleisesti perustoimeentulotukijärjestelmä pyrkii turvaamaan taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien välttämättömän toimeentulotuen ja sitä kautta takamaan ihmisarvoisen elämän. Tätä tavoitellaan valtion tekemillä päätöksillä (lait ja säädökset) sekä kuntiin kohdistamalla ohjauksella. Kolmen yllä kuvatun ohjausmekanismin kautta perustoimeentulotukijärjestelmän perimmäinen tavoite muodostuu seuraavasti: 1) perustoimeentulotukijärjestelmään liittyvä normiohjaus tapahtuu siitä säädettyjen lakien ja säädösten kautta, joilla tavoitellaan, että tuki toimisi sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti eli olisi viimesijainen ja väliaikainen taloudellinen turva, joka kohdentuisi sitä tarvitseville mahdollisimman oikeudenmukaisesti, 2) resurssiohjauksella pyritään puolestaan vaikuttamaan siihen, että perustoimeentulotuesta säädetyt rahoitusvastuut kannustaisivat siitä vastaavia tahoja toimimaan toimeentulotukitarpeen ehkäisy-

eteen ja 3) informaatio-ohjauksen tavoitteena voi katsoa olevan se, että järjestelmästä olisi keskeisille toimijoille tarjolla mahdollisimman paljon sellaista tietoa, jonka perusteella voidaan tehdä perustellusti sitä koskevia päätöksiä ja muodostaa käsitys, mistä ilmiössä on ylipäättänsä kyse.

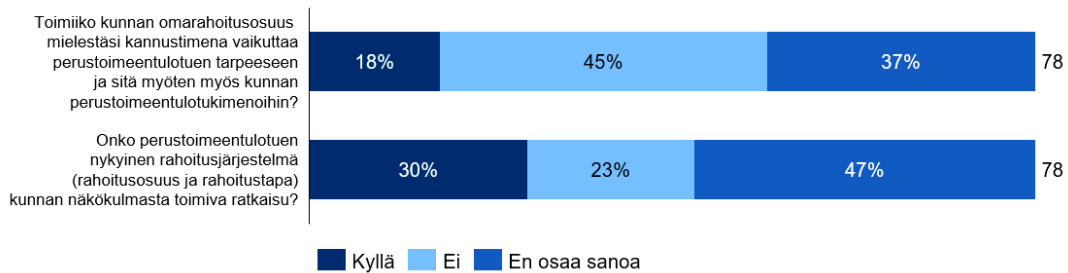
Vuoden 2017 perustoimeentulotuki uudistus muutti tietyiltä osin näiden kaikkien kuntiin kohdistavien ohjausmallien dynamiikka. Normiohjauksen näkökulmasta merkittävin muutos oli se, että perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin kunnilta Kelaan, resurssiohjauksen osalta taas se, että kunnan maksuosuus siirrettiin toteutettavaksi valtionosuudesta tehtävän vähennyksen kautta ja informaatio-ohjauksen osalta se, että päätäntävällän myötä kunnalla ei enää ollut tietoa siitä, kenelle perustoimeentulotukea myönnetään eivätkä perustoimeentulotukimenot enää näkyneet millään tavalla kunnan budjettiprosessissa. Uudistus siis käytännössä häivytti perustoimeentulotukijärjestelmän kuntien jokapäiväisestä toiminnasta lukuun ottamatta välillisesti toteutuvaa rahoitusvastuuta. Rahoitusvastuun myötä kunnilla kuitenkin säilyi kannustin ehkäistä toimeentulotukitarvetta ja sitä myöten siitä syntyviä menoja. Osaltaan perustoimeentulotukijärjestelmässä on sisään rakennettuja mekanismeja, joiden voi lähtökohtaisesti ajatella heikentävän sen rahoitusmallin ohjausvaikutuksia; perustoimeentulotukea ja sen myöntämistä ohjataan varsin vahvasti normiohjauksella lainsäädännön kautta. Tuki sosiaalihuollon väline viimesijaisen turvan takaamiseksi ja oikeus siihen on yksiselitteinen myös suhteessa muiden etuuksien tasoon.

5.2 Toimeentulotuen rahoitusmallin ohjausvaikutukset kuntien toimintaan ja päätöksentekoon

Nykyisen toimeentulotuen rahoitusmallin ohjausvaikutuksia selvitettiin laajan kuntakyselyn sekä esimerkkikuntien talousjohtajien ja aikuissosiaalityön johtajien haastattelujen avulla. Kysymykset liittyivät ennen kaikkea siihen oliko perustoimeentulotuen rahoitusvastuulla vaikutuksia kunnan toimintaan.

Kyselyssä kuntien talousjohtajia ja aikuissosiaalityön johtajia pyydettiin ottamaan kantaa siihen, onko kunnan rahoitusvastuulla suoria kannustinvaikutuksia ehkäistä perustoimeentulotukitarvetta ja sitä myöten sen menoja (Kuva 17). Vastaajista hieman alle viidenes oli sitä mieltä, että rahoitusvastuu kannusti kuntia toimeentulotukitarvetta ehkäiseviin toimiin, kun taas vajaa puolet vastaajista näki, että rahoitusvastuulla ei ollut tällaista vaikutusta. Yli kolmannes vastaajista ei puolestaan osannut ottaa kantaa rahoitusosuuden ohjausvaikutuksiin.

Kuva 17. Kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuuden kannustinvaikutukset sekä perustoimeentulotuen rahoitusmallin toimivuus kunnan näkökulmasta, Vain kunnissa työskentelevät vastaajat, % vastaajista (N=78). (Kuntakysely 2021)

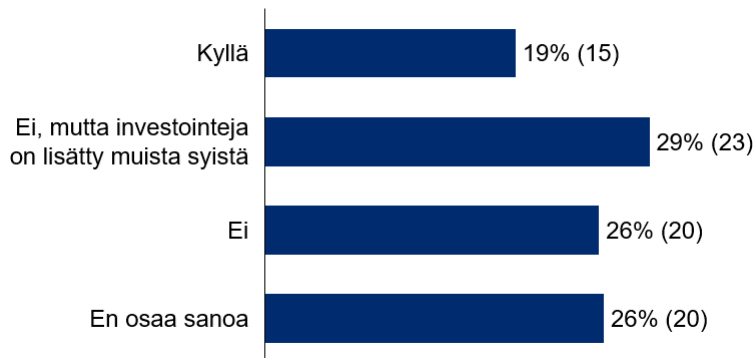


Kuntien edustajilta tiedusteltiin myös, onko perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmä (kunnan 50 % osuus menoista ja peruspalvelujen valtionosuuksista tehtävä vähennys) toimiva tapa kunnan näkökulmasta järjestää perustoimeentulotuen rahoitus (Kuva 17). Lähes puolet vastaajista ei osannut ottaa asiaan kantaa. Vajaan kolmasosan mielestä järjestelmä on kunnan kannalta toimiva ja noin viidenneksen mielestä taas ei.

Niiltä vastaajilta, joiden mielestä perustoimeentulotuen nykyinen rahoitusjärjestelmä ei ollut kunnan mielestä toimiva ratkaisu, kysyttiin avoimella kysymyksellä, miten perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmää tulisi heidän mielestään muuttaa. Kysymykseen vastasi 16 vastaajaa, joiden vastauksissa korostui kaksi näkökulmaa: 1) nykyinen rahoitusjärjestelmä ei huomioi kunnan tiedolla johtamista: kunnat tarvitsevat paremmat välineet perustoimeentulotuen saajien ja sen menojen seurantaan, jotta rahoitusvastuulla olisi kannustinvaikutuksia ehkäistä toimeentulotukitarvetta ja 2) perustoimeentulotuen rahoitusvastuu tulisi kokonaan olla valtiolla, koska päätäntävalta on jo Kelassa.

Lopuksi kysyimme kuntien talous- ja aikuissosiaalityön johtajilta, onko kunnan osittainen rahoitusvastuu perustoimeentulotuen kustannuksista heidän mielestään kannustanut kuntaa kasvattamaan työllisyyspalveluihin tai muihin kuntalaisten aktiivisuutta lisääviin palveluihin käytettävää rahamäärää (Kuva 18). Vajaa viidennes vastaajista näki, että rahoitusvastuulla oli tällainen vaikutus ja vajaa kolmannes vastasi, että menoja on viime aikoina lisätty muista syistä.

Kuva 18. Onko kunnan osittainen vastuu perustoimeentulotuen rahoituksesta kannustanut kuntaasi kasvattamaan työllisyyspalveluihin tai muihin kuntalaisten aktiivisuutta lisääviin palveluihin käytettävää rahamäärää. Vain kunnissa työskentelevät vastaajat, % vastaajista (N=78). (Kuntakysely 2021)



Kyselyvastausten perusteella perustoimeentulotuenrahoitusjärjestelmä on monelle kunnalle kaukainen ja epämääräisesti hahmotettava asia. Tätä korostaa korkea ”En osaa sanoa” vastanneiden määrä kaikissa rahoitusjärjestelmää koskevissa kysymyksissä. Kyselyvastausten perusteella suurin osa kunnista ei koe, että perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmä (huolimatta osittaisesta rahoitusvastuusta) vaikuttaisi millään tavalla kuntien toimintaan tai kannustaisi kohdistamaan toimenpiteitä toimeentulotukitarpeen ehkäisemiseksi.

Havainto perustoimeentulotuen rahoitusvastuun heikoista kannustimista saa tukea myös esimerkkikuntien talousjohtajien kanssa tehdyistä haastatteluista. Käytännössä kaikki haastatellut talousjohtajat kertoivat, että rahoitusmallilla ei ollut juurikaan vaikutusta kunnan budjettiprosessiin tai muuhun keskeiseen päätöksentekoon. Samalla moni haastateltu talousjohtaja nosti erikseen esiin työmarkkinatuen kuntaosuuksien rahoitusjärjestelmän, jonka koettiin kannustavan kuntia toimimaan kunnan omarahoitusosuuden pienentämiseksi – niin sanottujen sakkomaksujen koettiin olevan konkreettisemmin kunnan käyttötaloutta.

5.3 Yhteenveto rahoitusmallin ohjausvaikutuksista

Kyselystä ja haastatteluista saatujen vastausten perusteella hahmotelimme matriisin (Taulukko 8) jossa on työmarkkinatuki, perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki on kuvattu niiden kuntien toimintaa ohjaavien vaikutusten mukaan. Työmarkkinatuki ja perustoimeentulotuki ovat usein päällekkäisiä tukia: noin puolet perustoimeentulotukea saavista saa myös työmarkkinatukea (Korpela 2020). Lisäksi niiden rahoitusjärjestelmässä on samoja elementtejä: kunnalla on osittainen rahoitusvastuu kummassakin tuessa, vaikka päättäväältä tuen myöntämisestä on Kelassa. Näiden tukien

rahoitusjärjestelmiin on kuitenkin sisään rakennettu erilaisia ohjausmekanismeja, jotka vaikuttavat eri tavoin kunnan toimintaan. Tukien sisältämät ohjausmekanismit on eroteltu rahoitusvastuun, päätäntävällän sekä tiedolla johtamisen kautta. Tukien myöntämiseen liittyvä päätösvallan voi katsoa olevan perinteinen normiohjauksen keino, josta säädetään lakien ja säädöksiä kautta. Laajemmin katsoen normiohjauksen (lainsäädäntö) kautta on kunnille asetettu tehtäviä, joiden toteuttamistavoilla toimeentulotukimenoihin voidaan vaikuttaa. Rahoitusvastuu voidaan hahmottaa resurssiohjauksen kautta resursseja jakamalla tai niiden jakoperusteista säätämällä. Tiedolla johtaminen on puolestaan kiinteä osa informaatio-ohjausta, joka tarkoittaa tiedon tuottamista, julkistamista ja jakamista, että siihen olisi liitetty suoraan velvoitteita tai sanktioita.

Taulukko 8. Valtion kuntiin kohdistama (hierarkkinen) ohjaus työmarkkinatuen, perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen näkökulmasta.

Etuus	Ohjausmekanismit		
	Rahoitusvastuu (resurssiohjaus)	Päätösvalta (normiohjaus)	Tieto (informaatio-ohjaus)
Työmarkkinatuki	Dynaaminen malli, jossa kunnan rahoitusvastuu 0/50/70%. Kela laskuttaa kuntaosuuden kuukausittain. Sakkomaksun kasvu ohjaa kuntia työllistämiseen.	Kela vastaa hakuprosessista, mahdollisesta tarveharkinnasta ja päätöksistä. Kunnalla ei mahdollisuutta vaikuttaa tuen myöntöön.	Tieto menojen kehityksestä Kelan laskutuksen kautta. Tieto tuen saajista on helposti ja ajantasaisesti saatavilla, Kela antaa tiedot kunnille.
Perustoimeentulotuki	Kunnan rahoitusvastuu kiinteä 50 % perustoimeentulotukimenoista. Toteutuu peruspalvelujen valtionosuusvähennyksen kautta. Välillinen kustannus, jota hankala hahmottaa osana kunnan toimintamenoja.	Kela vastaa hakuprosessista ja päätöksistä. Kunnan sosiaalityöntekijät voivat avustaa asiakasta toimeentulotukipäätösten oikaisuvaatimuksissa.	Menot eivät näy suoraan kunnan budjetissa, koska ne vähennetään peruspalvelujen valtionosuuksista kahden vuoden viiveellä kerran vuodessa (välillinen kohdentuminen vaikeuttaa huomioimista osana taloussuunnittelua). Kela ilmoittaa kuntaan henkilöt, joilla tunnistettu sosiaalihuollon tarve ja/tai perusosaa alennettu. Saajien määrän kehitystä kunta voi seurata Kelan tilastotietokannasta.
Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki	Kunnan rahoitusvastuu 100 %. Menoerä on suhteellisen pieni, joten ei vahvaa ohjausvaikutusta.	Kunta myöntää, mutta tarvitsee edeltävän myönteisen päätöksen perustoimeentulotuesta.	Kunnalla on tarvittavat tiedot, mutta kuluerällä on vähäinen ohjausmerkitys. Menoja seurataan sosiaali-toimessa, mutta harvemmin taloustoiminnoissa.

Selvityksemme mukaan työmarkkinatuen rahoitusvastuu ohjaa kuntien toimintaa voimakkaammin kuin toimeentulotukeen liittyvät rahoitusvastuut. Käytännössä työmarkkinatuessa ja toimeentulotuessa ei ole ylärajaa sille, kuinka kauan henkilö voi etuutta saada mutta keskeinen ero on siinä, että kunnan työmarkkinatuessa kunnan maksuosuus kasvaa mitä pidempään henkilön työttömyys jatkuu. Kunnan budjettiprosessin näkökulmasta työmarkkinatuen maksuosuudet ovat toimeentulotukimenoja huomattavasti konkreettisempi asia: Kela laskuttaa työmarkkinatuen maksuosuudet kunnalta kuukausittain, kun taas kunnan osuus perustoimeentulotukimenoista vähennetään kahden vuoden viiveellä peruspalvelujen valtionosuuksista (valtionosuudet maksetaan kerran vuodessa). Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat puolestaan niin pieniä menoeriä kunnalle, että niillä ei rahoituksen näkökulmasta ole juuri ohjausvaikutuksia.

Työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen myöntämisen päätäntävalta on kokonaan Kelassa, joten kunta ei voi suoraan vaikuttaa siihen, kenelle tukia myönnetään. Esimerkkikuntien aikuissosiaalityön johtajien haastattelujen mukaan on kuitenkin yleistä, että kunnan sosiaalityöntekijät avustavat sosiaalityön asiakkaita perustoimeentulotukihakemusten laatimisessa sekä Kelasta saatujen toimeentulotukipäätösten oikaisuvaatimuksissa. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätäntävalta on kunnissa mutta päätös käytännössä edellyttää edeltävän perustoimeentulotukipäätöksen Kelasta.

Työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmät eroavat toisistaan merkittävässä määrin myös siinä, minkälaisia informaatio-ohjauksen mekanismeja ne pitävät sisällään. Yksi keskeinen ero on siinä, että kunnan on mahdollista saada Kelasta työmarkkinatuen saajista kattavampaa tietoa kuin perustoimeentulotukea saavista. Kunnan ja Kelan väliseen työmarkkinatuen laskutukseen liittyy henkilöluettelo tukea saavista henkilöistä, joka kunnan on mahdollista saada Kelasta. Perustoimeentulotukea saavista henkilöistä kunta saa tietoa ainoastaan niissä tilanteissa, kun Kela on tunnistanut asiakkaalla sosiaalihuollon tarpeen (Kela-siirrossa haluttiin korostaa sitä, että perustoimeentulotukiasiakkuus ei käynnistä sosiaalihuollon asiakkuutta kunnassa, pyrkimyksenä oli näin vaikuttaa tuen alikäyttöön), jos asiakkaan perusosaa on alennettu tai kyse on maahanmuuttajasta, jotka eivät saa työttömyysturvaa. Esimerkiksi vuonna 2018 Kelan kuntiin tekemistä ilmoituksista noin puolet koski täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemista, 20 prosenttia toimeentulotuen perusosan alentamista, kymmenen prosenttia pitkään työttömänä olleita alle 25-vuotiaita ja kymmenen prosenttia asiakkaan sosiaalityön tarvetta (Jokela, Kivipelto & Ylikännö 2019). Perustoimeentulotuen saajien kuukausittaista kehitystä kunnan on mahdollista seurata omatoimisesti Kelan tilastotietokanta Kelastosta.

Toinen merkittävä tiedolla johtamiseen liittyvä ero työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmissä on se, että Kelan kuukausittaisen laskutuksen takia työmarkkinatuen menot ovat kiinteä osa kunnan budjettiprosessia. Perustoimeentulotukimenojen välillinen kohdentuminen kunnan talouteen vaikeuttaa puolestaan niiden huomioimista

osana taloussuunnittelua. Lisäksi kerran vuodessa valtionosuuksista tehtävä vähennys kertoo kahden vuoden takaisen tilanteen perustoimeentulotuen kustannuksista. Valtionosuuksien kautta tehtävään rahoitukseen liittyy myös tietyiltä osin käänteinen ohjausvaikutus. Kunnan valtionosuuksiin sisältyy työttömyyskerroin, joka korvaa työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia. Korvauksia siis maksetaan sitä enemmän mitä työttömiä kunnan alueella on. Työttömyyden voi katsoa siis vaikuttavan kunnan valtionosuuksiin samankaltaisesti kasvavasti (työttömyyskerroin) ja laskevasti (perustoimeentulotuen maksuosuus).

6 Toimeentulotuen rahoitusmallin kehittäminen

Tässä luvussa käsitellään toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämistä tunnistettujen muutostarpeiden sekä erilaisten tulevaisuuden skenaarioiden kautta.

6.1 Keskeiset haasteet ja muutostarpeet

Selvityshankkeen aikana tunnistettiin useita joko suoraan tai välillisesti toimeentulotuen rahoitusmalliin liittyviä haasteita. Keskeiset haasteet ja muutostarpeet on koostettu Taulukko 9 hyödyntäen neljää rahoitusmallin kehittämisen kannalta olennaista näkökulmaa: asiakasvaikutukset, kannustavuus ja ohjausvaikutukset, kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä tiedon hyödyntäminen.

Taulukko 9. Keskeiset haasteet ja muutostarpeet, jotka tulisi huomioida toimeentulotuen rahoitusmallissa.

Näkökulma	Keskeiset haasteet ja muutostarpeet
Asiakasvaikutukset	<p>Etuusjärjestelmä näyttäytyy sekavana asiakkaalle.</p> <p>Asiakaslähtöisyys ja palvelujen välinen integraatio eivät toteudu riittävän hyvin niiden asiakkaiden kohdalla, joilla on sekä Kelan myöntämien etuuskien että kunnan tarjoamien sosiaalipalvelujen tarve.</p> <p>Perustoimeentulotuen asiakkaita ei aina saada ohjattua palvelujen piiriin ajoissa, sillä asiakkaalla ei ole velvoitetta palvelujen vastaanottamiseen.</p> <p>Vaativimpien asiakkaiden tilannetta ei saada riittävästi haltuun yhden työntekijän toimesta.</p> <p>Neuvonta ja ohjaus ei ole riittävä (mm. talouden hallinnasta).</p>

Näkökulma	Keskeiset haasteet ja muutostarpeet
Kannustavuus ja ohjausvai- kutukset	<p>Kunnilla ei ole riittävää näkyvyyttä perustoimeentulotuen kustannuksiin, eikä työkaluja kustannusten seuraamiseksi reaaliaikaisesti.</p> <p>Perustoimeentulotuen kannustin- ja ohjausvaikutus on heikko. Rahoitusvastuu ei konkretisoidu kunnille, koska kustannus ei näy erillisenä menoeränä ja maksu tapahtuu viiveellä.</p> <p>Perustoimeentulotukeen ja sen kustannuksiin kiinnitetään ylipäättään vain vähän huomioita kunnissa. Syynä on sekä heikko näkyvyys kustannuksiin, menoerän suhteellinen pienuus, että vähäiseksi koetut vaikuttamismahdollisuudet.</p> <p>Tavoitetason asettaminen (perustoimeentulotuki on viimesijainen mutta myös tavoitteiltaan väliaikainen tuki) – miten nämä näkökulmat voidaan samanaikaisesti huomioida, kun toimeentulotukitarvetta pyritään ehkäisemään</p> <p>Peruspalvelujen valtionosuuksiin sisältää tällä hetkellä kaksi kunnan näkökulmasta päinvastaista kannustinta: ne saavat valtionosuuksiin kuuluva työttömyyskertoimen perusteella sitä enemmän rahaa, mitä korkeampi niiden työttömyysaste on mutta samalla sitä vähemmän rahaa mitä enemmän perustoimeentulotuen saajia niiden alueella on</p>
Kuntien vaikuttamis- mahdollisuudet	<p>Kunnilla ei ole tehokkaita ja suoria keinoja perustoimeentulotuen käyttöön ja menoihin vaikuttamiseksi, vaikka ne rahoittavat osan menoista.</p> <p>Kunnilla on useita epäsuoria keinoja perustoimeentulotukeen vaikuttamiseksi (mm. soite- ja työllisyyspalvelut sekä asumiseen liittyvät keinot). Toimeentulotuen tarpeen vähentäminen ei kuitenkaan ole näiden käyttöä ohjaava tavoite.</p>
Tiedon hyödyntäminen	<p>Reaaliaikainen tieto toimeentulotukimenoista ja sen saajista ei tarpeeksi helposti kuntien saatavilla</p> <p>Tieto sosiaalipalvelujen tarpeessa olevista perustoimeentulotuen asiakkaista ei aina kulje kuntaan, jolloin asiakkaita ei saada palvelujen piiriin ajoissa.</p>

Nykyisessä toimeentulotuen rahoitusmallissa oleva rahallinen kannustin ei ole vaikuttanut merkittävästi kuntien toimintaan. Syynä tähän ei niinkään ole itse rahoitusmalli, vaan pikemminkin sen ympärillä olevat muut rakenteet ja järjestelmät sekä toimeentulotuen viimesijaisuus, jonka takia tarpeen vähentäminen on erittäin vaikeaa eikä se ole edes kaikissa tapauksissa tavoiteltavaa. On kuitenkin selvää, että myös toimeentulotuen rahoitusmallia on mahdollista kehittää vaikuttavampaan suuntaan. Tämä tulee tehdä osana laajempaa sosiaaliturvan uudistamista siten, että nyt tunnistetut haasteet ja muutostarpeet voidaan ottaa huomioon ja arvioida uudelleen muiden laajempien kehittämistoimien yhteydessä.

6.2 Rakenneuudistusten vaikutukset toimeentulotukeen

Pääministeri Marinin hallituksen valmisteleva sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus tulee tämän selvityksen julkaisuhetkellä voimaan vuoden 2023 alussa ja vaikuttaa tietyiltä osin myös toimeentulotukijärjestelmään (HE 241/2020). Sote-uudistuksen suurin muutos on, että se siirtää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen pois kunnista uusille hyvinvointialueille. Toimeentulotukijärjestelmän kannalta tämä vaikuttaa etenkin siihen, missä perustoimeentulotukiasiakkaat kohdataan, miten rahoitusjärjestelmä kannustaa eri toimijoita ehkäisemään toimeentulotukitarvetta ja miten rahoitusvastuiden muutokset heijastuvat kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan. Kuntien näkökulmasta huomattavin muutos nykyiseen on siinä, että aikuissosiaalityön palvelut (ml. kuntouttava työtoiminta) ja kuntien myöntämä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki siirtyvät tulevien hyvinvointialueiden vastuulle (Taulukko 10). Aikuissosiaalityön siirtymisen myötä iso osa kuntien kosketuspinnasta toimeentulotukea saaviin asiakkaisiin katoaa, vaikka niiden perustoimeentulotuen 50 prosentin rahoitusvastuu säilyy. Kunnissa tapahtuva asiakastyö tulee painottumaan suurelta osin nykyisiin työllistymisen edistämisen keinoihin, kuten työkokeiluihin, työpajoihin, palkkatuetuun työhön ja muihin työllisyyspalveluihin (kuten TYP-yhteistyöhön Kelan ja TE-toimistojen kanssa) sekä mahdollisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimiin. Useasti kiinteänä osana kunnan työllisyyspalveluita toiminut sosiaalihuoltolain alainen kuntouttava työtoiminta siirtyy hyvinvointialuille osana sosiaalipalveluita. Tämä puolestaan katkaisee kuntouttavan työtoiminnan ja kunnallisten työpajojen siteen, koska kunnat eivät voi enää tuottaa kuntouttavaa työtoimintaa osana työpajatoimintaa (joka on vielä tällä hetkellä tavallinen käytäntö monessa kunnassa). Mikäli kuntouttavan työtoiminnan ja työpajatoiminnan sidosta halutaan vastaisuudessa jatkaa voivat kunnat ja hyvinvointialue järjestää toiminnan yhdessä (käytännössä niin, että hyvinvointialue toimii varsinaisena järjestäjänä).

Sote-uudistuksen mukainen palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen tarkoittaa myös sitä, että valtaosa kuntien nykyisistä peruspalvelujen valtionosuuksista siirtyy osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Samalla kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän määräytymiskäytännöt muuttuvat. Osana uusia määräytymiskäytännöitä kunnille on kuitenkin tarkoituksena maksaa eräänlaista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustinrahaa. Kuntien tuleviin valtionosuuksiin liittyy lisäosana HYTE-kerroin, joka muodostuu kunnan toimintaa ja kunnan väestön terveyttä ja hyvinvointia kuvaavista indikaattoreista (ks. THL 2020). Indikaattorien perusteella laskettu HYTE-kerroin palkitsee kuntaa rahallisesti sen mukaan, miten se on onnistunut edistämään asukkaidensa terveyttä ja hyvinvointia. Yhtenä HYTE-kertoimen indikaattorina on kunnan pitkäaikaisesti perustoimeentulotuelle olleiden määrä. Indikaattori osoittaa kahden viimeisimmän vuoden erotuksen pitkäaikaisesti perustoimeentulotukea saaneiden 25-65-vuotiaiden osuudessa vastaavan ikäistä väestöä kohden. Positiivinen erotus vaikuttaa kunnan HYTE-kertoimeen ja sitä myöten kannustinrahaan nostavasti. HYTE-kertoimen on suunniteltu tulevan osaksi myös

hyvinvointialueiden rahoitusta ja se jaettaisiin vuosina 2023-2026 asukaskohtaisesti. Vuodesta 2026 eteenpäin hyvinvointialueiden HYTE-kerroin olisi laskennallinen.

Välillisiä vaikutuksia erityisesti toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn on myös vuonna 2021 alkaneilla työllisyyden kuntakokeiluilla, joissa suuri osan nykyisten TE-toimistojen palveluista ja asiakkaista siirtyy kuntien hoidettavaksi. Työllisyyden kuntakokeiluissa merkittävä osan valtion TE-toimistojen työttömien työnhakijoiden palveluista siirtyy kuntien vastuulle (Taulukko 10). Kuntakokeilujen tavoitteena on erityisesti vaikuttaa pitkäaikaistyöttömien tilanteeseen – kunnille siirtyvät kaikki ne työttömät, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Lisäksi kunnille siirtyvät kaikki alle 30-vuotiaiden ja työttömien maahanmuuttajien työllisyyspalvelut. Kaiken kaikkiaan muutos koskee noin 230 000 nykyisten TE-palvelujen asiakasta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021.) Muutos selkiyttää kuntien ja TE-toimistojen erilaisia rooleja: kuntien tehtävänä on ensi sijassa vaikeimmin työllistyvien työkykyisten ihmisten työllistäminen, TE-toimistojen vastuulla taas nopeasti työllistyvän työvoiman uudelleen työllistäminen ja hyvinvointialueiden vastuulla on pitää huolta ihmisten toimintakyvystä. Uudistuksen yhdyspinta toimeentulotukijärjestelmään on siinä, että moni perustoimeentulotukea saava saa myös Kelan työttömyysetuutta (noin 75 000 henkeä) ja käyttää myös aikuissosiaalityön työllistymistä edistäviä palveluita (esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistui vuonna 2019 yli 45 000 henkeä) (THL 2020).

Yksi selvityksen tavoitteista oli arvioida, miten toimeentulotuen rahoitusmallia tulisi kehittää rakenneuudistusten yhteydessä. Tämä toteutettiin skenaariotyöskentelyn avulla, eli peilaamalla edellä kuvattuja nykyisessä järjestelmässä havaittuja haasteita ja muutostarpeita kahteen erilaiseen tulevaisuuden skenaarioon. Ensimmäiseksi skenaarioksi valittiin Marinin hallituksen esityksen mukainen sote-uudistus ja toiseksi skenaarioksi tilanne, jossa toteutuu yhtäaikaisesti sekä sote-uudistus että työllisyyden kuntakokeilujen mukaiset muutokset. Skenaarioiden vaikutuksia toimeentulotukijärjestelmän kannalta keskeisiin asioihin on kuvattu alla Taulukossa 10.

Taulukko 10. Sote-uudistuksen ja työllisyyden kuntakokeilujen tuomat muutokset toimeentulotukijärjestelmän kannalta keskeisimmässä palveluissa ja etuuksissa.

	Skenaario 1: Sote-uudistus	Skenaario 2: Sote-uudistus ja työllisyyden kuntakokeilut
Sosiaalipalvelut	Siirtyy kunnalta hyvinvointialueen järjestettäväksi (ml. kuntouttava työtoiminta)	
Nykyiset kuntien työllisyyspalvelut	Säilyvät kunnassa (esim. työhönvalmennuspalvelut, työpajatoiminta, työkokeilut, palkkatuettu työ). Hyte-alue on kunnalle tärkeä kumppani yhdyspintojen rakentamisessa sote- ja työllisyyspalvelujen välille.	
Nykyiset TE-toimistojen palvelut	Säilyy ennallaan TE-toimistoissa.	Työttömien työnhakijoiden (ei ansioidonnaista päivärahaa saavat) palvelut siirtyvät kuntaan. Yritysten palvelut säilyvät TE-toimistoissa.
Perustoimeentulotuki	Säilyy Kelan myöntämänä sekä kunnan ja valtion puoleksi rahoittamana.	
Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki	Siirtyy kunnalta hyvinvointialueen myöntämäksi ja kustantamaksi. Valtio osallistuu de facto rahoitukseen hyvinvointialueen rahoituksen kautta.	
Työmarkkinatuki	Säilyy Kelan myöntämänä. Kunnan ja valtion rahoitusvastuut säilyvät ennallaan.	
Kuntien peruspalvelujen valtionosuus	Huomattava osa siirtyy yleiskatteellisena ja tarvevakioituna hyvinvointialueille. Kunnille uusi rahallinen kannustin vaikuttaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen (HYTE-kerroin).	

Seuraavassa on arvioitu skenaarioiden vaikutuksia toimeentulotukeen. Arviot perustuvat aiemmin esiteltyihin empiirisiin aineistoihin sekä hanketta tukeneen ulkoisen asiantuntijaryhmän kanssa pidettyyn skenaariotyöpajaan. Skenaarioiden vaikutuksia arvioitiin erityisesti suhteessa neljään näkökulmaan: 1) asiakasvaikutukset, 2) rahoitusmallin kannustavuus ja ohjausvaikutukset, 3) toimeentulotukitarpeeseen vaikuttamisen keinot sekä 4) tiedon hyödyntäminen toimeentulotukijärjestelmässä.

Yhteenveto sote-uudistuksen vaikutuksista toimeentulotukeen (Skenaario 1)

Asiakasvaikutukset: Sote-uudistuksen mukainen tilanne ei toimeentulotukiasiakkuuksien näkökulmasta tuo nykyiseen tilanteeseen merkittävää muutosta. Toimeentulotukea tarvitsevat asiakkaat asioivat edelleen Kelassa ja aikuissosiaalityön palveluissa, mikäli heillä on tunnistettu sosiaalihuollon tarve. Sosiaalipalvelut tuottaa kunnan sijasta vaan hyvinvointialue. Toisaalta osalle aikuissosiaalityön palvelujen sekä kunnan työllisyyspalvelujen piirissä oleville perustoimeentulotukiasiakkaille syntyy hyvinvointialueen myötä yksi uusi

palvelurajapinta. Tilanteessa on mahdollista, että perustoimeentulotukea saava henkilö asioi tukeen liittyvissä asioissa Kelassa, työllisyyspalvelujen osalta kunnassa ja TE-toimistoissa ja sosiaalityön palveluissa hyvinvointialueella. Asiakasprosessien näkökulmasta onkin erityisen tärkeää, että yhdyspinnat erityisesti kunnan työllisyyspalvelujen ja hyvinvointialueen sosiaalipalvelujen välillä ovat mahdollisimman toimivat.

Kannustavuus ja ohjausvaikutukset: Vastaisuudessa perustoimeentulotukimenot muodostavat kuntien toimintamenoista suhteellisesti aiempaa suuremman suhteellisen osuuden, koska suurin osa peruspalvelujen valtionosuuksista siirtyy hyvinvointialueille. On mahdollista, että tämä kannustaa kuntia kiinnittämään nykyistä enemmän huomiota perustoimeentulotukimenoihin ja sitä myötä myös toimeentulotukea saavien määrään. Menojen entistä suurempi näkyvyys voi kannustaa kuntia panostamaan toimenpiteisiin, joilla toimeentulotukitarpeeseen ja sitä myöten myös sen menoihin voidaan vaikuttaa (kuten työllisyyspalveluihin, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä asumiseen). Sote-uudistus ei myöskään vaikuta kunnan vastuisiin työmarkkinatuen osarahoituksesta, mutta voi kannustaa kuntia osaoptimointiin, jossa työttömiä pyritään saamaan aktiivointipalvelujen piiriin, vaikka siitä ei olisi kaikille työttömille hyötyä (Ks. Nieminen, Kanninen & Karhunen 2021). Kunta ei ole velvoitettu maksamaan työmarkkinatukea siltä ajalta, kun tuen saaja on aktiivointitoimenpiteiden piirissä. Nyt osa aktiivointitoimenpiteiksi katsotuista toimista, kuten kuntouttava työtoiminta, siirtyy hyvinvointialueelle.

Hyvinvointialueen kannustimiin toimia nimenomaisesti toimeentulotukitarvetta vähentävästi sen saamalla rahoituksella ei ole vaikutusta. Hyvinvointialueiden rahoitus tulee suurelta osin valtiolta ja on yleiskatteellista (suurelta osin palvelutarpeeseen perustuvaa). Siihen ei vaikuta, millä tavoin alue palvelut järjestää tai miten vaikuttavia palveluja se järjestää. Laskennallisuus kuitenkin takaa sen, että mikäli hyvinvointialue onnistuu järjestämään palvelunsa laskennallisia kustannuksia edullisemmin se saa pitää erotuksen. Lisäksi hyvinvointialueita sosiaali- ja terveystalouden tehokkaaseen järjestämiseen kannustava mekanismi on vuodesta 2025 voimaan astuva leikkuri, joka huomioi laskennallisen palvelutarpeen kasvun enää 80 prosenttisesti (Valtioneuvosto 2021). Hyvinvointialueilla on kuitenkin vastaisuudessa rahoitusvastuu täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, joskin valtio de facto osallistuu näihin kustannuksiin alueille kohdennetun yleiskatteellisen ja tarvekaidun rahoituksen kautta.

Keinot vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen: Kuntien keinot toimeentulotukitarpeeseen vaikuttamisessa ovat vastaisuudessa kollektiivisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteitä sekä yksilöllisiä työllisyyden edistämispalveluja. Varsinainen sosiaalihuollossa tehtävä taloussosiaalityö on sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueilla. Toisaalta, kuten tässä selvityksessä on aiemmin luvussa 4 tuotu esille, kuntien työntekijät kokevat, että niiden järjestämällä työllisyyspalveluilla voidaan parhaiten vaikuttaa asukkaiden toimeentulotukitarpeeseen. On siis mahdollista, että sote-uudistuksen myötä kunnat

pystyvät satsaamaan näihin palveluihin entistä paremmin ja sitä myöten myös vaikuttamaan tehokkaammin toimeentulotukitarpeen muodostumiseen. Tässä keskeisessä asemassa on myös kunnan työllisyyspalvelujen ja hyvinvointialueen sosiaalipalvelujen välinen yhteistyö.

Tiedon hyödyntäminen: Nykyinen Kelasta kuntiin lähtevä tieto perustoimeentulotuen saajista (ilmoitukset sosiaalihuollon tarpeesta, alle 25-vuotiaista yli neljä kuukautta perustoimeentulotukea saaneista sekä perusosan alentamisen kohteena olleista asiakkaista) siirtyy uudistuksen myötä Kelan ja hyvinvointialueen väliseksi. Huomionarvoista onkin, että puolet tuesta rahoittavalla kunnalla ei ole mielekästä roolia perustoimeentulotukiasiakkaita koskevan tiedon käyttäjänä. Jotta toimeentulotukitarvetta voidaan ehkäistä, tulee tiedon kulkua olla myös kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Kyse on ennen kaikkea asiakkaista, jotka käyttävät kunnan työllisyyspalveluita (tai ovat niiden tarpeessa) sekä hyvinvointialueen sosiaalipalveluita. Tiedon liikkumisen esteenä kunnan ja Kelan välillä on myös lainsäädäntö, joka ei tunnista kahden viranomaisen yhteisasiakkuutta. Tämä voi johtaa muun muassa siihen, että kunnalla ja Kelalla voi olla samasta asiakkaasta erilaiset tiedot.

Yhteenveto työllisyyden kuntakokeilujen vaikutuksista toimeentulotukeen (Skenaario 2)

Asiakasvaikutukset: Toimeentulotuen asiakasprosessit eivät eroa juurikaan sote-uudistus skenaariosta. Kunnan ottaessa entistä isomman vastuun työllisyyden hoidon palveluista sen ja hyvinvointialueen sosiaalipalvelujen saumaton yhdyspintatyöskentely korostuu.

Kannustavuus ja ohjausvaikutukset: Sote-uudistus-skenaarioon verrattuna työllisyyden kuntakokeilut eivät muuta perustoimeentulotuen rahoitusmallin ohjausvaikutuksia. Uudistuksen myötä kuntien työllisyyspalvelujen ja työmarkkinatuen kuntaosuuden menot ovat todennäköisesti kunnan strategiassa entistä keskeisempiä indikaattoreita, joiden pohjalta kunnan toimintaa suunnitellaan. Uudistuksella on välillisiä vaikutuksia myös perustoimeentulotukimenoihin: jos kunta saa yhä useamman pitkäaikaistyöttömän töihin, on todennäköistä, että perustoimeentulotukimenot vähenevät. Toisaalta, kunta voi yrittää ohjata yhä enemmän työttömiä työllistämistä edistäviin palveluihin, kuten hyvinvointialueen järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan, jolloin sen työmarkkinatuen kuntaosuus pienenee mutta perustoimeentulotukimenoihin tällä ei ole vaikutusta. Tämä tosin on paljolti riippuvainen hyvinvointialueen tavasta järjestää kuntouttavaa työtoimintaa. Kunta ei itsessään voi vaikuttaa siihen, kuinka paljon ja kuinka monelle kuntouttavaa työtoimintaa hyvinvointialue järjestää.

Keinot vaikuttavat toimeentulotukitarpeeseen: Kuntakokeilujen kuntien vastuut ja keinot vaikuttaa pitkäaikaistyöttömien, nuorien sekä maahanmuuttajien työllisyyteen kasvavat. Se, miten ne tässä onnistuvat, vaikuttaa ensisijaisesti kunnan työmarkkinatuen

kuntaosuuksiin mutta odotusarvoisesti myös perustoimeentulotukimenoihin. Kuten jo soite-uudistus -skenaariossa mainittiin, onnistuminen vaatii kunnan ja hyvinvointialueen moniammatillista yhteistyötä. Yhdyspinta kunnan työllisyyspalvelujen ja hyvinvointialueen sosiaalipalvelujen välillä on mahdollista rakentaa myös fyysisesti samojen seinien sisään esimerkiksi monialaisen sote-keskuksen muodossa.

Tiedon hyödyntäminen: Tiedon siirtymisen painopisteet ja kehitystarpeet eivät eroa sote-uudistus-skenaariosta.

Yhteenveto rakenneuudistusten vaikutuksista toimeentulotukeen

Kumpikaan edellä kuvatuista skenaarioista ei tämänhetkisen tiedon mukaan toisi muutoksia kunnan rahoitusvastuuseen perustoimeentulotukimenoista mutta luo välillisiä kannustimia kiinnittää niihin nykyistä enemmän huomiota. Perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmän näkökulmasta sote-uudistuksessa on kolme (kunta, hyvinvointialue ja Kela) keskeistä toimijaa, joista kaikilla on mahdollisuus vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen, kahdella rahoitusvastuu (kunta ja valtio) ja vain yhdellä (kunta) selkeät kannustimet pyrkiä suoraan vaikuttamaan toimeentulotukitarpeeseen ja sitä myöten sen menoihin (sote-uudistus säilyttää kunnilla 50 prosentin rahoitusvastuun perustoimeentulotukimenoista). Sosiaalityön siirtyessä hyvinvointialueelle kunnat keinot vaikuttaa toimeentulotukitarpeeseen ovat ensi sijassa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, kuntien omat työllistymisen edistämisen palvelut sekä tietyiltä osin asumiseen liittyvät toimet, kuten sosiaalinen asuntotuotanto. Lähes varmaa on, että uudistusten jälkeen kuntien ensisijainen kiinnostuksen kohde on työllisyyden hoito ja sen kustannustehokkuus. Kunnilla on tähän jo elinkeinorakenteensa puolesta hyvin erilaisia lähtökohtia ja mielenkiintoista onkin miten kuntien toiminta tulee näkymään sekä työmarkkinatuen kuntaosuuksissa että perustoimeentulotuen kuntaosuudessa: kuinka vahvasti niiden kehitys seuraa toisiaan vai yleistyvätkö tilanteet, joissa, jossa työmarkkinatuen maksut laskevat mutta perustoimeentulotuen kuntaosuus kasvaa. Yksi mahdollinen tapa lisätä tuoda vaikuttavuusajattelua hyvinvointialueen sosiaalipalveluihin olisi se, että hyvinvointialueet jakaisivat työmarkkinatuen nykyiset "sakkomaksut" kuntien kanssa. Tällöin myös niillä olisi rahallinen kannustin pyrkiä tuottamaan mahdollisimman vaikuttavia sosiaalipalveluita. Samalla yhteydessä voitaisiin pohtia perustoimeentulotukimenojen (tai enemmän jonkun osuuden niistä) siirtämistä kuntien ja valtion lisäksi hyvinvointialueiden vastuulle.

7 Pohdinta

Havaintojemme mukaan perustoimeentulotukimenojen osuus kuntien toimintamenoista on keskimäärin noin prosentin luokkaa. Yhdistettynä heikosti konkretisoituvaan rahoitusvastuuseen sekä päätävävallan puuttumiseen, ei ole siis ihme, että perustoimeentulotukimenot eivät hankkeessa tehtyjen haastattelujen sekä kyselyn perusteella ole kiinteä osa kunnan taloussuunnittelua. Haastattelu- ja kyselyvastausten perusteella perustoimeentulotukimenoja ja sen saajien määrää seurataan suurimmassa osassa kuntia jossain määrin, mutta seuranta ei ole niin säännöllistä ja tavoitteellista kuin se oli ennen Kela-siirtoa. Vastausten mukaan kunnat ja kuntayhtymät kokivat keinonsa vaikuttavan oman alueen toimeentulotarpeeseen pääosin vähäisiksi. Vastauksista heijastuu toimeentulotuen viimesijaisuus sekä tuen saajien tarpeiden haastavuus; ennen toimeentulotuen piirin joutumista asiakas on jo usein liikkunut monen ensisijaisen etuuden ja palvelun läpi, ja näin ollen toimeentulotuki paikkaa eräänlaisena jakojäännöksenä ensisijaisia etuus- ja tukijärjestelmiä.

Toimeentulotarpeen taustalla on useimmiten sekä yksilöllisiä tekijöitä, kuten työkyvyttömyyttä, että laajoja koko yhteiskuntaa läpileikkaavia rakenteellisia tekijöitä, kuten taloussuhdanteita ja niihin liittyvää työttömyyttä sekä elinkustannusten kuten asumisen hintojen nousua. Kuntien keinot vaikuttavat näihin ovat monelta osin rajalliset. Selvityksessä kerättyjen kyselyvastausten perusteella kunnat torjuvat toimeentulotarvetta ensisijaisesti työllisyyden edistämispalvelujen sekä sosiaalisen ohjauksen ja neuvonnan keinoin. Neuvonnalla ja ohjauksella on merkittävä rooli ohjata tuen tarpeessa olevia ihmisiä oikeisiin palveluihin ja hakemaan oikeita etuuksia.

Perustoimeentulotuen tarkoituksena on tarjota tuen tarvitsijalle väliaikaista taloudellista tukea. Monelle tuen saajalle perustoimeentulotuki on kuitenkin vakiintunut pitkäaikaiseksi tuloksi, jota ilman henkilö ei kykene itsenäiseen elämään. Viimeisimpien tutkimusten mukaan jopa kymmenen prosenttia kaikista perustoimeentulotuen saajista on saanut tukea yli vuoden (Korpela & Raittila 2020). Lisäksi moni heistä oli kokonaan viimesijaisen turvan varassa vailla ensisijaisia etuuksia. Pitkittänyt tuen saanti on yleistä erityisesti yksin asuvien työikäisten miesten keskuudessa. Ensisijaisten etuuksien puuttumisen syynä on useimmiten se, että henkilö ei ole oikeutettu työttömyysturvaan. Kunnan näkökulmasta tämän ryhmän tilanteeseen vaikuttaminen on haastavaa: moni henkilö tarvitsisi pidempiaikaista ja monialaista kuntouttavaa toimintaa, joka vie myös paljon resursseja. Lisäksi aktiivitoimenpiteisiin osallistuminen vaatii aina myös henkilön omaa sitoutumista. Kelan toteuttamat työmarkkinatuen karenssit tai perustoimeentulotuen perusosan leikkaaminen eivät

ole osoittautuneet sitouttamisessa kovin tehokkaiksi. Näin ollen kuntien kannalta keskeistä olisikin ehkäistä tilanteita, joissa henkilöllä on riski jäädä pidempiaikaisesti perustoimeentulotuen varaan. Tietyiltä osin tuleva sote-uudistus sekä tänä vuonna osassa maata käynnistyvät työllisyyden kuntakoikeilut vievät kuntien toimintaa juuri tähän suuntaan.

Perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmä ei selvityksen tulosten mukaan näyttäyty kunnille kovinkaan selkeänä kokonaisuutena. Iso tekijä tässä on rahoitusmalli, joka vähentää kunnan osuuden perustoimeentulokimenoista sen peruspalvelujen valtionosuuksista. Ongelmana on, että perustoimeentulotukimenot hukkuvat suureen valtionosuuskokonaisuuteen. Ne eivät siis näyttäyty konkreettisina toimintamenoina, koska kuntien ensisijainen kiinnostus on siinä, mikä valtionosuuksien kokonaissumma on. Lisäksi valtionosuuksiin vaikuttaa niihin sisällytetty työttömyyskerroin, jonka tarkoituksena on korvata kunnalle työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia. Työttömyyden voi katsoa siis vaikuttavan kunnan valtionosuuksiin samanaikaisesti kasvavasti (työttömyyskerroin) ja laskevasti (perustoimeentulotuen maksuosuus).

Selvityksen aikana tehdyissä haastatteluissa kunta-asiantuntijat toivoivat parempaa tietopohjaa perustoimeentulotuen saajista ja siihen liittyvistä kustannuksista. Toimeentulotuelle olevat henkilöt kerryttävät julkisia kustannuksia myös montaa muuta kautta. Suurin osa perustoimeentulotukea saavista henkilöistä saa myös asumistukea ja puolet saa tämän lisäksi myös työmarkkinatukea. Lisäksi harvalla toimeentulotukea saavalla on verotettavia ansiotuloja. Toimeentulotukea saavat myös sairastavat ja käyttävät julkisia terveystalouksia samankäistä väestöä enemmän (Aaltonen ym. 2018). Esimerkiksi jonkinlaisen laskentakehikon luominen, joka toisi karkeasti esille sen, mitkä ovat perustoimeentulotukiasiakkaan keskimääräiset vuotuiset etuus- ja palvelukäyttökustannukset kunnan näkökulmasta, voisi kannustaa kuntia kiinnittämään nykyistä enemmän huomioita toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn. Kuntien ja Kelan välistä tiedon vaihtoa tulisi edistää siten, että kummallakin olisi asiakkaasta samat tiedot. Tämänhetkinen lainsäädäntö ei riittävässä määrin tunnista sellaista yhteisasiakkuutta, jossa asiakkaan taloudellinen tuki tulee Kelasta ja sosiaalinen tuki kunnasta. Keinotekoisien raja-aitojen kaataminen tiedon liikkumisen tieltä voisi auttaa muodostamaan palveluista ja etuuksista tiiviimmän kokonaisuuden.

Kuntien talousjohtajien haastatteluissa moni haasteltu vertasi kunnan vastuuta perustoimeentulotukimenoista kunnan työmarkkinatuen maksuosuuteen. Työmarkkinatukijärjestelmässä konkreettinen muutos työttömän tilanteessa näkyy suoraan kunnan menoissa: kun työtön työllistyy tai siirtyy aktivointipalvelujen piiriin, kunnan maksuvastuu työmarkkinatukimaksuista lakkaa. Perustoimeentulotuen piirissä oleville henkilöille ei sen sijaan ole olemassa samanlaisia selkeitä asiakastavoitteita, joiden pohjalta kunta voisi suoraan vaikuttaa perustoimeentulotuen saajien tilanteeseen ja sitä myöten sen menoihin. Tältä kantilta onkin syytä pohtia missä määrin viimesijaisten etuuksien rahoitusvastuuta on järkevä sisällyttää kunnille suhteutettuna niiden mahdollisuuksiin vaikuttaa

perustoimeentulotukea saavien tilanteeseen. Toisaalta kuntien perustoimeentulotuen maksuosuutta voidaan yhtä hyvin perustella sillä, että se toimii ikään kuin sanktiona tai sakkomaksuna siitä, että tukiverkon osat, kuten työllistymis- ja koulutuspalvelut, kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen ja sosiaalipalvelut eivät ole onnistuneet estämään henkilöä putoamasta viimesijaisen turvan varaan.

Vastaisuudessa perustoimeentulotuen kannalta keskeiset palvelut hajaantuvat kuntien järjestämiin työllisyyspalveluihin ja hyvinvointialueiden järjestämiin sosiaalipalveluihin. Perustoimeentulotuen rahoitusvastuun säilyessä kunnissa myös kannustin vaikuttaa menoihin on ainoastaan niillä. Hyvinvointialueen rahoitus on ainakin alkuvaiheessa yleiskatteellista ja tarvevakiointia eikä sillä ole rahoituksen näkökulmasta toimia suoraan toimeentulotukitarvetta ja sen menoja ehkäisevästi. Tärkeää olisikin, että toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn tähtäävät toimet, kuten kuntien työllisyyspalvelut ja hyvinvointialueiden vastuulla oleva sosiaalinen ohjaus ja neuvonta toimisivat yhteistyössä matalalla kynnyksellä.

Etenkin suurissa kaupungeissa ja niiden lähiympäristössä perustoimeentulotuesta merkittävä osa kohdistuu asumisen tukemiseen. Käytännössä asumisen kustannuksiin voidaan julkisen vallan toimesta vaikuttaa tarjoamalla siihen rahallista tukea (asumistuki) ja/tai vaikuttamalla kohtuuhintaisen asuntojen saatavuuteen. Asumistuen rahoittaa valtio mutta asuntotuotantoon kunnalla on maankäytön ja kaavoituksen kautta monopoli. Kohtuuhintaisen asuntotuotannon vaikutuksista on olemassa tutkimuksia (mm. Eerola & Saarimaa 2015; Eerola & Saarimaa 2016). Kohtuuhintaisten asuntojen tuotannon vaikutukset eivät rajoitu ainoastaan osan väestöstä asumiskustannusten pienentämiseen vaan sen on nähty jopa edistävän pienituloisten kasautumista tietyille alueille, vaikka toiminnan yksi tavoite on sosiaalisen eriytymisen ehkäiseminen (Eerola & Saarimaa 2015). Kohtuuhintainen asuntotuotanto edesauttaa ainoastaan niitä, jotka täyttävät tulojen puolesta kriteerit asunnon saamiseksi. Samalla se jättää osan asunnon tarvitsijoista juuri rajan ulkopuolelle edelleen samoihin ongelmiin. Kunnan käsissä olevilla kohtuuhintaisten asuntojen tuotantoon liittyvillä muutoksilla asumisen hintaan voidaan vaikuttaa mutta samalla on tiedostettava toiminnan muut vaikutukset. Kunnilla on myös kaavoitusmonopolin kautta mahdollisuus vaikuttaa siihen, että asuntoja ylipäätään rakennetaan lisää sen alueelle. Etenkin suurissa korkeiden asumiskustannusten kunnissa asuntojen määrän lisääntymisellä on pitkässä juoksussa todennäköisesti asumismenoja (ennen kaikkea vuokria) laskeva vaikutus.

8 Johtopäätökset

Tämä on ensimmäinen selvitys, jossa on tarkasteltu perustoimeentulotuen nykyisen rahoitusmallin vaikutuksia kuntien toimintaan sekä sitä minkälaisena tehtävänä kunnat toimeentulotukitarpeen ehkäisyn kokevat. Selvityksen keskeisimmät havainnot ja niiden perusteella muodostetut johtopäätökset on kuvattu alla Taulukossa 11.

Taulukko 11. Selvityksen keskeiset havainnot ja johtopäätökset

Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa toimeentulotuen käyttöön ja menoihin	
Selvityksen keskeiset havainnot	Johtopäätökset toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämiseen
Kuntien edustajat kokevat, että vaikutusmahdollisuudet toimeentulotuen tarpeeseen ja menoihin ovat vähäiset. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus ja siihen ei liity samanlaista konkreettista kannustintaa kuin esimerkiksi työmarkkinatukeen (kunta voi pienentää työmarkkinatukimaksujaan edesauttamalla työmarkkinatukea saavien työllistymistä tai työllisyyttä edistäviin palveluihin kiinnittymistä).	Oli toimeentulotuen rahoitusmalli mikä tahansa, on sen kautta vaikea luoda merkittäviä suoria kannustinvaikutuksia toimeentulotukitarpeen ehkäisemiseksi. Tarpeen ehkäisy on harvoin itsenäinen strateginen tavoite kunnissa – syyt toimeentulotukitarpeen taustalla liittyvät usein työttömyyteen ja ensisijaisten etuuksien riittämättömyyteen ja kunnat kokevat vaikutusmahdollisuutensa näihin rajallisiksi.
Kuntien edustajien mukaan työllisyyspalvelut ovat tärkein yksittäinen keino perustoimeentulotuen tarpeeseen ja sen menoihin vaikuttamisessa.	Vaikka sote-palvelut siirtyvät hyvinvointialueelle, on kunnilla edelleen tärkeä rooli työllisyyden edistäjänä. Näin ollen on edelleen perusteltua, että kunnille jää osittainen toimeentulotuen rahoitusvastuu.
Perustoimeentulotukimenot vaihtelevat eri kuntatyyppien välillä. Menot ovat suurimpia ja niiden kasvu on ollut voimakkainta kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa, kun taas maaseudulla ja pienissä kaupungeissa menot ovat jopa laskeneet.	Toimeentulotukitarve näyttäytyy eri tavoin erilaisissa kunnissa. Näin ollen myös keinot siihen vaikuttamiseksi voivat olla erilaisia. Suurissa kaupungeissa huomattava osa tuesta kohdistuu asumiseen, jonka hintaan kunnilla on mahdollista vaikuttaa esimerkiksi kaavoituksen ja sosiaalisen asuntotuotannon kautta.
Kunnan kasvu sekä hyvä taloudellinen tilanne eivät näytä vähentävän toimeentulotukimenoja – pikemminkin päinvastoin. Yhtenä syynä voi olla kasvukeskusten kasvavat asumiskustannukset.	E erityisesti kasvavissa kunnissa tarvitaan kohdennettuja keinoja, mikäli toimeentulotuen tarvetta ja menoja halutaan vähentää. Keskeisiä palveluita tässä ovat aikuissosiaalityö, kohtuuhintaista asumista tukevat keinot sekä työllisyyden edistäminen.

Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa toimeentulotuen käyttöön ja menoihin

Selvityksen keskeiset havainnot	Johtopäätökset toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämiseen
Kuntien toimintaympäristötekijöiden (esim. väestönkehitys, elinvoimaisuus, taloudellinen tilanne, asuminen) tilastollinen yhteys perustoimeentulotukimеноihin näyttöytyy heikkona. Asumiseen ja asumisen kustannuksiin liittyvät tekijät ovat voimakkaimmin yhteydessä perustoimeentulotuen tarpeeseen.	Erilaisten taustatekijöiden ja toimenpiteiden vaikutusta toimeentulotukimеноihin on vaikea todentaa, koska vaikutusketjut viimesijaiseen etuuteen ovat monimutkaisia. Asumiskustannusten ja asumistuen vaikutusta toimeentulotukeen on syytä tarkastella erikseen toimeentulotuen rahoitusmallia kehitettäessä.
Perustoimeentulotuen saajiin sisältyy erilaisissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä. Menojen ja niihin vaikuttamisen näkökulmasta merkittävimmät ryhmät ovat työikäiset työttömät sekä nuoret työttömät, sillä nämä kerryttävät suurimman osan toimeentulotuen kustannuksista ja tarvitsevat usein myös runsaasti muita palveluja.	Osalla asiakkaista toimeentulotuki toimii tarkoituksenmukaisesti: se on väliaikainen tulonlisa. Kehittämistoimenpiteet kannattaa kohdistaa erityisesti siihen ryhmään, jolle tuesta muodostuu pitkäaikainen taloudellinen turva (sekä niihin, joilla tähän on tunnistettu riski) – toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn liittyvät kannustin- ja sanktiojärjestelmät tulisi kytkeä tämän asiakasryhmän tilanteen muuttamiseen.

Nykyisen rahoitusmallin ohjaus- ja kannustinvaikutukset ja rahoitusmallin kehittäminen vaikuttavampaan suuntaan

Selvityksen keskeiset havainnot	Johtopäätökset toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämiseen
Suurin osa kunnan keinoista vaikuttaa perustoimeentulotuen tarpeeseen on epäsuoria ja liittyy ensisijaisesti toimeentulotukea laajempiin tavoitteisiin kuten työllisyyteen, hyte-työhön tai asuntopolitiikkaan.	Suoraan toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn liittyviä kannustimia on vaikea muodostaa. Toimeentulotukitarpeen ehkäisy tulee toteutetuksi tehokkaimmin panostamalla sen taustalla olevien juurisyiden ehkäisyyn, eli esimerkiksi työllisyyden hoitoon, sosiaalihuoltoon ja asumiseen.
Toimeentulotukimеноihin kiinnitetään vain vähäisesti huomioita kunnissa. Nykyisellä rahoitusmallilla ei ole merkittävää kannustin- tai ohjausvaikutusta, koska 1) reaaliaikaista tietoa toimeentulotukimеноista ei ole helposti saatavilla kunnissa, 2) kustannukset eivät näy kunnille erillisenä menoeränä, 3) kunnissa huomio kiinnittyy usein toimeentulotukea suurempiin menoihin.	Perustoimeentulotuen menojen näkyvyyttä voitaisiin lisätä esimerkiksi parantamalla reaaliaikaisen kustannustiedon saatavuutta, luomalla nykyistä parempia työkaluja kustannusten seurantaan sekä muuttamalla kunnan rahoitusosuuden maksutapa siten, että rahoitusvastuu näkyy konkreettisesti kunnille. Kannustin- ja ohjausvaikutus realisoituisi parhaiten, mikäli kannustamisen kohteena olevalla toimijalla olisi sekä valta, vastuu että käytännön mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan.
Lisäksi kannustavuutta heikentää se, että pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen syntymiseen on vaikeaa vaikuttaa lyhyellä aikavälillä, sillä taustalla ilmiöitä kuten syrjäytyminen tai työkyvyttömyys.	Sosiaaliturva- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kannustimia tulisi tarkastella kokonaisuutena.

Nykyisen rahoitusmallin ohjaus- ja kannustinvaikutukset ja rahoitusmallin kehittäminen vaikuttavampaan suuntaan

Selvityksen keskeiset havainnot	Johtopäätökset toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämiseen
<p>Perustoimeentulotuen rahoittaminen peruspalvelujen valtionosuusvähennyksen kautta on siirtänyt perustoimeentulotukimenot kauaksi kunnan budjettiprosessista – kunnan näkökulmasta menot eivät konkretisoidu, joka hankaloittaa myös niihin kohdistuvien tavoitteiden asettamisesta</p>	<p>Valtionosuusvähennyksen sijaan tulisi harkita muita vaihtoehtoja kunnan maksuosuuden suoritusvalle. Maksu voitaisiin suorittaa esimerkiksi permällä kunnan maksuosuus erillisenä maksueränä tai nykymalliin verrattuna käänteisellä rahoitusvallalla, jossa valtionosuuksista korvattaisiin kunnille 50 prosenttia niiden maksamamista perustoimeentulotukimenoista.</p>

Toimeentulotuen rahoitusmallin kehittäminen sote-uudistuksen yhteydessä

Selvityksen keskeiset havainnot	Johtopäätökset toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämiseen
<p>Sote-uudistus heikentää kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa perustoimeentulotuen tarpeeseen ja menoihin – näin ollen myös kannustavuus saattaa käytännössä heikentyä.</p> <p>Vastuut eri toimeentulotuen muotojen rahoituksesta ja tuen myöntämisestä hajautuvat entisestään.</p> <p>Kunnan kontaktipinta toimeentulotuen asiakkaisiin heikkenee, kun asiakkaat asioivat jatkossa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalveissa.</p> <p>Kunta voi jatkossa vaikuttaa toimeentulotukeen pääasiassa työllisyyspalvelujen, asumisen sekä yhte-työn ja muiden epäsuorien keinojen avulla.</p>	<p>Kunnan rahoitusosuus ei ole enää jatkossa yhtä perusteltu kuin aiemmin, koska vaikuttamismahdollisuudet vähenevät</p> <p>Jatkossa harkittava, mihin järjestelmän osiin (etudet, vastuut ja tehtävät) kannustavuus halutaan kohdentaa.</p> <p>Toimeentulotukiasiakkaan toimijaverkosta tulee entistä kompleksisempi ja yhdyspintoja on rakennettava uudelleen. Toimeentulotuen rahoitusmallin tulisi kannustaa eri toimijoita (kunta, hyvinvointialue, Kela ja TE-toimisto) yhteistyömallien kehittämiseen sekä aktiiviseen tietojen välittämiseen</p> <p>Rahoitusmallin lisäksi on etsittävä muita normi- ja informaatio-ohjauksen keinoja, joilla voidaan lisätä tiedon hyödyntämistä ja siirtymistä toimijoiden välillä.</p>
<p>Hyvinvointialueella ei ole rahoitusvastuuta perustoimeentulotuen osalta, mutta intressit kuitenkin edistää asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä ja sitä kautta vaikuttaa esimerkiksi sosiaalipalvelujen tarpeeseen</p>	<p>On syytä harkita tulisiko hyvinvointialueille asettaa osa perustoimeentulotuen rahoitusvastuusta, koska toimeentulotukitarpeen kannalta keskeiset sosiaalipalvelut ovat jatkossa hyvinvointialueen vastuulla.</p>

Toimeentulotuen rahoitusmallin kehittäminen sote-uudistuksen yhteydessä

Selvityksen keskeiset havainnot

Kuntakokeilujen mukainen työnjaon uudistaminen vahvistaa kuntien roolia ja keinovalikoimaa työllisyyden hoidossa. Mikäli sama työnjako jatkuu sote-uudistuksen astuttua voimaan, muodostuu toimeentulotuen asiakasrajapinta Kelan, kunnan työllisyyspalvelujen ja hyvinvointialueen sote-palvelujen välille. Tämä saattaisi edesauttaa yhteistyömallien kehittymistä ja lisätä kuntien halukkuutta panostaa työllisyydenhoitoon.

Johtopäätökset toimeentulotuen rahoitusmallin kehittämiseen

Kuntakokeilujen myötä kunnan vahvempi lakisääteinen rooli työllisyyden hoidossa on keskeinen ja ensisijainen keino ennaltaehkäistä toimeentulotukitarvetta. On mahdollista, että kuntien työllistämiseen kohdennetut lisäkannustimet (esim. työmarkkinatuen kuntaosuuden nostaminen) vaikuttaisivat toimeentulotuen nykyistä rahoitusvastausta tehokkaammin myös toimeentulotukeen.

Kun toimeentulotuen rahoitusmallia kehitetään, on keskeistä määrittää toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn liittyvät asiakastason tavoitteet sekä tunnistaa keinot, joilla näihin tavoitteisiin on mahdollista päästä. Haasteita tavoitteiden ja keinojen tarkastelulle asettaa toimeentulotuen asema viimesijaisena etuutena: tuen määrään vaikuttavat myös muut etuudet ja lisäksi tarpeen syntyymiseen on vaikeaa vaikuttaa suoraan, sillä taustalla on usein laajempia ja syvempiä ongelmia, ja asiakas on jo pudonnut erilaisten tukirakenteiden ja -järjestelmien läpi. Toimeentulotukeen ei myöskään liity kunnan näkökulmasta samanlaista konkreettista asiakaspolkua ja konkreettista tavoitetilaa, kuin vaikkapa työmarkkinatukeen. Keskeistä toimeentulotuen tarpeen ehkäisyssä olisikin pyrkiä vähentämään kaikin mahdollisin (myös toimeentulotuen ulkopuolisin) keinoin niiden henkilöiden määrää, joille tuesta muodostuu pitkäaikainen taloudellinen turva. Toimeentulotuen rahoitusmallin näkökulmasta myös mahdolliset kannustimet ja sanktiot tulisi kytkeä tämän asiakasryhmän ympärille asetettuihin tavoitteisiin – huomioiden sekä toimeentulotuki että sitä edeltävät etuudet ja palvelut, jolla pitkäaikaista tarvetta voidaan ehkäistä.

Selvityksen perusteella toimeentulotuen tarpeen ehkäisy ei näyttäydä kunnissa erillisenä tavoitteena, johon kunnat pyrkisivät aktiivisesti vaikuttamaan. Sen sijaan toimeentulotuen tarpeen ehkäiseminen on sidoksissa muihin strategisiin tavoitteisiin, jotka liittyvät ennen kaikkea työllisyyden edistämiseen, asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin tukemiseen sekä kohtuuhintaisten asuntojen saatavuuteen. Työllisyyden sekä terveyden ja hyvinvoinnin tukeminen ovat tärkeitä tavoitteita kunnille muutoinkin, mutta samalla vaikuttavat toimeentulotuen kustannuksiin. Sen sijaan kuntien asuntopolitiikka ja asumiseen liittyvät tavoitteet voivat olla jopa vastakkaisia toimeentulotuen tarpeen vähentämiseksi. Selvityksessä ilmeni, että kunnat kokevat toimeentulotuen tarpeeseen ja menoihin vaikuttamisen mahdollisuudet vähäisiksi – ne voivat vaikuttaa pitkäaikaisen tarpeen syntyymiseen lähinnä ennaltaehkäisevästi. Pääasialliset keinot ehkäistä toimeentulotuen tarvetta ovat: 1) työllisyyttä edistävät palvelut, 2) työkyvyn tukeminen sosiaali- ja terveystalouden, 3) työkyvyn

tukeminen HYTE-palveluin, sekä 4) asumisen hintaan liittyvät keinot. Näistä kolme ensimmäistä ovat keinoja, joilla voidaan mahdollisesti vaikuttaa asiakkaan tilanteeseen ja tuloihin pitkällä aikavälillä – neljäs vaikuttaa pääasiassa siihen, kuinka paljon asumiskustannuksia on tarpeen kompensoida toimeentulotuella. Rahoitusvastuuta tulisi arvioida ensisijaisesti suhteessa rahoitusjärjestelmän tavoitteisiin sekä tässä esitettyihin keinoihin, sillä rahoitusvastuun synnyttämä ohjaus- ja kannustinvaikutus on sitä voimakkaampi, mitä enemmän toimijalla on käytännön mahdollisuuksia vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen.

Selvityksen perusteella nykyinen kuntien toimeentulotuen rahoitusosuus ei käytännössä toimi kannustimena vähentää toimeentulotuen tarvetta. Rahoitusmallin vaikuttavuutta on mahdollista parantaa tulevien uudistusten yhteydessä, kunhan huomioidaan sekä nykymallissa havaitut haasteet, että rakenneuudistusten mukanaan tuomat muutokset. Uudistuksista riippumatta on selvää, että rahoitusmallin kannustavuutta voitaisiin lisätä tekemällä toimeentulotuen kustannukset näkyväksi ja parantamalla kustannustiedon hyödyntämistä. Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi perimällä kunnan maksuosuus valtiosuusleikkausten sijaan jollakin konkreettisemmalla tavalla, kuten erillisenä maksueränä, sekä luomalla nykyistä parempia työkaluja toimeentulotuen kustannusten seurantaan.

Sote-uudistuksen myötä kuntien mahdollisuudet toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn vähenvät sote-palvelujen ja erityisesti aikuissosiaalityön siirtyessä hyvinvointialueen vastuulle. Samalla kontaktipinta asiakkaisiin heikkenee merkittävästi. Kunta voi uudistuksen jälkeen ehkäistä toimeentulotuen tarvetta käytännössä ainoastaan vapaaehtoisesti järjestämiensä työllisyyspalvelujen ja hyte-työn kautta sekä vaikuttamalla asumisen kustannustasoon. Kunnilla olisi siis lakisääteisten tehtäviensä puitteista vain hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen, mikä herättää kysymykset rahoitusvastuun oikeudenmukaisuudesta. Vastaavasti hyvinvointialueesta tulisi toimeentulotukiasiakkaan ja tuen tarpeen ehkäisyn näkökulmasta merkittävä toimija, jonka takia olisi perusteltua harkita, tulisiko myös hyvinvointialueilla olla jonkinlainen rahoitusvastuu. Työllisyyden kuntakokeiluissa sen sijaan kuntien keinovalikoiman toimeentulotuen tarpeen ehkäisemiseksi laajenee, kun kuntien vastuut työllisyyden edistämässä kasvavat. Huomioiden sote-uudistuksen sekä työllisyyden kuntakokeilujen mukaiset muutokset niiden palveluiden järjestämisessä, joilla voidaan ehkäistä toimeentulotuen tarvetta (kunnan vastuulla työllisyyden edistäminen ja asuminen, hyvinvointialueiden vastuulla sosiaalityö ja HYTE-työ molempien vastuulla), voisi myös olla perusteltua jakaa toimeentulotuen nykyinen kunnan rahoitusvastuu näiden kahden toimijan kesken.

Ajatus kunnan nykyisen rahoitusosuuden jakamisesta isomman alueellisen toimijan kanssa ei ole kokonaan uusi. Aikaisemman sote-uudistuksen valmistelussa Sipilän hallitus esitti mallia, jossa kunnat ja maakunnat olisivat jakaneet osan toimeentulotuen rahoitusvastuusta keskenään. Nyt tehdyn selvityksen havainnot kuntien ja toisaalta myös tulevien

hyvinvointialueiden mahdollisuuksista ehkäistä toimeentulotuen tarvetta puoltavat edelleen rahoitusvastuun jakamista. Se millä osuudella kukin toimija rahoitukseen osallistuu, voidaan perustella esimerkiksi lakisääteisillä tehtävillä ja niihin perustuvilla vaikuttamismahdollisuuksilla. Kuntakokeilujen mukaisessa työnjaossa päävastuu toimeentulotuen tarvetta ehkäisevistä toimista olisi selvästi kunnilla ja hyvinvointialueilla. Tällöin vahvemman kannustimen asettaminen näille molemmille tahoille olisi perusteltua sekä vaikuttamismahdollisuuksien että asiakasrajapinnassa tapahtuvan yhteistyön ja sen kehittämiseen kannustamisen näkökulmasta. Jos kuitenkin tämä muutos ei toteudu, ei kunnan rahoitusvastuulle ei olisi enää yhtä selkeitä tehtäviin sidottuja perusteita.

Kunnat tarvitsevat selkeitä kannustimia toimeentulotukitarpeen ja sen taustalla vaikuttavien syiden ehkäisyyn. Vain hyvin laadituilla kannustimilla ja niihin sidotuilla realistisilla tavoitteilla voidaan parantaa julkisesti rahoitetun palvelujärjestelmän vaikuttavuutta. Lisäksi kannustimien puuttuminen voi johtaa toimijoiden väliseen osaoptimointiin sekä järjestelmän epätarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen. Kuten aiemmin todettiin, erilaiset kannustimet ja muut ohjauskeinot tulisi kuitenkin suunnitella huomioiden sekä toimeentulotuki että muut siihen kytkeytyvät etuudet, palvelut ja niiden rahoitusmekanismit yhtenä kokonaisuutena, sillä toimeentulotuen tarpeen ehkäiseminen tapahtuu ennen kaikkea toimeentulotukijärjestelmän ulkopuolella. Yhtenä kannustimena voidaan hyödyntää esimerkiksi hyvinvointialueen rahoitukseen kaavailtua hyte-kerrointa. Lisäksi toimeentulotuen tarpeeseen voidaan vaikuttaa myös ohjaamalla työllisyyden hoitoa, kuntien hyte-työtä tai asumisen hintatasoa rahoituksen tai muun sääntelyn keinoin. Toimeentulotuen rahoitusvastuu toimii siis ainoastaan osaratkaisuna tässä kokonaisuudessa.

Tässä selvityksessä keskityttiin ensisijaisesti toimeentulotuen rahoitusmalliin kehittämiseen. Sen lisäksi toimeentulotukeen liittyy runsaasti muita kehitystarpeita, jotka on myös tärkeä huomioida tulevissa uudistuksissa. Tarvitaan muun muassa palvelujen sisällön ja toteutustapojen sekä toimijoiden välisen yhteistyön kehittämistä, jotta toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaat ja syrjäytymisvaarassa olevat asiakkaat saadaan ajoissa oikeanlaisten palvelujen piiriin. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi neuvonnan ja ohjauksen toimintatapojen kehittämistä, toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden tarpeisiin kohdennettujen ennaltaehkäisevien ja asiakaslähtöisten toimintamallien käyttöönottoa sekä nykyistä laajempaa ja avoimempaa tiedon hyödyntämistä yli organisaatorajojen. Todellinen vaikuttavuus syntyy, kun löydetään uudenlaisia kohdennettuja ja vaikuttavia keinoja toimeentulotuen taustalla olevien juurisyiden ratkaisemiseen.

Liite 1 Monimuuttuja-analyysi

Monimuuttuja-analyysi toteutettiin lineaarisena regressiona niin perustoimeentulotukimenojen kuin tukea saavien kotitalouksien osalta. Analyysi toteutettiin vuosien 2010-2019 kuntatasoisella aineistolla *koulutustasoa, terveyttä, asumista, muuttoliikettä, työllisyyttä* sekä *muita tulonsiirtojärjestelmiä* kuvaavilla valikoiduilla suhteellisilla ja kokonaissidonnaisilla indikaattoreilla. Aineistossa on mukana 293 Manner-Suomen kuntaa⁴.

Muuttujat ovat muotoa $\ddot{y}_t = y_t - (y_{2010} + y_{2011} \cdot y_{2019}) / 10$ kuntien yleisen toisistaan poikkeavan tason sekä vuoden 2017 Kela-siirron huomioiseksi. Myös muita muuttujan muotoja testattiin. Vuosittaisen ja kuntatyyppistä johtuvan hajonnan huomioiseksi muodostettiin vuositaso ja kuntaryhmittäiset dummy-muuttujat, joista regressioanalyysin vakion muodostavat vuosi 2010 ja maaseutu yleisesti alhaisen perustoimeentulotuen tason vuoksi. Analyysissä testattiin 1–3 vuoden viivettä. Vuositason aineistosta johtuen viiveen huomioiminen ei kuitenkaan tarjonnut lisäarvoa analyysiin ja viiveet jätettiin lopullisesta analyysistä pois muuttujien keskinäisen korrelaation vuoksi.

Selittävät muuttujat valikoitiin yksitellen jokaisesta kunnan toimintaympäristöä kuvastavasta korista multikollineaarisuuden minimoimiseksi. Analyysissä pyrittiin mahdollisimman korkeaan selitysasteeseen ja selittävät muuttujat valittiin koreista tämän mukaisesti, mikäli useampi indikaattori oli lineaarisesti yhteydessä selitettäviin muuttujiin. Huolimatta korkeastakin selitysasteesta absoluuttisilla indikaattoreilla raportoitujen mallien luotettavuuden osalta on huomioitava, että mallit ennustavat heikosti erityisesti perustoimeentulomenojen ja tukea saavien kotitalouksien kehitystä suurissa korkeakoulukaupungeissa, myös joissain keskisuurissa kaupungeissa ja kehyskunnissa. Lisäksi muutamissa maaseudun kunnista perustoimeentulotukimenot olivat ennen vuotta 2016 selkeästi suuremmat suhteutettuna työikäiseen väestöön, mitä malli ennustaa.

Analyysi 1.

Selitettävä muuttuja: Perustoimeentulotuki suhteessa 15–64-vuotiaaseen väestöön.

Lähde: THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi; Tilastokeskus

⁴ Valtimo ja Nurmes jätettiin analyysistä pois vuoden 2020 alussa toteutuneen kuntaliitoksen vuoksi.

Selittävät muuttajat:**Koulutus**

- Enintään toisen asteen suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneestä väestöstä (ml. erikoisammattikouluaste), Tilastokeskus
- Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17–24-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Terveys

- Sairauspäivärahaa saaneet 16–64-vuotiaat / 1 000 vastaavanikäistä, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi
- THL:n sairastavuusindeksi, ikävakioitu, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Muuttoliike

- Työikäisten nettomuutto osuutena 15–64-vuotiaasta väestöstä
- KV muutto osuutena 15–64-vuotiaasta väestöstä
- Työttömien nettomuutto osuutena 15–64-vuotiaasta väestöstä
- Vain perusasteen suorittaneiden muutto osuutena 15–64-vuotiaaseen väestöstä

Asuminen ja asumisen kustannukset

- Asuntokunnan muu hallintaperuste kuin arava tai korkotukivuokra-asunto osuutena kaikista asuntokunnista, Tilastokeskus
- Yhden henkilön asuntokunnat osuutena kaikista asuntokunnista, Tilastokeskus
- Yleisen asumistuen saajaruokakunnat osuutena kaikista asuntokunnista, Kela, Tilastokeskus
- Maksetut yleiset asumistuet suhteessa 15-64-vuotiaaseen väestöön, Kela, Tilastokeskus
- Asumismenot asumistuen jälkeen % asumistukeen vaikuttaneista tuloista. Kela

Työttömyys

- Työttömien osuus työvoimasta, %, Tilastokeskus
- Työllisyysaste, %, Tilastokeskus
- Pitkäaikaistyöttömät, % työttömistä, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi
- Vaikeasti työllistyvät (rakennetyöttömyys), % 15 - 64-vuotiaista, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Työmarkkinatuki

- Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat osuutena 15-64-vuotiaasta väestöstä, Kela, Tilastokeskus
- Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki, euroa / asukas, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Muut tulonsiirtojärjestelmät

- Kelan työkyvyttömyyseläkkeen saajat suhteessa 15-64-vuotiaaseen väestöön, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi, Tilastokeskus
- Vanhuuseläkettä saavat suhteessa 15-64-vuotiaaseen väestöön, Ikm, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi, Tilastokeskus

Analysista poistettiin Lieksa, Taivalkoski ja Pomarkku niiden selkeästi muista poikkeavien havaintojen vuoksi.

Liitetaulukko 1. Lineaarinen regressio. Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotuki vuoden aikana suhteessa 15–64-vuotiaaseen väestöön

LINEAARINEN REGRESSIO Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotuki vuoden aikana suhteessa 15–64-vuotiaaseen väestöön	
Vakio	3,955
Selittävät muuttujat	
Työllisyysaste, %	-,244***
Pitkäaikaistyöttömät, % työttömistä	,062*
Vanhuuseläkettä saavat, % väestöstä	-,046*
Vuokralla asuvat muussa kuin arava tai korkotukivuokra-asunnossa, % asutokunnista	,336***
Dummy-muuttujat	
2012	,038
2013	-,049*
2014	-,161***
2015	-,201***
2016	-,2013***
2017	-,034
2018	,052
Korjattu R2	,101
F-testi	27,335***
Estimaatin keskivirhe	20,41

* p<0,05 ** p<0,01 ***p<0,001, vaihteluväli 205,60

Analyysi 2.

Selitettävä muuttuja: Perustoimeentulotuki vuoden aikana, 1000 euroa (reaalihinnoin), THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Selittävät muuttujat:

Koulutus

- Enintään toisen asteen suorittaneet (ml. erikoisammattikouluaste), Tilastokeskus

Terveys

- Sairauspäivärahaa saaneet 16 - 64-vuotiaat, Kela

Muuttoliike

- Työikäisten nettomuutto
- KV muutto
- Työttömien nettomuutto
- Vain perusasteen suorittaneiden muutto

Asuminen ja asumisen kustannukset

- Asuntokunnan muu hallintaperuste kuin arava tai korkotukivuokra-asunto, Tilastokeskus
- Yhden hengen asuntokunnat, lkm, Tilastokeskus
- Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, Kela
- Maksetut yleiset asumistuet, Kela
- Yleisen asumistuen saajaruokakunnan keskimääräiset asumismenot e/kk. Kela

Työttömyys

- Työttömät, lkm, Tilastokeskus
- Työlliset, lkm, Tilastokeskus

Työmarkkinatuki

- Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat, Kela
- Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki, 1000 euroa, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Muut tulonsiirtojärjestelmät

- Kelan työkyvyttömyyseläkkeen saajat, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi
- Vanhuuseläkettä saavat, lkm, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Liitetaulukko 2. Lineaarinen regressio. Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotuki vuoden aikana, 1 000 euroa (reaalihinnoin)

LINEAARINEN REGRESSIO Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotuki vuoden aikana, 1 000 euroa (reaalihinnoin), asuminen	
Vakio (vuosi 2010, maaseutu)	35,302
Selittävät muuttujat	
Työikäisten nettomuutto, lkm	,201***
Enintään toisen asteen suorittaneet, lkm	,049**
Sairauspäivärahan saajat, lkm	,224***
Työttömät, lkm	,235***
Asuntokunnan vuokra-asunnon hallintaperuste muu kuin arava tai korkotukivuokra-asunto, lkm	582***
Dummy-muuttujat	
Suuri korkeakoulukaupunki	,027*
2014	-,039*
2015	-,055***
2016	-,067***
2017	,044***
2018	,023
2019	-,033*
Korjattu R2	,623
F-testi	402,262***
Estimaatin keskivirhe	609,83

* p<0,05 ** p<0,01 ***p<0,001, vaihteluväli 30 777

Liitetaulukko 3. Lineaarinen regressio. Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotuki vuoden aikana, 1000 euroa (reaalihinnoin), työmarkkinatuki ja yleinen asumistuki

LINEAARINEN REGRESSIO Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotuki vuoden aikana, 1000 euroa (reaalihinnoin)		
	Työmarkkinatuki	Yleinen asumistuki
Vakio (vuosi 2010, maaseutu)	-24,052	-48,451
Selittävät muuttujat		
Työikäisten nettomuutto, lkm	,280***	,243***
Enintään toisen asteen suorittaneet, lkm	,128***	,202***
Sairauspäivärahan saajat, lkm	,194***	,205***
Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat, lkm	,568***	
Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, lkm		,574***
Dummy-muuttujat		
Suuri korkeakoulukaupunki	,024	,025*
2011		-0,29*
2013	,038**	,030*
2014	,026*	,028*
2015	-0,34*	,055***
2016	-,052***	
2017	,044**	,043**
2018	,024	,025*
Korjattu R2	,565	,579
F-testi	344,785***	401,898***
Estimaatin keskivirhe	654,87	644,28

* p<0,05 ** p<0,01 ***p<0,001, vaihteluväli 30 777

Analyysi 3.

Selitettävä muuttuja: Perustoimeentulotukea saavat kotitaloudet vuoden aikana, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Selittävät muuttujat:

Koulutus

- Enintään toisen asteen suorittaneet (ml. erikoisammattikouluaste), Tilastokeskus

Terveys

- Sairauspäivärahaa saaneet 16 - 64-vuotiaat, Kela

Muuttoliike

- Työikäisten nettomuutto
- KV muutto
- Työttömien nettomuutto
- Vain perusasteen suorittaneiden muutto

Asuminen ja asumisen kustannukset

- Asuntokunnan muu hallintaperuste kuin arava tai korkotukivuokra-asunto, Tilastokeskus
- Yhden hengen asuntokunnat, lkm, Tilastokeskus
- Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, Kela
- Maksetut yleiset asumistuet, Kela
- Yleisen asumistuen saajaruokakunnan keskimääräiset asumismenot e/kk. Kela

Työttömyys

- Työttömät, lkm, Tilastokeskus
- Työlliset, lkm, Tilastokeskus

Työmarkkinatuki

- Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat, Kela
- Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki, 1000 euroa, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Muut tulonsiirtojärjestelmät

- Kelan työkyvyttömyyseläkkeen saajat, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi
- Vanhuuseläkettä saavat, lkm, THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Liitetaulukko 4. Lineaarinen regressio. Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotukea vuoden aikana saaneet kotitaloudet

LINEAARINEN REGRESSIO Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotukea vuoden aikana saaneet kotitaloudet	
Vakio (vuosi 2010, maaseutu)	66,196
Selittävät muuttujat	
Työikäisten nettomuutto, lkm	,053***
Sairauspäivärahan saajat, lkm	,053***
Vuokralla asuvat muussa kuin arava tai korkotukivuokra-asunnossa, lkm	,899***
Dummy-muuttujat	
2011	-,024**
2012	-,040***
2013	-,053***
2014	-,071***
2015	-,082***
2016	-,102***
2018	-,028**
2019	-,072***
Korjattu R2	,818
F-testi	1 193,533***
Estimaatin keskivirhe	179,56

* p<0,05 ** p<0,01 ***p<0,001, vaihteluväli 13 980

Liitetaulukko 5. Lineaarinen regressio. Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotukea saavat kotitaloudet vuoden aikana, työmarkkinatuki ja yleinen asumistuki

LINEAARINEN REGRESSIO Selitettävänä muuttujana perustoimeentulotukea saavat kotitaloudet vuoden aikana		
	Työmarkkinatuki	Yleinen asumistuki
Vakio (vuosi 2010, maaseutu)	17,929	-7,533
Selittävät muuttujat		
Työikäisten nettomuutto, lkm	,166***	,084***
Enintään toisen asteen suorittaneet, lkm	,042**	,149***
Sairauspäivärahan saajat, lkm		,049***
Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat, lkm	,792***	
Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, lkm		,892***
Dummy-muuttujat		
2012		-,014*
2014	-,011	
2015	-,089***	-,014*
2016	-,104***	-,025***
2017	,022*	,037***
2018	,029**	,043***
2019	,025*	,025***
Korjattu R2	,762	,907
F-testi	1 034,114***	2 847,924***
Estimaatin keskivirhe	205,60	128,32

* p<0,05 ** p<0,01 ***p<0,001, vaihteluväli 13 980

Liite 2 Hankkeessa haastatellut asiantuntijat ja hankkeen ulkoinen asiantuntijaryhmä

Haastateltava	Tehtävä ja organisaatio
Aapo Pista	Talousjohtaja, Asikkala
Nora Koskinen	Talousjohtaja, Harjavalta
Satu Huikuri	Talousjohtaja, Joensuu
Leena Korhonen	Perhe- ja sosiaalipalvelujen toimialajohtaja, Siun Sote
Asta Tolonen	Talousjohtaja, Kajaani
Veera Rinne	Johtava sosiaalityöntekijä, Kainuun sote
Katri Heberg	Talousjohtaja, Kemi
Liisa Niiranen	Sosiaali- ja terveystoimenjohtaja, Kemi
Juha Liinavuori	Talousjohtaja, Ylöjärvi
Marketta Tiihala	Sosiaalityön johtaja, Ylöjärvi
Leena Kokko	Sosiaali- ja terveystoimenjohtaja, Sipoo
Teija Hakulinen	Johtava sosiaalityöntekijä, Sipoo
Lassi Puonti	Työllisyyspäällikkö, Sipoo
Sirpa Kuronen	Perhe- ja sosiaalipalvelujen toimialajohtaja, Turku
Mirva Salmela	Perhe- ja sosiaalipalvelujen johtaja, Oulunkaari
Assi Sihvonen	Johtava sosiaalityöntekijä, Vantaa

Hankkeen ulkoinen asiantuntijaryhmä

Asiantuntija	Tehtävä ja organisaatio
Tuulikki Louet-Lehtoniemi	vt. sosiaali- ja terveystoimenjohtaja, Rovaniemi
Veli-Matti Ritakallio	Professori, Turun yliopisto
Osmo Soininvaara	VTL, yrittäjä, kirjailija
Riitta Suojanen	Aikuissosiaalityön johtaja, Seinäjoki
Antti Suvanto	Vieraileva tutkija, Helsingin Graduate School of Economics

LÄHTEET

- Aaltonen, Katri, Lekander, Kaarlo, Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (2018) Toimeentulotuen saajien lääkekorvausoikeudet ja lääkkeiden käyttö. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2018: 55.
- Blomgren, Sanna, Karjalainen, Jouko, Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna (2016) Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon – THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*.
- Blomgren, Jenni & Korpela, Tuija (2018) Vähimmäismääräinen päiväraha ajaa usein myös toimeentulotuella. *Sosiaalivakuutus* 2/2018.
- Blomgren Sanna & Saikkonen Paula (2018) Toimeentulotuki uudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. *Tutkimuksesta tiiviisti* 7. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*.
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula, Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku (2020) Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), *Ojasta allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensimetrit*. Kela.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 358/2014.
- Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2015) Who Benefits from Public Housing? *VATT Working Papers* 68.
- Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2016) Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. *VATT Policy Brief* 3-2016.
- Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku (2020) Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotuki uudistuksen valmistelussa. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), *Ojasta allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensimetrit*. Kela.
- Hiilamo, Heikki & Lehmus-Sun, Annika (2019) Toimeentulotuen ja työnteon yhdistäminen. Teoksessa Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (toim.), *Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työntekeko*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (2019) Toimeentulotuen saajat. Teoksessa Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (toim.) *Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työntekeko*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.
- Jauhiainen, Signe, Sihvonen, Ella, Räsänen, Tapio, Veilahti, Antti & Mikkola, Hennamari (2019) Asumista tukemassa: Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 155.
- Jokela, Merita, Kivipelto, Minna & Ylikännö, Minna (2019) Toimeentulotuella sosiaalityön asiakkaaksi. *Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa*. Työpäpaperi 26/2019. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*.
- Jokela, Merita, Korpela, Tuija, Kivipelto, Minna & Jauhiainen, Signe (2021) Toimeentulotuen saajamäärät kasvoivat vähän – koronaepidemia toi esiin järjestelmän joustavuuden. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*.
- Kallio, Anne (2020) Kuntien työllistämispalvelut – Elinvoiman vahvistamista vai sosiaalipalvelua? *Kunnallisan alan kehittämässätiö*.
- Kela (2019a) Toimeentulotuki. Saatavilla: <https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>. Haettu 14.3.2021.

- Kela (2019b) Kelan etuudet 2019 – kuvaus Kelan keskeisistä työikäisten etuuksista.
- Kela (2021a) Työmarkkinatuen laskutus kunnilta. Saatavilla: <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-kunnat-tyomarkkinatuen-laskutus>. Haettu 14.3.2021.
- Kela (2021b) Tilastotietokanta Kelasto. Saatavilla: https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo. Haettu 14.3.2021.
- Kela (2021c) Eläkkeet. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Kela (2021d) Sairauspäivärahat. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Kela (2021e) Työmarkkinatuen seuranta. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Kela (2021f) Yleinen asumistuki. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Kivipelto, Minna, Tanhua, Hannele & Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kivipelto, Minna, Karjalainen, Pekka, Moisio, Pasi, Liukko, Eeva & Karjalainen, Jouko (2020) Sosiaalityön
- Kuivalainen, Susan (2007) Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007):1.
- Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (2020) Johdanto. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensimetrit. Kela.
- Korpela, Tuija & Raittila, Simo (2020) Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta palkataan toimeentulotuella. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensimetrit. Kela.
- Korpela, Tuija (2020) Etuuksien ja palkkatulojen yhdistämisen monimutkaisuus on haaste nykyisessä sosiaaliturvassa. Sosiaaliturvauudistus-blogisarja. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5743>
- Kuivalainen, Susan & Ylikännö, Minna (2020) Perustoimeentulotukea saavat vanhuuseläkeläiset. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensimetrit. Kela.
- Niemi, Heidi (2018) Kunta työllisyyden hoitajana. Työpakosta kokeiluihin. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University press.
- Nieminen, Jeremias, Kanninen, Ohto & Karhunen, Hannu (2021) Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia? Yhteiskuntapolitiikka 86; 1, 39-49.
- Nyholm, Inga & Niiranen, Vuokko (2017) Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Toim. Nyholm, Inga, Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (2017) Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto.
- Näätänen, Ari-Matti (2020) Kelan ja kuntien näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016-2018. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensimetrit. Kela.
- Laatu, Markku, Airio, Ilpo & Mattila, Hannu (2020) Perustoimeentulotukiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja Kelan palveluista. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensimetrit. Kela.
- Oikarinen, Tommi, Voutilainen, Tomi, Mutanen, Anu & Muukkonen, Matti (2018) Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Kunnallisan alan kehittämissäitiö.
- Mecklin, Pentti & Vakkuri, Jarmo (2011) Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Toim. Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (2011) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliitto.

- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) Toimeentulotuki. Saatavilla: <https://stm.fi/toimeentulotuki>. Haettu 14.3.2021.
- Rahkonen, Susanna & Liukonen, Ritva (2020) Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijaryhmä. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Riipinen, Toni, Järvinen, Antti & Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinautuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2014.
- Saikku, Peppi (2016) Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Blomgren, Sanna, Karjalainen, Jouko, Karjalainen, Pekka, Kivipelto, Minna, Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (toim.), Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2020) HYTE-kerroin – kannustin kunnille. <https://thl.fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/hyte-kerroin-kannustin-kunnille>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2021a) Sairastavuusindeksit. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (2021b) Sotkanet. Saatavilla: <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>. Haettu 14.3.2021.
- Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (2021c) Toimeentulotukirekisteri. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2020) Asumiskustannusten tulo-osuudet ja kotitalouksien tulo taso. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2021a) Asunnot ja asuinolot. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2021b) Kaupunki- ja seutuindikaattorit. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2021c) Muuttaneiden taustatiedot. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2021d) Muuttoliike. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2021e) Työssäkäynti. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2021f) Väestörakenne. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Tilastokeskus (2021g) Yritykset. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2021) Työnvälitystilasto. Suomen virallinen tilasto (SVT).
- Valtioneuvosto (2021) Rahoituksen tason määräytyminen ja vuosittainen tarkistaminen. Saatavilla: <https://soteuudistus.fi/rahoituksen-maaraytyminen-ja-tarkistaminen>. Haettu 14.3.2021.
- Valtioneuvosto (2020). Sosiaalipalvelut ovat tulevaisuuden sote-keskusten ydintoimintoja. Saatavilla: <https://soteuudistus.fi/en/-/sosiaalipalvelut-ovat-tulevaisuuden-sote-keskusten-ydintoimintoja>. Haettu 14.3.2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014) Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin. Laillisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2014.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusta arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset.
- Valtiovarainministeriö (2015) Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015.
- Valtiovarainministeriö (2021) Kuntien tehtävät ja toiminta. Saatavilla: <https://vm.fi/-/kuntien-tehtavat>. Haettu 14.3.2021.
- Valtiovarainministeriö (2020) Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.
- Valtiovarainministeriö (2019) Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18.

- Varjonen, Sampo (2020) Miksi perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan? Poliittinen päätöksenteko toimeentulotukiudistuksessa. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensimetrit. Kela.
- Veilahti, Antti (2020) Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensimetrit. Kela.
- Viitasalo, Katri (2018) Äitien pyrkimykset ja toimintamahdollisuuksien valikko. Käsitteellinen tutkimus äitien taloudellisista toimintamahdollisuuksista. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 606. Jyväskylän yliopisto.
- Vogt, Ellen & Sjöholm, Mari (2014) Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Kuntaliitto.
- Ylikännö, Minna & Hakovirta, Mia (2020) Lapsiperheet toimeentulotuen asiakkaina. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensimetrit. Kela.
- Zercher, Minna & Paavola, Jutta (2020) Aikuissosiaalityön muutostarpeita toimeentulotukiudistuksen jälkeen. Teoksessa Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.), Ojasta allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensimetrit. Kela.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-178-0

ISSN PDF 2342-6799