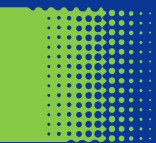


# Ojista allikkoon?

Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit

---



Toimittaneet  
Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen,  
Markku Laatu, Simo Raittila  
ja Minna Ylikännö



# Ojista allikkoon?

Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit

---



1

# Ojista allikkoon?

Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit

---

Toimittaneet

Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen,  
Markku Laatu, Simo Raittila  
ja Minna Ylikännö



© Kirjoittajat ja Kela

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

Julkaisija: Kela, Helsinki, 2020

Teemakirja 18

ISBN 978-952-284-092-9 (nid.)

ISBN 978-952-284-093-6 (pdf)

ISSN-L 2323-7813

ISSN 2323-7813 (painettu)

ISSN 2323-7821 (verkkojulkaisu)

URI <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981>

Kirjapaino: Punamusta



## ALKUSANAT

Jyrki Kataisen hallitus esitti kevään 2014 budjettiriihessä perustoimeentulotuen toimeenpanon siirtämistä kunnilta Kelaan. Virallinen päätös siirrosta tehtiin eduskunnassa 2015 melko vähäisen keskustelun saattelemana, minkä jälkeen käynnistyi pikainen lainvalmistelu ja toimeenpanon edellyttämä käytännön suunnittelutyö.

Päätös herätti sosiaaliturvan tutkijoiden mielenkiinnon. Tutkijoita kiinnostivat muun muassa siirron vaikutukset asiakkaiden sosiaaliturvaan ja heidän saamaansa palveluun, Kelan ja kuntien työntekijöiden työhön ja viime kädessä koko sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuteen. Lisäksi Kelan ja kuntien yhteistyön sujuvoittamiseksi käynnistettiin monenlaista kehittämistoimintaa, jossa myös tutkijat ovat olleet mukana.

Vuoden 2017 loppupuolella totesimme Kelan tutkimuksessa, että Kela-siirron valmisteluun ja ensi metreihin liittyvät tutkimukset olisi mielekästä saada kootuksi yksiin kansiin. Käynnistimme kirjaprojektin, johon kutsuimme kirjoittajia Kelan tutkimuksesta, muista tutkimuslaitoksista ja yliopistoista. Kirja sisältää 15 vertaisarvioitua artikkelia, joita oli kirjoittamassa yhteensä 28 tutkijaa. Epilogin kirjoitti Kelan pääjohtajana uudistuksen toteuttamisen aikaan toiminut Elli Aaltonen. Kirjaan on saatu myös Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen rahoitusta (päättönumerot: 293103 ja 314250).

Kiitämme lämpimästi kaikkia kirjoittajia heidän panoksestaan. Lisäksi kiitämme artikkeleiden anonyymejä vertaisarvioitsijoita, Mikko Niemelää Kelan tutkimusjulkaisujen toimituskunnasta kirjan arviointiprosessin koordinoinnista ja monitoroinnista sekä Tarja Hyväristä ja Jaana Ahlstedtiä kirjan artikkeleiden vertaisarvioinnin koordinoinnista, kielen, lähteiden, taulukoiden ja kuvioiden huoltamisesta sekä koko kirjan pakettiin saattamisesta. Suuret kiitokset!

Kirjan kansien väliin on tiivistetty monipuolinen kuva merkittävän hallinnollisen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon ensi vaiheista ja uudistuksen alkuvaiheen seurauksista niin Kelan, kuntien sosiaalityön kuin tukea tarvitsevien henkilöidenkin arkeen. Samaan aikaan, kun kirjaa on viimeistelty, on eletty poikkeuksellista aikaa koronapandemian mullistamassa maailmassa. Tänä aikana suomalaisen hyvinvointivaltion toimintakykyä on testattu toden teolla. Kevään 2020 aikana ovat käynnistäneet toimintansa myös toimeentulotukilain uudistamiseen tähtäävä työryhmä sekä sosiaaliturvan uudistuskomitea, joiden työssä toivomme kirjastamme olevan hyötyä.

*Helsingissä elokuussa 2020*

*Toimittajat*

## Sisältö

### **Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila ja Minna Ylikännö**

Johdanto 8

---

### Uudistuksen valmistelu

---

#### **Sampo Varjonen**

Miksi perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan?  
Poliittinen päätöksenteko toimeentulotukiuudistuksessa 30

---

#### **Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu**

Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotukiuudistuksen valmistelussa 60

---

### Ihminen kohtaa järjestelmän

---

#### **Markku Laatu, Ilpo Airio ja Hannu Mattila**

Perustoimeentulotukiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja Kelan palveluista 116

---

#### **Suvi Linnanvirta, Christian Kroll ja Helena Blomberg**

Ruoka-avun saajien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta 152

---

#### **Ari-Matti Näätänen**

Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018 186

---

### Toimeentulotukityö Kelassa ja kunnissa

---

#### **Sanna Blomgren, Paula Saikkonen, Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu**

Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa?  
Kelan ja kuntien yhteinen vastuu 212

---

#### **Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu**

Huolella harkiten?  
Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotukityön harkinnan edellytyksistä 244

---

Ari-Matti Näätänen

## **Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018**

Jo pitkään tutkijat ja asiantuntijat ovat olleet huolissaan asiakkaiden asemasta toimeentulotukijärjestelmässä. Työttömyyden pitkittyminen on usein johtanut siihen, ettei toimeentulotuki ole enää ollut alkuperäisen tarkoituksensa mukaista viimesijaista ja lyhytaikaista kriisitukea. Sen sijaan siitä on tullut monelle noin 400 000 vuotuiselle asiakkaalleen pysyväisluonteinen perusturvan paikkaaja. (Kangas ym. 2013, 55; Airio 2013; Korpela 2018). Epäsuotuisaa kehitystä on kuvattu vastentahtoiseksi toimeentulotukiriippuvuudeksi (Särkelä ja Eronen 2007).

Toimeentulotukijärjestelmä aiheuttaa asiakkaille epätoivottuja tilanteita, jotka johtuvat esimerkiksi työttömyyden pitkittymisestä ja perusturvaetuuksien ostovoiman heikentymisestä 2000-luvulla. Eräs niistä koskee asiakkaiden ohjaamista viranomaiselta toiselle, jonka asiakkaat kokevat usein tarpeettomaksi juoksuttamiseksi luukulta toiselle eli kunnan lisäksi asiakas saattoi joutua asioimaan sosiaalitoimen lisäksi Kelassa ja TE-toimessa sekä mahdollisesti myös muiden viranomaisten kanssa perus- ja vähimmäisturva-asioissa. (Metteri 2012.) Asiakkaan kynnystä hakea toimeentulotukea nostavat myös useat muut tutkimuksissa havaitut seikat. Usein kirjallisuudessa mainitaan ongelmaksi esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyvät erilaiset käytännöt kuntien välillä ja sisällä (Karjalainen ym. 2013.) Lisäksi niin kansalaiset kuin Kelan toimihenkilöt ja kuntien sosiaalityöntekijät näkevät kunnallisen toimeentulotuen asiakkuuden häpeällisenä (Blomberg ym. 2016). Nämä syyt, mukaan lukien sosiaaliviranomaisten suorittama voimakas tarveharkinta (ml. tarkka tulojen ja menojen seuraaminen), johtavat usein toimeentulotuen alikäyttöön. Sillä tarkoitetaan, että asiakas ei hae tukea, vaikka olisi siihen oikeutettu. (Kuivalainen 2007 ja 2010.) Keskeisimpänä Kela-siirron perusteluna käytettiin hallinnon yksinkertaistamista, koska Kela-siirron realistista vaihtoehtoa, perusturvan tason merkittävää korotusta, ei koettu taloudellisesti mahdolliseksi toteuttaa (Moisio 2015).

Vuoden 2017 alussa toteutetulla toimeentulotuki uudistuksella tavoiteltiin hallituksen esitysten (HE 358/2014; HE 217/2016; myös Kela 2017) mukaan ennen kaikkea asiakkaiden aseman parantamista, jota uudistus edistää kolmella tavalla. Ensimmäiseksi Kela-siirron tavoitteena on edistää asiakkaiden välistä yhdenvertaisuutta. Tämä tarkoittaa, että samankaltaisessa tilanteessa olevat asiakkaat saisivat perustoimeentulotukipäätöksen-

sä yhdenvertaisten kriteerien mukaan. Tavoitteella pyrittiin lieventämään perustoimeentulotuen käytäntöjen alueellista vaihtelua. Toisena pyrittiin parantamaan toimeentulotuen saavutettavuutta. Tätä tavoiteltiin muun muassa verkkoasointia kehittämällä. Sen avulla ajateltiin toimeentulotuen hakemiskynnyksen alentuvan. Kolmantena uudistuksen tavoitteena oli parantaa sosiaalipalveluja tarvitsevien toimeentulotuen asiakkaiden ohjaamista näiden palvelujen piiriin. Tämän ajateltiin toteutuvan siten, että kehitetään tiedonkulkua ja sen avulla tunnistetaan Kelan ja kuntien välille syntyneessä uudessa rajapinnassa asiakkaan palvelutarpeet. Palveluihin liittyvässä laissa ja sen perusteissa korostetaan sosiaalityön merkitystä: Kela-siirto ei saa johtaa sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden erkaantumiseen sosiaalityön palveluista.

Tämän artikkelin tarkoituksena on Kelan ja kuntien asiantuntija-arvioiden perusteella vastata tutkimuskysymykseen: miten Kelan ja kuntien asiantuntijat arvioivat perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikuttaneen asiakkaiden asemaan? Tiedot kerättiin SOSTEn (Suomen sosiaali ja terveys ry:n) Sosiaalibarometri-tutkimuksissa vuosien 2016, 2017 ja 2018 alussa (Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018). Näin ollen tarkastelen vastaajien arvioiden vaihtelua ja pysyvyyttä vuosi ennen uudistuksen toimeenpanoa, toimeenpanon aikana ja vuosi toimeenpanon jälkeen.

Artikkeli tarjoaa Kelan ja kuntien ammattilaisten näkökulman uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan. Viranomaisten asenteita toimeentulotukea saaviin on tutkittu runsaasti esimerkiksi köyhyys- ja ansaitsevuusnäkökulmista (esim. Kallio ja Kouvo 2015; Blomberg ym. 2016). Sen sijaan Kela-siirtoa ei ole aikaisemmin tutkittu kysymällä sosiaali- ja terveysjohtajilta, sosiaalityöntekijöiltä, Kelan esimiehiltä ja Kelan toimihenkilöiltä heidän arvioitaan kolmena mittaushetkenä ennen uudistusta ja sen jälkeen. Sosiaalibarometri-aineiston Kela-siirtoa koskevista kysymyksistä on tehty blogikirjoituksia ja policy brief -tekstejä, mutta ei toistaiseksi tieteelliset mitat täyttävää tutkimusta. Artikkelissa esitetyt tulokset osoittavat, että asiakkaita lähellä olevat Kelan toimihenkilöt ja sosiaalityöntekijät suhtautuvat uudistuksen etenemiseen kriittisemmin kuin asiakkaita kauempana olevat Kelan esimiehet ja että vastaajan taustaorganisaatio saattaa vaikuttaa huomattavasti arvioihin. Tuloksia voidaan hyödyntää konkreettisesti toimeentulotuen kehittämisessä. Esimerkiksi vastaajat arvioivat Kela-siirron mahdollistaneen toimeentulotuen kehittämisen yhdenvertaisempaan suuntaan, vaikka matka siihen on vasta alussa. Samaan aikaan sosiaalityöntekijät ovat huolissaan etenkin sellaisista heikompiosaisista, joiden olisi tarpeellista ohjautua Kelasta sosiaalihuollon piiriin. Vaikka hakemusteknisesti tiedonsiirto onkin parantunut alkuvuodesta 2017,

haasteita on edelleen tiedonsiirrossa kunnasta Kelaan ja Kelan kompetenssissa arvioida asiakkaan sosiaalipalveluiden tarvetta.

### **Perustoimeentulotuki uudistus ja asiakkaiden asema**

Yhden näkökulman Kela-siirron valmisteluun tarjoavat uudistukseen liittyvät hallituksen esitykset. Niissä (HE 358/2014; HE 217/2016) todetaan, että perustoimeentulotuki on teknisluonteinen etuus, minkä vuoksi uudistus ei vaikuttaisi asiakkaan asemaan, ainakaan kielteisesti. Etenkin hallituksen täydentävä esitys vuodelta 2016 on muodoltaan hyvin tekninen. Siinä esitetyt muutokset viittaavat viranomaisprosesseihin, Kelan ja kuntien toimivallan tarkentamiseen ja tietojärjestelmäsäädöksiin. Molemmat hallituksen esitykset korostavat, että uudistus ei vaikuta toimeentulotuen myöntämisperusteisiin tai tuen rakenteisiin. Ainoana riskinä asiakirjoissa mainitaan se, että asiakkaan tietojen siirtämiseen Kelasta kuntaan tarvitaan asiakkaan lupa, ja tämä voi viivästyttää päätöksentekoprosessia. Tämä riski kuitataan lisähuomion kiinnittämisellä asiakkaiden informointiin ja neuvomiseen. Hallituksen esityksissä ei tarkastella sitä todennäköisyyttä, että asiakkaan tarve asioida useammassa viranomaisessa toimeentulotukiasioissa ei vähenisikään uudistuksessa. Muita myöhemmin aktualisoituneita riskejä, esimerkiksi sosiaalihuollon osaamisvajetta Kelassa tai työvoiman riittämättömyyttä etuuskäsittelyssä, ei arvioida. Hallituksen esitysten perusteella voisi sanoa, että päätöksentekijöille annettiin Kela-siirron riskeistä kaunisteltu kuva.

Vuoden 2016 Sosiaalibarometri (Eronen ym. 2016) kertoi jo tulevista ongelmista. Vuosi ennen uudistuksen toimeenpanoa sosiaalityöntekijöistä vain 16 prosenttia arvioi pystyvänsä varautumaan siirron aiheuttamiin työjärjestelyjen muutoksiin omassa työssään. Sosiaalityöntekijöistä 70 prosenttia ei tiennyt, miten uudistukseen tulisi varautua. Vuoden 2016 Sosiaalibarometrin avovastauksissa Kelan ja kuntien vastaajat toivat esiin, että uudistuksen toimeenpano on monin osin kesken ja siksi käytännön asiat ovat hyvin epäselviä. Kelan ja kuntien vastaajat ennakoivat perustoimeentulotuen kriisiytymistä. (Eronen ym. 2016, 30–32.) Kela-siirron vaikutuksesta heikompiosaiseen väestöryhmään oli huolissaan 69 prosenttia sosiaali- ja terveysjohtajista ja 79 prosenttia sosiaalityöntekijöistä. Blomgrenin ym. (2016) mukaan asiakkaat olivat kuntien sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien mukaan laajasti epätietoisia uudistuksen käytännön vaikutuksista vielä marraskuussa 2016. Ylikännö ja Näätänen (2016) kirjoittavat, että Kela-siirto on malliesimerkki tutkitun tiedon ja poliittisen päätöksenteon kohtaamattomuudesta. Näin eräs sosiaalityöntekijä kuvaa tulevaisuudennäkymää tammikuussa 2016 (Eronen ym. 2016):

”Lyön vaikka pääni pantiksi, että siirrosta nousee vielä kova haloo. Asiakkailla on siirrosta kovat odotukset ja kun todellisuus aikanaan selviää niin pilvilinnoista tullaan romahtaen alas ja palautekanavat huutavat hoosiannaa.”

Vuoden 2017 alussa, eli uudistuksen voimaantulon jälkeen, Kelan perustoimeentulotuen käsittely ruuhkautui odotetusti. Ruuhkavaiheessa alkuvuonna 2017 keskimääräisen hakemuksen käsittelyaika venyi yli lakisääteisen rajan (7 arkipäivää). Käsittelyruuhka ajoittui viikoille 5–16. Maaliskuussa 2017 vain 41 prosenttia perustoimeentulotuen hakemuksista ratkaistiin määräajassa (Kela 2018). Kevään 2017 päätösten myöhästymisestä Kela maksoi 25–150 euron hyvityksen kaikkiaan noin 146 000 asiakkaalleen. Lisäksi kunnat maksoivat siirtymävaiheessa toimeentulotukena neljä miljoonaa euroa, mitkä olisi kuulunut maksaa perustoimeentulotukena. Lisäksi kunnille tuli ylimääräisiä kustannuksia toimeentulotukihakemusten oikaisu- ja korjaustyöstä. (Kuntaliitto 2017a, b ja c.) Alkuruuhka purkautui huhtikuussa 2017, jolloin käsittelyajat lyhenivät lain edellyttämälle tasolle. Tähän myötävaikutti henkilöstövajeen paikkaaminen, kun Kelaan palkattiin noin 300 uutta etuuskäsittelijää (Kela 2017).

Kela-siirron onnistumiselle keskeisestä Kelan ja kuntien yhteistyöstä ovat kirjoittaneet esimerkiksi Näätänen ja Ylikännö (2017). Kirjoittajien mukaan Kelan ja kuntien tiedonsiirrossa oli teknisiä ongelmia, jotka estivät perustoimeentulotuen hakemuksen liitteiden, kuten kuittien ja tositteiden, siirtymisen automaattisesti Kelasta kuntiin. Tekniset ongelmat kuormittivat työntekijöitä, kun ihmiset kääntyivät Kelan ja kuntien puoleen vähimmäistoimeentulonsa turvaamiseksi. Yhteistyötä ei edistänyt havaittavissa oleva syytely Kelan ja kuntien työntekijöiden välillä ongelmien alkuperästä (tätä ilmiötä avataan tarkemmin johtopäätös-luvussa, s. 204). Toisessa artikkelissa Ylikännö ja Näätänen (2016) kirjoittavat, että tekninen siirto yllätti toimeenpanijansa. Kirjoittajien mukaan Kelassa ei huomioitu riittävästi sitä monimutkaisuutta, mikä syntyy, kun yksi keskeisimmistä sosiaalihuollon taloudellisen tuen muodoista siirretään Kelaan. Perustoimeentulotuki osoittautui paljon hankalammaksi etuudeksi kuin muut Kelan etuudet. Kelan ja kuntien välistä vuoropuhelua vaikeuttivat muun muassa ongelmat toimeentulotuen soveltamisohjeiden tulkinnassa. Uudistuksen alkuvaiheessa selvisi nopeasti myös Kelan tarve lisätä sosiaalihuollon osastistaan asiakasohjauksen vahvistamiseksi, mikä tuotiin esiin Kelan sisäisessä arvioinnissa (Kela 2017, 29.)

Laadun ja Heinosen (2017; myös Näätänen ym. 2017, 108–109) mukaan toimeentulotuki uudistuksessa voittivat ne, jotka saavat muitakin Kelan etuuksia ja tarvitsevat vain taloudellista tukea, ei siis esimerkiksi sosiaaliryöpylän palveluja. Voittajia ovat myös nettiasioinnin osaavat henkilöt.

Myös ne henkilöt, jotka eivät kehdanneet hakea perustoimeentulotukea kunnan sosiaalitoimistosta, kuuluvat uudistuksen voittajiin. Häviäjiin sen sijaan kuuluvat ihmiset, joilla on elämäntilanteita ongelmia, jotka eivät hallitse sähköisiä asiointikanavia ja/tai jotka tarvitsevat sosiaalityötä tai edunvalvonnanomaista erityistukea. Näin ollen asiakkaiden kirjo on laaja kattaen muun muassa vanhukset, mielenterveysongelmaiset, luku- ja kirjoitustaidottomat sekä tulottomat.

Airio ja Laatu (2017) kirjoittavat asiakkaiden ensikokemuksista Kela-siirrosta. Kirjoituksen mukaan Kelasta saatu päätös vaikuttaa eniten asiakkaiden arvioon Kelan onnistumisesta uudistuksessa kuntaan verrattuna. Jos päätös oli ollut kielteinen, oli Kelan kritisointi todennäköisempää kuin jos se olisi ollut myönteinen. Kaikista kyselyyn vastanneista asiakkaista reilu kolmannes koki, että Kela oli hoitanut toimeentulotukitehtävät huonommin kuin kunnat. Lähes yhtä moni arvioi Kelan suoriutuneen kuntia paremmin.

### Kelan ja kuntien asiantuntijat kirjallisuuden valossa

Aiemman tutkimuksen perusteella hallinnon viranomaisilla, kuten sosiaali- ja terveysjohtajilla, sosiaalityöntekijöillä, Kelan esimiehillä ja Kelan toimihenkilöillä voi olla näkemyseroja johtuen ammatin tuomasta näkökulmasta sosiaaliturvajärjestelmään. Eroavaisuuksia on löydetty esimerkiksi hallinnon ammattilaisten suhtautumisessa asiakkaisiin, ja nämä eriarvoisuuden syihin liittyvät asenteet saattavat vaikuttaa käytännön työhön (Blomberg ym. 2015).

Keiserin (2010) mukaan instituutioissa muodostettu käsitys sen tarkoituksesta voi tuottaa eroavaisuuksia viranomaisten asenteiden välillä. Se voi selittää instituutioiden välisten asenne-erojen lisäksi työntekijöiden ja esimiesten välisiä näkemyseroja. Tämän teorian mukaan esimiehet voivat haluta muodostaa käsityksen jaetuista arvoista, kun käytännön työntekijät, kuten Kelan toimihenkilöt ja sosiaalityöntekijät, eivät välttämättä näe tälle tarvetta. Sekä Kelassa että kunnissa Kela-siirron toteuttamisvaihe oli suuri ponnistus, jossa onnistumisen tärkeys tunnustettiin laajasti. Teoriassa olisi siis mahdollista, että tavoite onnistua uudistuksen läpiviennissä heijastelee eri tavoin esimies- ja työntekijäasemassa olevien vastauksissa siten, että ensiksi mainittujen vastaukset saattavat antaa uudistuksesta positiivisemmän kuvan.

Analyysin kannalta tärkeitä vastaajaryhmiä sekä niitä erottavia ja yhdistäviä tekijöitä on syytä syventää lisää. Teoriassa hallinnon viranhaltijat (myöh. byrokraatit) voidaan jakaa ammattimaisiin (*professional bureaucrats*) ja pääasiassa ei-ammattimaisiin (*non-professional bureaucrats*)

byrokraateihin (ks. Kallio ja Kouvo 2015). Ammattimaisiksi byrokraateiksi voidaan määritellä sosiaalityöntekijät, joilla usein on yliopistokoulutus sekä käytännön työkokemusta sosiaalityöstä. Heidän koulutukseensa kuuluu ohjattujen työharjoittelujen lisäksi opintoja sosiaalisesta ja taloudellisesta stratifikaatiosta sekä niiden taustalla olevista tekijöistä. Ei-ammattimaisille byrokraateille ei ole niin korkeita koulutusvaatimuksia kuin ammattimaisille byrokraateille. Tämä johtuu siitä, että ei-ammattimaiset byrokraatit tekevät teknisiä päätöksiä, joiden luonteeseen ei usein kuulu yksilökohtainen harkinta tai asiakkaan kokonaistilanteeseen perehtyminen. Ei-ammattimainen byrokraatti määritellään myös niin, että sen päätöksenteon perusteet ovat helposti omaksuttavissa. Tähän kategoriaan voidaan luokitella Kelan toimihenkilöt. (Blomberg ym. 2017, 213–214.)

Edeltävän perusteella on syytä tarkastella lyhyesti vastaajaryhmiä koulutuksen ja työkokemuksen perusteella. Vuonna 2018 Sosiaalibarometriin vastanneista sosiaalityöntekijöistä 86 prosenttia ilmoitti suorittaneensa yliopistokoulutuksen ja yli 62 prosenttia kertoi työskennelleensä nykyisessä tehtävässään yli 5 vuotta. Kelan toimihenkilöistä 27 prosenttia ja Kelan esimiehistä 33 prosenttia ilmoitti toimineensa nykyisessä työssään yli 5 vuotta. Yliopistotutkinnon Kelan toimihenkilöistä ilmoitti suorittaneensa 7 prosenttia ja vastaava luku Kelan esimiehillä oli 47 prosenttia. Näkemyserot vastaajien välillä voivat siis johtua paitsi koulutustaustasta myös eroissa työkokemuksessa.

## Aineisto ja menetelmät

Artikkelissa tarkastellaan sosiaali- ja terveysjohtajien, sosiaalityöntekijöiden, Kelan esimiesten ja Kelan toimihenkilöiden arvioita uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan. Asiakkaiden aseman näkökulmasta toimeentulokiuudistuksen tavoitteena on edistää asiakkaiden yhdenvertaisuutta, tuen saavutettavuutta (ml. yhden luukun periaate), ja sosiaalipalvelujen piiriin pääsyä. Kysyn tässä artikkelissa, miten Kelan ja kuntien ammattilaiset arvioivat perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikuttaneen asiakkaiden asemaan. Uudistukseen liittyviin hallituksen esityksiin nojautuen asiakkaiden asema on jaettu kolmeen toisiaan täydentävään näkökulmaan. Nämä ovat asiakkaiden välinen yhdenvertaisuus, perustoimeentulotuen saavutettavuus ja sosiaalipalvelujen piiriin ohjautuminen.

Aineistot tutkimuskysymykseen vastaamiseksi kerättiin alkuvuodesta 2016, 2017 ja 2018. Näin ollen aineisto kattaa vastaajien näkemyksiä uudistuksen onnistumisesta vuosi ennen uudistusta, sen aikana ja vuosi sen toimeenpanon jälkeen. Sosiaalibarometrin kyselylomakkeet lähetettiin kaikille Manner-Suomen kuntien tai yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja

terveydenhuollosta vastaaville johtajille sekä sosiaalityöntekijöille. Lisäksi kyselyt lähetettiin Kelan johdolle sekä otokselle Kelan toimihenkilöistä. Jokaisella vastaajaryhmällä oli oma kyselylomakkeensa.

Sosiaalibarometri-aineistossa sosiaali- ja terveysjohtajien ja sosiaalityöntekijöiden vastausten kattavuutta arvioidaan alueellisesti, väestöpohjan ja kunnan tai alueen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavan mukaan. Kelan esimiehille ja Kelan toimihenkilöille kattavuusarviointi on tehty tulosyksikön ja vakuutuspiirin näkökulmista. Lisäksi Kelan esimiesten vastausten kattavuutta on tarkasteltu työnimikkeen näkökulmasta. Vuonna 2017 lomaketta Kela-siirrosta ei lähetetty sosiaali- ja terveysjohtajille. Kelan toimihenkilöt eivät olleet kyselyssä mukana vuonna 2016. Näistä puutteista huolimatta aineisto antaa kattavan kuvan asiantuntijoiden näkemyksistä koskien Kela-siirtoa. Kattavuusarvioinnissa ei havaittu aineiston vinoutumista saatavilla olevien ja edellä esiteltyjen taustatekijöiden valossa. Aineistonkeruun toteutuksesta on pitkä kuvaus kunkin vuoden Sosiaalibarometrissa (Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018). Seuraavaksi kuvaan aineistonkeruun toteutusta lyhyesti.

Sosiaali- ja terveysjohtajien yhteystiedot poimittiin kaikkien Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja yhteistoiminta-alueiden verkkosivuilta joulukuussa vuosina 2016, 2017 ja 2018. Suurimmista kaupungeista ja kuntayhtymistä vastaajiksi poimittiin organisaatorakenteen mukaan useampi vastaaja. Samoin useampi vastaaja alueelta tai kunnasta oli mukana, jos sosiaali- ja terveyspalvelut on eriytetty eri johtajille tai organisaatioille. Jos palvelut on järjestetty tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti, vastaaja edustaa tilaajaosapuolta. Vuonna 2016 sote-johtajien vastauksia saatiin 53 prosentista Suomen kuntia. Vuonna 2017 vastaava luku oli 64 prosenttia ja vuonna 2018 74 prosenttia. Sote-johtajille ei osoitettu kysymyksiä Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan vuonna 2017 lomakkeen pituusrajoituksen vuoksi.

Sosiaalityöntekijöiden kysely lähetettiin kuntien kirjaamoiden kautta vuosina 2016 ja 2017 ja Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentian välittämänä vuonna 2018. Näin ollen kunkin vuoden aineistot koostuvat sosiaalityöntekijöiden lisäksi myös sosiaaliohjaajien ja johtavien sosiaalityöntekijöiden vastauksista. Jokaisena vuonna sosiaalityöntekijöiltä saatiin vastauksia yli puolesta (51–56 %) Suomen kunnista. Sosiaalityöntekijöiden aineistossa vastausprosenttia ei pystytty arvioimaan, koska sosiaalityöntekijöiden kysely toimitettiin avoimena kyselylinkkinä.

Kelan esimiesten kysely lähetettiin Kelan asiakkuus-, etuus- ja kehittämisspalvelujen tulosyksiköiden johtajille, yksikön päälliköille, keskuksen päälliköille ja ryhmäpäälliköille. Heistä käytetään raportissa nimitystä Kelan esimiehet. Heidän lisäksi otoskysely lähti 50 prosentille Kelan

toimeentulotuen etuuskäsittelijöistä ja palveluasiantuntijoista, joista käytetään tässä artikkelissa termiä Kelan toimihenkilöt. Kaikki Kelan vastaajien yhteystiedot saatiin Kelasta. Kelan toimihenkilöt eivät olleet Sosiaalibarometrin vastaajaryhmä vielä vuonna 2016.

Kaikki kyselyt toteutettiin sähköisinä ja vastaajia muistutettiin kyselyyn vastaamisesta useita kertoja. Vastaamattomia sosiaali- ja terveysjohtajia sekä Kelan esimiehiä ja työntekijöitä muistutettiin sähköpostitse viikoittain ja sosiaalityöntekijöitä kerran aineistonkeruun kuluessa. Kela-siirron lisäksi Sosiaalibarometrissä pyydetään arvioita myös muista teemoista, kuten eriarvoisuudesta, sote-uudistuksesta ja työllisyydestä. Eri vastaajaryhmiltä kysyttiin vain heitä lähimmin koskevista teemoista, ja siksi TE-johtajat eivät vastanneet Kela-siirtoa koskeviin kysymyksiin.

**Taulukko 1.** Vastanneet ja vastausprosentit vastaajaryhmittäin 2016, 2017, 2018.

Vastaajaryhmä	2016		2017		2018	
	Vastanneet (n)	Vastausprosentti	Vastanneet (n)	Vastausprosentti	Vastanneet (n)	Vastausprosentti
Sosiaali- ja terveysjohtajat	109	36	145	49	154	52
Sosiaalityöntekijät	219	-	370	-	300	-
Kelan esimiehet	45	66	95	49	109	50
Kelan toimihenkilöt (otos)	-	-	321	57	421	63

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Ennen uudistusta vuonna 2016 ja uudistuksen aikana vuonna 2017 vastaajia pyydettiin arvioimaan Kela-siirron tulevia vaikutuksia. Vastausvaihtoehdot olivat 1) erittäin epätodennäköistä, 2) melko epätodennäköistä, 3) melko todennäköistä, 4) erittäin todennäköistä ja 5) en osaa sanoa. Kun uudistuksesta oli kulunut vuosi vuonna 2018, kysymyksen aikamuoto vaihdettiin perfektiin (on tapahtunut), mutta muutoin kysymyksen sisältö pidettiin samana. Vuonna 2018 vastausvaihtoehdot olivat 1) erittäin huonosti, 2) melko huonosti, 3) melko hyvin, 4) erittäin hyvin ja 5) en osaa sanoa. Kolmessa kysymyksessä aikamuotoa ei tarvinnut muuttaa, koska näissä kysymys esitettiin presensissä. Seuraavaksi esittelen ne kysymykset, joilla tarkastelen Kela-siirron vaikutuksia asiakkaiden asemaan tässä artikkelissa.

Asiakkaiden aseman parantaminen asiakkaiden välisen yhdenvertaisuuden edistämisen kautta nousee esiin sekä hallituksen esityksessä (HE 58/2014, 14) että Kelan sisäisessä raportissa (2017b), jossa arvioitiin Kela-siirron onnistumista. Yhdenvertaisuudella viitataan perustuslain yh-

denvertaisuusperiaatteeseen, 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. Asiakirjoissa korostetaan myös heikoimmassa asemassa olevien aseman parantamista osana yhdenvertaisuustavoitetta. Näin ollen vastaajia pyydettiin arvioimaan seuraavia uudistuksen onnistumiseen yhdenvertaisuuden parantamisen tavoitteessa liittyviä väitteitä:

- Kansalaisten välinen yhdenvertaisuus lisääntyy (2016, 2017) / on lisääntynyt (2018).
- Heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asema heikkenee (2016, 2017) / on heikentynyt (2018).

Saavutettavuuteen liittyvä kiinnostus on alikäytön vähentymisessä, tuen hakemiskynnyksen pienentymisessä ja yhden luukun periaatteen toteutumisessa (HE 358/2014, 21, 23). Vastaajia pyydettiin arvioimaan seuraavia väitteitä, jotka liittyivät uudistuksen onnistumiseen toimeentulotulotuen saavutettavuuden parantamisessa uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta:

- Perustoimeentulotukea saa useampi siihen oikeutettu (2016, 2017, 2018).
- Kynnys hakea toimeentulotukea pienenee (2016, 2017) /on pienentynyt (2018).
- Toimeentulokiasiakkaiden tarve asioida luukulta toiselle vähentyy (2016, 2017) /on vähentynyt (2018).

Hallituksen esityksessä (HE 358/2014, 16) korostetaan, että asiakkaiden pääsy palveluihin on tärkeää uudistuksen tavoitteiden kannalta. Henkilökohtaisen palvelun (kuten edunvalvonta-avun) lisäksi pyydettiin arvioimaan sosiaalityön palveluihin pääsyä. Vastaajien kantaa asiaan mitattiin seuraavilla väitteillä:

- Henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevat ohjataan aiempaa useammin hakemaan etuutta omatoimisesti verkkopalvelukanavan kautta (2016, 2017, 2018).
- Toimeentulokiasiakkaat jäävät aiempaa useammin vaille mahdollisesti tarvitsemaansa sosiaalityön tukea (2016, 2017, 2018).

Aineistoa tarkastellaan vastaajaryhmittäin ristiintaulukoinnin avulla vuosina 2016, 2017 ja 2018. Empiirinen esitystapa on rajattu luottavuuden vuoksi *todennäköistä* (= erittäin ja melko todennäköistä, 2016 ja 2017) ja *samaa mieltä* (= melko ja täysin samaa mieltä, 2018) -vastausvaihtoehtoi-

hin. Päätuloksen raportoinnin sujuvoittamiseksi vastausvaihtoehdot on siis yhdistetty edellä kuvatulla tavalla.

Kuhunkin kysymykseen liittyvää lisäinformaatiota kerättiin avovastauksien avulla. Avovastaukset luokiteltiin teemoihin kysymyksen ”Perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyvät (2016) / siirtyivät (2017 ja 2018) Kelan hoidettavaksi 1.1.2017. Oliko päätös mielestänne oikea?” jatkokysymyksestä ”Miten perustelette edellä antamaanne näkemystä?” Luokittelu tehtiin tämän kysymyksen pohjalta, koska muut avokysymykset oli rajattu esimerkiksi Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Avovastauksia tähän kysymykseen saatiin 326 vuonna 2016, 474 vuonna 2017 ja 706 vuonna 2018. Yleisin näkökulma avovastauksissa liittyi asiakkaiden asemaan uudistuksessa. Näin ollen avovastaukset tarjoavat laajan aineiston vastaajien arvioista Kela-siirron vaikutuksesta asiakkaiden asemaan. Luokittelin avovastaukset esiintymisfrekvenssin mukaan sisällöllisesti, jotta tutkimus olisi toistettavissa myös avovastauksien osalta. Avovastauksia hyödynnettiin numeerisessa tarkastelussa tehtyjen havaintojen selittämisessä ja taustoittamisessa. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden teemasta (taulukko 3, s. 196) luokittelua ohjasivat kaksi näkökulmaa (eli kansalaisten välinen yhdenvertaisuus lisääntyy / on lisääntynyt- ja heikoimassa asemassa olevien asiakkaiden asema heikkenee / on heikentynyt-kysymykset). Tulosten analyysissä painottuvat vuoden 2018 vastaukset, koska ne ovat usein merkityksellisimmät johtopäätösten kannalta. Lisätietoja kysymyksistä ja kyselyn rakenteesta (ml. vastausjakaumat kokonaisuudessaan) löytyy vuosien 2016, 2017 ja 2018 Sosiaalibarometreissä (Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018).

## Tulokset

Vaikka perustoimeentulotuen Kela-siirtoon on liittynyt huomattavia ongelmia, kannatetaan Kela-siirtoa yhä laajasti Kelan ja kuntien asiantuntijoiden keskuudessa. Julkisuudessa keskustelluista (esim. Helsingin Sanomat 24.9.2018) uudistuksen ongelmista huolimatta sen kannatus on pysynyt suhteellisen vakaana. Kannatuksen vähentymisestä huolimatta kriittisimmän ryhmän, sosiaalityöntekijöiden, laaja enemmistö (60 %) kannatti uudistusta, kun asiaa kysyttiin vuoden 2018 Sosiaalibarometrissa (ks. taulukko 2, s. 196).

**Taulukko 2.** Kela-siirron kannatus 2016, 2017, 2018 (%).

	2016	2017	2018
Sote-johtajat	77	81	79
Sosiaalityöntekijät	73	70	60
Kelan esimiehet	100	99	92
Kelan toimihenkilöt	-	72	75

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Kaikkien vastaajaryhmien arvio Kela-siirron vaikutuksesta yhdenvertaisuuteen on negatiivisempi uudistuksen jälkeen vuonna 2018 kuin vuosina 2017 ja 2016 (taulukko 3). Tästä huolimatta 52 prosenttia sosiaalityöntekijöistä, 66 prosenttia sote-johtajista, 72 prosenttia Kelan toimihenkilöistä ja 93 prosenttia Kelan esimiehistä arvioi vuonna 2018, että Kela-siirto paransi kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta uudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna. Kuten Tulokset-luvun edetessä huomataan, Kelan esimiehet suhtautuvat asiakkaan aseman muutokseen positiivisemmin kuin muut asiantuntijaryhmät; niin myös yhdenvertaisuuden kohdalla (taulukko 3). Kelan johtajien näkemys yhdenvertaisuuden suotuisasta kehityksestä uudistuksessa ei juuri muutu, kun esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden arvioiden muutos kriittisempään suuntaan on vuodesta 2016 vuoteen 2018 ollut 25 prosenttiyksikköä.

**Taulukko 3.** Vastaajien näkemyksiä Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden yhdenvertaisuuden kehitykseen 2016–2018.

	Toden- näköistä 2016	Toden- näköistä 2017	Samaa mieltä 2018	Muut 2016– 2018	Muutos 2017– 2018
	%	%	%	%-yks.	%-yks.
Kansalaisten välinen yhdenvertaisuus lisääntyy / on lisääntynyt					
Sote-johtajat	76	-	66	-10	-
Sosiaalityöntekijät	77	65	52	-25	-13
Kelan esimiehet	98	95	93	-5	-2
Kelan toimihenkilöt	-	83	72	-	-11
Heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asema heikkenee / on heikentynyt					
Sote-johtajat	58	-	56	-2	-
Sosiaalityöntekijät	66	78	67	1	-11
Kelan esimiehet	9	9	18	9	9
Kelan toimihenkilöt	-	45	41	-	-4

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Vuoden 2018 Sosiaalibarometrin avovastauksissa vastaajat kertovat arvionsa perustuvan siihen, että he ajattelevat yhden maksajatahon mallin joko yhdenmukaistaneen perustoimeentulotuen maksatusta tai että uudistus luo alustan perustoimeentulotuen käytäntöjen yhtenäistämiseksi tulevaisuudessa. Näin kaksi Kelan esimiestä tiivistä vuonna 2018 enemmistön kannan, jonka mukaan Kela-siirto paransi kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta:

”Asiakkaiden yhdenvertaisuus on parantunut koko maassa, Kelalla on pyrkimys selkeyteen ja avoimuuteen perustoimeentulotuen myöntämisperusteissa” (Kelan esimies)

”Alkuhankaluuksia perustoimeentulotuen toimeenpanossa on ollut. Tulevaisuudessa järjestelmä helpottaa monen asiakkaan asiointia, yhteistyön kehittäminen vaatii aikaa ja työtä molemmissa organisaatioissa. Etenkin yhteistyötä tarvitaan haastavien ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa.” (Kelan esimies)

Huolimatta vuoden 2018 optimistisesta päälinjasta, kuuluu avovastauksista soraääniäkin. Pieni osa sosiaalityöntekijöistä kertoo samankaltaisessa asemassa olevien asiakkaiden saavan erilaisia päätöksiä Kelasta. Asiaa kuvataan tyyppillisesti näin:

”Esim. nuoren toimeentulotukihakemuksessa oli ongelmia. Soitin kelalle. Ensimmäinen työntekijä antoi ohjeet. Nuori korjasi hakemusta, tuli hylky. Soitin kelalle, eri työntekijä antoi erilaisen ohjeen. Nuori korjasi hakemusta, taas hylky, kolmas työntekijä neuvoi taas eri tavalla.” (Sosiaalityöntekijä)

Yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta vastaajilta kysyttiin, paransiko Kela-siirto kaikkein heikoimmassa asemassa olevien toimeentulotuen asiakkaiden asemaa. Kuntien sosiaalityöntekijöiden ja sote-johtajien enemmistö arvioi vuosina 2016 ja 2017, että heikompiosaisten asema tulee heikentymään, ja nämä arviot pysyivät samansuuntaisina vuonna 2018. Niiden Kelan esimiehien, joiden mielestä heikompiosaisten asema heikentyi, osuus nousi yhdeksästä prosentista 18 prosenttiin 2016–2018. Kuitenkin lähes puolet (48 %) Kelan johtajista on eri mieltä väitteen kanssa. Vuonna 2017 Kelan toimihenkilöistä 45 prosenttia arvioi heikompiosaisten aseman heikentyneen, ja vuonna 2018 vastaava luku oli 41 prosenttia. Verrattuna muihin asiantuntijaryhmiin Kelan esimiehet katsovat muita useammin asiakkaiden yhdenvertaisuuden lisääntyneen Kela-siirron seurauksena (taulukko 3).

Vuoden 2018 avovastauksissa kuvataan sitä laajaa heikoimmassa asemassa olevien kirjoa, joka vastaajien mukaan on Kela-siirron jälkeen entistä heikommassa asemassa. Näitä ovat muun muassa vanhukset, sairaat, vammaiset, työttömät, asunnottomat, syrjäytyneet ja asiakkaat, joilla on ongelmia elämänhallinnan kanssa. Lisäksi vastaajat ovat huolissaan henkilöistä, jotka eivät kykene käyttämään sähköisiä välineitä (luku- ja kirjoitustaidottomat) tai jotka eivät ylipäänsä voi omistaa niitä (tulottomat) tai jotka eivät voi niitä käyttää muista syistä (esim. vanhukset). Lisäksi vastaajat ennakoivat negatiivisia vaikutuksia maahanmuuttajien asemaan, joille sosiaalitoimessa on mahdollisesti pystytty tarjoamaan yksilöllistä palvelua. Vuosien 2017 ja 2018 avovastaukset tähän kysymykseen olivat samansuuntaisia. Näin tyypillinen vastaaja kuvaa vuonna 2018 Kela-siirron vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin:

”Huono-osaiset. Syrjäytyneet henkilöt. Tulottomat henkilöt. Toimintakyvyn alentumasta kärsivät henkilöt. Henkilöt, jotka eivät osaa käyttää sähköisiä palveluita.” (Sosiaali- ja terveysjohtaja)

”Ilman tietokonetta olevat ihmiset ovat tässä asiassa tipahtaneet täysin kärryiltä.” (Sosiaalityöntekijä)

Toimeentulotuen saavutettavuuden parantumista arvioitiin kolmella väitteellä (taulukko 4, s. 199). Lähes jokaisessa näistä kysymyksistä vastaajien ennakkoarviot uudistuksen aiheuttamasta toimeentulotuen saavutettavuuden parantumisesta asiakkaalle olivat vuosina 2016 ja 2017 positiivisempia kuin vuosi uudistuksen voimaantulon jälkeen vuonna 2018. Sosiaalityöntekijöitä lukuun ottamatta kaikkien vastaajaryhmien enemmistö arvioi, että perustoimeentulotukea sai useampi siihen oikeutettu. Sosiaalityöntekijöistäkin eri mieltä väitteestä oli vain 19 prosenttia vuonna 2018. Väite ”Perustoimeentulotukea saa useampi siihen oikeutettu” suunniteltiin mittaamaan toimeentulotuen alikäyttöä, ja arvioiden perusteella sen voisi odottaa vähentyvän Kela-siirron vuoksi. Taulukosta 4 käy ilmi, että Kelan esimiehet arvioivat asiakkaiden tilanteen kehittyneen uudistuksessa positiivisemmin kuin muut asiantuntijaryhmät.

Ennen uudistuksen toimeenpanoa vuonna 2016 ja uudistuksen alkuvaiheessa alkuvuonna 2017 asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan, kuinka todennäköisenä pitää uudistuksen toteutumista annetussa kysymyksessä (futuuri). Kun uudistuksesta oli kulunut vuosi vuonna 2018, samansisällöisen kysymyksen aikamuoto vaihdettiin perfektiin (samaa mieltä), jolloin huomio on toteutuneissa vaikutuksissa. Aikamuodon muuttamisen tarkoituksena on mahdollistaa vertailu asiantuntijoiden odotusten ja realisoituneiden kokemusten välillä.

**Taulukko 4.** Vastaajien näkemyksiä Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden toimeentulotuen saavutettavuuden kehitykseen 2016–2018.

	Toden- näköistä 2016	Toden- näköistä 2017	Samaa mieltä 2018	Muutos 2016– 2018	Muutos 2017– 2018
	%	%	%	%-yks.	%-yks.
Perustoimeentulotukea saa useampi siihen oikeutettu					
Sote-johtajat	80	-	53	-27	-
Sosiaalityöntekijät	78	68	46	-32	-22
Kelan esimiehet	98	99	95	-3	-4
Kelan toimihenkilöt	-	81	77	-	-4
Kynnys hakea toimeentulotukea pienenee / on pienentynyt					
Sote-johtajat	83	-	69	-14	-
Sosiaalityöntekijät	85	79	65	-20	-14
Kelan esimiehet	96	98	97	1	-1
Kelan toimihenkilöt	-	94	91	-	-3
Toimeentulotukiasiakkaiden tarve asioida luukulta toiselle vähentyy / on vähentynyt					
Sote-johtajat	61	-	35	-26	-
Sosiaalityöntekijät	63	43	28	-35	-15
Kelan esimiehet	96	88	70	-26	-18
Kelan toimihenkilöt	-	49	44	-	-5

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Sosiaali- ja terveysjohtajat kuvaavat uudistusta avovastauksissa vuonna 2018 perustoimeentulotuen saavutettavuuden kannalta. Usein vastaajat viittaavat siihen, että saavutettavuus paranee, kun perustoimeentulotuen hakemukset ottaa vastaan yksi taho ja hakemuksen lähettäminen tapahtuu sähköisesti. Vastaus kuvaa vastaajien enemmistön auki kirjoitettua arviota asiasta.

”Kela-siirron myötä alikäyttö väheni, kriteerit yhdenmukaistui-  
vat ja asiakkaan sähköinen asiointi helpottui.” (Sosiaali- ja ter-  
veysjohtaja)

Samalla tavoin suurin osa vastaajista katsoo toimeentulotuen hake-  
miskynnyksen madaltuneen uudistuksessa. Niiden sosiaalityöntekijöiden  
osuus, jotka arvioivat hakemiskynnyksen madaltuneen, laski 20 prosentti-  
yksiköllä 65 prosenttiin vuonna 2018. Sote-johtajien vastaava osuus piene-  
ni 14 prosenttiyksikköä, ja vuonna 2018 69 prosenttia katsoi kynnyksen  
madaltuneen.

Avovastauksissa hakemiskynnyksen madaltumista perustellaan sähköisen asioinnin lisäksi sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyneen leimaantumisen vähentymisellä. On eri asia asioida henkilökohtaisesti sosiaali-toimessa kuin verkon välityksellä Kelan toimipisteessä, joka voi sijaita toisessa kunnassa. Vuoden 2018 avovastauksissa asiaa perustellaan yleisesti seuraavin sanankääntein:

”Hyvää se, ettei kaikkien enää tarvitse lähteä ’sossun luukulle hattu kourassa’, kuten monet omat asiakkaani ovat sanoneet.”  
(Sosiaalityöntekijä)

”Perustoimeentulo on paremmin kaikkien saatavilla, aiemmin kaikki tukeen oikeutetut eivät sitä hakeneet, koska kokivat sosiaalitoimistossa asioinnin nöyryyttäväksi.” (Sosiaalityöntekijä)

Kela-siirrolla tavoiteltiin myös sitä, että asiakkaiden ohjailu viranomaiselta toiselle vähenisi siitä, mitä se oli silloin, kun perustoimeentulotukea hoitivat kunnat. Kyselyyn vastanneiden kuntien edustajien mukaan näin ei olisi kuitenkaan välttämättä tapahtunut. Vuonna 2018 sosiaalityöntekijöistä 28 prosenttia ja sote-johtajista 35 prosenttia arvioi, että viranomaisten välillä tapahtuva ohjaaminen olisi vähentynyt. Eri mieltä väitteen kanssa oli suurin osa sosiaalityöntekijöistä (58 %) ja suurin osa sote-johtajista (39 %). Vuosien 2016 ja 2017 odotuksiin nähden kuntien vastaajien kanta on heikentynyt selvästi (26–35 prosenttiyksikköä). Myös Kelan vastaajien arviot luukulta toiselle juoksuttamisen vähenemisestä heikkenivät. Kelan esimiehistä 70 prosenttia arvioi vuonna 2018, että ohjaaminen viranomaiselta toiselle olisi vähentynyt. Tätä mieltä olevien Kelan esimiesten määrä on siis 26 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 2016. Kelan toimihenkilöistä 44 prosenttia arvioi viranomaiselta toiselle tapahtuvan ohjaamisen vähentyneen vuonna 2018, kun vuotta aiemmin vastaava luku oli 49 prosenttia.

Vuoden 2018 avovastauksissa viranomaiselta toiselle ohjaamisen mahdollista kasvua selitetään Kelan ja kuntien yhteistyön haasteilla. Kelan toimihenkilöt ja sosiaalityöntekijät ovat laajalti yksimielisiä siitä, että Kelasta puuttuu sosiaalihuollon osaamista. Tämä lisää epäselvyyksiä yhteistyön rajapinnoilla, esimerkiksi palveluissa ja ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen käytänteissä. Näin vastaajat usein selittävät arvioitaan viranomaiselta toiselle tapahtuvan ohjaamisen mahdollisesta kasvusta.

”Yhden luukun periaate ei toteutunut, kun tuli uusi raja perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välille. Osalla asiakkaista sosiaalityön palvelut jääneet Kelan varaan, kun kunta ei enää huolehdi heistä samoin kuin ennen. Siirtoa ei olisi tullut

toteuttaa kerralla, vaan kunnittain/alueittain pilotoiden.” (Kelan esimies)

”Asiakkaiden luukulta toiselle juokseminen on kiihtynyt, sillä Kela ohjaa sosiaalitoimistoon ja sosiaalitoimisto Kelaan. Mielestäni vastuu hukkuu tähän välille, kun on mahdollista sanoa, että ’mene Kelaan’ tai ’jos ei miellytä, niin sosiaalityö auttaa’ ja sitten on hankalia tilanteita, kun ei olekaan perusteita auttaa.” (Sosiaali- ja terveysjohtaja)

”Ns. yhden luukun periaate ei ole toteutunut. Asiakas joutuu edelleen asioimaan sosiaaliasemalla täydentävän ja ennalta ehkäisevän toimeentulotuen hakemiseksi. Kunnassa on enemmän tietoa asiakkaan kokonaistilanteesta.” (Kelan toimihenkilö)

Kolmantena kokonaisuutena tarkastelen vastaajien arvioita uudistuksen vaikutuksesta sosiaalipalveluiden saavutettavuuteen (taulukko 5, s. 202). Vuosina ennen Kela-siirtoa (2016 ja 2017) sote-johtajat, sosiaalityöntekijät ja Kelan toimihenkilöt olivat yleisesti sillä kannalla, että verkopalveluun ohjataan aiempaa useammin ihmisiä, joilla olisi tarve henkilökohtaiselle asioinnille. Huolimatta siitä, että kielteiset näkemykset ovat jossain määrin lieventyneet, ajattelee näiden vastaajaryhmien enemmistö edelleen vuonna 2018 samalla tavoin. Kelan esimiehet ovat tästä asiasta eri mieltä, ja heistä vain vajaa kolmannes (29 %) on sitä mieltä, että henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevia ihmisiä ohjataan sähköiseen asiointiin. Myös taulukosta 5 ilmenee, että Kelan esimiehet arvioivat asiakkaiden tilanteen kehittyneen suotuisammin kuin muut asiantuntijaryhmät.

Ennen uudistuksen toimeenpanoa vuonna 2016 ja uudistuksen alkuvaiheessa alkuvuonna 2017 asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan, kuinka todennäköisenä he pitävät uudistuksen toteutumista annetussa kysymyksessä (futuuri). Kun uudistuksesta oli kulunut vuosi vuonna 2018, samansisältöisen kysymyksen aikamuoto vaihdettiin perfektiin (samaa mieltä), jolloin huomio on toteutuneissa vaikutuksissa. Aikamuodon muuttamisen tarkoituksena on mahdollistaa asiantuntijoiden odotusten ja realisoituneiden kokemusten vertailu.

**Taulukko 5.** Vastaajien näkemyksiä Kela-siirron vaikutuksesta palveluja tarvitsevien ihmisten aseman kehitykseen 2016–2018.

	Toden- näköistä 2016	Toden- näköistä 2017	Samaa mieltä 2018	Muutos 2016– 2018	Muutos 2017– 2018
	%	%	%	%-yks.	%-yks.
Henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevat ohjataan aiempaa useammin hakemaan etuutta omatoimisesti verkkopalvelukanavan kautta					
Sote-johtajat	77	-	56	-21	-
Sosiaalityöntekijät	80	85	70	-10	-15
Kelan esimiehet	47	43	29	-18	-14
Kelan toimihenkilöt	-	74	58	-	-16
Toimeentulokiasiakkaat jäivät aiempaa useammin vaille mahdollisesti tarvitsemaansa sosiaalityön tukea					
Sote-johtajat	70	-	66	-4	-
Sosiaalityöntekijät	73	82	77	4	-5
Kelan esimiehet	13	24	29	16	5
Kelan toimihenkilöt	-	61	61	-	0

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näättänen ym. 2017; Näättänen ja Londén 2018.

Vastaajat arvioivat Kela-siirtoon mahdollisesti liittyvää henkilökohtaisen palvelun vähentymistä usein peilaten Kela-siirtoa edeltäneeseen tilanteeseen, jolloin perustoimeentulotuen maksatus ja henkilökohtainen palvelu olivat kuntien vastuulla. Vaikka ohjautuminen palveluiden piiriin ei silloinkaan ollut moitteetonta, korostuu vastauksissa verkkopalvelun kasvanut rooli mahdollisena palveluista etäännyttäjänä. Lisäksi Kelassa on kokemusta siitä, että ohjaaminen nykyisellään on liian työlästä ja on tärkeämpää tehdä päätökset mahdollisimman nopeasti. Vastaajat kuvaavat Kela-siirron vaikutuksia henkilökohtaiseen palveluun tyyppillisesti seuraavasti:

”Kunnassa oli tiivistä yhteistyötä asiakkaan sosiaalityöntekijän/ ohjaajan kanssa. Kelasta (sosiaalityöntekijöiden) yhteydenottoaminen on edelleen ’työlästä’ ja moni varmasti jättää sen tekemättä, koska ei jaksaa soittaa vaan haluaa tehdä vain paljon päätöksiä nopeasti.” (Kelan toimihenkilö)

”Verkon kautta on helppo tehdä ilmoituksia ja välittää tietoa. Välillä on vaikeaa arvioida, millaisista asioista kuntaan pitää ilmoittaa ja missä tilanteessa asiakkaaseen tulee olla ensin yhteydessä.” (Kelan toimihenkilö)

Vastaajia pyydettiin arvioimaan, jäävätkö asiakkaat aiempaa useammin vaille sosiaalityön tukea. Sote-johtajien, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden odotukset tämän suhteen olivat vuosina 2016 ja 2017 samalla tasolla kuin heidän toteutunutta kehitystä koskevat käsityksensä vuonna 2018. Vuonna 2018 kaksi kolmesta sote-johtajasta katsoi, että asiakkaat jäävät aiempaa useammin vaille sosiaalityön tukea. Vuonna 2018 sosiaalityöntekijöillä vastaava luku oli 77 prosenttia ja Kelan toimihenkilöillä 61 prosenttia. Tämänkin asian Kelan esimiehet näkevät valoisemmin. Kuitenkin niiden Kelan esimiesten osuus, jotka arvioivat asiakkaiden jäävän ilman sosiaalityön tukea, nousi 13 prosentista 29 prosenttiin 2016–2018, eli 16 prosenttiyksikköä.

Vuoden 2018 Sosiaalibarometrin avovastauksissa useat vastaajat katsovat sosiaalityön erkaantumisen johtuvan henkilökohtaisen kontaktin häviämisestä kunnan sosiaalitoimeen. Avovastausten mukaan ongelma painottuu Kelan ja kuntien välisten ohjeiden tulkintaan ja soveltamiseen, ei niinkään ohjeiden laatuun tai määrään. Lisäksi asiakkaan luvan kysyminen sosiaalityön piiriin ohjaamiseen koetaan ongelmalliseksi. Kelan toimihenkilöt kuvaavat ongelmia usein esimerkiksi seuraavasti:

”Lähinnä palveluasiantuntijoille voisi järjestää sosiaalityön tarpeen kartoituksesta koulutusta. Asiakaspalvelussa vaaditaan tilannetajua ja rohkeutta puuttua asiaan ja laittaa asiakkaan sosiaalityön tarpeesta ilmoitusta jo pienelläkin kynnyksellä eteenpäin.” (Kelan toimihenkilö)

”Yhteys asiakkaalta Kelaan ja asian siirtyminen sosiaalitoimeen tulisi olla helpompaa. Huoli-ilmoitusten tekeminen ilman asiakkaan suostumusta on haasteellista ja mielestäni alikäytetty ominaisuus. Tietenkin mieluummin käytettäisiin ilmoittamista asiakkaan suostumuksella, mutta tämäkin ominaisuus on mielestäni alikäytetty.” (Kelan toimihenkilö)

Aliohjaamisen (asiakasta ei ohjata palvelun piiriin) lisäksi ongelmana voi olla myös yliohjaaminen, eli ihmisiä ohjataan sosiaalityön piiriin ilman varsinaista sosiaalityön tarvetta. Näin vastaajat kuvaavat mahdollista sosiaalityön piiriin tapahtuvaa yliohjaamista:

”Nyt lähetetään kunnan sosiaalitoimeen kategorisesti tietyt ryhmät esim. 4 kk toimeentulotukea saaneet nuoret. Näissä voi kuitenkin olla esim. osa-aikatyössä tai työkokeilussa olevia, joilla ei tosiasiallisesti ole sosiaalityön tarvetta.” (Sosiaalityöntekijä)

## Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän artikkelin empiirisessä osassa tarkasteltiin sosiaali- ja terveysjohdajien, sosiaalityöntekijöiden, Kelan esimiesten ja Kelan toimihenkilöiden arvioita perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan. Artikkelin aineistona käytettiin SOSTEn vuosina 2016, 2017 ja 2018 keräämiä Sosiaalibarometri-aineistoja (Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018). Ne mahdollistavat tutkimuskysymyksen tarkastelun vuosi ennen uudistuksen toimeenpanoa, toimeenpanon alkuvaiheessa ja vuosi toimeenpanon jälkeen. Tarkastelua taustoitettiin kuvaamalla perustoimeentulotuen haasteita ennen Kela-siirtoa aiempien tutkimusten, selvitysten ja asiakirjojen avulla. Asiakkaiden aseman määrittelyssä ja operationalisoinnissa hyödynnettiin uudistuksen tavoitteita ja toimeenpanoa käsitteleviä hallituksen esityksiä. Tässä tutkimuksessa asiakkaiden asema rajattiin asiakkaiden välistä yhdenvertaisuutta, etuuk-sien saavutettavuutta ja sosiaalipalveluiden piiriin ohjautumista käsitteleviin eri vuosien Sosiaalibarometrien kysymyksiin. Sosiaalibarometrien avovastauksia hyödynnettiin numeeristen havaintojen taustoittamiseksi.

Vastaajien mukaan Kela-siirron vaikutukset asiakkaiden asemaan ovat monitahoinen ilmiö. Asiakkaiden välisen yhdenvertaisuuden ajatellaan parantuneen tai ainakin sen uskotaan kehittyvän parempaan suuntaan lähitulevaisuudessa ennen kaikkea perustoimeentulotuen ratkaisuprosessin yhdenmukaistumisen kautta. Kela-siirrossa toteutettu sähköinen perustoimeentulotuen hakeminen yhdestä paikasta lisäsi arvioiden mukaan perustoimeentulotuen päätösten tasalaatuisuutta, tai ainakin niin uskotaan tapahtuvan lähitulevaisuudessa. Kela-siirrossa on vielä tehtävä runsaasti hienosäätöä ja asiakkaiden välisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen on vielä matkaa. Hämmennystä sosiaalitoimessa on aiheuttanut esimerkiksi se, että samankaltaisessa asemassa olevat ihmiset (esim. kämppäkaverit) ovat voineet saada erilaisen päätöksen Kelasta.

Kela-siirrolla tavoiteltiin myös alikäytön vähentymistä, koska tuen hakeminen on mahdollista myös internetissä. Yleisesti voidaan todeta, että uudistus on asiantuntijoiden mukaan vähentänyt perustoimeentulotuen alikäyttöä ja laskenut kynnystä hakea toimeentulotukea. Tämän tavoitteen suhteen uudistusta voi pitää onnistuneena Kelan ja kuntien ammattilaisten mukaan. Kuitenkin on huomattava, että kaikkien asiantuntijaryhmien arviot tässä asiassa ovat heikentyneet vuodesta 2016 vuoteen 2018. Ilmiötä voi selittää avovastausten avulla. Niiden perusteella uudistuksesta hyötyivät ne henkilöt, joilla on valmiudet sähköiseen asiointiin tai jotka eivät koetun leimaantumisriskin vuoksi ole hakeneet toimeentulotukea sosiaalitoimesta.

Sähköisellä asioinnilla on kuitenkin varjopuolensa ja asiantuntijat ovat huolissaan etenkin heikompiosaisten tilanteesta Kela-siirron jälkeen. Heikompiosaisten tilannetta heikentää henkilökohtaisen asioinnin vähentyminen sosiaalitoimistossa, mikä vaikeuttaa ongelmiin puuttumista ajoissa. Tulosten mukaan sosiaalityöhön ohjaaminen ei vielä toimi riittävällä tasolla, ja etenkin sosiaalityöntekijät raportoivat ali- ja yliohjaamisesta. Aliohjaamisella vastaajat viittaavat sellaiseen tilanteeseen, että Kela ei tunnista asiakkaan sosiaalityön tarvetta ja jättää siksi ohjaamisen tekemättä. Yliohjaaminen taas tarkoittaa, että Kela ohjaa sosiaalityön piiriin ilman riittävää syytä. Tällöin ohjaaminen tapahtuu ”varmuuden vuoksi” tai se voi tapahtua kategorisesti tietyn ryhmän kohdalla (esim. kaikki 4 kuukautta työttömänä olleet nuoret).

Etenkin sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden vuoden 2018 vastauksissa arvioita viranomaiselta toiselle ohjaamisesta ja ali- sekä yliohjaamisesta selittää Kelan puutteellinen ymmärrys sosiaalihuollosta ja sen käytänteistä. Kelan toimihenkilöt toivovat lisää tietoa asiakasprosessin kulusta kunnassa. Kelan toimihenkilöitä vaivaa se, että sosiaalityön palvelutarpeesta ilmoittamisen jälkeen Kelaan ei saada tietoa asiakkaille mahdollisesti tehdyistä toimenpiteistä kunnassa. Tähän Kelan toimihenkilöt esittävät ratkaisuna katseluoikeutta kunnan järjestelmään tai edes jonkinlaista palautejärjestelmää.

Uudistuksella tavoiteltiin myös yhden luukun periaatteen (Kela 2017, 3) vahvistumista. Vastaajien mukaan Kela-siirto ei välttämättä vähentänyt asiakkaiden ohjaamista viranomaiselta toiselle, etenkin jos asiakkaalla on tarve ehkäisevään tai täydentävään toimeentulotukeen tai jos hänellä on tarve useampien viranomaisten tarjoamille palveluille. Uudistus teki uuden rajapinnan kuntien ja Kelan väliin ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen jäädessä kuntaan sosiaalipalveluiden ohella, ja tämä järjestely ei vielä toimi aukottomasti. Vastaajien mukaan ongelmia tuottaa asiakkaan suostumuksen saaminen asian siirtämiseksi Kelasta kuntaan<sup>1</sup>. Vastaajat arvioivat, että huolimatta tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuudesta, sen käyttöön on Kelan toimihenkilöillä korkea kynnyks. Etenkin sosiaalityöntekijöiden avovastausten mukaan yksi syy tähän on sosiaalihuollon tuntemuksen tai osaamisen puutteet Kelassa.

Luvussa Kelan ja kuntien asiantuntijat kirjallisuuden valossa (s. 190) käsiteltiin vastaajaryhmiä, niiden taustoja ja eroavaisuuksia. Edellä kuvattujen tulosten näkökulmasta on syytä kommentoida lyhyesti hallinnon byrokraattien asenteista käytävää akateemista keskustelua. Institutionaalista näkökulmasta tarkasteltuna näyttää siltä, että Kelan esimiesten vas-

<sup>1</sup> Asiakkaan lupaa ei tarvita lakisääteisissä palvelutarveilmoituksissa, jotka liittyvät toimeentulotuen saannin pitkäaikaisuuteen tai lastensuojelulain tai sosiaalihuoltolain mukaisiin ilmoituksiin.

taukset itse asiassa heijastelevat Kelan tavoitteita onnistua uudistuksessa, eivät todellista tilannetta kentällä. Tämä voi johtua velvollisuudentunnosta, joka liittyy haluun heijastella vastauksissa instituutiossa jaettuja arvoja, tässä tapauksessa halua onnistua perustoimeentulokiuudistuksessa. Tämä voi teoriassa tapahtua joko tietoisesti tai tiedostamatta.

Lisäksi sosiaalityöntekijöiden koulutustausta ja työkokemus asiakasrajapinnassa saattavat auttaa ymmärtämään etenkin heikompiosaiten asiakkaiden asemaa, mitkä mahdollistavat uudistuksen tarkemman erittelyn ja uudistuksen kriittisen tarkastelun. Tässä kohtaa on huomattava, että sosiaali- ja terveysjohtajien arviot olivat usein hieman kriittisempiä kuin Kelan esimiesten ja toimihenkilöiden, mutta kuitenkin selkeästi vähemmän kriittisiä kuin sosiaalityöntekijöiden vastaukset. Sosiaali- ja terveysjohtajat eivät kuitenkaan säännönmukaisesti työskentele asiakasrajapinnassa, mikä voi selittää heidän sosiaalityöntekijöitä positiivisimpia arvioitaan.

Mielenkiintoista on, että kirjallisuudessa ei-ammattimaisiksi byrokraateiksi (Blomberg ym. 2017, 213–214) määriteltyjen Kelan toimihenkilöiden arviot ovat usein samansuuntaisia (vaikkakaan eivät niin kriittisiä) sosiaalityöntekijöiden näkemysten kanssa, vaikka heillä on usein vähemmän työkokemusta ja matalampi koulutustaso. Kelan toimihenkilöiden näkemyksiin voi koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi vaikuttaa se, että sähköisen asioinnin vuoksi fyysinen etäisyys asiakkaisiin on sosiaalityöntekijöitä pidempi. Voi olla, että kokemuksen kautta saatu tieto uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan välittyy paremmin kasvotusten kuin sähköisen järjestelmän kautta.

Selvää on, että matka kohti kokonaisvaltaisesti parempaa viimesijaista toimeentuloturvajärjestelmää on vasta alkanut. Toimeentulotuen kehittämisen tulevissa vaiheissa on syytä huomioida, että Kelan esimiehet näkevät asiakkaiden aseman kehittymisen poikkeuksetta positiivisemmassa valossa kuin kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat, sosiaalityöntekijät ja Kelan toimihenkilöt. Realisoitunut rakenteellinen tiedonkulkuongelma, jossa Kelan esimiehet elävät eri todellisuudessa kuin omat alaisensa, saattaa selittää osittain alkuvaiheen vaikeuksia ja se voi heijastua viimesijaisen toimeentuloturvajärjestelmän kehittämiseen tulevaisuudessa. Näkemyserot ovat niin säännönmukaisia, että niiden kuittaaminen väitetyllä esimiesten pitkäjänteisemmällä perspektiivillä ei välttämättä vastaa kysymykseen riittävän tyhjentävästi. Kriittinen kysymys johtamistavasta ja työkuultuurista on ilmeinen, jos tieto haasteista ei kulje tai se ei vaikuta johtopäätöksiin uudistuksen vaikutuksista. Asiakkaiden aseman parantamisen kannalta merkityksellistä on, että pitkäjänteinen kehitystyö perustuisi jaettuun tie-

toon sosiaalista hyvinvointia vaarantavien rakenteellisten ja yksilöllisten ongelmien luonteesta.

## Lähteet

- Airio I. Toimeentuloturva osana sosiaaliturvaa. Julkaisussa: Airio I, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, Teemakirja 9, 2013: 8–26.
- Airio I, Laatu M. [Asiakkaiden ensikokemuksia perustoimeentulotuen Kela-siirrosta](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 22.6.2017. Viitattu 20.8.2018.
- Blomberg H, Kallio J, Kangas O, Kroll C, Niemelä M. Social assistance deservingness and policy measures. Attitudes of Finnish politicians, administrators and citizens. Julkaisussa: van Oorschot W, Roosma F, Meuleman B, Reeskens T, toim. The social legitimacy of targeted welfare. Attitudes to welfare deservingness. Lontoo: Elgar, 2017: 209–224.
- Blomberg H, Kallio J, Kroll C, Niemelä M. What explains frontline workers' views on poverty? A comparison of three types of welfare sector institutions. *International Journal of Social Welfare* 2015; 24 (4): 324–334.
- Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2016; 81 (3): 301–312.
- Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen M, Kivipelto M. Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 33, 2016.
- Eronen A, Lehtinen T, Londén P, Perälähti A. Sosiaalibarometri 2016. Erytyskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE, 2016.
- Hallituksen esitykset:*  
HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.  
HE 217/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- Helsingin Sanomat 24.9.2018. Köyhien lasten hätä alkoi näkyä, kun toimeentulotuki siirtyi Kelan hoitoon. Kotimaa.
- Kallio J, Kouvo A. 'Street-level bureaucrats' and the general public's deservingness perceptions of social assistance recipients in Finland. *Social Policy and Administration* 2015; 49 (3): 316–334.
- Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittäminen. Julkaisussa: Kangas O, Niemelä M, Raijas A, toim. Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Kela, Teemakirja 12, 2013: 42–61.
- Karjalainen J, Kuivalainen S, Hannikainen-Ingman K, Mukkila S. Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina. Toimeentulotuki ja kannustimet. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta

ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 189–214.

Keiser LR. Understanding street-level bureaucrats' decision making. Determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review* 2010; 70 (2): 247–257.

Kela. [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017](#). Helsinki: Kela, raportti 8.6.2017. Viitattu 16.1.2018.

Kela. [Käsittelyaikatakuun toteutuminen ja hakemusten keskimääräinen käsittelyaika](#). Helsinki: Kela, 2018. Viitattu 17.8.2018.

Korpela T. [Sosiaaliturvan kuumat perunat. Perustoimeentulotukea ja siihen liittyviä tietoja vuoden verran Kelasta](#). Helsinki: Kela, 2018. Viitattu 31.1.2018.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007; 72 (1): 49–56.

Kuivalainen S. Köyhä, köyhempi, köyhin? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Julkaisussa: Ervasti H, Kuivalainen S, Nyqvist L, toim. Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus. Turku: TCWR, 2010.

Kuntaliitto. [Kunnille syntynyt perustoimeentulotuen Kela-siirron alkuvaiheessa vajaan 4 miljoonaa euroa lisäkustannuksia](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2017a. Viitattu 16.1.2018.

Kuntaliitto. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron siirtymäaika on päättynyt](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2017b. Viitattu 16.1.2018.

Kuntaliitto. [Hallituksen vuosikertomus 2016 teemana perustoimeentulotuen Kela-siirto. Kuntaliiton lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2017c. Viitattu 16.1.2018.

Laatu M, Heinonen H-M. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 26.4.2017. Viitattu 20.8.2018.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampere University Press, Acta universitatis Tampensis 1778, 2012.

Moisio P. [Korvautuuko perusturva toimeentulotuella Kela-siirron myötä?](#) Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tutkimusblogi 11.9.2015. Viitattu 23.7.2018.

Näätänen A-M, Ylikännö M. [Kaikkia toimeentulotuen haasteita ei ole ratkaistu](#). Helsinki: Kela, 2017. Viitattu 13.5.2020.

Näätänen A-M, Londén P. *Sosiaalibarometri 2018*. Helsinki: SOSTE, 2018.

Näätänen A-M, Londén P, Peltosalmi J. *Sosiaalibarometri 2017*. Helsinki: SOSTE, 2017.

Särkelä R, Eronen A. Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007.

Ylikännö M, Näätänen A-M. [Toimeentulotuen Kela-siirto esimerkki tiedon ja poliittisen valmistelun kohtaamattomuudesta](#). Turku: TITA, 2016. Viitattu 13.5.2020.

# Ojista allikkoon?

Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit

---

Vuoden 2017 alussa perustoimeentulotuen toimeenpano siirrettiin yli 300 kunnalta Kelalle. Uudistus oli merkittävä niin toimeentulotuen asiakkaiden kuin sosiaaliturvajärjestelmän toiminnankin kannalta.

Mitkä seikat johtivat poliittiseen päätökseen siirrosta, josta oli keskusteltu jo yli 30 vuoden ajan? Miten uudistuksen hallinnollinen valmistelu eteni sille annetussa tiukassa aikataulussa? Miten viimesijaista turvaa tarvitsevat henkilöt ja kuntien ja Kelan työntekijät kokivat uudistuksen? Miltä tuensaajien tilanne näyttää uudistuksen jälkeen aikaisempaa kattavamman tilasto- ja rekisteritiedon perusteella? Mitä tapahtui kuntien sosiaalityölle uudistuksen jälkeen?

Tämä teemakirja kuvaa vuoden 2017 toimeentulotuki uudistuksen ensi metrejä monitieteisen tutkijajoukon voimin ja monipuolisten aineistojen perusteella.

