

MADALTUIKO ASIOINTIKYNNYS? PERUSTOIMEENTULOTUKIASIAKKUUS HELSINGISSÄ ENNEN JA JÄLKEEN KELA-SIIRRON

Tuija Korpela: YTM, tutkija, Kelan tutkimus

Hanna-Mari Heinonen: YTM, tutkija, Kelan tutkimus

Markku Laatu: VTL, erikoistutkija, Kelan tutkimus

*tuija.korpela@kela.fi; hanna-mari.heinonen@kela.fi;
markku.laatu@kela.fi*

Janus vol. 32 (2) 2024, 151–169

Tiivistelmä

Perustoimeentulotuki siirrettiin kunnista valtakunnallisesti toimivan Kelan toimeenpantavaksi vuonna 2017. Artikkelissa tarkastellaan, miten toimeenpanossa tapahtunut muutos heijastui tuen hakemiseen, saamiseen ja tukikuukausien määrään Helsingissä. Tarkastelu perustuu kattavaan rekisteriaineistoon vuosilta 2011–2019, ja muutoksia tarkastellaan iän, sukupuolen, siviilisäädyn, kansalaisuuden, tulotason ja muiden Kelan etuuksien saamisen mukaan. Tulokset osoittavat perustoimeentulotuen hakemisen yleistyneen uudistuksen jälkeen kaikissa ryhmissä. Myös tuen saaminen yleistyi joidenkin ryhmien osalta. Erityisesti Kelan etuuksia aiemmin saaneet, nuoret ja muut kuin Suomen kansalaiset hakivat ja saivat tukea Kelasta yleisemmin kuin kaupungin sosiaalitoimesta. Tuen saannin kesto lyheni lähes kaikissa ryhmissä ja varsinkin 65 vuotta täyttäneiden tuensaajien joukossa. Tutkimuksen perusteella kynnys asioida toimeentulotukiasioissa Kelassa on ainakin Helsingissä selvästi matalampi kuin sosiaalitoimessa.

JOHDANTO

Toimeentulotuki toimii viimesijaisena turvana, johon yksilöt ja perheet voivat turvautua, jos he eivät tule toimeen muilla tuloillaan tai varallisuudellaan. Toimeentulotuki koostuu perustarpeiden kattamiseksi tarkoitettusta perustoimeentulotuesta, sekä erityisempiin tarpeisiin myönnettävistä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Vuonna 2017 perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi kunnilta Kelaan. Uudistuksessa tukea koskevan lainsäädännön peruselementit säilyivät ennallaan ja toimeentulotuki jäi edelleen kokonaisuudessaan osaksi sosiaalihuoltoa. Uudistuksella tavoiteltiin kuitenkin muutoksia tuen hakemiseen ja

toimeenpanoon sekä tätä kautta myös tuen saamiseen. Siirron toivottiin esimerkiksi edistävän kansalaisten yhdenvertaisuutta sekä tuen hakuprosessin että tuen myöntöperiaatteiden yhtenäistyessä. Lisäksi uudistuksen ajateltiin madaltavan kynnystä hakea perustoimeentulotukea silloin kun sille on tarvetta ja sujuvoittavan asiointiprosessia myös ensisijaisten etuuksien hakemisen osalta. (HE 358/2014; Korpela ym. 2020a.)

Positiivisten vaikutusten lisäksi toimeenpanijan vaihdoksen pelättiin kuitenkin hankaloittavan niiden tuen saajien tilannetta, joilla on vaikeuksia asioida itsenäisesti, ja jotka tarvitsevat myös muuta kuin rahallista tukea (Blomgren ym. 2016, 161–163).

 Janus

 VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALLT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

Siirrosta päätettäessä eduskunta edellytti, että ”uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen keston ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisenä etuutena” (HE 358/2014, Lausuma 1). Uudistuksen seurauksia onkin tutkittu jo runsaasti niin asiakkaiden kuin tuen toimeenpanijoidenkin näkökulmasta (ks. esim. Korpela ym. 2020b). Toistaiseksi ei kuitenkaan ole tuotettu yksityiskohtaista etuus- ja asiointitietojärjestelmistä kerättyä tietoa siitä, miten tuen hakeminen ja saaminen ja tuen saannin kesto on uudistuksen yhteydessä muuttunut eri väestöryhmissä (ks. kuitenkin esim. Tanhua & Kiuru 2020).

Tässä tutkimuksessa yhdistämme Helsingin kaupungin sosiaalihuollon asiakasrekisteritietoja Kelan rekisteritietoihin ja selvitämme, miten tuen hakeminen, saaminen ja sen kesto muuttuivat Helsingissä uudistuksen yhteydessä. Tutkimuksessa tarkastellaan ensimmäistä kertaa tuen hakemisesta tapahtuneita muutoksia ja se tuottaa uutta tietoa tuen hakemisesta ja saamisesta eri väestöryhmissä.

TOIMEENTULOTUEN HAKEMISEEN VAIKUTTAVAT RAKENTEELLISET JA YKSILÖLLISET TEKIJÄT

Koska perustoimeentulotuessa on kyse viimesijaisesta tukimuodosta, jonka tarkoitus on mahdollistaa inhimillisen elämän perusedellytykset, on erityisen tärkeää, että tukea saavat kaikki siihen

oikeutetut ihmiset. Käytännössä asia ei kuitenkaan ole itsestään selvä.

Wim van Oorschotin (1991; 1998) mukaan sosiaaliturvan tarpeessa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista voivat rajoittaa monenlaiset etuusjärjestelmään, sitä toimeenpanevaan hallintoon ja asiakkaiden yksilöllisiin ominaisuuksiin liittyvät tekijät. Etuusjärjestelmätason rajoitteita tuen hakemiselle ovat muun muassa monet ja monimutkaiset tukea koskevat säännöt; tuen saamiskriteerien epäselvyys; sekä sen tarveharkintaisuus ja kohdentuminen sellaisille ryhmille, joita kohtaan yhteiskunnassa on kielteisiä ennakkoluuloja (van Oorschot 1991). Tuen hakemisen monimutkaisuus ja leimaavuus voivat muodostaa ensimmäisen kynnyksen jo ennen kuin tuen tarpeessa oleva henkilö edes hakee tukea (Määttä 2012, 125).

Toimeentulotukijärjestelmään liittyvät esteet johtuvat pitkälti tuen viimesijaisuudesta. Perustoimeentulotuen hakijan pitää tehdä tarkasti selkoa tuloistaan, omaisuudestaan ja menoistaan. Tuen laskennassa huomioitavat tulot ja hyväksyttävät menot on kirjoitettu lakiin, mutta esimerkiksi niiden kohtuullisuuden arviointi on jätetty viimekädessä hakemuksen käsittelijän tehtäväksi, mikä lisää tuen lakiin perustuvien saamiskriteereiden tulkinnanvaraisuutta ja siten myös tuen monimutkaisuutta.

Oorschotin (1991) jaottelun mukaan hallinnollisen toimeenpanon tasolla tuen hakemista (ja saamista) voivat rajoittaa kohtuullisuuden arvioinnin lisäksi esimerkiksi hakijoiden epäasianmukainen kohtelu, vaillinainen tiedon ja neuvojen antaminen, hakulomakkeiden monimutkaisuus ja päätöksenteon

huono laatu. Myös Anne Määttä (2012, 125) nostaa tuen saajan ja tukea käytännössä toimeenpanevien virkailijoiden välisen vuorovaikutuksen ja siihen vaikuttavat tekijät mahdolliseksi kynnykseksi oikeuksien toteutumiselle.

Toimeenpanojärjestelmän valmius koostuu monista asioista, kuten viranomaisyhteistyön sujuvuudesta; palvelujen saavutettavuudesta; asiointiväylien monipuolisuudesta; verkkopalvelujen ja asiakastietojärjestelmien teknisestä laadusta; hakemusten käsittelyn nopeudesta sekä työntekijöiden sosiaalilainsäädännön tuntemuksesta, arvo maailmasta, yleisestä palvelualltiudesta ja kyvystä tunnistaa tuen tarpeessa olevat ja heidän erilaiset elämäntilanteensa.

Kolmas taso, jolla hakemisen esteitä voidaan van Oorschotin (1991) mukaan tarkastella on yksilötaso. Yksilötason esteiksi on tunnistettu riittämätön tai väärä tieto tuesta, sen saamiskriteereistä ja hakuprosessin vaiheista (informaatioon liittyvät esteet); tuen saamista varten tarvittavien tietojen kokoamisen ja tuen hakemisen vaikeus (hakuprosessiin liittyvät esteet); nöyryytyksen ja stigman pelko; tuen tarvitsemiseen ja sen hyväksyttävyyteen liittyvät asenteet (psykologiset ja sosiaaliset esteet) sekä kokemus tuen saamisen pienestä todennäköisyydestä tai sen tarjoamasta vähäisestä hyödystä suhteessa sen hakemisen vaivaan (van Oorschot 1991; Hernanz ym. 2004; Janssens ym. 2021). Merkittäviksi esteiksi toimeentulotuen hakemiselle ovat osoittautuneet erityisesti tiedon hankkimiseen sekä hakuprosessin eri vaiheiden toteuttamiseen liittyvät esteet (Goedemé ym. 2022).

Kaikkiaan tuen hakeminen on monitahoinen ja vuorovaikutuksellinen prosessi, johon vaikuttavat lainsäädännön kautta etuuksille määritellyt kriteerit, niiden toteuttamista soveltava hallinnollinen toimeenpano sekä ihmisten tuen hakemiseen liittyvät kognitiiviset taidot, kokemukset ja asenteet.

Hakemista koskevien kynnysten muodostumisessa etuusjärjestelmää kehittävien ja etuuksien toimeenpanoa toteuttavien instituutioiden käytännöllä on keskeinen rooli. Institutionaalisten käytäntöjen kohdalla voidaan puhua myös järjestelmän harjoittamasta poiskäännäntämisestä. Poiskäännäntäminen tarkoittaa monenlaista ihmisten käyttäytymisen aktiivista, joskaan ei välttämättä tarkoituksellista ohjaamista siten, että asiakkaiden pääsy omiin oikeuksiinsa vaikeutuu. (ks. Hänninen 2007.) Äärimmillään poiskäännäntäminen voi olla sitä, että järjestelmä jättää tietoisesti ottamatta vastuuta asiakkaistaan (Pohjola 2002, 47). Tällöin asiakkaan avun tarve sivuutetaan ja hänet jätetään yksin huolehtimaan ongelmistaan (ks. esim. Hänninen & Karjalainen 2007, 170–171). Hienovaraisempi poiskäännäntämis muoto on esimerkiksi ongelmien siirtäminen toiselle organisaatiolle (emt. 169–170).

Poiskäännäntämiskokemusten taustalta voi löytyä sekä järjestelmän rakenteellisiin ominaisuuksiin että esimerkiksi työntekijöiden asenteisiin liittyviä syitä (poiskäännäntämis mekanismeista tarkemmin ks. Määttä 2012). Jo sosiaaliset oikeudet itsessään voidaan määritellä siten, että julkinen valta pyrkii minimoimaan oman vastuunsa ja siten, että ihmisiä pyritään kannustamaan ja aktivoimaan auttamaan itse itseään.

Seuraavaksi tarkastelemme, minkälaisia muutoksia perustoimeentulotuen toimeenpanossa tapahtui tuen Kela-siirron yhteydessä ja kuvaamme sen oletettuja ja jo todettuja vaikutuksia tuen hakemalattiuteen. Pääpaino on tuen toimeenpanoa koskevissa asiointikynnyksissä, mutta sivuamme osin myös etuusjärjestelmään ja yksilöön liittyviä esteitä ja niissä tapahtuneita muutoksia.

KELA-SIIRRON AIHEUTTAMAT MUUTOKSET TUEN TOIMEENPANOSSA

Perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskevan lakimuutoksen tavoitteena ei ollut hallituksen esityksen (HE 358/2014, 15) mukaan muuttaa toimeentulotuen roolia sosiaaliturvajärjestelmässä. Lainsäädäntöön ehdotetut muutokset olivat toimeenpanijan muutoksen lisäksi melko pieniä: tiettyjä aiemmin täydentävään toimeentulotukeen kuuluneita kuluja siirrettiin perustoimeentulotuen piiriin, ja määriteltiin Kelan ja kuntien välistä työnjakoa ja yhteistyötä koskevia vastuita (HE 358/2014; HE 217/2016). Toisaalta viimesijaisen tuen yhden osan siirtäminen kuntien sosiaalityön yhteydestä valtaosaa muista sosiaaliturvan rahaetuuksista toimeenpanevan Kelan vastuulle voidaan nähdä myös suurempana järjestelmätason muutoksena, koska perustoimeentulotuen suora yhteys sosiaalityöhön katkesi ja tuen kokonaisuus jakautui kahdelle eri logiikalla toimivalle toimijalle.

Ennen kaikkea perustoimeentulotuen Kela-siirrossa oli kuitenkin kysymys toimeenpanijan vaihdoksesta, jossa siirryttiin perustoimeentulotuen toimeenpanossa monen kunnan vaihtelevista käytännöistä yhden valtakun-

nallisen toimijan malliin. Uudistuksen yhteydessä tuen hakemisessa ja sen toimeenpanon käytännöissä tapahtui samalla muutoksia, joilla on ollut erilaisia – ja jossain tapauksissa myös eri väestöryhmien kohdalla erisuuntaisia – vaikutuksia tuen hakemisen kynnyksiin ja ihmisten mahdollisuuksiin päästä omiin oikeuksiinsa.

Ensinnäkin Kela-siirto on yhtenäistänyt tukikäsitteitä koskevia ohjeistamiskäytäntöjä. Kelan perustoimeentulotukityötä tekevät ratkaisuasiantuntijat toimivat keskitetysti hallinnoidun ohjeistuksen varassa, mikä oletettavasti on vähentänyt lainsäädännön tulkintaan ja samalla tuen myöntämiskäytäntöihin liittyviä eroja eri alueilla. Tämän myötä todennäköisesti osalle kansalaisista tuen piiriin pääsy on vaikeutunut, osalle taas helpottunut. (Korpela ym. 2020a, 19; VTV 2020.)

Kela-siirto on myös parantanut mahdollisuuksia hyödyntää toimeentulotukiasiakkaiden toimeentuloturva koskevia asiakastietoja. Kelassa on kuntia kehittyneempi, kattavampi ja reaaliaikaisempi asiakastietojärjestelmä, joka välittää paremman kokonaiskuvan asiakkaiden koko toimeentuloturvasta (Heinonen & Laatu 2020a). Perustoimeentulotuen hakemisen yhteydessä on Kela-siirron jälkeen ollut mahdollista aiempaa helpommin selvittää, onko asiakkaalla oikeus ensisijaisiin sosiaaliturvaetuuksiin, jotka ovat kenties jääneet hakematta (Laatu ym. 2020, 125; Korpela & Raittila 2020, 388). Toisaalta myös ensisijaisia etuuksia jo saaneiden on siirron jälkeen ollut helpompaa hakea perustoimeentulotukea täydennyksenä tuloilleen. Uudistuksen on toivottu näin vähentävän sekä ensi-

sijaisten etuuskien että perustoimeentulotuen alikäyttöä – eli tilannetta, jossa tukeen oikeutettu henkilö ei hae tai saa tukea – mutta myös toimeentulotuen epätarkoituksenmukaista saamista (ns. ylikäyttöä) niissä tilanteissa, joissa sen saaja ei ole hakenut ensin ensisijaisia etuuksia. Tämän on toivottu turvaavan sen, että asiakkaat saavat juuri ne tuet, joihin he ovat kulloinkin oikeutettuja (Korpela & Raittila 2020; VTV 2020).

Vaikka tietojen löytyminen yhdestä paikasta on vähentänyt asiakkaiden tarvetta asioida toimeentuloasioissaan useammalla eri viranomaisella, toimeentulotuen toimeenpanojärjestelmän kokonaisuus on hajautunut uudistuksessa Kelan ja kuntien yhteistoimintaa edellyttäväksi työksi. Nykytilanteessa viranomaisten välisen yhteistyön toimivuus koskee erityisesti niitä asiakkaita, jotka tarvitsevat perustoimeentulotuen lisäksi täydentävää tai ehkäisevää tukea tai muuta kuin rahallista tukea. Varsinkin uudistuksen jälkeisinä ensimmäisinä vuosina Kelan ja kuntien välisen yhteistyön toimivuudessa on ollut havaittavissa alueellisia eroja ja ongelmia (Blomgren ym. 2020; Näätänen 2020; Turkia 2021), jotka ovat saattaneet heijastua myös tuen hakemiseen ja saamiseen (ks. van Oorschot 1991). Uudistuksen jälkeen yhteistyötä on kehitetty muun muassa osana PRO SOS-hanketta (Zechner & Paavola 2020; Turkia 2021).

Yhtenä Kela-siirron perusteena pidettiin sitä, että Kela on tehokas etuuskien toimeenpanija. Tehokkuuden käänköpuolena voidaan kuitenkin pitää toimeenpanon kasvottomuutta. Tuen hakijaa kannustetaan Kelassa mielellään asioimaan verkossa tai puhelimitse koh-

taamatta Kelan toimihenkilöä kasvokkain. Kelan ratkaisuasiantuntijat tekevät toimeentulotukiratkaisuja sähköisen järjestelmän työjonoista, joka mahdollistaa eri puolilta Suomea tulevien hakemusten käsittelyn, ja myös päätösten antamisen ilman asiakkaiden kohtaamista. (Heinonen & Laatu 2020a, 263–264.) Kasvottomuuden positiivisena puolena voi pitää sitä, että asioimista Kelan kanssa on pidetty vähemmän leimaavana kuin asioimista kunnan sosiaalitoimen kanssa (Blomgren 2016; Näätänen 2020). Se on voinut madalta hakukynnystä vähentämällä sekä tuen tarvitsijoiden että muiden kansalaisten kielteisiä asenteita tuen hakemista kohtaan (ks. esim. Kallio ym. 2020).

Toisaalta kasvottomuus merkitsee samalla sitä, että asiakkaiden ja työntekijöiden vuorovaikutus on vähäistä tai olematonta, ja sen myötä myös työntekijän ymmärrys asiakkaan elämäntilanteesta on mahdollisesti heikentynyt. Liioin tuen myöntämistä koskevassa harkinnassa ei enää Kela-siirron jälkeen ole samassa määrin hyödynnettävissä sitä kokemuksellista tietopohjaa, joka kuntien sosiaalialan ammattilaisille oli muodostunut toimeentulotukea hakkevista asiakkaista. Tämän myötä ovat myös virheelliset ja asiakkaan kannalta katsottuna kohtuuttomat ratkaisut voineet yleistyä. Esimerkiksi perusosan alentamisia ketjutettiin Kela-siirron alkuvaiheessa vastoin lakia (Veilahi 2020). Tällainen päätöksenteko voi liittyä muun muassa harkinnan aiempaa tiukempaan ohjeistukseen, kiireestä johtuvan harkinnan puutteisiin tai suurempaan etäisyyteen asiakkaista (emt), mutta myös Kelan toimihenkilöiden tiukempaan asenteeseen toimeentulotukiasiakkaita kohtaan (ks. Blomberg

ym. 2016). Kaikkiaan kasvottomuus on siis voinut tilanteesta riippuen sekä vähentää että lisätä hakijoiden epäasianmukaista kohtelua, jota on pidetty yhtenä mahdollisena hakemisen esteenä (vrt. van Oorschot 1991) ja poiskäännyttävänä elementtinä (Määttä 2012, 125–126).

Hakemisen esteenä voi toimia myös hakulomakkeiden monimutkaisuus. Kelassa on kiinnitetty paljon huomiota hakulomakkeiden ja etuusviestinnässä käytetyn kielen selkeyttämiseen (Lehtinen 2021; Viinikka 2022). Tuen hakijat kaipaavat kuitenkin edelleen usein konkreettista apua hakemusten täyttämässä ja päätösten tulkinnessa. Kelan toimihenkilöitä työllistää se, että itsenäinen verkkoasiointi on haasteellista osalle asiakkaista ja siksi hakemuksia täytetään verkossa puutteellisesti. (ks. Heinonen & Laatu 2020a.) Koska Kelassa on kannustettu asiakkaita asiomaan omatoimisesti verkossa ja vähennetty asiointipisteitä, myös sosiaalityöntekijöiden aikaa on mennyt paljon asiakkaiden tukiasioiden selvittelyyn (Blomgren & Saikkonen 2018a).

Niin Kelan toimihenkilöt kuin sosiaalialan ammattilaisetkin ovat olleet huolissaan erityisesti niistä asiakkaista, joilla on heikoimmat asiointivalmiudet tai rahan tarpeen lisäksi muunlaista tuen ja avun tarvetta. Esimerkiksi mielenterveysongelmien kanssa painivat, kieli- ja lukutaidottomat, vailla tietokonetta tai sen käyttötaitoa olevat henkilöt sekä maaseudulla elävät on nähty uudistuksen häviöinä. (Laatu & Heinonen 2017; Blomgren & Saikkonen 2018b; Näätänen 2020.) Kelan mahdollisuudet kohdata nämä asiakkaat poikkeavat kuntien mahdollisuuksista, koska

muun muassa Kelan tehtävät ja sidokset muuhun palvelujärjestelmään, sen palvelupisteet ja palvelutapoja koskevat preferenssit ja työntekijöiden ammattitaitovaatimukset ovat erilaisia kuin kunnissa (Laatu ym. 2020, 116). Edellä mainitut seikat lisäävät tuen hakijan vastuuta tuen hakemisprosessista, mikä voi toimia esteenä hakemiselle (ks. van Oorschot 1991).

Joissain tapauksissa tukea ei saa, vaikka tuenhakuprosessin kynnykset on ylitetty ja tukeen olisi oikeutettu. Tällaisissa tapauksissa tuen alikäyttö johtuu virheistä tuen toimeenpanossa. Kelassa tukihakemusten käsittely on toteutettu hyvin rajallisin henkilöstöresurssein, koska siirrolla tavoiteltiin säästöjä valtiontalouteen (ks. tarkemmin Heinonen & Laatu 2020b; Varjonen 2020). Varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa se näkyi muun muassa tukipäätösten viivästymisinä. Hakijat saivat tuolloin korvauksia ja hakemukset on sittemmin pääasiallisesti käsitelty lakisääteisessä ajassa. Pitkälle viety tehokkuuden tavoittelu toimeenpanossa (Heinonen & Laatu 2020b) on saanut kuitenkin Kelan toimihenkilöt ja sen seurauksena valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin (OKV/26/70/2020) ottamaan kantaa myös tukipäätösten laatuun. Kelassa toimeentulotukityötä tekevien mielestä perehdytys työhön on ollut riittämätöntä ja kuormitus sekä ratkaisu- että asiakaspalvelutyössä on suurta. Sekä asakkailta että Kelan sisältä onkin tullut palautetta virheellisistä päätöksistä. (Kelan toimihenkilöt ry 12.6.2018.)

Kaikkiaan Kela-siirron myötä julkisuudessa on käyty paljon keskustelua toimeentulotuesta ja sen saamiskriteereistä. Onkin todennäköistä, että yhä

useampi ihminen on tietoinen tuen olemassaolosta, mikä on voinut myös madaltaa sen hakemiskynnystä. Lisäksi vaikka verkkoasioinnin on arveltu vaikeuttavan joidenkin toimeentulotuki-asiakkaiden kohdalla tuen hakemista, verkkoasiointiin kykenevien osalta se on voinut helpottaa sitä ja vähentää hakuprosessiin liittyviä esteitä. Mikäli hakemisen on koettu helpottuvan, se on voinut vähentää tuen alikäyttöä, mutta samalla lisätä tuen turhaa (ts. lain näkökulmasta perusteetonta) hakemista. Tämä taas on voinut johtaa tuen toimeenpanokuormituksen kasvuun Kelassa, kun Kela joutuu joka tapauksessa antamaan päätöksiä myös asiakkaille, jotka eivät kuitenkaan ole tukeen oikeutettuja.

Seuraavaksi, ennen tuen hakemisessa ja saamisessa Helsingissä tapahtuneiden muutosten kuvaamista, käymme läpi vielä tutkimusasetelman ja analyysissa käyttämämme rekisteriaineistot. Tutkimus kohdistuu Helsinkiin, sillä kaupungissa on keskimääräistä enemmän toimeentulotuen saajia sekä absoluuttisesti että suhteellisesti mitattuna. Lisäksi – toisin kuin kunnista yleisesti – Helsingistä oli saatavilla tarkkaa rekisteritietoa myös Kela-siirtoa edeltäneeltä ajalta, mikä mahdollisti tutkimuksellisesti mielekkään vertailun uudistuksen ympärillä.

TUTKIMUSASETELMA JA -AINEISTO

Olemme edellä kuvanneet viimesijaisen tuen hakemiseen – ja osittain myös saamiseen – liittyviä järjestelmä-, toimeenpano- ja yksilötason esteitä sekä eritelleet perustoimeentulotuen Kela-siirron aiheuttamia muutoksia erityi-

sesti tuen toimeenpanossa. Keskeinen kiinnostuksen kohteemme on se, miten toimeenpanijan vaihdoksesta aiheutuneet muutokset ovat heijastuneet tuen hakemiseen ja saamiseen ja niihin liittyviin mahdollisiin esteisiin.

Tutkimuksessa tarkastellaan täysi-ikäisten helsinkiläisten perustoimeentulotuen hakemista, saamista ja tuen saannin kestoa vuosina 2011–2019. Erityisen kiinnostuksen kohteena on uudistusta välittömästi edeltävä ja seuraava vuosi eli vuodet 2016–2017, mutta pidempää aikajaksoa käytetään suhteuttamaan uudistuksen mahdollisesti aiheuttamat muutokset yleisempään kehitykseen perustoimeentulotuen tarpeessa. Tutkimuskysymyksemme on, *minkälaisia muutoksia tuen hakemisessa, saamisessa ja tuen saamisen kestossa on eri väestöryhmissä Helsingissä Kela-siirron yhteydessä tapahtunut.*

Tarkastelu tehdään eri taustatekijöiden mukaan (ikä, sukupuoli, siviilisääty, kansalaisuus, tulokvintili, Kela-etuuskien saaminen). Tarkastelutapamme on kuvaileva. Koko tutkimusaineistoon kuuluu yhteensä 755 506 henkilöä. Kultakin vuodelta on havaintoja noin 503 000–555 000 henkilöstä. Aineistot on käsitelty ja analysoitu R-ohjelmistolla (v.4.3.1; R Core Team 2023) RStudio-käyttöliittymällä (v2023.3.0.386). Vuosien 2016 ja 2017 välisen eron tilastollinen merkitsevyys on testattu kahden suhteellisen osuuden testillä.

Tutkimusaineisto on henkilötason rekisteriaineisto, joka koostuu Kelalla olevista väestö-, verotus- ja etuusrekisteritiedoista ja Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asiakasrekisteritiedoista. Aineistot on yhdistetty pseudonymi-

soidun asiakastunnisteen avulla. Vuosien 2011–2016 perustoimeentulotuen hakemista ja saamista koskevat tiedot ovat peräisin kaupungin rekistereistä ja vuosien 2017–2019 vastaavat tiedot Kelan rekistereistä. Molemmista rekistereistä on pyritty poimimaan mahdollisimman samankaltaiset tiedot tuen hakemisesta ja saamisesta.

Tiedot henkilöiden iästä, sukupuolesta, siviilisäädystä ja kansalaisuudesta kunkin vuoden lopussa on poimittu väestörekisteritiedoista. Jako tulokvintiileihin on tehty verotustietojen pohjalta aineistoon kuuluvien henkilöiden kunkin vuoden aikana saamien ansio- ja pääomatulojen perusteella. Muiksi Kelan etuuksiksi on luettu kansan-, takuu- ja perhe-eläkkeet, työmarkkinatuki, perus-, sairaus- ja vanhempainpäivärahat, opinto- ja kuntoutusrahat, sotilasavustus sekä lasten hoidon ja asumisen tuet. Perustoimeentulotuen ja Kelan etuuksien saamista tarkastellaan vuositasolla.

Esitämme ensiksi tuen hakemiseen ja saamiseen liittyvät muutokset sekä yleisellä että väestöryhmäkohtaisella tasolla, minkä jälkeen kuvaamme tuen kestossa tapahtuneita muutoksia niin ikään yleisellä ja väestöryhmäkohtaisella tasolla. Tuloslukua on valittu elävöittämään keskeisimpiä muutoksia kuvaavat kuviot. Muut tulokset raportoidaan sanallisesti.

TUEN HAKEMINEN YLEISTYI HUOMATTAVASTI KELA- SIIRRON YHTEYDESSÄ

Perustoimeentulotuen hakijoiden määrään vaikuttavat monet asiat. Etenkin työttömyysasteessa tapahtuvat muutokset ovat perinteisesti heijastuneet

viimesijaisen tuen tarpeeseen. Tarkastelumme perusteella sekä perustoimeentulotuen hakijoiden että saajien osuus helsinkiläisestä väestöstä kasvoi hieman joka vuosi vuodesta 2012 vuoteen 2015 samaan aikaan, kun 18–64-vuotiaiden työttömyysaste kasvoi nopeasti. Työttömyysaste kääntyi laskuun vuonna 2016, jolloin niin perustoimeentulotuen hakijoiden kuin saajienkin osuus väestöstä oli hieman pienempi kuin vuonna 2015. Kun perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi kaupungilta Kelalle vuonna 2017, sekä tuen hakijoiden että saajien määrä kuitenkin kasvoi selvästi, vaikka työttömyysasteen lasku voimistui.

Vuonna 2016 perustoimeentulotukea haki 9,5 ja sai 8,5 prosenttia täysi-ikäisistä helsinkiläisistä ja vuonna 2017 hakijoiden osuus oli 11,1 ja saajien 9,3 prosenttia. Kuten kuvio 1 osoittaa, sekä tukea hakeneiden että saaneiden henkilöiden osuus väestöstä kuitenkin laski vuosina 2018 ja 2019. Vuonna 2019 tukea saavien kaupunkilaisten osuus oli laskenut jo vuoden 2016 tasolle. Sen sijaan tukea hakevien osuus pysyi selvästi korkeamana kuin ennen tuen Kela-siirtoa. Se oli Kela-siirron jälkeen myös selvästi työttömyysastetta suurempi. (Kuvio 1.)

Toimeenpanijan muutos näyttäisikin nostaneen erityisesti tuen hakijoiden, mutta myös saajien määrän uudelle tasolle Helsingissä.

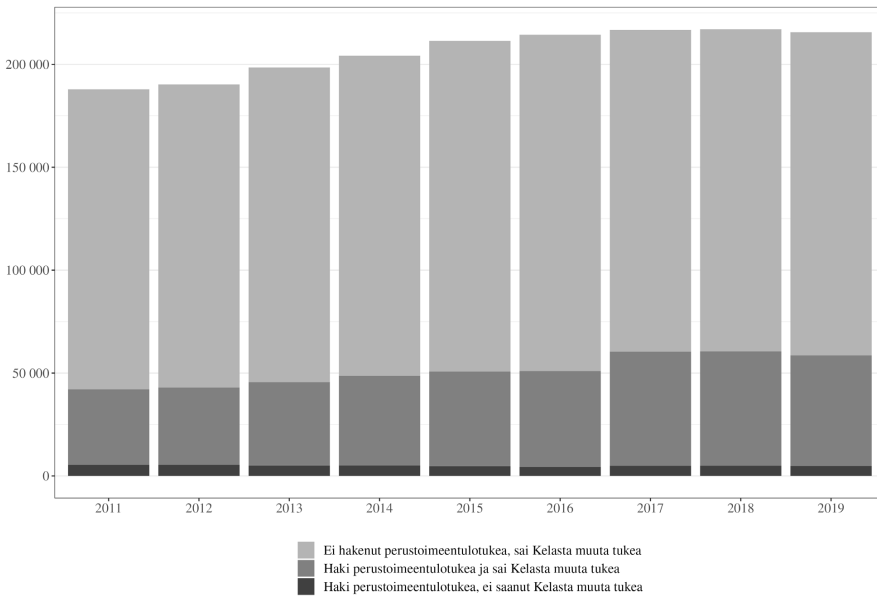


Kuvio 1. Perustoimeentulotukea hakeneiden ja saaneiden osuuden sekä 18–64-vuotiaiden työttömyysasteen (Tilastokeskus 2023) kehitys Helsingissä vuosina 2011–2019, % väestöstä.

Valtaosa perustoimeentulotuen saajista sai Kelan maksamia etuuksia jo ennen Kela-siirtoa, mutta heidän määränsä ja osuutensa myös kasvoi hieman uudistuksen myötä. Samoin yhä useampi jotain muuta Kela-etuutta saava helsinkiläinen haki ja myös sai perustoimeentulotukea Kela-siirron jälkeen erityisesti vuonna 2017. (Kuvio 2.) Tarkempi tarkastelu osoittaa, että vuoden 2017 uusien perustoimeentulotuen saajien joukossa oli paljon nimenomaan pelkästään Kela-etuutta vuonna 2016 saaneita.

Väestöryhmittäin tarkasteltuna toimeenpanijan vaihtuminen on heijastunut tuen hakemiseen ja saamiseen eri tavoin eri ryhmissä. Erityisesti

18–24-vuotiaiden ikäryhmässä sekä tuen hakijoiden että saajien osuus ikäryhmästä kasvoi selvästi koko 2010-luvun alkupuolen ajan. Kela-siirron yhteydessä – vuosien 2016 ja 2017 välissä – kasvu näyttää kuitenkin selvästi kiihtyneen. Toiseksi nuorimmassa ikäryhmässä (25–34-vuotiaat) kehitys oli samankaltainen, mutta hieman maltillisempi. Tätä vanhempien ikäryhmissä sekä hakijoiden että saajien osuus väestöstä pysyi koko 2010-luvun lähes ennallaan ja Kela-siirron kohdalla vuosina 2016 ja 2017 kasvoi lähinnä hakijoiden määrä. Vanhimmissa yli 64-vuotiaiden ikäryhmässä saajien määrä jopa laski hieman. (Kuvio 3.) Testasimme vuosien 2016 ja 2017 välisen muutoksen tilastollisen merkitsevyyden kaikissa



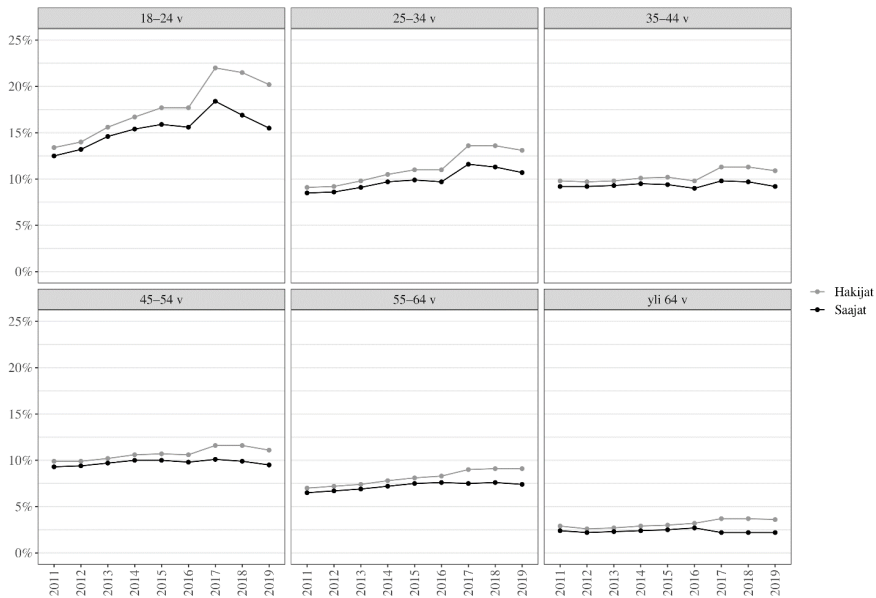
Kuvio 2. Perustoimeentulotukea ja Kelan etuuksia hakeneiden lukumäärän kehitys 2011–2019.

ryhmissä. Erot vuosien välillä olivat tilastollisesti erittäin merkitseviä lukuun ottamatta muutosta 45–54- ja 55–64-vuotiaiden saajien määrässä.

Muiden taustatekijöiden (sukupuoli, siviilisäät, kansalaisuus, tulokvintiili) mukaan tarkasteltuna perustoimeentulotuen hakemisen ja saamisen kehitys 2010-luvulla ei ollut niin suoraviivaista kuin ikäryhmän mukaan tarkasteltuna, mutta lähes kaikissa ryhmissä Kela-siirron yhteydessä tapahtunut muutos poikkesi selvästi muusta kehityksestä. Ylintä tulokvintiiliä lukuun ottamatta kaikissa ryhmissä tuen hakijoiden osuus väestöstä kasvoi vuosien 2016 ja 2017 välillä tilastollisesti erittäin merkitsevästi. Myös saajien osuudessa tapahtuneet muutokset olivat tilastollisesti erittäin merkitseviä suurimmassa osassa ryhmiä. Vain leskien, eronneiden tai asumuse-

rossa elävien sekä muihin kuin alimman tulokvintiiliin kuuluvien joukossa vuosien 2016 ja 2017 välinen muutos saajien väestöosuudessa ei ollut tilastollisesti merkitsevää. Kaikissa muissa ryhmissä saajien väestöosuus kasvoi.

Suurinta kasvu oli pakolaisten yleisimpien lähtömaiden¹ kansalaisten joukossa. Jo ennen Kela-siirtoa yli puolet heistä sai perustoimeentulotukea ja siirron jälkeen tukea saavien osuus kasvoi lähes 80 prosenttiin. Valtaosa heistä kuului jo valmiiksi Kelasta tukia saavien joukkoon. Myös muiden ulkomaiden kansalaisten joukossa tuen hakeminen ja saaminen yleistyivät vuosien 2016 ja 2017 välillä, vaikka he eivät aiemmin olleet yhtä yleisesti Kelan etuuksien piirissä kuin pakolaisten yleisimpien lähtömaiden kansalaiset.



Kuvio 3. Perustoimeentulotukea hakeneiden ja saaneiden osuuden kehitys Helsingissä vuosina 2011–2019, % vastaavan ikäisestä helsinkiläisestä väestöstä.

Lisäksi Kela-siirto näyttää hyödyttäneen pienituloisinta väestöosaa. Siinä missä muissa tulokvintileissä tuen saajien osuus pysyi ennallaan, alimpaan tulokvintiliin kuuluneista helsinkiläisistä aiempaa suurempi osuus sai tukea Kela-siirron jälkeen.

TUKEA SAADAAN AIEMPAA VÄHEMMÄN AIKAA

Tuen saajien väestöosuuksissa tapahtuneiden muutosten lisäksi tarkastelimme tukikuukausien lukumäärässä kalenterivuosien välillä tapahtuneita muutoksia. Vuoden 2017 alun siirtymäajalta huomioimme sekä kaupungin että Kelan päätökseen sisältyvät tukikuukaudet.

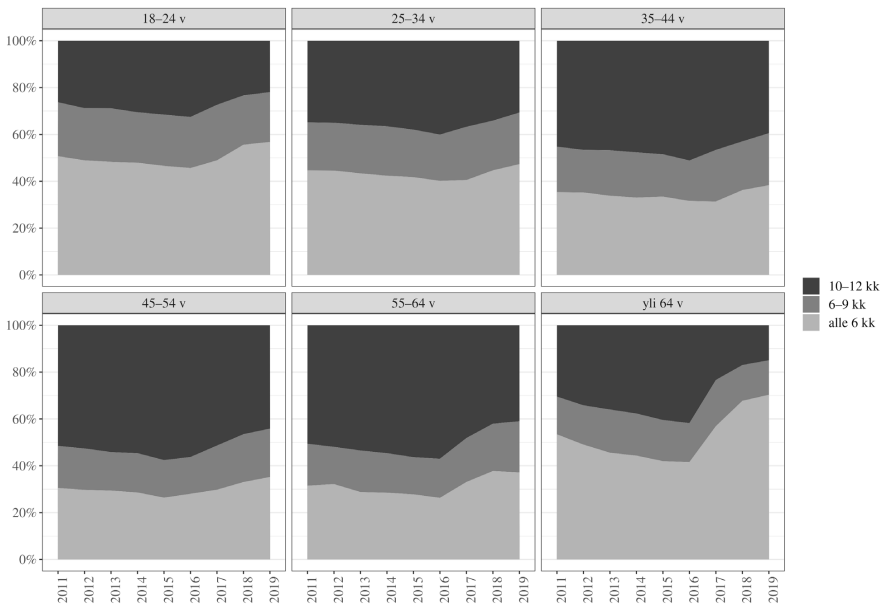
Ensinnäkin havaitsimme, että tukikuukausien keskiarvo kasvoi useimmissa helsinkiläisissä tuensaajaryhmissä 2010-luvun edetessä. Vuonna 2011 perustoimeentulotukea saatiin keskimäärin 7,2 (mediaani 7) kuukautena vuoden aikana, kun taas vuonna 2016 tukikuukausien keskiarvo oli tasaisen kasvun jälkeen jo 7,7 (mediaani 9) kuukautta. Kela-siirron toteutumisen jälkeen vuonna 2017 tukikuukausien keskiarvo laski yli yhdellä 6,6 (mediaani 7) kuukauteen. Tukikuukausien keskiarvo ja mediaani laskivat vuosien 2016 ja 2017 välillä kaikissa ryhmissä pakolaisten yleisimpien lähtömaiden kansalaisten ryhmää lukuun ottamatta. Siinä ryhmässä tukikuukausien keskiarvo oli sekä vuonna 2016 että vuonna

na 2017 8,6 kuukautta ja mediaani 10 kuukautta.

Kuviossa 4 kuvataan perustoimeentulotuen saajien jakautumista tukikuukausien määrän mukaan ikäryhmittäin vuosina 2011–2019. Kuvion perusteella tukea pitkäaikaisesti (10–12 kuukautta) saaneiden osuus kasvoi kaikissa ikäryhmissä 2010-luvun alkupuolella. 35–64-vuotiaiden ikäryhmissä yli puolet tuensaajista sai tukea pitkäaikaisesti. Kaikissa ryhmissä pitkäaikaisesti tukea saaneiden osuus kuitenkin väheni selvästi tuen toimeenpanon siirryttyä Kelaalle vuonna 2017. Tosin 45–54-vuotiaiden ikäryhmässä pitkäaikaisen tuen saajien osuus oli pienentynyt hieman jo vuotta aiemmin. Vastaavasti vain lyhytaikaisesti (alle 6 kk) vuoden aikana

tukea saaneiden osuus kasvoi huomattavasti Kela-siirron jälkeen. Isoimmat muutokset tukikuukausien määrässä tapahtuivat kaikkein vanhimmissa ikäryhmässä. Yli 64-vuotiaiden joukossa sekä alle kuusi kuukautta tukea saaneita että 10–12 kuukautta tukea saaneita oli vuonna 2016 molempia hieman yli 40 prosenttia. Vuonna 2017 pitkäaikaisen tuen saajien osuus laski alle 25 prosenttiin ja alle kuusi kuukautta tukea saaneiden osuus nousi yli 55 prosenttiin. Kaikissa ikäryhmissä 10–12 kuukautta tukea saaneiden osuus jatkoi pienenemistään myös vuosina 2018 ja 2019.

Muutoksia tapahtui tukea eri ajan saaneiden osuuksien lisäksi tukea saaneiden määrässä. Vuonna 2011 lähes 16 000 helsinkiläistä sai tukea pitkäai-



Kuvio 4. Perustoimeentulotuen keston kehitys vuosina 2011–2019. Tukikuukausia eri aikoja saaneiden osuus (%) helsinkiläisistä perustoimeentulotuen saajista ikäryhmittäin.

kaisesti. Vuoteen 2016 mennessä pitkäaikaisesti tukea saaneita oli jo lähes 21 000. Kela-siirron jälkeen, vuonna 2017 heidän määränsä laski alle 20 000 henkilöön ja vuonna 2019 pitkäaikaisesti tukea saaneita oli saman verran kuin vuonna 2011 eli alle 16 000. Vanhimmassa ikäluokassa pitkäaikaisesti tukea saaneiden määrä puolittui vuosien 2016 ja 2017 välillä noin 1 200 saajasta noin 600 saajaan. Pitkäaikaisesti tukea saaneiden 25–34- ja 35–44-vuotiaiden määrä oli korkeimmillaan heti Kela-siirron jälkeen vuonna 2017, mutta laski vuoteen 2019 mennessä vuosien 2013–2014 tasolle.

Lyhytaikaisten tuen saajien määrä sen sijaan kasvoi Kela-siirron yhteydessä selvästi. Ennen vuotta 2017 alle kuusi kuukautta tukea saaneita oli vuosittain noin 16–17 000. Kela-siirron jälkeen heidän määränsä nousi 20–21 000 henkilöön. 6–9 kuukautta tukea saaneita taas oli ennen Kela-siirtoa vuosittain noin 8–9 000 ja siirron jälkeen 10–11 000.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksemme perusteella voidaan sanoa, että perustoimeentulotuen Kela-siirto näkyi sekä helsinkiläisten tuenlaatuudessa että tuen saamisessa. Kynnys hakea tukea näyttää madaltuneen kaikissa ryhmissä; Helsingissä tukea haki vuonna 2017 yli 10 000 ihmistä enemmän kuin vuonna 2016.

Kasvu perustoimeentulotuen hakijoiden määrässä kertoo oletettavasti siitä, että tuen hakeminen Kelasta on ollut aiempaa suuremmalle joukolle lähtökohtaisesti helpompaa kuin tuen ha-

keminen kunnasta. Hakemiskynnys on voinut alentua siksi, että Kelassa hakemuksen voi jättää muun Kela-asioinnin yhteydessä ja asiakkaiden käytössä on myös aiempaa kattavammat verkkoasiointimahdollisuudet. Se, että hakijoiden määrä kasvoi saajien määrää enemmän, liittyyneen paitsi tuen hakemisen helpottumiseen myös toimeentulotuesta käydyn keskustelun lisääntymiseen ja Kelan aktiiviseen tiedottamiseen tuen hakemisen mahdollisuuksista. Lisääntynyt tieto tukimuodon olemassaolosta ja hakemisen helpottuminen ovat kenties tuoneet hakijoiden piiriin sellaisiakin ihmisiä, jotka eivät ole selvittäneet etukäteen, onko heillä realistiset mahdollisuudet saada tukea. Lisäksi kynnyksen madaltuminen voi selittyä tuen haun leimaavuuden vähentymisellä, kun suora kytkös sosiaalityön asiakkuuteen on poistunut. Suurin osa suomalaisista on ainakin jossain vaiheessa elämäänsä asioinut Kelassa, kun taas sosiaalitoimessa on asioinut huomattavasti harvempi. Tällöin niidenkin, jotka ovat aiemmin asioineet sosiaalitoimessa, suhteellinen asema muiden asiakkaiden joukossa on ainakin osittain normalisoitunut Kela-asiakkuuden myötä. Samalla asiointi on kuitenkin muuttunut aiempaa kasvottomammaksi, minkä johdosta Kelan työntekijöillä on ollut esimerkiksi heikompi tuntuma asiakkaiden yleiseen elämäntilanteeseen kuin kunnan sosiaalitoimen työntekijöillä.

Ensimmäinen yksittäinen havaintomme on, että siirron jälkeen perustoimeentulotukea haki ja sai aiempaa useampi helsinkiläinen, joka ennen uudistusta oli saanut Kelan etuuksia, mutta ei perustoimeentulotukea. Luultavasti keskeisenä syynä tähän on ollut se, että perustoimeentulotukea on uu-

distuksen jälkeen voinut hakea samoja asiointikanavia hyödyntäen kuin muitakin etuuksia, ja hakemiseen on voinut saada opastusta ja ehkä kannustustakin muun asioinnin yhteydessä. Koska Kelan työntekijät ovat olleet aiempaa tietoisempia tukimuodosta, sen saamisen kriteereistä ja hakuprosessista, he ovat aktiivisemmin ohjanneet asiakkaita hakemaan tukea ja selvittäneet asiakkaiden oikeuden tukeen heidän hakiessaan muita etuuksia. Kelan asiakkaiden tietämys perustoimeentulotuesta on voinut siirron yhteydessä parantua, koska aihetta koskeva viestintä, uutisointi ja yleinen keskustelu kohdentuivat ehkä eniten juuri tähän joukkoon ja se myös kiinnosti heitä eniten.

Toinen tutkimuksemme kiinnostavista havainnoista on uudistuksen yhteydessä tapahtunut muutos kansalaisuudeltaan muiden kuin suomalaisten perustoimeentulotuen saamisen yleisyydessä. Heikomman kotimaisten kielten osaamisen ja tästä johtuvien asiointiongelmien takia heidän on arveltu kuuluvan uudistuksen häviäjiin (Laatu & Heinsonen 2017). Tulostemme perusteella tuen hakeminen ja saaminen oli kuitenkin siirron jälkeen yleisempää kaikissa kansalaisuusryhmissä ja nimenomaan pakolaisten yleisimpien lähtömaiden kansalaisten joukossa. Varsinkin tämän – usein asiointivalmiuksiltaan muita heikommaksi arvioidun – ryhmän kohdalla uudistus näyttää siis yllättäen pikemminkin turvanneen kuin vaarantaneen toimeentulotuen saamisen. Myös tämän ryhmän kohdalla tuen saamisen yleistymisen voi selittyä asiointipaikan tuttuudella ja mahdollisuudella selvittää oikeus perustoimeentulotukeen muiden etuuksien hakemisen yhteydessä. Vaikka perustoimeentulo-

tuen hakeminen on yleisestikin ottaen monimutkaisempaa kuin muiden Kelan etuuksien, ja vaikka heidän kieli- ja verkkoasiointitaitonsa ovat tavanomaista heikommät, tuen hakeminen on silti onnistunut aikaisempaan verrattuna hyvin. Myös sillä, että Kelassa maahanmuuttajilla nimenomaan ei ole erillisiä omia palvelukanavia, voi olla oma (positiivinen) merkityksensä (vrt. Buchert 2015).

Kolmantena havaintona nostamme esiin nuorten tuen hakijoiden ja saajien määrän kasvun. Kelan tarjoamat verkkoasiointimahdollisuudet ovat oletettavasti helpottaneet nuorten tuen hakemista, vaikka osalle ensimmäistä kertaa tukea hakevista nuorista omatoiminen asiointi voi olla myös vaikeaa. Nuorten hakukynnystä on lisäksi voinut madalttaa se, ettei tuen hakeminen Kelasta ole automaattisesti käynnistänyt sosiaaliryönnön asiakkuutta. Tuen hakemiseen aiemmin kunnassa liittynyt palveluprosessi on voinut kääntyyttää pois erityisesti ne hakijat, joilla on ollut tarve vain rahalliselle tuelle. Näin ollen Kelasiirron jälkeen ne nuoret, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyysturvaan (ks. esim. Haikkola ym. 2022), ovat voineet päästä perustoimeentulotuen piiriin selvästi aiempaa helpommin.

Viimeinen huomionarvoinen havaintomme koskee tuen keston merkittävää lyhentymistä lähes kaikissa tarkastelluissa ryhmissä. Uudistuksella pyrittiin tukemaan tuen luonnetta väliaikaisena tukena, joten ainakin helsinkiläisten osalta näyttää siltä, että pitkäaikaisen tuen saannin yleistymiskehitys on saatu katkaistua. Tuen keston lyhentymiseen voi osaltaan vaikuttaa työllisyys- ja ta-

loustilanteen parantuminen 2010-luvun lopussa (Tilastokeskus 2023).

Selvimmän tuen kesto kuitenkin lyheni aktiivisen työhön ohittaneiden – yli 64-vuotiaiden – ryhmässä. Yksi mahdollinen selitys tälle liittyy Kela-siirron yhteydessä tapahtuneisiin muutoksiin toimeentulotuessa huomioitavien terveydenhoitomenojen hyväksymisessä. Pienituloisten eläkeläisten toimeentulotuen tarve kytkeytyy tavanomaisesti useammin terveydenhoitomenoihin, kuten lääkkeisiin (Kuivalainen & Ylikännö 2020). Lääkkeet korvataan perustoimeentulotuessa yleensä maksusitoumuksella. Helsingin sosiaalitoimessa on todennäköisesti myönnetty pitkäaikaisesti voimassa olevia maksusitoumuksia ikääntyneille herkemmin kuin Kelassa ja myös tilanteissa, joissa laskennallista oikeutta perustoimeentulotukeen ei jokaisena kuukautena olisi syntynytäkään. Tämä on voinut olla kunnalle taloudellisesti kannattavaa, minkä lisäksi pitkäaikaisen maksusitoumuksen myöntämisen on voitu ajatella sekä vähentävän ikääntyneiden tarvetta asioida toimeentulotukiasioissa kuukausittain että tukevan heidän itsenäistä selviytymistään ja sitä kautta vähentävän mahdollisia muita hoitokustannuksia. Myös Kelassa on sittemmin mahdollistettu pidempiaikaisten maksusitoumusten myöntäminen lääkkeitä varten asiakkailla, vaikka toimeentulotukilaskelma jää vähän ylijäämäiseksi eikä laskennallista oikeutta perustoimeentulotukeen synny (Kela 2022).

Lähes kaikissa ryhmissä tapahtunutta tuen saamisen keston lyhentymistä selittää laajemminkin tuen myöntämiseen liittyvän harkinnan aiempaa väljempi kytkös sosiaalityöhön. Todennäköises-

ti perustoimeentulotukea myönnetään Kelassa kuntia useammin vain laskelman pohjalta, jolloin tukiasiakkuus on aiempaa herkemmin katkolla joidenkin asiakkaiden kohdalla, vaikka asiakkaan taloudellinen tilanne ei kokonaisuutena ratkaisevasti ole parantunut. Tällainen katkoksellisuus tuskin oli sitä, mitä tuen lyhytaikaisuudella tavoiteltiin.

Toisaalta varsinkin siirron kriisiytyneessä alkuvaiheessa tuensaamiskriteereitä ei välttämättä ehditty tai osattu Kelassa kaikilta osin noudattaa. Tämä on voinut johtaa tuen lyhytaikaiseen myöntämiseen myös niissä tilanteissa, kun siihen ei olisi oikeasti ollut oikeutta.

Kaikkien edellä esitettyjen havaintojen ja niitä koskevien tulkintojemme kohdalla on tärkeää muistaa, että esittämämme tulokset koskevat Helsinkiä, eivätkä ole sellaisenaan yleistettävissä koko maahan. THL:n toimeentulotukitilastot osoittavat tuen saamisessa tapahtuneiden muutosten olleen valtakunnallisesti joiltain osin erilaisia kuin tutkimuksessamme. Esimerkiksi vanhimmissa ikäryhmissä toimeentulotuen saaminen valtakunnallisesti lisääntyi – toisin kuin Helsingissä, jossa tuen saaminen oli vanhimmissa ikäryhmissä siirron jälkeen hieman aiempaa harvinaisempaa. Havainnot nuorten tuen saajien määrän kasvusta ja tuen keston lyhenemisestä ovat kuitenkin tilastojen perusteella pääpiirteittäin samansuuntaisia. (Tanhua & Kiuru 2020.)

Tuen toimeenpanon yhtenäistyminen valtakunnallisiksi menettelytavoiksi on hyvinkin voinut näkyä eri paikkakunnilla eri tavoin. Esimerkiksi uudistuksen tuomat muutokset verkko- ja muihin asiointitapoihin ovat voineet

olla pienemmillä paikkakunnilla suurempia kuin Helsingissä. Tarkentamalla katseemme yhteen kuntaan, olemme kuitenkin voineet luoda yleisiä tilastoja tarkempaa – ja vuosien välillä vertailukelpoisempaa – kuvaa eri ryhmissä tahtuneista muutoksista.

Vaikka tulosten yleistettävyyteen liittyy edellä mainittuja pulmia, tutkimus kuitenkin osoittaa, että sosiaaliturvan toimeenpanotahon vaihtumisella ja toimeenpanoa koskevien vastuiden uudelleenmäärittelyillä on monenlaisia vaikutuksia sekä etuuksien ja palveluiden toimeenpanoprosesseihin että asiakkaiden käyttäytymiseen. Pohdittaessa sosiaaliturvan uudelleenjärjestelyjen järkevyyttä olisikin tärkeää arvioida etukäteen suunniteltujen uudistusten vaikutuksia monelta kantilta. Kattavat rekisteritiedot ovat tällöin yksi tärkeä tietolähde. Yksistään ne ovat kuitenkin riittämättömiä. Jotta arviointi voidaan tehdä luotettavasti, rinnalle tarvittaisiin mahdollisimman monipuolista aineistoa ja tutkimusta. Parhaat arviointimahdollisuudet tarjoaisi satunnaisesti kenttäkokeilu (ks. lisää Harju ym. 2019), jollaisesta jälkiviisaasti ajateltuna olisi perustoimeentulotuen Kela-siirronkin kohdalla ollut hyötyä.

VIITE

1 Pakolaisten yleisimmiksi lähtömaiksi on luokiteltu ne maat (Afganistan, Eritrea, Irak, Jemen, Somalia, Syyria), joiden kansalaisten saamista myönteisistä oleskeluluvista vähintään 15 prosenttia on myönnetty kansainvälisen suojelun perusteella vuosien 2015–2019 aikana (Maahanmuuttovirasto 2022). Lisärajuksena näiden maiden kansalaisten on kyseisellä ajanjaksolla tullut saada yhteensä vähintään 100 päätöstä.

KIRJALLISUUS

- Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2016) Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (3), 301–312.
- Blomgren, Sanna (2016) Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus. Teoksessa Sanna Blomgren, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen & Peppi Saikku (toim.) *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Helsinki: THL, 41–73.
- Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (2016) *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Helsinki: THL.
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018a) Toimeentulotukiuudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: THL.
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018b) Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: THL.
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula & Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku (2020) Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. Teoksessa Tuja Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit*. Helsinki: Kela, 212–240.
- Buchert, Ulla (2015) *Maahanmuuttajuiden institutionaaliset kategoriat*. Helsingin yliopisto.
- Goedemé, Tim & Janssens, Julie & Derboven, Johannes & Van Gestel, Raf & Lefevère, Eva & Verbist, Gerlinde & Vergauwen, Jorik & Vandervelden, Martine & Nisen, Laurent & Linchet, Stephanie & Bolland, Manon & Reynaert, Jean-François & Thiry, Benjamin & Lopez Novella, Maritza & Boucq, Elise & Van den Bosch, Karel & Van Mechelen, Natacha & Corselis, Arne. *TAKE: Reducing*

- poverty through improving the take up of social policies. Final report. BRAIN-Be - Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks. Brussels: Belgian Science Policy Office 2022. http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/TAKE_FinRep.pdf. Luettu 23.2.2023.
- Haikkola, Lotta & Uusikangas, Silja & Korpela, Tuija & Jauhiainen, Signe & Hiilamo, Heikki (toim.) (2022) Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona. Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 2022:2. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Harju, Jarkko & Kanninen, Ohto & Karhunen, Hannu & Kosonen, Tuomas & Matikka, Tuomas & Verho, Jouko (2019) Sosiaaliturvan byrokraatialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 25/2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- HE 217/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku (2020a) Huolella harkiten? Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotukityön harkinnan edellytyksistä. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 244–276.
- Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku (2020b) Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotukiuudistuksen valmistelussa. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 60–114.
- Hernanz, Virginia & Malherbet, Franck & Pellizzari, Michele (2004) OECD Social, employment and migration working papers No. 17 Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence.
- Hänninen, Sakari (2007) Johdanto. Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.) Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 5–19.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (2007) Tarve harkinnassa. Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.) Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 157–191.
- Janssens, Julie & Goedemé, Tim & Ponnet, Koen (2021) The claiming costs scale: A new instrument for measuring the costs potential beneficiaries face when claiming social benefits. PLOS ONE 16 (8). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0256438>
- Kallio, Johanna & Lintunen, Lotta & Niemelä, Mikko & Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2020) Lurjuksista kunnan kansalaisia? Kansalaisten asennoituminen toimeentulotuen saajiin 2012–2018. Yhteiskuntapolitiikka 85 (3), 247–258.
- Kela (2022) Toimeentulotuen etuusohje. Päivätty 26.10.2022: https://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet_ohjeet-etuuksittain Luettu 10.11.2022.
- Kelan toimihenkilöt ry. (2018) Kirje Kelan johdolle koskien perustoimeentulotuen tilannetta. Päivätty 12.6.2018. Saatavilla: http://lato.poutapilvi.fi/p4_kelat/files/142/Kirje_Kelan_johdolle_koskien_perustoimeentulotuen_tilannetta.pdf. Luettu 29.11.2022.
- Korpela, Tuija & Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku & Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (2020a) Johdanto. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 8–27.
- Korpela, Tuija & Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku & Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (toim.) (2020b) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen

- ensi metrit. Helsinki: Kela.
- Korpela, Tuija & Raittila, Simo (2020) Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuskien puutetta paikataan toimeentulotuella. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 388–428.
- Kuivalainen, Susan & Ylikännö, Minna (2020) Perustoimeentulotukea saavat vanhuuseläkeläiset. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 302–327.
- Laatu, Markku & Airio, Ilpo & Mattila, Hannu (2020) Perustoimeentulotuki-asiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiudistuksesta ja Kelan palveluista. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 116–150.
- Laatu, Markku & Heinonen, Hanna-Mari (2017) Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät. Kelan tutkimusblogi 26.4.2017. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3873>. Luettu 3.2.2023.
- Lehtinen, Essi (2021) Kela uudisti asiakkaille lähtevät viestit, koska verkossa selkeyden tarve korostuu. Sosiaalivakuutus. Saatavilla: <https://sosiaalivakuutus.fi/kela-uudisti-asiakkaille-lahtevat-vestit-koska-verkossa-selkeyden-tarve-korosuu/>. Luettu 29.11.2022.
- Maahanmuuttovirasto (2022) Kansainvälisen suojelun päätökset 1/2015–12/2019. Saatavilla: <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23330?start=540&end=599> Luettu 15.11.2022.
- Määttä, Anne (2012) Perusturva ja poiskäännyttäminen. Väitöskirja. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 36. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Näätänen, Ari-Matti (2020) Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 186–209.
- OKV/26/70/2020. Kelan perustoimeentulotukipäätökset ja niiden laatu.
- van Oorschot, Wim (1991) Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1 (1), 15–30. <https://doi.org/10.1177/095892879100100103>
- van Oorschot, Wim (1998) Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. Teoksessa Hans-Jürgen Andreß (toim.) *Empirical poverty research in a comparative perspective*.
- Pohjola, Anneli (2002) Pahan säikeitä auttamistyössä. Teoksessa Merja Laitinen & Johanna Hurtig (toim.) *Pahan kosketus: Ihmissyyden ja auttamistyön varjojen jäljillä*. Jyväskylä: PS-kustannus, 42–62.
- R Core Team (2023). R: A Language and Environment for Statistical Computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. <https://www.R-project.org/>
- Tanhua, Hannele & Kiuru, Sirkka (2020) Toimeentulotuki 2019: Toimeentulotuen saajien määrä laski. Helsinki: THL.
- Tilastokeskus (2023) Työssäkäynti. 115x -- Tunnuslukuja työssäkäyntitilastosta alueittain. Saatavilla: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tyokay/statfin_tyokay_pxt_115x.px/ Luettu 2.6.2023.
- Turkia, Heidi (2021) Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä. Toimintatutkimus perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. Helsinki: Kela.
- Varjonen, Sampo (2020) Miksi perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan? Poliittinen päätöksenteko toimeentulotukiudistuksessa. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 30–58.
- Veilahti, Antti (2020) Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa? Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna

- Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 360–387.
- Viinikka, Jenni (2022) Kelassa on selkeytetty jo tuhansia sivuja tekstejä, eikä työlopu tulevaisuudessakaan. Sosiaalivakuutus. Saatavilla: <https://sosiaalivakuutus.fi/kelassa-on-selkeytetty-jo-tuhansia-sivuja-teksteja-eika-tyo-lopu-tulevaisuudessakaan/> Luettu 29.11.2022.
- VTV (2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020. www.vtv.fi Luettu 3.8.2023.
- Zechner, Minna & Paavola, Jutta (2020) Aikuissosiaalityön muutostarpeita toimeentulotukiudistuksen jälkeen. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 430–455.

ENGLISH SUMMARY

Tuija Korpela & Hanna-Mari Heinonen & Markku Laatu: Lower threshold for claiming? Basic social assistance reciprocity in Helsinki before and after the centralisation reform

In 2017, basic social assistance (BSA) was centralised and transferred from the municipalities to Kela, a national-level organisation. This study explores how the reform is reflected in the number of claimants and recipients of BSA as well as the duration of reciprocity in Helsinki. The research is based on comprehensive register data from 2011 to 2019. Background variables include age, gender, marital status, nationality, income level, and receiving other benefits paid by Kela. According to the results, claiming BSA became more common in all groups and, in some groups, also the reciprocity became more common after the reform. Young people, foreign citizens and recipients of other benefits from Kela claimed and received BSA more often after the reform. The length of BSA reciprocity shortened in almost all groups, particularly among those aged 65 and over. At least in Helsinki, the threshold for claiming BSA appears to have lowered after the reform.