



POLICY BRIEF 2021:10

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Toimeentulotuen tarpeen ehkäisemiseen tarvitaan useita eri kannustimia

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

Rahoitusvastuu on vain yksi keino ohjata kuntia

Toimeentulotuen rahoitusvastuun tarkastelu on ajankohtaista niin sote-uudistuksen ja työllisyyden kuntakokeilujen kuin myös sotu-uudistuksen ja toimeentulotukilain uudistamisen valmistelun näkökulmasta. Selvitys osoitti, että kuntien nykyisen osittaisen rahoitusvastuun ohjausvaikutus on heikko. Tämä johtuu toisaalta aktiivisen kustannus seurannan puutteesta ja toisaalta siitä, että vaikutusmahdollisuudet toimeentulotuen tarpeen ehkäisemiseksi koetaan vähäisiksi. Sote-uudistuksessa toimeentulotukeen liittyvät työnjako muuttuu sekä näin ollen myös toimijoiden mahdollisuudet ehkäistä toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, joten sen tarpeeseen voidaan vaikuttaa lähinnä välillisesti, kuten edistämällä työllisyyttä, tukemalla terveyttä ja hyvinvointia sekä lisäämällä kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta. Näiden keinojen näkökulmasta olisi perusteltua, että rahoitusvastuuta jaettaisiin jatkossa kuntien, hyvinvointialueen ja valtion kesken. Ohjauskeinot tulisi kuitenkin suunnitella kokonaisuutena huomioiden sekä toimeentulotuki että muut siihen kytkeytyvät etuudet, palvelut ja niiden rahoitusmekanismit.

Hankeessa selvitettiin erityisesti kuntien näkökulmaa toimeentulotukeen

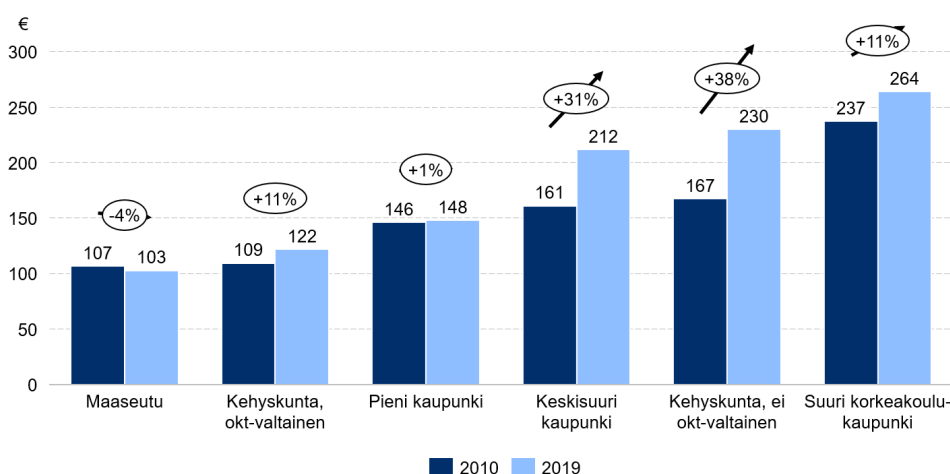
Selvityksen tavoite oli tutkia nykyisen toimeentulotuen rahoitusmallin ohjaus- ja kannustinvaikutuksia kunnissa sekä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen ja tuottaa näiden tulosten pohjalta johtopäätöksiä, miten rahoitusmallin vaikuttavuutta voitaisiin parantaa yleisesti sekä erityisesti sote-uudistuksen yhteydessä.

Selvitys oli luonteeltaan empiirinen. Tietoa nykyisistä vaikutuksista kunnissa kerättiin haastatteluin sekä sähköisellä kyselyllä. Haastattelut kohdennettiin kymmeneen valituun esimerkkikuntaan, joista pyydettiin lisäksi tiettyjen työllisyyttä edistävien palvelujen taloustietoja kokonaiskuvan saamiseksi. Näitä selvityksen alustavia tuloksia käsiteltiin yhteisesti kuntien avainhenkilöille sekä valituille asiantuntijoille tarkoitetuissa työpajoissa, jossa tuotettiin samalla ideoita toimeentulotukijärjestelmän kehittämiseksi. Lisäksi tarkasteltiin Tilastokeskuksen, Kelan ja THL:n aineistojen avulla toimeentulotukimenoja, niiden kehitystä sekä erilaisten toimintaympäristökijöiden vaikutuksia toimeentulotukeen.

Toimeentulotukimenoissa ja niiden kehityksessä on suuria eroja kuntatypistä riippuen

Perustoimeentulotukimenot ovat suurimmat suurissa korkeakoulukaupungeissa, ei-omakotitalovaltaisissa kehyskunnissa sekä keskisuurissa kaupungeissa (Kuva 1). Myös menojen kasvu on ollut voimakasta näillä alueilla 2010-luvulla. Sen sijaan esimerkiksi maaseutumaisissa kunnissa menot ovat selvästi pienemmät ja jopa laskeutuneet hieman.

Perustoimeentulotukimenot per työkäinen, muutos 2010-2019



Menojen kasvun taustalla on osittain toimeentulotuen Kela-siirto 2017, jonka myötä toimeentulotuen piiriin tuli uusia asiakkaita etenkin suuremmissa kunnissa. Lisäksi menokehitystä ja kuntatyyppien välisiä eroja voivat selittää muun muassa väestönkehitykseen ja kaupungistumiseen liittyvät ilmiöt sekä asumiskustannusten nousu.

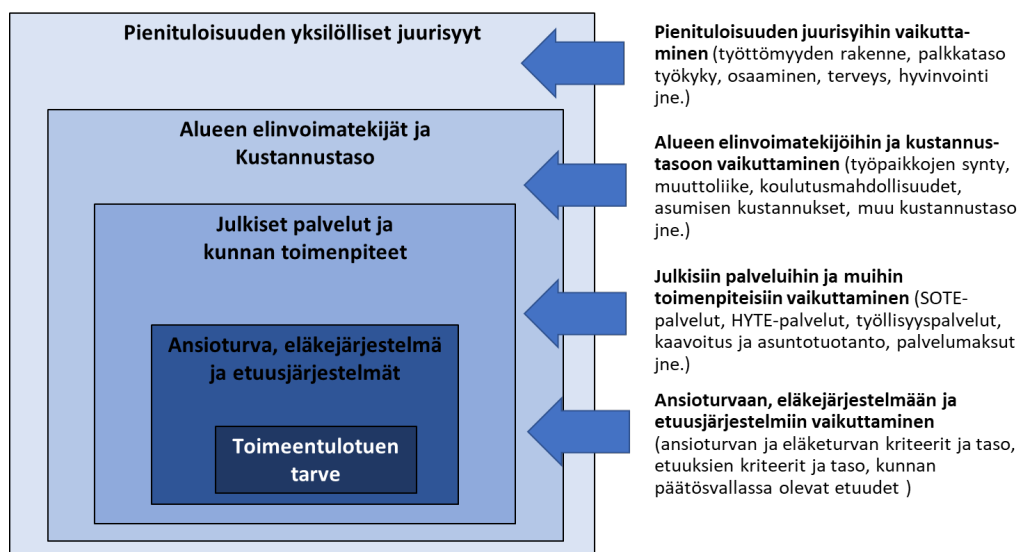
Kunnan kasvu ja vetovoimaisuus eivät näytä vähentävän toimeentulotukimenoja – pikemminkin päinvastoin.

Selvityksessä pyrittiin myös tunnistamaan kuntien toimintaympäristötekijöiden (esim. väestönkehitys, elinvoimaisuus, taloudellinen tilanne, asuminen) yhteyksiä perustoimeentulotukimеноihin tilastollisen menetelmin. Yhteys perustoimeentulotukimеноihin näyttäytyi pääsääntöisesti heikkona – vahvin yhteys havaittiin asumiseen ja asumisen kustannuksiin liittyvillä tekijöillä. Analyysien perusteella voidaan sanoa, että toimintaympäristötekijöiden yhteys toimeentulotukimеноihin on joko heikko tai sitä on vaikea osoittaa tilastollisesti, sillä vaikutusketjut viimesijaiseen etuuteen ovat monimutkaisia.

Kunnat voivat vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen pääasiassa ennaltaehkäisevin keinoin

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Käytännössä tämä tarkoittaa, että toimeentulotuen tarve syntyy ainoastaan, mikäli asiakas on jäänyt toimeentuloa ylläpitävien ja vahvistavien mekanismien (erityisesti ansiotyö) ulkopuolelle sekä ”pudonnut” erilaisen vähävaraisuutta ehkäisevien järjestelmien läpi. Viimesijaisuudesta johtuen suoraan toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttaminen on vaikeaa – sen sijaan tarpeen syntymiseen voidaan vaikuttaa välillisesti toimeentulotukijärjestelmän ulkopuolella olevien laajempien ennaltaehkäisevien mekanismien kautta (Kuva 2).

Toimeentulotukitarpeeseen vaikuttavat muun muassa ansioturva ja etuusjärjestelmät, julkiset palvelut, alueen elinvoimatekijät ja kustannustaso sekä pienituloisuuden yksilölliset juurisyyt.



Keskeistä toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä on pyrkiä vähentämään kaikin mahdollisin (myös toimeentulotuen ulkopuolisin) keinoin niiden henkilöiden määrää, joille tuesta muodostuu pitkäaikainen taloudellinen turva. Menojen ja niihin vaikuttamisen näkökulmasta merkittävimmät asiakasryhmät ovat työikäiset työttömät sekä nuoret työttömät, sillä nämä kerryttävät suurimman osan toimeentulotuen kustannuksista. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea tarvitsevat asiakkaat tarvitsevat usein myös runsaasti muita palveluja, joten toimeentulotukimenojen lisäksi kunnilla on myös muita syitä pyrkiä vaikuttamaan näiden asiakkaiden tilanteeseen. Kunnat voivat ehkäistä toimeentulotuen tarpeen syntymistä edistämällä kuntalaisten työllisyyttä, tukemalla työkykyä sosiaali- ja terveyspalveluin sekä hyte-toiminnalla sekä vaikuttamalla asumisen hintatasoon.

Kyselyyn vastanneet kuntien edustajat kokivat, että kuntien vaikutusmahdollisuudet toimeentulotuen tarpeeseen ja menoihin ovat melko vähäiset. Tulokseen vaikuttavia tekijöitä on useita. Ensinnäkin, kunnilla ei ole ollut Kela-siirron jälkeen suoria keinoja vaikuttaa toimeentulotukipäätöksiin. Toisaalta pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen syntymiseen on vaikeaa vaikuttaa lyhyellä aikavälillä, sillä taustalla voi olla laajempia sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia, kuten mm. syrjäytyminen tai työkyvyttömyys. Lisäksi toimeentulotukeen ei liity asiakkaan näkökulmasta yhtä konkreettista asiakaspolkua ja tavoitetilaa, kuten esimerkiksi työmarkkinatukeen (kunnan vastuu työmarkkinatukimaksuista poistuu, mikäli asiakas työllistyy tai siirtyy työllistymistä edistävien palveluiden piiriin).

Rahoitusvastuu ei ole vaikuttanut merkittävästi kuntien toimintaan – rahoitusmallin vaikuttavuutta on kuitenkin mahdollista parantaa

Nykyisellä toimeentulotuen rahoitusmallilla ei ole ollut merkittävää kannustin- tai ohjausvaikutusta kuntiin toimeentulotukitarpeen vähentämiseksi. Heikko vaikutus johtuu sekä itse rahoitusmallista että muista kuin toimeentulotukeen suoraan liittyvistä tekijöistä:

- 1) Reaaliaikaista tietoa toimeentulotukimenoista ei ole helposti saatavilla.** Kustannustiedot eivät ole aktiivisessa käytössä tai ne tulevat jälkijättöisesti, jolloin tietoa ei voida hyödyntää tavoitteellisessa toiminnan kehittämisessä tai johtamisessa.
- 2) Kustannukset eivät näy erillisenä menoeränä kunnan taloudessa,** koska rahoitusvastuu toteutuu valtionosuuksien kautta. Toimeentulotuen kustannuksiin ei näin ollen kiinnitetä huomiota vastaavasti kuin esimerkiksi työmarkkinatuen ”sakkomaksuihin”.
- 3) Kuntien huomio kiinnittyy usein toimeentulotukea suurempiin menoihin.** Toimeentulotuen menot ovat kunnille vain noin yhden prosentin suuruusluokkaa kokonaisbudjetista, joten merkitys kuntataloudessa on suhteellisen pieni.
- 4) Pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen syntymiseen on vaikeaa nopeasti vaikuttaa,** koska taustalla on usein pitkittynyttä työttömyyttä, syrjäytymistä ja muita kausituneita sosiaali- ja terveydellisiä ongelmia

Rahoitusmallin vaikuttavuutta on mahdollista parantaa tekemällä toimeentulotuen kustannukset näkyvämmäksi kunnissa ja parantamalla kustannustiedon hyödyntämistä. Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi perimällä kunnan maksuosuus valtionosuusleikkausten sijaan jollakin konkreettisemmalla tavalla, kuten erillisenä maksueränä, sekä luomalla nykyistä parempia työkaluja toimeentulotuen kustannusten seurantaan.

Sote-uudistus heikentää kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa toimeentulotukeen – rahoitusvastuita harkittava uudelleen

Sote-uudistuksen sekä muiden tulevien uudistusten yhteydessä on arvioitava uudelleen paitsi rahoitusmallin kannustavuutta, myös rahoitusvastuun jakautumista valtion, kuntien ja hyvinvointialueen kesken. Sote-uudistuksen myötä kuntien mahdollisuudet toimeentulotukitarpeen ehkäisyyn vähenevät sote-palvelujen ja erityisesti aikuissosi-aalitiön siirtyessä hyvinvointialueen vastuulle. Samalla kontaktipinta asiakkaisiin heikenee merkittävästi. Kunta voi uudistuksen jälkeen ehkäistä toimeentulotuen tarvetta käytännössä ainoastaan vapaaehtoisesti järjestämiensä työllisyyspalvelujen ja hyte-työn kautta sekä vaikuttamalla asumisen kustannustasoon. Kunnilla olisi siis lakisää-teisten tehtäviensä puitteissa vain hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa toimeentu-lotuen tarpeeseen, mikä herättää kysymyksen rahoitusvastuun oikeudenmukaisuu-desta. Vastaavasti hyvinvointialueesta tulisi toimeentulotukiasiakkaan ja tuen tarpeen ehkäisyn näkökulmasta merkittävä toimija, jonka takia olisi perusteltua harkita, tulisiko hyvinvointialueilla olla jonkinlainen rahoitusvastuu tai kannustin, vaikka ne toimivatkin yleiskatteellisen rahoituksen turvin.

Työllisyyden kuntakokeiluissa kokeiltavat työnjaon muutokset, eli kunnille tulevat lisä-vastuut työllisyyden edistämiseksi sen sijaan laajentavat kuntien keinovalikoimaa toi-meentulotuen tarpeen ehkäisemiseksi. Skenaariossa, missä sekä sote-uudistus että kuntakokeilujen mukaiset muutokset olisivat pysyviä, olisi sekä kunnalla että hyvin-vointialueella oma selkeä roolinsa toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä, ja näin ollen perusteet jakaa myös rahoitusvastuuta.

Perustoimeentulotuen rahoitusvastuun jakaminen (tavalla tai toisella) valtion ja kun-nan tai hyvinvointialueen kesken lienee jatkossakin perusteltua yhtäältä siksi, että kunnat ja hyvinvointialue ovat käytännössä ainoat tahot, jotka voivat omilla toimillaan vaikuttaa toimeentulotukiasiakkaiden tilanteeseen ja toisaalta siksi, että kannustimien puuttuminen viimesijaisesta etuudesta voisi johtaa osaoptimointiin tai muihin epätar-koituksenmukaisiin ilmiöihin. Toimeentulotuen rahoitusmallissa käytettävät kannusti-met ja ohjauskeinot tulisi kuitenkin suunnitella huomioiden sekä toimeentulotuki että muut siihen kytkeytyvät etuudet, palvelut ja niiden rahoitusmekanismit kokonaisu-u-tena, sillä toimeentulotuen tarpeen taustalla oleviin juurisyihin vaikuttamiseksi tarvi-taan yhtäaikaaisesti useita erilaisia keinoja. Esimerkiksi hyvinvointialueen rahoitukseen kaavailtua hyte-kerrointa voidaan hyödyntää perustoimeentulotuen rahoitusvastuun ohella kannustimena ehkäistä myös toimeentulotuen tarvetta. Lisäksi tarpeeseen voi-daan vaikuttaa myös ohjaamalla esimerkiksi kuntien työllisyyden hoitoa tai asumisen hintatasoa rahoituksen tai muun sääntelyn keinoin. Toimeentulotuen rahoitusvastuu

toimii siis ainoastaan osaratkaisuna tässä kokonaisuudessa. Se, miten suuressa määrin viimesijaiseen etuuteen kohdennetaan taloudellisia kannustimia, on lopulta poliittinen kysymys.

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

Lisätietoja:

Tutkimusjohtaja Riikka-Leena Leskelä, Nordic Healthcare Group

riikka-leena.leskela@nhg.fi

Projektipäällikkö Teemu Tupala, Nordic Healthcare Group

teemu.tupala@nhg.fi

Johtava asiantuntija Mikko Valtakari, MDI

mikko.valtakari@mdi.fi

Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman

Sosiaali- ja terveysministeriö susanna.grimm-vikman@stm.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet