

Vogt Ellen, Porko Maria, Hakola Jukka, Uotinen Sami, Tyni Tero, Lehtonen Sanna, Punakallio Minna, Lindberg Erja

Kunnat ja perustulo

Alustavia arvioita perustulon ja perustulokekeilun kuntavaikutuksista

Helsinki 2016



Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Kuntien itsehallinto	4
1.2	Raportin rakenne ja sisältö	5
2	Kunnan rahavirrat ja perustulo	6
2.1	Kuntien järjestämien ja tuottamien palvelujen rahoitus	7
2.1.1	Verotus	7
2.1.2	Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä	15
2.1.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut.....	18
2.2	Kunnan myöntämät etuudet ja palvelut	20
2.2.1	Toimeentulotuki	21
2.2.2	Kotoutumistuki	26
2.2.3	Omaishoidon tuki.....	26
2.2.4	Lastenhoidon tuet.....	28
2.3	Työmarkkinatuen rahoitusvastuu ja perustulo	29
3	Kuntien palvelujärjestelmä ja perustulo	33
3.1	Kunnan työllisydenhoito ja siihen liittyviä palveluita	33
3.1.1	Palkkatukityöllistäminen ja kuntalisä	34
3.1.2	Velvoitetyöllistäminen	35
3.1.3	Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu	35
3.1.4	Nuorten työpajatoiminta	36
3.1.5	Arviointia: Kunnan työllisyyspalvelut ja perustulo	37
3.2	Kunnan sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut	38
3.2.1	Kuntouttava työtoiminta	38
3.2.2	Sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain mukaiset palvelut	42
3.3	Työttömien terveydenhuolto	47
3.4	Kunnallinen sosiaalihuolto sekä kotouttaminen	47
3.4.1	Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalipalvelut yleisesti.....	47
3.4.2	Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö	49
3.4.3	Kotoutumispalvelut	53
4	Yhteenveto ja loppupäätelmät	55
4.1	Kokeilun vaikutuksista kunnan talouteen	57
4.2	Kokeilun vaikutuksista kunnan palvelujärjestelmään	58
5	Lähteet	61

1 Johdanto

Tämä raportti on tehty Kansaneläkelaitoksen vastuulla olevan Valtioneuvoston kanslian tilaaman perustulokokeilun eri malleja ja mahdollisuuksia selvittävän ja suunnittelevan perustulokokeilu -konsortion tilauksesta. Raportti ei ota kantaa perustulon puolesta, eikä vastaan, eikä siinä esitetä Kuntaliiton virallisia kantoja perustulosta. Raportin laatimiseen ovat osallistuneet Kuntaliiton eri yksiköiden asiantuntijat ja siinä pyritään nostamaan esiin niitä näkökulmia ja huomioita, jotka perustulokokeilua valmisteltaessa tulisi kuntanäkökulmasta ottaa huomioon. Raportissa esitetty analyysi on alustava ja yleisluontoinen, eikä kirjoittamistyössä ole voitu kuin yleisellä tasolla ottaa kantaa erilaisiin Suomessa aiemmin esitettyihin tai konsortion valmistelussa oleviin perustulomalleihin ja vaihtoehtoihin.

Perustulokokeilun tarkkoja vaikutuksia kuntaan voidaan arvioida vasta siinä vaiheessa, kun varsinainen kokeiltava malli on päätetty. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin mahdollista osoittaa tiettyjä selkeitä kuntavaikutuksia, joihin tulee jo mallia valitessa kiinnittää huomiota. Perustulokokeilu voi tuoda kunnille joko suoraan tai välillisesti uusia tehtäviä tai vanhojen tehtävien laajennuksia. Lisäksi kokeilu tulee lähes varmasti vaikuttamaan kuntien talouteen ja rahoitus pohjaan ainakin jollakin tasolla. Vaikutusten suuruusluokka ja merkittävyys riippuu kokeilun lopullisesta muodosta sekä kokeilun kohderyhmän laajuudesta. Varsinaisten kunnan rahavirtojen (verotulot ja valtionosuudet) lisäksi vaikutuksia voi olla esimerkiksi palvelujen tarjonnan ja kysynnän sekä palvelujen ja etuuksien kustannusten kasvun/vähennyksen suhteen. Lisäksi ohjautumisessa eri palveluihin tapahtuu merkittäviä muutoksia, mikä haastaa palvelujärjestelmäämme aivan uudenlaisten ratkaisujen pohtimiseen. Ohjautumisella voi myös olla vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyseroihin riippumatta siitä, toteutuvatko perustulon oletetut kannustinvaikutukset vai eivät.

1.1 Kuntien itsehallinto

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 2 momentin perusteella kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan siis antaa tehtäviä vain lailla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnalliseen itsehallintoon sisältyy kunnan oikeus päättää taloudestaan. Tämä tarkoittaa perustuslain 121 §:ssä säädettyä kuntien verotusoikeutta sekä perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vahvistettua rahoitusperiaatetta. Rahoitusperiaate tarkoittaa sitä, että säädettäessä lailla kunnille uusia tehtäviä tai olemassa olevien tehtävien laajennuksia tulee samalla turvata, että kunnilla on tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Kuntalain (410/2015) 12 §:n mukaan osana julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua laadittavassa kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Pääministeri Sipilän hallitusohjelman linjausten ja peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009, 55 § 2 mom.) mukaisesti uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Kuntien itsehallintoon sekä siihen liittyvään rahoitusperiaatteeseen mahdollisesti syntyvät vaikutukset ja muutokset perustulokokeilun yhteydessä ovat keskeisessä osassa erityisesti tämän raportin luvussa 2. Näiden lisäksi myös luvussa 3 esitetyt näkemykset voivat omalta osaltaan olla vaikuttamassa kunnan palvelujärjestelmän ja rahoitusvastuun kautta kuntaan ja sen mahdollisuuksiin itse määrätä omasta toiminnastaan ja rahoituksestaan. Tulevaa kokeiltavaa perustulomallia valittaessa, tuleekin kiinnittää erityistä huomiota kuntien perustuslailla turvattuun oikeuteen ja sen toteutumiseen.

1.2 Raportin rakenne ja sisältö

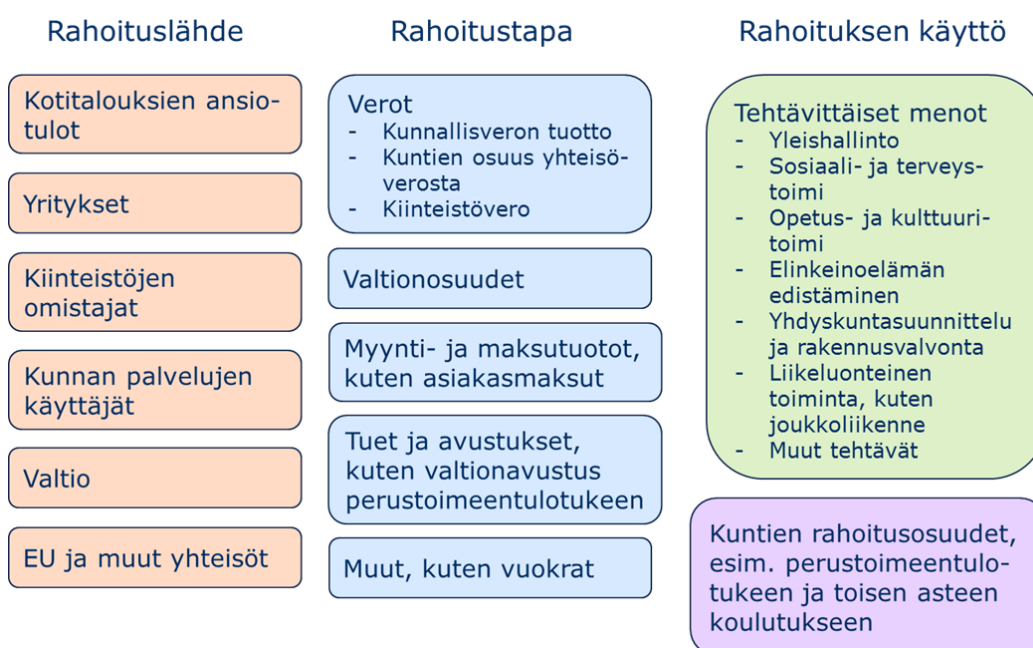
Raportti jakautuu kahteen päälukuun. Luvussa 2 esitellään kunnan keskeisimmät rahavirrat niin tulojen kuin menojenkin näkökulmasta sekä näiden mahdollisia yhtymäkohtia perustuloon ja perustulokokeiluun. Luvussa 3 taas käsitellään kunnan palvelujärjestelmää ja sen yhtymäkohtia sekä perustulon mahdollisia vaikutuksia palvelujen järjestämiseen, ohjautumiseen tai vaikuttavuuteen. Lukuun 4 on lyhyesti koottu keskeisimmät vaikutukset sekä asiat, jotka kuntanäkökulmasta tulisi kokeilun jatkovalmistelussa huomioida.

Raportin kirjoittamisen näkökulma on pääasiassa ollut kuntien edellä kuvatusta itsehallinnosta sekä rahoitusperiaatteesta lähtevä. Raportissa on myös joitakin asiakkaiden/kuntalaisten asemaan liittyviä huomioita erityisesti luvussa 3. Palvelujen järjestämisen osalta ero perustulon ja nykyisen sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmämme osalta on niin merkittävä, ettei sen kuntavaikutuksia voi kuvata pelkästään rahavirtojen näkökulmasta.

2 Kunnan rahavirrat ja perustulo

Kunnat ja valtio ovat Suomen keskeiset demokraattiset rakenteet ja julkisen sektorin palvelutuotannon järjestäjät. Laajan tehtäväkentän rahoittamiseksi kuntien tulonmuodostus on rakentunut lähinnä kotitalouksien ja yritysten tuloverojen, maksutuottojen ja valtiolta maksettavien valtionosuuksien varaan. Perustulon käyttöönotto vaikuttaa monella eri tapaa kuntien rahavirtoihin.

Erilaisia kunnan tulonmuodostuksen rahavirtoja on kuvattu seuraavassa kuvassa:



Kuva 1: Kuntien rahavirrat

Luvuissa 2.1 - 2.3 on esitetty perustulon ja perustulokokeilun kannalta keskeisimpiä näkökulmia kuntien tulonmuodostukseen ja rahavirtoihin.

2.1 Kuntien järjestämien ja tuottamien palvelujen rahoitus

Suomessa on 313 kuntaa, joiden tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä. Kunnat vastaavat noin 2/3 osasta julkisista palveluista ja valtio 1/3 osasta. Käytännössä kunnat järjestävät kuntalaisilleen lailla säädetty peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoi-
meen sekä ympäristöön ja tekniseen infraan. Kunnat voivat lakisääteisten tehtävien lisäksi ottaa itse hoitaakseen tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä. Palvelussuhteessa kuntiin ja kuntayhtymiin on noin 429 000 henkilöä ja lisäksi niiden hallitsemisessa yhtiöissä ja muissa yhteisöissä on noin 20 000 henkilöä.

Kunta rahoittaa järjestämisvastuullaan olevat lakisääteiset palvelut ja omaehtoisesti tuottamansa palvelut verotuloillaan, valtionosuuksilla ja toimintatuloilla. Verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Toimintatuloja kunnat saavat myyntituottoina ja asiakasmaksutuloina, jotka kattavat lähes neljänneksen kuntien kokonaistuloista. Vajaa viidennes kuntien tuloista muodostuu valtionosuuksista. Aivan kuten verotulot ja toimintatuotot, myös valtionosuudet ovat kunnalle yleiskatteista korvamerkitsemätöntä tuloa ja kunta itse päättää valtionosuuksiensa käytöstä.

2.1.1 Verotus

Suomen tuloverojärjestelmä perustuu laajaan tulokäsitteeseen, jonka mukaan kaikki rahana tai rahan arvoisena etuutena saadut tulot ovat veronalaisia, ellei niitä ole erikseen säädetty verovapaiksi. Luonnollisen henkilön tulo jaetaan kahteen tulolajiin, joita ovat pääomatulo ja ansiotulo. Verojärjestelmä on eriytetty siten, että pääomatuloja ja ansiotulot verotetaan erikseen. Pääomatuloverojen veronsaajana on valtio. Ansiotuloverotuksessa veronsaajina on valtio, kunnat, seurakunnat sekä veronluonteisten sairausvakuutusmaksujen osalta Kansaneläkelaitos.

Tuloverolain mukaan ansiotuloa on muu tulo kuin tuloverolaissa tyhjentävästi eritelty pääomatulo. Veronalaista ansiotuloa on siten muun muassa työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo, eläke sekä tällaisen tulon sijaan saatu etuus tai korvaus. Verovapaat sosiaalietuudet on lueteltu tyhjentävästi tuloverolain 92 §:ssä. Muut kuin laissa luetellut etuudet ovat saajalleen veronalaista ansiotuloa.

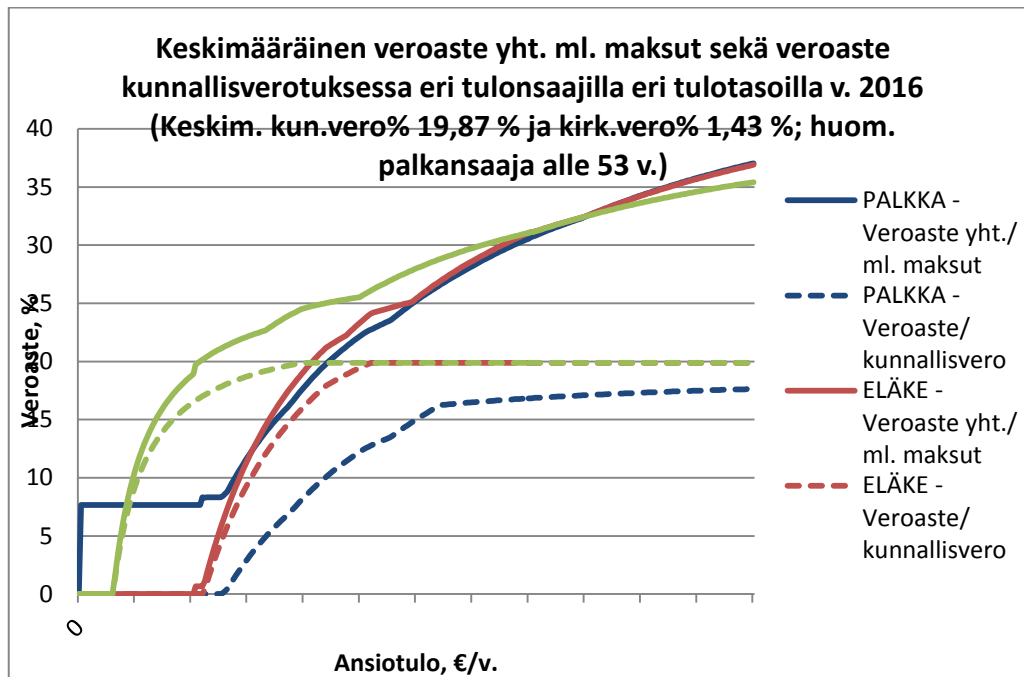
Eri ansiotulolajien verotus poikkeaa toisistaan. Suomen tuloverojärjestelmä sisältää monia erilaisia vähennyksiä, jotka kohdistuvat joko eri tulolajeihin tai eri veronsaajille maksettaviin veroihin. Osa vähennyksistä kohdistuu kaikkiin tuloihin, mutta osa ansiotuloista tehtävistä vähennyksistä kohdistuu ainoastaan palkkatuloon tai siihen verrattaviin tuloihin. Palkkatulojen verotus on täten lievempää kuin etuuksien verotus.

Verotettava ansiotulo lasketaan bruttotulon ja siitä tehtävien vähennysten perusteella erikseen valtion- ja kunnallisverotuksessa. Kustakin ansiotulon lajista maksettavat verot määräytyvät näin lasketun verotettavan tulon sekä siihen kohdistettavien veroprosenttien ja veronluonteisten maksujen perusteella. Valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen veropohja on siis erilainen. Valtionverotuksessa sovelletaan lisäksi progressiivista tuloveroasteikkoa, kun taas kunnallisverotuksessa asuinkunnan määräämää vuotuista kunnallisveroprosenttia. Kunnallisveroprosentti on kaikille kunnan asukkaille sama riippumatta tulotasosta, mutta vähennysjärjestelmä tekee myös kunnallisverotuksesta vahvasti progressiivista etenkin alemmilla tulotasolla. Kunnallisverotuksen progressiivisuus käyttäytyy lisäksi eri tavoin riippuen tulolajista. (Kuva 2)

Vähennysjärjestelmän erot eri tulolajien osalta johtavat siihen, että veronalaisten etuuksien saajan verovelvollisuus alkaa huomattavasti alhaisemmalta tulotasolta kuin vastaavaa palkkatuloa saavan verovelvollisen. Kohdentamalla verotuksessa tehtäviä vähennyksiä ensisijassa työstä saataviin ansiotuloihin on pyritty lisäämään työnteon kannustimia.

Vuoden 2016 verotuksessa kunnallisveroa aletaan maksaa veronalaisten etuuksien osalta noin 3 200 euron vuosituloilla, kun vastaavasti kunnallisveron maksaminen eläketuloista alkaa noin 11 200 euron ja palkkatuloista 12 800 euron vuosituloilla. (Kuva 2)

Muiden etuustulojen kuin eläkkeensaajan kunnallisveroprosentti on vuonna 2016 keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna noin 17 % jo 11 000 euron vuosituloilla, kun palkkatulon osalta kunnallisveroprosentti muodostuu yhtä korkeaksi vasta noin 43 000 euron vuosituloilla. Verovelvollisen tulojen ollessa 20 000 euroa vuodessa, kunnallisveroprosentiksi muodostuu palkkatulon osalta 8,3 % ja etuuden osalta 19,87 %. Etuustulon kokonaisveroaste on vastaavan suuruisen palkkatulon veroastetta korkeampi aina 45 200 euron vuosituloihin asti.



Kuva 2: Keskimääräinen kokonais- ja kunnallisveroaste eri tulolajeille vuoden 2016 verotuksessa (Lähde: VM, vero-osasto 2016)

Perustulomallit kunnallisverotuksen näkökulmasta

Esiselvityksessä tulee arvioida ainakin kolmea erilaista perustulomallia: puhdas perustulomalli, osittainen perustulomalli sekä negatiivisen tuloveron malli. Kuntien saamien verotulojen osalta mallien välillä on paljon samankaltaisia vaikutuksia, mutta myös eroja.

Puhtaan perustulomallin osalta on esitetty, että perustulon saajia verotetaan tasaverolla, joka kohdistuu yhtäläisesti ansio- ja pääomatuloihin. Nykyjärjestelmässä ansio- ja pääomatulojen verotus on eriytetty joten mallilla olisi huomattavia vaikutuksia verovelvollisille. Esityksessä ei ole eritelty miten kunnallisverotus tässä mallissa tai osittaisen perustulon mallissa toteutetaan osana uutta tasaverojärjestelmää. Tämän tarkempi kuvaaminen ja mallintaminen on välttämätöntä mallin vaikutusten arvioimiseksi. Tasaveromalliin siirryttäessä tarkoituksenmukaista olisi todennäköisesti muuttaa myös tuloverojärjestelmän vähennyksiä, jotta verotuksen kohtaantoa eri tulotasoilla voidaan säädellä ja estää muutoksen aiheuttamat kohtuuttomat verotuksen kiristymiset verovelvollisille. Tämänkaltaisilla muutoksilla on vaikutuksia myös kunnallisveron tuottoon ja niitä pitäisi arvioida kuntakohtaisesti. Vähennysjärjestelmää muutettaessa vaikutukset vaihtelisivat kunnittain ottaen huomioon se, että keskimääräinen tulotaso vaihtelee voimakkaasti kuntien välillä.

Vuoden 2016 verotuksessa alin sovellettu kunnallisveroprosentti on 16,5 % ja ylin 22,5 %, eli ero korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin välillä on 6 pro-

senttiyksikköä. Kunnallisverotuksen perusteiden pysyessä ennallaan ne muodostavat nykyisen järjestelmän tavoin eroja eri kunnissa asuvien verovelvollisten veroprosentteihin.

Edellä on kuvattu kunnallisverotuksen progressiivisuutta eri tulotasoilla. Kunnallisverotus toisi täten progressiivisen elementin myös kaavailtuun tasaveromalliin. Mallissa, jossa ansio- ja pääomatuloja verotettaisiin valtionverotuksessa samalla tasaveroprosentilla, mutta vain ansiotulot olisivat veronalaista tuloa kunnallisverotuksessa, aiheuttaisi eroja verovelvollisten kokonaisveroasteeseen riippuen tulojen jakautumisesta eri tulolajeihin. Tämä aiheuttaisi muutoksia myös kuntien verokertymään, jos vähennysjärjestelmään ei tehdä muutoksia. Ansiotulojen perusteella määrättävästä verosta tehtävät vähennykset tehdään ensisijaisesti valtion verosta. Siltä osin kuin vähennys ylittää ansiotulosta maksettavan valtion tuloveron määrän, se tehdään kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta näiden verojen suhteessa. Valtion verotuksen kiristyessä nykyistä suurempi osa vähennyksistä siirtyisi siten tehtäväksi valtionverotuksessa ja muiden veronsaajien verotulot kasvaisivat.

Jos oletetaan, että kunnallisverotuksen tulopohja pysyisi ennallaan, niin suurin merkitys kuntien verotulojen kannalta on perustulon verotuskohtelulla.

Nykyjärjestelmässä osa etuuksista on verovapaita ja osa veronalaisia etuuksia. Perustulon on esitetty korvaavan pääasiassa veronalaisia etuuksia, vaikka tältä osin on eroja eri perustulomallien välillä. Jos perustulolla korvataan sekä verollisia, että verovapaita etuuksia, sen vaikutukset verotuloihin eroaa eri etuuksien osalta.

Osittaisessa perustulossa korvataan veronalaisia etuuksia. Nykyiset verovapaat etuudet pysyisivät ennallaan niin tasoltaan kuin verotuskohtelultaan. Nykyjärjestelmän perusteella olisi siten loogista, että perustulo olisi veronalaista tuloa.

Jos perustulo olisi veronalaista tuloa, niin sen vaikutukset kunnallisveron tuottoon riippuisi siitä miten perustulon suuruus suhteutuisi etuuden saajan aiemmin saamiin veronalaisiin etuuksiin. Henkilöillä, jotka eivät aiemmin ole saaneet vastaavaa veronalaista etuutta, tulot kasvavat, mutta verorasitus kasvaa myös kunnallisverotuksen osalta. Henkilöillä joilla perustulo vastaa suurin piirtein aiemmin saatujen veronalaisten etujen tasoa, ei kunnallisverotuksen taso juurikaan muuttuisi. Käytännössä kunnallisveron kokonaistuotto siis kasvaisi, kun huomattava joukko ihmisiä alkaisi saamaan uutta veronalaista etuutta.

Esillä on ollut myös vaihtoehto, että perustulo olisi veronalaista tuloa, mutta tuloverotukseen esitetään tehtäväksi uusi tulosta tehtävä perustulon suuruinen vähennys, joka käytännössä vapauttaisi etuuden verotuksesta. Menettely ei ole perusteltu. Käytännössä menettely vastaa sitä, että perustulo olisi verovapaata tuloa. Tällöin olisi perusteltua säätää perustulo suoraan verovapaaksi tuloksi. Jo nykyisin tuloverotuksessa on laaja vähennysjärjestelmä, joka on johtanut siihen, että kunnallisveroprosenttien ja todellisen (ns. efektiivisen) kunnallisveroasteen ero on kasvanut enimmillään noin 8 prosenttiyksikköön (keskimäärin noin 4,65 %). Uusi, käytännössä kaikille veroja mak-

saville luonnollisille henkilöille myönnettävä vähennys, vähentäisi verojärjestelmän läpinäkyvyyttä ja kasvattaisi nimellisen ja todellisen veroasteen eroa eikä toisi lisäarvoa verrattuna siihen, että etuutta kohdeltaisiin lähtökohtaisesti verovapaana.

Jos perustulo olisi veronalainen etuus eikä siihen kohdistettaisi uutta vastaavaa vähennystä, niin etuuden saajien osalta tilanne vastaisi kunnallisverotuksessa pitkälti nykyistä tilannetta (olettaen ettei tuen kokonaistasossa tapahdu muutosta). Etuutta saisivat kuitenkin myös muut ja heidän osaltaan kokonaisverorasitus kasvaisi, mutta toisaalta myös tulot kasvaisivat. Tämän johdosta kunnallisveron tuotto kasvaisi, vaikka kunnallisverotukseen kohdistuisi tästä syystä jonkin verran enemmän verosta tehtäviä vähennyksiä kuin nykyjärjestelmässä.

Jos perustuloa pidettäisiin verovapaana etuutena, niin menettely keventäisi etuuksien verotusta huomattavasti. Kevennys kohdistuisi pääasiassa kunnallisverotukseen.

Jos verovelvollinen saa vuonna 2016 veronalaista etuutta reilut 660 euroa kuussa (8000 euroa vuodessa), niin keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla ja kirkollisveroprosentilla laskettuna hänen veroprosentikseen muodostuu 16,73 %, josta kunnallisvero muodostaa suurimman osan (14,60 %). Maksettavaa kunnallisveroa kertyy siten 1168 euroa. Jos etuuden tasoksi oletetaan 900 euroa kuussa (10 800 euroa vuodessa), niin vuoden 2016 veroperusteilla veroprosentiksi muodostuisi 20,03 %, josta kunnallisvero muodostaa 16,89 %. Maksettavaa kunnallisveroa kertyy siten 1824 euroa. Jos etuudet muuttuisivat perustuloksi muuttuessaan verovapaiksi, niin kunnallisverotulot tippuisivat huomattavasti, kuten edellä esitetyistä esimerkeistä yksittäisten etuuden saajien osalta voi havaita. (Taulukko 1)

Vuositulo €	Etuuden kokonaisveroaste	josta kunnallisveroaste	Kunnallisveron määrä €
3000	0	0	0
4000	6,58	5,74	229,6
5000	10,64	9,28	464,0
6000	13,34	11,65	699,0
7000	15,28	13,33	933,1
8000	16,73	14,6	1168,0
9000	17,85	15,58	1402,2
10000	18,75	16,37	1637,0
11000	20,16	17,01	1871,1
12000	20,78	17,55	2106,0

Taulukko 1: Etuuden kokonaisveroaste, kunnallisveroaste ja kunnallisveron määrä alhaisilla tulotasoilla (Verohallinto)

Palkansaajan osalta suoraa vaikutusta kunnallisverotukseen ei olisi, jos perustuloa kohdeltaisiin verovapaana tulona eikä kunnallisveron laskentaperusteita samalla muuteta. Vaikutuksia kunnallisveron tuottoon tulisi kuitenkin sitä kautta, että entistä huomattavasti suurempi osuus verosta tehtävistä vähennyksistä voitaisiin tehdä valtion tuloveroista. Tältä osin kunnallisveron tuotot kasvaisivat.

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa on linjattu, että veroperustemuutosten vaikutukset kuntien verotuloihin kompensoidaan kunnille täysimääräisesti. Jos veronalainen etuus korvataan verovapaalla etuudella, niin kyse on muutoksesta, jonka vaikutukset kunnallisveron tuottoon tulee ottaa muissa valtion ja kuntien välisissä rahavirroissa.

Negatiivisen tuloveron mallissa on kyse verojärjestelmän kautta tapahtuvasta tulonsiirrosta niille, joiden tulot jäävät alhaisiksi. Jos negatiiviselle tuloverolla korvattaisiin nykyisiä veronalaisia etuuksia, niin etuuden saajien osalta vaikutukset kunnallisverotuksessa vastaavat niitä vaikutuksia joita kunnallisveron tuottoon on verovapaalla perustulolla. Ihmisillä, jotka saavat jossain määrin muita tuloja ja sen lisäksi osan tuloistaan negatiivisen tuloveron kautta, vaikutukset eroaisivat muista malleista. Negatiivisen tuloverojärjestelmän olisi tarkoituksenmukaista kohdella verotusta yhtenä kokonaisuutena ja siten vaikutusten kohdentuminen eri veronsaajille tulisi arvioida erikseen.

Perustulokeoilun vaikutuksista kunnallisverotukseen

Kokeilun vaikutukset kunnallisverotukseen vastaavat edellä käsiteltyjä malleihin liittyviä vaikutuksia. Kokeilun yhteydessä tulee huomioida myös otoksen ja kohderyhmän valinnan vaikutukset.

Jos kokeilun otos jakaantuu tasaisesti eri kuntiin, niin otos on yksittäisen kunnan osalta niin pieni, etteivät vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen ole huomattavat. Kokeilun vaikutukset on kuitenkin arvioitava ja mahdollisesti huomioitava valtion ja kuntien välisissä muissa rahoitussuhteissa ottaen huomioon, että kokeilussa poiketaan voima-
saolevasta verojärjestelmästä ja siten puututaan kunnan verotusoikeuteen.

Jos otos painottuu kuntaperusteiseksi eli otos keskittyy yhteen tai muutamaan kuntaan, niin kokeilulla on suuruusluokaltaan sellaisia vaikutuksia kyseisten kuntien talouteen, jotka on välttämätöntä huomioida valtion ja kuntien välisissä muissa rahavirroissa.

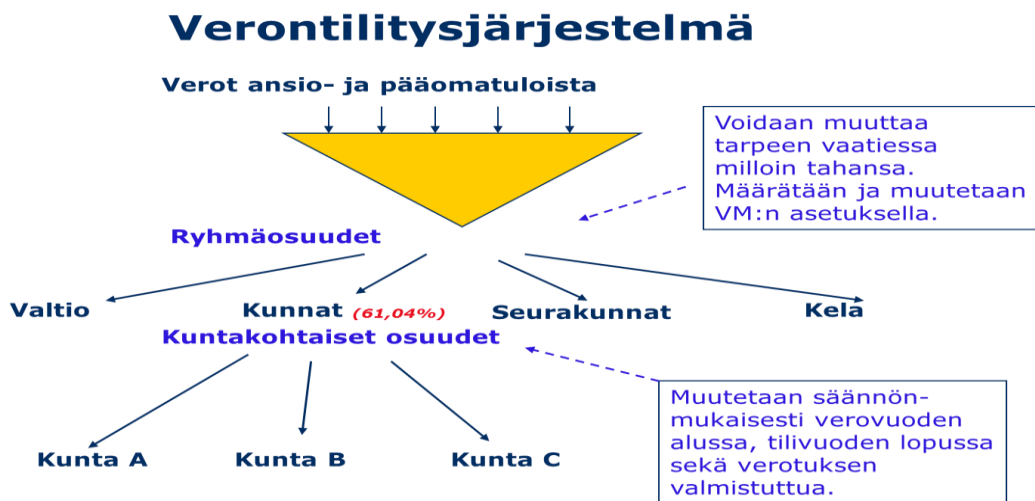
Osalla verovelvollisilla maksettavan kunnallisveron määrä voi nousta, kun taas etuuk-
sien saajilla verotus alentuisi edellä kuvatulla tavalla. Jos otoksen kohderyhmää rajataan niin, että kokeiluun otetaan ensisijassa alle mediaanituloista työkäistä väestöä, niin kokeilu painottuu siihen joukkoon jonka maksamista veroista kunnallisvero muodostaa suurimman osan on kyse sitten palkan tai etuuden saajista. Täten yhteen tai muutamaan kuntaan kohdistuva otos voisi vaikuttaa huomattavasti kyseisten kuntien kunnallisveron kertymään. Kokeilun vaikutukset pitäisi siten pystyä arvioimaan hyvissä ajoin, että ne voidaan huomioida verotulojen tilittämisessä kunnille ja muissa kertymättä jääviä verotuloja korvaavissa kuntien rahavirroissa.

Jos kokeilu alkaisi vuoden 2017 alussa, niin sen kuntakohtaisten vaikutusten arviot tulisi olla käytössä hyvissä ajoin vuonna 2016. Tällöin vaikutukset voitaisiin huomioida esimerkiksi kunnan budjetoinnissa, vahvistettaessa verontilitysjärjestelmän jako-

osuuksia sekä valtionosuuksia joiden lisänä mahdollinen verotulomenetyksen kompensointi voitaisiin toteuttaa kohdennetusti. Vähenevien verotulojen kompensointi ei onnistu nykyisen lainsäädännön puitteissa Verohallinnon kautta, koska Verohallinto ei voi jakaa verontilitysjärjestelmän kautta muita kuin sille kertyneitä verotuloja.

Ansio- ja pääomatuloveroista kertyvien verojen jakaminen eri veronsaajille toteutetaan Verohallinnon tilitysjärjestelmässä arvioimalla etukäteen kyseisten veronsaajien osuudet lopullisesta maksuunpantavasta verosta kunakin verovuonna. Näiden ryhmien jako-osuuksien määrittelyssä perusteena käytetään viimeksi valmistunutta verotusta. Huomioon otetaan myös ansio- ja pääomatulojen sekä vastaavien vähennysten kehitys, veroperusteissa tapahtuneet ja muut asiaan vaikuttavat muutokset. Myös yksittäisten kuntien ja seurakuntien jako-osuuksien laskentaperusteena käytetään viimeksi päättynyttä verotusta. Lisäksi huomioon otetaan kunnan asukasluvun kehitys sekä kunnan ja seurakunnan tuloveroprosentti.

Jako-osuuksia tarkistetaan vero- ja verotusvuoden aikana, jos verotustietojen tai muiden perusteiden muutosten arvioidaan johtavan jako-osuuksien muuttumiseen siten, että muutoksella on olennaisia vaikutuksia veronsaajille tilitettäviin määriin. Muutoksen olennaisuutta arvioidaan yksittäisille veronsaajille tilitettävien määrien muutoksen perusteella ja yksittäisen veronsaajan kannalta. Verovuoden jako-osuuksia tarkistetaan vähintään kerran ja viimeistään silloin, kun edellisen verovuoden verotus on valmistunut.



Kuva 3: Verontilitysjärjestelmä

Kuntien verotulojen tilityksissä käytettävät jako-osuudet vahvistetaan kuluvan verovuoden helmikuussa. Tällöin päivitetään kuluvan verovuoden jako-osuudet niin koko kuntaryhmän osalta kuin kunnittainkin. Tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon tavanomaisesta kehityksestä poikkeavat muutokset kunnan verotuloihin. Täten kokeilun aiheuttamat arvioidut muutokset kunnan verotuloihin voitaisiin huomioida ennakkoperinnän jako-osuuksia vahvistettaessa. Näin tehtäessä kokeilun kohteena oleville

kunnille ei kertyisi ennakonperinnän yhteydessä kunnallisverotuloja normaalin kehityksen mukaan vaan kertymää oikaistaisiin laskennassa siten kuin kunnallisverovelvollisten osallistumisen kokeiluun arvioidaan muuttavan kunnan verotulojen kertymää. Jos oikaisu ei tehdä jo ennakonperinnän yhteydessä, niin muutoksen vaikutukset näkyisivät kunnan taloudessa siinä vaiheessa, kun kokeiluvuoden verotus vahvistetaan ja kunkin kunnan verotulot täsmäytetään lopullisen verotuksen tietoihin (esimerkiksi verovuoden 2017 verotus valmistuu loka-marraskuussa 2018).

Verotulojen menetysten kompensointi voidaan toteuttaa myös verotuksen valmistumisen yhteydessä. Tällöin kunnan ennakoverot kertyisivät normaalisti ja kokeilun vaikutukset laskettaisiin valmistuneen verotuksen pohjalta ja suoritettaisiin mahdolliset kompensatiot kyseisille kunnille. Tässä vaihtoehdossa laskelmat kompensatiosta pitää pystyä tekemään nopeasti verotuksen valmistumisen jälkeen ja tilittää rahat kunnille, koska valmistuneen verotuksen perusteella tehtävä täsmäytys tehdään verotulojen osalta kunnittain jo marraskuun lopun verotilitysten yhteydessä. Tällöin jako-osuudet oikaistaan kunnittain vastaamaan valmistuneen verotuksen tietoja. Jos kunnalle on kertynyt ennakoveroja enemmän kuin valmistuneen verotuksen mukaan olisi kuulunut, niin liikaa kertyneet verot peritään takaisin.

Jos kokeilun vaikutuksia ei kompensoida kunnille, niin muutos kunnan verotuloissa näkyy kunnan taloudessa viimeistään kokeiluvuoden verotuksen valmistuessa. Jos otos on kohdentunut johonkin kuntaan tai muutamiin kuntiin, niin tällä voi olla merkittävää vaikutusta kunnan talouteen.

Valmistuneen verotuksen pohjalta lasketaan myös seuraavan verovuoden ennakoverojen tilityksissä käytettävät jako-osuudet. Kokeilun päättyessä jako-osuuslaskentaa tulisi siis oikaista toiseen suuntaan eli huomioimalla laskennassa kunnallisvero ilman kokeilua. Muutoin kokeilun kohteena oleville kunnille kertyisi ennakoveroja kokeilun päättymisen jälkeen liian vähän ja tilanne korjaantuisi vasta kyseisen vuoden verotuksen valmistumisen yhteydessä.

Perustulon, -kokeilun ja kunnallisverotuksen suhteesta

Eri perustulomallien osalta on ratkaistava miten mallissa lasketaan eri verojen veropohja. Vaihtoehto, jossa nykyinen verojärjestelmä pysyy vähennysjärjestelmän osalta ennallaan siirryttäessä esitettyyn tasaveromalliin, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaisin malli. Se saattaa aiheuttaa ei toivottuja muutoksia niin verovelvollisten verotukseen kuin veronsaajien asemaan esimerkiksi johtuen eroista kuntien veroprosenteissa ja veropohjissa. Verojärjestelmää tulisi siten tarkastella muutoksen yhteydessä kokonaisvaltaisemmin niin kunnallis- kuin valtionverotuksen osalta.

Jo perustulokokeilun aikana kuntien veropohjiin voi muodostua eroja, jos kokeilu kohdistuu harvoin kuntiin. Valtionosuusjärjestelmässä on verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä. Kunnallisveron osalta tasausjärjestelmä perustuu kunnan verotettavaan ansiotuloon eli veropohjaan verrattuna muihin kuntiin. Jos kokeilu vääristää tältä osin kuntien veropohjien välisiä suhteita, niin tasausjärjestelmä ei toimi oikein. Täten tasa-

usta laskettaessa veropohja pitäisi oikaista ottamalla huomioon kokeilun vaikutukset tai ottamalla vaikutus huomioon muissa erissä.

Perustulokokeilu on tarkoitus toteuttaa vuosina 2017–2018. Toinen merkittävä muutos eli sote-uudistus on tarkoitus saattaa voimaan 2019 alusta lukien. Uudistuksella on mahdollisesti hyvin merkittävät vaikutukset kuntien asemaan veronsaajana ja mahdollisesti laajempiakin vaikutuksia verojärjestelmän rakenteeseen. Kun kyseisen uudistuksen johdosta verojärjestelmään tehtävät muutokset ovat selvillä, niin on tarkoituksenmukaista tehdä perustulomallien vaikutusarviota uuden verojärjestelmän pohjalta.

2.1.2 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta, valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaista (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaista (1705/2009), jossa säädetään kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta ja -avustuksesta sekä muusta rahoituksesta lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, nuorisolain, liikuntalain, museolain sekä teatteri- ja orkesterilain mukaisesti toimintaa varten.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on tasausjärjestelmä, jolla tasataan palvelujen järjestämisen kustannuksissa, olosuhteissa ja palvelutarpeessa olevia eroja kuntien välillä. Lisäksi järjestelmä tasaa eroja kuntien tulopohjassa kunnan verotuloihin perustuen.

Kunnan valtionosuus ei perustu suoraan kunnan toteutuneisiin kustannuksiin, vaan valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti erilaisiin kertoimiin ja hintoihin perustuen. Jokaiselle kunnalle lasketaan valtionosuustehtävien laskennallinen kustannus, joka jaetaan kuntien itse rahoittamaan osuuteen (omarahoitusosuus) ja valtion rahoittamaan osuuteen. Valtionosuuden määräytymisperusteissa suurin painoarvo on kunnan ikäryhmittäisillä asukasmäärillä ja sairastavuudella. Näiden perusteella määräytyy yli 94 prosenttia kaikkien kuntien yhteenlasketuista laskennallisista kustannuksista. Vaikka muiden määräytymisperusteiden painoarvo on selkeästi pienempi, voi muilla laskentatekijöillä, työttömyydellä, vieraskielisyydellä, koulutustaustalla, saaristoisuudella tai asukastiheydellä, olla suuri merkitys yksittäisen kunnan valtionosuusrahoitusta laskettaessa.

Laskennallisten kustannusten perushinnat määritetään ikäluokille sekä muille määräytymistekijöille valtioneuvoston asetuksella. Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan vuosittain laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus vastaamaan kuntien toteutuneita kustannuksia.

Valtionosuusprosentti kuvaa sitä osuutta, jolla valtio osallistuu kuntien valtionosuuspohjaan kuuluvien tehtävien kustannusten rahoittamiseen. Vuonna 2016 valtionosuusprosentti on 25,47. Loppuosa laskennallisesta kustannuksesta jää kuntien itse rahoitettavaksi. Yksittäisen kunnan valtionosuus saadaan, kun kuntakohtaisesti laskennalli-

sesta kustannuksesta vähennetään kunnan oma rahoitusosuus, joka on kaikilla kunnilla yhtä suuri (€/asukas).

Kuntien tulopohjassa olevia eroja tasataan valtionosuusjärjestelmässä verotulojen perusteella. Kunnan valtionosuutta korotetaan tasauslisällä, jos kunnan laskennallinen verotulo alittaa laissa määritellyn tasausrajan. Vastaavasti jos laskennallinen verotulo ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuutta tasausvähennyksellä, jonka määräytymisperusteista on säädetty lailla.

Kun peruspalvelujen valtionosuuslaissa määritellyt kunnan tehtävät ja velvoitteet muuttuvat, muuttuvat myös kunnan laskennalliset kustannukset. Tehtävien muutoksella on vaikutusta myös valtionosuusprosenttiin. Vuodesta 2016 lähtien uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuus on 100 prosenttia tehtävien laskennallisista kustannuksista. Jos kuntien lakisääteisiä tehtäviä vähennetään, vähennetään vastaavasti laskennallisia kustannuksia ja alennetaan valtionosuusprosenttia.

Valtiontalouden säästösyiden takia valtion osuus kuntien peruspalvelujen kustannusten rahoittamisesta on pienentynyt viime vuosina. Tämä on toteutettu valtionosuusleikkauksena, jolloin kunnan peruspalvelujen valtionosuutta on vähennetty vuodesta 2012 lähtien alentamalla valtionosuusprosenttia.

Peruspalvelujen valtionosuuslainsäädännöstä erillinen rahoitus

Avustusmenot, kuten perustoimeentulotuen tai työmarkkinatuen kustannukset, eivät sisälly valtionosuuteen oikeuttavaan kustannuspohjaan, vaan niiden rahoitus ohjataan kuntiin erillisen järjestelmänsä kautta. Myös kuntouttavasta työtoiminnasta maksetaan erillistä korvamerkittyä valtion korvausta.

Toimeentulotuki

Perustoimeentulotuen erityisvaltionosuutta koskevat säännökset sisältyvät toimeentulotukilain (1412/1997) 5 a–5 d §:iin. Lain 5 a §:n mukaan kunnalle suoritetaan erityisvaltionosuutta perustoimeentulotuen rahoittamiseen. Valtionosuuden määrä on 50 prosenttia kunnan perustoimeentulotuen kustannuksista ja niiden maksamiseksi on oma erillinen järjestelmänsä. Perustoimeentulotukeen kohdistuvaa valtionosuutta koskevissa asioissa valtionapuviranomaisena toimii aluehallintovirasto. Valtionosuusselvitystä annettaessa perustoimeentulotuen kustannuksiin ei sisällytetä kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla valtion kokonaan korvaamaan toimeentulotukea.

Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuen järjestämisvastuu siirtyy Kansaneläkelaitokselle. Rahoitusvastuu säilyy siirron jälkeen perustoimeentulotuen osalta ennallaan. Kelan 1.1.2017 lukien tekemien perustoimeentulotuen päätösten kuntien rahoitusosuus vähennetään kuntakohtaisesti suoraan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kela on velvollinen kohdistamaan perustoimeentulotuen kustannukset kunnittain ja toimittamaan tiedot valtionvarainministeriölle vähennysten tekemiseksi. Vähennysten tekemiseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (1704/2009) lisättiin uusi 34 b §. Siirron alkuvaiheessa kuntakohtaiset vähennykset perustuvat vuoden 2016 menojen perusteella tehtyyn kuntakohtaiseen arvioon (vuodet 2017 ja 2018) ja vuodesta 2019 lukien tosiasiallisiin toteutuneisiin kustannuksiin. Vuosina 2017 ja 2018 perustoimeentulotuen menoista johtuva vähennyksen keskiarvo on tä-

män hetken arvion perusteella n. 60 euroa/asukas. Vähennyksen suuruus vaihtelee huomattavasti kunnittain ja perustoimeentulotuen saajien määrästä riippuen. Lisäksi vähennysten suuruuteen vaikuttaa edellä mainittu kuntien siirtymäaikana maksama perustoimeentulotuen määrä.

Kela saa perustoimeentulotuen myöntämiseen tarvittavan rahoituksen kokonaisuudessaan ennakkona suoraan valtiolta. Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä perustoimeentulotuen etuusmenojen on ennakoitu kasvavan alikäytön vähenemisen vuoksi noin 75–100 miljoonaa euroa.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvauksista kunnalle on säädetty erikseen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (2001/189) 24 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa järjestettyä työtoimintapäivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Korvaus maksetaan kunnalle jälkikäteen niiltä päiviltä, joina henkilö on tosiasiallisesti osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan. Korvauksen taso ei ole indeksisidonnainen ja sen taso on ollut sama lain säätämisestä lähtien. Loput kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä aiheutuvis- ta kustannuksista oikeuttavat peruspalvelujen valtionosuuteen.

Kotoutumislain mukaisen kuntien valtionkorvaukset

Valtio maksaa kunnille laskennallisia korvauksia kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta. Tällä hetkellä valtion maksamat laskennalliset korvaukset kunnille ovat 6845 euroa vuodessa alle 7-vuotiaasta ja 2300 euroa vuodessa 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä. Korvauksia maksetaan kunnille kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajan ja muiden henkilöiden osalta kolmen vuoden ajan.

Laskennallisten korvausten taso määriteltiin vuonna 1993. Sen jälkeen laskennallisia korvauksia on korotettu kaksi kertaa. Vuonna 2010 korvauksia korotettiin kymmenellä prosentilla ja vuonna 2011 korotettiin yli 7-vuotiaista maksettavaa korvausta kymmenellä prosentilla. Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin mukaan kuntien sosiaalitoimen kustannukset ovat vuosina 1993 - 2014 nousseet 75,9 %.

Laskennallisten korvausten lisäksi kunnat saavat valtiolta erityiskustannusten korvausta enintään kymmeneltä vuodelta mm. huomattavista sairaanhoitokustannuksista, jos henkilö on ollut hoidon tarpeessa jo Suomeen saapuessaan, sekä lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä. Myös tulkkaukset korvataan. Nämä korvaukset maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella.

Arviointia: Valtionosuusjärjestelmä ja perustulo

Perustulolla on vaikutusta kuntien valtionosuuksiin palvelujen järjestämisen kustannusten kautta. Mikäli perustulo muuttaa kuntien vastuulla olevien tehtävien tai velvoitteiden määrää, muuttuvat myös kuntien palvelujen järjestämisen kustannukset. Kustannukset muuttavat myös silloin, jos perustulokeikeilulla on vaikutusta kuntalaisten palvelujen käyttöön esimerkiksi päivähoidon, sosiaalitoimen tai terveydenhoidon palvelujen kysynnän muuttuessa. Jos esimerkiksi ohjautuminen eri palveluihin muuttuu,

myös kuntien kustannukset ja sitä kautta myös valtionosuudet muuttuvat. Vaikutusten suuruusluokka ja merkittävyys riippuu kokeilun lopullisesta muodosta sekä perustulon kohderyhmän laajuudesta.

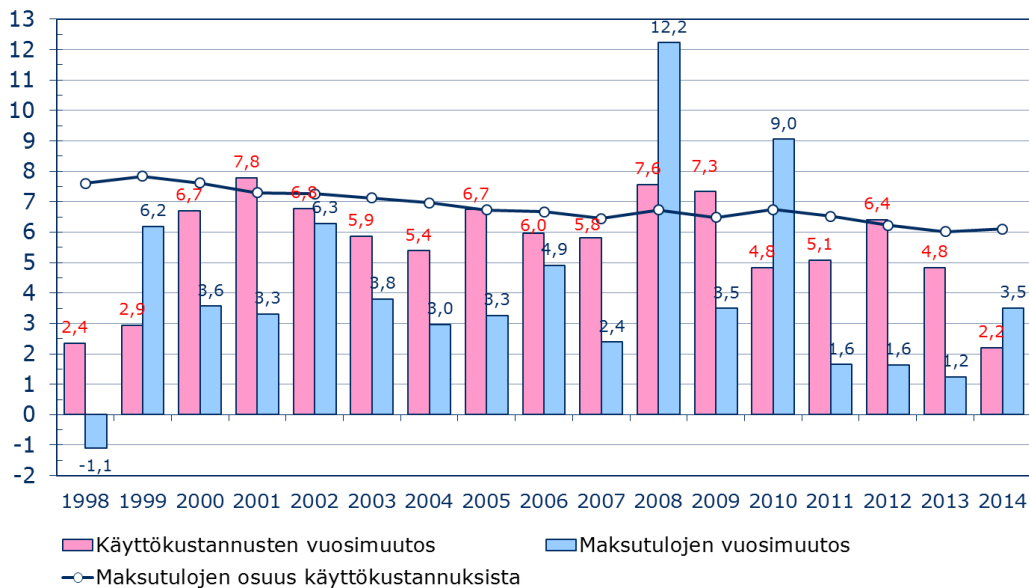
Kuntien palvelukustannusten muutos otetaan valtionosuusjärjestelmässä huomioon kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Kustannustenjaon tarkistuksessa kaikkien kuntien yhteenlasketut valtionosuuteen oikeuttavat kustannukset tarkistetaan todellisia kustannuksia vastaavaksi kolmen vuoden viiveellä. Koska kustannustenjaon tarkistus tehdään koko maan tasolla, ei yksittäisen kunnan kustannusten muutos vaikuta sen saamaan valtionosuuden määrään. Lisäksi yksittäisen kunnan kustannusten muutoksella on vain pieni merkitys koko maan kustannusten yhteismäärään.

Perustulolla voi olla vaikutusta myös muihin valtion kunnille maksamiin rahoituseriin. Nykyään valtio korvaa puolet kuntien perustoimeentulotuen menoista. Kun perustoimeentulotukimenot perustulon myötä alenevat, pienenee vastaavasti sekä kuntien että valtion maksama osuus perustoimeentulotuesta.

2.1.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voidaan lähtökohtaisesti periä asiakasmaksuja. Asiakasmaksuja koskevat säännökset sisältyvät lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) ja vastaavaan asetukseen (912/1992). Myös lasten päivähoidon maksut määräytyvät vielä ko. lain ja asetuksen mukaisesti. Tällä hetkellä hallitus on valmistelevala lakiesitystä varhaiskasvatuksena asiakasmaksulaiksi. Lain tavoitteena on tulla voimaan ja sovellettavaksi 1.8.2016, minkä jälkeen varhaiskasvatuksessa ei enää sovellettaisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sääntelyä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista rahoitettiin asiakasmaksutulolla 6,1 prosenttia vuonna 2014. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannukset olivat vuonna 2014 noin 22 miljardia. Varhaiskasvatuksessa asiakasmaksutulot ovat n. 13 - 14 prosenttia käyttökustannuksista. Lasten päivähoidon (pl. lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuet) käyttökustannukset olivat noin 2,5 miljardia euroa vuonna 2014.



Taulukko 2: Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimi*: Käyttökustannusten ja maksutulojen muutos sekä maksutulojen osuus käyttökustannuksista, % (Tilastokeskus ja Kuntaliitto 2015)

*Vuoden 2008 maksutulojen kasvusta lähes puolet leikattiin kunnilta pienentämällä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuutta 60 milj. €. Lasten päivähoito (pl. lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki) on siirretty sosiaali- ja terveystoimesta opetus- ja kulttuuritoimeen koko tarkastelujaksolla.

Asiakasmaksut eivät saa ylittää palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia. Osa palveluista on laissa säädetty asiakkaalle maksuttomiksi. Kunnan järjestämistä ostopalveluista on määrättävä samat maksut kuin kunnan omana toimintana tuottamista vastaavista palveluista. Määrättävissä olevan maksun enimmäismäärää on useimpien palvelujen osalta rajattu.

Maksut voidaan jakaa tulosidonnaisiin maksuihin ja ns. tasamaksuihin, jotka ovat kaikille palvelun käyttäjille samat. Tulosidonnaisia maksuja voidaan periä palveluista, jotka ovat jatkuvia kuten esimerkiksi laitoshoidosta, kotiin annettavista palveluista (kotipalvelu ja kotisairaanhoido) ja lasten päivähoitosta. Myös sosiaalihuoltolain mukaisista asumispalveluista peritään tuloista riippuvainen maksu. Ko. palvelusta perittävistä maksusta ei ole tarkemmin säädetty laissa tai asetuksessa, joten maksuperusteet ovat lain yleisten säännösten asettamissa rajoissa kunnan päätettävissä. Lisäksi on huomattava, että perhehoidosta lukuun ottamatta lastensuojelulain perusteella järjestettyä perhehoitoa peritään maksu samojen maksuperusteiden mukaan kuin laitoshoidosta. Myös kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaan järjestystä täydestä ylläpidosta voidaan periä maksu pitkäaikaisessa laitoshoidossa samoin perustein kuin pitkäaikaisen laitoshoidon maksu määrätään.

Asiakasmaksujen perimättä jättämisestä ja alentamisesta on säädetty asiakasmaksulain 11 §:ssä. Sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamisen. Säännöksen 2 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että muitakin kuin em. maksuja voidaan alentaa samoilla perusteilla tai että perusteita laajennetaan huollollisiin perusteisiin. Todettakoon, että eräiden tasamaksujen osalta on käytössä pääasiassa terveydenhuollon maksuja koskeva maksukatto, jolla pyritään siihen, ettei maksurasitus nouse kohtuuttoman korkeaksi. Maksukaton suuruus on 691 euroa vuonna 2016.

Asiakasmaksujen ja perustulon väliset yhteydet

Asiakasmaksujen ja perustulon keskinäiset vaikutukset liittyvät erityisesti tulosidonnaisiin maksuihin. Tulosidonnaisista maksuista avopalvelujen (päivähoito ja kotiin annettavat palvelut) maksu määrätään bruttotulojen mukaan (veronalaiset ansio- ja pääomatulot ja verosta vapaat tulot). Laitoshoidosta maksu määrätään nettotulojen mukaan (tulot ennakonpidätyksen ja ennakonkannon jälkeen sekä verosta vapaat tulot). Sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalvelujen osalta käytännöt vaihtelevat myös tältä osin.

Jos perustulo aiheuttaa tulojen kasvua esim. siten, että se maksetaan palkan tai etuuksien lisäksi, nousevat myös tulosidonnaiset asiakasmaksut. Tämä vaikutus liittyy erityisesti avopalvelujen maksuihin, koska bruttotulojen nousu lienee eri perustulomalleissa todennäköisempää kuin nettotulojen. Mahdollinen bruttotulojen kasvu leikattaneen pois verotuksen keinoin.

Asiakasmaksulainsäädännössä on lähtökohtana laaja tulokäsite. Kuitenkin asiakasmaksulaisissa on myös säädetty, mitä tuloja ei oteta huomioon maksuja määrättäessä ja toisaalta myös tuloista tehtävistä vähennyksistä. Esimerkiksi lapsilisää ja asumistukea ei oteta huomioon tuloina. Huomioimatta jätettävät tulot ja tuloista tehtävät vähennykset myös vaihtelevat sen mukaan onko kysymys avo- vai laitoshoidon maksuista. Luonteensa puolesta perustulo on huomioon otettava tulo asiakasmaksuja määrättäessä. Päinvastainen linjaus vaikuttaisi kunnallisten palvelujen rahoitukseen asiakasmaksukertymän vähentymisen kautta.

2.2 Kunnan myöntämät etuudet ja palvelut

Etuuksista, jotka liittyvät kuntiin tai ovat kuntien järjestämisvastuun piirissä, keskeisiä ovat omaishoidon tuki, perhehoitajille maksettavat palkkiot ja lapsiperheiden etuudet. Lisäksi liittymäkohtia perustulokokeiluun on jälkihuollossa olevien nuorten taloudellisessa avustamisessa sekä lastensuojelulain mukaisessa perhehoidossa. Lisäksi kunnat vastaavat vielä vuoden 2016 loppuun saakka viimesijaisen toimeentulotuen myöntämisestä ja maksamisesta kokonaisuudessaan. Vuoden 2017 alusta vastuu toi-

meentulotuesta jakaantuu kuntien ja Kelan kesken niin, että Kela on järjestämisvastuussa perustoimeentulotuesta ja kunnat täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Toimeentulotuen rahoitusvastuu säilyy siirrossa ennallaan.

Keskeistä näitä etuuksia tarkasteltaessa on se, korvaako perustulo kyseisen etuuden joko täysin tai osittain, vai maksetaanko tämä etuus perustulon "päälle", vai onko se osa perustuloa (täysi perustulomalli). Jos nämä etuudet lasketaan osaksi perustuloa, tämä johtaa siihen, että esim. omaishoidon tuki menettäisi suurelta osin merkityksensä, koska etuus "leikkautuu" pois perustuloa määriteltäessä. Tästä syystä eräiden etuuksien osalta on perusteltua, että tuki maksetaan perustulon lisäksi (kuten omaishoidon tuki, palkkiot perhehoidosta, joustava hoitoraha, osittainen hoitoraha). Euro-määräisesti merkittävämät etuudet (toimeentulotuki, kotihoidon tuki ja hoitolisä) korvautuisivat perustulolla joko täysin tai osittain.

Perustulon "päälle" maksettavien etuuksien osalta on huomattava, että siltä osin kun kyse on verotettavasta tulosta, niistä käteen jäävä tulo pienenee perustulomallista aiheutuvan kiristyvistä verotuksesta johtuen, ellei asiaa erikseen kompensoida. Seuraavassa käydään läpi kustannuksiltaan ja volyyymiltään merkittävimmät em. etuudet.

2.2.1 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen tarkempaa järjestämistä säätelee laki toimeentulotuesta (1412/1997). Toimeentulotuki on etuus, jolla viime kädessä taataan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilaille henkilölle tai perheelle turvattu vähintään välttämätön toimeentulo on lähtökohtaisesti perustuslain takaamaa välttämätöntä toimeentuloa kattavampi.

Toimeentulotukeen on oikeus henkilöllä, jonka omat ja perheen tulot ja varat eivät toimeentulotukilaissa tarkemmin määritellyllä tavalla riitä tarpeen mukaiseen toimeentuloon. Henkilöllä on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotuen tarve arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Henkilölle tai perheelle laaditaan tulojen ja menojen perusteella laskelma toimeentulotuen tarpeesta. Toimeentulotuesta huomioon otetaan hakijan kaikki nettotulot, avustukset jne. sekä käytettävissä oleva varallisuus. Ennen tuen myöntämistä selvitetään hakijan oikeudet esimerkiksi ensisijaisiin etuuksiin. Toimeentulotuen myöntää hakemuksesta se kunta, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Rahoitusvastuu määräytyy samoin perustein.

Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta. Lisäksi voidaan myöntää ehkäisevää toimeentulotukea, jonka perusteista kunnat päättävät. Perustoimeentulotuki sisältää perusosan sekä muut perusmenot. Perusosa on tarkoitettu kattamaan ravinto- ja vaatemenot sekä vähäiset terveydenhuoltomenot. Se kattaa myös puhtaudesta, paikallisliikenteen maksuista, harrastus- ja virkistystoiminnasta ja muusta jokapäiväisestä toimeentulosta aiheutuvia menoja. Perusosan suuruutta tarkastetaan vuosittain kansaneläkeindeksiin sidottuna, ellei lailla toisin säädetä. Vuonna 2016 voimassa olevat perusosien suuruudet on esitetty seuraavassa taulukossa:

Tuen saaja	Euroa/kk
Yksin asuva	485,50
Yksinhuoltaja	534,05
Muu 18 vuotta täyttänyt ja avio- ja avopuolisot kumpikin	412,68
Vanhempansa tai vanhempiensa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö	354,42
10-17-vuotias lapsi	339,85
10-17-vuotias 1. lapsi	315,58
10-17-vuotias 2. lapsi	291,30
10-17-vuotias 3. lapsi jne.	
Alle 10-vuotias lapsi	
Alle 10-vuotias 1. lapsi	305,87
Alle 10-vuotias 2. lapsi	281,59
Alle 10-vuotias 3. lapsi jne.	257,32

Taulukko 3: Perusosien määrät 1.1.2016 (STM Kuntainfo 5/2014)

Toimeentulotukilaisissa määriteltyjä muita perusmenoja ovat kohtuulliset asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Kela-siirron mahdollistavan lakimuutoksen yhteydessä (kts. esim. HE 358/2014 vp) perusmenojen käsitettä laajennettiin niin, että 1.1.2017 muihin perusmenoihin luetaan myös

- välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot
- lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot
- lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen
- välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot

Perusmenojen suuruutta arvioitaessa em. menot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina.

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan lisäksi tarpeellisen suuruisina huomioon erityismenot, joita perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen ovat muut kuin perustoimeentulotukeen sisältyvät asumisesta aiheutuvat menot sekä henkilön tai

perheen erityistarpeisiin tai -olosuhteisiin liittyvät, toimeentulon turvaamiseksi tai itseenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. (ks. tarkemmin HE 358/2014 vp.) Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Työkäinen toimeentulotuen hakija on velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi sekä noudattamaan työnhakijalle kuuluvia velvollisuuksia, ellei tähän ole estettä, kuten opiskelu tai terveydentilasta johtuvat syyt. Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään perusosan alentamisesta, mikäli toimeentulotuen hakija laiminlyö työvoimapolitiittisia velvoitteitaan. Lisäksi toimeentulotukena maksetaan toimintarahaa kuntouttavassa työtoiminnassa olijalle sekä korvataan kuntouttavan työtoiminnan aikaiset matkakustannukset palveluun.

Toimeentulotuen kannustavuutta on pyritty lisäämään ja toimeentulotukiriippuvuutta vähentämään lisäämällä toimeentulotukilain 11 §:ään 3 momentti eli ns. etuoikeutettu tulo. Toimeentulotuen suuruutta arvioitaessa tulee jättää huomioimatta 20 % palkkatuloista. Tuloista voidaan jättää huomioimatta kuitenkin enintään 150 euroa/kk. Etuoikeutettu tulo on hakijakotitalouden jäsenten osalta henkilökohtainen. Alaikäisten palkkatuloja ei yleensä oteta huomioon. Lisäksi erikseen voidaan jättää huomioimatta ns. vähäiseksi katsottu ansiotulo (11 § 2 mom. 1 kohta).

Perustoimeentulotuen menot olivat vuonna 2014 661 606 m€ ja täydentävän toimeentulotuen menot 56 912 m€. Toimeentulotukea myönnettiin 253 448 kotitaloudelle ja 393 336 henkilölle. Vuonna 2014 toimeentulotukea sai 26,5 prosenttia yksinhuoltajainaisista, 17,4 prosenttia yksinhuoltajamiehistä, 14,1 prosenttia yksinasuvista miehistä ja 8,7 prosenttia yksinasuvista naisista. Kahden vanhemman ja lapsien kotitalouksista 5,0 prosenttia ja lapsettomista pariskunnista vain 2,1 prosenttia sai toimeentulotukea. Yhden aikuisen henkilön kotitaloudet saavat toimeentulotukea yleisemmin kuin muut kotitaloustyyppit. Vuonna 2014 yksinasuvat muodostivat yhteensä 72,3 prosenttia toimeentulotuen kaikista kotitalouksista ja 46,6 prosenttia toimeentulotuen kaikista asiakkaista. Toimeentulotuen kokonaismenot ovat lisääntyneet reaalisesti 2000-luvulla 37 prosenttia, vaikka tukea saavien kotitalouksien määrä on samalla aikavälillä vähentynyt 7 prosenttia. Kehitys heijastaa asumiskustannusten nopeaa kasvua, työttömyyskehitystä ja pitkäaikaistyöttömien osuuden lisääntymistä toimeentulotuen asiakkaiden joukossa. Tuen myöntämisestä on tullut suurelle osalle toimeentulotuen hakijoista pysyvää tai pitkäkestoista. (Virtanen & al. 2015.)

Arviointia: Toimeentulotuki ja perustulo

Toimeentulotuen kattavuuden sekä kannustinongelmien vuoksi perustulokokeilussa tulee erityisesti kiinnittää huomiota valittavan kokeilumallin ja toimeentulotuen väliin yhteyteen ja tämän yhteyden määrittelyyn. Mikäli toimeentulotuen vaikutukset jätetään suunnitteluvaiheessa huomiotta, nykyinen toimeentulotukijärjestelmämme voi tehokkaasti piilottaa ja jopa estää kokeilun vaikuttavuutta tai tosiasiallisten vaikutusten arviointia.

Kuntanäkökulmasta keskeisimpiä liittymäpintoja sekä kokeilun koeasetelman, otannan ja mallin valinnassa, jatkoarvioinnissa ja kokeilun seurannassa huomioitavia seikkoja ovat:

- Perustulo ei välttämättä suhteellisen korkeallekaan tasolle asetettuna poista säännöllistä toimeentulotukioikeutta/toimeentulotuen tarvetta. Suurin vaikuttava tekijä tähän on asumistuen jälkeensä jääneisyys tosiasiallisista asumiskustannuksista sekä toimeentulotuen kattavuus. Perustoimeentulotuen kokonaisuus sisältää täysimääräisinä hyväksyttävien kohtuullisen suuruisten asumiskulujen lisäksi myös vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, sähkö- ja kotivakuutuslaskun, matkakulut työhön sekä etävanhemmalle lapsen tapaamisesta aiheutuvat kulut. Joissain tapauksissa henkilölle voi syntyä myös muita kuin terveydenhuollon asiakasmaksuja, jotka oikeuttavat toimeentulotukeen. Lisäksi täydentävällä toimeentulotuella voidaan vielä erikseen korvata laajasti esimerkiksi lasten harrastusmenoja jne. Karkeissa perustulon kannustavuuslaskelmissa em. kuluja ei pääsääntöisesti ole pystytty ottamaan huomioon. Em. kustannukset voivat kuitenkin olla kotitalouden kokoonpanosta riippuen yhteensä jopa useita satoja euroja kuukaudessa. Mallin valintaa mietittäessä erityisesti työllistymisen ja kannustavuuden näkökulmasta olisikin tehtävä koe-laskelmia myös tosiasiallisiin toimeentulotuen käytäntöihin ja suuruuteen verraten, jotta valittavan mallin kannustin- ja kustannusvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan.
- Valitulla perustulomallilla ja perustulon tasolla on suuri merkitys myös sille, ketkä ovat edelleen oikeutettuja toimeentulotukeen kokeilun aikana ja mitkä kokeilun vaikutukset ovat toimeentulotuen kustannuksiin. Esimerkiksi mikäli lapsia ei oteta kokeiluun mukaan tai perustulossa ei ole lapsikorotusta, saattaa käydä niin, että entistä useampi pienituloinen lapsiperhe ajautuu toimeentulotuen varaan. Tämä johtuu korkeiden asumiskustannusten lisäksi siitä, että lapsilisä ja yksinhuoltajilla elatustuen minimitaso eivät riitä kattamaan lasten elinkustannuksia. Perustulon tason asettuessa esim. yksinäisen työmarkkinatuen nettotasolle, eivät kotitalouden tulot välttämättä riitä nostamaan perheen tuloja yli toimeentulotuen edellyttämän minimitason. Em. toimeentulotuen varaan putoaminen voi kohdistua sekä yksinhuoltajiin että kahden vanhemman perheisiin. Vuoden 2014 tilastojen mukaan n. 21 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli yhden tai kahden huoltajan lapsiperheitä painottuen yksinhuoltajakotitalouksiin.
- Perustulon kannustinlaskelmissa ja kokeilun seurannassa tulisi huomioida myös toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vaikutukset kannustavuuteen ja tulonmuodostukseen. Etuoikeutetun tulon vaikutus voi joissain tapauksissa olla

merkittävä (maksimissaan 300 euroa nettotuloa/kotitalous), mistä syystä perustulon ja etuoikeutetun tulon suhde on kokeilussa erikseen määriteltävä.

- Mallin ja perustulon tason valinnassa on edelleen huomattava, että toimeentulotukeen on toimeentulotukilain mukaan tarpeen vaatiessa oikeus kaikilla Suomessa vakinaisesti oleskelevilla henkilöillä. Mitään toimeentulotuen lajia ei siis nykyainsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella voine rajata pois keneltäkään myöntökriteerit täyttävältä henkilöltä. Toimeentulotuen arvioinnissa hakijan tulot on lain mukaan kohdistettava ensin perustoimeentulotukeen ja vasta sitten täydentävään toimeentulotukeen. Tällä tulee olemaan vaikutuksia kokeilun tosiasialiseen kannustavuuteen erityisesti pienimmällä tulotasolla ja siellä, missä työmarkkinatilanne on kaikkein haastavin.
- Kokeilu voi mallista riippuen joiltain osin myös kasvattaa esim. vuokraveloista jne. syntyneitä toimeentulotuen kustannuksia, jotka pääsääntöisesti myönnetään täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Toimeentulotuen hakijoiden joukossa on suuri joukko henkilöitä, joiden talouden hallintaa, asumisen turvaamista ja itsenäistä selviytymistä tuetaan tällä hetkellä esim. huolehtimalla vuokran maksusta tai sähkölaskuista suoraan sosiaalitoimen välityksellä. Mikäli perustulon taso asettuu niin ylös, että sillä pyrittäisiin kattamaan sekä toimeentulotuen perusosan että asumistuen jälkeinen asumis- ja muu elinkustannusvaje, tulisi kaikkien henkilöiden huolehtia asumiskustannustensa maksamisesta itsenäisesti. Kaikkien kohdalla tämä ei onnistu, millä tulee olemaan vaikutusta asumisen turvaamisen ja sosiaalihuollon palvelujen tarpeeseen. Tätä tulisi kokeilussa myös seurata ja arvioida.
- Perustulokokeilun/perustulon voi lähtökohtaisesti arvioida kaikissa perustulomalleissa ja kohderyhmävalinnoissa vähentävän toimeentulotukimenoja. Menojen pieneneminen kohdistuu ensisijaisesti perustoimeentulotukeen, jota kunnat rahoittavat erillisen ennakoarvioon perustuvan valtiosuusvähennysjärjestelmän kautta vuodesta 2017 lukien. Tällöin tulee merkitykselliseksi kuntanäkökulmasta se, kuinka suuri kohdejoukko ja millainen otanta-asetelma kokeiluun rakennetaan. Mikäli kokeiluun valitaan kokonaisia alueita tai kuntia, joiden osalta perustoimeentulotuen kustannukset vähenisivät merkittävästi kokeilun johdosta, voivat kuntien välille aiheutuvat erot olla jo merkittäviä. Kela-siirron mahdollistaneeseen lakiin kirjattu menojen ennakoarvioon perustuva valtiosuusvähennys (ks. tarkemmin HE 358/2014) vastaisi kunnan toteutuneita kustannuksia vuonna 2016, mikäli kokeilu aloitettaisiin esim. 2018 alusta. Tämänhetkisen arvion mukaan vuosina 2017 ja 2018 tehtävät perustoimeentulotuen kustannuksista tehtävä valtiosuusvähennys olisi alustavan arvion perusteella keskimäärin 60 euroa/asukas. Arvio täsmentyy vuoden 2016 aikana. Kokeilumallin ja otanta-asetelman valinnan jälkeen em. kustannusvaikutuksia tulee arvioida huolellisesti. Mikäli otanta-asetelma kohdistuu yksittäisiin henkilöihin, valtakunnallisesti tasaisesti tai yksittäisessä kunnassa vain pieneen kohdejoukkoon voi arvioida, ettei kokeilusta synny kuntien välille synny toimeentulotukeen liittyen merkittäviä kustannuseroja.

2.2.2 Kotoutumistuki

Maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisesta säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, kotoutumislaki). Kotoutumislain mukaan lain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Kotoutumistuki on maahanmuuttajalle kotoutumissuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin osallistumisen aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki.

Kotoutumislaisissa säädetään palveluista ja taloudellisesta tuesta, jota maahanmuuttajalle tietyin laissa säädetyin ehdoin järjestetään (ks. kotoutumispalveluiden ja perustulon suhteesta tarkemmin luku 3.4.3). Kotoutumisen edistämiseksi maahanmuuttajalle tehdään kotoutumissuunnitelma. TE-toimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on työtön työnhakija. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. TE-toimisto tai kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytävälle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumissuunnitelman.

Kotoutumislain 19 §:n mukaan maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Oikeus työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti.

Koska maahanmuuttajan kotoutumistuki on joko työttömyysetuutta tai toimeentulotukea, ovat perustulokokeilun vaikutukset kotoutumistukea saavalle maahanmuuttajalle käytännössä samat kuin edellä mainituissa tuen muodoissa yleensäkin (ks. tarkemmin luvut 2.2.1 ja 3). Kunnan rahavirroille ja niiden hallinnalle kokeilulla kuitenkin voi myös olla vaikutuksia, jotka tulisi huomioida kokeilun valmistelussa. Esimerkiksi kotoutumisoikeuden selvittely kunkin maahanmuuttajan kohdalla muuttuu, jolloin muuttuu myös kuntien tiedonsaanti alueellaan olevista kotoutujista. Perustulon/kokeilun vaikutukset kunnan rahavirtoihin valtionosuuksien näkökulmasta on käsitelty luvussa 2.2.1.

2.2.3 Omaishoidon tuki

Omaishoidosta säädetään laissa omaishoidon tuesta (2.12./2005/937). Lain tarkoituksena on edistää hoidettavan edun mukaisen omaishoidon toteuttamista turvaamalla riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä hoidon jatkuvuus ja omaishoitajan työn tukeminen. Perustulokokeilulla ei ole suoria liittymäkohtia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, mutta omaishoidon työn tukeminen omaishoidon tuen tukipalkkiolla on seikka, jota on syytä tarkastella erikseen.

Omaishoidon tuki ei ole tulosidonnainen, vaan tukea myönnetään omaishoitajan tai hoidettavan tuloista riippumatta. Tästä syystä omaishoidon tuen piirissä oleviin perus-

tulokokeilu vaikuttaisi omaishoidon toteutumiseen lähinnä omaishoitajien tulojen muutoksen myötä. Omaishoidon tuen saajia on noin 43 000 vuodessa, omaishoitajien bruttotulo ilman hoitopalkkioita on keskimäärin 16 800 € vuodessa. Noin 8 % omaishoitajista saa muita tuloja alle 6600 euroa bruttona vuodessa (Ahola & al. 2014), mikä tarkoittaa sitä, että kaikki minimiperusturvan ylittävät perustulomallit parantaisivat heidän taloudellista asemaansa. 2,2 prosentilla omaishoitajista ei ole muita tuloja ollenkaan. Huomion arvoista on, että noin 62 prosenttia omaishoitajista saa eläkettä (lähes kaikki työeläkettä), jotka todennäköisesti ovat rajautumassa kokeilun ulkopuolelle.

Omaishoidon tuen hoitopalkkio suoritetaan omaishoitajalle. Hoitopalkkio on 1.1.2016 lukien vähintään 387,49 euroa kuukaudessa. Hoidollisesti raskaan siirtymävaiheen aikana maksettava hoitopalkkio on vähintään 774,98 euroa kuukaudessa. Hoitopalkkio on veronalaista tuloa, josta suoritetaan ennakonpidätys.

Hallitusohjelman mukaan omaishoitoa vahvistetaan ja omaishoitajan jaksamista tuetaan tulevalla hallitus-kaudella. Tästä näkökulmasta ajatellen on perusteltua, että omaishoidon tukipalkkiota ei korvattaisi perustulolla, vaan omaishoidon tuki säilyisi muiden etuuksien rinnakkaisena tukimuotona, kuten nykyään. Jos näin menetellään, omaishoitajien tulot keskimäärin paranisivat hieman.

Tulolähde	Kaikki omaishoitajat	Koko vuoden vähimmäismääräistä hoitopalkkiota saaneet omaishoitajat	Vertailuväestö
Palkkatulo	32,4	34,3	41,5
Yrittäjätulo	9,2	9,5	9,5
Eläke	62,1	60,6	59,2
Eläke työeläkejärjestelmästä	60,6	59,0	57,4
Eläke kansaneläkejärjestelmästä	32,2	32,4	26,6
Takuueläke	4,9	4,8	3,3
Työttömyysturva	9,7	10,9	8,2
Opintoraha ja asumislisä	1,6	0,6	1,5
Yleinen tai eläkkeensaajan asumistuki	8,1	8,0	10,0

Taulukko 4: Eri tulolähteiden yleisyys omaishoitajilla ja vertailuväestössä vuonna 2012, 5 (Ahola & al. 2014)

Yhteenvetona voidaan todeta, että omaishoidon tuen tukipalkkio on etuus, jolle on tarvetta perustulokokeilusta tai sen toteutusmallista riippumatta. Nykyisten, hallitusohjelmaan perustuvien linjausten mukaan omais- (ja perhe)hoitoa pyritään lisäämään. Omaishoidon tuen tukipalkkion sisällyttäminen osaksi perustuloa johtaisi keskimäärin omaishoitajien tulojen huomattavaan alenemiseen nykyiseen verrattuna.

Omaishoitajista suurin osa, 64 %, rajautuisi kokeilun ulkopuolelle, jos kokeilu ei koskisi eläkeläisiä tai opiskelijoita. Kokeilu todennäköisesti keskimäärin lisäisi kohdejoukon tuloja ja tästä johtuen oletettavasti lisäisi omaishoidon houkuttelevuutta. Tämä taas voi vaikuttaa kielteisesti perustulokokeilun tavoitteeseen lisätä työnteen kannustavuut-

ta. Omaishoidon tukipalkkion verollisuus tulisi ratkaista ennen kokeiluun ryhtymistä. Alhaisilla tulotasoilla perustulon ylittävän tulon verotuksen kiristyminen heikentäisi omaishoidon tuesta saatavaa nettoansiota merkittäväksi.

Kokeilun rajautuminen pienituloisiin ei ole omaishoitoa koskeva kysymys, mutta huomion arvioista on, että varsin moni omaishoitajista on pienituloinen. Jos kokeilua varten tehdään tulo raja, pitäisi määritellä, lasketaanko omaishoidon tuki tuloihin, jotka otetaan huomioon kokeiluun ryhdyttäessä.

2.2.4 Lastenhoidon tuet

Kotihoidon tuki on taloudellinen tuki, jota voi saada, jos alle kolmevuotiaista lasta (tai vanhempien alle kouluikäistä lasta) hoidetaan kotona. Tukea ei voi saada lapsesta, joka on päivähoitossa. Perheitä, joihin maksettiin lastenhoidon tukia, oli joulukuussa 2015 115 209 (Kela, tilasto lastenhoidon tuista)

Hoitorahan määrään ei vaikuta perheen tulot. Hoitorahaa maksetaan jokaisesta tukeen oikeutetusta lapsesta erikseen. Hoitoraha ei ole tulosidonnainen ja sen määrä on

- yhdestä alle 3-vuotiaasta 341,27 e/kk
- muista perheen alle 3-vuotiaista lapsista kustakin 102,17 e/kk
- yli 3-vuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista 65,65 e/kk kustakin.

Hoitorahan lisäksi voi saada hoitolisää, joka on tulosidonnainen (tulorajat riippuvat perheen koosta) ja sitä voi saada enintään 182,64 euroa kuukaudessa.

Kotihoidon tukeen voi liittyä myös kotihoidon tuen kuntalisä, jonka määrä ja myöntämisedellytykset ovat kuntakohtaisia. Kuntalisää, jonka tarkoituksena on kannustaa perheitä lasten kotihoitoon, maksettiin Kuntaliiton 2014 tekemän kyselyn mukaan (Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät 2014) 85 kunnassa. Alustavien, vuoden 2016 vastaavan kyselyn tietojen perusteella, kotihoidontuen kuntalisää maksetaan enää 60 kunnassa. Taustalla on ajatus säästöjen saavuttamisesta päivähoitokustannuksissa. Kotihoidon tuen kuntalisä voi tutkimusten mukaan heikentää työllistymistä.

Kotihoidon tuki - kuntalisää lukuun ottamatta - lienee etuus, jonka perustulo kokeilussa korvaisi. Perustulon tasosta riippuen perustulo parantaisi kotihoidon tuella olevien ansioita, koska hoitorahan tason maksimi-hoitolisän kanssa on suurempi kuin esillä olleet perustulotasot (550–750). Kunnan rahoittaman kotihoidon tuen kuntalisän maksamisen rajoittaminen olisi lainsäädännöllisesti vaikeaa, ja tarkoituksenmukaisuuskin kyseenalainen. Perustulon ylittävien tulojen osalta kireämpi verotus kuitenkin leikkaisi kuntalisästä nykyistä suuremman osan.

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2013 alle kolmevuotiaiden lasten äitien työllisyysaste oli 66,4 prosenttia. Samanikäisten lasten isistä töissä kävi 89,1 prosenttia. Kotihoidon tuella olevat lapsiperheet mukaan ottaminen perustulokokeiluun olisi tärkeää, jotta käyttäytymisvaikutukset selviäisivät.

Kotihoidon tukea voi saada nykyään vain, jos lapsi ei ole päivähoitossa. Perustulomallissa nykyisenkaltainen kotihoidontuen ja päivähoidon välisen kytkennän puuttuminen johtaisi oletettavasti siihen, että osa nykyisin kotihoidon tuella olevista veisi lapsensa päivähoitoon, vaikka työn tekemisestä johtuvaa päivähoidon tarvetta ei olisi. Tämä tulisi huomioida perustulokokeilua suunniteltaessa ja myös em. vaikutukset päivähoitopalvelujen kysynnän kasvuun tulee selvittää ja arvioida.

Joustava hoitoraha on etuus, jota voi saada, jos tekee työtä 30 tuntia viikossa tai vähemmän ja hoitaa lopun aikaa alle 3-vuotiasta lasta. Joustavaan hoitorahaan liittyy myös muita rajoitusehtoja, kuten se, että sitä ei voi saada samanaikaisesti kotihoidon tuen kanssa. Puhtaassa perustulomallissa joustava hoitoraha käytännössä lakkautuisi, koska hoitoraha vähentäisi vastaavalla summalla perustuloa, mikä ei liene kokeilun tarkoitus. On esimerkiksi arvioitava, mitä vaikutuksia em. kehityksellä voisi olla osatöiden tekemiseen.

Muut lastenhoidon tuet ja niiden yhteensopivuus perustuloon

Muita lastenhoitoon liittyviä tukia ovat yksityisen hoidon tuki, yksityisen hoidon tukeen liittyvä kunnan vapaaehtoisesti maksama kuntalisä sekä osittainen hoitoraha. Perustuloa kokeiltaessa olisi tärkeä määritellä eri perhe-etuuksien yhteensopivuus järjestelmässä, kuten esimerkiksi se, voisiko perustuloa saava saada joustavaa hoitorahaa, yksityisen hoidon tukea tai osittaista hoitorahaa. Yhdistettynä perustulon ylittävien tulojen kiristyvään verotukseen, joustavasta tai osittaisesta hoitorahasta käteen jäävä tulo pieneneisi huomattavasti, ellei asiaa erikseen kompensoida.

Lisäksi erilaisten kuntakohtaisten lastenhoidontukiin liittyvien kuntalisien ja perustulon suhde tulisi määritellä. Samoin tulee miettiä lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen silloin, kun henkilön tulona on vain perustuloa sekä perustulon huomioiminen tulona määriteltäessä asiakasmaksua. Veloitettava minimimaksu 1.8.2016 alkaen on 27 €. Perustulon osalta tulee harkittavaksi esimerkiksi se, voiko minimimaksun periä kaikilta palvelua käyttäviltä.

2.3 Työmarkkinatuen rahoitusvastuu ja perustulo

1.1.2006 astui voimaan ns. ensimmäinen työmarkkinatuen rahoitusuudistus, jonka päätavoite oli nostaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä. Uudistuksen lähtökohdaksi oli kustannusneutraalius julkistaloudelle (valtio ja kunnat) ja sen ei odotettu johtavan lisäkustannuksiin tai menosäästöihin koko kuntakentän tasolla tarkasteltuna. Yksittäisen kunnan uskottiin voivan vaikuttaa kustannuksiin omilla toimillaan. Uudistuksella pyrittiin kannustamaan kuntia tarjoamaan aktiivisesti pitkään työttöminä olleille aktivointipalvelua. Työmarkkinatuki uudistuksessa kunnat veloitettiin maksamaan puolet yli 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden henkilöiden työmarkkinatuen kustannuksista.

Kunnille uudistuksessa siirtyneitä kustannuksia kompensoitiin sopeuttamisrahalla sekä muuttamalla valtionosuuksien tasausrajaa. Samalla myös toimeentulotuen rahoitus-pohjaa muutettiin määrittelemällä toimeentulotuen rakenne uudelleen. Tällöin toi-meentulotuki jaettiin nykyiseen rakenteeseensa eli perustoimeentulotukeen ja täyden-tävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen ja perustoimeentulotuki irrotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon yleisestä valtionosuusjärjestelmästä. Kokonaisuudessaan uudis-tuksella tavoiteltujen työllisyysvaikutusten lisäksi pyrittiin yhtenäistämään työmarkki-natuen ja toimeentulotuen rahoitusta ja luomaan nykyistä tehokkaampi, kannusta-vampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuuksien ja aktiiviohjelmien kokonaisuus. (ks. tarkemmin HE 164/2005.)

Vuoden 2015 alusta kuntien työmarkkinatuen maksuvastuuta laajennettiin. Ehdotettu muutos liittyi hallituksen maaliskuussa 2013 tekemään kehyspäätökseen, jonka mu-kaan kuntien rooli ja vastuu pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa korostuu. Päätös toimeenpantiin laadittaessa lakia työllistymistä edistävästä monialaisesta yh-teispalvelusta, jonka laatimisen yhteydessä muutettiin myös työttömyysturvalakia. (ks. HE 183/2014)

Työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvun 3 a §:n mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan kokonaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkina-tukea yhteensä 300 päivältä. Tämän jälkeiseltä työttömyysajalta työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatukea saavan henkilön kotikunnan varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päi-vältä. Tästä eteenpäin henkilön työttömyysaikainen työmarkkinatuen rahoitusvastuu jakaantuu siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi maksetun työmark-kinatuen rahoituksesta.

Toisen työmarkkinatuki uudistuksen taloudellisesta kompensaatiosta kunnille päätettiin vuoden 2015 budjettiriihen yhteydessä. Tällöin hallitus päätti kompensoida kunnille uudistuksesta aiheutuvia kuluja 75 miljoonaa euroa muuttamalla yhteisöveron jako-osuutta kuntien hyväksi. Kompensatio suunniteltiin kanavoitavaksi kunnille valtion-osuusjärjestelmän kautta työmarkkinatuen maksuosuuksien suhteessa. Seuraavassa taulukossa näkyy kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuuden kasvu vuodesta 2006 lähtien:

Aika	Saajat	Maksetut etuudet euroa	Korvatut päivät	Kunnan osuus euroa
2015	132 057	700 619 482	20 996 825	408 376 154
2014	88 689	495 459 377	14 807 247	247 729 688
2013	77 872	430 168 993	12 991 629	215 084 496
2012	68 719	353 003 004	11 302 059	176 501 502
2011	67 820	283 739 409	10 869 881	141 869 705
2010	70 106	288 370 080	11 162 407	144 185 040
2009	69 618	289 883 669	11 242 635	144 941 834
2008	75 670	280 388 409	11 436 093	140 194 204
2007	87 150	314 092 926	13 039 399	157 046 463
2006	100 122	384 027 143	15 951 753	192 013 571

Taulukko 5: Kunnan osarahoittama työmarkkintuki €/vuosi, maksettujen etuuksien kokonaissumma, korvatut päivät sekä kunnan rahoitusosuus €/vuosi 2006–2015, koko maa (Kelasto 9.3.2016)

Valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n mukaisesti työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta. Työllistymistä edistävällä palvelulla tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22 - 24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

Arviointia: Työmarkkinatuen rahoitusvastuu ja perustulo

Perustulokokeilua suunniteltaessa työmarkkinatuen rahoitusvastuu tulee huomioida. Vastaavasti kuin toimeentulotuessa otanta-asetelmalla on vaikutusta siihen, onko kokeilulla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien välillä. Mikäli kokeilu tehdään valtakunnallisena yksilöotantana ja yksittäisen kunnan kohdalla kohdejoukko jää pieneksi, kuntien välille ei muodostune tähän maksuvastuuseen perustuvia merkittäviä eroja. Kunta- tai aluekohtaisessa otannassa taas merkittäviä eroja tai muutoksia voi syntyä, koska perustulo joka tapauksessa poistaisi ainakin osan kokeiluun valikoituvan kunnan tai alueen työmarkkinatuen maksuvastuusta.

Perustulokokeilu vähentää kaikissa erilaisissa perustulomalleissa kuntien työmarkkinatuen maksuvastuuta. Riippuen perustulon tasosta sekä ohjautumis- ja käyttäytymisvaikutuksista, osa muutoksista voi valua myös toimeentulotukeen. Kustannusten pienemisen suuruus riippuu lopullisesta kohderyhmästä ja siitä kuinka paljon työmarkkinatuen rahoitusvastuun piirissä olevia henkilöitä otantaan lopulta valikoituu.

Kuntien työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutosta ja sen suuruutta ei voida arvioida ennen kuin lopullinen kokeiltava malli on tiedossa. Tämänkin jälkeen otanta-asetelma

vaikuttaa kustannusmuutoksiin. Jo kokeilua suunniteltaessa tulisi pohtia valmiiksi se, mikä henkilön status on kokeilun mahdollisesti päättyessä ja onko esim. työttömäksi ilmoittautumisella kokeilun aikana jotain merkitystä niin yksilön kuin tulevaisuuden työmarkkinatukimaksujen kertymisen kannalta.

3 Kuntien palvelujärjestelmä ja perustulo

Koska perustulokokeilun päätavoitteena on työllisyysvaikutusten aikaansaanti ja niiden tutkiminen, myös kuntien nykyinen laajentunut rooli työllistymisen hoidossa on myös huomioitava perustulokokeilun suunnittelussa ja toisaalta sen toteutuksessa ja seurannassa sekä arvioinnissa.

Kuntien osalta työllisyydenhoitoon liittyvä kokonaisuus jakautuu lakisääteisiin työllisyyden hoitoon liittyviin palveluihin (velvoitetyöllistäminen ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu), kunnan vapaaehtoisesti tuottamiin palveluihin (esim. palkkatukityöllistäminen, työkokeilut, oppisopimustoiminta, nuorten työpajatoiminta, nuorten kesätyöllistäminen jne.) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusteella järjestettäviin palveluihin.

Seuraavassa käsitellään em. palvelujen kokonaisuudesta tarkemmin lakisääteisiä ja volyymeiltään merkityksellisimpiä kokonaisuuksia ja joilla voi olettaa olevan eniten yhtymäkohtia perustulokokeilun suunnitteluun ja toimeenpanoon.

3.1 Kunnan työllisyydenhoito ja siihen liittyviä palveluita

Perustuslain mukaan (731/1999, 18 §) julkinen valta on vastuussa kansalaisten työllisyyden edistämisestä ja työttömyyden ehkäisystä. Päävastuu työllisyyden hoidosta ja työttömyyden ehkäisystä on valtiolla, joka mm. vastaa julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä. Kunnilla on kuitenkin osavastuu perustuslain mukaisesta työllisyyden ja työttömyyden hoidosta ja se on keskeinen yhteistyökumppani TE-hallinnolle työllisyyteen liittyvien tehtävien hoidossa.

Kunnan järjestämisvastuulla olevat laissa erikseen säädellyt yleiset työllisyydenhoitoon liittyvät vastuut ovat velvoitetyöllistäminen sekä vuoden 2015 alusta ns. työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu. Näiden lisäksi nuorisolaissa on mainittu vapaaehtoisena järjestettävänä palveluna nuorten työpajatoiminta, jonka rahoittajana toimii opetus- ja kulttuuriministeriö. Em. lisäksi kunnan sosiaalihuollon lainsäädäntö määrittelee useita tehtäviä, joilla on yhtymäkohtia työllistymisen tukemiseen ja työttömyyden hoitoon.

Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat järjestävät ja rahoittavat vapaaehtoisesti palveluja, jotka edistävät työllistymistä. Kunnat ylläpitävät myös muille kuin nuorille suunnattuja työpajoja tai työkeskuksia, joissa tarjotaan muun muassa työkokeilu- ja palkkatukipaikkoja sekä yksilö- ja työvalmennusta. Lisäksi kunnat maksavat työttömiä palkkaaville työnantajille ns. kuntalisia ja avustavat taloudellisesti kolmannen sektorin toimijoita. Kuntien vapaaehtoisesti järjestämät tehtävät ovat lisääntyneet viime vuosina merkittävästi. Suurena syynä tähän voi pitää työmarkkinatuen rahoitusvastuun kasvamista ja samanaikaista TE-hallinnon määrärahojen pienenemistä. Kunnille on valunut yhä enemmän vastuuta työttömyyden hoidosta.

3.1.1 Palkkatukityöllistäminen ja kuntalisä

Palkkatuen tavoitteena on edistää työttömän työnhakijan työllistymistä ja parantaa työmarkkinoille sijoittumisen edellytyksiä. Palkkatuki on työnantajalle maksettavaa kompensatiota sekä työllistyvän henkilön alentuneesta tuottavuudesta tarjolla olevassa työtehtävässä että korvausta työnantajan normaalia suuremmasta panostuksesta työntekijän perehdyttämiseen ja ohjaamiseen.

Palkkatuki uudistui 1.1.2015 alkaen (ks. esim. HE 1366/2014). Uudistuksen tavoitteena oli, että työnantajien ja työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu paranee ja päätösten ennakoitavuus lisääntyy. Palkkatuen myöntää työ- ja elinkeinotoimisto työnantajalle palkkauskustannuksiin. Tuen määräksi määritellään prosenttiosuus palkkauskustannuksista ja enimmäiskesto määräytyy tuella palkattavan henkilön työttömyyden keston perusteella. Tuen määrä on sitä korkeampi ja kesto sitä pidempi, mitä kauemmin henkilö on ollut työtön ennen palkkatuen myöntämistä. Palkkatuki voi määräytyä myös tuella palkattavan henkilön vamman tai sairauden perusteella, jos ne olennaisesti ja pysyväisluonteisesti alentavat tuottavuutta tarjolla olevassa tehtävässä. Työ- ja elinkeinotoimisto voi palkkatukea myöntäessään asettaa tuen saamiselle tuella palkattavan ja tuen tarkoituksen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ehtoja.

Kunnat vastaavat merkittävästä määrästä palkkatukityöllistämistä sekä suoraan työllistämällä työttömiä henkilöitä itse, että tukemalla heidän työllistymistään esimerkiksi kolmannen sektorin järjestöihin kuntalisän avulla. TE-hallinnon URA-tietojärjestelmän mukaan vuonna 2014 palkkatuetussa työssä kunnissa oli 18 200 henkilöä ja lisäksi työkokeilussa (työvoimapolitiittinen toimenpide) 11 500 henkilöä. Kunnittain palkkatuetussa työssä olleiden henkilöiden määrät vaihtelivat 0:sta yli 2 000:een. Eniten palkkatuettua työtä tarjosivat suuret kunnat ja ainoastaan yksi Manner-Suomen kunnista ei tarjonnut lainkaan palkkatuettua työtä. (TEM työryhmäraportti 14.1.2016.)

Kuntalisä: Useat kunnat maksavat erisuuruisia kuntalisia työttömiä palkkatuella työllistävälle yrityksille, yleishyödyllisille yhteisöille, järjestöille, yhdistyksille ja säätiöille työntekijän palkkauskuluihin. Kuntalisän myöntäminen edellyttää yleensä, että työllistämiseen on haettu palkkatukea TE-toimistolta ja siitä on saatu myönteinen palkkatukipäätös. Jotkut kunnat ovat maksaneet kuntalisia myös siinä tapauksessa, ettei TE-toimisto ole myöntänyt työnantajalle palkkatukea määrärahojen kohdennussyistä tai

palkkatukeen varatut määrärahat ovat loppuneet. Kunnat tukevat kuntalisällä myös oppisopimuskoulutusta.

3.1.2 Velvoitetöyllistäminen

Työllistämismääräytteen (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012, 11 luku) tavoitteena on puuttua pitkittyvään työttömyyteen ja parantaa ikääntyneiden työttömien asemaa. Velvoitetöyllistämässä ikääntyvälle työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta.

Työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä kestoaltaan vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon.

Jos työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille, eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa, hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi. Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä.

3.1.3 Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Vuoden 2015 alusta astui voimaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) eli ns. TYP-laki. Lailla on pyritty vahvistamaan kuntien roolia heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämässä ja lisäämään kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa niiden työttömien palveluiden järjestämiseen, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on lain mukaan yhteistoimintamalli, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisessa yhteispalvelussa työttömälle tulee tarjota hänen palvelutarpeensa mukaisia TE-toimiston järjestämävastuulla olevia julkisia työvoimapalveluja, kunnan järjestämävastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja sekä Kelan kuntoutuspalveluja. Lisäksi yhteispalvelussa voi olla tarjolla esimerkiksi kunnan vapaaehtoisesti järjestämiä työllistymistä edistäviä palveluja. Monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain mukainen toimintamalli tulee olla käytössä koko maassa viimeistään 1.1.2016 alkaen.

Monialaisen yhteispalvelun tarpeella tarkoitetaan tilannetta, jossa työttömän työllistymisen edistäminen edellyttää kunnan, TE-toimiston ja Kelan tarjoamien palvelujen yhteensovittamista. TYP-lain 2 §:n 2. mom. mukaan työ- ja elinkeinotoimisto, kunta tai Kansaneläkelaitos arvioi, onko työttömällä monialaisen yhteispalvelun tarve, kun työtön on:

- 1) saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella
- 2) täyttänyt 25 vuotta ja on ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai
- 3) alle 25-vuotias ja on ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta.

Ohjaus typ-palveluun tehdään niille em. kriteerit täyttävälle henkilölle, joilla tässä arvioinnissa todetaan monialaisen yhteispalvelun tarve. Typ-palvelun alettua henkilön työnhakija-asiakkuus siirtyy typpiin ja asiakkuus päättyy, kun monialaisen yhteispalvelun tarve päättyy.

TE-toimistot sekä vielä vuonna 2015 osittain toimineet työvoiman palvelukeskukset yhdessä kuntien ja Kelan kanssa ovat arvioineet alkuvuonna 2015 monialaisen yhteispalvelun asiakkuuskriteerit täyttävien asiakkaiden määräksi lähes 90 000. Määrä on huomattavasti suurempi, mitä lain valmisteluvaiheessa arvioitiin. Kunnille ei lakiuudistuksessa tämän uuden tehtävän hoitamiseksi osoitettu lisärahoitusta.

TYP-laissa työllistymistä edistävä yhteispalvelu on asetettu kunnan yleiseksi tehtäväksi, eikä sitä lain tasolla ole määritelty esim. osaksi sosiaalihuoltoa. Toisaalta lakiin on kirjattu, että kunnan tulee osana typ-palvelua tarjota asiakkailleen sosiaali- ja terveyspalveluja. Myös Kelan oikeus antaa tietoja palvelun mahdollisesta kohderyhmästä on määritelty kohdistuvan ainoastaan kunnan sosiaalihuollon viranomaiseen. TYP-toiminnan hallinnollinen järjestäminen kunnissa vaihtelee tällä hetkellä paljon. Yleinen suuntaus on kuitenkin ollut se, että kunnat haluavat enenevässä määrin vaikuttaa pitkään työttömänä olevien henkilöiden työllistymiseen ja tästä syystä TYP-toiminta sijoittuu erityisesti suuremmissa kunnissa osaksi keskushallintoa ja nivotaan sitä kautta osaksi kunnan vapaaehtoisesti järjestämiä työllisyyspalveluita.

3.1.4 Nuorten työpajatoiminta

Nuorten työpajatoiminnan lähtökohdat on kirjattu nuorisolakiin (72/2006) ja ne on tarkoitettu alle 29-vuotiaille, jotka tarvitsevat tukea arjen taidoissaan, tietoa ja kokemusta työstä tai vahvistusta opiskelu- tai työelämävalmiuksiinsa. Nuorten työpajatoiminnan tavoitteena on ehkäistä nuorta syrjäytymästä yhteiskunnasta, edistää nuoren elämänhallintaa, ohjata häntä koulutukseen ja auttaa häntä löytämään polkuja työelämään.

Työpajojen rahoitus jakautuu opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken. Työhallinto ohjaa nuoria työharjoitteluun/työkokeiluun tai erilaisiin valmennuksiin pajaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa pajatoiminnan kehittämisestä ja perusrahoituksesta. Pajojen rahoitus koostuu ylläpitäjän eli kunnan (tai muun toiminnasta vastaavan toimijan) osuudesta, myytävistä palveluista, myyntituloista ja

erikseen myönnettävästä tulosperusteisesta avustuksesta. Aluehallintovirastot myöntävät valtionavustuksia nuorten työpajatoimintaan.

Nuorten työpajoja on 270 kunnassa eri puolilla Suomea. Vuonna 2013 työpajoilla oli yli 14 700 alle 29-vuotiasta nuorta. Nuorten työpajoja ylläpitävät muun muassa kunnat, yhdistykset ja säätiöt. Nuori pääsee nuorten työpajalle esimerkiksi TE-toimiston, sosiaalitoimen, oppilaitoksen tai nuorisotoimen kautta. Nuori voi myös itse pyytää, että hänet ohjataan pajalle pohtimaan tulevaisuuttaan.

Nuorten työpajatoiminta on monialaista. Se sijoittuu julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa sosiaalialan palvelujen sekä avoimien koulutus- ja työmarkkinoiden väli- maastoon. Se antaa varhaista tukea yksilöllisesti ja yhteisöllisesti. Työpaja tarjoaa nuorelle mahdollisuuden ohjattuun ja tuettuun työntekoon, räätälöityyn koulutuspolkuun ja sen loppuun saattamiseen yhteistyössä koulutuksen järjestäjän kanssa tai työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

3.1.5 Arviointia: Kunnan työllisyyspalvelut ja perustulo

Kunnan työllisyyspalveluilla on merkittävä rooli alueensa elinvoiman edistämässä ja toisaalta pitkittyvän työttömyyden ehkäisyssä tai alentamisessa. Kunta on lisäksi itse merkittävä työllistäjä ja sillä on myös merkittävä rooli alueensa yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden työllistämisen tukemisessa.

Perustulolla lienee ensisijaisesti vaikutuksia kunnan työllisyyspalveluille nimenomaan pitkittyneesti työttömien kohdalla. TYP-palveluihin ohjautuminen tapahtuu tällä hetkellä pääosin työmarkkinatuen maksupäivien mukaan, mistä syystä ohjautuminen todennäköisesti vähenisi jonkin verran, mikäli suuri joukko TYP-kriteerit täyttäviä henkilöitä valikoituisi mukaan kokeiluun. Laki kuitenkin mahdollistaa myös muunlaisen ohjautumisen, jonka merkitys kokeilussa olijoiden kohdalla korostuisi nykyistä enemmän ja lisäksi kohdejoukko kokonaisuudessaan on niin suuri, että perustulokokeilu tuskin vaikuttaa merkittävästi TYP-toiminnan järjestämiseen.

Nuorten työpajatoiminta on laajentunut ja kehittynyt viime vuosina merkittävästi. Työpajoilla voi siis katsoa olevan iso merkitys erityisesti heikoimmassa asemassa olevien nuorten työllistymisen ja kouluttautumisen tukemisessa. Perustulokokeilussa tulee ratkaistavaksi se, otetaanko kokeilun piiriin kaikki työikäiset (esim. 17 - 65 -vuotiaat) vai rajataanko nuorempia ikäryhmiä kokeilun ulkopuolelle). Kokeilun kohde-ryhmän valinnalla ja sillä, otetaanko nuoret mukaan vai ei, voi olla jonkinlaisia vaikutuksia työpajatoiminnan kehittämiseen tai kehittämissuuntaan, mutta todennäköisesti pienempiä kuin pitkittyneesti työttömien kohdalla.

Lisäksi palkkatukityöllistämisen osalta olisi pohdittava perustulon ja tukityöllistämisen suhdetta ja myös ohjautumista palkkatuettuun työhön. Palkkatuettuun työhön ohjautuminen tapahtuu samoin kuin muihinkin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin eli työnhau-voimassaolon kautta ja lisäksi palkkatuen tasolla on sidos henkilön työttömyyden keston. Perustulokokeilua suunniteltaessa olisi siis tarkoin mietittävä, miten perustu-

loa saavan henkilön palkkatuen taso ratkaistaan ja toisaalta, millä ehdoin hän on oikeutettu palkkatukeen. Perustulolla voi olla vaikutuksia myös esimerkiksi työkokeiluun tai työharjoitteluun sekä oppisopimukseen ohjautumisessa ja esimerkiksi oppisopimuksen osalta tulisi miettiä perustulon ja oppisopimuksen välistä suhdetta.

3.2 Kunnan sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut

Kunnan sosiaalihuolto on perinteisesti järjestänyt niin työllistymistä kuin osallisuutta ja kuntalaisten toimintakykyä tukevia palveluja. Alunperin sosiaalihuollon erilaisten työllistymistä ja toimintakykyä tukevien palvelujen piiriin kuuluivat lähinnä eri tavoin vammaiset henkilöt, mutta myöhemmin palvelujen piiriin kuuluva kohderyhmä on laajentunut myös pitkään työttömänä olleisiin sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujiin ja syrjäytymisuhan alla oleviin nuoriin. (Kts. tarkemmin esim. Välimaa & al. 2012.)

Samaan aikaan kohderyhmien laajentuessa kunnan työllistymistä tukevien palvelujen kokonaisuudesta on tullut monialaista ja monihallintokuntaista. Toimintaa toteutetaan niin tavallisilla työpaikoilla yksityisellä sektorilla, kunnissa, erilaisissa kunnallisissa tai muissa työkeskuksissa tai sosiaalisissa yrityksissä, kunnallisissa ja muissa työpajoissa sekä erilaisissa järjestöissä ja yhdistyksissä. Viime vuosina mukaan ovat tulleet myös osittain tai kokonaan yksityiset palveluntuottajat, joilta voidaan ostaa esim. yksilöllistä työhönvalmennusta.

Kokonaisuudessaan toimialaa, jolla pyritään tukemaan heikoimmassa asemassa olevien työllistymistä, kutsutaan sosiaalisen työllistämisen toimialaksi. Viime vuosina kuntien toteuttamassa toimialan toiminnassa on nähtävissä yhä enenevässä määrin siirtymiä pois sosiaalihuoltopainotteisesta palvelusta vapaaehtoisesti toteutettaviin työllisyyspalveluihin ja nuorten työpajatoimintaan (ks. tarkemmin luku 3.1). Kehitystä selittää osaltaan kuntien merkittävästi kasvanut pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työmarkkinatuen rahoitusvastuu ja halu vaikuttaa näihin kustannuksiin. Tämän uuden toiminnan pääkohderyhmänä ovat nimenomaan pitkään työttömänä olleet henkilöt, ei perinteinen vammaisten kohderyhmä. Toisena painopisteenä viime vuosina on nähtävissä nuorten tukeminen ja etsivän nuorisotyön merkittävä laajentuminen.

3.2.1 Kuntouttava työtoiminta

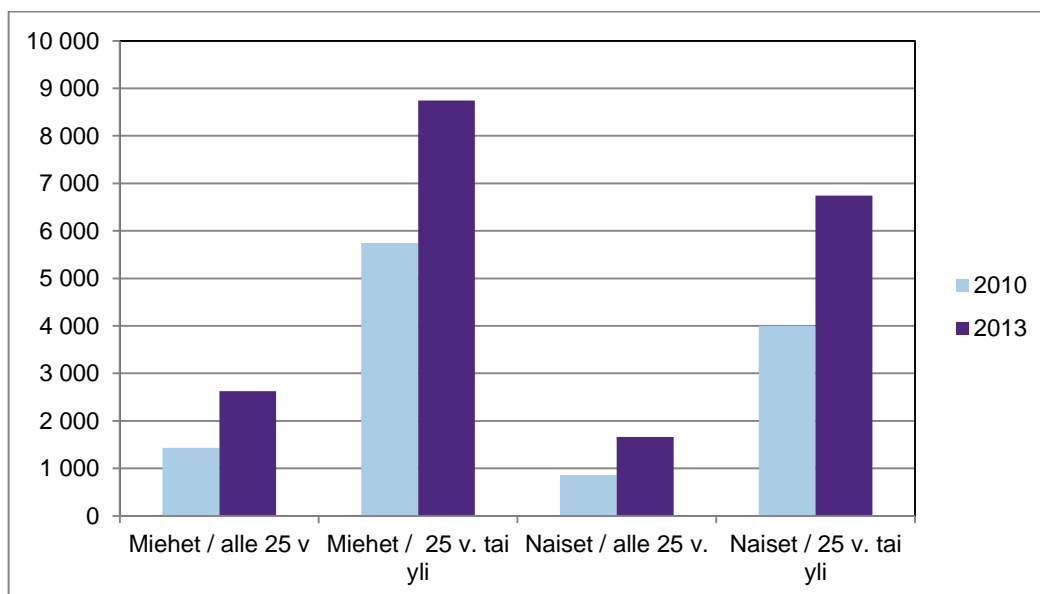
Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukainen kunnan järjestämistä vastaavalla oleva sosiaalipalvelu. Tämä tarkoittaa sitä, että siihen sovelletaan sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä. Kuntouttava työtoiminta on kuitenkin myös työttömyysturvalain (Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290) mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan siis sekä sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä että työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavaa työttömyysetuutta koskevia säännöksiä.

Kuntouttavan työtoiminnan yksityiskohtaisempi järjestäminen perustuu lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (2001/189). Lakia sovelletaan sekä ns. aktivointisuunnitelman laatimiseen että kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen. Lakiin sisältyvien toimenpiteiden järjestämis- ja toteuttamisvastuu on jakautunut työ- ja elinkeinotoimiston sekä kunnan kesken, mistä syystä lain toteuttaminen edellyttää yhteistyötä kunnan ja TE-toimiston välillä. Keskeisenä ajatuksena lain säätämisessä onkin ollut tukea kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja asiakkaan välistä yhteistyötä. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) määrittelee keskeiset asiakastyön menettelytavat ja tietosuojaan liittyvät kysymykset.

Lakia kuntouttavasta työtoiminnasta sovelletaan niihin työttömiin henkilöihin, jotka saavat työttömyyden perusteella pääasiallisena tulonaan joko työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Lisäksi työttömällä henkilöllä itsellään on mahdollisuus pyytää päästä kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön sekä aktivointisuunnittelun piiriin. Työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta on velvollinen aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi, kun asiakkaana oleva henkilö täyttää jonkun kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitetuista niin sanotuista aktivointiehdoista, jotka riippuvat henkilön iästä, työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toteuttamisesta sekä siitä onko hänen pääasiallinen tulonsa työmarkkinatuki vai toimeentulotuki.

Vuoden 2016 alusta lukien kunta voi järjestää kuntouttavaa työtoimintaa 1-4 päivänä viikossa. Lain mukaan kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3–24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan. Yhden päivän minimipituus on neljä tuntia. Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa järjestää yrityksissä.

THL:n vuonna 2014 toteuttaman viimeisimmän kuntouttavaa työtoimintaa koskeneen selvityksen (Virtanen A. 2014) perusteella kuntouttavan työtoiminnan volyymit ovat olleet voimakkaassa kasvussa. Selvityksen mukaan kunnissa tehtiin vuonna 2013 n. 46 500 aktivointisuunnitelmaa, joista kuntouttavaa työtoimintaa sisältyi noin 56 prosenttiin. Vuonna 2013 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui n. 24 200 henkilöä, missä oli lisäystä vuoden 2010 edellisiin käytettävissä oleviin kyselytilastoihin noin 8 500 henkilöä. Alle 25-vuotiaita palvelussa oli n. 5200. Alle 25 000 asukkaan kunnissa 15–64-vuotiaasta väestöstä noin 1 prosentti oli kuntouttavan työtoiminnan asiakkaina. Kaupunkimaisissa kunnissa työtoiminnan käyttö oli tätä vähäisempää. Kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen 81 prosenttia kunnista mainitsi siirtymän uudelle jaksolle yleisimmäksi siirtymävaihtoehdoksi. Kelaston tilastojen mukaan, joiden perusteena on palvelussa oleville maksettava työttömyysetuus, kuntouttavan työtoiminnan järjestämismäärät ovat myös vuoden 2013 jälkeen jatkaneet voimakasta kasvua. Vuoden 2013 lakimuutosten vuoksi lähes kaikki palvelussa olijat tilastoituvat nykyisin työttömyysturvan saamisen kautta.



Kuvio 4: Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat vuonna 2010 ja 2013 (Lähde THL, Virtanen 2014)

Aika	Etuuslaji	Korvausperuste	Saajat	Korvatut päivät
2015	Yhteensä	-Kuntouttava työtoiminta	34 657	4 166 532
	Peruspäiväraha	-Kuntouttava työtoiminta	1 155	108 429
	Työmarkkinatukietuudet yhteensä	-Kuntouttava työtoiminta	33 779	4 058 103
	Työmarkkinatuki	-Kuntouttava työtoiminta	33 779	4 058 033
	Kotoutumistuki	-Kuntouttava työtoiminta	5	70
2014	Yhteensä	-Kuntouttava työtoiminta	28 064	3 255 841
	Peruspäiväraha	-Kuntouttava työtoiminta	900	76 263
	Työmarkkinatukietuudet yhteensä	-Kuntouttava työtoiminta	27 417	3 179 578
	Työmarkkinatuki	-Kuntouttava työtoiminta	27 409	3 178 954
	Kotoutumistuki	-Kuntouttava työtoiminta	11	624
2013	Yhteensä	-Kuntouttava työtoiminta	21 862	2 523 907
	Peruspäiväraha	-Kuntouttava työtoiminta	665	62 032
	Työmarkkinatukietuudet yhteensä	-Kuntouttava työtoiminta	21 382	2 461 875
	Työmarkkinatuki	-Kuntouttava työtoiminta	21 374	2 461 027
	Kotoutumistuki	-Kuntouttava työtoiminta	12	848

Kuvio 5: Kelan työttömyysturvaetuet, kuntouttavan työtoiminnan saajat ja kunnille korvatut päivät, koko maa (Kelasto-raportti 9.3.2016)

Kuntouttavan työtoiminnan korvaukset

Pääosalle kuntouttavassa työtoiminnassa olevista henkilöistä maksetaan nykyisin joko työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea sekä 9 e/pvä kulukorvausta Kelasta vastaavin perustein kuin muidenkin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden osalta. Kunta/kuntouttavan työtoiminnan palveluntuottaja on velvollinen ilmoittamaan läsnäolo-

päivät Kelalle, minkä perusteella kulukorvausten määrä arvioidaan. Toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle maksetaan kulukorvauksen sijasta vastaavan suuruista toimintarahaa toimeentulotukena samoin perustein kuin kulukorvaustakin.

Tämän lisäksi kunta maksaa henkilölle kuntouttavan työtoiminnan matkakorvauksia toimeentulotukena. Erillistä laissa määriteltyä matkakorvausta ei makseta automaattisesti muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden osalta. Mikäli henkilö on poissa kuntouttavasta työtoiminnasta ilman perusteltua syytä (työkyvyttömyys, alle 10-vuotiaan lapsen sairaudesta johtuva maksimissaan neljän päivän poissaolo, työhaastattelu tai tähän rinnastettava syy, julkinen luottamustoimi), henkilölle ei makseta työttömyyskorvausta poissaolopäivältä.

Koska kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen rinnastuu muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, on kuntouttava työtoiminta ainoa lakisääteinen palvelumuoto, jolla kunta pystyy palvelujen järjestämisellä itse suoraan vaikuttamaan kunnan työmarkkinatuen maksuvastuuseen.

Arviointia: Kuntouttava työtoiminta ja perustulo

Kuntouttava työtoiminta kohdistuu pitkään työttömänä oleviin ja se on tällä hetkellä nopeimmin ja eniten kasvava palvelumuoto työttömänä oleville henkilöille. Volyymien kasvuun ovat vaikuttaneet lisääntynyt pitkittyvä työttömyys ja nykyinen taloudellinen tilanne, TE-hallinnon palvelujen ja palkkatuen määrärahojen supistuminen, nuorisotakuu sekä kuntien työmarkkinatuen maksuvastuun laajeneminen. Osin esim. aiemmin sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten työllistymistä tukevaan toimintaan osallistuneita henkilöitä sijoittuu nykyisin myös kuntouttavaan työtoimintaan. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetäänkin tällä hetkellä hyvin monimuotoisena toimintana hyvin erilaisissa elämäntilanteissa oleville henkilöille

Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaututaan pääasiassa joko pitkittyneen työttömyyden tai toimeentulotukiasiakkuuden kautta. Tästä syystä perustulolla tai perustulokokeilulla on ensisijassa vaikutuksia kuntien tarpeeseen/motivaatioon järjestää palvelua, palveluun tai aktivointisuunnitteluun ohjautumiseen sekä palvelussa olevien henkilöiden asemaan.

Tutkimusten ja tilastojen valossa näyttää siltä, että erityisesti pienemmissä kunnissa kuntouttavassa työtoiminnassa olevien henkilöiden määrä on jo koko työikäisten määrään nähden merkittävä (n. 1 prosentti). Tämä tarkoittaisi esimerkiksi kokeilun otantaasetelman osalta sitä, että otannan kohdistuessa yksittäisiin kuntiin, kokeilulla voi olla merkitystä kunnan palvelujen järjestämiselle tai kuntalaisten ohjautumiselle palveluun ja jopa kunnan rahavirroille. Vaikutukset olisivat suurimmillaan silloin, kun alueelliseen kokeiluun valittaisiin pieni, alle 4000 asukkaan kunta, jonka työikäisistä asukkaista suurin osa valittaisiin kokeiluun. Mikäli kokeilu taas suoritettaisiin valtakunnallisena yksilöotantana, erot rahavirroissa tai vaikutukset palvelun järjestämistarpeeseen eivät kuntien välillä muodostune merkittäviksi.

Valittavalla perustulomallilla ja sen tasolla sekä siihen liitettävillä reunaehdoilla on kuitenkin kaikissa tilanteissa vaikutusta henkilöiden ohjautumiseen kuntouttavan työtoiminnan palveluun ja aktivointisuunnitteluun. Aktivointisuunnitteluun osallistuminen samoin kuin kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen laaditun suunnitelman mukaisesti rinnastuu tällä hetkellä muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja siinä ennen kaikkea pitkälti työmarkkinatuen maksupäivien määrään. Mikäli perustuloa saavalla henkilöllä ei ole tulonaan työttömyysturvaa, eikä velvoitetta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, ohjautuminen myös kuntouttavaan työtoimintaan vähenee. Kuntouttavassa työtoiminnassa on tällä hetkellä järjestäjien arvion mukaan runsaasti esimerkiksi päihde- tai mielenterveyspuhlusta kärsiviä henkilöitä eli sillä on monen kohdalla nimenomaan sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteita tukeva tarkoitus, mistä syystä ohjautumisen vähentyminen voi vaikuttaa jonkin verran terveys- ja hyvinvointieroihin. Mikäli ohjautuminen kuntouttavaan työtoimintaan vähenee, sillä on vaikutusta toimeentulotukimenoihin matkakorvausten ja toimeentulotukena myönnettävän toimintarahaa myöntämisen osalta. Kokeiluasetelmasta riippuu, onko sillä merkitystä myös kunnan rahavirtoihin.

Perustulokokeilun osalta tulisi jatkovalmistelussa arvioida ja kokeilun aikana erityisesti seurata

- Aiheuttaako lopullinen otanta-asetelma sekä kokeiluun valittava kohderyhmä kuntien välille sellaisia eroja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä/kysynnässä ja siihen liittyvissä rahavirroissa, että erot ovat merkittäviä
- Miten varmistetaan pitkään työttömänä olevien tarpeen mukainen ohjautuminen esim. kuntouttavaan työtoimintaan?
- Millaisia hyvinvointipoliittisia vaikutuksia vapaaehtoisuuteen perustuvalla palveluun ohjautumisella on palvelun kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta pitkittyneesti työttömillä henkilöillä?
- Millaisia kannustinjärjestelmiä tulisi rakentaa tai miten nykyisiä järjestelmiä tulisi kehittää, jotta kansalaisten väliset hyvinvointierot eivät kokeilussa kasva?
- Miten palvelujärjestelmää ja eri hallintokuntien välistä yhteistyötä tulisi kehittää hyvinvointierojen tasaamisen näkökulmasta perustulomallin toteuttamisessa?

3.2.2 Sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain mukaiset palvelut

Sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa säädellään vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella. 1.4.2015 voimaan tulleen uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaan lain voimassa olleen sosiaalihuoltolain 2 luvun 27 d ja e §:t jäivät voimaan. Säännökset sääntelevät kunnan velvollisuutta järjestää vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa (27 d §) ja työtoimintaa (27 e §).

Pykälien säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 169/2001 vp) mukaan säännösten yleisenä tavoitteena on parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja kasvattaa heidän työhön osallistumistaan lähemmäs muun väestön työllisyysastetta. Kunnat järjestävät 27 d §:n mukaista työllistymistä tukevaa toimintaa henkilöille, jotka vammaisuuden, sairauden tai muun vastaavan syyn takia tarvitsevat erityisiä tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille, ja

joille työhallinnon työvoimapalvelujen tai työvoimapoliittisten toimenpiteiden ei katsota olevan riittäviä. Vammaisen henkilön määritelmä vastaa vammaispalvelulain määrittelyjä. Palvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuvat kustannukset oikeuttavat yleiseen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuteen.

SHL 27 d §:n kolmannen momentin mukaan henkilölle voidaan tämän pykälän perusteella järjestää myös työsuhteista toimintaa. Neljännessä ja viidennessä momentissa annetaan työsuhteiselle toiminnalle työsopimusten yleissitovuudesta henkilön ominaisuuksiin (mahdolliseen alentuneeseen työkykyyn ja sairauteen) perustuvia oikeuksia poiketa tehtäväkohtaisessa palkkauksessa ja palkanmaksussa. Esimerkiksi KVTES:ssä on tämän palvelun järjestämiseen liittyen oma liitteensä (KVTES Liite 10: Vammaisten työllistymistyötä koskevat määräykset). Säännöksen taustalla oli kuntien aikaisemmin vammaisille henkilöille laajasti järjestämä ns. työsuhteinen suojatyö ja sen järjestämismahdollisuuksien säilyttäminen osana sosiaalihuoltoa.

27 d §:n mukaista palvelua toteutetaan, alkuperäisistä tavoitteista poiketen, nykyisin pääasiassa joko kokonaan tai enimmäkseen työtoimintana. Vain joissain kunnissa palvelua toteutetaan edelleen 3 momentin mukaisena työsuhteisena työnä. Palvelua toteutetaan myös yksilövalmennuksena tai -ohjauksena, yksilöllisenä työhönvalmentajan tukena, työ- tai toimintakyvyn arviointina sekä erilaisena ryhmätoimintana. (STM Raportteja ja muistioita 2013:23.) Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa oli vuonna 2013 1825 henkilöä. Palvelussa olevien määrä on ollut jatkuvassa laskussa, varsinkin niiden henkilöiden osalta, joiden palvelu toteutetaan työsuhteisena työnä.

Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa toteutetaan kunnissa käytännössä pääosin perinteisenä työtoimintana. Vammaisten henkilöiden työtoiminta on toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa, jossa ei synny työsopimuslain mukaista työsuhdetta toimintaan osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän välille. Palvelussa olosta ei siis myöskään makseta palkkaa, eikä siihen osallistuminen sisällä muita työsuhteen mukaisia etuja. Toimintaa toteutetaan vähäisessä määrin myös samoja toimintamuotoja hyödyntäen kuin edellä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa. Toiminnan tavoitteena kunnissa on useimmiten toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen sekä työ- tai toimintakyvyn arviointi, ei varsinaisen työllistymisen tukeminen. (STM Raportteja ja muistioita 2013/23.)

Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan asiakasmääriä ei tilastoida erikseen, vaan yhdessä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisen työtoiminnan kanssa. Tilastokeskuksen mukaan näissä työtoiminnoissa oli yhteensä 9596 henkilöä vuonna 2013. (kts. mm. TEOS työryhmän loppuraportti 2014)

Kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminnasta sekä työhönvalmennuksesta säädetään laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (1977/519). Palvelut ovat käytännössä muodostuneet ns. subjektiivisiksi oikeuksiksi. Erityishuoltoon on oikeutettu henkilö, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen

tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Kehitysvammalain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluita ovat mm. tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta sekä yksilöllinen hoito ja muu huolenpito. Lisäksi lain 35 §:n 2 momentissa säädetään, että erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikettä antavaa toimintaa.

Kehitysvammaisille henkilöille järjestetään kunnissa pääosin työ- tai päivätoimintaa. Lisäksi kunnat järjestävät jonkin verran yksilövalmennusta tai -ohjausta, erilaista ryhmätoimintaa sekä työ- ja/tai toimintakyvyn arviointia. Kehitysvammalain mukainen työtoiminta sekä työhönvalmennus vastaa pääpiirteissään sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa sille kunnissa asetettujen tavoitteiden osalta. Ensisijainen tavoite on siis tukea henkilön toimintakykyä ja osallisuutta. (STM Raportteja ja muistioita 2013:23.)

Kehitysvammaisten työtoiminnan asiakasmäärät tilastoidaan yhdessä sosiaalihuoltolainlain mukaisen työtoiminnan kanssa. Tilastokeskuksen mukaan näissä työtoiminoissa oli 9 596 henkilöä vuonna 2013. Päivätoiminnassa oli 7511 henkilöä, joista n. 1000 oli vammaispalvelulain mukaisessa päivätoiminnassa. Työhönvalmennuksen asiakasmääriä ei tilastoida erikseen, mutta työhönvalmennusta tarjotaan usein osana työtoiminnan ohjausta. Tuetusti työllistettynä avoimilla työmarkkinoilla palkkasuhteessa arvioidaan eri lähteiden mukaan olevan reilut 400 kehitysvammaista henkilöä. (Kts. esim. verneri.net.)

Työllistymistä tukevan toiminnan tai työ- ja päivätoiminnan korvaukset

Pääosalla sosiaalihuoltolain mukaisissa vammaisten työllistymistä tukevassa toiminnassa ja työtoiminnassa sekä kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa tai työhönvalmennuksessa olevista henkilöistä tulona on takuueläke sekä eläkkeensaajan asumistuki ja mahdollinen hoitotuki. Tämän lisäksi henkilöt voivat joissain tilanteissa saada sosiaalihuollosta tukea esim. kodin ja työtoimintapaikan välisiin matkakustannuksiin vammaispalvelulain, kehitysvammalain tai toimeentulotukilain perusteella. Työllistymistä tukevaan toimintaan tai erilaisiin työtoimintoihin osallistumisesta ei peritä asiakasmaksua.

27 d §:n mukaisissa palveluissa olevilla henkilöillä voi edellä olevan mukaisesti olla tulonaan myös joko alan työehtosopimuksen mukainen palkkatulo tai soviteltu palkkatulo ja tätä mahdollisesti täydentävä sosiaaliturva kuten yleinen asumistuki ja vammaistuki. Joissain tapauksissa todennäköisesti on myös palkan, asumistuen ja toimeentulotuen yhdistelmiä matalan palkkatason vuoksi. Osa henkilöistä voi olla myös tilanteessa, jossa hän saa palkkatuloa ja hänen eläkkeensä on lepäämässä.

Palveluun osallistumisen taloudellisena kannustimena maksetaan ns. työosuusrahaa. Työosuusrahan lainsäädäntötausta on hyvin vähäinen ja sen tasoa säädellään pääosin Tuloverolain (1535/1992) 92 §:ssä.

Säännöksen mukaan *”Työosuusraha on kunnan, muun sosiaali- tai terveydenhuoltoa harjoittavan julkisyhteisön tai yleishyödyllisen yhteisön kehitysvammaiselle, mielenterveyspotilaalle, päihdehuollon asiakkaalle taikka muulle sosiaalihuollon asiakkaalle järjestämästä työ- tai päivätoiminnasta maksettu keskimäärin päivää kohden enintään 12 euron suuruinen toiminta- tai muun niminen avustus, jolla tuetaan asiakkaan hoitoa, kuntoutumista tai yhteiskuntaan sopeutumista.”*

Säännökseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 117/2005) *verovapaita ovat [...] ainoastaan sellaiset tuet, joita maksetaan pelkästään hoidollisista tai kuntoutuksellisista syistä. Myös verovapaan summan on oltava niin pieni, että jo se osoittaa, ettei kyse voi olla todellisesta työstä saadusta palkasta tai palkkiosta.*

Kehitysvammaisten osalta em. lisäksi työosuusrahan käsite on mainittu kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa asetuksessa 24 §:ssä (23.12.1977/988), jonka ensimmäisen momentin mukaan *”Erityishuoltoa saavan henkilön erityishuollon toimintayksikössä tekemä työ tai sen toimesta hänen tehtäväkseen järjestetty työ jää toimintayksikön hyväksi. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti suorittaa työosuusrahaa.”*

Keskimäärin tällä hetkellä on arvioitu, että työosuusrahaa maksetaan työtoimintaan osallistuville henkilöille n. 5 euroa/päivä, jolla henkilöt yleensä kattavat esim. ruoka- ja matkakustannuksiaan palveluun. Työtoiminnasta jossain palveluyksikössä maksetaan yleensä pienempää työosuusrahaa kuin esimerkiksi avotyötoiminnassa, joka on tavallisilla työpaikoilla tapahtuvaa ei-palkkasuhteista -toimintaa. Mainittakoon, että sosiaali- ja terveysministeriö ei ole missään vaiheessa antanut asetuksessa mainittuja työosuusrahan perusteita. Työosuusrahan suhdetta esimerkiksi toimeentulotukilakiin ei ole erikseen säädely. (ks. esim. www.verneri.net.)

Em. lisäksi henkilön tulot voivat palveluun osallistumisen aikana muodostua myös takuueläkkeestä, palkkatulosta, eläkkeensaajan asumistuesta ja hoitotuesta. Näiden henkilöiden kohdalla on yleensä kyse ns. tuetun työllistymisen mukaisesta työllistymisestä, jossa työsuhde on osa-aikainen ja tulot sovitettu takuueläkkeen sallimalle tulo-rajalle, joka on 55,95 e/kk (v.2016) eli 671,40 euroa vuodessa. Lisäksi joidenkin kohdalla tuloina voi olla määräaikainen työkyvyttömyyseläke sekä täysi tai osakuntoutusraha.

Arviointia: SHL 27 d ja e sekä KVL ja perustulo

Perustulolla saattaa olla joitakin vaikutuksia edellä kuvattuun kunnan järjestämään sosiaalihuoltolain mukaisiin työllistymistä tukeviin toimintoihin sekä työtoimintoihin tai niihin osallistumiseen kuin myös palvelujen saajien tulotasoon tai tulonmuodostukseen. Vaikutukset riippuvat siitä, sisällytetäänkö perustulokokeilun kohderyhmään

myös pysyvällä tai määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutusrahalla olevia henkilöitä, joita pääosa em. palveluihin osallistuvista henkilöistä on. Tällöin merkittäväksi tulee se, millainen perustulomalli kokeiluun valikoituu sekä se, mille tasolle perustulo kunkin kokeiluun valikoituvan henkilön osalta asettuu.

Koska henkilöiden palveluun osallistumisen kannustimena on suuremmissa määrin johonkin sosiaaliseen yhteisöön kuuluminen ja toimintakyvyn ylläpito kuin rahallinen/taloudellinen tilanteen kohentaminen, perustulokokeilun vaikutukset ovat kokonaisuudessaan palvelun järjestämiselle tai siihen ohjautumiselle pienet. Erityisesti työosuusrahan ja perustulon välisen suhteen ja vaikutusten selvittäminen on kuitenkin tärkeää, mikäli työkyvyttömyyseläkkeellä olijat otetaan mukaan kokeiluun tai vähintään perustuloa vakiinnutettaessa. Kokonaisuutena näihin palveluihin osallistuu arviolta vajaat 20 000 henkilöä, joten kohdejoukon yksittäisen kunnan kohdalla voi arvioida olevan niin pieni, ettei merkittäviä vaikutuksia kokeiluvaiheessa nykyisiin järjestämistapoihin tai kunnan rahavirtoihin synny.

Useissa tutkimuksissa ja selvityksissä on todettu, että nyt työelämän ulkopuolella olevista vammaisista tai pitkäaikaissairaista työkäisistä henkilöistä suuri osa haluaisi takaisin työelämäänsä vähintään osa-aikatyöhön. Tämän kohdejoukon kohdalla eri perustulomallit voisivat tehokkaasti edistää työllistymistä. Kohderyhmän mukaan ottamista puoltaa myös palvelujärjestelmän kehittyminen, jossa esim. kuntien nykyisin tuottamat ja järjestämät palvelut voisivat muodostua ja kehittyä nykyistä inklusiivisemmiksi ja myös vammaisia henkilöitä avoimille työmarkkinoille paremmin tukeviksi, jolla voisi olla pitkällä tähtäimellä vaikutuksia julkiseen talouteen esim. verotulojen ja eläkemenojen sekä palvelujen kysynnän kautta.

Kokeilun otanta-asetelmassa on huomioitava, että kokeiluun voi kaikissa perustulomallivaihtoehdoissa (myös silloin, kun työkyvyttömyyseläkkeellä olevat rajataan kohdejoukon ulkopuolelle) valikoitua SHL 27 d §:n mukaisessa työllistymistä tukevassa toiminnassa oleva henkilö, jonka tulona ei palvelusta saatavan palkkatulon vuoksi ole työkyvyttömyyseläke. Palkkatulo näillä henkilöillä on yleensä suhteellisen alhainen ja usein he ovat myös muun sosiaalihuollon tuen sekä mahdollisesti myös esim. asumistuen tai -palvelujen piirissä. Heidän kohdallaan kokeilu tai perustulo vaikuttaisi samoin kuin muidenkin palkkatuloa saavien henkilöiden kohdalla, jolloin he siis maksaisivat palveluna toteutettavasta palkkatulostaan korkeaa veroa. Avoimena lienee se, miten eläkkeen lepäämäänjättämisyjärjestelmä ja perustulo suhtautuisivat toisiinsa.

Vammaisten henkilöiden sosiaalihuoltona järjestettävien työllistymistä edistävien palvelujen tai työtoimintojen osalta perustulon jatkovalmistelussa ja kokeilun seurannassa tulee erityisesti huomioida:

- Työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutusetuuksia saavien hyödyt ja perusoikeuskysymykset kokeiluun osallistumisessa tai sen ulkopuolelle jäämisessä
- Sosiaalihuoltona järjestettävien palvelujen laadun kehittäminen/kehittyminen, mikäli töihin meneminen olisi nykyistä kannustavampaa ja taloudellisesti turvatumppaa (silloin, kun eläkkeellä olevat henkilöt kuuluvat mukaan kohdejoukkoon)
- Perustulon ja työosuusrahan välinen suhde

-
- Perustulon ja työkyvyttömyyseläkkeen lepäämäänjättämisen suhde
 - 27 d §:n mukaisessa työsuhteessa olijat ja heidän oikeuksiensa toteutuminen sekä arviointi perustulokokeilussa

3.3 Työttömien terveydenhuolto

Voimassa olevan terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan kunnan on huolehdittava työttömien terveystarkastuksista. Em. lain 13 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä tarpeelliset terveystarkastukset alueensa asukkaille heidän terveytensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi ja edistämiseksi. Terveystarkastusten on tuettava työ- ja toimintakykyä ja sairauksien ehkäisyä sekä edistettävä työttömien henkilöiden mielen-terveyttä ja elämänhallintaa. Terveysneuvonta ja terveystarkastukset on järjestettävä myös opiskelu- ja työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille.

Vastuu työttömän henkilön työ- ja toimintakyvyn arvioinnin koordinoimisesta on TE-toimistolla. TE-hallinnon velvollisuutena on myös ohjata terveydellisiä pulmia omaavat työnhakijat terveystarkastuksiin ja toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa tarpeen vaatiessa sekä tiedottaa työnhakijalle hänen oikeuksistaan. Työttömien terveystarkastustoimintaa ja erityisesti ohjautumista palvelun piiriin on pyritty kehittämään TE-hallinnon ja kunnan välisenä yhteistyönä.

Perustuloajatteluun yleisesti liittyvä työnhaun velvoittavuuden poistuminen vaikeuttaa myös työttömien terveydenhuollon järjestämistä. Jos perustulo korvaa esim. suurimman osan työttömyysetuuksista ja toisaalta poistaa työnhakijan veloitteen ilmoittautua työnhakijaksi, vähentää tämä suurella todennäköisyydellä myös mahdollisuuksia ohjata terveydellisistä pulmista kärsiviä työnhakijoita terveydenhuollon palvelujen piiriin. Erityisesti pitkään työttömänä olleiden kohderyhmässä on todettu olevan runsaasti hoitamattomia sairauksia, joilla on myös vaikutuksia työkykyyn ja henkilön työllistymismahdollisuuksien edistämiseen.

3.4 Kunnallinen sosiaalihuolto sekä kotouttaminen

Perustulo ja myös sen kokeileminen vaativat erityisesti sen pohtimista, millä nykyiset asiakkaiden ohjautumis- ja motivoimiskeinot korvataan. Seuraavassa kuvataan lyhyesti sitä, mitkä ainakin olisivat ne keskeiset asiat, joihin perustulokokeilun suunnittelu/jatkokehitysvaiheessa tulisi kiinnittää huomioita ja mihin kysymyksiin viimeistään kokeilun aikana tulisi kunnallisen sosiaalihuollon näkökulmasta pyrkiä saamaan vastauksia.

3.4.1 Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalipalvelut yleisesti

Alla käydään lyhyesti läpi muutamia sosiaalihuoltolaista (1301/2014) esiin nousevia asioita, joihin perustulokokeilussa ainakin tulisi kiinnittää huomiota. Perustulolla voi olla yhtälailla monia positiivisia vaikutuksia alla oleviin asioihin, mutta tässä yhteydessä on haluttu kiinnittää huomiota mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin ongelmakohti-

en tunnistamiseksi. Lisäksi on huomioitava, että kuvaus on tehty nykytilanteen pohjalta, eikä tässä kohtaa ole ollut mahdollisuutta ottaa huomioon esimerkiksi sote - uudistuksen tai muidenkaan mahdollisten rakenteellisten uudistusten vaikutuksia.

Ohjaus neuvonta: Sosiaalihuoltolain 6 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää kunnan asukkaille sosiaalihuollon ohjausta ja neuvontaa. Tämän säännöksen merkitys tulee todennäköisesti korostumaan perustulokokeilun aikana, mutta erityisesti jos perustulosta tulisi osa järjestelmäämme. Kunnan sosiaalipalveluihin ei ohjauduttaisi perustulokokeilussa yhtä vahvasti ”taloudellisen tuen perässä” kuin osittain nykytilanteessa, eli siten, että ensisijainen tarve sosiaalihuoltoon hakeutumiselle on taloudellisen tuen tarve. Tämä tulee haastamaan kunnan sosiaalihuollon nykyiset toimintatavat ja sen, millaisilla keinoilla sosiaalihuoltoa tarvitsevia yritetään tavoittaa ja millaisissa tilanteissa ohjausta ja neuvontaa voidaan tarjota. Tämä liittyy erityisen kiinteästi toimeentulotukeen ja tähän palataankin tämän tekstin seuraavassa luvussa ”Perustulokokeilun vaikutus toimeentulotukeen ja aikuissosiaalityöhön”. Perustulokokeilun yhteydessä olisi tärkeää luoda malleja siitä, miten kunnissa voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla järjestää em. 6 §:n mukainen ohjaus ja neuvonta, mikäli perustulo vakiintuisi osaksi sosiaaliturvajärjestelmäämme.

Rakenteellinen sosiaalityö: Sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan rakenteellinen sosiaalityö pitää sisällään mm. sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottamisen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tavoitteelliset toimet ja toimenpide-ehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Perustulo tulisi todennäköisesti muuttamaan asiakkaiden ohjautumista palveluihin sekä heidän motivoimistaan niihin. Tämä puolestaan väistämättä vaikuttaa siihen, millaista tietoa rakenteellinen sosiaalityö pystyy tuottamaan kunnan ja laajemmin yhteiskunnan käyttöön. Vaikutuksia tulisi olemaan rajatummassa määrin myös kokeiluvaiheessa. Kokeilun aikana tulisikin miettiä, miten perustulokokeilussa olevien henkilöiden osalta voidaan turvata, että myös heitä ja esimerkiksi mahdollisia sosiaalisia ongelmia koskevaa tietoa saadaan kerättyä ja hyödynnettyä suoraan myös kunnan toiminnassa, ei siis vain perustulokokeilua seuraavissa ja tutkivissa hankkeissa.

Suhde kiireelliseen tukeen: Sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää kunnassa oleskelevalle kiireellisessä tapauksessa henkilön yksilölliseen tarpeeseen perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Tällä säännöksellä turvataan osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä perusoikeutta. Sosiaalihuoltolain 12 § tarkoittaa käytännössä esimerkiksi kiireellistä toimeentulotukea, mutta myös sosiaalihuoltolaissa erikseen säädettyä sosiaalipäivystystä. Sosiaalipäivystykseen kuuluu kiireellisten palveluiden järjestämisen lisäksi myös tarvittaessa kiireellisen taloudellisen tuen antaminen. Koska sosiaalipäivystyksessä annettava kiireellinen taloudellinen tuki ei kuitenkaan ole tulosidonnaista, vaan perustuu lähtökohtaisesti kriisitilanteessa ilmenevään tarpeeseen, ei perustulolla tai sen kokeilemisella pitäisi olla tähän välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamiseen liittyvään tehtävään vaikutusta asiakkaalle palvelun saamisen näkökulmasta. Sen sijaan huomiota tulee kiinnittää siihen,

että perustulo voi lisätä kiireellisen tuen tarvetta, jos palvelujen ja tuen piirissä ei olla perustulosta johtuen samaan tapaan kuin nykyisin (ongelmat kasautuvat ja tulevat esille vasta kriisiytymisen myötä esimerkiksi sosiaalipäivystyksessä).

Lapsiperheiden palvelut: Sosiaalihuoltolaissa lapsiperheet ja lapset on nostettu erityisasemaan ja laissa on lisäksi korostettu ehkäisevien palvelujen merkitystä. Perustulokokeilun aikana tulisi palveluihin ohjautumisen ja niissä pysymisen motivoinnin osalta seurata erityisesti perheitä. Tämä varmistaisi osaltaan sitä, että sosiaalihuoltolain uudistukselle asetetut tavoitteet eivät vaarannu, ja ehkäisevien palveluiden tarjoamiseen voidaan panostaa. Erityisesti tulisi seurata sitä, vaikuttaako perustulon saaminen lapsien asemaan ja kunnan mahdollisuuksiin tarjota ehkäiseviä palveluja erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleville lapsiperheille. Vaikka lapset jäisivät kokeilussa perustulon ulkopuolelle, tulevat edellä kuvatut seuraukset näkyviin yhtäläillä vain vanhempien osallistuessa kokeiluun. Kokeilun valmisteluvaiheessa tulisi pohtia keinoja siihen, miten kokeiluun osallistuvat lapsiperheet saavat tarvitsemansa tuen.

Sosiaalihuollon asiakkuuden alkaminen: Vaikka sosiaalihuollon palveluihin ohjaututaan usein hakemalla palvelua itse, sosiaalihuoltolaissa on korostettu asiakkaiden tilanteeseen puuttumista/avun tarjoamista, vaikkei asiakas palveluja hakisikaan. Tämä tulee esille mm. sosiaalihuoltolain asiakkuuden alkamista sääntelevässä 34 §:ssä (sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeessa olevasta henkilöstä). Tämä säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikka henkilö haki kunnasta vain taloudellista tukea, hänen tarpeensa muille sosiaalipalveluille (erityisesti kiireellinen tuen tarve) tulee lähtökohtaisesti kartoittaa. Mikäli perustulokokeiluun valittava malli on sellainen, että se vähentää henkilön tarvetta taloudellisista syistä hakeutua kunnan sosiaalihuollon piiriin, voi tämä vaikuttaa myös muihin palveluihin ohjautumisessa.

Ohjautuminen sosiaalihuoltoon muiden viranomaisten palveluista: Sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaan tiettyjen viranomaisten tulee ohjata ja tietyissä tilanteissa ottaa itse yhteyttä kunnan sosiaalihuoltoon henkilön tuen tarpeen arvioimiseksi. Tämä tarkoittaa muun muassa Kansaneläkelaitosta ja työ- ja elinkeinoviranomaista. Perustulokokeiluun osallistuvien henkilöiden osalta ohjautumista ei todennäköisesti vastaavassa määrin tapahdu, koska he eivät ainakaan nykyisessä määrin ole näiden viranomaisten kanssa tekemisissä saadessaan nykyisten etuuksien sijaan perustuloa (vaikutus riippuu perustulon suuruudesta). Muiden viranomaisten ohjausvelvollisuuden merkityksen väheneminen haastaa siis omalta osaltaan lisää edellä kuvattua kunnan ohjaus- ja neuvontapalveluiden merkitystä.

3.4.2 Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö

Tässä osassa nostetaan perustulon ja kokeilun osalta esille muita kuin suoraan toimeentulotuen rahoitukseen tai menoihin liittyviä asioita (tästä on oma osionsa tämän raportin alkupuolella).

Ohjautuminen aikuissosiaalityöhön: Sosiaalihuollossa ohjautuminen sosiaalihuollon palveluihin, erityisesti sosiaalityöhön ja erityisesti aikuisten osalta, on tapahtunut merkittävässä määrin toimeentulotuen kautta. Vaikka sosiaalihuollon palveluihin ohjaututaan toki myös suoraan henkilön jättämän hakemuksen kautta, on tiettyihin palveluihin (esim. päihdepalvelut ja aikuissosiaalityö) ohjautuminen tapahtunut usein taloudellisen tuen hakemisen kautta.

Perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan vuoden 2017 alusta, tämä ohjautumisväylä kokee ensimmäisen merkittävän muutoksen. Kuntien sosiaalihuolto joutuu väistämättä miettimään työnsä uudelleen organisointia ja sitä, miten sosiaalihuollon ja erityisesti aikuissosiaalityön tarpeessa olevat löydetään ja saadaan heidän palvelutarpeensa arvioidua. Kela-siirron yhteydessä on pyritty luomaan mekanismeja niin lainsäädännön kuin käytännönkin osalta, jolla asiakkaiden ohjautuminen oikeassa tilanteessa kunnan sosiaalihuoltoon saataisiin järjestettyä.

Perustulokokeilussa kokeiltavaan malliin valittu tuen taso tulee osittain ratkaisemaan sen, vaikuttaako perustulokokeilu siihen osallistuvien henkilöiden mahdollisuuksiin ohjautua aikuissosiaalityön ja muiden palvelujen piiriin muuta kautta kuin itse hakeutumalla palveluun (edellä esitetyn kunnan ohjaus ja neuvonta velvollisuuden lisäksi). Mikäli perustulon taso kokeilussa asetetaan lähelle toimeentulotuen perusosaa, tulevat kokeiluunkin osallistuvat ohjautumaan kunnan sosiaalihuoltoon todennäköisesti yhtä suurella todennäköisyydellä kuin perustoimeentulotukea Kelasta hakeva. Tämä oletus johtuu siitä, että täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myöntää kunta ja voidaan olettaa, että tarve näille tukimuodoille säilyy em. tilanteessa vähintään ennallaan. Sen sijaan, mitä suurempi perustulon taso tulee olemaan, sitä suuremmalla todennäköisyydellä henkilö ei hae Kelasta perustoimeentulotukea tai hän ei ole täydentävän toimeentulotuen tarpeessa ja sitä suurempi on riski, että henkilö ei ohjaudu oikealla hetkellä kunnan sosiaalihuoltoon. Perustulokokeilussa olevan osalta Kelan mahdollisuudet ohjata henkilö kunnan palveluihin määrittyy kuten edellä sosiaalihuoltolain 35 §:ää käsittelevässä osiossa.

Asiakkaiden motivoiminen palveluihin: Aikuissosiaalityössä toimeentulotuen rooli on ollut paitsi turvata välttämätön toimeentulo, myös motivoida henkilöä itsenäiseen toimintaan ja tarvittaessa muihin palveluihin sitoutumiseen (toimeentulotuen tarkoituksena henkilön ja perheen itsenäisen selviytymisen edistäminen). Toimeentulotuessa on voitu esimerkiksi myöntää tukea matkoihin te-palveluun osallistumiseksi (jos korvausta ei ole vielä käytössä ensisijaisesta etuudesta). Vastaavasti henkilöä on voitu tukea jollakin hänelle tarpeellisella muulla tavalla esimerkiksi henkilön osallistuessa päihdepalveluun. Lähtökohtaisesti tämä tuki on myönnetty täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena.

Perustulokokeiluun osallistuvan kohdalla on käytännössä perustulomallista riippumatta mahdollista kyllä edelleen hyödyntää edellä kuvattua tukemisen muotoa. Kuitenkin se, että kokeiluun osallistuva saattaa ohjautua ylipäänsä heikommin aikuissosiaalityön piiriin (ks. edellä oleva osio), saattaa johtaa siihen, ettei henkilö saa tätä hänelle mah-

dollista tärkeätäkin taloudellista tukea motivaation kasvattamiseksi ja tällöin osallistuminen varsinaiseen palveluun saattaa vaarantua.

Edellä olevaa tärkeämpi huomio on kuitenkin perusosan alentamisen yhteydessä käytetty keino motivaation luomisessa. Aikuissosiaalityössä saatetaan esimerkiksi perusosan alentamisen yhteydessä tehtävän suunnitelman teossa sopia, että mikäli asiakas toimii tietyllä tavalla, hänen perusosan alentamisensa lopetetaan aikaisemmin kuin muutoin lopetettaisiin. Tällä tavoin on henkilöä motivoitu osallistumaan esimerkiksi johonkin sosiaalihuollon palveluun. Jos perustulokokeilussa henkilölle ei tule oikeutta perustoimeentulotukeen (riippuu perustulomallista ja suuruudesta), voi käydä siten, että tämä motivaation keino poistuu, koska taloudellista välinettä ei ole käytössä. Huomioitava on tietysti se, että jo perustoimeentulotuen Kela-siirrossa tämän välineen merkitys pienenee joka tapauksessa.

Oma tärkeä kysymyksensä on myös pohtia ja ratkaista se, tuleeko perustulokokeilussa kokeiltava malli sellaiseksi, että kokeilussa oleva henkilö ei ylipäänsä joudu perustoimeentulotuen "sanktion" eli perusosan alentamisen piiriin. Kokeilua valmisteltaessa tärkeänä pohdittavana ja ratkaistavana kysymyksenä onkin asiaan liittyen esimerkiksi se, edellytetäänkö perustulokokeiluissa olevalta henkilöltä, joka perustulosta huolimatta hakee perustoimeentulotukea, että hänen on esimerkiksi ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi? Tällä tulee olemaan huomattava vaikutus koko perustulokokeilun tuloksiin niiden henkilöiden kohdalla, jotka hakevat perustoimeentulotukea kokeilun aikana.

Vaikutukset asumispalveluiden (ja kriisiasumisen) kysyntään: Toimeentulotuen yhtenä välineenä on ollut mahdollisuus maksaa toimeentulotukea muulle kuin henkilölle itselleen, mikäli siihen on perusteltu syy (esim. henkilö ei hallitse omaa elämäänsä). Tällä on voitu estää muun muassa henkilön joutuminen asunnottomaksi.

Jos vuokria jää nykyistä enemmän maksamatta, koska perustulo tulee suoraan henkilön omalle tilille (vaikka nykyisin toimeentulotuesta olisi maksettu kyseisen henkilön vuokra suoraan vuokranantajalle), aiheuttaa tämä väistämättä enemmän hädän uhkia ja mahdollisesti asunnottomaksi jäämistä. Tämä puolestaan tulee vaikuttamaan kunnan asumiseen liittyvien palveluiden (esim. asuntotoimisto) kysyntään, mutta myös sosiaalihuoltolain mukaiseen kriisiasumisen sekä toimeentulotukena maksettavien vuokravakuuksien kysyntään.

Vaikka kokeiltavassa perustulomallissa perustulon suuruus olisikin vain esimerkiksi toimeentulotuen perusosan suuruinen ja henkilö saisi tämän lisäksi asumistukea (joka voidaan maksaa suoraan vuokranantajalle), ei edellä kuvattu ongelma vuokran maksamisen suhteen poistu, koska osa vuokrasta voi tästä huolimatta jäädä maksamatta. Perustulokokeilun yhteydessä olisikin tärkeää miettiä, onko olemassa keinoja, jolla voidaan tukea henkilöä oman taloutensa hoitamisessa tai vastaavasti olisiko olemassa keinoja, joilla esimerkiksi vuokran maksaminen turvataan muutoin (ks. asiaan liittyen seuraava kappale välitystileistä)? Vastaavasti sama problematiikka on esimerkiksi sähkölaskujen maksamisessa.

Välitystililit: Omana erillisenä työvälineenä (erityisesti aikuissosiaalityössä) kunnan sosiaalihuollossa voi olla käytössä välitystililit. Välitystilille ohjataan useimmiten jokin henkilön säännöllisesti saama kuukausitulo, esimerkiksi eläke, ja kunta maksaa välitystililtä henkilön omalle tilille sovitun mukaisesti tietyn summan esimerkiksi kaksi kertaa kuukaudessa. Lisäksi välitystililtä voidaan maksaa esimerkiksi henkilön vuokra tai muita laskuja henkilön puolesta. Tällä tavoin henkilöä on pystytty tukemaan taloudenpidossa ja siinä, että esimerkiksi vuokra ei jää maksamatta.

Perustuloon ja sen kokeilemiseen liittyvä edellä esimerkiksi asumismenoihin liittyvän ongelman lisääntyminen voitaisiin periaatteessa ratkaista välitystilin kaltaisella menettelyllä. Kuitenkin jo perustoimeentulotuen Kelaan siirtämisen yhteydessä on selkeästi tullut esille näkemys, että välitystilikäytäntö on hyvin kuormittava menettely. Tämän vuoksi Kela-siirrossakin on päädytty siihen, että Kela voi tarvittaessa maksaa perustoimeentulotuen henkilön tilille useamassa erässä kuukauden aikana, eikä rahaa kierätetä kunnan kautta.

Edellä olevasta johtuen myös perustulokokeilun yhteydessä tulee ensisijaisesti miettiä muita vaihtoehtoja henkilön talouden ylläpitoon ja tukemiseen kuin kuntien ylläpitämä välitystilimenettely.

Perustulokokeilussa erityisesti kunnan sosiaalihuollon näkökulmasta selvitettäviä asioita / muuten avoimia kysymyksiä

- Mitä kunnan sosiaalihuollon käytössä olevia kanavia perustulo poistaisi asiakkaiden ohjaamiseen ja neuvontaan liittyen? Mitä vaikutuksia tällä olisi kunta-laisten tiedonsaantiin sosiaalihuollon palveluista?
- Miten kunnissa voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla järjestää sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen ohjaus ja neuvonta, mikäli perustulo vakiintuisi osaksi sosiaaliturvajärjestelmäämme?
- Miten kunnan sosiaalityö saa tietoa perustulon piirissä olevien henkilöiden sosiaalisista ongelmista ja muista rakenteellisen sosiaalityön toteuttamiseksi tarvittavista tiedoista?
- Miten perustulo vaikuttaa/vaikuttaako lapsiperheiden ohjautumiseen sosiaalihuollon palveluihin ja erityisesti kunnan mahdollisuuteen tarjota ehkäiseviä palveluja? Millaisilla keinoilla voidaan turvata lapsiperheiden tarpeiden mukainen palvelujen saanti kokeilun aikana?
- Edellytetäänkö perustulokokeiluissa olevalta, että hänen on perustulosta huolimatta esimerkiksi ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi, silloin kun hän hakee toimeentulotukea? Jos edellytetään/ ei edellytetä, miten tämä mahdollisesti vaikuttaa kokeilun tuloksiin?
- Onko olemassa keinoja, jolla voidaan tukea henkilöä oman taloutensa hoitamisessa tai vastaavasti olisiko olemassa keinoja, joilla esimerkiksi vuokran maksaminen turvataan muutoin?

3.4.3 Kotoutumispalvelut

Mikäli perustulon ja kokeilun piiriin tulisivat myös ulkomaalaiset Suomessa oleskelevat henkilöt, tulee vaikutuksia olemaan myös kotoutumiseen liittyvissä palveluissa. Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, kotoutumislaki) säädetään muun ohella siitä, missä tilanteissa ja millä edellytyksillä oleskeluluvan saanut henkilö saa kotoutumispalveluita kunnasta. Ennen varsinaisiin kotoutumispalveluihin pääsyä henkilölle tehdään kotoutumislain mukainen alkukartoitus. Työ- ja elinkeinoviranomainen on velvollinen tekemään alkukartoituksen henkilölle, joka on työtön työnhakija. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea.

Kotoutumislain mukaan lain soveltamisen piiriin kuuluvalla henkilöllä on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jossa määritellään henkilön tarpeen mukaiset palvelut ja muut toimet. Pääsääntöisesti palvelut koskevat henkilön koulutusta ja työllistymisen edistämistä. Kunnan palvelujen osalta kyse on lähinnä normaaleista sosiaali- ja terveyspalveluista. Lisäksi kunta voi järjestää kotoutumislain mukaisesti mm. maahanmuuttajalapsen ja -nuoren kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja, alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen ja oleskeluluvan saaneen lastensuojelun jälkihuollon toimenpiteitä ja palveluja, erityisiä toimenpiteitä tarvitsevan palveluja ja tukitoimia sekä muita toimenpiteitä ja palveluja, jotka kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

Kotouttamisen tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavat tiedot ja taidot. Maahanmuuttajien palvelutarpeita on tarkasteltava kokonaisuutena, johon kuuluvat mm. koulutus, sosiaali- ja terveydenhuolto ja asuminen sekä alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta. Kotoutumislain mukaan kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kunnan kotouttamisohjelma tukemaan kotoutumisen suunnittelua ja toimeenpanoa kunnassa. Kunnan kotouttamisohjelma voidaan laatia monialaisena yhteistyönä, johon osallistuvat kunnan eri hallinnonalat, työ- ja elinkeinotoimisto, poliisi sekä kansalais- ja työmarkkinajärjestöt. Kunnan kotouttamisohjelma voi sisältää muun muassa suunnitelman siitä, miten kunnan eri hallinnonalojen palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina sekä suunnitelman erityisistä kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä. Kunnan peruspalvelut ovat pääsääntöisesti samat kantaväestölle ja maahanmuuttajille. Maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet vaativat peruspalvelujen mukauttamista ja erillisjärjestelyjä – kotouttamista. Maahanmuuttajat on hyvin heterogeeninen ryhmä. Kuntien antaman palautteen mukaan maassaolon alkuvaiheessa maahanmuuttajien palvelemiseen käytetään aikaa ja henkilöresursseja noin 1,5 – 2 -kertaisesti.

Kotoutumissuunnitelman piiriin kuuluva henkilö saa suunnitelman toteutuksen ajalta joko työttömyysturvaa tai toimeentulotukea.

Kotoutumisen piiriin ohjautuminen: Niiden perustulokokeiluun osallistuvien henkilöiden osalta, jotka ovat muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotuen saajia (eli ne henkilöt, joille kunnalla on kotoutumislain mukaan velvollisuus tehdä alkukartoitus), ohjau-

tuminen kotoutumisen piiriin tulee perustulokokeilua valmisteltaessa ratkaista. Se osa kotoutumislain piiriin kuuluvista henkilöistä, jotka saavat vain toimeentulotukea, ja joille työ- ja elinkeinoviranomainen ei siis tee alkukartoitusta, eivät ohjautuisi perustulon tasosta riippuen välttämättä laisinkaan kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman piiriin (vastaava ongelma on myös te-puolella, koska/jos kokeiluun osallistuva ei saisi enää työttömyysturvaa, ei te-puolella synny velvollisuutta tehdä alkukartoitusta.). Tämä siis johtuu siitä edellä kerrotusta seikasta, että kunta on velvollinen tekemään alkukartoituksen vain muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saaneelle henkilölle. Jos henkilö ei siis perustulokokeilussa perustuloa saavana henkilönä ajaudu laisinkaan toimeentulotuen saajaksi, jäisi hän mahdollisesti kokonaan kotoutumislain palvelujen ulkopuolelle. Edellä olevasta johtuen tulisikin siis perustulokokeilun valmistelun aikana ratkaista se, millä tavoin säädetään siitä, että kokeiluun osallistuva olisi oikeutettu (ja velvoitettu) alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmaan kokeilussa ollessaan.

Motivoiminen palveluihin/toimenpiteisiin: Koska kunnan palvelut ovat kotoutumissuunnitelman piiriin kuuluvalle henkilölle lähtökohtaisesti samat kuin kenelle tahansa kuntalaiselle ja henkilö saa suunnitelman toteutuksen aikana joko toimeentulotukea tai työttömyysturvaa, kunnan näkökulmasta perustulo ja sen kokeilu vaikuttaa kokeiluun mahdollisesti osallistuvaan ulkomaalaiseen ja hänen motivoimiseensa samalla tavoin kuin muihinkin kunnan asukkaisiin. Näin ollen edellä toimeentulotukea koskevassa osiossa kirjoitetut näkemykset perustulokokeilun vaikutuksista henkilön motivoimiseen palveluun osallistumiseksi ja muista huomioitavista seikoista koskevat yhtälailla kotoutumislain piiriin kuuluvia.

4 Yhteenveto ja loppupäätelmät

Työn kannustavuuden parantaminen ja kannustinloukkujen vähentäminen ovat olleet monien hallitusohjelmien keskeisiä tavoitteita 1990-luvun lopulta lähtien. Asiaa on tutkittu useissa työryhmissä, ja tavoitteita on edistetty muun muassa keventämällä tuloverotusta sekä muuttamalla tarveharkintaisten sosiaalietuuksien ja tulosidonnaisien palvelumaksujen määräytymisperusteita. Useiden tutkimusten mukaan työnteon kannustavuus onkin lisääntynyt, mutta räikeimpien ongelmakohtien väistyttyä 1990-luvun lopulla edistyminen työnteon kannustavuuden parantamiseksi on ollut hidasta.

Työn verotusta kevennettiin 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen 7-9 prosenttiyksiköllä. Työnteon kannustavuuden ja ostovoiman lisäämiseksi prosentuaalisesti suurimman kevennykset kohdistettiin pienituloisiin. Tämä oli mahdollista kasvattamalla pienimmistä ansiotuloista myönnettäviä vähennyksiä. Pienemmistä tuloista maksetaan kunnallisveroa ja palkasta perittäviä veronluonteisia maksuja, mutta ei valtionveroa. Kannustinloukkujen purkaminen ja työn verotuksen keventäminen synnyttivätkin kunnille huomattavan rahoitusvajeen, kunnes valtion veroperustemuutokset päätettiin kompensoida kunnille valtionosuuksien lisäysten kautta.

Perustulon yksi keskeisimmistä tavoitteista on lisätä työnteon kannustavuutta erityisesti pienituloisissa palkansaajaryhmissä. Tätä tavoitetta tukevat uudet toimenpiteet mitä ilmeisimmin merkitsevät lisäkavennuksia kuntien tulopohjaan. Kuntatalouden tasapainottaminen kuitenkin edellyttää, että valtion veroperustemuutokset kompensoida kunnille myös jatkossa.

Perustuloon liittyvä tutkimus keskittyy usein pienituloisten ja epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien kannustinongelmien vähentämiseen. Perustulon mahdollinen käyttöönotto merkitsee pienituloisten kannustinongelmien lieventymisen ohella kuitenkin mitä todennäköisimmin hyvätuloisten tuloverotuksen merkittävää kiristymistä. Tällä on väistämättä vaikutusta näiden ihmisten tulonmuodostukseen, lisätyön tai paremmin palkattujen työpaikkojen vastaanottamisen kannusteisiin sekä tätä kautta myös kuntatalouteen. Kuntatalouden kestävyys kannalta on tärkeää, että perustulokeilun yhteydessä mallinnetaan ja tutkitaan perustulon käyttöönoton vaikutukset työn tarjontaan myös korkeammassa tuloluokissa.

Kuten edellisissä luvuissa on kuvattu, perustulolla voi olla merkittäviä vaikutuksia kunnan rahavirtoihin ja moniin tällä hetkellä kunnan vastuulla oleviin palveluihin sekä niiden yksityiskohtiin. Vaikuttaa siltä, että kaikkia tärkeitä kuntavaikutuksia ja niiden yksityiskohtia ei pystytä kokeilun valmistelulle varatussa aikataulussa riittävällä tavalla huomioimaan. Toisaalta vaikutusten suuruusluokka ja merkittävyys on riippuvainen kokeilun lopullisesta kohderyhmästä ja sen koosta sekä kokeiluun valitusta koeasetelmasta. Kokeilulla ei kuitenkaan saa olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kunta-valtio-suhteessa tai yksittäiselle kunnalle.

Suurimmat mahdollisuudet säästää kuntatalouden menoja ja vähentää byrokratiaa liittyvät perustulossa siihen, kuinka paljon erilaisia julkisia menoja perustulon käyttönotolla voidaan karsia tai säästää. Valitulla mallilla ja perustulon tasolla onkin suuri merkitys siihen, pystytäänkö perustulolla todella säästämään julkisia tulonsiirtoja tai tulonsiirtoihin käytettävää byrokratiaa. Korkeallakaan perustulolla ei ole mahdollista päästä kokonaan eroon erilaisista täydentävistä tulonsiirroista.

Todennäköisesti perustulokokeilun tulosten tosiasiallinen yleistettävyyden edellyttäisi suhteellisen suurta kokeilun kohdejoukkoa sekä myös kokeilun aikataulun yhteensovittamista meneillään olevien muiden suurten muutosten, kuten maakuntauudistuksen, sote-uudistuksen, toimeentulotuen Kela-siirron, työllisyysvastuun siirron jne. kanssa. Perustulolla ja sen käyttäytymis- ja ohjautumisvaikutuksilla on taloudellisten vaikutusten lisäksi niin merkittäviä yhtymäkohtia palvelujärjestelmäämme ja sen kehittämistarpeisiin, että kokeilun toteuttaminen hyvin epävarmoissa ja muuttuvissa olosuhteissa, ei välttämättä mahdollista nykyisessä järjestelmässä saatujen tulosten yleistämistä jatkossa. Esimerkiksi Kela-siirron toteuduttua olisi todennäköisesti huomattavasti nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida perustulon todellisia käyttäytymisvaikutuksia sekä toimeentulotuen, perustulon ja muiden tulonsiirtojen välistä suhdetta.

Perustulokokeilu on mahdollista toteuttaa monella eri otantamallilla tai erilaisten koeasetelmien yhdistelmillä. Kunnan näkökulmasta on eniten merkitystä sillä, ovatko kokeiluun osallistuvat henkilöt lähteneet kokeiluun vapaaehtoisesti vai onko kokeiluun osallistuminen ollut pakollista. Lisäksi otanta-asetelmassa mahdollisesti tehdyt rajaukset tiettyihin "erityisryhmiin" (pienituloisista valitaan esimerkiksi "itsensä työllistäjät", helposti työllistyvät työttömät tms.) voivat vaikuttaa radikaalistikin kokeilun vaikutuksiin kunnassa.

Mikäli kokeilun otanta tehtäisiin koko maan alueelta, eikä tarkastelun kohteeksi valittaisi erityisryhmiä, eivät vaikutukset yksittäisen kunnan itsehallintoon, rahoitusperiaatteen toteutumiseen tai muutoin palvelujen toteuttamiseen olisi merkittävät. Vaikutuksia ei tällöin tulisi merkittävässä määrin niin vero- kuin vaikka työttömyydenhoidon menoihin kuin myöskään esimerkiksi palvelujärjestelmään. Vaikka otanta kohdennettaisiin johonkin koko maata pienemmälle alueelle, mutta erityisryhmiä ei valittaisi, eivät vaikutukset tässäkin vaihtoehdossa todennäköisesti olisi kovin merkittävät kunnan näkökulmasta. Tulee kuitenkin huomioida, että pienen kunnan osalta voi vaikutuksia tulla, jos otanta sattuisi kohdistumaan useampaan pienen kunnan asukkaaseen. Mitä rajatumpi alue kokeiluun valitaan ja mitä enemmän otetaan tarkasteluun

erityisryhmiä, sitä enemmän vaikutuksia tulee olemaan kuntatasolla. Vastaavasti pieneen kuntaan vaikutuksia tulee isoa kuntaa nopeammin.

4.1 Kokeilun vaikutuksista kunnan talouteen

Valittu perustulomalli ja perustulon verokohtelu ovat keskeisimmät kuntien verotuloihin vaikuttavat tekijät. Jos perustulo olisi verovapaata tuloa tai käytännössä tuloverosta vapautettua tuloa esimerkiksi uuden, laajan verovähennyksen kautta niin kuntien tulopohja kaventuisi merkittävästi ja kuntien verotulot pienenisivät. Sen sijaan, jos perustulo olisi veronalaista tuloa, niin vaikutukset kunnallisveron tuottoon riippuisivat perustulon suuruudesta suhteessa etuuden saajan aiempiin etuuksiin. Henkilöillä, joilla perustulo vastaa aiemmin saatujen veronalaisten etuuksien tasoa, kunnallisverotuksen taso ei juurikaan muuttuisi. Jos taas huomattava joukko ihmisiä alkaisi saada uutta veronalaista etuutta, niin kunnallisveron kokonaistuotto kasvaisi.

Kuntien valtionosuuksiin perustulo vaikuttaa silloin, jos perustulo muuttaa kuntien vastuulla olevien tehtävien tai veloitteiden määrää ja sitä kautta kustannuksia. Kustannukset muuttuvat myös silloin, kun perustulolla on vaikutusta kuntalaisten palvelujen käyttöön esimerkiksi päivähoidon tai terveydenhuollon palvelujen kysynnän muuttuessa. Kuntien palvelukustannusten muutos otetaan valtionosuusjärjestelmässä huomioon kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Perustulolla voi olla vaikutusta myös muihin valtion kunnille maksamiin rahoituseriin tai avustuksiin.

Asiakasmaksujen ja perustulon keskinäiset vaikutukset liittyvät erityisesti tulosidonnaisiin maksuihin eli siihen, muuttaako perustulo palvelujen käyttäjien bruttotuloja tai nettotuloja ja otetaanko tulo huomioon määrättäessä asiakasmaksuja. Avopalveluista, kuten päivähoidosta, asiakasmaksut määräytyvät bruttotulojen mukaan, kun taas laitoshoidosta maksu määräytyy nettotulojen mukaan. Jos perustulo aiheuttaa bruttotulojen kasvua, nousevat myös näihin tuloihin sidotut asiakasmaksut. Kanta perustulon ja asiakasmaksujen yhteyteen tulee määritellä jo mahdollisen kokeilun yhteydessä. Luonteensa puolesta perustulo on huomioon otettava tulo asiakasmaksuja määrättäessä. Päinvastainen linjaus vaikuttaisi kunnallisten palvelujen rahoitukseen asiakasmaksukertymän vähentymisen kautta.

Keskeistä perustulon ja etuuksien kuntavaikutusten selvittämisen kannalta on se, korvaako perustulo eri etuudet joko täysin tai osittain, vai maksetaanko etuuksia edelleen perustulon "päälle". Olennaista on myös tukien verollisuus. Lisäksi tulee pohtia, miten erilaiset tuet, esimerkiksi omaishoidon tuki tai perhehoidon tuet, suhtautuvat perustuloon. Eri perustulomallien vaikutukset kuntiin ja etuuksien väliset yhteydet - esimerkiksi tukea saavien kannusteet tehdä niin palkkatyötä kuin tukea edellyttävää oheistyötä, esimerkiksi omaishoitoa - tulee selvittää jatkotyössä huolellisesti.

Perustuloa kokeiltaessa olisi tärkeää myös määritellä eri perhe-etuuksien yhteensopi-
vuus järjestelmässä, kuten esimerkiksi se, voisiko perustuloa saava saada joustavaa

hoitorahaa, yksityisen hoidon tukea tai osittaista hoitorahaa. Yhdistettynä perustulon ylittävien tulojen kiristyvään verotukseen, joustavasta tai osittaisesta hoitorahasta käteen jäävä tulo pienenesi huomattavasti, ellei asiaa erikseen kompensoida. Myös erilaisten kuntakohtaisten lastenhoidontukiiin liittyvien kuntalisien ja perustulon suhde tulisi määritellä. Samoin tulee miettiä lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen silloin, kun henkilön tulona on vain perustuloa sekä perustulon huomioiminen tulona määriteltäessä asiakasmaksua.

Perustulon odotetaan usein säästävän kuntatalouden menoja sitä kautta, että se vähentää tulonsiirtojen lukumäärää ja niiden myöntämiseen liittyvää byrokratiaa. Korkeallakaan perustulon tasolla ei ole kuitenkaan mahdollista päästä kokonaan eroon erilaisista täydentävistä tulonsiirroista.

Toimeentulotuella ja perustulolla on kokeilussa erittäin merkittävä yhteys. Toimeentulotuen kattavuuden ja siihen sisältyvien kannustinongelmien vuoksi perustulokokeilussa tulee erityisesti kiinnittää huomiota valittavan kokeilumallin ja toimeentulotuen väliseen yhteyteen ja tämän yhteyden määrittelyyn. Mikäli toimeentulotuen vaikutukset jätetään suunnitteluvaiheessa huomiotta, nykyinen toimeentulotukijärjestelmämme voi tehokkaasti piilottaa ja jopa estää kokeilun vaikuttavuutta, tosiasiallisten vaikutusten arviointia sekä tavoiteltua kannustavuuden lisäämistä. Perustulo todennäköisesti vähentäisi kaikissa mahdollisissa perustulomalleissa toimeentulotuen kokonaismenoja. Vähennys kohdistuisi ensisijaisesti perustoimeentulotukeen, kun taas täydentävän tai ehkäisevän tuen kustannukset voisivat joiltain osin jopa nousta.

On oletettavaa, että kaikki perustulomallit vähentäisivät kuntien työmarkkinatuen rahoitusvastuuta. Kustannusmuutosten suuruus ja merkittävyys riippuu lopullisesta kohderyhmästä ja siitä kuinka paljon työmarkkinatuen rahoitusvastuun piirissä olevia henkilöitä otantaan lopulta valikoituu sekä siitä, millainen kokeilun koeasetelma on. Muutosten suuruusluokka on arvioitavissa vasta kokeilumallin ja otanta-asetelman valinnan jälkeen.

4.2 Kokeilun vaikutuksista kunnan palvelujärjestelmään

Suoraan kunnan rahavirtoihin syntyvien vaikutusten lisäksi, vaikutuksia voi tulla myös esimerkiksi siitä, jos perustulokokeilun yhteydessä kunnan tulisi muuttaa palvelujärjestelmäänsä ja -toimintaansa nopealla aikataululla. Tarve palvelujen muuttamiselle voi syntyä asiakkaiden palveluihin ohjautumiseen ja niihin motivoitumiseen liittyvien muutosten myötä (ks. tarkemmin luku 3.4).

Sekä kunnan työllisyyspalvelujen että sosiaalihuoltoon kuuluvien työllisyyttä edistävien palvelujen osalta nykyisen palvelujärjestelmän toiminta ja siihen liittyvä yhteistyö nojaa hyvin pitkälle henkilön työnhakija-asemaan, työttömyyden kestoon ja henkilölle maksettaviin etuuksiin. Näiden perusteella työtön tai muista syistä työmarkkinoiden ulkopuolella oleva henkilö joko ohjautuu johonkin kunnan tai muun toimijan palveluun

(esim. typ-palvelu tai palkkatuettu työ) tai hänen palveluvalikoimansa laajentuu (esim. kuntouttava työtoiminta tai SHL 27 d §). Perustulo, mikäli sen piirissä olevalta henkilöltä ei edellytetä työnhakijaksi ilmoittautumista (kuten pääosassa erilaisista perustulomalleista yleensä ajatellaan) käytännössä rajaa osan nykyisistä palveluun ohjautumisista tai oikeuksista sekä oikeuksien 'laskentaperiaatteista' pois. Otettaessa perustuloa siis laajamittaisemmin käyttöön, ohjautumisen varmistaminen edellyttäisi palvelujärjestelmältämme merkittävää uudistumista.

Perustulokokeilussa palvelujärjestelmän uudistamisen tarve riippuu kohderyhmän laajuudesta. Jos käynnistettäisiin alueellisia tai kuntakohtaisia perustulokokeiluja palvelujärjestelmän todennäköisesti pitäisi uudistua ainakin jollakin tasolla. Perustulokokeilut olisi mahdollista kytkeä myös mahdolliseen TE-palvelujen siirtoa koskevaan kokeiluun tai/sekä osallistavaan sosiaaliturvaan/osallistumistuloon liittyviin kokeiluihin. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä esitti kokeiltavaksi TE-palvelujen siirtoa vaikeimmin työllistyvien osalta kunnille. Kokeilu ehdotettiin aloitettavaksi vuoden 2017 alusta (ks. tarkemmin TEM työryhmäraportti 14.1.2016). Nivomalla eri kokeiluja yhteen, perustulokokeilussakin voitaisiin mahdollisesti tutkia ja selvittää tulevaisuuden palvelujärjestelmän kehittämistarpeita silloin, kun perustulo olisi laajemmin käytössä ja ehkäistä heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointierojen mahdollista kasvua.

Työllisyys- ja kunnan sosiaalihuollon palvelujen osalta tulisi myös varautua ratkaisuun mm. palkkatuen myöntökriteerit perustulokokeilussa olijalle, henkilön status suhteessa työmarkkinatuen maksuvastuuseen kokeilun päättyessä sekä SHL 27 d §:n mukaisen työsuhteisen toiminnan ja perustulon välinen suhde.

Perustulolla ja siihen liittyvällä kokeilulla on merkittävä vaikutus työllisyyspalveluiden lisäksi myös kunnalliseen sosiaalihuoltoon. Perustulon vaikutus (muu kuin taloudellinen) kunnan sosiaalihuollon palveluihin näkyy erityisesti kahta kautta:

- **Asiakkaiden ohjautumisessa palveluihin:** Ohjautumisväylät sosiaalihuollon palveluihin kapenevat ja mahdollisesti katkeavat esimerkiksi omaishoidontuen sekä erityisesti toimeentulotuen saajien kohdalla, mikäli ohjautumiseen ei rakenneta uusia kanavia.
- **Asiakkaiden motivoimisessa palveluihin:** Asiakkaan sitoutuminen palveluun voi vaarantua, koska taloudellista välinettä motivoimiseksi ei ole nykyisellä tavalla käytössä.

Sosiaalihuoltolaissa on useita säännöksiä, joiden toimeenpanoon perustulolla ja sen kokeilemisella voidaan katsoa olevan vaikutusta. Näiden säännösten osalta perustulon vaikutus tulee todennäköisesti näkymään ainakin edellä kuvatuilla kahdella tavalla: miten asiakkaat ohjautuvat kunnan sosiaalihuollon palveluihin sekä miten asiakkaat saadaan motivoitumaan palveluun. Se miten voimakas vaikutus on, riippuu osittain ainakin siitä, minkä suuruinen kokeiltava perustulo tulisi olemaan sekä siitä, minkälaisia korvaavia keinoja kokeilun aikana voidaan rakentaa.

Perustulolla on sosiaalihuollon osalta keskeisin vaikutus toimeentulotukeen ja sitä kautta aikuissosiaalityöhön. Perustulokokeilun valmistelun aikana tulisikin selvittää (mallista riippuen) erityisesti sitä, mitkä olisivat mahdolliset ja parhaimmat ohjautumisväylät kokeiluun osallistuville henkilöille (huomioiden myös esimerkiksi henkilöiden ikä tms.) sekä tarvittaessa lainsäädännöllä mahdollistaa erilaiset vaihtoehdot. Itse perustulokokeilussa puolestaan tulisi tarkastella sitä, miten ohjautuminen käytännössä toteutuu. Kokeilun yhteydessä tulisi myös miettiä vaihtoehtoja henkilön talouden ylläpitoon ja tukemiseen kuntien ylläpitämän välitystilimenettelyn lisäksi.

5 Lähteet

Lait ja asetukset:

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)
Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992)
zLaki toimeentulotuesta (1412/1997)
Suomen perustuslaki (731/1999)
Laki omaishoidon tuesta (937/2005)
Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
Nuorisolaki (72/2006)
Tuloverolaki (1535/1992)
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (1977/519)
Asetus kehitysvammaisten erityishuollosta (988/1977)
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (2001/189)
Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812)
Terveydenhuoltolaki (1326/2010)
Työttömyysturvalaki (1290/2002)
Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)
Kuntalaki (419/2015)

Hallituksen esitykset:

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 358/2014 vp)
Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi (HE 117/2005 vp)
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005 vp)
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteis- palvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2014 vp)
Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi (HE 169/2001 vp)

Muita raportin tausta-aineistona käytettyjä lähteitä

Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät 2014: Selvitys lasten kotihoiton ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä, varhaiskasvatuksen hallinnosta sekä palvelusetelin käytöstä Manner-Suomen kunnissa. Kuntaliitto 2014.

Ahola Elina & al. (2014). Eri tulolähteiden yleisyys omaishoitajilla ja vertailuväestössä vuonna 2012.

Anne Välimaa, Pasi Ylipaavalniemi, Suvi Pikkusaari ja Markku Hassinen (2012): Sosiaalisen työllistämisen toimiala - palveluilla tasa-arvoa työllisyyteen. Valtakunnallinen työpajajyhdistys ry ja VATES-säätiö. Verkkojulkaisu

Virtanen, Ari (2014): Kuntouttava työtoiminta 2013 – Kuntakyselyn osaraportti. THL-Tilastoraportti 19/2014.

Virtanen, Ari ja Kiuru Sirkka (2015): Toimeentulotuki 2014. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportteja 27/2015.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti.

TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI. STM julkaisuja jne.

Simo Klem (2013): Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. STM Raportteja ja muistioita 2013:23

STM Kuntainfo 5/2014

KVTES Liite 10: Vammaisten työllistymistyötä koskevat määräykset.

www.verneri.net

Vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille. Työ- ja elinkeinoministeriö työryhmäraportteja 14.1.2016.