



HELSINGIN KAUPUNKI  
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

# Perustoimeentulotuen Kansaneläkelaitokselle siirtämisen vaikutus kaupungin sosiaalityöhön

## 2018

kaupunkitarkastaja Katja Bosisio-Hillberg  
kaupunkitarkastaja Kirsi-Marie Kaito

## Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot .....	3
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus .....	3
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot .....	3
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	4
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät .....	5
2. Havainnot .....	5
2.1. Säädöspohja sekä toimeentulotuen historiaa ja valmistautumista Kela-siirtoon .....	5
2.1.1. Toimeentulotuella vahva selkänöja lainsäädännössä.....	5
2.1.2. Viimesijaisella taloudellisella tuella pitkä historia ja valmistautuminen Kela-siirtoon.....	6
2.2. Perustoimeentulotuen Kela-siirron taustalla monia tavoitteita.....	11
2.3. Toimeentulotuki moninainen kokonaisuus ja suhteessa muihin etuuksiin.....	14
2.4. Suomen-malli poikkeaa kansainvälisessä vertailussa, sote- ja maakuntaudistuksen vaikutus vielä avoin.....	18
2.5. Toimeentulotukiasioiden hoito hajautunut Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla .....	21
2.6. Kelan ja kuntien yhteistyö hiljalleen muotoutumassa toimeentulotukiasioissa .....	31
2.7. Toimeentulotuessa näkyvät tuloksellisuuden eri näkökulmat.....	33
2.7.1. Taloudellisuus ei yksiselitteisesti arvioitavissa .....	33
2.7.2. Palvelun laadusta palautetta asiakasraadeista.....	45
2.7.3. Uudistuksen tavoitteet toteutuneet vaihtelevasti.....	48
3. Johtopäätökset .....	51
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot .....	53
Lähteet .....	54
Liitteet.....	58

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

## 1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

### 1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, onko perustoimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakkaan asemaa kaupungin sosiaalityössä.

### 1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Perustoimeentulotuki siirtyi vuoden 2017 alusta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) hoidettavaksi<sup>1</sup>. Uudistuksen tavoitteena on ollut yksinkertaistaa toimeentulokijärjestelmää, vähentää asiakkaiden asioimista monella eri luukulla, lisätä tuen hakijoiden yhdenvertaisuutta sekä tehostaa henkilöstövoimavarojen käyttöä.<sup>2</sup>

Eduskunta edellytti, että uudistuksen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan seuraavista näkökulmista:

- Miten toimeentulotuen asiakasmäärät kehittyvät?
- Muuttuvatko tuen kustannukset?
- Tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena?<sup>3</sup>

#### *Helsingin kaupunkistrategiasta 2017–2021 tukea arviointiin*

Kaupunkistrategian päämääränä on tavoittaa aikaisemmin apua ja tukea tarvitsevat kaupunkilaiset, erityisesti heidät, jotka tarvitsevat paljon tukea tai hoitoa. Kaupunki tunnistaa syrjäytymisen ehkäisylle keskeisiä ryhmiä myös työkäisten ja ikääntyvien ikäryhmissä ja räätälöi heille yksilöllisiä ja parempia palvelukokonaisuuksia.

Palvelujen uudistamista jatketaan ja huolehditaan saavutettavuudesta, monialaisesta osaamisesta, yhden luukun periaatteen vahvistamisesta ja erilaisten asukasta lähellä olevien työmuotojen kehittämisestä.

Kasvavan kaupungin tarpeet ja kustannustason muutos otetaan huomioon toimintamenojen kokonaismitoituksessa, kohdennettuna erityisesti peruspalveluihin, joissa väestönkasvu suorimmin lisää kustannuksia.

Helsinki tavoittelee valtion kanssa toimivaa ja pitkäjänteistä yhteistyötä, joka on verrattavissa muiden eurooppalaisten pääkaupunkien ja valtioiden yhteistyöhön. Kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmat koskevat Suomessa muitakin seutuja ja kaupunkipolitiikka on koko Suomen hyvinvoinnin kannalta keskeistä.

<sup>1</sup> Ajanjaksolla 1.1.–31.3.2017 perustoimeentulotuen maksatusta tapahtui vielä kuntien budjetista.

<sup>2</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen Kela-siirto/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen-Kela-siirto/) Luettu 17.4.2018; Forsell 2018; STM 2017; Herlevi ja Kuvaja 2018.

<sup>3</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen Kela-siirto/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen-Kela-siirto/) Luettu 17.4.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

### *Toimeentulotuki näkyy Helsingin kaupungin talousarvion 2018 ja taloussuunnitelman 2018–2020 määrärahoissa ja sitovissa tavoitteissa*

Vuoden 2018 talousarviossa sosiaali- ja terveystoimialalla on yhtenä sitovana talousarviokohtana Toimeentulotuki (5 10 02). Talousarviokohtaan sitovuustasona ovat menot yhteensä ja talousarviokohdalle on budjetoitu vuodelle 2018 yhteensä 20,5 miljoonaa euroa. Taloussuunnitelmavuosille 2019–2020 on budjetoitu, ei vielä sitovina erinä, niin ikään 20,5 miljoonaa euroa. Talousarviokohtaan menot sisältävät ainoastaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset<sup>4</sup>. Talousarviokohtaan sisältyy myös yksi sitova tavoite: *Ehkäisevän toimeentulotuen budjetista kohdenneetaan ehkäisevänä tukena vähintään 45 prosenttia lapsiperheille.*

Vuoden 2017 talousarviossa toimeentulotuen menoihin oli varattu 26,6 miljoonaa euroa. Menojen toteuma oli tilinpäätöksessä 30,9 miljoonaa euroa. Menot ylittyivät 4,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 sitova toiminnallinen tavoite oli vastaava kuin vuonna 2018. Vuoden 2017 osalta sitova toiminnallinen tavoite ei toteutunut, ollen 35,6 prosenttia. Ehkäisevä toimeentulotuki on harkinnanvaraista ja käytön ennakoitiin ei ole tarkkaan arvioitavissa. Vuoden 2017 budjetti ehkäisevään toimeentulotukeen oli suurempi kuin toteuma. Myönnetystä ehkäisevästä toimeentulotuesta lapsiperheille kohdentui 47,1 prosenttia. Lapsiperheille myönnettiin suhteessa enemmän ehkäisevää toimeentulotukea kuin yksinasuville.<sup>5</sup>

### 1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko perustoimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakkaan asemaa kaupungin sosiaalityössä.

Arvioinnin tarkentavat osakysymykset olivat:

1. Onko asiakastyöhön ollut käytettävissä aikaisempaa enemmän aikaa?
2. Onko perustoimeentulotuen käsittelyn siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakaskokemusta kaupungin sosiaalityössä?

Lisäksi selvitettiin, miten toimeentulotuen asiakasmäärät ovat kehittyneet, ja miten toimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle on vaikuttanut toimeentulotuen kustannuksiin (ennen/jälkeen tarkastelu).

Pääkysymykseen vastataan osakysymyksillä. Osakysymyksiin vastataan tulkitsemalla kirjallista- ja haastattelu aineistoa. Selvitetäviin asioihin vastataan tulkitsemalla tilastoja asiakasmääristä ja kustannuksista.

<sup>4</sup> Ajanjaksolla 1.1.-31.3.2017 perustoimeentulotuen maksatusta tapahtui vielä kuntien budjetista.

<sup>5</sup> Kaupunginvaltuusto 14.3.2018 (§ 59).

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

## 1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona käytettiin saatavilla olevaa kirjallista materiaalia, kuten raportteja, selvityksiä, tilastoja sekä Pohjoisen aikuissosiaalityön päällikön haastattelua. Haastattelutyypinä käytettiin puolistrukturoitua haastattelua. Haastattelu toteutettiin yksilöhaastatteluina. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin 7.9.2018 sosiaali- ja terveystoimialalle. Arvioinnissa tehtiin sähköpostitiedusteluja sosiaali- ja terveystoimialan henkilöstölle sekä Kelan tilastopalveluihin. Aineistojen analysoinnissa hyödynnettiin aineistotriangulaatiota, jotta arviointiaiheeseen liittyviä näkökulmia saataisiin tarkasteltua mahdollisimman monipuolisesti ja kattavasti.

## 2. HAVAINNOT

### 2.1. Säädöspohja sekä toimeentulotuen historiaa ja valmistautumista Kela-siirtoon

#### 2.1.1. Toimeentulotuella vahva selkänoja lainsäädännössä

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva lakisääteinen viimesijainen taloudellinen tuki (1412/1997), jonka lähtökohtana on julkiselle vallalle perustuslain (731/1999) 19 §:ssä määritelty vastuu sosiaaliturvasta.<sup>6</sup> Lain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edelleen lain 19.2 §:ssä taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Toimeentulotukilaki täsmentää perustuslaissa säädettävää oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Oikeus toimeentulotukeen on vain niillä, jotka eivät itse kykene hankkimaan toimeentuloaan ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla tai muiden etuuksien avulla, eivätkä pitämään huolta toimeentulosta muillakaan tuloilla tai varoilla, esimerkiksi elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla. Perustoimeentulotuki on ensisijainen suhteessa täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen.<sup>7</sup>

Toimeentulotukilain lisäksi toimeentulotuesta on säännöksiä uudistetussa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).<sup>8</sup> Jälkimmäisen tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Toimeentulotuen Kela-siirto tekee mahdolliseksi kunnan aikuisosiaalityön painopisteen siirtämisen kuntouttavaan ja osallistavaan asiakastyöhön.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> STM 2015.

<sup>7</sup> [www.stm.fi/toimeentulotuki/](http://www.stm.fi/toimeentulotuki/) Luettu 17.4.2018; Hiilamo ym. 2017; Kuivalainen (toim.) 2013.

<sup>8</sup> [www.stm.fi/toimeentulotuki/](http://www.stm.fi/toimeentulotuki/) Luettu 17.4.2018.

<sup>9</sup> Hiilamo ym. 2017; Henriksson ym. 2017; STM 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaan sosiaalityöllä tarkoitetaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä. Sen tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä. Edelleen lain 16 §:n mukaan sosiaaliohjauksella tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea palvelujen käytössä sekä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa. Tavoitteena on yksilöiden ja perheiden hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen vahvistamalla elämänhallintaa ja toimintakykyä. *Lain 47 §:n mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.*

Laissa sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) on 10 §:ssä kuvattu sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulotukeen. Sen mukaan ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 883/2004 koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista. Asetuksessa säädetään yhteisistä säännöistä sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien suojelemiseksi liikuttaessa Euroopan Unionissa (EU), Islannissa, Liechtensteinissa, Norjassa ja Sveitsissä. Asetuksessa tunnustetaan, että EU-maat päättävät itse sosiaaliturvajärjestelmiensä edunsaajista, etuuksien tasosta ja etuuksien saamisen ehdoista. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettu asetus ei tarkoita sitä, että kansalliset järjestelmät korvattaisiin yhdellä eurooppalaisella järjestelmällä. Asetus hyväksyttiin vuonna 2004, mutta sitä alettiin soveltaa (asetuksen 91 artiklan mukaisesti) vasta 1.5.2010.

### **2.1.2. Viimesijaisella taloudellisella tuella pitkä historia ja valmistautuminen Kela-siirtoon**

Kela-siirto on merkittävimpiä sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksia tällä vuosituhanella. Ensimmäisen kerran toimeentulotuen siirtoa Kelaan kokeiltiin jo 1990-luvulla. Osin myönteisistä kokemuksista huolimatta siirrolle ei tuolloin ollut riittävää poliittista kannatusta. Kokeilussa nousi esiin kysymys, joka on edelleen ajankohtainen: miten

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sovittaa yhteen vaihtelevat paikalliset olosuhteet ja valtakunnallinen ohjeistus tarveharkinnassa? Samaa kysymystä pohditaan nyt monessa muussa Euroopan maassa, joissa vähimmäisturvan ja siihen kiinnittyvien palveluiden hajauttaminen on trendinä keskittämisen sijaan. Suomen vastakkainen suunta on kansainvälisestäikin kiinnostava ratkaisu.<sup>10</sup>

Toimeentulotuki ja sen rooli ovat muuttuneet merkittävästi parinkymmenen viime vuoden aikana. Toimeentulotuki on sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen taloudellinen tuki, jonka juuret ulottuvat vaivais- ja köyhäinhoidon kaudelle. Vuonna 1984 säädetty sosiaalihuoltolaki sisälsi nykyaikaisen toimeentulotuen. Erillinen laki toimeentulotuesta annettiin vuoden 1997 lopulla.<sup>11</sup> Nykyinen toimeentulotukijärjestelmä luotiin aikanaan osaksi kuntien sosiaalihuoltoa Suomessa. Viimesijaisena ja tiukasti tarveharkintaisena etuutena sen tarkoitus oli taata ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo niille, jotka eivät tilapäisesti pystyneet muutoin turvaamaan toimeentuloaan esimerkiksi työtä tekemällä ja/tai ensisijaiseen sosiaaliturvaan tukeutumalla.<sup>12</sup>

Tutkimusten mukaan toimeentulolla on hyvin voimakas yhteys koettuun terveydentilaan ja terveydellä puolestaan on merkittävä vaikutus subjektiiviseen hyvinvointiin. Erityisen huolestuttavaa on huono-osaisuuden ja köyhyyden ylisukupolvistuminen, kasautuminen sekä hyvinvointierojen repeäminen. Noin kolmella neljästä vuonna 1987 syntyneestä toimeentulotukea saaneesta nuoresta on toimeentulotukea saanut vanhempi.<sup>13</sup>

Käytännössä toimeentulotuen luonne on muuttunut 1990-luvun laman jälkeen väliaikaisesta tuesta poikkeuksellisissa elämäntilanteissa pysyvämmäksi toimeentulon muodoksi<sup>14</sup>. Pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus saattaa passivoida ja syrjäyttää yhteiskunnallisesta osallisuudesta sekä lisätä hyvinvointi- ja terveyseroja<sup>15</sup>. Perustoimeentulotuen saannissa alle 25-vuotiaiden kohdalla tuen pitkittymisen rajana pidetään neljää kuukautta, kun se tätä vanhemmilla on 12 kuukautta<sup>16</sup>. Pitkittyneen toimeentulotuen tarpeen selvittäminen on sosiaalihuollon tehtävä<sup>17</sup>.

Toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijainen tuki ja lähtökohtaisesti tarkoitettu avuksi tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin. Pääkaupunkiseudulla pitkäaikaisesti toi-

<sup>10</sup> Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 7.5.2018. "Toimeentulotukiuudistus".

<sup>11</sup> Kuivalainen (toim.) 2013.

<sup>12</sup> Blomberg ym. 2016.

<sup>13</sup> STM 2015; Paananen ym. 2012; Henriksson ym. 2017.

<sup>14</sup> Blomberg ym. 2016; Kuivalainen (toim.) 2013; Blomgren ym. 2016a.

<sup>15</sup> STM 2015.

<sup>16</sup> Raittila ym. 2018; Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 § 27.

<sup>17</sup> Kivipelto ja Saikkonen 2018.

## ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

meentulotukea saavien osuus on muuta maata korkeampi. Vuonna 2016 kuusikkokunnissa<sup>18</sup> toimeentulotukea saaneista 116 506 kotitaloudesta sai toimeentulotukea 10–12 kuukauden ajan yhteensä 41 533 kotitaloutta eli 35,6 prosenttia (taulukko 1). Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden osuus oli suurin Helsingissä, yhteensä 22 211 kotitaloutta eli 42,8 prosenttia.<sup>19</sup>

Taulukko 1 Vuoden 2016 aikana 10–12 kuukautta kunnalta toimeentulotukea<sup>20</sup> saaneiden osuus kaikista tukea saaneista kotitalouksista ikäryhmittäin ja perhetyypeittäin<sup>21</sup>.

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
Kaikki toimeentulotukea saaneet kotitaloudet yhteensä (lkm) <sup>1</sup>							
2016	51 895	13 810	14 980	9 264	17 136	9 421	116 506
2015	52 613	13 368	14 625	9 445	16 960	9 394	116 405
2014	48 070	12 536	14 208	9 180	16 555	9 170	109 719
10-12 kk tukea saaneet kotitaloudet (lkm) <sup>1</sup>							
2016	22 211	4 164	6 069	1 982	5 193	1 914	41 533
2015	20 928	4 109	5 866	2 074	4 918	2 105	40 000
2014	19 964	3 826	5 582	2 011	4 413	2 757	38 553
Ikäryhmittäin 10-12 kk tukea saaneet vuonna 2016 (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alle 25-vuotiaat	16,0	14,3	18,3	16,8	23,4	22,3	17,4
Alle 25-vuotiaat opiskelijat	3,8	4,9	4,8	4,3	11,7	4,3	5,1
Alle 25-vuotiaat muut	12,2	9,5	13,5	12,5	11,7	17,9	12,3
25-34-vuotiaat	23,9	21,4	24,0	19,6	27,2	26,6	24,0
35-49-vuotiaat	29,3	29,2	31,1	33,6	26,9	28,7	29,4
50-64-vuotiaat	25,1	29,6	24,0	29,0	21,8	22,3	25,0
65 vuotta täyttäneet	5,7	5,4	2,6	1,1	0,7	0,2	4,1
Perhetyypeittäin 10-12 kk tukea saaneet vuonna 2016 (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Yksin asuva	76,4	66,8	67,6	69,6	77,2	76,3	73,9
Yksin asuva mies	48,4	40,9	46,4	43,6	49,8	53,2	47,5
Yksin asuva nainen	28,0	25,9	21,3	26,0	27,3	23,1	26,4
Aikuinen ja lapsia	13,1	14,7	15,8	12,2	11,1	9,8	13,2
Pari, ilman lapsia (avio- ja avoparit)	3,3	5,6	4,8	4,8	3,8	4,2	3,9
Pari, lapsia (avio- ja avoparit)	7,2	12,9	11,7	13,4	8,0	9,6	8,9

<sup>1</sup> Helsingin, Vantaan ja Tampereen luvuissa ovat mukana myös pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paaluuttajat.

Valtakunnallisesti viimesijaisen perustoimeentulotuen varassa vuonna 2017 oli 18–24-vuotiaista nuorista 79 161. Heidän osuutensa ikäryhmänsä väestöstä oli 17,7 prosenttia, kun kaikkien perustoimeentulotuen saajien osuus oli 7,3 prosenttia. Kuusikkokunnissa perustoimeentulotukea sai vuonna 2017 yhteensä 33 600 nuorta (vuonna 2018 yhteensä 31 826) ja pääkaupunkiseudulla 20 091 nuorta (vuonna 2018

<sup>18</sup> Kuusikkokunnat: Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu.

<sup>19</sup> Hiekkavuo 2017; Helsinki Region Infoshare/ Luettu 7.9.2018.

<sup>20</sup> Sisältää tässä perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen.

<sup>21</sup> Hiekkavuo 2017; Helsinki Region Infoshare/ Luettu 7.9.2018.



ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

yhteensä 18 720). Helsingissä vuonna 2017 perustoimeentulotukea sai yhteensä 11 321 nuorta (19,7 prosenttia ikäryhmänsä väestöstä Helsingissä) ja vuonna 2018 yhteensä 10 436 nuorta (18,6 prosenttia). Ennen Kela-siirtoa vuonna 2016 toimeentulotukea sai Helsingissä 20 prosenttia 18–24-vuotiaista nuorista. Vuosien 2011–2015 aikana vaihteluväli on ollut 16–21 prosenttia.<sup>22</sup>

Vuonna 2016 toimeentulotuen vuosikustannukset (taulukko 2) tukea saanutta kotitaloutta kohden olivat kuusikkokunnissa keskimäärin 3 186 euroa ja Helsingissä 3 453 euroa. Helsinki sijoittuu vertailussa kolmanneksi korkeimmaksi.<sup>23</sup>

Taulukko 2 Toimeentulotuki kunnalta kotitaloutta ja henkilöä kohden vuonna 2016 ja muutos edelliseen vuoteen verrattuna<sup>24</sup>.

	Tuki/kotitalous euroa <sup>1</sup> /vuosi	Muutos (%) vuodesta 2015, defl.	Tuki/henkilö euroa <sup>1</sup> /vuosi	Muutos (%) vuodesta 2015, defl.
Helsinki	3 453	-3,3	2 381	-3,7
Espoo	3 597	-6,5	2 181	-5,3
Vantaa	3 798	-0,5	2 339	0,5
Turku	2 293	-0,1	1 508	1,3
Tampere	2 571	-1,5	1 807	-0,6
Oulu	2 206	-2,8	1 452	-2,4
Kuusikko	3 186	-2,7	2 116	-2,3

<sup>1</sup> Luvut vuoden 2016 rahan arvossa, ilman pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja paluumuuttajia.

Joka neljäs vuosi tehdään lakisääteisesti THL:n rahoituksella perusturvan riittävyyden arviointi. Arviointiin osallistuu suuri joukko yhteistyökumppaneita, kuten esimerkiksi Kela, sosiaali- ja terveysministeriö, Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö. Edellinen arviointi on tehty vuosilta 2011–2015. Arvioinnin mukaan kokonaan perusturvan, eli perusturvaetuuksien, asumisen tukien ja toimeentulotuen, varassa olevissa talouksissa asui kaikkiaan 231 000 henkilöä eli 4,3 prosenttia suomalaisista vuonna 2013. Heistä 20–24-vuotiaita oli noin 31 000 henkilöä.<sup>25</sup> Seuraavan kerran lakisääteinen arviointi tulee tehtäväksi vuoden 2020 aikana, jolloin tarkastelujakso jatkuu vuoden 2019 loppuun.

Toimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen on ennen 1.1.2017 tehtyä uudistusta kuulunut kunnille. Hallitus päätti 25.3.2014, osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2015–2018, että perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kelan tehtäväksi. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäivät uudistuksessa edelleen kuntien hoidettaviksi.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Valtioneuvoston kanslia 2018; www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/ Luettu 5.2.2019; Helsingin kaupunki 2018.

<sup>23</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>24</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>25</sup> STM 2015; THL 2015.

<sup>26</sup> STM 2015; HE 217/2016 vp; Itkonen ja Välisalmi 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toimeentulotuen rooli on tärkeä, sillä viimesijaisena etuutena se paikkaa muun järjestelmän aukkoja ja turvaa ihmisarvoisen elämän edellytykset elämän kriisitilanteiden, kuten esimerkiksi sairauden tai työttömyyden yllättäessä. Varsinkin nuorilla perusturvan aukot voivat olla suuria. Osa toimeentulotuen asiakkaista on ainoastaan taloudellisen tuen tarpeessa, kun taas toisilla tilanteeseen liittyy myös elämänhallinnan tai terveydentilan ongelmia. Esimerkiksi Helsingissä on arvioitu, että nuorista toimeentulotuen asiakkaista noin kolmannes on pitkäjänteisen sosiaalityön tarpeessa. Valtakunnallisen aikuissosiaalityön kartoituksen tulosten perusteella aikuissosiaalityön keskeisimmät asiakasryhmät ovat työttömät ja pitkäaikaistyöttömät, nuoret, muut taloudellisissa vaikeuksissa olevat sekä päihde- ja mielenterveysasiakkaat. Etenkin suuremmissa kaupungeissa myös maahanmuuttajat muodostavat tärkeän asiakasryhmän.<sup>27</sup>

Toimeentulotuen alikäyttö tarkoittaa sitä, että kaikki toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutetut kotitaloudet eivät hae toimeentulotukea. Syinä toimeentulotuen hakemattomuuteen voivat olla tietämättömyys tuesta tai sen myöntöperusteista, halu pärjätä omillaan tai tuen hakemisen kokeminen leimaavaksi.<sup>28</sup> Alikäytön lisäksi toimeentulotukeen voi liittyä myös ylikäyttöä. Ylikäytöllä tarkoitetaan asiakkaiden yrityksiä hankkia etuutta ilman hyväksyttäviä syitä.<sup>29</sup>

Empiiristä kvantitatiivista tutkimusta toimeentulotukijärjestelmän aiheuttamista kokemuksista ja mielikuvista on tehty melko vähän Suomessa. Tutkimukset muista Pohjoismaista ovat osoittaneet, että häpeäntuntemukset ovat yleisiä toimeentulotuki-asiakkaiden keskuudessa.<sup>30</sup>

Toimeentulotuen siirto Kelalle oli ollut esillä useissa ehdotuksissa ja kokeiluissa 1980-luvulta alkaen. Kuntien toimeentulotukityö muuttui 2000-luvulla pitkälti etuuskäsittelyksi ja suurin osa toimeentulotuen ratkaisuista tehtiin niin sanottuna paperikäsitteilynä. Kunnat ylläpitivät omia toimeentulotukijärjestelmiään, joissa tehtiin päätöksiin haettiin asiakkaan tietoja Kelan tietojärjestelmästä liittymillä. Kunnissa oli suuria paineita kehittää sosiaalityötä sisällöllisesti ja ohjata sosiaalityöntekijöiden työnäköalasta ehkäisevään asiakastyöhön.<sup>31</sup>

Kela valmistautui perustoimeentulotuen siirtoon omalla Toimeentulotuki 2017 -hankkeella (niin sanottu Totu-hanke). Sen tärkeimmät tavoitteet olivat suunnitella ja toimeenpanna Kela-siirtoon liittyvät asiat asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja yhteistyössä kuntien kanssa. Hanke alkoi elokuussa 2014 ja päättyi helmikuussa 2017. Hankkeeseen

---

<sup>27</sup> STM 2015.

<sup>28</sup> Peura-Kapanen ym. 2016.

<sup>29</sup> Blomberg ym. 2016.

<sup>30</sup> Blomberg ym. 2016; Starrin ym. 2003.

<sup>31</sup> STM 2014.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

seen käytettiin Kelassa yhteensä noin 226 000 työtuntia. Hankkeen aikana Kela, kunnat ja Kuntaliitto suunnittelivat yhteistyömallin toimeentulotukiasiakkaan asiakasohjauksesta Kelan asiakaspalvelun ja kuntien välillä.<sup>32</sup>

Alun perin toimeentulotukijärjestelmä perustui pitkälti sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen erikoistuneiden sosiaalityöntekijöiden asiantuntijuuteen. Kela-siirron myötä perustoimeentulotuen käsittelyn osalta siirryttiin organisaatioon, jonka yleinen toimintatapa on lähempänä perinteistä byrokraattista ideaalia. Uudessa organisaatiossa on riittävän yksityiskohtaisten määräysten avulla tarkoitus taata viimesijaisen turvan oikeudenmukainen toimeenpano. Yksityiskohtaiset määräykset eivät kuitenkaan aina takaa yhdenvertaisuutta, jos järjestelmä ei pysty huomioimaan yksilöiden erityistarpeita, jolloin tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei välttämättä toteudu.<sup>33</sup>

## 2.2. Perustoimeentulotuen Kela-siirron taustalla monia tavoitteita

### *Toimeentulotuen myöntämisen epäkohtia kartoitettiin ennen päätöstä Kela-siirrosta*

Sosiaalityön yhtenä tehtävänä on turvata asiakkaiden toimeentulo. Koko toimeentulotuen olemassaolon ajan on keskusteltu siitä, mitä vähimmäisturvan kuuluu kattaa.<sup>34</sup>

Asumistuen, työttömyysturvan ja muiden toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien tason nousu on jäänyt liian alhaiseksi suhteessa asumismenojen ja muiden elinkustannusten nousuun. Tämän seurauksena toimeentulotuki, vastoin alkuperäistä tarkoitustaan ja lakiin perustuvaa tavoitettaan, täydentää usein pysyväisluonteisesti toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien varassa olevien kotitalouksien toimeentuloturva.<sup>35</sup>

Pidempiaikainen vuositaso tarkastelu on osoittanut, että suurin osa (97 prosenttia) toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai saman vuoden aikana myös jotain Kelan maksamaa etuutta. Tilanteen on ajateltu synnyttävän kaksinkertaista hallintotyötä ja edellyttävän, että asiakkaiden on asioitava eri viranomaisissa saadakseen heille kuuluvia toimeentuloa turvaavia etuuksia. Käytännössä tämän on arvioitu johtavan valtion ja kuntien resurssien käytön sekä asiakkaiden palvelujen käytön kannalta epä-tarkoituksenmukaiseen tilanteeseen. Asiakkaiden on täytynyt esittää samoja tietoja sekä Kelassa että kunnan sosiaalitoimessa asioidessaan. Taloudellisessa ahdingossa olevat henkilöt ovat saattaneet olla sosiaalihuollon etuuksista ja palveluista tietämättömiä tai kokeneet vaikeaksi kääntymisen sosiaalitoimiston puoleen. Erityi-

<sup>32</sup> Kela 2017; Itkonen ja Välisalmi 2017.

<sup>33</sup> Blomberg ym. 2016.

<sup>34</sup> Kivipelto ja Saikkonen 2018.

<sup>35</sup> HE 358/2014 vp; Blomberg ym. 2016; Blomgren ym. 2016b; Mukkila ym. 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sesti pienellä paikkakunnalla sosiaalisen leimautumisen pelko on voinut rajoittaa toimeentulotuen hakemista tai muihin sosiaalihuollon palveluihin ja tukitoimiin hakeutumisista.<sup>36</sup>

Useissa selvityksissä on arvioitu, että osa toimeentulotukeen oikeutetuista ei eriyistä hae heille kuuluvaa tukea. Tämän voidaan katsoa aiheuttavan toimeentulotuen alikäyttöä. Alikäytön laajuusarviot ovat vaihdelleet 25–60 prosentin välillä tukeen laskennallisesti oikeutetuista.<sup>37</sup>

### ***Toimeentulotuki uudistuksella tavoiteltiin epäkohtien korjautumista***

Uudistuksen taustalla vaikuttaa vahvasti perustuslain ilmaisema yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa säännöksessä tarkemmin yksilöidyn tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Koska Kela on valtakunnallinen toimija, perustoimeentulotuen Kela-siirrolla on tavoiteltu valtakunnallisesti yhtenäistä ratkaisukäytäntöä ja tätä kautta yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamista asuin- ja oleskelupaikasta riippumatta.<sup>38</sup>

Perustoimeentulotuen Kela-siirrolla tavoiteltiin myös kestävyysvajeen umpeen kuroamista hyväksytyyn tavoitteeseen, vähentämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita julkisen talouden velkaantumisen hillitsemiseksi. Tarkoituksena oli tehostaa julkisen talouden toimintaa hyödyntämällä Kelan asemaa ja järjestelmiä valtakunnallisena toimijana sosiaaliturvaetuuksien myöntämisessä. Lisäksi tarkoituksena oli niin ikään asiakkaiden asioinnin helpottaminen siten, että ensisijaisen etuuden hakemisen yhteydessä voidaan hakea myös perustoimeentulotukea yhden viranomaisen luona asioimalla.<sup>39</sup>

Asumiseen liittyvien menojen osalta tavoitteena on ollut keskittää harkinta mahdollisimman laajalti perustoimeentulotuen myöntämisharkinnan yhteyteen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on päädytty siihen, että Kela-siirron yhteydessä joitakin nykyisellään toimeentulotukilaisissa täydentävään toimeentulotukeen kuuluvia menoeriä siirretään osaksi perustoimeentulotuessa huomioitavia perusmenoja, jotka otetaan huomioon jatkossa osana Kelan myöntämää perustoimeentulotukea.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> HE 358/2014 vp.

<sup>37</sup> HE 358/2014 vp.

<sup>38</sup> HE 358/2014 vp; Forsell 2018; Sosiaalivakuutus 5.1.2018. "Toimeentulotuen hakijoiden asema paranee Kelan ja kuntien yhteistyönä"; STM 2017.

<sup>39</sup> HE 358/2014 vp; STM 2017.

<sup>40</sup> HE 358/2014 vp; Forsell 2018; Sallila 2016; Heikkinen 2018; STM 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Siirron myötä perustoimeentulotukeen liittyvän tilastoinnin on arvioitu helpottuvan. Kela tuottaa tilastotietoa hakemusten ja ratkaisujen määrästä sekä syntyneistä kustannuksista.<sup>41</sup> Kelan tehtävänä on toimittaa perustoimeentulotuen tilastot THL:n koostamaan toimeentulotukirekisteriin. Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan nopeuttaa ja yhtenäistää tilastointia. Aiemmin toimeentulotukitilastot valmistuivat viiveellä, kun THL oli kerännyt tiedot kunnilta. Tieto on yhtenäisyytensä vuoksi myös entistä luotettavampaa.<sup>42</sup>

Kela-siirron vaikutuksia arvioidaan useissa tutkimushankkeissa, joita on vireillä Kelassa sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksessa (THL). Lisäksi Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman TITA-hankkeen yksi osahanke keskittyy toimeentulotuen Kela-siirtoon ja sen vaikutuksiin eräänä sosiaaliturvajärjestelmän merkittävimpänä uudistuksena.<sup>43</sup> Toimeentulotuen kehittäminen, ohjaus ja johtaminen säilyvät sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä.<sup>44</sup>

### ***Uudistuksen taloudelliset vaikutukset ennakoidaan kahdensuuntaisiksi***

Toimeentulotuen viimesijaisesta luonteesta ja sen rakenteesta johtuen tuki on kustannuskehityksen ja saajien määrän osalta vaikeasti ennakoitavissa. Erään keskeisimmistä taloudellisista vaikutuksista arvioidaan liittyvän toimeentulotuen alikäyttöön. Siirron myötä toimeentulotuen alikäytön ennakoidaan vähenevän, koska toimeentulotuen hakemisen Kelasta oletetaan olevan vähemmän vaivalloista ja leimaavaa kuin kunnan sosiaalitoimesta. Tämän vuoksi toimeentulotuen menojen odotetaan kasvavan aikaisemmasta vaikka toimeentulotuen myöntämisen perusteet eivät muuttuisi.<sup>45</sup>

Kelan tekemän arvion mukaan alikäytön määrä on reilut 110 000 kotitaloutta eli vajaat 30 prosenttia kaikista etuuteen laskennallisesti oikeutetuista ja heiltä jäisi vuositasolla saamatta noin 170 miljoonaa euroa toimeentulotukea. Arvion mukaan koko alikäyttö ei kuitenkaan realisoituisi Kela-siirrossa täysimääräisesti uusina tuensaa-jina, vaan kaikissa etuuksissa on aina tietty määrä tukeen oikeutettuja, jotka eivät syystä tai toisesta hae etuutta. Kelan arvioinnissa tehtyjen oletusten seurauksena uusia tuensaa-jia tulisi noin 28 000 kotitaloutta ja toimeentulotukimenot kasvaisivat vuositasolla noin 75–100 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksessä on arvioitu perustoimeentulotuen valtakunnallisiksi kokonaismenoiksi vuonna 2017 noin 830 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 arviolta noin 833 miljoonaa euroa.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> HE 358/2014 vp; STM 2014; HE 217/2016 vp; Blomberg ym. 2016; Forsell 2018; Henriksson ym. 2017; STM 2017.

<sup>42</sup> Kela 2017; Sosiaalivakuutus 5.1.2018. "Toimeentulotuen hakijoiden asema paranee Kelan ja kuntien yhteistyönä".

<sup>43</sup> HE 217/2016 vp.

<sup>44</sup> STM 2017.

<sup>45</sup> HE 358/2014 vp; STM 2014; Sosiaalivakuutus 5.1.2018. "Toimeentulotuen hakijoiden asema paranee Kelan ja kuntien yhteistyönä".

<sup>46</sup> HE 358/2014 vp; HE 217/2016 vp.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kustannusten osittaisen arvioidun lisääntymisen vastapainoksi siirron on odotettu tuovan kunnille säästöjä ensisijaisesti työvoimakustannuksista. Kustannussäästöissä oletuksena on ollut, että ainakin etuuskäsittelijöiden määrä tulee vähentymään huomattavasti. Kustannussäästö henkilöstökustannusten osalta olisi vuositasolla enimmillään noin 60 miljoonaa euroa. Lisäksi kustannussäästöjä on odotettu syntyvän hallintokulujen vähenemisenä vuositasolla arviolta noin 6 miljoonaa euroa ja maksuliikenteen vähenemisen johdosta noin 3 miljoonaa euroa. Mikäli muutos johtaisi kuitenkin nykyistä suurempaan, kunnan päätettäväksi jäävän täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saajien määrään, olisi kustannussäästö tällöin tässä esitettyä arviota pienempi.<sup>47</sup>

### 2.3. Toimeentulotuki moninainen kokonaisuus ja suhteessa muihin etuuksiin

#### *Toimeentulotuen kokonaisuus muodostuu kolmesta osasta*

Toimeentulotuki on henkilön tai perheen *viimesijainen* taloudellinen tuki, joka kattaa elämän perusmenoja, kuten ruoka- ja vaatemenot. Suomessa asuva tai oleskeleva henkilö tai perhe voi hakea toimeentulotukea, jos tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin menoihin. Tuloiksi lasketaan myös muut sosiaalietuudet. Tuen tarve harkitaan asiakkaan tilanteen perusteella. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi etuudeksi ja sen tarkoitus on auttaa tilapäisten vaikeuksien yli, ehkäistä sellaisten syntymistä ja edistää itsenäistä selviytymistä.<sup>48</sup> Toimeentulotuesta on kuitenkin muodostunut useille henkilöille ja perheille pitkäaikainen tuki, mikä johtuu työttömyyden pitkittymisestä ja ensisijaisten etuuksien, ennen kaikkea asumistuen, riittämättömyydestä.<sup>49</sup>

Toimeentulotuki koostuu kolmesta osasta:

- perustoimeentulotuki,
- täydentävä toimeentulotuki ja
- ehkäisevä toimeentulotuki.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> HE 358/2014 vp.

<sup>48</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen\\_kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018; Kela 2018; Kuntaliitto 17.4.2018. "Toimeentulotuki"; Kuivalainen (toim.) 2013; STM 2017.

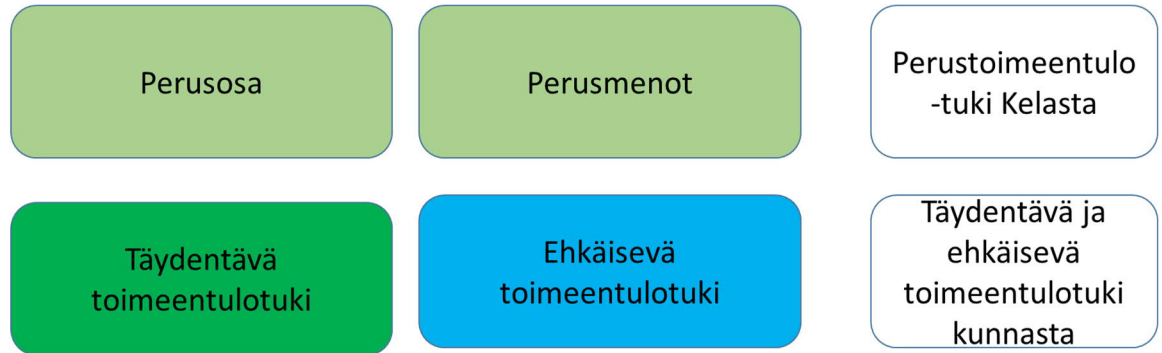
<sup>49</sup> STM 2015; Kuivalainen (toim.) 2013; Henriksson ym. 2017; Mukkila ym. 2017.

<sup>50</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen\\_kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018; Kuntaliitto 17.4.2018. "Toimeentulotuki"; Kuivalainen (toim.) 2013; Sallila 2016; STM 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Alla olevassa kuviossa (1) on kuvattu toimeentulotuen kokonaisuutta ja toimeentulotuen eri osien hallinnoinnin jakautumista Kelan ja kuntien välillä.



Kuvio 1 Toimeentulotuen osat ja niiden hallinnointi<sup>51</sup>.

Perustoimeentulotukea on haettu 1.1.2017 alkaen Kelasta. Oikeus perustoimeentulotukeen ratkaistaan tekemällä laskelma tuloista, varoista ja menoista. Laskelmassa tuloja ovat kaikki hakijan ja perheen käytettävissä olevat nettotulot ja varat. Perustoimeentulotukeen vaikuttavat tulot ja varat sekä tukeen oikeuttavat menot on määritelty toimeentulotukilaissa (1412/1997). Perustoimeentulotuki on ensisijainen suhteessa täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen.<sup>52</sup> Perustoimeentulotuki jakautuu edelleen laskennalliseen perusosaan sekä muihin laissa säädelyihin perusmenoihin<sup>53</sup>.

### **Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kunnasta**

Kun hakijalla on Kelan tekemä myönteinen tai kielteinen päätös perustoimeentulotuesta, hän voi hakea täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea kunnalta.<sup>54</sup> Sellaisiin erityismenoihin, joita Kelan myöntämä perustoimeentulotuki ei kata tai Kela on tehnyt kielteisen päätöksen, kunnan sosiaalitoimisto voi harkintansa mukaan myöntää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea.<sup>55</sup> Käytännössä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea käytetään pitkälti samantyyppisiin tarpeisiin, eivätkä niiden myöntämisperusteet ole olleet valtakunnallisesti yhtenäiset.<sup>56</sup>

Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi sellaisiin asumisesta aiheutuviin menoihin, joihin ei voi saada perustoimeentulotukea sekä menoihin, jotka aiheutuvat henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista, jotka katsotaan

<sup>51</sup> Raittila ym. 2018.

<sup>52</sup> [www.stm.fi/toimeentulotuki/](http://www.stm.fi/toimeentulotuki/) Luettu 17.4.2018; STM 2017; Hiilamo ym. 2017; Kuivalainen (toim.) 2013.

<sup>53</sup> Raittila ym. 2018; Sosiaali- ja terveystoimiala 2018; Sallila 2016; Heikkinen 2017; Qvist 2018; STM 2017.

<sup>54</sup> [www.hel.fi/sosiaali- ja terveyspalvelut/sosiaaliset\\_tuet\\_ja\\_palvelut/taydentava\\_ja\\_ekaiseva\\_toimeentulotuki/](http://www.hel.fi/sosiaali- ja terveyspalvelut/sosiaaliset_tuet_ja_palvelut/taydentava_ja_ekaiseva_toimeentulotuki/) Luettu 26.4.2018; Blomgren ja Saikkonen 2018a; HE 217/2016 vp; STM 2017.

<sup>55</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen\\_kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018; Raittila ym. 2018; STM 2017.

<sup>56</sup> STM 2015; Kuivalainen (toim.) 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tarpeelliseksi toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.<sup>57</sup>

Ehkäisevä toimeentulotuki on toimeentulotuen osa, joka liittyy usein sosiaalityöhön. Kunta myöntää sitä päättämiensä perusteiden mukaan edistääkseen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistäkseen syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa *asumisen turvaamiseksi*, taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi tai edistämään muulla tavoin itsenäistä elämää.<sup>58</sup> Ehkäisevä toimeentulotuki on riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin tarkoittamaan toimeentulotukeen. Ehkäisevää tukea voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä ei toimeentulotukilaskelman perusteella ole oikeutta varsinaiseen (perus- ja täydentävä toimeentulotuki) toimeentulotukeen.<sup>59</sup>

### ***Toimeentulotuella tiivis suhde muihin etuuksiin, erityisesti asumisen tukemiseen***

Kela-siirrossa keskeinen tekijä on asumistuen yhteys toimeentulotukeen. Asumistuen riittävyys on toimeentulotuen saajan kannalta olennaista ja riittämätön asumistuki nostaa tarpeen asumismenojen korvaamiseen perustoimeentulotuesta ja/tai täydentävästä sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta. Asumistuki on kytketty toimeentulotukeen myös lain mukaan. Perustoimeentulotuella korvataan asumistukilain (938/2014) mukaiset enimmäismenot lisättyinä taloussähköstä aiheutuvilla kuluilla. Jos asumismenot ovat vielä tätä suuremmat, käytetään kunnan myöntämää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Asumismenot tulevat huomioiduiksi melko kattavasti perustoimeentulotuessa. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rooli asumismenojen kattamisessa on pieni, mutta tärkeä, jota ilman asumismenot uhkaavat jäädä kotitalouksien velaksi ja asunnottomuuden uhka syntyä.<sup>60</sup>

Asumista tuetaan ensisijaisesti Kelan yleisellä asumistuella. Pienituloinen ruokakunta voi saada yleistä asumistukea asumismenojensa vähentämiseksi. Yleensä ruokakunnan muodostavat samassa asunnossa asuvat henkilöt. Asumistuki myönnetään yhteisesti koko ruokakunnalle. Asumistukea voi saada omistusasuntoon, vuokra-asuntoon, asumisoikeusasuntoon tai osaomistusasuntoon. Asumistuen määrään vaikuttavat ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärä, asunnon sijaintikunta ja

<sup>57</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018; Kuntaliitto 17.4.2018. "Toimeentulotuki"; Hiekkavuo 2017; Kuivalainen (toim.) 2013.

<sup>58</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018; STM 2015; Hiekkavuo 2017; Raittila ym. 2018.

<sup>59</sup> Hiekkavuo 2017; Forsell 2018.

<sup>60</sup> Sallila 2016; STM 2017.



ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

bruttokuukausitulojen yhteismäärä. Asumistuki myönnetään yleensä vuodeksi eteenpäin. Jos tulot tai muut olosuhteet muuttuvat vuoden aikana, suoritetaan asumistuen määrän tarkistus.<sup>61</sup>

*Opiskelijat* siirtyivät yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Opiskelijat voivat saada yleistä asumistukea samoin ehdoin kuin muutkin tuen saajat, joten tukea myönnettäessä ei huomioida opiskelukuukausia tai opintotuen enimmäismääriä. Asumistuki ei vaikuta opintotuen saamiseen eikä sitä huomioida tulona opintotussa.<sup>62</sup>

Asumistukijärjestelmä on asumisen tukemisessa ensisijainen suhteessa viimesijaiseen toimeentulotukijärjestelmään. Asumistuen hyväksyttävät menorajat alittavat usein erityisesti suurten kaupunkien vuokratason. Toimeentulotukea voidaan myöntää asumistuen ja todellisen vuokran väliseen erotukseen kohtuullisessa määrin.<sup>63</sup> Kotitalouksien suurin yksittäinen menoerä on asuminen. Asuntojen hinnat ja vuokrat ovat nousseet viime vuosina. Yleistä asumistukea saavien kotitalouksien lukumäärä on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Tähän on osin vaikuttanut lakimuutos, joka mahdollisti lapsiperheille asumistuen saamisen suuremmilla tuloilla. Työssäkäyvien osuus asumistuen saajista on kasvanut suhteellisesti eniten. Noin kaksi kolmesta helsinkiläisestä toimeentulotuen saajasta saa myös yleistä asumistukea.<sup>64</sup>

### ***Yhä useampi kotitalous asumistuen varassa***

Helsingissä yleistä asumistukea sai vuoden 2016 aikana 44 127 kotitaloutta. Vuonna 2017 vastaava kotitalouksien määrä oli 65 241 eli määrä kasvoi liki 21 000 kotitaloudella (48 prosentilla) edelliseen vuoteen verrattuna. Voimakas kasvu johtuu siitä, että Suomessa asuvat opiskelijat siirtyivät 1.8.2017 alkaen yleisen asumistuen piiriin. Ilman opiskelijoiden vaikutusta kasvu on ollut paljon maltillisempi, 840 kotitaloutta (2 prosenttia).<sup>65</sup> Kelan tilastojen mukaan vuonna 2018 yleistä asumistukea sai Helsingissä 64 993 kotitaloutta<sup>66</sup>.

Kaiken kaikkiaan yleistä asumistukea saaneiden kotitalouksien määrä on kaksinkertaistunut vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen vuoteen 2016. Kasvusta osa selittyy vuoden 2015 alussa voimaan astuneella lakimuutoksella, joka mahdollisti yleisen asumistuen saamisen aiempaa suuremmilla tuloilla, etenkin lapsiperheissä. Lisäksi voimaan tuli 300 euron ansiotulovähennys, mikä on lisännyt palkkatuloja saavien ko-

<sup>61</sup> [www.kela.fi/asumisen\\_tuen\\_eri\\_muodot/](http://www.kela.fi/asumisen_tuen_eri_muodot/) Luettu 26.4.2018.

<sup>62</sup> [www.kela.fi/asumisen\\_tuen\\_eri\\_muodot/](http://www.kela.fi/asumisen_tuen_eri_muodot/) Luettu 26.4.2018.

<sup>63</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>64</sup> Henriksson ym. 2017.

<sup>65</sup> Ahlgren-Leinvuo 2017; Ahlgren-Leinvuo 2018; STT-info 28.6.2018. "Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin lisäsi asumistuen saajien lukumäärää"; Kaupunginkanslia 2018.

<sup>66</sup> [www.kelasto.fi/Yleisen\\_asumistuen\\_saajaruokakunnat\\_ja\\_keskimaaraiset\\_tuet/](http://www.kelasto.fi/Yleisen_asumistuen_saajaruokakunnat_ja_keskimaaraiset_tuet/) Luettu 7.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

titaloituksen määrää asumistuen saajina. Kasvun taustalta löytyy myös pitkäaikaisytöttömyyden lisääntyminen. Kaikista vuonna 2017 Suomen yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista 17 prosenttia oli helsinkiläisiä. Pääkaupunkiseudun kaupungeista yleistä asumistukea saatiin useimmiten Helsingissä, jossa joka viides asuntokunta sai tukea. Tuensaajista myös entistä enemmän on palkkatuloja saaneita. Yleistä asumistukea saaneista noin 40 prosentilla oli palkkatuloja. Palkkatulonsaajien osuus on Helsingissä koko maata selkeästi korkeampi.<sup>67</sup>

Kela on asettanut ylärajat tuettaville asumiskustannuksille. Helsingissä toimeentulotuen raja yhdenhengen taloudelle oli loppuvuodesta 2017 yhteensä 675 euroa. Helsingissä kohtuuhintaisia asuntoja on tarjolla vähän. Ylisuurten asumismenojen perusteella asuntoa hakevat ovat Helsingissä luokassa *kiireellinen*, kun lähes kaikki kaupungin asunnot menevät *erittäin kiireellisille* hakijoille, joita ovat muun muassa asunnottomat ja hakijat, joilla on määräaikainen vuokrasopimus.<sup>68</sup> Helsingin kaupungin vuokra-asuntoja haki vuonna 2016 yhteensä 14 149 henkilöä ja heistä 2 660 sai asunnon<sup>69</sup>. Vuonna 2017 hakijoita oli 17 120 henkilöä ja heistä 3 609 sai asunnon<sup>70</sup>.

Helsinki kuuluu asumistuen kalleusluokkaan I eli Helsingissä yleiseen asumistukeen hyväksyttävät enimmäisasumismenot ovat suuremmat kuin muualla Suomessa mukaan lukien muut pääkaupunkiseudun kunnat. Asumistuki on 80 prosenttia enimmäisasumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Enimmäisasumismenojen taso on matala suhteessa yleiseen vuokratasoon. Asumisen kustannuksia maksetaan myös toimeentulotuella. Kelan vuoden 2017 aikana maksamasta perustoimeentulotuesta 44 prosenttia on kohdentunut varsinaisiin asumisen kustannuksiin (vuokrat ja vastikkeet) ja neljä prosenttia muihin asumiseen liittyviin menoihin (sähkö- ja kotivakuutusmaksut, vuokravakuus ja muuttokustannukset). Jakauma on keskimäärin sama sekä Helsingissä että koko maassa.<sup>71</sup>

#### 2.4. Suomen-malli poikkeaa kansainvälisessä vertailussa, sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus vielä avoin

##### *Toimeentulotuen organisointi poikkeaa kansainvälisessä vertailussa*

Ruotsin sosiaaliturvan peruspilareita on toimeentulotukijärjestelmä. Toimeentulotuki on yksi taloudellisen tuen muoto Ruotsissa, jonka myöntämisestä vastaavat pää-

<sup>67</sup> Ahlgren-Leinvuo 2017; Ahlgren-Leinvuo 2018; STT-info 28.6.2018. "Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin lisäsi asumistuen saajien lukumäärää"; Kaupunginkanslia 2018.

<sup>68</sup> Taloussanomien 3.11.2017. "Kela asetti rajat vuokrille".

<sup>69</sup> Kaupunginkanslia 2017.

<sup>70</sup> Kaupunginkanslia 2018.

<sup>71</sup> Ahlgren-Leinvuo 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osin kuntien sosiaalitoimet. Toimeentulotuesta säädetään Ruotsin sosiaalihuolto-laissa (socialtjänstlag 453/2001). Lainsäädäntö asettaa reunalinjat, joiden puitteissa yksittäiset kunnat voivat määritellä itse toimeentulotuen myöntämisperusteet.<sup>72</sup>

Myös Hollannissa toimeentulotuki (social assistance) on yksi sosiaalisen perusturvan tukipilareista. Toimeentulotuen myöntäminen on vastuutettu kunnille. Kunnat saavat valtiolta määrärahat (budjetin) toimeentulotuen kustannusten kattamiseen.<sup>73</sup> Hollannin malli korostaa toimeentulotuen vastikkeellisuutta ja osallistumista palkattomaan työtoimintaan. Toimeentulotuen saaminen edellyttää vastapalvelusta.<sup>74</sup>

Tanskan osallistavan sosiaaliturvan mallissa sovelletaan ”oikeus ja velvollisuus” periaatetta. Tanskassa ei ole varsinaista työmarkkinatukea vaan pitkäaikaistyötön tai pienituloinen työnhakija tippuu automaattisesti toimeentulotuelle. Toimeentulotuki on vastikkeellista. Mikäli henkilö ei suostu yhdyskuntatyöhön, voidaan toimeentulotuki evätä kokonaan. Lisäksi palkkatyötä on tehtävä kaksi kuukautta vuoden aikana, että oikeus toimeentulotukeen säilyy. Tanskassa työttömille tarjotaan kuitenkin aktiivisesti palveluita; kouluttautumismahdollisuuksia ja ammatillista täydennyskoulutusta, jotka voivat toimia ”vastikkeena” saadusta sosiaaliturvasta.<sup>75</sup>

Lähes kaikissa Euroopan maissa on mahdollista velvoittaa toimeentulotuen saaja esimerkiksi jonkinlaiseen yhdyskuntatyöhön vastikkeena saadusta tuesta. Vuonna 2015 on vertailtu 25 Euroopan maan tilannetta toimeentulotuen vastikkeellisuuden osalta. Vertailun mukaan toimeentulotuen saajia voidaan velvoittaa yhdyskuntatyöhön 18<sup>76</sup> vertailussa mukana olleessa maassa.<sup>77</sup>

Vertailumaissa toimeentulotukea maksettiin vastaavanlaisiin menoihin, kuin Suomessa. Toimeentulotukijärjestelmä edustaa vertailumaissakin viimesijaista turvaa. Toisin kuin Suomessa, muissa tarkastelluissa maissa toimeentulotuesta huolehtiminen on edelleen pääasiassa kuntien vastuulla.

Pohjoismaissa vähimmäisturva, erityisesti toimeentulotuki, on eurooppalaisittain verrattuna sisältänyt runsaasti harkinnanvaraisuutta ja kontrollia. Toisaalta vähimmäisturvan saajien suhteelliset osuudet ovat olleet pienempiä. Toimeentulotuen va-

---

<sup>72</sup> Zagorskis 2018.

<sup>73</sup> Blommesteijn ja Mallee 2009.

<sup>74</sup> Hiilamo ym. 2017.

<sup>75</sup> Hiilamo ym. 2017; Maanselkä 15.10.2018. ”Epämiellyttävä totuus Tanskan mallista – irtisanominen helppoa, rajattu sosiaaliturva”.

<sup>76</sup> Hollanti, Saksa, Tanska, Iso-Britannia, Portugali, Slovenia, Ruotsi, Irlanti, Itävalta, Puola, Sveitsi, Luxemburg, Belgia, Bulgaria, Kroatia, Norja, Romania ja Liettua.

<sup>77</sup> Hiilamo ym. 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

rassa elävillä saattaa olla myös muita kuin taloudellisen tuen tarpeita. Toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuoltoa toimeentulotuki uudistuksen jälkeen, eikä se ole sosiaaliturvaetus kuten muut Kelan maksamat etuudet.<sup>78</sup>

Pohjoismaiden yleistä ratkaisua viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi on pitkään kritisoitu. Kritiikki kytkeytyy kansainväliseen tieteelliseen keskusteluun tarveharkintaisen etuuksien eduista ja haitoista. Tiukka tarveharkinta voidaan nähdä keinona kohdentaa taloudelliset resurssit tehokkaasti niitä eniten tarvitseville. Toisaalta tiukka tarveharkinta voi luoda kahtiajaon, jossa kansalaiset asemoituvat asiakkaisiin ja maksajiin.<sup>79</sup>

Kansainvälisestäkin harvinaisessa institutionaalisessa ratkaisussa, jossa perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin Kelaan, on tarkoitus pitää myöntämisperiaatteet sekä taso muuttumattomina, mutta vaihtaa toimeenpanijatahoa. Ratkaisu poikkeaa useista viime vuosikymmenten sosiaalipoliittisista reformeista, joissa on yleensä muutettu etuuksien ja palveluiden myöntämisperusteita ja/tai tasoa, mutta järjestelmän toimeenpanijataho on pysynyt samana.<sup>80</sup>

### ***Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksella sekä maakuntauudistuksella vaikutusta toimeentulotukeen, uudistus katkolla seuraavaan hallituskauteen***

Sipilän hallitus on linjannut, että julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon uusi palvelurakenne perustuisi kuntaa suurempiin itsehallintoalueisiin. Tavoitteena on, että Suomen perustettaisiin 18 maakuntaa ja viisi sote-yhteistyöaluetta. Maakunnilla olisi palvelujen järjestämisvastuu ja palveluja tuottaisivat julkiset ja yksityiset tuottajat sekä kolmas sektori. Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä itsehallintoalueille 1.1.2021. Uudistuksen toteutuessa, se tulisi vaikuttamaan merkittäväällä tavalla kuntien hallintoon, henkilöstöön ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen sekä palvelujen tuotantoon.<sup>81</sup> Myös kunnan merkitys ja rooli muuttuisivat. Toisaalta kunta säilyisi monelta osin samanlaisena kuin aiemmin. Palveluverkkoa, tehokkuutta ja vaikuttavuutta kehitettäisiin edelleen, kuntalaisten ollessa keskiössä. Tulevaisuuden kunnan perustehtävänä olisi edistää kuntalaisten hyvinvointia, yhteisöllisyyttä ja alueen elinvoimaa. Kunnat vastaisivat tulevaisuudessa työllisyyden hoidosta ja edistämisestä, osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Kivipelto ja Saikkonen 2018.

<sup>79</sup> Blomberg ym. 2016.

<sup>80</sup> Blomberg ym. 2016.

<sup>81</sup> Forsell 2018.

<sup>82</sup> Hakola ym. 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kesäkuuhun 2018 mennessä maakunta- ja sote-uudistuksessa ei ollut tehty päätöstä siitä, millä tavoin perustoimeentulotuen rahoitusvastuu jakautuu uudistuksen jälkeen valtion, kuntien ja maakuntien välillä. Maakuntauudistuksen toteutuessa on kaavailtu, että sosiaalihuollon palvelujen siirron yhteydessä toimeentulotukiyhteistyö siirtyisi maakuntien ja Kelan väliseksi. Tällä hetkellä kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia.<sup>83</sup>

Maakunta- ja soteuudistus ajautuivat umpikujaan keväällä 2019. Tämän seurauksena pääministeri Sipilä pyysi 8.3.2019 hallituksensa eroa tasavallan presidentiltä. Presidentti Niinistö hyväksyi pääministerin eronpyynnön ja pyysi hallitusta jatkamaan toimitusministeristönä vaalikauden loppuun. Hallituksen eronpyynnön vuoksi maakunta- ja soteuudistuksen jatkovalmisteluun ei ollut enää keväällä 2019 edellytyksiä. Tuleva hallitus päättää, jatketaanko uudistamiseen liittyvää työtä. Tuleva hallitus tekee myös ratkaisut tehdyn työn hyödyntämisestä. Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen nähdään edelleen välttämättömäksi ihmisten perusoikeuksien ja palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö jatkaa uudistustyötä tämänhetkisen lainsäädännön puitteissa hyödyntäen tähän mennessä tehtyä laajaa valmistelua. Seuraavassa hallitusohjelmassa määritellään tulevan hallituskauden toimenpiteet ja linjataan, millä tavalla sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehitetään.<sup>84</sup>

## 2.5. Toimeentulotukiasioiden hoito hajautunut Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla

Toimeentulotukiasioiden käsittely järjestetään sosiaali- ja terveystoimialalla pääosin osana perhe- ja sosiaalipalvelujen kokonaisuutta. Etuuskäsittely ja toimeentulotulotuen maksatus kuuluvat osaksi Pohjoisen aikuissosiaalityötä. Toimeentulotukipäätösten tekeminen on Kela-siirron myötä laajentunut kaikille sektoreille: lastensuojelu, psykiatria- ja päihdetyö, ikäihmisten sosiaalityö ja vammaistyö. Lisäksi päätöksenteko laajenee edelleen 1.4.2019 alkaen perheneuvolan ja perhesosiaalityön sosiaalityöhön. Aiemmin päätöksenteko on ollut keskitettynä nuorten palveluihin ja aikuisosiaalityöhön. Vuonna 2018 päätöksistä 95 prosenttia tehtiin perhe- ja sosiaalipalveluissa, 3 prosenttia terveys- ja päihdepalveluissa ja 2 prosenttia sairaala-, kuntoutus ja hoivapalveluissa. Toimeentulotuen käsittelyn organisointia on kuvattu alla olevassa taulukossa 3.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Kuntaliitto 29.5.2018. "Kuntien rahoitusvastuu työmakkinatuessa puolitettava ja toimeentulotuen rahoitusvastuu poistettava kokonaan".

<sup>84</sup> Valtioneuvoston viestintäosasto 8.3.2019. "Pääministeri Juha Sipilä jätti hallituksensa eronpyynnön – hallitus jatkaa toimitusministeristönä"; STM ja VM 8.3.2019. "Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus ajetaan hallitusti alas – tehtyä työtä voidaan hyödyntää"; STM 8.3.2019. "Sosiaali- ja terveystalouden on vastattava ihmisten tarpeisiin ja yhteiskunnan muutoksiin – palvelujen uudistaminen jatkuu".

<sup>85</sup> Sosiaali- ja terveystoimialan tilastoportaali (sosiaalihuolto)/ Luettu 20.2.2019; haastattelu 18.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 3 Toimeentulotuen käsittelyn organisointi sosiaali- ja terveystoimialalla<sup>86</sup>.

SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMIALA			
OSASTO	Perhe- ja sosiaalipalvelut	Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut	Terveys- ja päihdepalvelut
PALVELUKOKONAISUUS	Lastensuojelu	Selvitys-, arviointi ja sijoitus	Psykiatria- ja päihdepalvelut
	Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö	Etelän palvelualue	
	Vammaistyö	Idän palvelualue	
	Lapsiperheiden hyvinvointi ja terveys (päätöksenteko 1.4.2019)	Lännen palvelualue	
		Pohjoisen palvelualue	

Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien määrä on pysynyt sosiaali- ja terveystoimialalla ennallaan perustoimeentulotuen Kela-siirrosta huolimatta. Aiemmin, kun päätöksenteko oli keskitetympää, niin osana sosiaalityötä toimeentulotukipäätöksiä teki keskimäärin 200 sosiaalialan ammattilaista. Päätöksenteon sektoreille laajentamisen myötä toimeentulotukipäätöksiä tekee reilut 400 sosiaalialan ammattilaista. Etuuskäsittelijöiden määrä on puolittunut Kela-siirron myötä reilusta sadasta henkilöstä noin 40 henkilöön. Etuuskäsittelijöiden määrä on vähentynyt sekä vähenee edelleen eläköitymisen myötä. Lisäksi osa työntekijöistä on uudelleensijoitettu toisiin tehtäviin toimialan sisällä. Sosiaali- ja terveystoimiala ei ole seurannut mahdollisten Kelaan siirtyneiden henkilöiden määrää. Lähtevien työntekijöiden osalta työnantajalla ei ole lakisääteistä oikeutta kysyä, minkä vuoksi työsuhde on päätynyt kaupungilla.<sup>87</sup> Kaupunginhallitus on joulukuussa 2018 muuttanut sosiaali- ja terveystoimessa 16 toimea viroiksi. Näistä seitsemän osallistuu toimeentulotukipäätösvalmisteluun terveys- ja päihdepalveluiden palvelukokonaisuudessa. Koska virat ovat aiemmin olleet toimia, eivät resurssit ole tässä yhteydessä kasvaneet.<sup>88</sup>

Normitetun täydentävän toimeentulotuen myöntäminen tehdään etuuskäsittelytyönä Pohjoisen aikuissosiaalityön -yksikössä. Normitettu eli laskennallinen toimeentulotuki lasketaan huomioitavien tulojen ja hyväksyttävien menojen erotuksena toimeentulotukilain ohjaamalla tavalla. Sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja päättää harkinnanvaraisesta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aikuissosiaalityössä, lastensuojelussa, vanhustyössä, vammaistyössä, asumisen tuessa sekä päihde- ja

<sup>86</sup> Koottu sosiaali- ja terveystoimialan organisaatiokaavioista; Hiekkavuo 2017; Sosiaali- ja terveystoimialan organisaatioexcel 1.5.2018: Sosiaali- ja terveystoimialan tilastoportaali (sosiaalihuolto)/ Luettu 20.2.2019.

<sup>87</sup> Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018; haastattelu 18.2.2019.

<sup>88</sup> Kaupunginhallitus 3.12.2018 (§ 786); sähköpostitiedustelu nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja 4.3.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

psykiatriapalveluissa. Tavoitteena on, että asiakkaan tilanteen parhaiten tunteva sosiaalityöntekijä tai -ohjaaja myöntää mahdollisen harkinnanvaraisen tuen. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki arvioidaan yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti.<sup>89</sup>

Pohjoisen aikuissosiaalityön -yksikössä (Etuuskäsittely-yksikkö) hoidetaan myös Kelasta tulleiden toimeentulotukihakemusten ja ilmoitusten jakaminen oikeille tahoille, joko etuuskäsittelyyn tai sosiaalityön päätöksentekoon. Etuuskäsittely päättää ja myöntää suurimman osan täydentävän toimeentulotuen päätöksistä (tavoite 80 prosenttia). Etuuskäsittelijät vastaavat täydentävän toimeentulotuen, normitettujen menojen, päätöksenteosta silloin kun asiakkaan menoerä ei edellytä sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan päätösvaltaa. Etuuskäsittelijä ei käsittele ehkäisevän toimeentulotuen hakemusta. Tältä osin päätösvalta on sosiaalityössä. Sosiaalialan ammattilainen käsittelee harkintaa vaativat menot.<sup>90</sup>

Ennen Kela-siirtoa nuoria toimeentulotuen asiakkaita oli paljon. Kela-siirron yhteydessä sosiaali- ja terveystoimi kohdisti sosiaalialan ammattilaisten resursseja nuorten, alle 30-vuotiaiden, palveluihin. Osa aiemmin asiakkaana olleista nuorista, joille riittää pelkkä taloudellinen tuki, on siirtynyt kokonaan Kelan asiakkaiksi. Näin ollen sosiaali- ja terveystoimen resurssit palvella asiakkaiksi jääneitä nuoria ovat hyvät ja aikoja sosiaalipalveluihin on hyvin saatavilla. Toisaalta tämän asiakasryhmän tilanteet ovat haasteellisia ja suurin osa on moniongelmaisia. Tässä asiakasryhmässä näyttäytyy myös ongelmien ylisukupolvistuminen. Aikuissosiaalityön (ikäryhmä 30+) osalta käytettävissä on vähemmän resursseja kuin nuorten palveluissa. Tässä ikäryhmässä Kelan kanssa asiointiin haasteet korostuvat. Neuvontaa annetaan muun muassa Kelan tekemien päätösten osalta ja selvitetään virheellisiä tai kielteisiä päätöksiä. Lisäksi tehdään sosiaalityön selvityksiä asiakkaan Kela-hakemuksen liitteeksi. Osassa tapauksista soitetaan Kelaan asiakkaan asemassa. Asiakkailta tulee myös hakemuksia täydentävän ja ehkäisevän tuen päätöksentekoon perustoimeentulotukeen kuuluvista menoista. Aikuissosiaalityöhön on siirretty myös muita tehtäviä. Aikuissosiaalityö osallistuu muun muassa lapsiperheiden tuen tarpeen arviointitiimiin sekä aktivointisuunnitelmien tekemiseen yhdessä TE-toimiston kanssa. Asiakkaita ohjataan kuntouttavaan työtoimintaan sekä annetaan kaupungin sosiaalineuvontaa. Erityistä tukea tarvitsevat 16–17-vuotiaat nuoret, jotka eivät ole lastensuojelun piirissä, on siirretty aikuissosiaalityön asiakkaiksi.<sup>91</sup> Edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan arvioida, ettei sosiaalityössä ole aikaisempaa enemmän aikaa asiakastyölle. Lisäksi työn moninaisuus ja vaatimustaso ovat lisääntyneet.

<sup>89</sup> Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018; Forsell 2018; Sosiaali- ja terveystoimiala 2018; [http://helmi.hel.fi/Sote/osastot/perhe\\_ja\\_sosiaalipalvelut/nuorten\\_palvelut\\_ja\\_aikuissosiaalityo/toimeentulotuki/](http://helmi.hel.fi/Sote/osastot/perhe_ja_sosiaalipalvelut/nuorten_palvelut_ja_aikuissosiaalityo/toimeentulotuki/) Luettu 15.10.2018; Heikkinen 2018; Qvist 2017; Qvist 2018; Herlevi ja Kuvaja 2018.

<sup>90</sup> Forsell 2018; Sosiaali- ja terveystoimiala 2018; [http://helmi.hel.fi/Sote/osastot/perhe\\_ja\\_sosiaalipalvelut/nuorten\\_palvelut\\_ja\\_aikuissosiaalityo/toimeentulotuki/](http://helmi.hel.fi/Sote/osastot/perhe_ja_sosiaalipalvelut/nuorten_palvelut_ja_aikuissosiaalityo/toimeentulotuki/) Luettu 15.10.2018; Heikkinen 2018; Qvist 2017.

<sup>91</sup> Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018; Vogt 2018a; Vogt 2018b; Herlevi ja Kuvaja 2018; haastattelu 18.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toimeentulotukilain 14 e §:n mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun kunnan sosiaalialan ammattilaisen tai Kelan toimihenkilön kanssa seitsemän arkipäivän kuluessa. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on panostanut sosiaalineuvontaan muun muassa omissa sosiaalipalvelupisteissään. Sosiaalineuvontaan voi mennä suoraan arkipäivisin ilman ajanvarausta. Sosiaalipalvelupisteet sijaitsevat Haagassa, Malmilla, Kalasatamassa, Myllypurossa ja Vuosaarella, joista kolme viimeksi mainittua toimivat uusien terveys- ja hyvinvointikeskusten yhteydessä. Kalasatamassa on lisäksi Kelan palvelupiste. Sosiaalineuvonnassa voi keskustella anonyymisti tai vaihtoehtoisesti tarvittaessa esimerkiksi varata ajan sosiaalialan ammattilaiselle. Lisäksi syksyllä 2018 on avattu sähköinen chat-palvelu, jonka kautta voi saada neuvontaa sosiaalipalveluissa. Sosiaali- ja terveystoimiala on kiinnittänyt huomiota viestintään, jotta kaupunkilaiset olisivat tietoisia sosiaalipalveluista toimeentulotukiasioihin liittyen.<sup>92</sup>

### **Toimeentulotukeen varattua määrärahaa pienennetty kaupungin talousarviossa**

Toimintaympäristössä on tapahtunut lainsäädännöstä ja ohjeiden tarkentumisesta johtuvia muutoksia, joiden seurauksena toimeentulotuen talousarviokohdalta (5 10 02) on siirretty määrärahoja sosiaali- ja terveystalouden talousarviokohdalle (5 10 01). Siirrot mahdollistavat lasten harrastuksia koskevien ehkäisevän toimeentulotuen päätöksien tekemisen jatkossa lapsen nimellä sekä tilapäisen asumisen ostopalveluiden maksamisen sosiaalihuollon asumisen tukena ilman, että asiakas tarvitsee päätöksen perustoimeentulotuesta. Vuoden 2019 talousarvioon on varattu määrärahaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksiin yhteensä 14,6 miljoonaa euroa.<sup>93</sup>

Alla olevassa taulukossa (4) on kuvattu kaupungin talousarviossa toimeentulotukeen budjetoituja määrärahoja ja verrattu niitä tilinpäätöksen vastaaviin toteumiin vuosilta 2013–2019. Vuonna 2016 toimeentulotuen bruttokustannuksista perustoimeentulotuen osuus oli 90 prosenttia, täydentävän toimeentulotuen osuus kahdeksan prosenttia ja ehkäisevän toimeentulotuen osuus kaksi prosenttia. Näin ollen kunnan talousarvion mukaisten toimeentulotuen kustannusten tulisi olla noin kymmenen prosentin luokkaa aiempaan verrattuna. Vuonna 2017 budjetoitiin täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen noin 15 prosenttia vuoden 2016 toteumaan verrattuna. Vastaavasti vuonna 2018 budjetoitiin noin 12 prosenttia ja vuonna 2019 noin kahdeksan prosenttia. Kela-siirron yhteydessä täydentävän toimeentulotuen sisältöä tarkistettiin siirtämällä kustannuksia perustoimeentulotuen piiriin. Toimeentulotuen budjetointi on kehittynyt Kela-siirron mukaisesti. Edellä mainitun perusteella näyttää siltä, että toimeentulotuen myöntäminen ja maksatus ovat vakiintuneet Kela-siirron jälkeen.

<sup>92</sup> Haastattelu 18.2.2019.

<sup>93</sup> Kaupunginvaltuusto 28.11.2018 (§ 378).



ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 4 Toimeentulotuki Helsingin kaupungin talousarviossa ja tilinpäätöksessä vuosina 2013–2019<sup>94</sup>.

Vuosi	Talousarvio, 1 000 €	Tilinpäätöksen toteuma, 1 000 €	Poikkeama, 1 000 €	Ylitysoikeus, 1 000 €
2013	148 500	168 765	-20 265	21 000
2014	170 000	175 783	-5 783	8 200
2015	172 090	177 706	-5 616	7 000
2016	176 898	177 020	-122	200
2017	26 600	30 935	-4 335	4 400
2018	20 500	16 875	3 625	0
2019	14 600			

Toimeentulotukeen varattuja määrärahoja ja toteumia tarkasteltaessa tulee huomioida, että valtio ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotuen maksamisen edelleen yhtä suurin osuuksin (50/50). Vuosina 2017 ja 2018 Kela on myöntänyt perustoimeentulotukea noin 140 miljoonaa euroa (taulukko 5), joista Helsingin kaupungin maksuosuus huomioidaan kaupungille tulevissa valtionosuuksissa. Näin ollen Kelan tehdessä perustoimeentulotukea koskevat päätökset, käyttää se välillisesti kunnan varoja.

Taulukko 5 Toimeentulotuen kustannusten jakautuminen Helsingissä eri lajeihin vuosina 2015–2018<sup>95</sup>.

	2015	2016	2017	2018
Bruttokustannukset yht. (€)	177 709 278	177 020 418	180 188 341	157 802 697
Perustoimeentulotuki yhteensä	148 576 362	144 273 279	158 431 179	140 927 765
josta Kelan maksama	0	0	144 148 117	140 927 765
josta kunnan maksama	148 576 362	144 273 279	14 283 062	0
Täydentävä toimeentulotuki	11 527 395	11 604 927	8 389 774	8 469 422
Ehkäisevä toimeentulotuki	4 882 117	4 928 823	5 106 784	6 585 693
Muu toimeentulotuki <sup>1</sup>	12 723 404	16 213 389	8 260 604	1 819 817
Kustannukset yht. (%)	100	100	100	100
Perustoimeentulotuki	84	82	88	89
Täydentävä toimeentulotuki	6	7	5	5
Ehkäisevä toimeentulotuki	3	3	3	4
Muu toimeentulotuki <sup>1</sup>	7	9	5	1

<sup>1</sup> Muu toimeentulotuki sisältää kuntouttavan työtoiminnan, kotoutumistuen sekä pakolaisille, turvapaikanhakijoille ja paluumuuttajille maksetun valtion korvauksen alaisen perus-, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen.

<sup>94</sup> Koottu Helsingin kaupungin talousarvioista ja tilinpäätöksistä vuosilta 2013–2019.

<sup>95</sup> Arvioinnin yhteydessä suoritettu oma tarkastus kaupungin kirjanpidosta 19.2.2019; haastattelu 18.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingin kaupungin kaupunginvaltuutettu Emma Kari ja 18 muuta kaupunginvaltuutettua ovat tehneet 26.9.2018 valtuustoaloitteen toimeentulotuen muutoksista heikompiaisille aiheutuneiden ongelmien korjaamiseksi. Aloitteessa huolena on esitetty, että perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen kaikkein heikoimmassa asemassa oleville helsinkiläisille voi aiheutua siirron johdosta kohtuuttomia tilanteita. Aloitteessa on edellytetty, että sosiaali- ja terveystoimiala selvittää ja toteuttaa pikaisesti toimet, joilla Helsinki voi paikata ongelmia, joita perustoimeentulotuen Kela-siirrosta on aiheutunut kaikkein heikompiaisille helsinkiläisille. Sosiaali- ja terveyslautakunta on antanut 4.12.2018 kaupunginhallitukselle lausunnon edellä mainitusta valtuustoaloitteesta.<sup>96</sup> Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 13.2.2019 asiaan liittyvän toivomusponnen seuraavasti. Hyväksyessään ehdotuksen kaupunginvaltuusto edellyttää selvitettävän mahdollisuutta sille, miten erityisesti paljon palveluita tarvitsevien helsinkiläisten toimeentuloasiakkaiden tuen saamista parannetaan Kelan ja kaupungin yhteistyöllä ja millaisin keinoin olisi mahdollista helpottaa ja nopeuttaa yhteyden- saamista aikuissosiaalityöhön sekä täydentävän sosiaalityön päätöksentekemistä ja toimeenpanoa kiireellisissä tilanteissa.<sup>97</sup>

### **Lapsiperheiden ja yksinhuoltajien osuus täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta kasvussa**

Taulukossa 6 on kuvattu päätösmäärien kehitystä vuosina 2015–2018. Kela-siirron myötä perustoimeentulotuen päätösmäärät ovat Helsingissä kasvaneet, vaikka euromääräisesti perustoimeentulotuen kustannukset ovat hieman laskeneet. Kelan tekemät päätökset ovat lyhyempikestoisia, minimissään päätökset tehdään yhdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tämä aiheuttaa sekä sosiaalityölle että asiakkaille haasteita, jos kuukausittain joudutaan pohtimaan toimeentulon riittävyttä. Aiemmin kunnat ovat tehneet pidempikestoisia päätöksiä asiakkaan tilanteen kokonaisharkintaan perustuen. Tämä heijastuu ennen kaikkea ehkäisevän toimeentulotuen sekä päätösten että euromääräisen tuen kasvuun. Lisäksi Kela maksaa myönnettävän perustoimeentulotuen suoraan asiakkaan tilille, jolloin varat eivät aina ohjaudu siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on alun perin myönnetty. Tällöin kunnat joutuvat paikkaamaan täydentävällä ja ehkäisevällä toimeentulotuella asiakkaan toimeentuloon syntyviä aukkoja. Kunnat maksavat pääasiassa toimeentulotuen suoraan laskuttajalle tai myöntävät maksusitoumuksen. Edellä mainittu voi aiheuttaa myös ylikäytön riskiä.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Valtuustoaloite 26.9.2018; Sosiaali- ja terveyslautakunta 4.12.2018 (§ 326).

<sup>97</sup> Kaupunginvaltuusto 13.2.2019 (§ 46).

<sup>98</sup> Haastattelu 18.2.2019.

## ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 6 Toimeentulotuen päätösmäärien jakautuminen Helsingissä eri lajeihin vuosina 2015–2018<sup>99</sup>.

	2015 <sup>2</sup>	2016 <sup>2</sup>	2017	2018 <sup>3</sup>
Päätökset yht. (kpl)	334 535	320 418	362 116	390 533
Perustoimeentulotuki yhteensä	219 602	202 553	280 693	302 690
josta Kelan päätökset	0	0	268 960	302 685
josta kunnan päätökset	219 602	202 553	11 733	5
Täydentävä toimeentulotuki	62 324	63 844	51 718	54 206
Ehkäisevä toimeentulotuki	13 017	13 996	17 854	21 692
Muu toimeentulotuki <sup>1</sup>	39 592	40 025	11 851	11 945
Päätökset yht. (%)	100	100	100	100
Perustoimeentulotuki	66	63	78	78
Täydentävä toimeentulotuki	19	20	14	14
Ehkäisevä toimeentulotuki	4	4	5	6
Muu toimeentulotuki <sup>1</sup>	12	12	3	3

<sup>1</sup> Muu toimeentulotuki sisältää kuntoutuksen työtöiminnan, kotoutumistuen sekä pakolaisille, turvapaikanhakijoille ja paluumuuttajille maksetun valtion korvauksen alaisen perus-, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen.

<sup>2</sup> Vuoden 2015 ja 2016 luvut sisältävät myös vastaanottorahan ja täydentävän vastaanottorahan päätökset kaupungin tekemien päätösten osalta.

<sup>3</sup> Vuosi 2018 sisältää paperittomien ehkäisevän toimeentulotuen päätökset kaupungin tekemien päätösten osalta.

Taulukossa 7 on kuvattu toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien perhetyyppien prosentuaalista jakautumista Helsingissä vuosina 2015–2018. Suurin osa toimeentulotuen saajista on yhden hengen kotitalouksia. Huolimatta vuoden 2018 hyvästä yleisestä talouskasvusta, lapsiperheiden ja yksinhuoltajien osuudet täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saajista Helsingin kaupungilla ovat kasvaneet.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Sosiaali- ja terveystoimialan tilastoportaali (sosiaalihuolto)/ Luettu 19.2.2019; Sähköpostitiedustelu pääsuunnittelija 20.2.2019.

<sup>100</sup> Kuusikkovertailu; www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/ Luettu 20.2.2019; haastattelu 18.2.2019.

## ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 7 Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien perhetyyppien prosenttiosuudet Helsingissä vuosina 2015–2018<sup>101</sup>.

	2015	2016	2017	2018
Helsingin kaupunki	100,0	100,0	100,0	100,0
Yhden hengen kotitaloudet	77,4	77,0	74,9	69,0
Parit, ei lapsia	4,6	4,5	5,0	3,0
Pari, lapsia	7,0	6,9	7,8	11,0
Yksinhuoltaja	11,0	11,6	12,3	17,0
Kela	0,0	0,0	100,0	100,0
Yhden hengen kotitaloudet	0,0	0,0	75,0	74,8
Parit, ei lapsia	0,0	0,0	5,0	4,6
Pari, lapsia	0,0	0,0	7,4	8,0
Yksinhuoltaja	0,0	0,0	12,6	12,6

Taulukossa 8 on kuvattu määräajassa tehtyjen toimeentulotukipäätösten osuuksia vuosina 2015–2018. Toimeentulotukilain 14 c §:n mukaan muissa kuin kiireellisissä<sup>102</sup> tapauksissa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Taulukon 8 lukuja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että Helsingin kaupungin vuosina 2015, 2016 ja alkuvuonna 2017 tekemät päätökset sisältävät kaikki toimeentulotuen kolme eri osaa (perus-, täydentävä ja ehkäisevä). Osittain Helsingin kaupungin määräaikojen ylityksiä selittää kunnan työntekijöiden vaikeus tehdä päätöksiä niissä tapauksissa, joissa Kela on hylännyt asiakkaan hakemuksen. Myös päätöksenteon hajauttaminen eri sektoreille voi aiheuttaa määräaikojen ylityksiä, kun sosiaalialan ammattilaiset tekevät yksittäisiä päätöksiä vuosittain eikä päätöksentekoon muodostu rutiinia. Taulukossa 8 kuvatut Kelan prosenttiosuudet ovat valtakunnallisia.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Kuusikkovertailut; [www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/](http://www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/) Luettu 20.2.2019; haastattelu 18.2.2019.

<sup>102</sup> Kiireellisen toimeentulotukiasian käsittelyä säännellään toimeentulotukilain 14b §:ssä. Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

<sup>103</sup> [www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/](http://www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/) Luettu 20.2.2019; Sosiaali- ja terveystoimiala tilastoportaali (sosiaalihuolto)/ Luettu 20.2.2019; haastattelu 18.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 8 Määräajassa tehtyjen toimeentulotukipäätösten osuudet vuosina 2015–2018<sup>104</sup>.

	2015	2016	2017	2018
Helsingin kaupunki				
Käsitelty 7-15 arkipäivässä %-osuus	93	97	86	95
Kela				
Käsitelty 7-15 arkipäivässä %-osuus	-	-	88	97

Helsingin kaupunginhallitus on hyväksynyt 11.2.2019 strategiahankkeen 2017–2021 lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn (Mukana-ohjelma). Ohjelmassa tavoitellaan syrjäytymisen juurisyihin pureutuvaa muutosta, joka vaikuttaa rakenteisiin ja ajattelutapoihin. Tavoitteena on varmistaa, että jokaisella lapsella ja nuorella on ystävällisiä sekä vähintään yksi turvallinen aikuinen elämässään. Lisäksi tulee olla todellinen mahdollisuus suorittaa peruskoulun jälkeinen tutkinto eikä lapsuus vähävaraisessa perheessä saa määrittää lapsen ja nuoren mahdollisuuksia ja tulevaisuutta. Ratkaisuja etsitään yhteistyössä kaupungin eri toimialojen ja palveluiden, valtion, kaupunkilaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Ohjelman vetovastuu on kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Kaupunginhallitus on kehottanut kaikkia toimialoja ja kaupunginkansliaa yhteistyössä edistämään Mukana-ohjelman toimenpiteiden toteuttamista.<sup>105</sup>

### **Asiakkaiden asema osin parantunut uudistuksen myötä, myös väliinputoajia löytyy**

Kelassa tukia on mahdollista hakea sähköisesti. Tällä on arvioitu jossakin määrin olevan vaikutusta hakemusten käsittelyaikoihin ja sitä kautta myös asiakkaiden asemaan. Sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän avulla asiakkaiden toimittamat hakemukset ja liitteet saadaan näkyviin viipymättä, mikä osaltaan nopeuttaa hakemusten käsittelyä.<sup>106</sup> Alkuvuodesta 2018 Kelan verkkopalvelua käytti jo yli 60 prosenttia perustoimeentulotuen hakijoista<sup>107</sup>.

Uudistuksen seurauksena Kela tekee ensin päätöksen perustoimeentulotuesta ja kunta vasta tämän jälkeen päätöksen täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Tämä toimeentulotukikokonaisuuden päätöksenteon vaihteellisuus saattaa

<sup>104</sup> [www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/](http://www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/) Luettu 20.2.2019; Sosiaali- ja terveystoimiala tilastoportaali (sosiaalihuolto)/ Luettu 20.2.2019.

<sup>105</sup> Kaupunginhallitus 11.2.2019 (§ 119).

<sup>106</sup> HE 358/2014 vp; Blomgren ym. 2016b.

<sup>107</sup> Sosiaalivakuutus 5.1.2018. ”Toimeentulotuen hakijoiden asema paranee Kelan ja kuntien yhteistyönä”.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

johtaa asiakkaan asian kokonaiskäsittelyajan pitenemiseen. Tätä voidaan pitää asiakkaan aseman heikennyksenä.<sup>108</sup> Pahimmillaan asiakasta on palloteltu hänen asiansa selvittämiseksi Kelasta kuntaan ja kunnasta takaisin Kelaan<sup>109</sup>. Näiden asiakkaiden kohdalla yhden luukun periaate ei toteudu.

Asiakaskokemusta tutkitaan Kelassa jatkuvasti. Asiakkaiden tyytyväisyyttä Kelan palveluihin ja toimintaan selvitetään kahdesti vuodessa toteutettavalla asiakastyytyväisyysindeksikyselyllä. Kevään 2017 mittaus tehtiin puhelinhaastatteluin maaliskuussa 2017, jolloin yleistulokseksi saatiin 7,49 (asteikolla 0–10). Tulos oli hieman laskenut vuodesta 2016, jolloin tulos oli 7,61. Tietoa asiakastyytyväisyydestä ja -kokemuksesta on kerätty myös mobiilikyselyillä. Huhtikuussa 2017 tehdyn kyselyn vastaukset olivat toimeentulokiasiakkailta varsin positiivisia. Palvelusta annettu kokonaisarvosana oli tuolloin 8,43. Kelan palautejärjestelmässä on ajalla 1.1.–22.5.2017 käsitelty 2 317 toimeentulotukea koskevaa asiakaspalautetta, joista moitteita oli 1 820. Moitteista valtaosa kohdistui hakemusten käsittelyaikaan. Lisäksi Kela kartoittaa asiakaskokemusta asiakasraatien avulla.<sup>110</sup> Asiakasraadeissa keskustellaan vuosittain vaihtuvista teemoista. Toimeentulotuki on ollut teemana vuonna 2017 Tampereen, Jyväskylän ja Espoon asiakasraadeissa. Asiakasraatien tulokset ovat olleet vastaavat kuin asiakastyytyväisyyskyselyillä.<sup>111</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli vuonna 2017 ennätysmäärä, yhteensä 775, toimeentulotukeen liittyvää kantelua. Aikavälillä 1.1.–27.9.2018 toimeentulotuesta on tullut 269 kantelua. Tammi-syyskuun kantelumäärän perusteella vuoden 2018 osalta kanteluiden kokonaismäärän voidaan arvioida olevan 400 kantelun luokkaa. Ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelalle kanteluita tuli noin sata vuosittain. Aiemmin aluehallintovirastot valvoivat kuntien toimeentulotukea ja saivat osan kanteluista. Kanteluiden määrä on kuitenkin noussut huomattavasti Kela-siirron jälkeen. Kantelut ovat koskeneet muun muassa lakisääteisen käsittelyajan, seitsemän arkipäivää hakemuksen saapumisesta, ylittymistä. Lisäksi haasteita on ollut yhteydenpitokanavissa eli asiakkaat eivät ole päässeet puhelimitse Kelaan hoitamaan asioitaan. Haasteita on edelleen ollut syksyllä 2018 myös kuntien ja Kelan yhteistyössä, mikä näkyy etenkin kaikkein kiireellisimpien toimeentulotukiasioiden käsittelyssä.<sup>112</sup>

Vuonna 2017 Helsingin kaupungin sosiaaliasiamiehille uutena ilmiönä tulivat tiedustelut Kelan perustoimeentulotuesta sekä Kelan ja kunnan välisestä työnjaosta toimeentulotuen käsittelyssä. Toimeentulotukiasiakkaat olivat tyytymättömiä toimeentulotuen hajautettuun käsittelyyn Kelan ja kunnan sosiaalitoimen kesken sekä tuen

<sup>108</sup> HE 358/2014 vp; Vogt 2018a; STM 2017.

<sup>109</sup> Kela 2017.

<sup>110</sup> Kela 2017.

<sup>111</sup> [www.kela.fi/toimeentulotukiasiakkaiden\\_aani\\_kuuluu\\_raadissa/](http://www.kela.fi/toimeentulotukiasiakkaiden_aani_kuuluu_raadissa/) Luettu 8.1.2019; [www.kela.fi/Kela\\_kysyi\\_asiakasraati\\_vastasi:\\_Millaista\\_on\\_toimeentulotukiasiointi?/](http://www.kela.fi/Kela_kysyi_asiakasraati_vastasi:_Millaista_on_toimeentulotukiasiointi?/) Luettu 8.1.2019.

<sup>112</sup> Iltalehti 8.10.2018. "Kelan toimeentulotukipäätöksistä tullut oikeusasiamiehelle tänä vuonna jo lähes 300 kantelua "Huolimatonta käsittelyä ollut havaittavissa".

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

pienenemiseen tai loppumiseen kokonaan Kela-siirron seurauksena. Lisäksi asiakkaat ovat kokeneet, ettei asiakaskohtaamisessa ole jäänyt riittävästi aikaa muulle sosiaalityölle. Kaupungin sosiaaliamiehet (nykyiset sosiaali- ja potilasasiamiehet) seuraavat sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kaupungissa sekä antavat siitä vuosittain selvityksen kaupunginhallitukselle.<sup>113</sup>

Kela ja kunnat ovat yhdessä selvittäneet, miten asiakkaat ovat kokeneet toimeentulotuen muutoksen. Selvityksessä on hyödynnetty asiakasraateja. Asiakasraatien tapaamiset ovat olleet vapaamuotoisia keskustelutilaisuuksia, jotka rakennetaan tiettyjen aiheiden ympärille. Keväällä 2017 asiakkaat nostivat esille kolme keskeistä kehittämiskohdetta: Kelaan tulisi saada hakemusten käsittelyyn lisää resursseja, päätösten ja niiden perusteluiden tulisi olla selkeitä ja ymmärrettäviä sekä tuen hakemisen joustavoittamiseen tulisi etsiä uusia keinoja. Osa raatilaisista koki hakemisen muuttuneen työlääksi ja että Kelan hakemuksessa esitetään vaikeita ja monitulkintaisia kysymyksiä. Toisaalta taas toimeentulotuen hakeminen Kelasta estää raatilaisien mukaan leimautumisen ja hakijat ovat yhdenvertaisempia keskenään. Hyvänä pidettiin myös sitä, että Kelassa selvitetään samalla asiointikerralla myös hakijan mahdollisuudet muihin etuuksiin.<sup>114</sup>

## 2.6. Kelan ja kuntien yhteistyö hiljalleen muotoutumassa toimeentulotukiasioissa

Aikaisemmin kunnat vastasivat koko toimeentulotuen kokonaisuudesta. Uudesta mallista on kertynyt kokemuksia nyt kahden vuoden ajalta. Kelan ja kuntien välinen yhteistyö toimeentulotukiasioissa onkin hiljalleen muotoutumassa. Siirrosta huolimatta toimeentulotuki työllistää edelleen runsaasti kuntien sosiaalipalveluja. Aikaa kuluu paljon perustoimeentulotukeen liittyvään neuvontaan, mutta myös virheellisten päätösten korjausesityksiin. Kelan suorittaman sisäisen arvioinnin perusteella toimeentulotuen erityispiirteitä ja asiakkaiden tarpeita ei ymmärretty Kela-siirron valmisteluvaiheessa riittävästi. Samaan lopputulemaan päätyi myös BDO Oy:n tekemä ulkoinen arviointi<sup>115</sup>. Toimeentulotukiasiakkaan henkilökohtaisen palvelun tarve ja palvelamiseen tarvittava aika (asioinnin kesto) ovat olleet suurempia kuin etukäteen Kelassa osattiin ennakoita. Kela oli mahdollisesti arvioinut muutokseen tarvittavat resurssit alakanttiin.<sup>116</sup> Kunnissa vastaavia perustoimeentulotukipäätöksiä käsittelee aiemmin noin pari tuhatta asiantuntijaa, kun taas Kelalla oli lokakuussa 2018 päätöksiä hoitamassa reilut tuhat asiantuntijaa<sup>117</sup>. Yhtenä uudistuksen tarkoituksena oli, että

<sup>113</sup> Herlevi ja Kuvaja 2018.

<sup>114</sup> Sosiaalivakuutus 19.5.2017. "Toimeentulotukiasiakkaiden ääni kuuluu raadissa".

<sup>115</sup> Kela 2017; Itkonen ja Välisalmi 2017; Iltalehti 8.10.2018. "Kahden lapsen äiti Minna ravaa leipäjonoissa, murehtii lasten olemattomia talvivaatteita ja käy epätoivoista taistelua Kelan kanssa: "Tein yhdestä päätöksestä neljä oikaisuvaatimusta".

<sup>116</sup> Kela 2017; Iltalehti 12.10.2018. "Tuhansien toimeentulotukea on leikattu, hakemusruuhiille ei näy loppua – Kelan rahat uhkaavat loppua ensi vuonna: "Yhteinen huoli".

<sup>117</sup> Iltalehti 12.10.2018. "Tuhansien toimeentulotukea on leikattu, hakemusruuhiille ei näy loppua – Kelan rahat uhkaavat loppua ensi vuonna: "Yhteinen huoli".

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toimeentulotukihakemusten käsittelystä vapautuu kuntien sosiaalitoimessa aikaa, jota käytetään muun muassa yksilö- ja ryhmäkohtaiseen työhön eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa. Tavoite vapauttaa sosiaalityön kapasiteettia kunnissa muuhun työhön on onnistunut kuitenkin vain osittain. Uudistuksesta hyötyjiä ovat ne, jotka kykenevät itsenäisesti hoitamaan asioitaan ja löytämään verkosta Kelan palvelut sekä ohjeet.<sup>118</sup>

Kelan toimeentulotukihakemusten siirtovelvollisuus rajattiin uudistuksessa koskemaan toimeentulotukihakemuksia, joissa asiakas hakee lisäksi täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea ja/tai pyytää hakemuksen siirtämistä. Tarkoituksena oli, että kuntiin ei siirtyisi toimeentulotukihakemuksia niin suuria määriä kuin mihin aiempi sääntely olisi ehkä johtanut. Lisäksi tarkoituksena oli kuntien sosiaalialan ammattilaisten resurssien kohdistuminen sosiaalityön tekemiseen sekä turvata tavoiteltua hallinnollista tehokkuutta ja luoda selkeyttä myös Kelan ja kunnan väliseen työnjakoon.<sup>119</sup> Kela teki vuonna 2018 yhteensä 21 020 ja vuonna 2017 yhteensä 19 468 palvelutarveilmoitusta Helsingin sosiaali- ja terveystoimelle<sup>120</sup>.

Pääkaupunkiseudulla huomattava osa toimeentulotukipäätöksistä tehdään muille kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuville, korkein osuus on Espoossa. Vuonna 2017 Helsingissä toimeentulotukiasiakkaista 31,3 prosenttia eli lähes 17 000 asiakasta puhui äidinkielenään jotain muuta kuin suomea tai ruotsia. Luku on huomattavan korkea, sillä helsinkiläisistä vieraskielisiä on 13,5 prosenttia väestöstä. Vieraskielisten osuus koko pääkaupunkiseudun toimeentulotukiasiakkaista oli 33,7 prosenttia eli Helsingissä osuus on hieman keskiarvon alapuolella. Koko Suomessa vieraskielisten osuus väestöstä on 6,6 prosenttia. Vuonna 2017 toimeentulotukiasiakkaista vieraskielisiä oli 18,7 prosenttia. Suurimmat vieraskielisten ryhmät toimeentulotukipäätöksissä ovat venäjän-, arabian-, somalin- ja vironkieliset. Vieraskielinen väestö on voimakkaasti keskittynyt pääkaupunkiseudulle, samoin vieraskieliset toimeentulotukiasiakkaat.<sup>121</sup>

Osalla toimeentulotukiasiakkaista on ollut ja on edelleen tarvetta myös kuntien sosiaalityön osaamiselle. Kunnan sosiaalityöntekijällä voikin joissakin tapauksissa olla Kelan ratkaisijaa paremmat mahdollisuudet selvittää asiakkaan kokonaistilannetta ni-

<sup>118</sup> Kuntalehti 11.5.2018. "Kelan ja kuntien yhteistyö toimeentulotukiasioissa muotoutumassa"; Kuntalehti 9.5.2018. "Toimeentulotuen käsittely Kelassa takkuilee, kunnissa korjataan virheitä"; Blomgren ja Saikkonen 2018a; Blomgren ja Saikkonen 2018b; Helsingin Sanomat 24.9.2018. "Köyhien lasten hätä alkoi näkyä, kun toimeentulotuki siirtyi Kelan hoitoon – "Tapaan lapsia, jotka ovat silmät pyöreinä, kun vien heille juustoa tai jogurttia"; Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018; Vogt 2018b; Forsell 2018.

<sup>119</sup> HE 217/2016 vp; Sosiaali- ja terveysministeriö 8.12.2016. "Perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyvät lainmuutokset voimaan 1.1.2017"; Sosiaali- ja terveystoimiala 2018; STM 2017; Qvist 2017; Heikkinen 2017.

<sup>120</sup> Herlevi ja Kuvaja 2018; www.kelasto.fi/Toimeentulotuki/ Luettu 3.1.2019.

<sup>121</sup> Helsingin Uutiset 17.3.2018. "Toimeentulotuki kasautuu yhä voimakkaammin vieraskielisille – Espoossa osuus nousi 40 prosenttiin".



ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

menomaan sosiaalityön näkökulmasta. Kelasta ohjataankin toisinaan asiakkaita kuntien sosiaalitoimen puoleen, kun huomataan, että asiakas tarvitsee laajempaa tukea kuin vain toimeentulotuki.<sup>122</sup>

Kela on hyvin laskennallinen instituutio. Kaavamaisuus päätöksenteossa ei aina ole johtanut hakijan kannalta tarkoituksenmukaisimpaan lopputulemaan. Kuntien perustoimeentuloa koskeneessa päätöksenteossa harkintaa käytettiin enemmän ja ratkaisut olivat asiakkaan kokonaisedun näkökulmasta ehkä tarkoituksenmukaisempia.<sup>123</sup>

Toimeentulotuen jakautuminen Kelan ja kuntien myöntämiin osiin korostaa tarvetta viranomaisten väliseen, monialaiseen ja tiiviiseen yhteistyöhön sekä hyviin yhteistyökäytäntöihin. Yhteistyötä Kelan ja kuntien välillä tehdään säännöllisesti monilla eri tavoilla, esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntien ja Kelan asiakaspalvelu- ja ratkaisutyön kehittämiseksi. Tavoitteena on kehittää yhteistyötä tunnistamalla asiakastarpeet sekä selventämällä asiakasohjausta ja -prosesseja. Lisäksi käydään läpi ongelmakohtia asiakastyössä ja Kelan päätöksenteossa. Kelan, kuntien, PRO SOS-hankkeen<sup>124</sup> sekä Apotin<sup>125</sup> yhteistyönä kehitetään Kelan käyttöön huoliseulaa, jonka avulla Kelan työntekijät paremmin tunnistaisivat erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat ohjattavaksi kunnan sosiaalityöhön.<sup>126</sup>

## 2.7. Toimeentulotuessa näkyvät tuloksellisuuden eri näkökulmat

### 2.7.1. Taloudellisuus ei yksiselitteisesti arvioitavissa

Kuntaliiton syys-lokakuussa 2017 toteuttaman erilliskyselyn perusteella on arvioitu, että uudistuksen kahdeksan ensimmäisen kuukauden (1.1.–31.8.2017) aikana on kunnille aiheutunut noin 6,5 miljoonan euron lisäkustannukset. Suurin osa kustannuksista on syntynyt hallinnollisesta työstä eli ensisijaisesti Kelan perustoimeentulotuen piiriin kuuluvien päätösten tekemisestä sekä Kelan tekemien perustoimeentulo-

<sup>122</sup> Kuntalehti 11.5.2018. "Kelan ja kuntien yhteistyö toimeentulotukiasioissa muotoutumassa"; Kuntalehti 9.5.2018. "Toimeentulotuen käsittely Kelassa takkuilee, kunnissa korjataan virheitä"; Blomgren ja Saikkonen 2018b; Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018; Vogt 2018b; Forsell 2018; Heikkinen 2017; Sosiaalivakuutus 5.1.2018. "Toimeentulotuen hakijoiden asema paranee Kelan ja kuntien yhteistyönä"; Sosiaali- ja terveysministeriö 8.12.2016. "Perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyvät lainmuutokset voimaan 1.1.2017"; Herlevi ja Kuvaja 2018.

<sup>123</sup> Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018; Iltalehti 12.10.2018. "Tuhansien toimeentulotukea on leikattu, hakemusruuhkille ei näy loppua – Kelan rahat uhkaavat loppua ensi vuonna: "Yhteinen huoli"; Iltalehti 8.10.2018. "Kahden lapsen äiti Minna ravaa leipäjonoissa, murehtii lasten olemattomia talvivaatteita ja käy epätoivoista taistelua Kelan kanssa: "Tein yhdestä päätöksestä neljä oikaisuvaatimusta".

<sup>124</sup> Hankkeen tavoitteena on selkeyttää ja vankistaa sosiaalityön asemaa sote-uudistuksessa.

<sup>125</sup> Apotti on muutoshanke, jossa kehitetään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja otetaan käyttöön alueellisesti yhtenäinen sote-tietojärjestelmä.

<sup>126</sup> HE 217/2016 vp; Heikkinen 2017; Vogt 2018b; Sosiaali- ja terveyslautakunta 4.12.2018 (§ 326).

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tukipäätösten sisällön tai virheiden selvittelyyn kulutetusta työajasta. Kunnat ovat joutuneet päätöksillään korvaamaan perustoimeentulotuen piiriin kuuluvia kustannuksia sekä turvaamaan kiireellisen ja välttämättömän tuen toimeentulotuen hakijoille. Kaikkein yleisimmin kunnat ovat päätöksillään joutuneet turvaamaan henkilöiden välttämätöntä lääkitystä tai terveydenhuoltoa. Toiseksi suurin korvattavien kustannusten ryhmä ovat olleet asumiseen liittyvät kustannukset. Nämä menot olisivat kuuluneet perustoimeentulotuella katettaviin kustannuksiin. Kuntaliitto on seurannut Kela-siirron vaikutusta kustannusten ja toimeenpanon etenemiseen uudistuksen koko ensimmäisen vuoden ajan.<sup>127</sup>

Kela-siirrolla tavoiteltiin kokonaisuutena muun muassa julkisen talouden kokonaiskustannusten säästöä. Arvioitu kustannussäästö oli hallituksen esityksen mukaan 69 miljoonaa euroa. Kuntien osalta säästöpotentiaalina oli lähinnä henkilöstö- ja hallintokustannuksista saavutettavissa oleva säästö. Kuntaliiton tammikuussa 2018 kunnille tekemän kyselyn tulosten perusteella tämä säästötavoite on saavutettu vuoden 2018 alun vakiintuneeseen tilanteeseen mennessä. Kunnat käyttävät uudistuksen jälkeen toimeentulotukityöhön henkilöstö- ja hallintoresursseja vajaat 75 miljoonaa euroa vähemmän kuin ennen Kela-siirtoa. Henkilötyövuosissa mitattuna säästö on ollut noin 1 560 henkilötyövuotta. Toisaalta toimeentulotuen yhteenlasketut bruttokustannukset ovat kasvaneet enemmän kuin osattiin arvioida. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä toimeentulotuen alikäytön poistumisen kustannukseksi siirrossa arvioitiin noin 75–100 miljoonaa euroa. Kuntaliiton kyselyn perusteella toimeentulotuen bruttokustannukset<sup>128</sup> näyttäisivät kuitenkin nousseen vuonna 2017 kokonaisuudessaan noin 110 miljoonalla eurolla vuoteen 2016 verrattuna.<sup>129</sup>

Valtio ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotuen maksamisen yhtä suurin osuuksin (50/50). Kuntien rahoitusosuus otetaan huomioon vähentämällä se kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta, jolloin vältytään edestakaiselta maksuliikenteeltä kuntien ja valtion välillä<sup>130</sup>. Kunnat rahoittavat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen maksamisen sekä siihen liittyvät henkilöstökulut, tilat ja laitteet. Kunnat saavat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen maksamiseen valtionosuuksia, jotka määräytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän mukaisesti.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> Kuntaliitto 23.11.2017. "Ehkäisevän toimeentulotuen asiakasmäärät ovat rajussa kasvussa"; Kuntaliitto 23.3.2018. "Kunnat ovat onnistuneet tavoitellussa henkilöstörakenteen muutoksessa Kela-siirrossa"; Kuntalehti 18.12.2017. "Ehkäisevän toimeentulotuen asiakaskotitalouksien määrä reilussa kasvussa".

<sup>128</sup> Kustannuksissa ovat mukana sekä Kelan myöntämän perustoimeentulotuen että kuntien myöntämien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset.

<sup>129</sup> Vogt 2018b; Kuntaliitto 23.3.2018. "Kunnat ovat onnistuneet tavoitellussa henkilöstörakenteen muutoksessa Kela-siirrossa".

<sup>130</sup> HE 358/2014 vp; HE 217/2016 vp; Kuntaliitto 29.11.2016. "Tietoa perustoimeentulon Kela-siirron rahoituksesta kuntien budjetointia varten"; Kuntaliitto 17.4.2018. "Toimeentulotuki"; Kuntaliitto 2.12.2016. "Uusimmat tiedot päivitetty vuoden 2017 valtionosuuksien ennakkolaskelmiin"; Forsell 2018; Kuntaliitto 29.11.2016. "Tietoa perustoimeentulotuen Kela-siirron rahoituksesta kuntien budjetointia varten"; STM 2017.

<sup>131</sup> STM 2013; Kuntaliitto 17.4.2018. "Toimeentulotuki"; Forsell 2018.

## ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Siirtymäkaudella 1.1.–31.3.2017 perustoimeentulotuen maksatusta suoritettiin vielä kuntien määrärahoista. Kuntien tuli ilmoittaa tällä ajanjaksolla suorittamansa perustoimeentulotuen kustannukset aluehallintovirastolle (AVI) määräaikaan 31.5.2017 mennessä. Helsingin kaupunki on ilmoittanut perustoimeentulotuen maksatukseen käyttämänsä määrärahat maaliskuun kirjanpidon osoittaman suuruisina, bruttomäärältään 13 894 173,43 euroa. AVI on omassa laskelmassaan vähentänyt ilmoitetusta summasta perustoimeentulotukeen kohdistuvat kunnan saamat tulot (982 887 euroa), näin ollen Helsingin kaupungin valtionosuus (50 prosenttia) on 6 455 643 euroa. Valtionosuudesta on vielä vähennetty vuoden 2016 osalta liikaa maksetun ennakon määrä (1 532 838 euroa). Näin ollen palautettavaksi summaksi muodostuu 4 922 805 euroa. Palautus on tiliöity asianmukaisesti kaupungin vuoden 2017 kirjanpidossa.<sup>132</sup>

Alla olevassa taulukossa (9) on kuvattu myönnetyn toimeentulotuen kustannuksia vuonna 2016 kuusikkokunnissa. Kuusikkokuntien yhteenlasketut toimeentulotuen kustannukset olivat vuonna 2016, ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa, yhteensä 349 189 729 euroa, Helsingin osuus oli 161 365 987 euroa (46,2 prosenttia).

Taulukko 9 Myönnetyn toimeentulotuen kustannukset<sup>1</sup> vuonna 2016 edelliseen vuoteen verrattuna<sup>133</sup>.

	Kustannukset, €	Muutos (%) vuodesta 2015	Muutos (%) vuodesta 2015, defl.
Helsinki	161 365 987	-2,5	-2,9
Espoo	49 955 368	-2,5	-2,9
Vantaa	54 682 402	1,0	0,6
Turku	21 342 398	-1,2	-1,5
Tampere	42 579 870	-1,0	-1,4
Oulu	19 263 704	-4,6	-4,9
Kuusikko	349 189 729	-1,8	-2,2

<sup>1</sup> Kustannusvertailu on tehty ilman pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja paluumuuttajien toimeentulotukimenoja, jotka valtio korvaa kunnille täysimääräisesti. Myöskään takaisin perittyä toimeentulotukea ei ole vähennetty luvuista.

<sup>132</sup> Arvioinnin yhteydessä suoritettu oma tarkastus kaupungin kirjanpidosta (muun muassa kirjanpidon muistiotosite 204001355 liitteinen) 8.10.2018; Kuntaliitto 29.11.2016. "Tietoa perustoimeentulotuen Kela-siirron rahoituksesta kuntien budjetointia varten"; STM 2017.

<sup>133</sup> Hiekkavuo 2017; Helsinki Region Infoshare/ Luettu 7.9.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Ensisijaisten etuuksien puuttuminen tai alhainen taso vaikuttaa merkittävästi toimeentulotuen kustannuksiin. Toimeentulotukimenoihin vaikuttaa myös pitkäaikaisasiakkaiden määrä, sillä heidän kohdallaan tarve täydentävälle toimeentulotuella usein kasvaa. Kunnan väestörakenteeseen liittyvät piirteet vaikuttavat toimeentulotuen hakijoiden ja saajien lukumäärään ja sitä kautta myös toimeentulotuen kustannuksiin.<sup>134</sup>

Toimeentulotuesta korvataan yhä enemmän asumismenoja, mikä selittää pääkaupunkiseudun muita kuusikkokuntia korkeampia toimeentulotuen kustannuksia. Sekä arava- että vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen neliövuokrat ovat pääkaupunkiseudulla muita kaupunkeja korkeammat. Vuokrien suuruus nostaakin pääkaupunkiseudulla toimeentulotuen kustannuksia.<sup>135</sup>

Alla olevissa taulukoissa (10 ja 11) on kuvattu toimeentulotuen kustannusten kehitystä kuusikkokunnissa vuosina 2012–2016.

Taulukko 10 Toimeentulotuen kustannusten<sup>1 2</sup> kehitys kuusikkokunnissa vuosina 2012–2016<sup>136</sup>.

	2012	2013	2014	2015	2016
Helsinki	149 642 926	160 675 217	165 266 634	166 100 998	161 365 987
Espoo	46 207 082	48 792 168	51 168 898	51 435 348	49 955 368
Vantaa	45 949 119	50 965 973	53 191 611	54 333 947	54 682 402
Turku	23 228 361	23 391 877	22 136 769	21 670 694	21 342 398
Tampere	36 508 057	38 653 392	42 026 646	43 176 186	42 579 870
Oulu	19 131 962	22 180 269	22 597 729	20 257 190	19 263 704
Kuusikko	320 667 507	344 658 896	356 388 287	356 974 363	349 189 729

<sup>1</sup> Kustannusvertailu ei sisällä pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja paluumuuttajia.

<sup>2</sup> Vuosien 2012–2015 kustannukset on deflatoitu vuoden 2016 rahan arvoon kuluttajahintaindeksillä.

<sup>134</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>135</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>136</sup> Hiekkavuo 2017.

## ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 11 Toimeentulotuen kustannusten<sup>1 2</sup> kehitys kuusikkokunnissa 2012–2016<sup>137</sup>.

	2012	2013	2014	2015	2016
Helsinki	158 868 547	170 835 808	176 055 855	178 361 935	177 020 418
Espoo	48 010 015	50 768 237	53 675 061	54 382 008	53 889 325
Vantaa	47 629 393	52 795 252	55 333 386	56 188 730	57 323 644
Turku	24 586 214	24 819 430	23 929 850	23 605 479	23 119 113
Tampere	37 785 866	40 661 118	43 638 335	44 607 570	46 722 710
Oulu	20 716 232	23 717 471	24 056 268	21 613 204	20 795 526
Kuusikko	337 596 267	363 597 316	376 098 026	378 758 927	378 870 736

<sup>1</sup> Kustannusvertailu sisältää pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat.

<sup>2</sup> Vuosien 2012–2015 kustannukset on deflatoitu jälkikäteen vuoden 2016 rahan arvoon kuluttajaindeksillä.

Alla olevassa taulukossa (12) on kuvattu myönnetyn toimeentulotuen kokonaisbruttokustannuksia vuonna 2017 sekä niiden muutosta edelliseen vuoteen. Kuusikkokuntien yhteenlasketut toimeentulotuen bruttokustannukset, sisältäen sekä Kelan että kunnan myöntämän toimeentulotuen, oli 400 948 808 euroa. Helsingin osuus tästä oli 172 526 049 euroa (43,0 prosenttia).

Taulukko 12 Myönnetyn toimeentulotuen kokonaisbruttokustannukset vuonna 2017 sekä muutos edellisestä vuodesta<sup>138</sup>.

	Bruttokustannukset <sup>1</sup> , €	Muutos (%) vuodesta 2016	Muutos (%) vuodesta 2016, defl.
Helsinki	172 526 049	6,9	6,1
Espoo	56 820 882	13,7	12,9
Vantaa	62 677 559	14,6	13,8
Turku	30 191 856	41,5	40,4
Tampere	53 907 141	26,6	25,7
Oulu	24 825 321	28,9	27,9
Kuusikko	400 948 808	14,8	14,0

<sup>1</sup> Sisältää sekä Kelan että kuntien myöntämän toimeentulotuen. Luvut ilman pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja paluumuuttajia.

<sup>137</sup> Hiikkavuo 2017. Alkuperäisessä lähteessä deflatointia ei ole tehty.

<sup>138</sup> Forsell 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

**Toimeentulotuen kustannukset jakautuvat perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen**

Vuonna 2016 kuusikkokuntien toimeentulotuen kustannuksista keskimäärin 82,7 prosenttia muodostui perustoimeentulotuesta, Helsingissä vastaava osuus oli 81,5 prosenttia. Toimeentulotuen kustannuksista keskimäärin 7,3 prosenttia oli täydentävää toimeentulotukea, Helsingissä vastaava osuus oli 6,6 prosenttia (taulukko 13). Ehkäisevän toimeentulotuen osuus kustannuksista oli keskimäärin 2,3 prosenttia, Helsingissä vastaava osuus oli 2,8 prosenttia.<sup>139</sup> Täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen on käytetty noin 10 prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista ja näitä tuen muotoja on saanut vuosittain noin 43 prosenttia toimeentulotukiasiakkaista<sup>140</sup>.

Taulukko 13 Toimeentulotuen kustannusten<sup>1</sup> jakautuminen eri toimeentulotukilajeihin sekä asiakkailta takaisin peritty toimeentulotuki vuonna 2016<sup>141</sup>.

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
Kustannukset yht. (€)	177 020 418	53 889 325	57 323 644	23 119 113	46 722 710	20 795 526	378 870 736
Perustoimeentulotuki	144 273 279	44 664 515	47 487 838	19 585 195	40 442 932	16 708 244	313 162 003
Täydentävä toimeentulotuki	11 604 927	4 238 470	6 107 009	944 339	2 760 231	2 027 248	27 682 224
Ehkäisevä toimeentulotuki	4 928 823	885 415	1 080 080	745 024	975 157	225 591	8 840 090
Muu toimeentulotuki <sup>2</sup>	16 213 389	4 100 925	2 648 717	1 844 555	2 544 390	1 834 443	29 186 419
Kustannukset yht. (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perustoimeentulotuki	81,5	82,9	82,8	84,7	86,6	80,3	82,7
Täydentävä toimeentulotuki	6,6	7,9	10,7	4,1	5,9	9,7	7,3
Ehkäisevä toimeentulotuki	2,8	1,6	1,9	3,2	2,1	1,1	2,3
Muu toimeentulotuki <sup>2</sup>	9,2	7,6	4,6	8,0	5,4	8,8	7,7
Ehkäisevän toimeentulotuen osuus varsinaisesta toimeentulotuesta (%) <sup>3</sup>	3,2	1,8	2,0	3,6	2,3	1,2	2,6
Asiakkailta takaisinperitty toimeentulotuki (€)	7 204 725	2 248 699	1 391 751	1 259 035	2 839 722	850 210	15 794 142
Osuus kokonaiskustannuksista (%)	4,1	4,2	2,4	5,4	6,4	4,1	4,2

<sup>1</sup> Kustannusvertailu sisältää pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat.

<sup>2</sup> Muu toimeentulotuki sisältää kuntouttavan työtoiminnan, kotoutumistuen sekä pakolaisille, turvapaikanhakijoille ja paluumuuttajille maksetun valtion korvauksen alaisen perus-, täydentävän- ja ehkäisevän toimeentulotuen.

<sup>3</sup> Varsinainen toimeentulotuki pitää sisällään perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen.

Vuonna 2017 kuusikkokuntien toimeentulotuen kustannuksista keskimäärin 87,5 prosenttia muodostui perustoimeentulotuesta, Helsingissä vastaava osuus oli 87,9 prosenttia. Toimeentulotuen kustannuksista keskimäärin 4,7 prosenttia oli täydentävää toimeentulotukea, Helsingissä vastaava osuus oli 4,7 prosenttia (taulukko 14). Ehkäisevän toimeentulotuen osuus kustannuksista oli keskimäärin 2,6 prosenttia, Hel-

<sup>139</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>140</sup> HE 217/2016 vp.

<sup>141</sup> Hiekkavuo 2017; Helsinki Region Infoshare/ Luettu 7.9.2018.

## ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

singissä vastaava osuus oli 2,8 prosenttia. Täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen on käytetty noin 7,3 prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista, Helsingissä vastaava osuus oli 7,5 prosenttia.<sup>142</sup>

Taulukko 14 Toimeentulotuen kustannusten<sup>1</sup> jakautuminen eri lajeihin vuonna 2017<sup>143</sup>.

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
Bruttokustannukset yht. (€)	180 188 341	60 334 067	65 212 290	31 398 845	56 813 774	26 659 211	420 606 528
Perustoimeentulotuki yhteensä	158 431 179	51 475 133	57 104 417	28 804 460	49 465 842	22 803 471	368 084 502
josta Kelan maksama	144 148 117	50 831 750	56 299 472	28 478 215	48 005 669	22 615 743	350 378 966
josta kunnan maksama	14 283 062	643 383	804 945	326 245	1 460 173	187 728	17 705 536
Täydentävä toimeentulotuki	8 389 774	3 573 645	3 249 025	608 766	2 366 125	1 425 979	19 613 314
Ehkäisevä toimeentulotuki	5 106 784	1 551 342	1 848 547	697 819	1 459 910	251 588	10 915 990
Muu toimeentulotuki <sup>2</sup>	8 260 604	3 733 947	3 010 301	1 287 800	3 521 897	2 178 173	21 992 722
Kustannukset yht. (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perustoimeentulotuki	87,9	85,3	87,6	91,7	87,1	85,5	87,5
Täydentävä toimeentulotuki	4,7	5,9	5,0	1,9	4,2	5,3	4,7
Ehkäisevä toimeentulotuki	2,8	2,6	2,8	2,2	2,6	0,9	2,6
Muu toimeentulotuki <sup>2</sup>	4,6	6,2	4,6	4,1	6,2	8,2	5,2
Nettokustannukset yht. (€)	169 060 234	56 146 348	61 063 749	29 499 989	53 622 345	25 039 506	394 432 171

<sup>1</sup> Kustannusvertailu sisältää pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat.

<sup>2</sup> Muu toimeentulotuki sisältää kuntouttavan työtoiminnan, kotoutumistuen sekä pakolaisille, turvapaikanhakijoille ja paluumuuttajille maksetun valtion korvauksen alaisen perus-, täydentävän- ja ehkäisevän toimeentulotuen.

### Toimeentulotukipäätösten määrät kasvoivat, siirtymäaika vaikutti

Taulukossa (15) on kuvattu toimeentulotukipäätösten määrän kehitystä vuonna 2016 verrattuna vuoteen 2015. Vuonna 2016 kuusikkokunnissa tehtiin yhteensä 749 552 toimeentulotukipäätöstä, Helsingin vastaava määrä oli 320 416 päätöstä. Kotitaloutta kohden tehtiin kuusikkokunnissa keskimäärin 6,4 päätöstä vuoden aikana, Helsingissä vastaava määrä oli 6,2 päätöstä. Edellisvuoteen verrattuna päätösten määrässä oli hienoista laskua. Vuonna 2016 kuusikkokunnissa toimeentulotukipäätöksen sai yhteensä 117 537 kotitaloutta, Helsingin vastaava määrä oli 51 895 kotitaloutta.<sup>144</sup>

Kaikissa kuusikkokunnissa on käytössä sähköinen toimeentulotukihakemus. Helsingissä sähköinen asiointi toimeentulotukihakemuksien osalta alkoi vuonna 2014<sup>145</sup>. Sähköisenä saapuneiden hakemusten osuus kaikista toimeentulotukihakemuksista oli Helsingissä vuonna 2016 yhteensä 20,9 prosenttia, ollen kuusikkokunnissa alhai-

<sup>142</sup> Forsell 2018.

<sup>143</sup> Forsell 2018.

<sup>144</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>145</sup> Toimeentulotukea oli mahdollista hakea sähköisesti koko Helsingin alueella 22.10.2014 alkaen.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sin. Eniten sähköisiä hakemuksia oli Oulussa, 36,9 prosenttia toimeentulotukihakemuksista.<sup>146</sup> Valtakunnallisesti katsoen sähköinen hakeminen on kuitenkin melko vähäistä ja vaihtelua kuntien välillä on paljon<sup>147</sup>.

Taulukko 15 Toimeentulotukipäätökset kotitaloutta kohden vuosina 2016 ja 2015<sup>148</sup>.

	Päätöksiä yht. 2016	Kotitalouksia 2016	Päätöksiä/ kotitalous 2016	Päätöksiä/ kotitalous 2015
Helsinki	320 416	51 895	6,2	6,4
Espoo	85 338	14 588	5,8	6,0
Vantaa	116 316	15 037	7,7	8,0
Turku	68 672	9 749	7,0	7,1
Tampere	95 319	17 136	5,6	5,2
Oulu	63 491	9 132	7,0	6,9
Kuusikko	749 552	117 537	6,4	6,5

Taulukossa (16) on kuvattu toimeentulotukipäätösten määrän kehitystä vuonna 2017. Kela teki vuonna 2017 yhteensä 709 592 perustoimeentulotuen päätöstä kuusikkokunnissa asuville kotitalouksille. Kuusikkokuntien tekemiä toimeentulotukipäätöksiä oli 205 219, Helsingin vastaava osuus oli 94 844 päätöstä. Lukumäärissä ovat mukana kaikki tukilajit, myös alkuvuoden siirtymäaikana kuntien tekemät perustoimeentulotukea koskevat päätökset.<sup>149</sup>

Taulukko 16 Toimeentulotukipäätökset vuonna 2017.<sup>150</sup>

	Helsinki <sup>1</sup>	Espoo <sup>1</sup>	Vantaa <sup>1</sup>	Turku <sup>1</sup>	Tampere <sup>2</sup>	Oulu <sup>1</sup>	Kuusikko
Kelan tekemät perustoimeentulotuen päätökset <sup>1,3</sup>	268 960	92 760	102 577	70 856	106 975	67 464	709 592
joista kielteiset päätökset (%)	20,7	20,4	19,8	21,8	19,4	21,7	20,5
Kunnan tekemät toimeentulotukipäätökset <sup>4</sup>	94 844	30 853	32 461	10 005	25 800	11 256	205 219
joista kielteiset päätökset (%)	21,5	28,8	33,5	26,7	26,7	30,5	25,9
Toimeentulotukipäätökset yht. vuonna 2017	363 804	123 613	135 038	80 861	132 775	78 720	914 811

<sup>1</sup> Sisältää kaikkien kotitalouksien päätökset.

<sup>2</sup> Ei sisällä pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja paluumuuttajien päätöksiä.

<sup>3</sup> Sisältää myös lakkautuspäätökset.

<sup>4</sup> Sisältää kaikki tukilajit, myös alkuvuonna tehdyt perustoimeentulotuen päätökset.

Taulukossa (17) on kuvattu kuusikkokuntiin vuonna 2017 saapuneita toimeentulotukihakemuksia. Yhteensä hakemuksia saapui 157 199 kappaletta, joista Helsingin

<sup>146</sup> Hiekkavuo 2017.

<sup>147</sup> Blomgren ym. 2016b.

<sup>148</sup> Hiekkavuo 2017; Helsinki Region Infoshare/ Luettu 7.9.2018.

<sup>149</sup> Forsell 2018.

<sup>150</sup> Forsell 2018.



ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osuus oli 82 218 kappaletta. Sähköisesti saapuneiden hakemusten osuus oli suhteellisen alhainen Helsingissä, ollen vain 12,8 prosenttia.

Taulukko 17 Kuusikkokuntiin vuonna 2017 saapuneet toimeentulotukihakemukset<sup>1, 151</sup>

	Helsinki	Espoo	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
Vuoden aikana saapuneet toimeentulotukihakemukset yht. <sup>2</sup>	82 218	31 238	9 669	23 524	10 550	157 199
joista Kelasta saapuneet hakemukset (%) <sup>3</sup>	13,4	12,2	25,5	25,3	38,0	20,8
joista sähköisenä saapuneet hakemukset (%)	12,8	24,4	8,3	14,5	14,6	15,2

<sup>1</sup> Sisältää kaikki kotitaloudet ja henkilöt.

<sup>2</sup> Sisältää kaikki tukilajit, myös alkuvuonna saapuneet perustoimeentulotuen hakemukset.

<sup>3</sup> Kela ei tilastoi hakemuksia kunnittain, vaan oleskelukunta kirjataan vasta päätöksen yhteydessä.

Taulukossa (18) on kuvattu vuonna 2017 perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ja henkilöiden määrää tuen myöntäjän mukaan. Toimeentulotukea sai yhteensä 152 205 kotitaloutta. Toimeentulotukea saaneita henkilöitä oli yhteensä 226 281. Turun osalta ei ollut saatavissa tietoa kaupungin myöntämän perustoimeentulotuen myöntämisestä henkilöiden mukaan.

Taulukko 18 Vuonna 2017 perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ja henkilöiden määrä<sup>1</sup> tuen myöntäjän mukaan<sup>152</sup>.

	Kotitalouksia yhteensä		Henkilöitä yhteensä	
	Kela	Kunta	Kela	Kunta
Helsinki	46 548	19 390	68 006	27 845
Espoo	15 066	5 507	24 301	10 526
Vantaa <sup>2</sup>	16 604	3 137	26 558	5 505
Turku <sup>3</sup>	12 006	868	17 440	-
Tampere	18 232	3 831	25 088	5 505
Oulu	10 952	64	15 408	99
Kuusikko	119 408	32 797	176 801	49 480

<sup>1</sup> Luvut ilman pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja paluumuuttajia.

<sup>2</sup> Kunnan myöntämän toimeentulotuen osalta Vantaan luvuissa ovat mukana pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat.

<sup>3</sup> Turusta ei saada tietoa perustoimeentulotuen myöntämisestä henkilöiden mukaan.

<sup>151</sup> Forsell 2018. Taulukosta puuttuvat Vantaan luvut.

<sup>152</sup> Forsell 2018.

## ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukossa (19) on kuvattu vuonna 2017 täydentävää toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ja henkilöiden määriä. Täydentävää toimeentulotukea sai yhteensä 36 581 kotitaloutta. Täydentävää toimeentulotukea saaneita henkilöitä oli yhteensä 60 519. Turun osalta ei ollut saatavissa tietoa kaupungin myöntämän täydentävän toimeentulotuen jakautumisesta henkilöiden mukaan. Lukujen suuret poikkeamat keskinäisessä vertailussa johtuvat toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen eroavaisuuksista eri kaupunkien välillä.

Taulukko 19 Vuonna 2017 *täydentävää* toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja henkilöt<sup>1, 153</sup>

	Kotitalouksia yhteensä	Muutos (%) vuodesta 2016	Henkilöitä yhteensä	Muutos (%) vuodesta 2016
Helsinki	16 390	-26,2	26 982	-24,5
Espoo	5 286	-18,9	10 130	-17,6
Vantaa <sup>2</sup>	5 142	-26,2	9 916	-25,3
Turku <sup>3</sup>	1 932	-27,3	-	-
Tampere	4 887	-26,4	8 462	-22,9
Oulu	2 944	-30,6	5 029	-29,4
Kuusikko	36 581	-25,7	60 519	-23,8

<sup>1</sup> Lukujen suuret poikkeamat johtuvat toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen eroavaisuuksista.

<sup>2</sup> Vantaan luvuissa ovat mukana pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat. Muilta osin luvut ovat ilman pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja paluumuuttajia.

<sup>3</sup> Turusta ei saada tietoa täydentävästä toimeentulotuesta henkilöiden mukaan.

Taulukossa (20) on kuvattu vuonna 2017 ehkäisevää toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ja henkilöiden määriä. Ehkäisevää toimeentulotukea sai yhteensä 15 290 kotitaloutta. Ehkäisevää toimeentulotukea saaneita henkilöitä oli yhteensä 23 806. Turun osalta ei ollut saatavissa tietoa kaupungin myöntämän ehkäisevän toimeentulotuen jakautumisesta henkilöiden mukaan. Lukujen suuret poikkeamat keskinäisessä vertailussa johtuvat toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen eroavaisuuksista eri kaupunkien välillä.

<sup>153</sup> Forsell 2018; Helsinki Region Infoshare/ Luettu 7.9.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 20 Vuonna 2017 *ehkäisevää* toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja henkilöt<sup>154</sup>.

	Kotitalouksia yhteensä	Muutos (%) vuodesta 2016	Henkilöitä yhteensä	Muutos (%) vuodesta 2016
Helsinki	7 553	15,9	12 949	8,0
Espoo	1 648	83,7	2 834	76,0
Vantaa <sup>1</sup>	1 912	102,3	3 382	82,6
Turku <sup>2</sup>	1 338	-4,2	-	-
Tampere	2 430	41,0	3 811	35,5
Oulu	409	17,2	830	-9,5
Kuusikko	15 290	29,3	23 806	24,1

<sup>1</sup> Vantaan luvuissa ovat mukana pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat. Muilta osin luvut ovat ilman pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja paluumuuttajia.

<sup>2</sup> Turusta ei saada tietoa ehkäisevästä toimeentulotuesta henkilöiden mukaan.

Taulukossa (21) on kuvattu Helsingissä toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilömäärien jakautumista suurpiireittäin vuonna 2016. Lisäksi taulukossa on esitetty prosentuaalinen osuus toimeentulotukea saavien henkilöiden osuudesta koko suurpiirin väestömäärään suhteutettuna.

Taulukko 21 Toimeentulotuki Helsingissä suurpiireittäin vuonna 2016<sup>155</sup>.

	Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet	Toimeentulotukea saaneet henkilöt	Toimeentulotukea saaneet henkilöt %:a koko väestöstä
Koko kaupunki	51 895	75 293	11,9
Eteläinen	4 291	5 392	4,8
Läntinen	7 641	11 119	10,3
Keskinen	7 033	8 799	9,6
Pohjoinen	2 355	3 332	7,7
Koillinen	8 206	13 274	13,4
Kaakkoinen	3 963	5 753	11,4
Itäinen	12 391	20 137	18,2
Östersundom	17	25	1,2
Muut	5 998	8 005	-

Taulukossa (22) on kuvattu Helsingissä toimeentulotukea saavien henkilöiden prosentuaalisen määrän kehitystä vuosina 2014–2016 suurpiireittäin. Prosentuaalinen

<sup>154</sup> Forsell 2018; Helsinki Region Infoshare/ Luettu 7.9.2018.

<sup>155</sup> Kaupunginkanslia 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osuus kuvaa toimeentulotukea saavien henkilöiden osuutta koko suurpiirin väestömäärään suhteutettuna. Toimeentulotukea saaneen väestön osuus suurpiireittäin on pysynyt suhteellisen muuttumattomana vuosina 2014–2016. Ainoastaan Itäisessä suurpiirissä on havaittavissa hienoista kasvua, noin 0,5 prosenttiyksikön vuosivauhdilla.

Taulukko 22 Toimeentulotuki suurpiireittäin vuosina 2014–2016<sup>156</sup>.

	Toimeentulotukea saaneet henkilöt %:a koko väestöstä		
	2014	2015	2016
Koko kaupunki	11,3	12,1	11,9
Eteläinen	4,9	4,9	4,8
Läntinen	10,2	10,2	10,3
Keskinen	9,9	9,9	9,6
Pohjoinen	7,6	7,6	7,7
Koillinen	13,3	13,4	13,4
Kaakkoinen	11,3	11,6	11,4
Itäinen	17,0	17,7	18,2
Östersundom	1,2	2,6	1,2
Muut	-	-	-

### ***Aktiivimallin vaikutus vielä epäselvä***

Työttömyysturvan aktiivimalli on ollut osa hallituksen työllisyyden ja kilpailukyvyn edistämisen kärkihanketta. Se perustuu syksyllä 2016 kokoontuneen valtiovarainministeriön (VM) valtiosihteerin Martti Hetemäen johtaman työryhmän valmistelemaan malliin. Mallin tavoitteena on ollut lisätä työllisyyttä ja kannustaa työttömyysetuuden saajia aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden ajan. Työttömyysturvan aktiivimalli tuli voimaan 1.1.2018.<sup>157</sup>

Työttömyysturvan aktiivimallissa työttömän työnhakijan työttömyysetuutta leikataan, mikäli hän ei täytä aktiivisuusehtoa. Täyden työttömyysetuuden saaminen edellyttää työntekoa, yrittäjänä toimimista tai osallistumista työllistymistä edistävään palveluun. Kela seuraa aktiivisuutta 65 maksupäivän tarkastelujaksoissa. Aktiivimallin on pelätty siirtävän työttömiä toimeentulotuen varaan, sillä työttömyysetuuden leikkaus voidaan kompensoida tarvittaessa perustoimeentulotuella.<sup>158</sup>

<sup>156</sup> Kaupunginkanslia 2017.

<sup>157</sup> STM 2018. "Työttömyysturvan aktiivimalli".

<sup>158</sup> Yle Uutiset 8.6.2018. "Aktiivimallin leikkuri ei juuri näkynyt kevään toimeentulotuissa – Kela täsmensi virheellistä tietoa"; [www.kela.fi/kirje](http://www.kela.fi/kirje) aktiivimallista. Luettu 16.8.2018; Aamulehti 13.6.2018. "Kelan tilastot paljastavat: Aktiivimalli lisäsi toimeentulotuen menoja 1,2 miljoonalla eurolla kuukaudessa"; TEM 4.1.2018. "Aktiivimalli – usein kysytyjä kysymyksiä"; STM 2018. "Työttömyysturvan aktiivimalli".

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toimeentulotukea sai toukokuussa 2018 yhteensä 150 000 suomalaista kotitaloutta. Aktiivimallin takia työttömyysetuuden alentamispäätöksen sai 80 000 henkilöä ja heistä noin 32 000 sai toukokuussa toimeentulotukea.<sup>159</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja Kela ovat käynnistäneet yhteisen tutkimushankkeen, jolla seurataan aktiivimallin vaikutuksia. Tutkimus tuottaa tietoa muun muassa siitä, miten aktiivimalli on vaikuttanut Kelan myöntämien eri etuuksien, kuten toimeentulotuen, hakemuskäyttöön ja käyttöön. Hankkeessa hyödynnetään Kelan rekistereitä. Aktiivimallin eduskuntakäsittelyssä eduskunta edellytti, että mallin vaikutuksia on seurattava tarkasti. STM:n ja Kelan tutkimushanke on osa tätä seurannaa.<sup>160</sup> Kelan tietojen mukaan aktiivimalli olisi lisäämässä toimeentulotukimenoja<sup>161</sup>.

Aktiivimalli 2 on valmisteilla ja hallitus on antanut siitä esityksen eduskunnalle kesällä 2018. Esitys on mennyt valiokuntakäsittelyyn syyskuussa 2018. Malli pohjautuu oma-toimisen työnhaun -malliin, jonka toteuttamisesta tulevat maakunnat olisivat päävastuussa. Malli voisi siis astua voimaan vasta, kun maakunnat on perustettu. Sote- ja maakuntauudistuksen on tarkoitus astua voimaan vuoden 2021 alussa.<sup>162</sup> Sote- ja maakuntauudistus päättyi kuluvalle hallituskaudella pääministerin 8.3.2019 jättämään hallituksen eronpyyntöön. Seuraavassa hallitusohjelmassa määritellään tulevan hallituskauden toimenpiteet ja linjataan, millä tavalla sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehitetään jatkossa.<sup>163</sup>

### 2.7.2. Palvelun laadusta palautetta asiakasraadeista

Toimeentulotukityöhön on kunnissa käytetty pääosin aikuissosiaalityön resursseja. Aikuissosiaalityön henkilöstötietojen vertaileminen kuusikkokuntien välillä on haastavaa, sillä tehtävät on organisoitu kunnissa eri tavoin. Koska täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat muutoksen jälkeenkin kuntien vastuulla, kuuluu etuuskäsittely edelleen sosiaalityön tehtäviin.<sup>164</sup>

Sosiaali- ja terveystoimialalla toimii kerran kuussa alueittain kokoontuvia asiakasraadeja, joiden kautta on mahdollista saada asiakaspalautetta. Asiakasraadit koostuvat

<sup>159</sup> Taloussanomien 8.6.2018. "Aktiivimalli ei sysännyt kukaan 11 000:ta työtöntä toimeentulotuelle – pääjohtaja teki tulkin-tavirheen".

<sup>160</sup> Kansaneläkelaitos 14.8.2018. "Aktiivimallin vaikutuksia tutkitaan Kelan rekisteritiedoista".

<sup>161</sup> STM 3.5.2018. "Aktiivimallin vaikutuksia seurataan tarkasti".

<sup>162</sup> Iltalehti 28.6.2018. "Tällainen on "aktiivimalli kakkonen": Työttömän haettava neljää työpaikkaa kuukaudessa – ensin tulee muistutus, sitten pitenevät karenssit"; Kauppalehti 31.10.2018. "Nyt se sanotaan suoraan: Aktiivimalli 2:sta "ei järkea viedä eduskuntaan ihan viime hetkillä"".

<sup>163</sup> Valtioneuvoston viestintäosasto 8.3.2019. "Pääministeri Juha Sipilä jätti hallituksensa eronpyynnön – hallitus jatkaa toimitusministeristönä"; STM ja VM 8.3.2019. "Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus ajetaan hallitusti alas – tehtyä työtä voidaan hyödyntää"; STM 8.3.2019. "Sosiaali- ja terveyspalvelujen on vastattava ihmisten tarpeisiin ja yhteiskunnan muutoksiin – palvelujen uudistaminen jatkuu".

<sup>164</sup> Hiekkavuo 2017; haastattelu 18.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sosiaalipalvelujen asiakkaista sekä sosiaalialan ammattilaisista. Asiakasraadeissa esille nousseita asioita ja sieltä kerättyä palautetta käsitellään nuorten palveluiden ja aikuissosiaalityön johtoryhmässä. Asiakasraatilaiset ovat myös vierailleet johtoryhmän kokouksissa. Vuosina 2017 ja 2018 perustoimeentulotuen Kela-siirto asiakkaiden näkökulmasta on ollut kantava teema asiakasraadeissa. Asiakasraatilaiset ovat toivoneet, että myös Kelan virkailijoita osallistuisi asiakasraateihin. Lisäksi asiakasraatilaiset kokevat, että työnjako Kelan ja kaupungin välillä on epäselvä. Kela on koettu myös kasvottomaksi toimijaksi ja pitkäaikaisasiakkaat ovat toivoneet, että mikään ei olisi muuttunut. Asiakkaiden on ollut vaikea ymmärtää, että Kelan asiakasneuvoja ei ole itse päätöksentekijä toisin kuin kunnissa. Myös kaupungin palautejärjestelmän (Feedbackly) kautta on mahdollista jättää palautetta toimeentulotukiasi-oissa. Kielteinen palaute ei ole ollut kovin yleistä toimeentulotukeen liittyen. Palautejärjestelmään tulleet kielteiset palautteet käsitellään ja tarvittaessa ollaan yhteydessä asiakkaaseen asian selvittämiseksi. Lisäksi hyödynnetään kokemusasiantuntijuutta. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialalla ei ole kohdennettu asiakastytyväisyyskyselyjä toimeentulotukeen.<sup>165</sup>

Kuusikkokuntien yhteisessä konsultaatioringissä käsitellään ja vertaillaan kuntien erilaisia toimeentulotuen päätöksentekoon liittyviä toimintatapoja ja linjauksia, jotta ratkaisukäytäntö olisi mahdollisimman yhdenvertaista eri kunnissa. Lisäksi Helsinki tekee tiivistä yhteistyötä toimeentulotukiasioiden liittyen Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kanssa.<sup>166</sup>

Sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla on valmistunut toimeentulotuen osalta lain edellyttämä omavalvontasuunnitelma 1.3.2019. Suunnitelma on jaettu toimeentuen päätöksentekijöille ja julkaistu toimialan sisäisessä intranetissä. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan viestintä vastaa omavalvontasuunnitelman internet-julkaisusta. Omavalvontasuunnitelmaa ei ollut julkaistu julkisessa internetissä arvioinnin laatimisajankohtana.<sup>167</sup>

Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan uudistuksesta ovat hyötyneet ne asiakkaat, joiden elämäntilanne on muilta osin järjestyksessä, tulot ja menot eivät vain ole tasapainossa. Tällaisia asiakasryhmiä ovat esimerkiksi opiskelijat ja työssä käyvät pienituloiset henkilöt. Osa asiakkaista on tyytyväisiä, ettei heidän tarvitse asioida kunnan sosiaalityöntekijällä tai -ohjaajalla, vaan he voivat asioida suoraan Kelan kanssa,

<sup>165</sup> Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018; haastattelu 18.2.2019.

<sup>166</sup> Haastattelu 18.2.2019.

<sup>167</sup> Haastattelu 18.2.2019; sähköpostitiedustelu Pohjoisen aikuissosiaalityön päällikkö 2.3.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

esimerkiksi sähköisesti. Yleinen suhtautuminen Helsingin sosiaalipalveluihin on parantunut Kela-siirron jälkeen ja osa asiakkaista kääntyy mieluummin kaupungin neuvonnan puoleen Kelan sijasta. Erytystä tukea tarvitsevat asiakkaat joutuvat kuitenkin edelleen asioimaan kahdella luukulla ja tulevat pahimmillaan pompotelluiksi viranomaiselta toiselle.<sup>168</sup>

### ***Viimesijaisella turvalla vaikutusta saajien hyvinvointiin***

Toimeentulotuen asiakkaiden hyvinvointiin vaikuttavat sekä yhteiskunnan rakenteet että yksilön omat valinnat. Taloudellisen toimeentulon niukkuus tuo ylimääräistä painolastia myös sosiaaliin suhteisiin. Monelle yksin asuvalle henkilökohtaiset kontaktit sosiaalihuollossa ovat tärkeitä. Asiakkaalle sosiaalityön ammattilainen näyttäytyy inhimillisenä kontaktina, jolta toivotaan ystävällisyyttä, paneutumista asiakkaan asiaan ja aitoa ymmärtämistä. Asiakkaat arvostavat pysyvyyttä ja omaa työntekijää, joka mahdollistaa luottamuksen rakentumisen. Tärkeää on myös kohtaamisen aitous, työntekijän läsnäolo ja empaattisuus. Asiakkaan on kuitenkin täytettävä tietyt ehdot, että hän saa tarvitsemansa tuen.<sup>169</sup>

Keskittyminen toimeentulotuessa ensisijaisesti materiaaliin puutteisiin saattaa vähentää mahdollisuuksia siihen, että hyvinvointia vahvistettaisiin myös muilla tavoin. Sosiaalityössä tulisi tunnistaa paremmin ne hyvinvoinnin oluttuvuudet, joita erilaiset toiminnot tukevat. Jos hyvinvoinnin monimuotoisuus ja relationaalisuus<sup>170</sup> otetaan vakavasti, tulee sosiaalityössä ja palveluissa laajemmin korostaa nykyistä enemmän eri tekijöiden välisiä yhteyksiä ja niiden dynaamista luonnetta.<sup>171</sup>

Keskittyminen pelkästään materiaaliseen hyvinvointiin ei huomioi subjektiivisen hyvinvoinnin rakentumista eri tavoin samankaltaisessakin elämäntilanteessa olevilla ihmisillä. Sosiaalityössä voidaan edistää hyvinvointia huomioimalla sen monimuotoisuus nykyistä paremmin.<sup>172</sup> Viime vuosina on annettu aikaisempaa enemmän painoa koetulle hyvinvoinnille. Elämänlaatua on alettu käyttää yhä yleisemmin subjektiivisen hyvinvoinnin mittarina.<sup>173</sup>

Ennen Kela-siirtoa sosiaali- ja terveystoimialalla täydentävää toimeentulotukea käytettiin yhtenä hyvinvointi-indikaattorina. Koska Kela-siirron jälkeen tietoa perustoimeentulotuen saajista voidaan saada vain summataston tietona, indikaattorille nähtiin päivitystarvetta. Uudeksi indikaattoriksi ehdotettiin täydentävää toimeentulotukea seuraavalla rajauksella: Kolmena kuukautena tai sitä useammin tehty myönteinen tai

<sup>168</sup> Haastattelu 18.2.2019.

<sup>169</sup> Kivipelto ja Saikkonen 2018; Blomgren ym. 2016b.

<sup>170</sup> Relationaalisen hyvinvoinnin näkökulma huomioi yhteiskunnan rakenteet ja yksilön toiminnan samanaikaisesti; suhde nähdään vastavuoroisena ja dynaamisena.

<sup>171</sup> Kivipelto ja Saikkonen 2018; Kuivalainen (toim.) 2013; Vesanen 2017.

<sup>172</sup> Kivipelto ja Saikkonen 2018; Vesanen 2017.

<sup>173</sup> Kuivalainen (toim.) 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osittain kielteinen täydentävän toimeentulotuen päätös edeltävien kahdentoista kuukauden aikana. Indikaattori kertoo henkilön toistuvasta tai pitkittyneestä taloudellisen tuen tarpeesta, erityisestä tarpeesta tai olosuhteesta taikka henkilölle tehdystä perustoimeentulotuen päätöksestä.<sup>174</sup>

### 2.7.3. Uudistuksen tavoitteet toteutuneet vaihtelevasti

Vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan sitä, keiden osalta interventio tai palvelu on ollut vaikuttavaa ja miten vaikutus näkyy ja miksi. Vaikuttavuus on sitä, miten pystytään vaikuttamaan ihmisen arjessa selviytymiseen ja hyvinvointiin sekä oman elämän hallintaan.<sup>175</sup>

Uudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa toimeentulotukijärjestelmää, vähentää asiakkaiden asiointia monella eri luukulla, lisätä tuen hakijoiden yhdenvertaisuutta, helpottaa asiakkaiden asiointia sekä tehostaa henkilöstövoimavarojen käyttöä. Lisäksi perustoimeentulotukeen liittyvän tilastoinnin arvioitiin helpottuvan siirron myötä.

Kela on valtakunnallinen toimija, jonka myötä riittävän yksityiskohtaisten määräysten avulla on tarkoitus taata viimesijaisen turvan yhtenäinen ratkaisukäytäntö ja oikeudenmukainen toimeenpano asuin- ja oleskelupaikasta riippumatta. Yksityiskohtaiset määräykset eivät kuitenkaan aina takaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta, jos järjestelmä ei kykene huomioimaan yksilöiden erityistarpeita.

Niiden asiakkaiden kohdalla, joille riittää pelkkä perustoimeentulotuki, tuen hakeminen on helpottunut, kun tukea voi hakea suoraan sähköisellä hakemuksella Kelasta. Toisaalta niiden kohdalla, jotka tarvitsevat perustoimeentulotuen lisäksi täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea tai muita sosiaalipalveluita, on asioiden hoito saattanut hankaloitua. Nämä asiakkaat joutuvat asioimaan useammalla ”luukulla”.

Kela-siirron jälkeen eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluiden määrä on noussut huomattavasti. Kantelut ovat koskeneet muun muassa lakisääteisen käsitteilyajan ylittymistä ja yhteydenpitokanavissa esiintyneitä haasteita kun asiakkaat eivät ole saaneet Kelaan yhteyttä puhelimitse. Helsingin kaupungin sosiaali- ja potilasasiamiehille vuonna 2017 tulleiden yhteydenottojen osalta uutena ilmiönä ovat tulleet tiedustelut Kelan perustoimeentulotuesta sekä Kelan ja kunnan välisestä työnjaosta toimeentulotuen käsittelyssä.

Kela ja kunnat ovat selvittäneet asiakasraadein asiakkaiden kokemuksia Kela-siirrostä. Keväällä 2017 asiakkaat nostivat esille kolme keskeistä kehittämiskohdetta, joita olivat Kelan henkilöstömäärän lisääminen, päätösten ja perusteluiden selkeämpi kirjoittaminen sekä uusien keinojen kartoittaminen hakemisen joustavoittamiseksi.

<sup>174</sup> Sosiaali- ja terveysviraston johtoryhmä 16.5.2017.

<sup>175</sup> Paasio 2016.



ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toisaalta toimeentulotuen hakeminen Kelasta esti asiakasraatilaisten mielestä leimautumisen ja edisti hakijoiden yhdenvertaisuutta. Positiiviseksi muutokseksi koettiin myös se, että Kelassa selvitetään samalla asiointikerralla myös hakijan mahdollisuudet muihin etuuksiin.

Aiemmin THL keräsi tiedot tilastoja varten kunnilta. Kerätyt tiedot eivät ole olleet yhteismitallisia, koska kuntien toimintatavat ovat olleet erilaisia toimeentulotuen myöntämisessä. Tietojen koonnin monivaiheisuus on myös aiheuttanut viivettä toimeentulotukitilastojen valmistumiseen. Kela-siirron myötä tilastoinnin voidaan odottaa nopeutuvan ja yhdenmukaistuvan perustoimeentulotuen osalta.

Toimeentulotuen viimesijaisesta luonteesta ja rakenteesta johtuen, tuki on toimeentuloturvan järjestelmistä kustannuskehityksen ja saajien määrän osalta vaikeimmin ennakoitavissa. Kuntakohtaisista olosuhteista johtuen erot toimeentulotuen menokehityksessä ovat olleet merkittäviä. Pidemmälläkään seurannalla ei välttämättä saada kovin luotettavaa tietoa siitä, mikä on nimenomaan tietyn toimintamallin vaikutus toimeentulotuen kustannuskehitykseen. Yksi keskeisimmistä taloudellisista vaikutuksista liittyy toimeentulotuen alikäyttöön. On vaikea arvioida, olisiko alikäyttö jäänyt vuoden 2016 tasolle, jos Kela-siirtoa ei olisi tehty. Vaihtoehtoisesti alikäyttö olisi voinut vähentyä ja jossain vaiheessa kääntyä ylikäytön puolelle sähköisen asiointin yleistytessä, vaikka myöntäjätahoa ei olisikaan vaihdettu.

Yhtenä uudistuksen tarkoituksena oli, että toimeentulotukihakemusten käsittelystä vapautuu kuntien sosiaalitoimessa aikaa, jota käytetään muun muassa eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa. Tavoite vapauttaa sosiaalityön kapasiteettia kunnissa muuhun työhön on onnistunut vain osittain. Perustoimeentulotuen osalta asiakkaiden neuvonta ja ohjaaminen on työllistänyt edelleen kuntien sosiaalityöntekijöitä. Asiakastyö on myös aikaisempaa haasteellisempaa, kun toimeentulotuen koko kokonaisuus ei enää ole kunnan päätöksenteon alaisena. Helsingissä on muutettu vuoden 2019 alusta seitsemän toimea viroiksi, joissa työpanoksesta osa kohdentuu toimeentulotukipäätösten tekemiseen terveys- ja päihdepalveluiden palvelukokonaisuudessa. Resurssit eivät ole tässä yhteydessä kasvaneet.

Kela-siirrolla tavoiteltiin kokonaisuutena julkisen talouden kokonaiskustannusten säästöä. Kuntien osalta säästöpotentiaalina oli lähinnä henkilöstö- ja hallintokustannuksista saavutettavissa oleva säästö. Helsingin osalta henkilöstösäästöä on syntynyt etuskäsittelijöiden määrän puolittumisesta 41 henkilöön. Lisäksi toimistosihteerien määrä on vähentynyt kolmasosalla 50 henkilöön. Sosiaalialan ammattilaisten määrään Kela-siirto ei ole vaikuttanut.

Toimeentulotuen luonne on muuttunut käytännössä väliaikaisesta tuesta pysyvämmäksi toimeentulon muodoksi johtuen ensisijaisten etuuksien liian alhaisesta tasosta suhteessa elinkustannusten nousuun. Asumistuen, työttömyysturvan ja muiden toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien tason nousu on jäänyt alhaiseksi

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

suhteessa asumismenojen ja muiden elinkustannusten nousuun. Tämän seurauksena toimeentulotuki täydentää usein pysyväisluonteisesti toimeentulotukeen nähdessä ensisijaisten etuuksien varassa olevien kotitalouksien toimeentuloturva. Mikäli toimeentulokiriippuvuutta halutaan vähentää, on tärkeää huolehtia ensisijaisten etuuksien tasosta. Kela-siirrossa keskeinen tekijä on asumistuen yhteys toimeentulotukeen. Asumistuen riittävyys on toimeentulotuen saajan kannalta olennaista ja riittämätön asumistuki nostaa tarpeen asumismenojen korvaamiseen myös toimeentulotuesta.

Toimeentulotukeen arvioidaan liittyvän jossakin määrin alikäyttöä eli kaikki toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutetut kotitaloudet eivät kuitenkaan syystä tai toisesta hae toimeentulotukea. Taustalla voivat vaikuttaa esimerkiksi tietämättömyys tuesta, halu pärjätä omillaan ja tuen hakemisen kokeminen leimaavaksi. Erityisesti pienellä paikkakunnalla sosiaalisen leimautumisen pelko voi rajoittaa toimeentulotuen hakemista tai muihin sosiaalihuollon palveluihin ja tukitoimiin hakeutumista. Kelassa asiointia ei oletettavasti koeta samalla tavoin leimaavaksi kuin sosiaalitoimen asiakkuutta. Tietämättömyyttä toimeentulotuen saamisen edellytyksistä voidaan vähentää asiakkaita informoimalla, kun he asioivat Kelassa muiden etuuksien hakemisen yhteydessä. Asiakkaiden tullessa tietoisiksi mahdollisuudesta hakea toimeentulotukea, voidaan toimeentulotuen menojen odottaa kasvavan aikaisemmasta vaikka tuen myöntämisen perusteet eivät muuttuisi. Toisaalta alikäytön lisäksi toimeentulotukeen voi liittyä myös ylikäyttöä, joka viittaa asiakkaiden yrityksiin hankkia etuutta ilman hyväksyttäviä syitä. Molemmat ilmiöt voivat esiintyä samanaikaisesti saman etuuden kohdalla.

Kela-siirron myötä kunnissa on suuria paineita kehittää sosiaalityötä sisällöllisesti ja ohjata sosiaalityöntekijöiden työpanosta ehkäisevään asiakastyöhön. Tavoitteena on parantaa sosiaalityöntekijöiden ja muiden sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tavoitettavuutta. Toisaalta sosiaalityön yhtenä tehtävänä on myös turvata asiakkaidensa toimeentulo.

Kelassa tukia on mahdollista hakea sähköisesti. Tällä arvioidaan olevan vaikutusta hakemusten käsittelyaikoihin ja sitä kautta asiakkaiden asemaan. Verkkopalveluita käyttää jo yli 60 prosenttia perustoimeentulotuen hakijoista ja käsittely on keskimäärin nopeampaa kuin se oli aiemmin kunnissa. Suurissa kaupungeissa on ollut mahdollista hakea toimeentulotukea sähköisesti, Helsingissä vuodesta 2014 lähtien, mutta pienemmissä kunnissa sähköinen tuen hakeminen ei välttämättä ole ollut mahdollista. Koska Kela on valtakunnallinen toimija, voidaan asiakkaiden aseman katsoa parantuneen ja yhdenvertaisuuden lisääntyneen perustoimeentulotuen hakemisen osalta.

Osa toimeentulotuen asiakkaista on selkeästi yksinomaan taloudellisen tuen tarpeessa. Toisilla tilanteeseen liittyy myös elämänhallinnan ja terveydentilan ongelmia

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ja siten sosiaalityön palvelujen laajempaa tarvetta. Valtakunnallisen kartoituksen perusteella aikuissosiaalityön keskeisimmät asiakasryhmät ovat työttömät, pitkäaikaisyöttömät, nuoret, muut taloudellisissa vaikeuksissa olevat sekä päihde- ja mielenterveysasiakkaat. Suuremmissa kaupungeissa myös maahanmuuttajat ovat keskeinen asiakasryhmä.

Uudistuksen seurauksena Kela tekee ensin päätöksen perustoimeentulotuesta ja vasta tämän jälkeen kunta päättää täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Tämä toimeentulotukikokonaisuuden päätöksenteon vaihteellisuus voi johtaa asiakkaan toimeentulotukihakemuksen kokonaiskäsittelyajan pitenemiseen niiden asiakkaiden kohdalla, jotka ovat oikeutettuja Kelan myöntämän perustoimeentulotuen lisäksi kunnan myöntämään täydentävään ja/tai ehkäisevään toimeentulotukeen.

### 3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko perustoimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakkaan asemaa kaupungin sosiaalityössä. Arvioinnin osakysymyksinä olivat, onko asiakastyöhön ollut käytettävissä aikaisempaa enemmän aikaa sekä onko perustoimeentulotuen käsittelyn siirtäminen Kelalle parantanut asiakaskokemusta kaupungin sosiaalityössä.

Asiakkaan asema on osittain parantunut ja osittain heikentynyt Kela-siirron myötä. Uudessa järjestelmässä pärjäävät parhaiten ne, jotka osaavat hakea perustoimeentulotukea eivätkä tarvitse taloudellisen tuen lisäksi muita sosiaalihuollon palveluita. Näiden asiakkaiden asema on parantunut ja heidän kohdallaan toteutuu yhden luukun periaate. Ne, jotka tarvitsevat perustoimeentulotuen lisäksi täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea joutuvat asioimaan usealla luukulla. Tällä asiakasryhmällä on usein myös tarvetta muille sosiaalihuollon palveluille. Uudessa järjestelmässä kaupungilla ei enää ole mahdollisuutta tehdä asiakkaan kokonaistilanteen huomioivaa päätöstä ja näin ollen näiden asiakkaiden asema on heikentynyt.

Kaupungin sosiaalialan ammattilaisten määrä on pysynyt siirrosta huolimatta muuttumattomana. Kelaan siirtyneiden asiakkaiden osalta säästynyttä sosiaalialan ammattilaisten työaikaa kuluu moniongelmaisten asiakkaiden Kela-asioiden selvittelyyn ja hoitoon. Asiakkaiden tilanteet ovat myös aikaisempaa haasteellisempia ja vaativat paljon sosiaalihuollon tukea. Lisäksi sosiaalipalveluihin on siirtynyt ja muodostunut uusia tehtäviä. Kokonaisuutena arvioiden asiakastyöhön ei ole ollut aikaisempaa enemmän aikaa käytettävissä.

Asiakaspalautetta toimeentulotukeen liittyvistä asioista on saatu säännöllisesti alueittain kokoontuvista asiakasraadeista, kaupungin palautejärjestelmästä, kokemus-asiiantuntijoilta sekä sosiaali- ja potilasasiamiesten kautta. Saadun palautteen perusteelle yleinen suhtautuminen kaupungin sosiaalipalveluihin on ollut hyvä Kela-siirron

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

jälkeen ja osa asiakkaista asioi mieluummin kaupungin kuin Kelan kanssa. Työnjako kaupungin ja Kelan välillä koetaan kuitenkin asiakkaiden keskuudessa edelleen epäselväksi. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialalla ei ole kohdennettu asiakastytyväisyyskyselyjä toimeentulotukeen liittyen.

Lisäksi arvioinnissa selvitettiin tilastojen perusteella asiakasmäärien ja kustannusten kehitystä ennen ja jälkeen Kela-siirron Helsingin kaupungin näkökulmasta.

Kela-siirron myötä toimeentulotuen päätösmäärät ovat helsinkiläisten osalta kasvanneet, vaikka euromääräisesti kustannukset ovat hieman laskeneet. Ennen Kela-siirtoa tehtiin vuosittain noin 320 000 päätöstä. Kela-siirron jälkeen päätösmäärät ovat lähteneet kasvuun, ollen vuonna 2018 noin 390 000 päätöstä. Helsingin kaupungin tekemien päätösten osuus vuoden 2018 päätöksistä oli noin 88 000. Toimeentulotukea maksetaan eniten yhden hengen kotitalouksille. Perustoimeentulotuessa osuus oli 74,8 prosenttia, täydentävässä ja ehkäisevässä toimeentulotuessa 69 prosenttia vuonna 2018. Yhden hengen kotitalouksien osuus Helsingin toimeentulotukiasiakkaista on laskenut noin 5 prosenttiyksikköä vuoteen 2017 verrattuna. Yksinhuoltajista perustoimeentulotukea sai 12,6 prosenttia, täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea 17 prosenttia kaikista tuen saajista. Yksinhuoltajien osuus Helsingin toimeentulotukiasiakkaista on kasvanut vuoteen 2017 verrattuna noin 5 prosenttiyksikköä. Lapsiperheistä perustoimeentulotukea sai 8 prosenttia, täydentävää ja ehkäisevää 11 prosenttia kaikista tuen saajista. Lapsiperheiden osuus Helsingin toimeentulotukiasiakkaista on kasvanut noin 3 prosenttiyksikköä vuoteen 2017 verrattuna. Toimeentulotukea saaneen väestön osuus Helsingissä suurpiireittäin on pysynyt suhteellisen muuttumattomana vuosina 2014–2016. Kaupungin koko keskiarvon (11,9 prosenttia) ylittäviä suurpiirejä ovat koillinen suurpiiri (13,4 prosenttia) ja itäinen suurpiiri (18,2 prosenttia). Itäisessä suurpiirissä on havaittavissa hienoista kasvua, noin 0,5 prosenttiyksikön vuosivauhdilla.

Helsingin toimeentulotuen eri osien (perus-, täydentävä ja ehkäisevä) bruttokustannukset ovat pysyneet suhteellisen tasaisina vuodesta 2014 vuoteen 2016 ollen keskimäärin 177 miljoonaa euroa. Vuonna 2017 bruttokustannukset nousivat hieman, 180 miljoonaan euroon, johtuen mahdollisesta alikäytön pienentymisestä. Vuonna 2018 bruttokustannukset laskivat 158 miljoonaan euroon. Laskua selittää perustoimeentulotuen osuuden pienentyminen 18 miljoonalla eurolla. Vuosina 2015–2017 Helsingin kaupunki on maksanut täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen lisäksi muuna toimeentulotukena vuosittain 8–16 miljoonaa euroa. Muu toimeentulotuki sisältää kuntouttavan työtoiminnan, kotoutumistuen sekä pakolaisille, turvapaikanhakijoille ja paluumuuttajille maksetun valtion korvauksen alaisen perus-, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Vuonna 2018 ehkäisevän toimeentulotuen osuus on kasvanut aikaisempiin vuosiin verrattuna noin 29 prosenttia ollen 6,5 miljoonaa euroa.

ARVIINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

#### 4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat kaupunkitarkastajat Katja Bosisio-Hillberg, puhelin 310 43214 ja Kirsi-Marie Kaito, puhelin 310 36383.

Katja Bosisio-Hillberg

Kirsi-Marie Kaito

Jakelu Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta

## LÄHTEET

### Arviointikäynnit, haastattelut:

Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti sosiaali- ja terveystoimialalle 7.9.2018.

Pohjoisen aikuissosiaalityön päällikkö, sosiaali- ja terveystoimialan perhe- ja sosiaalipalveluiden nuorten palveluiden ja aikuissosiaalityöpalvelun Pohjoisen aikuissosiaalityön yksikkö 18.2.2019.

### Sähköpostitiedustelut

Pääsuunnittelija 20.2.2019, Kansaneläkelaitos.

Taloussuunnittelija 20.2.2019, Sosiaali- ja terveystoimiala.

Nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja 4.3.2019, Sosiaali- ja terveystoimiala.

Pohjoisen aikuissosiaalityön päällikkö 2.3.2019, Sosiaali- ja terveystoimiala.

### Muut lähteet:

Ahlgren-Leinvuo, H. 2018. Yleinen asumistuki Helsingissä vuonna 2017. Kaupunginkanslia 12/2018.

Ahlgren-Leinvuo, H. 2017. Yleinen asumistuki Helsingissä vuonna 2016. Kaupunginkanslia 3/2017.

Blomberg, H. & Kallio, J. & Kroll, C. 2016. Häpeää ja laiskuutta – Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulokiasiakkuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 3/2016.

Blomgren, S. & Karjalainen, J. & Karjalainen, P. & Kivipelto, M. 2016a. Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon – THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2016.

Blomgren, S. & Karjalainen, J. & Karjalainen, P. & Kivipelto, M. & Saikkonen, P. & Saikku, P. 2016b. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 4/2016.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Blomgren, S. & Saikkonen, P. 2018a. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos 2018.

Blomgren, S. & Saikkonen, P. 2018b. Toimeentulotukiuudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018.

Blommesteijn, M. & Mallee, L. 2009. Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act. European Commission 2009.

Forsell, M. 2018. Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö vuonna 2017. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 6/2018.

Hakola, J. & Korento, S. & Lehtonen, S. & Mehtonen, M. & Pukki, H. & Punakallio, M. & Rainio, H. & Soosalu, I. & Strandberg, B. & Vaine, J. & Vuorento, R. & Ylitalo, M-L. 2017. Uuden kunnan talous vuonna 2019 – Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista. Kuntaliitto.

HE 217/2016 vp.

HE 358/2014 vp.

Heikkinen, M. 2018. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen.

Heikkinen, M. 2017. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteet 1.1.2017 alkaen.

Helsingin kaupunki. 2018. Nuorten hyvinvointikertomus.

Henriksson, R. & Jaakola, A. & Vilkkama, K. 2017. Toimintaympäristöraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017.

Herlevi, S. & Kuvaja, A. 2018. Sosiaaliasiamiesten selvitys kaupunginhallitukselle vuodelta 2017. Sosiaali- ja terveystoimiala 2018.

Hiekkavuo, A. 2017. Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuki vuonna 2016. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 5/2017.

Hiilamo, H. & Komp, K. & Moisio, P. & Sama, T. & Lauronen, J. & Karimo, A. & Mäntyneva, P. & Parpo, A. & Aaltonen, H. 2017. Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2017.

Itkonen, A. & Välisalmi, O. 2017. Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi. BDO loppuraportti.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunginkanslia 2018. Helsingin tilastollinen vuosikirja 2018. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia.

Kaupunginkanslia 2017. Helsingin tilastollinen vuosikirja 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia.

Kela 2018. Perustoimeentulotuki – Viimesijainen taloudellinen tuki. Kansaneläkelaitos 2018.

Kela 2017. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan – Kelan sisäinen arviointi 2017. Kansaneläkelaitos 2017.

Kivipelto, M. & Saikkonen, P. 2018. Hyvinvointia niukkuudesta? Kokemuksia viimesijaisesta turvasta. Janus 26/2018.

Kuivalainen, S. (toim.), 2013. Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 9/2013.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.

Mukkila, S. & Ilmakunnas, I. & Moisio, P. & Saikkonen, P. 2017. Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2017.

Paananen, R. & Ristikari, T. & Merikukka, M. & Rämö, A. & Gissler, M. 2012. Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2012.

Paasio, P. 2016. Vaikuttavuus ja sen arviointi. Hyvinvoinnin ja toimintakyvyn mittaaminen ja arviointi -seminaari 17.11.2016.

Peura-Kapanen, L. & Aalto, K. & Lehtinen, A. & Järvinen, R. 2016. Ylivelkaantumisen ehkäisyn ja hoidon tehostaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2016.

Qvist, A. 2018. Koulutukset täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä.

Qvist, A. 2017. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki: Etuuskäsittelyn tehtävät ja yhteistyö Kelan kanssa.



ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Raittila, S. & Korpela, T. & Ylikännö, M. & Laatu, M. & Heinonen, H.-M. & Jauhiainen, S. & Helne, T. 2018. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Kansaneläkelaitos tutkimus 138/2018.

Sallila, S. 2016. Kelan ja kuntien työnjako toimeentulotuen siirrossa Kelaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 21/2016.

Sosiaali- ja terveystoimiala 2018. Toimeentulotuen päätöksentekoon liittyvä yhteistyö eri ammattiryhmien välillä.

Sosiaali- ja terveysviraston johtoryhmä 16.5.2017.

Starrin, B. & Kalander Blomkvist, M. & Janson, S. 2003. Socialbidragstagande och statusbunden skamkänsla – En prövning av ekonomi-sociala band modellen. Socialvetenskaplig tidskrift nr 1/2003.

STM 2017. Toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön muutoksia 1.1.2017 alkaen. Sosiaali- ja terveysministeriö 3/2017.

STM 2015. Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö 2015.

STM 2014. Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Sosiaali- ja terveysministeriö 2014.

STM 2013. Toimeentulotuki – Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriö 2013.

THL 2015. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015.

Valtioneuvoston kanslia 2018. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti.

Vesänen, T. 2017. Terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen Kööpenhaminassa ja Tukholmassa. Helsingin kaupungin tietokeskus 2017.

Vogt, E. 2018a. Kuntien kustannus- ja resurssikyselyt Kela-siirrossa 1-12/2017. Kuntaliitto 2018.

Vogt, E. 2018b. Kela-siirron vaikutukset täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen ja kuntien aikuissosiaalityöhön. Kuntaliitto 2018.

Zagorskis, V. 2018. Your social security rights in Sweden. European Commission 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

## LIITTEET

## Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Perustoimeentulotuen Kansaneläkelaitokselle siirtämisen vaikutus kaupungin sosiaalityöhön		
Suunnitelman laatija Katja Bosisio-Hillberg ja Kirsi-Marie Kaito		Pvm 4.6.2018
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta		
Aloittamisaika kesäkuu 2018	Valmistumisaika tammikuu 2019	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Katja Bosisio-Hillberg ja Kirsi-Marie Kaito
Arviointiaiheen tausta		
<p>Tavoitteena on arvioida, onko perustoimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle vaikuttanut kaupungin sosiaalityöhön ja kaupungin myöntämiin toimeentulotuen muotoihin, kustannuksiin ja asiakasmääriin.</p> <p>Perustoimeentulotuki siirtyi vuoden 2017 alusta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) hoitettavaksi<sup>176</sup>. Uudistuksen tavoitteena on ollut yksinkertaistaa toimeentulotukijärjestelmää, vähentää asiakkaiden asiointia monella eri luukulla, lisätä tuen hakijoiden yhdenvertaisuutta sekä tehostaa henkilöstövoimavarojen käyttöä.<sup>177</sup></p> <p>Eduskunta edellytti, että uudistuksen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan seuraavista näkökulmista:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miten toimeentulotuen asiakasmäärät kehittyvät?</li> <li>- Muuttuvatko tuen kustannukset?</li> <li>- Tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena?<sup>178</sup></li> </ul> <p><i>Toimeentulotuen kokonaisuus</i></p> <p>Toimeentulotuki on henkilön tai perheen <i>viimesijainen</i> taloudellinen tuki, joka kattaa elämän perusmenoja. Suomessa asuva tai oleskeleva henkilö tai perhe voi hakea toimeentulotukea, jos tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin menoihin. Tuloiksi lasketaan myös muut sosiaalietuudet. Tuen tarve harkitaan asiakkaan tilanteen perusteella. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi etuudeksi ja sen tarkoitus on auttaa tilapäisten vaikeuksien yli, ehkäistä sellaisten syntymistä ja edistää itsenäistä selviytymistä.<sup>179</sup></p>		

<sup>176</sup> Ajanjaksolla 1.1.–31.3.2017 perustoimeentulotuen maksatusta tapahtui vielä kuntien budjetista.

<sup>177</sup> www.kela.fi/toimeentulotuen Kela-siirto/ Luettu 17.4.2018.

<sup>178</sup> www.kela.fi/toimeentulotuen Kela-siirto/ Luettu 17.4.2018.

<sup>179</sup> www.kela.fi/toimeentulotuen kokonaisuus/ Luettu 17.4.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toimeentulotuessa on kolme osaa:

- perustoimeentulotuki,
- täydentävä toimeentulotuki ja
- ehkäisevä toimeentulotuki.<sup>180</sup>

#### *Perustoimeentulotuki Kelasta*

Perustoimeentulotukea on haettu 1.1.2017 alkaen Kelasta. Oikeus perustoimeentulotukeen ratkaistaan tekemällä laskelma tuloista, varoista ja menoista. Laskelmassa tuloja ovat kaikki hakijan ja perheen käytettävissä olevat nettotulot ja varat. Perustoimeentulotukeen vaikuttavat tulot ja varat sekä tukeen oikeuttavat menot on määritelty toimeentulotukilaissa (1412/1997). Perustoimeentulotuki on ensisijainen suhteessa täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen.<sup>181</sup>

Toimeentulotukilain lisäksi toimeentulotuesta on säännöksiä uudistetussa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).<sup>182</sup>

#### *Täydentävä ja ehkäisevä tuki kunnasta*

Sellaisiin erityisiin menoihin, joita perustoimeentulotuki ei kata, kunnan sosiaalitoimisto voi harkintansa mukaan myöntää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Kunta käsittelee täydentävän toimeentulotuen hakemukset.<sup>183</sup>

Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi sellaisiin asumisesta aiheutuviin menoihin, joihin ei voi saada perustoimeentulotukea sekä menoihin, jotka aiheutuvat henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista, jotka katsotaan tarpeellisiksi toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.<sup>184</sup>

Ehkäisevä toimeentulotuki on kunnan myöntämä toimeentulotuen osa, joka liittyy usein sosiaalityöhön. Kunta myöntää sitä päättämiensä perusteiden mukaan edistääkseen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistäkseen syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa *asumisen turvaamiseksi*, taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi ja edistämään muulla tavoin itsenäistä elämää<sup>185</sup>.

<sup>180</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018.

<sup>181</sup> [www.stm.fi/toimeentulotuki/](http://www.stm.fi/toimeentulotuki/) Luettu 17.4.2018.

<sup>182</sup> [www.stm.fi/toimeentulotuki/](http://www.stm.fi/toimeentulotuki/) Luettu 17.4.2018.

<sup>183</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018.

<sup>184</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018.

<sup>185</sup> [www.kela.fi/toimeentulotuen kokonaisuus/](http://www.kela.fi/toimeentulotuen_kokonaisuus/) Luettu 17.4.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vasta sen jälkeen, kun hakijalla on Kelan tekemä myönteinen tai kielteinen päätös perustoimeentulotuesta, hän voi hakea täydentävää toimeentulotukea Helsingin kaupungilta.<sup>186</sup>

Vuonna 2016 toimeentulotukea sai Helsingissä 43 901 kotitaloutta. Vuoden 2017 ennakkotiedon mukaan toimeentulotukea sai Helsingissä 52 071 kotitaloutta. Näistä perustoimeentulotukea (Kela) sai 46 518 kotitaloutta, täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea (kunta) 28 133 kotitaloutta. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on siis kasvanut Helsingissä merkittävästi, 8 170 kotitaloutta, vuoden aikana.<sup>187</sup>

### *Kaupunkistrategia 2017–2021*

Kaupunkistrategian kohdassa 2 Kestävän kasvun turvaaminen kaupungin keskeisin tehtävä: Päämääränä on tavoittaa aikaisemmin apua ja tukea tarvitsevat kaupunkilaiset, erityisesti heidät, jotka tarvitsevat paljon tukea tai hoitoa. Kaupunki tunnistaa syrjäytymisen ehkäisylle keskeisiä ryhmiä myös työikäisten ja ikääntyvien ikäryhmissä ja räätälöi heille yksilöllisiä ja parempia palvelukokonaisuuksia.

Kohdassa 3 Uudistuvat palvelut: Palvelujen uudistamista jatketaan ja huolehditaan saavutettavuudesta, monialaisesta osaamisesta, yhden luukun periaatteen vahvistamisesta ja erilaisten asukasta lähellä olevien työmuotojen kehittämisestä.

Kohdassa 4 Vastuullinen taloudenpito hyvinvoivan kaupungin perusta: Kasvavan kaupungin tarpeet ja kustannustason muutos otetaan huomioon toimintamenojen kokonaismitoituksessa, kohdennettuna erityisesti peruspalveluihin, joissa väestönkasvu suorimmin lisää kustannuksia.

Kohdassa 5 Helsinki vahvistaa ja monipuolistaa edunvalvontaansa: Helsinki tavoittelee valtion kanssa toimivaa ja pitkäjänteistä yhteistyötä, joka on verrattavissa muiden eurooppalaisten pääkaupunkien ja valtioiden yhteistyöhön. Kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmat koskevat Suomessa muitakin seutuja ja kaupunkipolitiikka on koko Suomen hyvinvoinnin kannalta keskeistä.

### *Helsingin kaupungin talousarvio 2018 ja taloussuunnitelma 2018–2020*

Vuoden 2018 talousarviossa sosiaali- ja terveystoimialalla on yhtenä sitovana talousarviokohtana Toimeentulotuki (5 10 02). Talousarviokohdan sitovuustasona ovat menot yhteensä ja talousarviokohdalle on budjetoitu vuodelle 2018 yhteensä 20,5 miljoonaa euroa. Taloussuunnitelmavuosille 2019–2020 on budjetoitu, ei vielä sitovina erinä, niin ikään 20,5

<sup>186</sup> [www.hel.fi/sosiaali- ja terveyspalvelut/sosiaaliset\\_tuet\\_ja\\_palvelut/taeydentava\\_ja\\_ehkaiseva\\_toimeentulotuki/](http://www.hel.fi/sosiaali- ja terveyspalvelut/sosiaaliset_tuet_ja_palvelut/taeydentava_ja_ehkaiseva_toimeentulotuki/) Luettu 26.4.2018.

<sup>187</sup> [www.thl.fi/toimeentulotuki\\_ennakkotiedot/](http://www.thl.fi/toimeentulotuki_ennakkotiedot/) Luettu 26.4.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

miljoonaa euroa. Talousarviokohdan menot sisältävät täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset<sup>188</sup>. Talousarviokohtaan sisältyy myös yksi sitova tavoite: *Ehkäisevän toimeentulotuen budjetista kohdennetaan ehkäisevänä tukena vähintään 45 % lapsiperheille.*

Vuoden 2017 talousarviossa toimeentulotuen menoihin oli varattu 26,6 miljoonaa euroa. Menojen toteuma oli tilinpäätöksessä 30,9 miljoonaa euroa. Menot ylittyivät 4,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 sitova toiminnallinen tavoite oli vastaava kuin nyt vuonna 2018. Vuoden 2017 osalta sitova toiminnallinen tavoite ei toteutunut, ollen 35,6 %. Ehkäisevä toimeentulotuki on harkinnanvaraista ja käytön ennakointi ei ole tarkkaan arvioitavissa. Vuoden 2017 budjetti ehkäisevään toimeentulotukeen oli suurempi kuin toteuma. Myönnetystä ehkäisevästä toimeentulotuesta lapsiperheille kohdentui 47,1 %. Lapsiperheille myönnettiin suhteessa enemmän ehkäisevää toimeentulotukea kuin yksinasuville.<sup>189</sup>

#### *Aikaisemmat aiheesta tehdyt arvioinnit*

Tarkastuslautakunta on vuonna 2013 tehnyt arvioinnin nuorista toimeentulotuen saajista. Tuolloin arvioinnin pääkysymyksenä selvitettiin onko nuorten 18–24 -vuotiaiden toimeentulotuen saajien syrjäytymistä ehkäistä kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 mukaisesti. Arvioinnissa suositeltiin muun muassa asiakastapaamisiin käytettävän työajan kehityksen seuraamista nuorten sosiaalityössä.

#### **Tuloksellisuusnäkökulmat**

Arvioinnissa pyritään huomioimaan tuloksellisuuden eri näkökulmia ja sisällytetään niitä arviointiin, jos niitä on.

#### **Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa**

Arviointi kohdistuu sosiaali- ja terveystoimialalle. Budjetoinnin osalta vaikusta on myös kaupunginkanslialla.

#### **Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta**

Arvioinnin yhteydessä ei tehdä aikaisempien arviointien jälkiseurantaa.

#### **Arviointikysymykset ja -aineisto**

**Arvioinnin pääkysymys on,**  
onko perustoimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakkaan asemaa kaupungin sosiaalityössä?

<sup>188</sup> Ajanjaksolla 1.1.–31.3.2017 perustoimeentulotuen maksatusta tapahtui vielä kuntien budjetista.

<sup>189</sup> Kaupunginvaltuusto 14.3.2018 (§ 59).

ARVIOINTIMUISTIO 14.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

**Arvioinnin osakysymykset ovat:**

1. Onko asiakastyöhön ollut käytettävissä aikaisempaa enemmän aikaa?
2. Onko perustoimeentulotuen käsittelyn siirtäminen Kansaneläkelaitokselle parantanut asiakaskokemusta kaupungin sosiaalityössä?

Lisäksi selvitetään, miten toimeentulotuen asiakasmäärät ovat kehittyneet, ja miten toimeentulotuen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle on vaikuttanut toimeentulotuen kustannuksiin (ennen/jälkeen tarkastelu).

Aineistona käytetään muun muassa aiheeseen liittyviä raportteja, tilastoja, haastatteluja ja muuta kirjallista aineistoa. Osakysymyksiin vastataan analysoimalla aineistoa.

**Rajaukset**

Arvioinnissa tarkastellaan perustoimeentulotuen siirtämistä Kansaneläkelaitokselle Helsingin kaupungin näkökulmasta.