

Elina Ahola

## **Kaikki tuet yhdeltä luukulta?**

Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella

## **Kirjoittaja**

Elina Ahola, FM, tutkija  
Kelan tutkimusosasto  
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Työpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)

ISSN 2323-9239

Helsinki 2015

## Sisältö

Tiivistelmä.....	4
Alkusanat .....	5
1 Johdanto .....	6
2 Toimeentulotuen myöntäminen ja tuen eri lajit .....	7
3 Aikaisempaa tietoa tukien saamisen päällekkäisyydestä.....	8
4 Tutkimusaineisto .....	9
5 Tulokset.....	10
5.1 Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen saamisen päällekkäisyys.....	10
5.2 Toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys .....	13
6 Yhteenveto ja pohdinta.....	14
Lähteet.....	15

## Tiivistelmä

Toimeentulotuki on suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän viimesijaisin taloudellinen tuki, joka koostuu perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta, ehkäisevästä toimeentulotuesta ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä toimeentulotuesta. Tällä hetkellä kunnat hoitavat kaiken toimeentulotuen toimeenpanon, mutta perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyy Kelan tehtäväksi vuoden 2017 alussa.

Tässä työpaperissa tarkastellaan Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyyttä vuonna 2012. Mielenkiinnon kohteena on ensinnäkin se, kuinka monet Kelan etuuksien saajat joutuivat turvautumaan toimeentulotukeen. Tavoitteena on siis saada arvio sille, kuinka suuri osuus Kelan asiakkaista joutui ennen vuotta 2017 asioimaan kahden eri viranomaisen kanssa saadakseen toimeentuloa turvaavat etuudet. Toiseksi tarkastellaan sitä, kuinka monelle toimeentulotuen saajalle maksettiin useita toimeentulotuen lajeja saman vuoden aikana. Erityisesti tarkastellaan sitä, kuinka moni perustoimeentulotuen saaja sai myös jotakin muuta toimeentulotuen lajia. Tämän tarkastelun avulla haetaan arviota sille, kuinka suuri osuus toimeentulotuen saajista joutuu edelleen vuonna 2017 ja sen jälkeen asioimaan kahden eri viranomaisen kanssa. Tutkimusaineistona oli niin kutsuttu SISU-rekisteriaineisto, johon yhdistettiin kuukausitasoisia etuustietoja Kelan etuusrekistereistä. Aineiston koko oli noin 800 000 henkilöä.

Kuukausitasoinen tarkastelu osoitti, että noin seitsemän prosenttia Kelan etuuksia saaneista kotitalouksista sai saman kuukauden aikana myös toimeentulotukea vuonna 2012. Kaikista perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista puolestaan noin 42 prosenttia oli sellaisia, jotka olivat saaneet vuoden aikana myös täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea. On huomattava, että täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea saaneiden osuus perustoimeentulotuen saajista tulee luultavasti pienentymään vuoden 2017 alusta lukien jo pelkästään siitä syystä, että osa nyt täydentävään toimeentulotukeen oikeuttavista menoeristä siirtyy perustoimeentulotuen piiriin vuoden 2017 alussa.

**Avainsanat:** etuuksien saamisen päällekkäisyys, Kelan etuudet, toimeentulotuki

## Alkusanat

Tässä työpaperissa tarkastellaan Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyyttä vuoden 2012 aineiston perusteella. Tutkimus perustuu ainutlaatuiseen aineistoon, jonka muodostamista alettiin pohtia kesällä 2014: SISU-mikrosimulointimallin käyttöä varten muodostettuun rekisteriaineistoon, jossa oli jo valmiiksi toimeentulotuen kuukausitasoisia tietoja, päätettiin yhdistää kuukausitasoisia tietoja myös Kelan etuusrekistereistä. Lopullinen tutkimusaineisto kattaa noin 800 000 henkilön toimeentulotukitiedot ja Kelan etuustiedot erikseen kaikkina kuukausina vuonna 2012. Tutkimusaineistoon liittyvissä kysymyksissä minua ovat auttaneet Kelan IT-osasto, erityisesti Timo Pitkonen ja Kristiina Tyrkkö, sekä Tilastokeskuksen tutkijapalvelut. Kiitos.

Aineistosta lasketut ensimmäiset Kelan etuuksien ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä marraskuussa 2012 kuvaavat tulokset julkaistiin Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa 2011–2015 (Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä 2015). Tässä työpaperissa Kelan etuuksien ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä tarkastellaan marraskuun lisäksi myös muina kuukausina, ja samalla myös näitä aiemmin julkaistuja marraskuuta koskevia lukuja on tarkennettu. Lisäksi tässä työpaperissa on mukana tarkastelu eri toimeentulotuen lajien päällekkäisyydestä.

Kiitokset arvokkaista kommentteista kirjoitusprosessin loppusuoralla kollegoilleni Kelassa, erikoistutkija Markku Laadulle ja tutkija Miska Simanaiselle. Kelan tutkimusosaston julkaisutoimitukselle puolestaan kiitos työpaperin nopeasta työstämisestä julkaisuvalmiiksi vuodenvaihteen kynnyksellä.

Tutkimus on osa Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta Eriarvoisuuden torjuminen niukkuuden aikana (päättönumero: 293103).

*Helsingissä 29.12.2015*

*Elina Ahola*

## 1 Johdanto

Suomessa sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanosta huolehtii pääasiassa neljä tahoa: Työeläkelaitokset myöntävät työuraan perustuvia eläkkeitä. Työttömyyskassat maksavat ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa. Kunnat huolehtivat toimeentulotuesta. Kansaneläkelaitos (Kela) huolehtii puolestaan lähes kaikkien muiden sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanosta.

Toimeentulotuki on suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän viimesijaisin etuus, joka on lähtökohtaisesti tarkoitettu tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin (STM 2013). Kiinnostava kysymys onkin, minne etuuksien käyttäjät joutuvat turvautumaan tähän viimesijaiseen turvaan eli missä tilanteissa muut etuudet eivät riitä takaamaan riittävää toimeentuloa. Erityinen mielenkiinto kohdistuu Kelan maksamien etuuksien ja kuntien maksaman toimeentulotuen suhteeseen ja päällekkäiseen käyttöön. Työeläkkeet ja ansiosidonnainen päiväraha eivät Kelan vastaavia etuuksia korkeamman tasonsa vuoksi ole samalla tavalla kiinnostuksen keskiössä.

Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta, ehkäisevästä toimeentulotuesta ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä toimeentulotuesta. Tällä hetkellä näiden kaikkien toimeentulotuen lajien myöntämisestä huolehtivat kunnat. Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi, mutta muiden toimeentulotuen lajien toimeenpano säilyy vuoden 2017 alustakin kunnilla. Perustoimeentulotuen siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 358/2014) nykymuotoisen toimeentulotuen myöntämisen yhtenä epäkohtana on mainittu niin sanottu usean luukun periaate eli se, että asiakkaan on asioitava eri viranomaisten kanssa saadakseen hänelle kuuluvat toimeentuloa turvaavat etuudet. Vaikka vuoden 2017 alusta sekä nykyiset Kelan etuudet että perustoimeentulotuki voidaan hakea Kelasta, kahden eri tahon kanssa asiointi tulee kuitenkin jatkumaan niillä etuuksien saajilla, jotka perustoimeentulotuen lisäksi saavat muita toimeentulotuen lajeja.

Tässä työpaperissa tarkastellaan laajaan rekisteriaineistoon perustuen Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyyttä. Käytetty aineisto on vuodelta 2012. Otsikossa esitettyä kysymystä siitä, saadaanko kaikki tuet yhdeltä luukulta, tarkastellaan kahden eri ajankohdan näkökulmasta. Ensinnäkin tarkastellaan sitä, kuinka suuri osa Kelan eri etuuksia saavista henkilöistä saa toimeentulotukea, eli kuinka moni Kelan asiakas joutuu nykyisin asioimaan kahdella eri luukulla, Kelassa ja toimeentulotuen myöntävässä kunnan sosiaalitoimessa. Toiseksi tarkastellaan sitä, kuinka monille toimeentulotuen saajille maksetaan eri toimeentulotuen lajeja, eli arvioidaan sitä, kuinka moni asiakas joutuisi vuonna 2017 edelleen asioimaan kahdella eri luukulla, perustoimeentulotukea myöntävässä Kelassa ja muita toimeentulotuen lajeja myöntävässä kunnan sosiaalitoimessa.

Työpaperissa kerrotaan aluksi, mitä toimeentulotuen eri lajeilla tarkoitetaan ja mitä menoeriä niillä on tarkoitus kattaa sekä nyt että vuoden 2017 alusta alkaen. Sen jälkeen luodaan katsaus aiempaan tietoon tukien saamisen päällekkäisyydestä. Tämän jälkeen esitellään tässä tutkimuksessa käytettävä aineisto. Sitten on vuorossa tulosten raportointi. Lopuksi pohditaan saatujen tulosten merkitystä.

## 2 Toimeentulotuen myöntäminen ja tuen eri lajit

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu lakiin toimeentulotuesta (L 1412/1997) ja se myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan. Toimeentulotukea voidaan myöntää perustoimeentulotukena, täydentävänä toimeentulotukena, ehkäisevänä toimeentulotukena tai kuntouttavaan työtoimintaan liittyvänä toimintarahana ja matkakustannusten korvauksina.

Toimeentulotuki myönnetään perhekohtaisesti. Perheellä tarkoitetaan yksin elävää henkilöä, yksinhuoltajaa tai avio/avoliitossa elävää pariskuntaa. Alle 18-vuotiaat lapset kuuluvat myös perheeseen. Vanhempiensa kanssa asuvaa vähintään 18-vuotiasta lasta puolestaan kohdellaan toimeentulotukea myönnettäessä omana perheenään, erillään vanhemmistaan. Toimeentulotuki myönnetään aina erikseen myös esimerkiksi samassa taloudessa asuville aikuisille sisaruksille tai ystäville.

Perustoimeentulotuki koostuu perusosasta ja muista perusmenoista. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat muun muassa ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot ja puhelinmenot käytöstä aiheutuvat menot. Perusosan suuruus riippuu perheen aikuisten ja lasten määrästä sekä lasten iästä. Ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan muihin perusmenoihin luetaan asumistukilaisissa (L 938/2014) tarkoitetut asumismenot, taloussähkö, kotivakuutusmaksu sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otetaan puolestaan lasten päivähoitomenot, muut kuin perustoimeentulotuessa huomioitavat asumismenot (esim. muuttoon liittyvät menot tai uuden palovaroittimen hankinta) sekä muut tarpeellisiksi harkitut menot.

Kun perustoimeentulotuen maksatus siirtyy Kelalle vuoden 2017 alusta, muuttuu jonkin verran se, mitä menoja katetaan perustoimeentulotuen muina perusmenoina ja mitkä menot kuuluvat täydentävän toimeentulotuen puolelle. Vuoden 2017 alusta lähtien muuttoon liittyvät menot, lasten päivähoitomenot, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot, etävanhemmalle lapsen tapaamisesta aiheutuvat menot sekä välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot otetaan huomioon muina perusmenoina, ei enää täydentävän toimeentulotuen menoina. Täydentävän toimeentulotuen menoina otetaan vuoden 2017 alusta alkaen siis huomioon jäljelle jäävät muut asumisesta aiheutuvat menot ja muut tarpeellisiksi harkitut menot.

Perheellä on oikeus toimeentulotukeen, jos edellä mainittujen hyväksyttävien menojen määrä (perusosa mukaan luettuna) on suurempi kuin käytettävissä olevien tulojen ja varojen määrä. Toimeentulotukena maksetaan jäljelle jäävä erotus. Ensin arvioidaan oikeus perustoimeentulotukeen ja sen jälkeen täydentävään toimeentulotukeen.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on lain mukaan edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuensaajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin tai ylivelkaantumisesta aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi. Ehkäisevä toimeentulotuki poikkeaa perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta siten, että sitä voidaan myöntää vaikka perheellä ei toimeentulotukilaskelman (hyväksyttävät menot vähennettynä käytettävissä olevien tulojen ja varojen summalla) mukaan olisikaan oikeutta perustoimeentulotukeen tai täydentävään toimeentulotukeen.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä, jonka pääasiallinen tulonlähde on toimeentulotuki, maksetaan toimintarahaa toimeentulotukena toimintaan osallistumisen päiviltä. Lisäksi kaikille työtoimintaan osallistuville, ei vain toimeentulotuen saajille, maksetaan tarvittaessa matkakustannusten korvausta toimeentulotukena.

### **3 Aikaisempaa tietoa tukien saamisen päällekkäisyydestä**

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) julkaisee vuosittain toimeentulotukitilastoa. Tilastosta on vuodesta 2001 lähtien ollut saatavissa tieto tilastovuoden marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulonlähteistä. Vuoden 2012 marraskuussa toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa yleisimmät tulonlähteet olivat asumistuki (71 % kotitalouksista), työmarkkinatuki (39 %), lapsilisät (18 %) ja eläke (12 %) (THL 2014). Tästä tilastosta ei kuitenkaan ole saatavissa tietoa toisin päin eli tietoa siitä, kuinka suuri osuus tietyn etuuden saajista saa toimeentulotukea.

THL:n (aiemmin Stakesin) ja Kelan yhteishankkeet, joissa yhdistettiin toimeentulotukirekisterin ja Kelan etuusrekistereiden tietoja marraskuun lopun poikkileikkaustilanteessa eri vuosina, ovat mahdollistaneet päällekkäisyystarkastelut myös Kelan etuuksien saajamääriin suhteutettuna. Ensimmäinen yhdistelyajankohta oli marraskuu 2000, jolloin esimerkiksi työikäisistä (16–64-vuotiaat) asumistuen saajista toimeentulotukea sai 22 prosenttia, työmarkkinatuen saajista toimeentulotukea sai 34 prosenttia ja peruspäivärahan saajista toimeentulotukeen turvautui 20 prosenttia (Hiilamo ym. 2005). Tuorein rekisteriyhdistely on vuoden 2009 marraskuulta, jolloin työikäisistä asumistuen saajista 21 prosenttia sai toimeentulotukea, työmarkkinatuen saajista toimeentulotuen saajia oli 35 pro-



senttia ja peruspäivärahan saajista toimeentulotukea sai 21 prosenttia (Hannikainen-Ingman ym. 2012). 65 vuotta täyttäneessä väestössä puolestaan asumistuen saajista neljä prosenttia sai toimeentulotukea ja kansaneläkkeen saajista alle prosentti sai toimeentulotukea marraskuussa 2009. Näiden yhdistettyjen rekisteritietojen avulla saadaan siis tarkkaa tietoa päällekkäisyydestä marraskuun tilanteessa, mutta tietoa toimeentulotuen ja Kelan etuuksien saamisen päällekkäisyydestä muina kuukausina ei ole.

Toimeentulotuen eri lajien saajaosuudet saadaan selville jo mainitusta toimeentulotukitilastosta (THL 2014). Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 93 prosenttia oli saanut perustoimeentulotukea, 40 prosenttia täydentävää toimeentulotukea, 10 prosenttia ehkäisevää toimeentulotukea ja viisi prosenttia kuntouttavaan työtoimintaan liittyvää toimeentulotukea vuonna 2012. Toimeentulotukitilastossa ei kuitenkaan raportoida, kuinka moni toimeentulotuen saajista sai useampaa eri toimeentulotuen lajia vuoden 2012 aikana.

## 4 Tutkimusaineisto

Tämän työpaperin analyysien aineistona on niin kutsuttu SISU-rekisteriaineisto, johon on yhdistetty kuukausitasoisia etuustietoja Kelan etuusrekistereistä. Aineisto on vuodelta 2012.

SISU-rekisteriaineisto on Tilastokeskuksessa eri rekistereistä koottu noin 800 000 henkilön tiedot kattava tutkimusaineisto, joka on alun perin muodostettu SISU-mikrosimulointimallin käyttöä varten (ks. Tilastokeskus 2015). Aineisto on 15 prosentin yksinkertainen satunnaisotos Suomessa vakinaisesti vuoden 2012 lopussa asuneista kotitalouksista. Kotitalouskäsite on tässä puhtaasti rekisteripohjainen ja perustuu tietoihin samassa asunnossa asuvista henkilöistä<sup>1</sup>.

SISU-rekisteriaineistossa olevat toimeentulotukitiedot on saatu THL:n toimeentulotukirekisteristä (ks. THL 2013 ja 2014). Rekisteri kattaa kuntien maksaman toimeentulotuen lukuun ottamatta pakolaisille, paluumuuttajille ja turvapaikanhakijoille maksettua, valtion kokonaan korvaamaa toimeentulotukea. Jokaisen tutkimusaineiston henkilön osalta tiedetään, minä kuukausina vuoden aikana hänelle on maksettu toimeentulotukea. Tämä kuukausitasoinen tieto on saatavissa sillä tasolla, onko henkilölle maksettu ylipäättään toimeentulotukea vai ei, eli toimeentulotuen eri lajeilla (perus,

---

<sup>1</sup> Tarkasti ottaen SISU-rekisteriaineiston otantayksikkönä ei ole ollut kotitalous vaan asutokunta. Virallisissa tilastoissa asutokunnalla tarkoitetaan samassa asuinhuoneistossa vakinaisesti asuvia henkilöitä eli kyse on henkilöistä, joille löytyy rekisteristä tieto yksilöidystä asunnosta. SISU-rekisteriaineiston otantakehikossa oli mukana myös asutokuntaväestön ulkopuolinen väestö, kuten sairaalassa pitkään olleet, asunnottomat tai vangit, tulkittuina yhden hengen asutokunniksi. Nämä viralliseen asutokuntaväestöön kuulumattomat henkilöt on kuitenkin jätetty tämän työpaperin analyysien ulkopuolelle. Otannan jälkeen SISU-rekisteriaineiston asutokuntia on edelleen järjestelty uudelleen vastaamaan paremmin kotitalousyksiköjä: kolmen tai useamman aikuisen asutokunnasta, jossa aikuiset eivät ole sukua keskenään (esimerkiksi soluasunnoissa asuvat opiskelijat), on muodostettu jokaisesta aikuisesta oma asutokuntansa. Tästä asutokuntien uudelleenjärjestelystä johtuen tässä työpaperissa puhutaan kotitalouksista asutokuntien sijaan.

täydentävä, ehkäisevä, kuntouttava työtoiminta) ei ole merkitystä. Toimeentulotuen eri lajeihin eriteltynä on kuitenkin saatavissa tietoa siitä, kuinka monena kuukautena ja kuinka paljon euromääräisesti henkilö on saanut toimeentulotukea vuoden aikana. Tämä erittely kattaa toimeentulotuen lajeista perustuen, täydentävän tuen ja ehkäisevän tuen. THL:n toimeentulotukirekisteriin kerätään eriteltynä tietoa myös kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä toimeentulotuesta, mutta tätä tietoa ei ole saatavissa SISU-rekisteriaineistossa. Lisäksi on huomattava, että Ahvenanmaalla perustoimeentulotukea ja täydentävää toimeentulotukea ei erotella toisistaan.

SISU-rekisteriaineistoon yhdistettyjen Kelan etuustietojen osalta tiedetään kunkin etuuden euromäärä kuukausittain. Aineistoa muodostettaessa jokainen etuuserä on pääsääntöisesti otettu mukaan tietyn kuukauden euromäärään sen mukaan, milloin etuus on maksettu asiakkaalle. Takautuvien maksujen tilanteessa tämä tarkoittaa sitä, että maksukuukausi voi olla myöhempi kuin se, mikä kuukauden tilannetta etuuserä koskee. Lähes kaikki Kelan etuudet ovat aineistossa mukana.

Lopullisessa analysoitavassa aineistossa on 391 037 kotitaloutta ja niissä yhteensä 796 952 henkilöä. Analyysien tulokset raportoidaan prosenttiosuuksina.

## 5 Tulokset

### 5.1 Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen saamisen päällekkäisyys

Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen saamisen päällekkäisyyttä tarkasteltiin kahdesta eri suunnasta. Ensinnäkin selvitettiin, kuinka suuri osuus tiettyä Kelan etuutta saaneista kotitalouksista sai samana kuukautena myös toimeentulotukea (taulukko 1, s. 11). Toiseksi tarkasteltiin, kuinka suuri osuus toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai samana kuukautena eri Kelan etuuksia (taulukko 2, s. 12). Toimeentulotuen saamisella tarkoitetaan tässä sitä, että kotitalous on saanut ainakin yhtä toimeentulotukilajia, mutta lajeilla sinänsä ei ollut merkitystä. Tulokset esitetään jokaiselle kuukaudelle erikseen, ja lisäksi on laskettu keskiarvo.

Kaikista Kelan etuuksia saaneista kotitalouksista noin seitsemän prosenttia oli saanut samana kuukautena myös toimeentulotukea. Nämä kotitaloudet joutuivat asioimaan siis sekä Kelan että kunnan sosiaalitoimen kanssa saadakseen kaikki tarvitsemansa etuudet. Toimeentulotuen saanti oli yleisintä yleistä asumistukea saaneissa kotitalouksissa, joista noin 42 prosenttia oli toimeentulotuen piirissä. Seuraavaksi yleisimmin toimeentulotukeen turvautuivat työmarkkinatukea, peruspäivärahaa ja elätustukea saaneet kotitaloudet. Yleisen asumistuen, työmarkkinatuen ja peruspäivärahan kohdalla nähdään, että joulukuussa toimeentulotukea sai selvästi pienempi osuus kotitalouksista kuin muina kuukausina. Tämä johtunee veronpalautuksista, jotka vuonna 2012 maksettiin 5. päivä joulukuuta.

**Taulukko 1.** Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus eri Kelan etuutta saaneista kotitalouksista kuukausittain vuonna 2012, %.

Kelan etuus	Kuukausi												Keski-arvo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Yleinen asumistuki	40,5	42,3	43,6	41,8	43,3	43,8	43,0	43,3	41,8	42,9	42,1	36,4	42,1
Eläkkeensaajan asumistuki	5,8	6,0	6,4	6,2	6,5	6,6	5,9	6,2	5,9	6,5	6,6	6,2	6,2
Peruspäiväraha	20,5	20,7	21,7	20,1	21,1	21,3	20,8	20,8	19,9	20,2	19,6	15,2	20,2
Työmarkkinatuki	31,0	32,0	32,7	31,6	32,7	33,7	32,8	32,9	31,9	33,3	32,2	27,3	32,0
Sairauspäiväraha	7,5	8,1	8,5	8,3	8,3	9,1	8,8	8,0	7,9	8,2	7,8	8,0	8,2
Kuntoutusraha	10,7	11,1	11,4	11,0	10,2	11,1	11,3	12,3	10,5	10,8	12,1	9,8	11,0
Vanhempainpäiväraha	4,5	5,1	5,5	4,9	5,4	4,9	4,8	5,1	5,2	5,4	5,1	4,3	5,0
Kotihoidon tuki	6,8	7,5	8,1	7,5	7,9	8,1	7,5	8,0	8,2	8,7	8,3	6,8	7,8
Osittainen hoitoraha	0,1	0,3	0,4	0,2	0,4	0,2	0,5	0,7	0,7	0,3	0,3	0,2	0,4
Erityishoitoraha	4,1	2,9	0,0	2,9	3,1	0,0	5,3	2,3	1,2	2,0	2,8	1,2	2,3
Lapsilisä	4,0	4,3	4,6	4,3	4,5	4,7	4,4	4,5	4,4	4,6	4,5	4,0	4,4
Elatustuki	14,7	15,6	16,4	15,5	16,3	16,9	16,3	16,7	16,1	17,0	16,3	14,2	16,0
Kansaneläke, vanhuuseläke	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9
Kansaneläke, työkyvyttömyyseläke /kuntoutustuki	5,8	6,4	6,7	6,5	6,9	7,0	6,1	6,6	6,1	6,8	6,8	6,6	6,5
Kansaneläke, työttömyyseläke	0,7	0,7	0,9	1,1	1,0	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1	0,8	1,0
Eläkkeen lapsikorotus	9,4	11,2	10,8	10,8	10,3	11,7	9,3	10,5	9,9	10,9	11,6	10,7	10,6
Rintamalisät	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Takuueläke	5,9	6,7	6,6	6,4	6,8	6,9	6,2	6,5	6,2	6,8	6,8	6,7	6,5
Leskeneläke	4,1	3,7	4,9	4,3	4,9	4,1	3,6	4,0	3,0	4,9	3,6	3,9	4,1
Lapseneläke	5,7	6,2	7,1	6,8	7,6	8,1	7,2	7,2	6,4	8,2	7,6	7,1	7,1
Opintoraha	4,5	5,0	5,3	5,3	5,9	4,2	3,4	5,4	5,3	5,9	5,9	5,1	5,1
Asumislisä	4,0	4,6	4,8	4,9	5,5	4,1	2,9	4,9	4,4	5,1	5,1	4,3	4,6
Sotilasavustus	8,5	5,5	4,9	5,2	3,7	6,6	11,6	6,1	3,0	4,9	4,6	3,3	5,7
Vammaistuet	3,0	3,1	3,3	3,2	3,4	3,4	3,1	3,2	3,0	3,2	3,2	3,0	3,2
Ainakin yksi eo. etuuksista	6,3	6,7	7,0	6,8	7,1	7,5	7,3	7,3	6,7	7,0	7,0	6,2	6,9

**Taulukko 2.** Eri Kelan etuutta saaneiden kotitalouksien osuus toimeentulotukea saaneista kotitalouksista kuukausittain vuonna 2012, %.

Kelan etuus	Kuukausi												Keski-arvo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Yleinen asumistuki	68,4	68,3	68,7	69,6	69,7	67,2	68,9	69,5	70,8	69,9	70,5	69,9	69,3
Eläkkeensaajan asumistuki	8,4	8,3	8,5	8,6	8,8	8,5	8,0	8,4	8,5	9,0	9,3	9,9	8,7
Peruspäiväraha	5,0	5,1	5,3	4,9	4,9	4,2	4,3	4,7	4,5	4,6	4,6	4,0	4,7
Työmarkkinatuki	36,9	36,5	36,6	36,2	36,4	34,4	35,1	36,5	36,8	37,7	37,1	35,4	36,3
Sairauspäiväraha	4,2	4,4	4,8	4,3	4,3	4,3	4,2	4,3	3,9	4,4	4,4	4,3	4,3
Kuntoutusraha	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,6	0,7	0,8	1,1	1,3	0,9	0,9
Vanhempainpäiväraha	2,4	2,5	2,6	2,2	2,5	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4	2,0	2,4
Kotihoidon tuki	4,2	4,5	4,7	4,6	4,8	4,8	4,8	4,9	4,8	4,8	4,7	4,6	4,7
Osittainen hoitoraha	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Erityishoitoraha	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lapsilisä	22,4	22,7	23,0	22,7	22,6	22,2	21,8	22,5	23,3	23,3	22,8	22,9	22,7
Elastus tuki	9,6	9,6	9,7	9,6	9,6	9,4	9,5	9,8	10,0	10,0	9,8	9,8	9,7
Kansaneläke, vanhuuseläke	3,0	2,9	3,0	3,1	3,0	3,0	2,9	3,1	3,1	3,3	3,3	3,5	3,1
Kansaneläke, työkyvyttömyyseläke /kuntoutustuki	7,7	8,0	8,0	8,1	8,2	8,0	7,3	7,8	7,6	8,1	8,2	9,0	8,0
Kansaneläke, työttömyyseläke	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Eläkkeen lapsikorotus	1,2	1,3	1,2	1,3	1,1	1,2	1,0	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,2
Rintamalisät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Takuueläke	4,9	5,3	5,0	5,1	5,1	5,0	4,7	4,9	5,0	5,2	5,3	6,0	5,1
Leskeneläke	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Lapseneläke	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	0,9
Opintoraha	9,0	9,5	9,5	9,8	10,3	1,2	0,6	1,3	9,8	10,8	10,7	10,4	7,7
Asumislisä	5,2	5,5	5,5	5,7	6,0	0,9	0,4	0,8	5,2	5,9	6,0	5,6	4,4
Sotilasavustus	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,7	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3
Vammaistuet	6,3	6,3	6,4	6,6	6,6	6,4	6,1	6,3	6,4	6,5	6,7	7,3	6,5
Ainakin yksi eo. etuuksista	91,5	91,4	92,0	92,4	92,8	86,0	86,5	87,9	92,7	93,1	93,7	93,5	91,1

Veronpalautukset otetaan toimeentulotukilaskelmassa huomioon tulona. Kunnilla on tosin vaihtelevia ohjeistuksia siitä, otetaanko veronpalautukset tulona huomioon kokonaan vai vasta tietyn euron määrän jälkeen. Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin vuoden 2012 toimeentulotukiohjeen mukaan veronpalautukset huomioidaan tulona 85 euron ylittävältä osalta (Toimeentulotukiohje Jyväskylän kaupungissa 1.1.2012 alkaen). Sotilasavustuksen saajien kotitaloudet turvautuivat toimeentulotukeen eniten tammi- ja heinäkuussa. Nämä olivat varusmiespalveluksen aloittamiskuukaudet vuonna 2012.

Kun tarkastellaan päällekkäisyyttä toisesta suunnasta, nähdään, että lähes kaikki toimeentulotuen saajat olivat myös Kelan asiakkaita: noin 91 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai jotakin Kelan etuutta samana kuukautena. Yleisimmät Kelan etuudet olivat yleinen asumistuki (69 % toimeentulotukea saaneista kotitalouksista), työmarkkinatuki (36 %) ja lapsilisä (23 %). Eri kuukausien välillä huomattavia eroja prosenttiosuuksissa oli vain opintorahan ja asumislisän osalta, joiden kohdalla kesäkuukaudet (kesä-, heinä- ja elokuu) erosivat muista. Noin yhdeksän prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista ei siis saanut mitään Kelan etuutta samana kuukautena, kun heille maksettiin toimeentulotukea. Näissä kotitalouksissa tulonlähteenä saattoi olla esimerkiksi palkkatulo, mutta vuoden 2012 toimeentulotukitilaston (THL 2014) tietoihin nojautuen voidaan olettaa, että suurin osa näistä kotitalouksista oli toimeentulotukea lukuun ottamatta kokonaan tulottomia. Toimeentulotukitilaston mukaan vuoden 2012 marraskuussa toimeentulotukea saaneista kotitalouksista tulottomia oli kahdeksan prosenttia.

## **5.2 Toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys**

Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ryhmiteltiin seitsemään ryhmään sen mukaan, mitä toimeentulotulotuen lajeja he olivat saaneet vuoden 2012 aikana (taulukko 3, s. 14). Toimeentulotuen lajeista mukana olivat perustoimeentulotuki, täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvää toimeentulotukea ei voitu ottaa mukaan, sillä tietoa siitä ei ollut saatavissa käytössä olleessa tutkimusaineistossa. Analyysin ulkopuolelle jätettiin myös Ahvenanmaalla asuneet toimeentulotukea saaneet kotitaloudet (tutkimusaineistossa 56 kappaletta), sillä Ahvenanmaalla toimeentulotukea ei eritellä perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen.

Noin 56 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista oli saanut vain perustoimeentulotukea. Kotitalouksista 31 prosenttia oli saanut perustoimeentulotukea ja täydentävää toimeentulotukea, kolme prosenttia puolestaan perustoimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea. Viisi prosenttia kotitalouksista oli saanut kaikkia kolmea tukilajia saman vuoden aikana. Noin 42 prosenttia

perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai siis saman vuoden aikana myös täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea. Pelkästään täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea oli saanut vajaa viisi prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista.

**Taulukko 3.** Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet toimeentulotuen lajien mukaan vuonna 2012.

Toimeentulotuen laji	Osuus toimeentulotukea saaneista kotitalouksista, %
Vain perustoimeentulotuki	55,6
Perustoimeentulotuki ja täydentävä toimeentulotuki	30,9
Perustoimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki	3,3
Perustoimeentulotuki, täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki	5,3
Vain täydentävä toimeentulotuki	3,1
Täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki	0,3
Vain ehkäisevä toimeentulotuki	1,5
Yhteensä	100,0

## 6 Yhteenveto ja pohdinta

Tässä työpaperissa on haettu vastausta kysymykseen siitä, kuinka monet asiakkaat joutuvat asioimaan kahden eri viranomaisen, Kelan ja kunnan sosiaalitoimen, kanssa saadakseen tarvitsemansa sosiaaliturvaetuudet – nyt ja perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Tutkimuksessa käytössä olleen vuoden 2012 aineiston perusteella saatiin arvio, jonka mukaan ennen vuonna 2017 toteutuvaa perustoimeentulotuen Kela-siirtoa noin seitsemän prosenttia Kelan etuuksia saavista kotitalouksista joutuu turvautumaan toimeentulotukeen eli asioimaan siis sekä Kelan että kunnan sosiaalitoimen luukulla. Toisesta suunnasta katsottuna tulos voidaan esittää niin, että vain alle 10 prosenttia toimeentulotuen saajista ei ollut Kelan asiakkaita toimeentulotukea saadessaan. Näin ollen voidaan sanoa, että vain harvalle nykyiselle toimeentulotuen saajalle Kela on uusi asiointitaho perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen vuoden 2017 alussa.

Kelan etuuksien ja toimeentulotuen saamisen päällekkäisyydestä saadut tulokset ovat hyvin lähellä vuoden 2012 toimeentulotukitilastosta (THL 2014) saatavia tuloksia koskien toimeentulotuen saajien tulonlähteitä. Vuoden 2009 marraskuuta koskevat, Kelan ja THL:n rekisterien yhdistelyn tuloksena saadut päällekkäisyystiedot koskien Kelan etuuksia saaneiden toimeentulotuen käyttöä (Hanikainen-Ingman ym. 2012) eroavat puolestaan hieman nyt saaduista tuloksista. Vuoden 2009 marraskuussa työikäisistä asumistuen saajista 22 prosenttia sai toimeentulotukea, mutta vuoden 2012 marraskuussa asumistukea saaneista kotitalouksista toimeentulotukea sai 42 prosenttia. Tähän vai-

kuttaa paitsi se, että nyt tarkasteltiin koko väestöä ja vuotta 2009 koskevassa selvityksessä työikäisiä, myös se, että tässä työpaperissa päällekkäisyystarkastelu on tehty kotitaloustaasolla mutta aiemmassa selvityksessä henkilötasolla.

Kun perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksatus siirtyvät kunnilta Kelaan vuoden 2017 alussa, yhden luukun periaate ei toteudu kaikissa tilanteissa senkään jälkeen, sillä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen jää edelleen kuntien sosiaalitoimien vastuulle. Vuoden 2012 aineiston perusteella noin 42 prosenttia perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai saman vuoden aikana myös täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea. Ei kuitenkaan voida sanoa, että kaikki nämä kotitaloudet tulevat asioimaan vuoden 2017 alun jälkeen kahdella luukulla, sillä samalla kun perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan, myös jotkin nyt täydentävään toimeentulotukeen tällä hetkellä kuuluvat menoerät siirretään osaksi perustoimeentulotukea.

Tässä työpaperissa käytetty aineisto on ainutlaatuinen, sillä se on mahdollistanut ensimmäistä kertaa Kelan etuuksien ja toimeentulotuen saamisen päällekkäisyyden tarkastelun kuukausitasolla koko Suomen osalta ja koko vuoden ajalta. Tämä on parannus esimerkiksi Hannikainen-Ingmanin ym. (2012) tutkimukseen, jossa päällekkäisyystarkastelu tehtiin vain marraskuun tilanteessa. Päällekkäisyystarkasteluista seuraava askel olisi selvitys siitä, miten Kelan etuudet ja toimeentulotuki mahdollisesti vuorottelevat: onko esimerkiksi niin, että kun asiakas lakkaa saamasta jotakin tiettyä Kelan etuutta, hänellä on suuri riski siirtyä toimeentulotuen piiriin. Tässä työpaperissa käytettävän aineiston avulla voidaan saada tähän tutkimuskysymykseen joitakin alustavia vastauksia, mutta tarkempi analyysi vaatisi useamman vuoden seuranta-aineiston.

## Lähteet

Hannikainen-Ingman K, Hiilamo H, Honkanen P, Kuivalainen S, Moisio P. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33, 2012. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/29197>>.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Hiilamo H, Hytti H, Takala P. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 938/2014 Laki yleisestä asumistuesta.

Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 1/2015. Saatavissa: <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-419-9>>.

STM. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 4, 2013. Saatavissa: <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3385-9>>.

THL. Ohjeita tietojen antamisesta toimeentulotuen vuositilastoa 2012 varten. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.

THL. Toimeentulotuki 2012. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, SVT, 2014. Saatavissa: <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201401221240>>.

Tilastokeskus. SISU-malli. Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin. Helsinki: Tilastokeskus, 28.5.2015. Saatavissa: <[http://tilastokeskus.fi/tup/mikrosimulointi/kayttajan\\_opas.html](http://tilastokeskus.fi/tup/mikrosimulointi/kayttajan_opas.html)>.

Toimeentulotukiohje Jyväskylän kaupungissa 1.1.2012 alkaen.