

Vesa Honkanen

# PERUSTULO JA KUNNALLINEN AIKUISSOSIAALITYÖ

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Tammikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Vesa Honkanen: Perustulo ja kunnallinen aikuissosiaalityö  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Sosiaalityö  
Ohjaaja: Kirsi Juhila  
Tammikuu 2020

---

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää tulevaisuustutkimuksen keinoin perustulon vaikutuksia kunnalliseen aikuissosiaalityöhön. Tarkastelen aihepiiriä Suomessa vuosina 2017–2018 toteutetun perustulokokeen pohjalta. Perustulosta on olemassa monenlaisia malleja, joihin liittyy keskeisesti käsitykset universaalisuudesta, vastikkeettomuudesta ja yksilökohtaisuudesta. Suomessa suurinta kannatusta nauttima malli on osittaisen perustulon malli, joka pitää sisällään jokaiselle kansalaiselle maksettavan perusosan. Tämän lisäksi on mahdollista hakea muita palveluita ja etuisuuksia kuten asumistukea. Keskeisiä perustulon tavoitteita on sosiaaliturvan järjestäminen siten, että se vähentää byrokratiaa sekä mahdollistaa paremmin työelämän ja sosiaaliturvan yhdistämisen erilaisia kannustinloukkuja poistamalla.

Toteutuessaan perustulo tulisi muuttamaan nykyisen sosiaalihuollon keskeisimpiä ominaisuuksia, jotka perustuvat vastikkeellisuuden, syyperusteisuuden ja useimmiten perhekohtaisuuden varaan. Aikuissosiaalityöhön oleellisesti kuuluva toimeentulotuki olisi yksi muuttuvista käytännöistä. Muita keskeisiä muuttuvia tekijöitä olisivat aktivointiin sekä palveluihin ohjautumiseen liittyvät käytännöt.

1990-luvun laman jälkeen aikuissosiaalityössä käyttöön otetut aktivointipolitiikkaan liittyvät käytännöt, kuten sanktioiden lisääminen, vastikkeellisuuden ehtojen kiristäminen ja laajentaminen sekä kuntouttava työtoiminta ovat lisänneet byrokratiaa, ilman että sillä olisi aikaansaatu positiivisia työllisyysvaikutuksia. Aktivointipolitiikalla voidaan saada aikaan sekä positiivisia että negatiivisia hyvinvointivaikutuksia, joskaan tarkkaa tutkimustietoa erilaisten käytäntöjen toimivuudesta ei ole olemassa. Parhaimmillaan perustulon myötä voitaisiin poistaa pakkoon perustuvia ja moraalisesti arveluttavana pidettäviä käytäntöjä ja näin edistää asiakkaiden itsemääräämisoikeutta, tosiasiallisia valinnan mahdollisuuksia ja hyvinvointia, vähentää byrokratiaa sekä tehdä työnteosta kannattavampaa. Suuri perustuloon ja aktivointiin liitetty huolenaihe koskee sitä, miten asiakkaita jatkossa saataisiin ohjattua ja motivoitua palveluluiden käyttäjiksi. Toisaalta on syytä pohtia, miten hyvä väline ulkoinen pakko on ihmisten motivoimisessa. Suomen perustulokokeilusta saatujen alustavien, joskin vielä epävarmojen tulosten mukaan, perustulo lisää hyvinvointia verrokiryhmään verrattuna usealla elämän osa-alueella, ilman että se vähentää työntekoa tai hyvinvointia.

Palveluihin ohjautumisen suhteen perustulo tulisi katkaisemaan asiakkaaksi ohjautumisen kanavia, kuten toimeentulotuen. Tähän liittyen on huoli, että osa asiakkaista voisi tippua kokonaan palveluiden ulkopuolelle, kun viranomaisiin ei enää tarvitsisi välttämättä olla yhteydessä. Toisaalta nykyiseen käytäntöön liittyy paljon epäkohtia ja poiskäännyttäviä käytäntöjä, joita olisi mahdollista purkaa kustannusneutraalisti perustulon myötä, jolloin niukkoja resursseja voitaisiin ohjata oleellisempiin tehtäviin, kuten parempaan palveluohjaukseen, digitalisaatioon ja jalkautumiseen. Palvelut ja etuudet eivät myöskään poistu osittaisen perustulon myötä, vaan ihmiset voivat edelleen hakea niitä oman ilmoituksensa perusteella.

Sosiaalityön kannalta tarkasteltuna perustulon idea näyttää sopivan hyvin yhteen sosiaalityön omien eettisten lähtökohtien ja tavoitteiden kanssa. Empiirisen aineiston perusteella perustulon aikaansaamia käyttäytymisvaikutuksia voidaan kuitenkin pitää toistaiseksi epäselvinä, joten kovin pitkälle vieviä johtopäätöksiä sen vaikutuksista ei kannata vetää. Perustulomalleja on monenlaisia ja eri mallit vaikuttavat eri tavoin eri ihmisryhmiin. Nähdäkseni perustulokokeilua tulisi jatkaa ja suunnitella jatkossa siten, että siinä otettaisiin huomioon myös erityisesti sosiaalityön asiakaskunta, käytännöt sekä sosiaalityön oma tieteellinen perusta.

Avainsanat: Perustulo, aikuissosiaalityö, sosiaaliturvauudistus, palveluohjaus, aktivointipolitiikka

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# ABSTRACT

Vesa Honkanen: Municipal Social work for adults and basic income  
Master's thesis  
Tampere University  
Social work  
Supervisor: Kirsi Juhila  
January 2020

---

The purpose of this study is to examine the effects of basic income on social work for adults in municipalities. The basis for my examination is the Finnish basic income experiment conducted in 2017 – 2018. There are various models of basic income, which share the idea of being universal, unconditional and individual. In Finland, the most popular model is partial basic income, which is a guaranteed amount of income for each citizen, on top of which one can apply for other services and benefits such as housing assistance. Some of the main objectives of basic income are reorganizing social security by reducing bureaucracy and enabling citizens to better balance employment and social security by removing welfare traps.

If actualized, the basic income would change the most central features of the current social welfare system, which are conditional, discretionary and often based on family circumstances. One such change would be seen in basic social assistance, which is a substantial part of social work for adults today. We would also be seeing changes in activation policies and guiding citizens to the right services.

After the economic depression in the 1990s, social work for adults adopted activation policies including increased sanctions and conditionality, which all added bureaucracy without generating positive impacts on employment. Activation policy can generate positive or negative impacts on well-being, but there is no clear research information on the success of these policies. At best, basic income could eliminate practices that are morally questionable or based on duress, and thus advance citizens' well-being and their freedom of choice, while reducing bureaucracy and making it more worthwhile for citizens to find employment. A major concern regarding basic income and activation is how to guide and motivate customers towards services in the future. On the other hand, one might speculate on the effectiveness of external compulsion on motivating people. Based on preliminary – and as such debatable – results from the Finnish basic income experiment, basic income increases well-being compared to reference groups, without reducing working.

Basic income would eliminate the need to apply for certain services such as basic social assistance. There is a concern that some of the customers would be marginalized when there is no need to contact social services. However, there are many defects that could be removed cost-neutrally with basic income, allowing social services to guide their sparse resources towards more essential tasks such as better service counselling, digitalization and outreach. Even with basic income, services and benefits would be open for application for citizens.

From the viewpoint of social work, the idea of basic income seems well-matched with the ethical basis and aims of social work. Based on the empirical data, the behavioural effects of basic income are still indefinite and it would be unwise to draw far-reaching conclusions. There are various basic income models and different models have different effects on diverse groups of people. We should continue the basic income experiment with an emphasis on social work customers, practices and the scientific basis of social work.

Keywords: Basic Income, Social work for adults, Social security reform, Service counselling, Activation policy

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

# Sisällysluettelo

1. Johdanto .....	1
2. Kunnallinen aikuissosiaalityö Suomessa .....	7
2.1 Sosiaalityön historiallinen kehitys Suomessa .....	7
2.2 Aikuissosiaalityön nykyiset käytännöt ja toimintakehys .....	10
2.3 Toimeentulotuen perusosan Kela-siirto 2017 .....	17
3. Suomalainen perustulokoeasetelma .....	22
3.1 Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista .....	23
3.2 Perustulokokeilu 2017–2018 .....	39
4. Perustulo ja aikuissosiaalityön muuttuva toimintakenttä .....	42
4.1 Sosiaaliturvauudistus ja sosiaalityö .....	42
4.2 Työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen .....	45
4.2.1 Aikuisuus, työ ja aikuissosiaalityö nyky-yhteiskunnassa .....	46
4.2.2 Aktivointi ja vastuullistaminen kunnallista aikuissosiaalityötä ohjaavina käytäntöinä .....	48
4.2.3 Perustulo, aktivointi ja aikuissosiaalityö .....	61
4.3 Palveluihin ohjautuminen .....	67
4.4 Perustulo ja byrokratia .....	79
5. Yhteenveto .....	82
6. Lähteet .....	87

# 1. Johdanto

Perustulo on puhuttanut päivän politiikassa jo kymmenien vuosien ajan. Perustulon idea nauttii kannatusta sekä kansalaisten, että poliittisten toimijoiden keskuudessa. Tästä huolimatta sen käytännön toteutus ei ole saanut kummemmin tuulta alleen. Tälle saattaa kuitenkin tulla suunnanmuutos lähitulevaisuudessa. Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa päätettiin toteuttaa kaksivuotinen perustulokokeilu vuoden 2017 alusta lähtien, joka on kerännyt osakseen myös laajaa kansainvälistä kiinnostusta. Ennen kokeen alkamista laajassa ja monitieteellisessä selvityksessä tutkittiin perustulokokeilun edellytyksiä ja vaihtoehtoja erityisesti Suomen oloihin sovellettuna. Perustulokokeilu saanee myös jatkoa, sillä Rinteen hallitus linjasi vuoden 2019 hallitusohjelmassa perustulokokeelle jatkoa.

## Tutkimuskysymys

Perinteisesti sosiaalityöllä on ollut vahva rooli ihmisten viimesijaisesta turvasta vastaamisessa. Perustulon myötä tämä tehtävä tulisi muuttumaan huomattavalta osin. Keskeisimpinä suunnanmuutokseen vaikuttavia tekijöitä tulisivat olemaan ainakin vastikkeellisuudesta luopuminen sekä asiakkaiden tavoitettavuus ja palveluihin ohjautuminen. Nämä kummatkin ovat teemoja, jotka ovat puhuttaneet paljon sosiaalityön ammattilaisia.

Toistaiseksi sosiaalityöntekijät eivät itse ole ottaneet kovinkaan suurta roolia perustuloa koskevassa keskustelussa. Suomessa ei ole sosiaalityöntekijöiden toimesta tehty tutkimusta aiheeseen liittyen ja myös kansainvälinen tutkimus on olematonta. Näihin ilmeisiin tutkimuksen puutteisiin pyrin tämän työn avulla vastaamaan. Jos sosiaalityö itsessään ei ota kantaa perustuloon liittyen, tekevät sen silloin jotkin muut tahot, jotka tulevat määrittelemään sosiaalityön profession ulkopuolelta sosiaalityön paikkaa ja roolia sekä asiakkaan asemaa ja oikeuksia.

Tämän pro-gradu tutkielman tarkoituksena on pyrkiä vastaamaan siihen kysymykseen, miten perustulo toteutuessaan muokkaisi sosiaalityötä. Keskityn tutkimuksessani tarkastelemaan aihepiiriä erityisesti kunnallisen aikuissosiaalityön näkökulmasta käsin.

Tutkimukseni etenee siten, että tässä johdantoluvussa esittelen tutkimuskysymykseni ja käyttämäni metodin. Tämän lisäksi käyn läpi aiempaa tutkimusta ja rajaan ja perustelen aihealueen valintaani tarkemmin.

## Metodi

Perustuloa ei ole juurikaan tutkittu sosiaalityön toimesta aikaisemmin, eikä se ole toistaiseksi käytössä yhdessäkään yhteiskunnassa. Tämä asettaa jonkin verran haasteita ja epävarmuuksia sen arvioimiseksi, minkälaisia perustulon vaikutukset tulisivat olemaan. Varsinkin kun sekä perustulo, että aikuissosiaalityön kenttä ovat monimuotoisia kokonaisuuksia, joissa ihminen ja hänen käyttäytymisensä ovat keskiössä. Tulevaisuutta on tunnetusta hankala ennustaa ja tulevaisuudesta ja tulevaisuuden palvelujärjestelmästä perustulossa nimenomaan on kyse. Onneksi tulevaisuuden tapahtumien arvioiminen ei ole kuitenkaan täysin arpapeliä, vaan monilla erilaisilla tutkimusmenetelmillä voidaan selvittää erilaisia syy-seurausketjuja, sekä mahdollisia tulevia asiantiloja. Tutkimuskysymyksekseni tarkasteluun sopii nähdäkseni parhaiten tulevaisuudentutkimuksen tarjoamat työvälineet.

Lähtökohdiltaan tulevaisuudentutkimus on verrattain nuori akateeminen ja monitieteinen oppiala. Se ammentaa sisältöä monien ihmis-, yhteiskunta-, luonnon- sekä teknisten tieteiden piiristä. Nämä tieteenalat tarjoavat erilaisia menetelmiä ja näkökulmia, joiden avulla nykyhetken perusteella voidaan tarkastella mahdollisia tulevaisuuden asiantiloja ja kehityssuuntia. (Niiniluoto 2002, 7.) Tulevaisuudentutkimusta voidaan soveltaa monella yhteiskunnan eri osa-alueella ja tutkimuksen tavoitteena voi olla esimerkiksi jonkin tietyn päämäärän saavuttaminen tulevaisuudessa tai tulevaisuuden mahdollisten kehityspolkujen ymmärtäminen (Kamppinen & Malaska & Kuusi 2002, 11). Seuraavaksi käyn läpi keskeisimpiä tulevaisuudentutkimuksen käsitteitä ja lähtökohtia, sekä avaan tutkimuskysymykseni kannalta valitsemaani menetelmää tarkemmin.

Tapahtumien ennakoinnilla on ihmisten keskuudessa pitkät perinteet. Tietoa tulevaisuudesta on tarvittu kaikilla sellaisilla elämänalueilla, joissa ihmisten päätökset ja toiminta voivat vaikuttaa asioiden kulkuun. Näitä ovat olleet esimerkiksi vuodenaikojen kierto, maanviljely ja metsästyminen. Ymmärrys ja tieto tulevaisuudesta auttaa valitsemaan tarkoituksenmukaisia ymmärryksen ja toiminnan työkaluja. (Kamppinen ym. 2002, 20–21.)

Luonnontieteille ominaista on tiettyjen säännönmukaisten ja ennustettavien tapahtumien eli invarianssien löytäminen. Ihmis- ja yhteiskuntatieteiden tutkimuskohteiden kohdalla puolestaan tunnusomaista on tällaisten vahvojen invarianssien puuttuminen. Erilaisia invariansseja voivat olla esimerkiksi looginen välttämättömyys, todennäköisyys, luonnonlait tai analogia. Keskeistä tulevaisuudentutkimuksessa on erilaisten *mahdollisten maailmojen* ja niiden *saavutettavuuden* ehtojen kartoittaminen. Tutkimuksessa pyritään kartoittamaan vaihtoehtoja ja rajoitteita sille, miten mihinkäkin tilanteeseen päädytään mistäkin tilanteesta, tässä yhteydessä puhutaan *tulevaisuuspoluista*. Näitä saavutettavuuteen vaikuttavia tekijöitä voivat olla fyysiset, kuten esimerkiksi biologiset ominaisuudet, sekä enemmän sopimuksenvaraiset yhteiskunnalliset rajoitteet. Tietoa mahdollisista maailmoista sanotaan *tulevaisuustiedoksi*. (Kamppinen ym. 2002, 25–27.)

*Skenaariolla* tarkoitetaan erityisen merkittävää toteutettavissa olevaa mahdollista maailmaa, eli sellaista mahdollista maailmaa, johon halutaan kiinnittää erityistä huomiota. Skenaarioita voivat olla erityisen houkuttelevat, erityisen katastrofaaliset tai todennäköisinä pidetyt asiantilat. Uhkakuvat, uhkaskenaariot tai riskimaisemat tarkoittavat sellaisia tulevaisuudenpolkuja, joihin liittyy ei-toivottavien mahdollisuuksien toteutuminen. *Heikot signaalit* ovat merkkejä muutoksesta, joka tuo ilmaantuessaan jotain uutta, jota ei ole aiemmin ollut. *Trendit* kuvaavat nykyhetken piirteitä, joiden uskotaan jatkuvat jollakin tunnetulla tavalla. *Megatrendeillä* tarkoitetaan kehityksen suuria ja selkeitä linjoja, jolla nähdään olevan selkeästi tunnistettava suunta ja jonka uskotaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. (Kamppinen ym. 2002, 31–33.) *Musta joutsen* on puolestaan sellainen odottamaton tapahtuma, joka ei ole ennustettavissa ja jolla on merkittävä vaikutus, jonka lisäksi sille voidaan jälkikäteen kehittää selitys, jolloin se vaikuttaa vähemmän satunnaiselta ja ennustettavammalta kuin olikaan (Taleb 2007).

Nähdäkseni tulevaisuudentutkimuksen menetelmistä omaan tutkimuskysymykseeni soveltuu parhaiten käytettäväksi tulevaisuustaulukko ja skenaariomenetelmä. Tulevaisuustaulukko (Taulukko1) koostuu muuttujista ja niihin liittyvistä mahdollisista toteumavaihtoehtoista tulevaisuudessa. Tarkasteltavan ilmiön kannalta muuttujien ymmärretään olevan tässä sellaisia keskeisiä tekijöitä, joiden suuntaan tulevaisuudessa sisältyy epävarmuuksia, jolloin tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan erilaisia vaihtoehtoja. Tulevaisuustaulukko voi itsessään näyttää hyvin yksinkertaiselta, mutta sen muodostaminen vaatii huomattavaa asiantuntemusta tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Tulevaisuustaulukkoanalyysin

päämääränä on tunnistaa tutkittavan ongelma-alueen keskeiset muuttujat ja niiden mahdolliset toteutumavaihtoehdot tulevaisuudessa. (Mannermaa 1999, 93–95)

	nykyisyys	tulevaisuus
muuttujat		
megatrendit		
heikot signaalit		

**Taulukko 1.** Tulevaisuustaulukko.

Lähden rakentamaan tulevaisuustaulukkoa siten, että toisessa luvussa pyrin muodostamaan käsityksen aikuissosiaalityön keskeisimmistä piirteistä, eli toisin sanoen muuttujista. Kolmannessa luvussa puolestaan käyn läpi perustuloon liittyviä keskeisiä piirteitä. Erityisesti pyrin tässä yhteydessä tunnistamaan ja kiinnittämään huomiota niihin tekijöihin, jotka jollain tavalla tulisivat muokkaamaan tulevaisuuden sosiaalityön käytäntöjä. Neljännessä luvussa lähden kahden aiemman luvun pohjalta tarkastelemaan mahdollisia tulevaisuuden skenaarioita kunnalliseen aikuissosiaalityöhön liittyen.

## Tutkimuksen kulku

Keskityn työssäni tarkastelemaan sitä sosiaalityön osa-aluetta, joka tunnetaan aikuissosiaalityön nimellä. Nykyään tästä käytetään myös toisinaan nimitystä työikäisten sosiaalipalvelut, joka osaltaan kertoo jo nimen perusteella siitä, minkälaisien ilmiöiden parissa kunnallinen aikuissosiaalityö työskentelee (Karjalainen 2017, 248). Perustulo koskettaa universaalina etuutena myös muita sosiaalityön keskiössä olevia ryhmiä, kuten nuoria, vammaisia, osatyökykyisiä, eläkeläisiä ja opiskelijoita. Käytettävissä olevasta tilan määrästä johtuen näiden ryhmien tarkastelu ei tämän esityksen yhteydessä ole mahdollista. Toiseksi tekemääni rajaukseen vaikuttavat perustulokokeilussa tehty rajaus, jossa kokeiluun valittiin 25–58-vuotiaita työttömiä (Kela 2015).

Toisessa luvussa lähden tarkastelemaan kunnallisen aikuissosiaalityön käytäntöjä. Pyrkimyksenäni on antaa kuva siitä, mistä aikuissosiaalityössä on kyse, missä yhteyksissä sitä tehdään ja miten sitä tehdään. Koska tarkoituksena on tässä muodostaa yleiskäsitys aikuissosiaalityön nykytilasta ja sen keskeisimmistä areenoista erityisesti perustuloa ja kunnallista aikuissosiaalityötä silmällä pitäen, ei aihealueen perinpohjainen käsittely ole



tarpeellista, saati mahdollista. Tästä syystä käytän tämän luvun pääasiallisena lähdemateriaalina erityisesti suomalaisessa kontekstissa tunnettua ja tuoreinta aineistoa. Näistä vanhimpana ja kenties tunnetuimpana on Jokisen ja Juhilan (2008) toimittama teos *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Vaikka kirjan julkaisemisesta on ehtinyt kulua jo kymmenisen vuotta, on se edelleen suurelta osin ajankohtainen. Osa käytettävistä käsitteistä on vaihtunut toisiin ja joitain lakimuutoksia on tullut voimaan. Varsinainen sosiaalityön sisältö ei ole kuitenkaan oleellisilta osin muuttunut tänä aikana.

Ensimmäisen kerran kunnallisesta aikuissosiaalityöstä tehtiin valtakunnallinen kartoitus *Valtaistus – valtakunnallisen aikuissosiaalityön kartoitus* vuonna 2012 Sanna Blomgrenin ja Minna Kivipellon toimesta. Tärkeinä lähteinä toimivat myös Kananojan, Lähteisen ja Marjamäen toimittamat *Sosiaalityön käsikirja* vuosilta 2011 ja 2017, sekä erityisesti sieltä löytyvät aikuissosiaalityön kuvaukset, joissa tehdään yhteenvetoa keskeisimmistä aikuissosiaalityön käytännöistä.

Toimeentulotuen perusosan siirtyminen Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alusta oli iso muutos palvelujärjestelmässä. Ensinnäkin se muutti yhden aikuissosiaalityössä pitkään vaikuttaneen käytännön, jossa kunnat vastasivat toimeentulotuen myöntämisestä. Toiseksi muutoksen avulla pyrittiin kehittämään järjestelmää vähemmän byrokraattiseen ja asiakkaan kannalta käyttäjäystävällisempään suuntaan. Nämä ovat samanlaisia päämääriä, joihin myös perustulon avulla pyritään vastaamaan, joten Kela-siirtoa on hyvä tarkastella. Toimeentulotuki on Kela-siirron jälkeenkin yhä keskeinen osa sosiaalityötä, joten on hyvä käydä läpi siihen liittyviä viimeaikaisimpia käytäntöjä, joita esitellään hyvin Kuivalaisen (2013) toimittamassa teoksessa: *Toimeentulotuki 2010-luvulla- Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Tämän lisäksi ennen toimeentulotuen siirtymistä kunnilta Kelalle kartoitettiin sosiaalityön senhetkistä tilaa tarkemmin vuonna 2016 julkaistussa *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa* -raportissa, jonka toimittivat Sanna Blomgren, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen ja Peppi Saikku. Toimeentulotuki uudistuksen vaikutuksia on käyty läpi THL:n tuottamassa *selvityksessä toimeentulotuki uudistuksen vaikutuksista* (Kivipelto & Tanhua & Jokela 2019.) Tämän lisäksi vuoden 2018 sosiaalibarometrissa selvitettiin sosiaalialan ammattilaisten näkemyksiä moniin ajankohtaisiin yhteiskuntapoliittisiin teemoihin, kuten toimeentulotuen perusosan Kela-siirtoon ja perustuloon. (Näätänen & Londén 2018, 3–15.)

Kolmannessa luvussa tuon esille keskeisimmät perustuloon liittyvät ominaisuudet. Lähden tarkastelemaan perustuloa erityisesti Olli Kankaan ja Ville-Veikko Pulkan (2016) toimittaman tutkimusraportin ”Ideasta kokeiluun: esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista” - pohjalta. Tämän tutkimuksen pohjalta valmisteltiin vuonna 2017 aloitetun perustulokokeilun sisältö. Raportti syntyi monen eri tieteenalan tutkijoiden yhteistyön tuloksena. Tämä aineistoon tekemäni rajaus perustuloon liittyen on monessakin mielessä perusteltua. Jos Suomessa tullaan ottamaan perustulo jossain vaiheessa käyttöön, perustuu se todennäköisesti ainakin jossain määrin jo aiemmin selvitetyn tutkimustiedon varaan. Toiseksi raportissa otetaan huomioon juuri Suomea koskevat erityisolot ja käytännöt. Kolmanneksi raportissa esitetään kattavasti perustulon periaatteet. Neljäntenä perusteena voidaan pitää näkemystä siitä, että se rajaa muuten niin laajaa ja monitieteellistä perustulokeskustelua tarkemmin.

Neljännessä luvussa tarkastelen perustulon vaikutuksia kunnalliseen aikuissosiaalityöhön tulevaisuudessa. Kaksi keskeisintä esille nousevaa teemaa ovat aktivointipolitiikka ja palveluihin ohjautuminen. Kummastakin aihealueesta löytyy varsin paljon sekä kansainvälistä, että kotimaista tutkimusta. Tutkimuskysymykseni kannalta suomalainen konteksti on oleellisempi, joten lähestyn aihepiiriä kotimaisesta tutkimuksesta käsin. Keskeisiä aktivointiin ja erityisesti sosiaalityöhön liittyviä tutkimuksia ovat Tuija Kotirannan väitöskirja *Aktivoinnin paradoksit* (2008), Vappu Karjalaisen ja Elsa Keskitalon toimittama teos *Kaikki työuralle!* (2013), Jouko Karjalaisen ja Vappu Karjalaisen *Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta* (2016), Peppi Saikun väitöskirja *Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien edistämiseksi* (2018) sekä Heidi Niemen väitöskirja *Kunta työllisyydenhoitajana* (2018), jossa käydään läpi erityisesti työttömyyden hoitoon liittyviä oikeudellisia käytäntöjä.

Palveluihin ohjautumista käsittelevässä luvussa käytän keskeisinä lähteinä viimeaikaisia tutkimustietoja Kela-siirtoon ja toimeentulotukeen liittyen. Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela (2019) käsittelevät artikkelissaan ”Toimeentulotuen saajien elämäntilannetta, asumista ja työntekoa”. Toimeentulotukiudistuksen vaikutuksia ja palveluohjausta ovat käsitelleet Merita Jokela ja Minna Ylikännö (2019) artikkelissaan ”Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi”, Minna Kivipelto ja Hannele Jokela (2019) tekivät ”Selvityksen

toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista” ja kuntakyselyssä Blomgren ja Saikkonen (2018) tarkastelivat viimesijaisen turvan palveluiden toimintaa.

Aktivointipolitiikka ja palveluihin ohjautumine nousivat keskeisesti esille myös seuraavissa edellä esitetyissä teoksissa: *Valtaistus – valtakunnallisen aikuissosiaalityön kartoitus* (Blomgren & Kivipelto 2012), *Toimeentulotuki 2010-luvulla- Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä* (Kuivalainen 2013) sekä *Sosiaalityö palvelut ja etuudet muutoksessa* (Blomgren ym. 2016).

Viidennessä luvussa teen yhteenvedon tutkimuksessani esille nousseista keskeisistä tuloksista. Tämän lisäksi pohdin mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2. Kunnallinen aikuissosiaalityö Suomessa

Tässä luvussa esitän kunnallisen aikuissosiaalityön keskeisimmät käytännöt. Tarkoitukseni on valottaa niitä ilmiöitä ja sitä sosiaalityön kenttää, mistä muodostuu tämänhetkinen kunnallisen aikuissosiaalityön sisältö. Lähdän liikkeelle käymällä ensin läpi sosiaalityön historiallista kehitystä Suomessa. Toiseksi tarkastelen aikuissosiaalityön nykyisiä käytäntöjä ja toimintakehystä. Kolmanneksi käyn läpi vuonna 2017 toteutettua toimeentulotuen perusosan Kela-siirtoa.

### 2.1 Sosiaalityön historiallinen kehitys Suomessa

Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti suomalaisen sosiaalityön historiallisia kehityspolkuja. Tämä on tärkeää siitä syystä, että se auttaa meitä ymmärtämään paremmin nykyisiä sosiaalityön käytäntöjä ja työmuotoja, jotka ovat muodostuneet osana laajempaa yhteiskunnallista kehitystä. Samalla se tarjoaa myös välineen arvioida sosiaalityön mahdollisia kehityssuuntauksia tulevaisuudessa.

Lähdän liikkeelle noin 150-vuoden takaisesta suomesta vuodesta 1865, jolloin köyhäinhoito siirtyi seurakunnilta kunnille ja myöhemmin vuonna 1879 voimaan tuli voimaan vaivaushoitoasetus (Jaakkola 1994, 94–112). Juhilan (2006) mukaan liberaalisten ihanteiden mukaan asetus korosti kansalaisen vapautta ja vastuuta omasta sekä läheistensä elämästä.

Toistaiseksi kansalaiset eivät olleet vielä universaalien etuuksien piirissä, kenellekään ei ollut lakisääteistä oikeutta apuun. Tämän aikakauden sosiaalityötä luonnehti asiakaskunnan jako työkykyisiin ja työkyvyttömiin. Työkyvyttömät kuten lapset, vammaiset ja vanhukset laitettiin ruotuihin tai vaivaistaloihin, eikä kansalaisilla ollut juurikaan oikeuksia tai vapauksia. Työkykyiset passitettiin kuntien perustamiin työlaitoksiin, joissa tehdystä pakkotyöstä vastineeksi annettiin nimellinen korvaus, joka käsitti lähinnä välttämättömien perustarpeiden turvaamisen. Samalla sen oli tarkoitus myös toimia pelotteena, jonka katsottiin aktivoivan köyhät työntekoon. Harjoitetut käytännöt muovautuivat osana yhteiskunnallista tilannetta ja ongelmiin reagoitiin usein turhan myöhään. Esimerkiksi katovuosien aiheuttamaan nälänhätään ja siitä seuranneeseen kiertolaisuuteen, reagoitiin vasta siinä vaiheessa, kun ongelma oli räjähtänyt käsiin. (Juhila 2006; 20–29.)

Alun perin olemattomaan sosiaaliturvaan liittyi hyvin vahva työmoraalia painottanut vastuullisuus, joka ei antanut mahdollisuutta jäädä makoilemaan uunin pankolle. Vaivaiseksi nimettyjen kohtaamisia 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa voi hyvin kutsua holhoaviksi ja kurittaviksi (Juhila 2006, 23).

Myöhemmin vaivaihoidon leimaava käsite korvautui pikkuhiljaa neutraalimmalla köyhäinhoidon käsitteellä köyhäinhoitolain tullessa voimaan vuonna 1922. Jokaiseen kuntaan tuli perustaa valtion viranomaisten valvonnassa köyhäinhoitolautakunta. Samalla alettiin myös pikkuhiljaa harjoittaa ennaltaehkäiseviä toimia ja ihmisiä pyrittiin auttamaan jo ennen heidän ajautumistaan täydelliseen ahdinkoon. Köyhäinhoidon halventavasta leimasta haluttiin myös eroon. Laki oli samalla inhimillisempi varsinkin sellaisia avuntarvitsijoita kohtaan, joiden ei katsottu olevan syyllisiä omaan tilaansa. Laki oli toki edelleen ankara niitä kohtaan, joiden katsottiin laiminlyövän elatusvelvollisuuden itsensä tai läheisten suhteen. Tämän katsottiin toimivan pelotteena, ettei liian moni turvautuisi köyhäinhoitoon. (Juhila 2006 28–30.)

Uudistuksia seurasi jälleen vuonna 1937 jolloin voimaan tulivat huoltolait, jotka vahvistivat valtiojohtoisuutta ja jakoivat edelleen asiakaskuntia osa-alueittain lastensuojelun-, irtolais- ja alkoholilakien mukaan. Käsitteet muuttuivat myös ja köyhäinhoidosta tuli yhteiskunnallista huoltoa. Samalla sosiaalityön kohderyhmiä määriteltiin täsmällisemmin ja luotiin perustaa sosiaalioikeudelliselle toiminnalle. Viranomaisille määriteltiin asteittaiset oikeudet, joilla he pystyivät puuttumaan lievempiin tapauksiin kevyemmin keinoin ja vaikeissa tilanteissa

toimet olivat kokonaisvaltaisempia ja kovempia. Tätä kehitysvaihetta on kuvattu huoltotyön oikeudellistumisena, jolloin huoltolautakunnat ja huoltoviranomaiset alkoivat toimia poliisin tavoin. Aikuisten työkykyisten kohdalla olivat käytössä edelleen toimet, jotka antoivat viranomaisille mahdollisuudet määrätä kansalaiset työlaitoksiin pakkotyöhön. (Juhila 2006 31–33; Kröger 1996, 44; Mattila 2003; 111–119; Toikko 2005; 146–147.)

Vuonna 1950 sosiaalinen tuli hallinnon käsitteeksi ja vuonna 1956 huoltoapulaki korvasi köyhäinhuoltolain. Köyhäinhuolto käsitteenä muuttui sosiaalihuolloksi ja huoltoavuksi. Sosiaalityön kokonaisuuden katsottiin rakentuvan lastensuojelusta, huoltoavusta, päihdehuollosta ja irtolaishuollosta, joista kolme viimeistä muodostivat sen sosiaalityön osa-alueen, jota alettiin 2000-luvulla kutsua aikuissosiaalityöksi. Pikkuhiljaa myös julkishallinnollisen huoltotyön rinnalla sosiaalityön omat työmenetelmät alkoivat vahvistua. Uudet lait vahvistivat asiakkaan asemaa painottaen avohuoltoa ja tukemalla asiakkaiden omatoimisuutta. Sosiaalityön käytännöissä alkoi näkyä tutkimuksen varaan perustuva psykologinen ote ja teoria. Toisaalta toimintatavoissa näkyi edelleen myös 1930-luvun henki, joka vaikutti siten, että huoltoavun saajaa kohdeltiin edelleen tiukan autoritaarisesti, apu oli leimaavaa ja siihen sisältyi vastentahtoista auttamista sekä vahvaa kontrollia. (Jaakkola 1994, 113–117; Juhila 2006, 36–38; Jokinen & Juhila 2008, 84; Urponen 1994, 229.)

Maaltamuuton ja hyvinvointivaltion rakentamisen aikakausina 1960-luvulta 1980-luvun loppuun tultaessa sosiaalityöstä tuli yliopistoissa opiskeltava oppiaine, vahvan hyvinvointivaltion tehtäväksi asetettiin universaaliperiaatteen mukaan kaikista huolen pitäminen ja asiakkaan asemaan ja oikeuksiin alettiin kiinnittää enenevimmissä määrin huomiota. Verovaroin kustannettavat universaalit sosiaalipalvelut ovat yksi keskeisimmistä pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnuspiirteistä. Sosiaalityön ammatillistumisen myötä sosiaalityön tutkimukseen perustuvat sosiaalityön käytännöt saivat enemmän jalansijaa käytännön työssä ja tiukalle juridishallinnolliselle päätöksenteolle esitettiin vaihtoehtoja. Kontrolliin perustuvia käytäntöjä haluttiin ohjata enemmän vapaaehtoisuuteen suuntaan, jonka lisäksi asiakas- ja palvelulähtöisyyttä korostettiin. Erityisesti tämä kehitys näkyi vuonna 1984 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain myötä, joka muutti huoltoavun toimeentulotueksi, sekä vuonna 1986 kumotun irtolaislain myötä, joka vapautti sosiaalityön yhdestä selkeästä kontrollitehtävästä. Toimeentulotuki säilyi kuitenkin edelleen tarveharkintaisena. Hyvinvointivaltioon liittyvät sosiaalityön käytännöt ehtivät hädin tuskin rakentua, kun niitä kohtaan jo esitettiin voimakasta kritiikkiä samalla ja samoin perustein,

kun hyvinvointivaltiota kohtaan yleisestikin ottaen alettiin kritisoida 1980-luvun loppupuolelle tultaessa. Kritiikin ydin rakentui kolmen tekijän varaan, jotka olivat ensinnäkin väite siitä, että valtio vie yksilöiltä vapauden ja passivoi heitä. Toiseksi kontrolli ja valvonta tukahduttavat tai eivät tunnista yksilöiden välisiä eroavaisuuksia. Kolmanneksi byrokratiaa on liikaa ja se on kankeata. 1990-luvun lamasta lähtien julkisen sektorin menoja ja kasvua pyrittiin hillitsemään ja sosiaalipalveluita alettiin yhä enemmän järjestää tilaaja-tuottajamallin, ostopalveluiden ja kilpailuttamisen kautta. (Toikko 2014, 161–163; Juhila 2006, 39–44.)

Edellä esitetyt historialliset kuvaukset 150 vuoden ajalta nykypäivään kertovat jotain olennaista myös nykyisestä sosiaalihuollon ja sosiaalityön käytäntöihin vaikuttavista linjauksista ja kehityskuluista. Erityisesti itsensä työllä elättämisen ensisijaisuus ja tarveharkintaisuus ovat olleet ja ovat yhä keskeisiä nykyjärjestelmää kuvaavia piirteitä aikuisväestön keskuudessa. Asiakkaiden kannalta tämä tarkoittaa, että järjestelmässä heihin suhtaudutaan, kuin he olisivat taipuvaisia laiskotteluun ja työstä vieraantumiseen ilman kuria, aktivointia ja kontrollia. Sosiaalialan työntekijöiden ja sosiaalityön asiakkaiden ja sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta tämä tarkoittaa edelleen sitä, että etuisuuksien ja palveluiden hakemiseen sisältyy paljon hallinnollista työtä ja byrokratiaa, kun selvitetään, kuka on oikeutettu mihinkin tukeen ja palveluihin. Sekä yhteiskunta että sosiaalityö ovat muuttuneet monin tavoin historian saatossa. On myös hyvä kiinnittää huomiota siihen, etteivät sosiaalityön käytännöt synny muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä irrallaan, vaan ne ovat osa poliittisten kompromissien tulosta. Tästä seuraa mahdollisia tiedollisia ja eettisiä jännitteitä ja ristiriitoja sen välillä, mitkä toimintakäytännöt sosiaalityön profession sisällä katsotaan toimiviksi ja toivottaviksi.

## 2.2 Aikuissosiaalityön nykyiset käytännöt ja toimintakehys

Kysyttäessä miten perustulo toteutuessaan vaikuttaisi aikuissosiaalityöhön, on oleellista tarkastella mitä aikuissosiaalityöllä tarkoitetaan, keitä ovat aikuissosiaalityön asiakkaat ja mitkä asiat vaikuttavat siihen, että he ovat aikuissosiaalityön tarpeessa. Perustulo toteutuessaan kuuluisi kaikille kansalaisille, eli olisi luonteeltaan universaalinen. Kaikki kansalaiset eivät kuitenkaan ole aikuisia, eikä kaikkien kansalaisten voi katsoa olevan myöskään aikuissosiaalityön tarpeen piirissä. Seuraavaksi lähdän tarkastelemaan

aikuissosiaalityön nykytilaa. Ensin perehdyn aikuissosiaalityön lähtökohtiin ja tarkastelen mistä aikuissosiaalityön kenttä muodostuu. Tämän jälkeen keskityn tarkastelemaan työttömien kanssa tehtävää sosiaalityötä. Kolmanneksi käsittelen kuntouttavaa sosiaalityötä ja muita viimeaikaisempia aikuissosiaalityön suuntauksia. Kiinnitän samalla huomiota niihin ongelmiin ja ilmiöihin, joiden kanssa aikuissosiaalityöntekijät työskentelevät.

## Aikuissosiaalityön lähtökohtia

Sosiaalityötä on ajan saatossa organisoitu ja jaettu eri tavoin. 2000-luvulla kunnallisia sosiaalipalveluita on kehitetty ja tuotettu elämänkaarimallin mukaisesti. Tässä yhteydessä on muodostunut myös aikuissosiaalityön osa-alue, joka sijoittuu jonkin lapsuuden ja vanhuuden välimaastoon (Karjalainen 2017, 247–248;). Aikuissosiaalityötä voidaan Juhilan (2008) esimerkin mukaan tarkastella kolmessa luokassa, jotka ovat aikuissosiaalityö kunnallisena perustoimintana, aikuissosiaalityö moniammatillisena ja erityisenä julkisena toimintana, sekä muut hyvinvointiyhteiskunnan areenat. Kunnalliseksi perustoiminnaksi voidaan käsittää pääasiallisesti sosiaalitoimistoissa tehtävä sosiaalityö, jonka työn keskiössä ovat olleet esimerkiksi toimeentulotukityö, kuntouttava työtoiminta ja päihdetyö. Moniammatilliseksi ja erityisillä julkisilla areenoilla tapahtuvaksi aikuissosiaalityöksi voidaan laskea esimerkiksi kuntouttava työ työvoiman palvelukeskuksissa, päihdetyö, mielenterveystyö, terveyden huollon sosiaalityö sekä maahanmuuttajatyö. Muut hyvinvointiyhteiskunnan areenat pitävät sisällään erilaisia sosiaalisten järjestöjen palveluita sekä diakoniatyön. (Jokinen & Juhila 2008,44.)

Elämänkaari ei ole ainoa palveluiden järjestämisen tapa, ja usein palveluita järjestetäänkin sektoriperusteisesti, jolloin vastataan johonkin asiakkaan tiettyyn ilmeiseen ongelmaan, kuten päihteiden käyttöön tai mielenterveysongelmaan. Muita aikuissosiaalityön kohdeilmiöitä ovat elämänhallinta, ihmissuhteet, toimeentulo, työ, koulunkäynti ja opiskelu, vapaa-ajan toiminta, väkivalta, terveys tai vamma, lapsen tarpeet ja toiminta sekä oikeusturva. Toimintakenttää aikuissosiaalityössä ei ole rajattu kaikilta osin selkeästi siten, että kunnasta riippumatta olisi käytössä samat käytännöt ja työnjaot sosiaalityön suhteen. Kuntien väliltä voidaan löytää vaihtelevia käytännön toimintamalleja ja työn organisoinnin tapoja. Toisessa kunnassa sosiaalityöntekijällä voi olla hoidettavanaan sellaisia työnkuvia, joita toisessa kunnassa hoitaa sosiaaliohjaaja. Jossain kunnassa puolestaan päihdepalvelut voidaan hoitaa esimerkiksi

erillään muusta aikuissosiaalityöstä, kun taas toisessa kunnassa ne voivat kuulua selkeämmin aikuissosiaalityön alle. (Kananaja ym. 2011, 227; Kotiranta & Taina 2014; Kärki 2007)

Yksi pitkään vallinneista ja keskeisimmistä aikuissosiaalityön elementeistä on ollut toimeentulotukityö. Esimerkiksi vuonna 2012 sosiaalityöntekijät arvioivat käyttävänsä siihen 38 % työajastaan. Toimeentulotuki on hiljalleen siirtynyt enenevimmissä määrin pois sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöiden vastuulle kunnissa ja myöhemmin edelleen Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alusta lähtien. Toimeentulotukeen liittyen on käyty koko sen olemassaoloajan keskustelua siitä, mitä sosiaalityö pitää sisällään ja mitä sen pitäisi pitää sisällään. Toimeentulotukityöhön on nähty sisältyvän sosiaalityön elementtejä ja se on nähty kiinteäksi osaksi sosiaalityön kokonaiskuva. Toisaalta se on koettu byrokraattiseksi käytännöksi, joka aiheuttaa asiakkaille ongelmia ja vie resursseja varsinaiselta sosiaalityöltä. (Blomgren & Kivipelto 2012, 52; Kotiranta & Taina 2014; Mäntysaari 1991.)

Kela-siirtoon on liitetty paljon epävarmuustekijöitä. Toisaalta se on koettu myös mahdollisuutena sosiaalityöntekijöiden keskuudessa kehittää yhteisösosiaalityön muotoja sekä rakenteellista sosiaalityötä. Samalla on nähty mahdollisuudeksi kehittää uudenlaisia työmuotoja, jotka perustuisivat asiakaskunnan tarpeisiin, asiakkaiden vaikeiden elämäntilainten tunnistamiseen sekä vaikuttavien työmuotojen seuraamiseen ja arviointiin, kuten myös sosiaalihuoltolaki edellyttää. Tähän mennessä toimeentulotuen roolina on viimesijaisena etuutena ollut paikata muun järjestelmän aukkoja ja näin turvata ihmisarvoisen elämän edellytyksiä. Toimeentulotuen hakijoista osa asiakkaista tarvitsee taloudellisen tuen lisäksi myös muuta tukea, joskin suurelle osalle riittää pelkkä taloudellinen tuki. (Karjalainen 2017, 250–251.)

Juhilan mukaan varsinkin kunnallista aikuissosiaalityötä luonnehtii ongelmalähtöisyys ja ratkaisukeskeisyys. Tämän näkökulman mukaan asiakkaalla käsitetään olevan ongelma, joka pitäisi saada ratkaistuksi, eli pitää olla jokin tavoite, joka ratkaistaan sosiaalityön käyttämin välinein. Ongelman ratkaisemiseksi laaditaan suunnitelma. Ongelmat nähdään usein yleisten sosiaalisten ongelmien kautta. Niitä voidaan pitää näkyvinä ja helposti tunnistettavina kategorioina, joita voivat olla esimerkiksi asunnottomuus ja päihteiden käyttö. Usein asiakkaat eivät lähde kyseenalaistamaan ongelmakategoriaansa. Asiakkaat pystyvät löytämään palvelut helposti, jolloin sosiaalityön tehtäväksi jää asiakkaan kannustaminen ja palveluun ohjaaminen. (Juhila 2008, 18.)



Ongelmalähtöisyys liittyy kiinteäksi osaksi sektorijaottelua, johon liittyväksi ongelmaksi on koettu, ettei kokonaistilanne välttämättä hahmotu. Tämän seurauksena myös elämänhallinta saattaa jäädä puutteelliseksi. Sektorikohtainen jaottelu sulkee helposti varsinkin heikoimmassa asemassa olevia asiakkaita kokonaan palveluiden ulkopuolelle. Yksilöön keskittyneessä työskentelyotteessa myös helposti jätetään huomiotta rakenteelliset tekijät. (Blomgren & Kivipelto 2012, 23; Kananoja ym. 2011, 216).

Sosiaalityön sisältöä voidaan luonnehtia myös palveluohjauksen käsitteellä, jossa sosiaalityöntekijän tehtävänä on neuvoa asiakasta oikeuden palveluiden piiriin tai toimia välittäjänä, joka auttaa asiakasta toimivaan eri palveluiden piirissä (Sipilä 1996, 218). Palveluihin ohjautumisesta on käytetty myös termiä palveluviidakko, joka osuvalla tavalla kuvaa sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaista tilaa. (Juhila 2008, 25).

Viime vuosina aikuissosiaalityössä on korostunut aktivoinnin rooli. Tämä on näkynyt osana kuntouttavaa työtoimintaa, työvoiman palvelukeskuksien toiminnassa sekä kuntien lisääntyneessä työllistämismittauksessa. Aktivoiva sosiaali- ja työpolitiikka on herättänyt myös huolta sosiaalityön alkuperäisestä roolista ja missiosta. Kysymyksiä on herättänyt muun muassa mistä syystä töitä tehdään ja millä ehdoilla, entä onko sosiaalityöntekijöiden ja samalla myös asiakkaiden ääni jäänyt työllisyyspolitiikan äänen alle. Kaiken kaikkiaan suureksi kysymykseksi on jäänyt kunnallisen aikuissosiaalityön nykyinen tilanne, sen yhteys työvoimapolitiikkaan sekä pelko erityistä tukea tarvitsevien unohtamisesta ja laiminlyönnistä. (Kananoja ym. 2011, 215, Mäntysaari 2006.)

## Työttömyys, aktivointi ja aikuissosiaalityö

Työttömyys siihen liittyvät lieveilmiöt sekä työllisyyspolitiikka ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että aikuissosiaalityöntekijän työnkuvaan liittyy usein paljon työskentelyä työttömien parissa. Tämä näkyy myös siinä, että aikuissosiaalityön osa-alueita on alettu kutsua toisinaan työikäisten sosiaalipalveluiden nimellä (Karjalainen 2017, 248).

Työttömien kanssa työskentelyä on organisoitu siten, että TE-toimistot ovat tarkoitettu kaikille työttömille asiointipaikaksi. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla käytetään usein palveluna *työllistämistä edistävää monialaista yhteispalvelua* (TYP). Yli 25-vuotiaiden

kohdalla kunnan, TE-toimiston tai Kelan tehtävänä on ollut arvioida monialaisen yhteispalvelun tarvetta siinä vaiheessa, kun työttömälle on maksettu työmarkkinatukea vähintään 300 päivää tai kun työttömyys on kestänyt yhtäjaksoisesti yli 12 kuukautta (1369/2014) (Kangas & Pulkka 2016, 148–149). Kuntouttava työtoiminta ja on taas tarkoitettu sellaisille henkilöille, joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ja joiden katsotaan olevan sosiaalihuollon avun tarpeessa. Näissä kummassakin palvelussa, myös sosiaalityöllä on roolinsa, joita seuraavaksi käyn tässä lyhyesti läpi. Palaan tähän myös tarkemmin neljännessä luvussa, sillä perustulo toteutuessaan tuli muokkaamaan näitä käytäntöjä huomattavalla tavalla.

Pitkäaikaistyöttömyys kuuluu oleellisesti aikuissosiaalityön keskiöön ja sillä on ollut paljon vaikutuksia sosiaalityön käytäntöihin. 1990-luvun laman jälkimainingeissa alkoi aktivointipolitiikan aikakausi. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvä laki (189/2001) astui voimaan vuonna 2001. Keskeisiin viranomaisyhteistyön toimintakäytäntöihin ovat kuuluneet erilaiset aktivoinnin muodot, joiden päämääränä on työllisyyden edistäminen. Näistä keskeisiä käytäntöjä ovat TYP-toiminta sekä kuntouttava työtoiminta. Työllisyyden parantamisen lisäksi tarkoituksena on ollut edistää asiakkaiden toimintakykyä ja osallisuuden lisääntymistä. Samalla on pyritty kuntouttamaan asiakkaita ja selvittämään heillä ilmeneviä vaikeita tilanteita. Työvoiman palvelukeskuksissa asiakkailta edellytetään toimintavalmiutta ja motivaatiota työmarkkinoille palaamiseen ja niiden puuttuessa ohjataan tarvittaessa paremmin sopivimpiin palveluihin, kuten kuntouttavaan työtoimintaan. (Julkunen 2013, Kananoja ym. 2011, 222–225; Tuusa 2005, 18.)

Kaikki sosiaalityön asiakkaat eivät ole siinä tilanteessa, että he olisivat valmiita tai kykeneviä työelämään. Osalla saattaa olla elämässään haastavia tilanteita kuten päihteiden ongelmakäyttöä tai sairauksia, jotka toimivat tilapäisenä esteenä työelämään osallistumiselle. Tällöin voidaan turvautua kuntouttavaan työtoimintaan tai erilaisiin sosiaalisen kuntoutuksen muotoihin. Osalla asiakkaista voi olla jokin sellainen sairaus tai tilanne, joka estää heidän osallistumistaan täysipäiväisesti työmarkkinoille, eli he ovat osatyökykyisiä. On myös olemassa sellaisia sosiaalipalveluiden piirissä olevia asiakkaita, joiden kohdalla työelämään siirtyminen ei ole realistinen vaihtoehto esimerkiksi terveydellisistä syistä johtuen.

Sosiaalityön asemaa on pidetty jokseenkin epäselvänä suhteessa valtiollisen työllisyyspolitiikan tavoitteisiin. On pohdittu mitä sosiaalityöntekijän rooliin pitäisi sisältyä

osana työllisyyspalveluita ja miten se sopii yhteen sosiaalityön omien eettisten ja tiedollisten periaatteiden, sekä muiden viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön kanssa. Tähän kysymykseen vastatakseen, olisi tärkeätä pystyä määrittelemään ja rajaamaan aikuissosiaalityön kuva tarkemmin. Sosiaalityön tehtäviksi voidaan laskea selviytymisen tukeminen arjessa, verkostotyö, palveluohjaus sekä työkyvyn vahvistaminen. Työvoimapolitiikan roolin korostuessa sosiaalityössä, on riskeiksi nähty, että se osa porukasta, jolla on suurimmat vaikeudet työelämässä pärjäämiselle, uhkaa jäädä toisen luokan palveluiden varaan tai tippua niistä kokonaan pois. Työttömyyteen liitetään yhteiskunnallisessa keskustelussa myös helposti työttömiä syyllistäviä piirteitä ja laajemmat ja monimutkaisemmat rakenteelliset tekijät, kuten paikallisten työmarkkinoiden luonne, työpaikkojen sijainti ja kannustimet jätetään helposti huomiotta. Haasteelliseksi on koettu myös aktivoivien toimien vaikuttavuuden arviointi. (Kananoja ym. 2011, 217.)

## Sosiaalinen kuntoutus ja muita viimeaikaisimpia suuntauksia

Työttömyys on yksi aikuissosiaalityöhön keskeisesti liittyvä piirre. Varsinkin pitkittyessään työttömyys tuo mukanaan helposti myös muita haittavaikutuksia, kuten köyhyyttä<sup>1</sup> ja muuta osattomuutta. Samalla työttömyys myös usein linkittyy muihin ongelmiin kuten sairauksiin sekä mielenterveys- ja päihdeongelmiin, jonka seurauksena ongelmat myös usein kasautuvat<sup>2</sup>. On kuitenkin tärkeätä huomioida, ettei aikuissosiaalityö pelkisty yksinomaan varattomiin, vaan yhtä lailla työssäkäyvät ja hyvin toimeentulevat voivat kohdata haastavia ja yllättäviä tilanteita, kuten väkivaltaa, sairauksia tai läheisen kuoleman. Viimeaikaisimpia teemoja aikuissosiaalityössä ovat olleet taloudellinen sosiaalityö sekä sosiaalihuoltolain mukanaan tuoma sosiaalinen kuntoutus.

Suomessa käydyssä keskustelussa kuntoutus on määritelty ja jaoteltu lääkinnälliseen, ammatilliseen, kasvatukselliseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen. Perinteisesti kuntoutuksen käsite on liittynyt pääasiassa vamman tai sairauden hoitoon. Sosiaalityön puolella sosiaalinen

---

<sup>1</sup> Suomalaisesta köyhyydestä löytyy useita tutkimuksia sosiaalityön ja sosiaalityöiden piiristä. Näitä ovat esim. *Köyhä byrokratian rattaissa* (Roivainen ym. 2011), ”Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta” (Saikkonen ym. 2015), *Kohtaako sosiaalityö köyhyyden* (Forssén ym. 2017), ”Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus” (Kuivalainen & Sallila 2013), ”Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhyyden syistä Pohjoismaissa.” (Blomberg ym.2010), *Huono-osaiset - Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla* (Saari 2015) sekä Sosiaaliturvariippuvuus sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa (Saari 2017).

<sup>2</sup> Kotimaisten ja kansainvälisten tutkimusten mukaan työttömillä menee keskimääräistä huonommin monella elämän osa-alueella (Esim. Bartley ym. 2006; Heponiemi ym. 2008).

kuntoutus on puolestaan yhdistetty pääasiassa vammaispalveluihin ja päihdehuoltoon. Yhdeksänkymmentäluvulta lähtien kuntoutus on ymmärretty jo laajemmin psyykkisen ja fyysisen vajaakuntoisuuden lisäksi toiminnaksi, joka huomioi työttömyyden seurausilmiöt sekä sosiaalisen syrjäytymisen. (Kananaja ym. 2011, 218–219; Liukko 2006.)

Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014 § 7) sosiaalisesta kuntoutuksesta sanotaan seuraavalla tavalla:

”Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseseen kuntoutukseen kuuluu:

- 1) sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen;
- 2) kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen;
- 3) valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan;
- 4) ryhmätoiminta ja tuki sosiaaliin vuorovaikutussuhteisiin;
- 5) muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä.”

Sosiaalisesta kuntoutuksesta tai kuntouttavasta sosiaalityöstä on puhuttu pitkään myös sosiaalityön sisällä, mutta ei ole kuitenkaan itsestään selvää, mitä termeillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Joskus se voi tarkoittaa kuntouttavaa työtoimintaa tai sitä voidaan järjestää kuntouttavan työtoiminnan nimen alla. Jossain määrin epäselvää on myös se, mitä uutta se tuo käytännön sosiaalityöhön ja mitkä jo olemassa olevat toimintatavat ymmärretään kuuluviksi sosiaalisen kuntoutuksen alle. Ehkä sosiaalityössä olisikin syytä ymmärtää sosiaalinen kuntoutus yksittäistä työmenetelmää laajemmaksi suuntaukseksi, jossa hyödynnetään monialaista ja verkostoituvaa työtapaa. Olennaista on myös se, että se mahdollistaa huomion kiinnittämisen yksilön ylittäviin sosiaaliin ja rakenteellisiin tekijöihin, sen sijaan että ongelmia pyrittäisiin ratkomaan yksilöön liittyvien ongelmien kautta. Sosiaalisen kuntoutuksen käytännöt ovat vaihdelleet myös kuntien välillä. (Karjalainen 2016, 133; Karjalainen 2017, 254–259; Lindh, Härkäpää & Kostamo-Pääkkö 2018, 7–10.)

Rakenteellinen sosiaalityö tarkoittaa käytäntöä, jossa jotain sosiaalityön kohtaamaa ilmiötä tarkastellaan yksilöä tai perhettä laajemmalla, kuten järjestelmällisellä yhteiskunnallisella tai globaalilla tasolla. Rakenteellista sosiaalityötä on kuvattu oikeudenmukaisuutta edistäväksi, kriittiseksi, ennaltaehkäiseväksi ja kansalaisten osallisuutta edistäväksi. Tarkoituksena on, ettei sosiaalityön toimintaympäristöä ja käytäntöjä oteta valmiiksi annettuna, vaan sitä pyritään muuttamaan oikeudenmukaisempaan ja toimivampaan suuntaan. Tämä voi tapahtua tuomalla esiin mekanismeja, jotka tuottavat yksilötason ongelmia tai toimivat esteenä niiden ratkaisemiseksi. Rakenteellisen sosiaalityön käytäntöä vahvistettiin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014 § 7), yhdeksi sosiaalityön toiminta-alueeksi ja se on yksi erikoissosiaalityön suuntausvaihtoehto (Sosnet-yliopistoverkosto). Toistaiseksi rakenteellinen sosiaalityö ei ole saavuttanut käytännön työssä kovinkaan vahvaa asemaa. (Juhila 2018, 244–245.)

Sosiaalityössä köyhyyteen, talouteen ja toimeentuloon liittyvät asiat ovat usein vahvasti läsnä asiakastyöskentelyssä. Viime aikoina tätä sosiaalityön osa-aluetta on lähestytty taloudellisen sosiaalityön käsitteen kautta. Tarkoituksena on kehittää uusia talousneuvonnan ja -ohjauksen toimintamalleja eri sosiaalityön kohderyhmille (ks. Viitasalo 2018; Karjalainen 2019, 63–64, Zechner & Karjalainen & Viitasalo 2019).

### 2.3 Toimeentulotuen perusosan Kela-siirto 2017

Toimeentulotuesta on keskusteltu paljon sen synnystä lähtien ja sillä on ollut merkittävä rooli 2000-luvun sosiaalityössä. Vuonna 2017 tapahtui suuri ja periaatteellinen muutos sosiaaliturvajärjestelmässä toimeentulotuen perusosan siirtyessä Kelan hoidettavaksi. Sillä katsottiin olevan suuri vaikutus myös kuntien sosiaalityöhön. Kuntien hoidettavaksi jäi edelleen ehkäisevä- ja täydentävä toimeentulotuki, jotka on katsottu kuuluvan oleellisiksi sosiaalityön välineiksi (Näätänen & Londén 2018, 43; Kivipelto ym. 2019, 13).

Toimeentulotukiudistuksen tarkastelu on perustulouudistuksen kannalta tärkeätä, sillä se auttaa hyvin hahmottamaan nykyisen mallin hyviä ja huonoja puolia. Tämä edelleen auttaa parantamaan käsitystä siitä, minkälaisia uhkakuvia ja mahdollisuuksia iso rakenteellinen muutos, kuten perustulo voisi tuoda tullessaan.

## Toimeentulotuki kunnissa ennen Kela-siirtoa

Toimeentulotuki sai alkunsa vuonna 1984, jolloin se korvasi aiemmin kuntien huoltoapuna tunnetun etuuden. Siitä tuli kansalaisten subjektiivinen oikeus, jolloin se kuului kaikille, joiden tulot eivät muuten riittäneet välttämättömiin menoihin. Tässä vaiheessa toimeentulotuelle määrättiin yhtenäinen perustaso koko maassa. Samalla paikallisten sosiaaliviranomaisten toimintaa ohjeistettiin yhteisillä säännöksillä. Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, jolla katetaan jokapäiväisen elämän välttämättömät menot. Tarkoituksena on ollut, että toimeentulotuen taso olisi kaikissa kunnissa sama ja sitä saisi samoin perustein. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteutunut kovin hyvin, vaan sekä kuntien välillä, että sisällä on ollut käytössä vaihtelevia käytäntöjä ennen Kela-siirtoa. Siirron yhtenä tavoitteena onkin ollut yhdenvertaisuuden lisääminen. Toiseksi toimeentulotukiudistuksen tavoitteena on ollut myös toimeentulon alikäytön vähentäminen, poistamalla siitä leimaavia piirteitä, joita asiakkaat liittävät sosiaalitoimessa asiointiin. Kolmanneksi tavoitteeksi voidaan nostaa palveluiden suuntaaminen kohti yhden luokun periaatetta. (Blomgren et al. 2016, 41; Kela 2017a)

Tutkittaessa kuntien käytäntöjä toimeentulotukeen ja aikuissosiaalityöhön liittyen, on selvinnyt käytäntöjen olleet hyvin kirjavia. Tämä päti niin ohjaukseen, sosiaalityöntekijän juttusille pääsyn, tukien myöntämisen perusteiden ja hakemisen kuin muidenkin tekijöiden suhteen. Toisaalta viimesijaisissa etuuksissa ja palveluissa käytetään harkintaa, johon tarvitaan hyvää paikallistuntemusta. Ei ole siis mikään ihme, että kuntien käytännöt poikkeavat toisistaan. Toimeentulotuki on ollut keskeinen työväline ja se on vienyt paljon aikaa kunnallisessa sosiaalityössä. Kolmasosa sosiaalityöntekijöistä kertoo käyttäneensä yli 60 prosenttia työajastaan toimeentulotukeen liittyviin asioihin. On myös tärkeätä korostaa sitä, ettei taloudellisen tuen yksin nähdä riittävän, vaan sosiaalityössä tarvitaan myös muita toimia. (Blomgren et al. 2016, 4-25.) Pelkän toimeentulon ja taloudellisen tuen käyttöön on myös liitetty negatiivisia piirteitä ja sen on pahimmillaan nähty pitkittävän asiakassuhteita, sen sijaan että asiakkaan elämäntilanteessa pystyttäisiin saamaan aikaan myönteisiä muutoksia (Kivipelto & Blomgren & Karjalainen 2013; Saikkonen & Blomgren & Karjalainen & Kivipelto 2015).

Vuosien kuluessa viimesijaiseksi ja lyhytaikaiseksi tarkoitettusta toimeentulotuesta on tullut monelle ensisijainen ja pääasiallinen tulonlähde. Selkeä käänne tapahtui 1990-luvun laman

jälkeen. Toimeentulotuen saajien tuloköyhyys on lisääntynyt kahdenkymmenen viime vuoden aikana ja köyhyyttä vähentävä vaikutus on vähentynyt. Asiakaskuntaa kuvaa kasautunut huono-osaisuus ja moniongelmaisuus, sekä monet hyvinvoinnin puutteet. Sosiaalityön kannalta arvioituna useilla asiakkailla katsotaan olevan tarvetta taloudellisen tuen lisäksi myös muunlaiseen tukeen. Toimeentulotuki on hiljalleen siirtynyt sosiaalityöntekijöiltä etuusvalvojen hoidettavaksi. Toimeentulotukea itsessään taloudellisen tuen muotona ei pidetä kovinkaan tehokkaana työvälineenä ja siihen liittyvät kannustimet koetaan toimimattomiksi. Tästä huolimatta toimeentulotuella on nähty olevan merkitystä sosiaalityön välineenä erityisesti siitä syystä, että sitä kautta tavoitetaan asiakkaita ja voidaan tarvittaessa ohjata heitä heille paremmin sopivien palveluiden piiriin. (Kuivalainen 2013.)

## Kela-siirron vaikutuksia

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on herättänyt paljon keskustelua mediassa ja toimeentulotuen parissa työskentelevien henkilöiden keskuudessa. Kannanottoja on esitetty sekä puolesta että vastaan. Osa näistä liittyy siihen, miten siirto toteutettiin, osa taas pikemminkin uudistuksen sisältöön. Seuraavaksi aion lyhyesti tarkastella erityisesti sitä, miten sosiaalityön puolella uudistus on otettu vastaan. Tämän lisäksi pohdin, miten perustulo voisi vaikuttaa Kela-siirron jälkeen ilmaantuneisiin käytäntöihin sosiaalityöhön liittyen.

Aiemmin asiakas haki toimeentulotukea kunnalta joko kirjallisella tai sähköisellä hakemuksella ja asiakkaan oli mahdollista käydä henkilökohtaisesti keskustelemassa toimeentulotukihakemuksestaan kunnan sosiaaliviranomaisten kanssa. Toimeentulotuen hakemiset käytännöt vaihtelivat kuntien välillä. Toimeentulotuen perusosan siirryttyä Kelan käsiteltäväksi, tuli tuen sähköisestä hakemisesta kaikille mahdollista. Hakemukset käsitellään Kelan etuuskäsittelijöiden toimesta, joilla harvemmin on sosiaalialan tai sosiaalityön koulutusta. Uudistuksen taustalla oli käsitys siitä, että perustoimeentulotuen myöntämisen arvioitiin olevan laskennallinen tehtävä ja järjestelmän ajateltiin olevan asiakkaan ja järjestelmän kannalta yksinkertaisempi, jos toimeentuloa turvaavat etuudet haettaisiin samalta viranomaistaholta. Kuntien hoidettavaksi jäivät ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki. Ennen kuin asiakkaan on mahdollista hakea näitä tukia kunnalta, täytyy hänen hakea perustoimeentulotukea Kelasta. Uudistuksen jälkeen ne asiakkaat, joiden arvioitiin olevan sosiaalityön tarpeessa, ohjattiin Kelasta kuntiin eTotu-järjestelmän avulla. Samoin kuntiin alkoi lähteä automaattisia ilmoituksia pitkäaikaisista perustoimeentulotuen saajista.

Järjestelmä on yksisuuntainen, joten Kela ei saa tietoa siitä, onko asiakasta tavoitettu tai mihin suuntaan kunta on edennyt. (Kivipelto ym. 2019, 5–7.)

Vuoden 2018 sosiaaliturvabarometrin mukaan perustoimeentulotuen Kela-siirtoa pidetään oikeana ratkaisuna, joskin samalla tiedostetaan siihen liittyneen suuria ongelmia. Sosiaali- ja terveystoimintajohtajista 79 % piti perustoimeentulotuen siirtämistä Kelaan oikeana ratkaisuna. Sosiaalityöntekijöistä 60 % arvioi Kela-siirron olleen oikea päätös ja vastaavasti 40 % piti sitä vääränä ratkaisuna. Edelliseen vuoteen verrattuna sosiaalityöntekijöiden kannatus pieneni kymmenen prosenttiyksikköä. Ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen siirto Kelaan ei saa juuri kannatusta vastaajaryhmien keskuudessa. Erityisen kriittisiä sitä kohtaan ovat sosiaalityöntekijät ja Kelan toimihenkilöt. Johtotasolla asiaan suhtaudutaan hieman suopeammin. (Näätänen & Londén 2018, 40–47.)

Kela-siirtoa kohtaan esitetty kritiikki voidaan jakaa kahtia siihen, kuinka siirto toteutettiin sekä siihen mitä ongelmia nykyiseen systeemiin liittyy. Toisaalta vielä tässä vaiheessa on hankala antaa tyhjentävää vastausta siihen, mitkä ongelmista ovat uudistuksen syyt ja mitkä järjestelmän ominaisuuksia. Pitkän aikavälin vaikutuksista on hankala sanoa vielä tässä vaiheessa kovinkaan paljoa. Toimeentulotuen siirron suuresta kannatuksesta voidaan päätellä, että ongelmien nähdään olevan ratkaistavissa, tai että aiemmassa systeemissä oli myös epäkohtia.

Uudistuksessa on ollut sekä voittajia että häviäjiä. Sähköinen asiointi on helpottanut erityisesti niiden henkilöiden asiointia, jotka ovat pelkästään taloudellisen tuen tarpeessa ja joilla on hyvät edellytykset sähköiseen asiointiin. Omatoimisten ja hyvin pärjäävien asiakkaiden katsotaan hyötynneen uudistuksesta (Blomgren & Saikkonen 2018). Kela-siirron myönteisiksi vaikutuksiksi on katsottu asiakkaiden aseman yhdenvertaistuminen ja tasa-arvon lisääntyminen, nopeutunut päätöksenteko ja matalampi kynnys palveluiden hakemiselle (Näätänen & Londén 2018, 44). Toisaalta toisessa kyselyssä puolestaan kuntien välisten erojen katsottiin olevan edelleen suuria sen suhteen minkälaista palvelua ja tukea asiakkaat saivat. (Blomgren & Saikkonen 2018). Hyviksi puoliksi voidaan katsoa myös se, että Kelalla on isona valtakunnallisena toimijana mahdollisuus panostaa kuntia enemmän resursseja erilaisten tilastojen ja tutkimukseen tekemiseen.



Siirtymäajan ongelmiksi esitettiin, että siirto oli huonosti toteutettu, jonka seurauksena palvelut ruuhkautuivat pahoin. Epätietoutta oli paljon niin asiakkaiden kuin työntekijöiden keskuudessa. Kiire, liian alhaiseksi mitoitettu työntekijämäärä sekä puutteellinen ohjeistus aiheuttivat paljon virheellisiä päätöksiä. Asiakkaiden yksityiskohtainen tilanne jäi helposti kartoittamatta, eikä sosiaalityön roolia osattu ottaa toimeentulotukien päätöksenteossa riittävästi huomioon. (Näätänen & Londén 2018, 44–45.)

Erytynen huoli on noussut niiden ihmisten kohdalla, joiden katsotaan olevan sosiaalityön avun tarpeessa. Suureksi ongelmaksi koetaan heikosti toimiva yhteistyö Kelan ja kuntien välillä (Näätänen & Londén 2018, 40–47). Palveluun ohjautumisessa on myös puutteita, jonka seurauksena ongelmat ehtivät helposti kasaantua (Blomgren & Saikkonen 2018).

Nykyisen järjestelmän puitteissa sosiaalityöntekijät arvioivat sosiaalityön tarpeessa olevien ihmisten ohjautuvan huonosti sosiaalityön pariin, jonka lisäksi palveluihin ohjautuu paljon sellaisia ihmisiä, jotka sosiaalityöntekijöiden mukaan kuuluisivat perustoimeentulotuen piiriin. Vain 12 % sosiaalityöntekijöistä katsoo nykyisen käytännön toimivan hyvin. Kelan toimintaa arvostellaan liiallisesta mekaanisuudesta, joka ei jätä toimintaa yksilökohtaiselle harkinnalle. Erityisesti sosiaalityöntekijät arvostelevat Kelaa siitä, ettei siellä ole riittävästi sosiaalityön osaamista. Yhteistyö Kelan ja kunnan välillä toimi heikosti, eivätkä asiakkaan tiedot liiku hyvin kunnan ja Kelan välillä. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli sosiaalityöntekijöiden ajan vapauttaminen byrokraattisesta paperinpyörittelystä enemmän varsinaiseen sosiaalityöhön. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan pikemminkin päinvastoin. Asiakkaiden ohjaamiseen, hakemusten korjaamiseen ja asioiden selvittelyyn Kelan ja kunnan välillä kuluu sosiaalityöntekijöiltä aikaa keskimäärin yhtä paljon, kuin ennen siirtoakin. Lisäksi asiakkaita pallotellaan Kelan ja sosiaalitoimiston välillä. Erityisesti tämä kohdistuu sosiaalityön avun tarpeessa oleviin henkilöihin. (Näätänen & Londén 2018, 59–68.)

Kuten tästä luvusta käy hyvin selville, oli toimeentulotuen perusosan Kela-siirto varsin merkittävä tapahtuma sosiaalipalveluiden ja aikuissosiaalityön käytäntöjen kannalta. Se ei kuitenkaan muuttanut merkittävällä tavalla perusturvaan ja erityisesti toimeentulotukeen liittyviä isoja linjauksia, kuten vastikkeellisuutta, syyperusteisuutta ja kotitalouskohtaisuutta, toisin kuin perustulo tekisi.

Kela-siirron yhtenä tarkoituksena oli vapauttaa sosiaalityön resursseja toimeentulotukityöstä muuhun asiakastyöskentelyyn. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteutunut halutulla tavalla, vaan jossain tapauksissa toimeentulotukeen liittyvän työmäärän koettiin jopa lisääntyneen varsinkin sosiaalityön piirissä. Toisena siirron keskeisenä tavoitteena oli ohjata palveluita enemmän siihen suuntaan, että asiointi onnistuisi niin kutsutun yhden luukun periaatteen mukaan. Tämäkään tavoite ei toteutunut etenkin sosiaalityön asiakkaiden kanssa, vaan aikaa kului aiempaa enemmän asioiden selvittelyyn Kelan, kunnan ja asiakkaan välillä.

Perustulo tulisi toteutuessaan merkittävältä osin muuttamaan nykyisen sosiaalihuollon palvelujärjestelmän periaatteita. Tarveharkintaisuus saisi väistyä ei-tarveharkintaisuuden tieltä, työelämän ulkopuolella elämisestä tulisi helpompaa ja byrokratian määrä vähenisi. Kunnallisen aikuissosiaalityön kannalta tarkasteltuna tämä tarkoittaa sellaisten työmenetelmien uudelleen miettimistä, missä asiakasta pakon ja sanktioiden keinoin ohjataan tai motivoidaan toimimaan halutulla tavalla. Usein nämä käytännöt liittyvät erilaisiin aktivointitoimiin ja työttömien kanssa työskentelyyn. Toinen vaikutus aikuissosiaalityöhön tulee byrokratian vähentymisen kautta, kun toimeentulotuki ja siihen liittyvät tuen hakemisen käytännöt ja erilaisiin palveluihin ohjautuminen poistuvat. Edellä mainituista muutoksista aiheutuu eittämättä haasteita aikuissosiaalityölle, joskin samalle ne luovat tilaa ja mahdollisuuksia uusille toimintatavoille ja käytännöille. Jatkan näiden teemojen käsittelyä tarkemmin neljännessä luvussa. Saadaksemme kokonaistilanteesta ja mahdollisista tulevaisuuspoluista täsmällisemmän käsityksen, on sitä ennen tarpeen luoda katsaus suomalaiseen perustulokokeeseen ja siihen liittyvään keskusteluun.

### 3. Suomalainen perustulokoeasetelma

Päätettäessä perustulokokeilusta Sipilän hallitusohjelmassa 2015, ryhdyttiin valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan toimesta tutkimaan tarkemmin perustuloa ja sen testaamiseen liittyviä tekijöitä. Tältä pohjalta syntyi Olli Kankaan ja Ville-Veikko Pulkan toimittama monitieteellinen tutkimusraportti Ideasta kokeiluun: esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. (Kangas & Pulkka 2016, 14.) Tämän jälkeen tehtiin vielä loppuraportti Ideasta kokeiluihin: loppuraportti perustulon toteuttamisvaihtoehdoista, jonka tarkoituksena oli toimia vuonna 2017 alkaneen varsinainen perustulokokeilun pohjana, mutta joka aikataulullisista ja poliittisista syistä keskittyi lähinnä pohtimaan, miten koeasetelmaa

tulisi laajentaa luottavamman ja paremmin yleistettävissä olevan tiedon keräämiseksi (Kangas ym. 2016). Perustulokokeilu alkoi vuoden 2017 alusta ja se loppui 2018 lopussa. Alustavia tutkimustuloksia kokeesta saatiin 2019 keväällä ja lopullisia tuloksia saadaan odottaa vuoteen 2020.

### 3.1 Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista

#### Perustuloseelvityksen tausta

Perustulon tarkoituksena on sosiaaliturvan uudistaminen siten, että se vastaa paremmin työelämän muutoksiin kannustamalla enemmän työntekoon sekä yksinkertaistamalla monimutkaisena pidettyä palvelujärjestelmää, jonka katsotaan luovan tulo- kannustin- ja byrokratialoukkuja. Esiselvityksen pyrkimyksenä on tarjota tietoa erilaisista perustulomalleista ja pyrkiä löytämään konkreettisia vaihtoehtoja perustulokokeilulle. Selvityksessä tuodaan esille neljä erilaista perustulomallia. Puhtaassa perustulomallissa kaikille maksetaan samansuuruista tuloa henkilön tilanteesta tai tuloista riippumatta. Osittaisessa perustulossa perustulon rinnalla säilytettäisiin muita harkinnanvaraisia ja ansiosidonnaisia etuisuuksia. Kolmas malli on negatiivisen tuloveron malli. Neljänneksi tarkastellaan vaihtoehtoisia malleja perustulon testaamiseksi. (Kangas & Pulkka 2016, 189–190.)

Perustulokokeilun esiselvitys koostuu 14 eri luvusta. Niissä käsiteltiin Suomen perustulokokeilun taustaa, perustulon määrittelyä, ulkomailla tehtyjä perustulokokeita, suomalaista perustulokeskustelua, kannatuspohjaa, kannustinloukkuja, työvoiman tarjontaa ja työllisyyttä, oikeudellisia reunaehtoja, EU-lainsäädäntöä ja Suomen sosiaaliturvaa, perustulon vaikutusta kunnallisiin toimintoihin, perustuloa ja työvoimahallintoa, koeasetelmia, perustulomallien mikrosimulointia, perustulokokeilun alustaa sekä perustulomallien arviointia ja suosituksia. (Kangas & Pulkka 2016.)

Osa perustulokokeilun esiselvityksen luvuista keskittyy käsittelemään enemmän perustulokokeiluun liittyviä teknillisluonteisia kysymyksiä, kuten testaamisen eri tapoja ja mahdollisuuksia sekä testaamisen suhdetta lainsäädäntöön. Kun taas osa luvuista pitää sisällään oman tutkimuskysymykseni kannalta hyvinkin merkittäviä asioita, kuten perustulon

vaikutus kunnassa järjestettävien palveluiden tuottamiseen tulevaisuudessa. Ensin mainitut aihepiirit käsittelen hyvin pintapuolisesti, kun taas jälkimmäisiin perehdyn perusteellisemmin ja jatkan niiden käsittelyä tarkemmin myös tätä lukua seuraavissa luvuissa.

## Perustulon määritelmä

Määritelmällisesti perustulo takaa toimeentulon kahdessa eri merkityksessä. Ensinnäkin se määrittää tulojen pohjan, joiden alle kenenkään ei pitäisi olla, eikä sitä voida takaisinperiä. Toiseksi se mahdollistaa yksilöille lisätulojen hankkimisen mukaan lukien palkkatyöt ja mahdolliset julkisen sektorin tuet. Perustulo on siinä mielessä poikkeuksellinen poliittinen hanke, että se nauttii kannatusta sekä vihreiden että vasemmiston, kuin laitoikealla olevan libertaarin oikeiston keskuudessa. Perustulon puolesta on esitetty sekä aatteellisia että pragmaattisia argumentteja. Aatteellisissa näkemyksissä korostuvat sellaiset tekijät kuten oikeudenmukaisuus ja vapaus, kun taas pragmaattisissa lähtökohdissa on asetettu jokin tietty päämäärä kuten työllisyyden kasvu, joka sitten perustulon keinoin voitaisiin saavuttaa. Libertaareilla inspiraation lähteinä toimivat esimerkiksi yksilöiden valinnan vapautta ja vastuuta korostava ja valtion holhouksen vähentämisen puolesta argumentoiva Milton Friedman. Vasemmistolla puolestaan korostuu palkkatyön ikeestä ja köyhiä sortavista rakenteista vapautuminen. Perustuloa voidaan siis perustella sekä vapauteen, että kansalaisoikeuteen perustuvien argumenttien voimin. (De Wispelaere 2016, 6–11,41–42).

Perustuloa, perustulokokeilua ja suhdetta muihin tukijärjestelmiin pohdittaessa, joudutaan ottamaan kantaa ainakin kahdeksaan eri ulottuvuuteen. Ne ovat universaalisuus, henkilökohtaisuus, vastikkeellisuus, yhdenmukaisuus, ajoitus, jakokanavat, anteliaisuus ja rahoitus. Universaalisuuden määritelmän mukaan perustulo kuuluu lähtökohtaisesti kaikille. Perustulon katsotaan olevan myös henkilökohtaista, sen sijaan että sitä myönnettäisiin kotitalouskohtaisesti. Tällä hetkellä toimeentulotuki ja muut työttömyysetuudet ovat vahvasti vastikkeellisia tuen muotoja. Jos ei tee tiettyjä - pääasiallisesti työvoimapolitiittisesti painottuneita toimenpiteitä, seuraa siitä taloudellisia sanktioita. Tällä ajatellaan olevan käyttäytymistä ohjaavia motivaatiovaikutuksia. Perustulon myötä vastikkeellisuus poistuisi. Yhdenmukaisuudella viitataan siihen, pitäisikö kaikille maksettavan tuen olla universaalinen periaatteen mukaan samansuuruista. Tuen saajia on mahdollista jakaa eri ryhmiin esimerkiksi iän mukaan tai asuinpaikan perusteella. Luonnollisesti mitä enemmän eri ryhmiä koskevia erityiskäytäntöjä tehdään, sen helpommin perustulon idea vesittyy. Myös sillä on väliä,

milloin ja miten paljon tukea annetaan kerrallaan. Perustuloa ja koeasetelmaa suunniteltaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen teknisesti haastavaan kysymykseen, miten ja kenen toimesta taloudellinen etu maksetaan ihmisille. Perustulon määrä on myös kysymyksiä herättävä keskustelun aihe. Tulisiko sen olla niin iso, että se poistaa kaikki muut tuen tarpeet, kuten hyvinvointivaltion libertarista koulukuntaa edustavat kriitikot kuten Friedman on ehdottanut, vai tulisiko sen taso asettaa sellaiseksi, että on välttämätöntä säilyttää myös muita kenties harkinnanvaraisia tukia? Rahoitukseen liittyen on olemassa monenlaisia laskelmia siitä, kuinka perustulo voitaisiin rahoittaa kustannusneutraalisti tai mahdollisesti veroja korottamalla. Osa perustulon puolestapuhujista esittää perustulon rahoittavan itse itsensä sen dynaamisten vaikutusten myötä, jotka edistävät erityisesti köyhimpien asemaa. Koska näistä dynaamisista vaikutuksista on vaikea sanoa mitään varmaa, on perustuloa juuri tästä syystä oleellista testata ennen sen laajamittaista käyttöön ottoa. (De Wispelaere 2016, 33–42).

Eryteisesti aikuissosiaalityön kannalta vastikkeellisuudella on tässä yhteydessä keskeinen merkitys, sillä aikuissosiaalityöhön on pitkälti kuulunut viime aikoina erilaiset aktivoimisen muodot ja sitä kautta mahdollisuus vaikuttaa asiakkaiden toimintaan. Aktivointi on liittynyt kiinteäksi osaksi toimeentulotukea, sekä työttömien kanssa työskentelyä. Aktivointi ja sanktioiden käyttö ovat myös voimakkaasti jakaneet mielipiteitä sosiaalityöntekijöiden keskuudessa. Tämä on tärkeä teema aikuissosiaalityön tulevaisuuden pohtimisen kannalta ja jatkan sen käsittelyä edelleen luvussa 4. Myös sillä on suurta merkitystä, minkä suuruisiksi perustulon taso asetetaan ja minkälaiset viranomaispalvelut jäisivät käyttöön perustulon myötä.

## Katsaus ulkomaisiin perustulokokeisiin

Perustulokokeita on tehty monessa maassa monien eri kulttuurien piirissä, erilaisten koeasetelmien avulla 1970-luvulta lähtien. Niillä on testattu suoraan joko perustulon toimivuutta tai jonkin perustuloon keskeisesti liittyvää elementtiä.

Perustulokokeilujen uranuurtajana voidaan pitää Yhdysvalloissa vuosina 1968–1980 toteutettuja negatiivisen tuloveron kokeiluja. Kokeisiin osallistuminen oli vapaaehtoista ja koehenkilöt koostuivat erityisesti pienituloisista. Näissä kokeissa perustulon havaittiin vähentävän työntarjontaa ja pidentävän työttömyysjaksoja varsinkin naisten ja nuorten miesten keskuudessa. Osittain tämä selittynee sillä, ettei Yhdysvalloissa ollut tuolloin

käytössä äitiyspäivärahaa ja nuoret miehet puolestaan keskittyivät edistämään opintojaan sen sijaan, että olisivat lähteneet aiemmin töihin. (Forss & Kanerva & Kanninen 2016, 14–18.)

Yksi tunnetuimmista perustulokokeista on Kanadan Manitoban provinssissa vuosina 1974–1979 toteutettu perustulokoe. Hanke jäi osittain kesken ja kaatui poliittisiin ja akateemiseen erimielisyyksiin sekä taloudellisten resurssien puutteeseen. Myöhemmässä tutkimuksessa on havaittu Yhdysvaltojen kokeen tavoin nuorten keskittyvän enemmän opintoihin ja kokeeseen osallistuneiden fyysisen ja psyykkisen terveydentilan olevan verrokkiryhmää parempi. (Forss ym. 2016, 19.)

Länsimaiden lisäksi perustulo on testattu tai ollaan parhaillaan testaamassa köyhemmissä maissa. Esimerkiksi Intiassa useita kyliä koskeneessa kokeilussa osallistujilla annettiin mikrotukea. Kokeilun seurauksena lasten koulutukseen ja terveydenhuoltoon käytettiin aikaisempaa enemmän varoja. Myös naisten asema parantui heidän saatua omaa rahaa käyttöönsä, jolloin heillä oli enemmän sananvaltaa perheessä ja kyläyhteisössä. (Forss ym. 2016, 20–26.)

Pääasiallisesti koeasetelmissa on havaittu perustulon lisäävän osallistujien taloudellista turvallisuudentunnetta ja hyvinvointia. Yksikään näistä koeasetelmista ei ole kuitenkaan luonteeltaan sellainen, että se suoraan antaisi luotettavaa tietoa siihen liittyen, miten perustulo tulisi Suomen oloissa toimimaan ja minkälaisia dynaamisia vaikutuksia sillä olisi ihmisten käyttäytymiseen ja yhteiskuntaan ylipäätään. Aiemmissa koeasetelmissa osallistuminen on pääasiallisesti ollut vapaaehtoista, toisin kuin nyt Suomen kokeilussa. Nämä aiemmat koeasetelmat voivat tarjota kuitenkin hyödyllistä tietoa perustulon käyttäytymisvaikutuksista tietyissä konteksteissa, sekä tietoa niistä tekijöistä mihin perustulokokeen suunnittelussa olisi syytä kiinnittää huomiota. (Forss ym. 2016; Kangas & Pulkka 2016, 24–32.)

## Perustulokeskustelu Suomessa

Puoluekannasta riippumatta perustulo on herättänyt paljon kiinnostusta poliitikoiden keskuudessa. Sosiaalidemokraattien, perussuomalaisten, kristillisdemokraattien ja ruotsalaisen kansanpuolueen keskuudessa suhtautuminen on ollut kriittisempää, tosin myös näistä puolueista löytyy perustulon puolestapuhujia. Muiden puolueiden puolelta on tullut enemmän positiivisia kannanottoja perustulon puolesta. Polttoainetta perustulon kannatus ja

siihen liittyvä keskustelu sai yhdeksänkymmentäluvulta alkaneesta ennätyskorkeasta työttömyydestä. Työllisyyden ja talouden kohentuminen 2000-luvun alkupuoliskolla aiheutti perustulokeskustelun hiipumisen. Ennusteet digitalisaation vaikutuksista työmarkkinoille ovat osaltaan nostaneet perustuloa myös uudestaan poliittisen päätöksenteon keskiöön. Usein perustuloon liittyvän keskustelun yhteydessä on myös nähty tarpeelliseksi työn käsitteen uudelleenmäärittely. (Perkiö 2016a, Kangas & Pulkka 2016, 42–44.)

Vuoden 2011 eduskuntavaalien yhteydessä puhjenneen perustulokeskustelun myötä perustettiin komitea suunnittelemaan suurta sosiaaliturvauudistusta. Sata-komitean tavoitteeksi asetettiin reformin suunnittelu, joka lisäisi sosiaaliturvan kannustavuutta, vähentäisi köyhyyttä, takaisi riittävän toimeentulon kaikissa elämäntilanteissa sekä yksinkertaistaisi järjestelmää. Tavoiteltavaan päämäärään sisältyi monia perustuloon liitettyjä ominaisuuksia, lukuun ottamatta keskeistä vastikkeettomuuden periaatetta. Työ ja sosiaaliturva haluttiin pitää edelleen tiukasti yhteydessä toisiinsa. Perustulon päämäärinä on nähty sekä sosiaalipoliittisiin periaatteisiin, että työmarkkinoiden toimintaan vaikuttaminen. Tasasuuruisen yleistulon on nähty tarjoavan yhdenvertaisemman kohtelun erilaisissa elämäntilanteissa oleville ja sen nähdään mahdollistavan joustavan liikkumisen eri elämäntilanteiden kuten opiskelun, työn, osa-aikatyön ja perhe-elämän välillä. Perustuloa kohtaan on esitetty myös kritiikkiä niin oikeiston kuin vasemmiston puolelta. Oikean laidan vastustajat vetoavat pääsääntöisesti perustulon tuomiin suuriin kustannuksiin sekä työmoraalia heikentävään vaikutukseen ja puheissa paheksutaan erityisesti mahdollisuutta heittäytyä vapaamatkustajiksi. Vasemmalla erityisesti ammattiyhdistysliikkeen puolella perustulon pelätään johtavan matalapalkkatyön lisääntymiseen ja työmarkkinoiden polarisaatioon. Monille poliittisille argumenteille ei löydy tieteellistä näyttöä puolesta tai vastaan. Seuraavaan listaan on koottu keskeisiä teesejä perustulon puolesta ja sitä vastaan:

”PUOLESTA:

- Poistaisi sosiaaliturvan loukkuja
- Yksinkertaistaisi ja selkiyttäisi järjestelmää
- Tekisi satunnaisen työnteon aina kannattavaksi
- Poistaisi sosiaaliturvan väliinputoamisongelmia
- Vähentäisi köyhyyttä
- Tukisi ihmisten omia elämänvalintoja
- Mahdollistaisi joustavan liikkumisen eri elämäntilanteiden välillä

- Parantaisi pienituloisten mahdollisuuksia neuvotella omista työehdoistaan
- Poistaisi sosiaaliturvasta sen nöyryyttäviä ja kontrolloivia ominaisuuksia
- Mahdollistaisi työajan ja työnteon tapojen muokkaamisen oman elämäntilanteen ja kiinnostuksen mukaan
- Mahdollistaisi kieltäytymisen epätyytyttävästä työstä
- Tukisi mahdollisuuksia pienyrittämiseen ja itsensä työllistämiseen, sekä sellaiseen luovaan työhön ja aktiivisuuteen josta ei saa suurta rahallista

#### VASTAAN:

- Olisi joko liian kallis toteuttaa (korkea perustulo) tai riittämätön korvaamaan syyperustaista sosiaaliturvaa (matala perustulo)
- Heikentäisi työnteon kannusteita ja antaisi mahdollisuuden elää toisten kustannuksella
- Jakaisi rahaa myös niille, jotka eivät sitä tarvitse
- Vakiinnuttaisi pätkätyöt ja edistäisi työehtosopimusten heikennyksiä (ay-liike)
- Vaatisi liian korkeat marginaaliverot ja heikentäisi siten työnteon kannusteita
- Polarisoi yhteiskunnan niihin, jotka kykenevät elämään työllään ja niihin, jotka eivät
- Jättäisi apua tarvitsevat selviytymään omillaan ja edistäisi nuorten syrjäytymistä
- Kaikille maksettava tasasuuruinen summa ei huomioisi yksilöllisiä tarpeita
- Heikentäisi naisten työmarkkina-asemaa, koska naiset jäisivät miehiä todennäköisemmin hoitamaan lapsia kotona perustulolla” (Perkiö 2016a, Kangas & Pulkka 2016, 43–48.)

Kuten perustulon puolesta esitetyistä väitteistä voidaan huomata, sopivat ne pääsääntöisesti hyvin yhteen ja ovat omiaan edistämään niitä tavoitteita, joihin myös useimmiten sosiaalityön avulla pyritään. Toisaalta perustuloa vastaan esitetyissä väitteissä korostuvat tarveharkintaisuuden ja yksilöllisten tarpeiden huomiotta jättäminen, jotka myös ovat kuuluneet kiinteäksi osaksi sosiaalityön käytäntöjä. Poliittisista tekijöistä johtuen kovin kallista mallia olisi myös vaikea toteuttaa. Koska tieteellistä tietoa perustulon käyttäytymisvaikutuksista tai lopullisista kustannuksista ei toistaiseksi ole saatavilla, on perustulon kokeilu tarpeen ja perusteltua.



Pääasiallisesti perustulon ajatellaan korvaavan erilaisia vähimmäissosiaaliturvan muotoja, joita voivat olla esimerkiksi työmarkkinatuen perusosa, toimeentulotuki ja opintoraha. Yleensä suomalaisessa keskustelussa asumistuki on säilytetty perustulosta erillisenä tuen muotona, myös se olisi mahdollista sisällyttää perustuloon mukaan. Perustulosta puhuttaessa käytetään käsitettä kuvaamaan hyvinkin toisistaan poikkeavia malleja sosiaaliturvan uudistamiseksi, joista osa on vain perustulon kaltaisia ja osa täydellisempiä perustulon malleja. Nämä mallit vaihtelevat muun muassa sen mukaan mitä ryhmiä niihin sisältyy, kuinka suuria etuudet ovat ja kuinka paljon harkinnanvaraisuutta niihin sisältyy. Perustulomallien tavoitteina ovat useimmiten olleet sosiaaliturvajärjestelmän selkiyttäminen ja byrokratian vähentäminen, sosiaaliturvan aukkojen paikkaaminen, tuen tarpeessa olevien tasapuolisempi kohtelu, köyhyyden vähentäminen sekä kansalaisten omavastuun ja itsemääräämisoikeuden laajentaminen. Perustulomallista riippuen edellä esitettyjen tavoitteiden painoarvot saattavat olla eri osa-alueilla. Jossain malleissa tavoitteena on keskeisellä sijalla erityisesti työntarjonnan lisääminen työn tekemisen kannustimia parantamalla, toisissa malleissa puolestaan tavoitteet ovat voineet olla päinvastaisia, eli työn tarjonnan vähentäminen ja työnteolle vaihtoehtoisten aktiviteettien sosiaalisen hyväksyttävyyden edistäminen. (Kangas & Pulkka 2016, 43–52; Perkiö 2016a.)

Suomalaiseen perustulokeskusteluun näyttää liittyvän kaksi hyvin vahvaa teemaa, jotka ovat työmarkkinapolitiikka ja sosiaalipolitiikka. Nämä kummatkin tekijät vaikuttavat vahvasti nykyisiin aikuissosiaalityön käytäntöihin, kuten edellisestä luvusta kävi hyvin ilmi. Perustulo voidaan toteuttaa monella tapaa ja toteutustavasta riippuen sillä voi olla erilaisia vaikutuksia sosiaalityön käytäntöihin tulevaisuudessa.

## Perustulon kannatuspohja

Perustulolla ja negatiivisella tuloverolla on todettu useammissa tutkimuksissa olevan laaja kannatuspohja kansalaisten sekä monien poliittisten ja sosiaaliekonomisten ryhmien keskuudessa. Vuosina 2002 ja 2015 tehdyissä kyselyissä negatiivista tuloveroa tai perustuloa pitää melko tai erittäin hyvänä ajatuksena noin seitsemän kymmenestä kyselyyn vastaajista (Kangas & Pulkka 2016, 54–60.)

Myönteisintä perustuloon suhtautuminen on ollut vasemmistoliittoa ja vihreitä äänestäneiden keskuudessa. Kielteisemmin perustuloon ovat suhtautuneet kokoomusta,

kristillidemokraatteja ja keskustaa äänestäneet vastaajat, joskin heistäkin enemmistö kannattaa perustuloa jossain muodossa. Sosiaaliekonomista ryhmistä kielteisemmin perustuloon suhtautuvat yrittäjät, joista heistäkin yli puolet kannattaa sitä. Kyselyä tehtäessä ja sen tuloksia tulkittaessa on syytä kiinnittää huomiota myös niihin reunatekijöihin ja siihen kieleen, jota käytetään. Esimerkiksi kysyttäessä kantaa perustulon yhteydessä ja reunustamalla se kohonneella veroprosentilla, on perustulon kannatus tällöin heikompaa. (Kangas & Pulkka 2016, 54–60.)

## Kannustinloukut, työvoiman tarjonta ja työllisyys

Kannustavuudesta ja kannustinloukuista puhuttaessa on syytä kiinnittää huomiota niiden moniin eri merkityksiin eri yhteyksissä. Aiemmin 1980-luvulla perustulosta tai kansalaispalkasta puhuttaessa se nähtiin ratkaisuksi jälkiteollisen yhteiskunnan työttömyysongelmaan. Silloin perustulo nähtiin mielekkäänä yhteiskunnallisena osallistumisen ja itsensä toteuttamisen välineenä. Sittemmin perustulo on alkanut näyttäytyä enemmän keinona lisätä työntekoa parantamalla työnteon kannustimia, tarjoamalla parempaa toimeentuloturvaa työmarkkinoiden ulkopuolella oleville ja epäsäännöllisissä työsuhteissa työskenteleville sekä kannustamalla pienimuotoiseen yrittäjyyteen. Keskustelun ytimessä on ajatus siitä, että huonot taloudelliset kannustimet vähentävät ihmisten työntekoa. (Kangas & Pulkka 2016, 60.)

Kannustinloukuista puhuttaessa puhutaan yleensä kolmenlaisista loukuista, jotka ovat tuloloukku, työttömyysloukku ja byrokratialoukku. Tuloloukusta on kyse sellaisissa tilanteissa, joissa ihmisten nettotulot eivät juuri kasva työnteosta riippumatta. Pahimmassa tapauksessa ne voivat jopa laskea. Työttömyysloukusta puhutaan silloin, kun työllistyminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Työttömyysturvan osalta tähän saatiin pieni korjaus vuonna 2016 tehdyn työtulovähennyksen merkittävän korotuksen vuoksi, jonka myötä työtä voi tehdä 300 euron edestä kuukaudesta, ilman että sillä on vaikutusta työmarkkinatuen määrään. Byrokratialoukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa sosiaaliturvan monimutkaisuus ja sen aiheuttama epätietoisuus työansioden vaikutuksista saatuihin sosiaalietuuksiin ja toimeentuloon eivät kannusta vastaanottamaan edes lyhytaikaisia töitä. Yksilölle saattaa olla huomattavan hankalaa arvioida tehdyn työn kannattavuutta tilanteessa, jossa tulot koostuvat monesta eri etuudesta, eikä etukäteen ole saatavilla päätöksiä siitä, miten toimenpiteet, kuten työskentely, vaikuttavat tukien määrään. Toisaalta myöskään perustulo ei välttämättä kaikissa

tilanteissa pysty purkamaan taloudellisia kannustinloukkuja merkittävästi, kuten näemme myöhemmin tässä luvussa puhuttaessa mallinnuksesta. Byrokratialoukkuja ja tuen viiveitä perustulo sen sijaan voi vähentää merkittävästi ja näin tehdä ihmisen tilanteesta ennustettavampaa ja turvallisempaa poistamalla epävarmuutta toimeentulon suhteen. Tällä voidaan nähdä olevan todennäköisesti positiivinen vaikutus työmarkkinakäyttäytymiseen. Kannustinloukkuja aiheuttavat nykyjärjestelmässä erityisesti asumistuki, toimeentulotuki sekä ansiosidonnainen työttömyysturva. (Kangas & Pulkka 2016, 60–65.)

Työllisyyspolitiikassa kannustinloukkujen purkamista on pidetty tärkeänä päämääränä 1990-luvun laman jälkeen ja sillä pyritään aikaansaamaan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tämän seurauksena työttömien perusturvan taso on heikennyt suhteessa työllisten ostovoimaan, kesto on lyhentynyt, tarveharkintaa on kiristetty ja tukiin liitettyjä velvoitteita on lisätty. Samalla työttömien aktivointitoimenpiteitä on kehitetty tarkoituksena työllisyyden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Ekonometristen tutkimusten mukaan työvoiman tarjontaa voidaan lisätä niin kutsutuilla motivaatio- ja uhkavaikutuksilla, joten työttömyysturvaan on liitetty sanktioita. Kannustavuuden ja eriarvoisuuden suhde on helposti ristiriitainen. Sosiaaliturvan vähimmäistasoa alentamalla saataisiin kaunisteltua kannustinmittareita. Tästä olisi seurauksena köyhyyden lisääntyminen ja toimeentulovaikeuksien pahentuminen pienituloisilla väestöryhmillä, ilman että sillä olisi välttämättä mitään vaikutuksia työllisyyteen. (Kangas & Pulkka 2016, 63–65.)

Käsitykset työstä eivät pelkisty pelkästään rahaan. Työ on tärkeä arvo yhteiskunnassa, joka tuo mukanaan rahan lisäksi myös sosiaalista osallisuutta ja identiteettiä. Työllä on suuri merkitys suomalaisten keskuudessa, mistä syystä ei ole syytä olettaa, että taloudelliset seikat yksinomaan vaikuttaisivat töihin hakeutumiseen (Pyöriä & Ojala 2016). Työttömien työmotivaatiossa ei olekaan nähty olevan ongelmia (Ervasti 2003).

## Oikeudelliset reunaehdot ja EU-lainsäädäntö

Perustuloon liittyy politiikan, talouden ja arvojen lisäksi myös lainsäädännöllisiä tekijöitä. Erityisesti koasetelmaa suunniteltaessa on syytä kiinnittää huomiota moniin erilaisiin lainsäädännöllisiin reunaehtoihin, jotka asettavat rajoitteita sille, mitä voidaan tehdä ja mitä kaikkea tulee suunnittelussa ottaa huomioon. Nämä tekijät liittyvät perustuslaissa määriteltyihin perusoikeuksiin, joiden piiriin voidaan laskea esimerkiksi vähimmäisturva,

yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto. Kansainväliset sopimukset, kuten ihmisoikeussopimus sekä EU:n yhteiset säännöt on syytä ottaa myös huomioon perustulokokeilua suunniteltaessa. (Tuovinen 2017; Kangas & Pulkka 2016, 76–115.)

## Kunnat ja perustulo

Kuntaliiton selvityksessä tarkasteltiin perustuloa ja perustulokokeilua kunnan näkökulmasta käsin. Perustulolla tai perustulokokeilulla todettiin olevan merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen ja rahoituspohjaan sekä kuntien palvelujärjestelmään. (Vogt ym. 2016, 4–5.)

Perustuloa ja perustulokokeilua pohdittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, korvaako perustulo jonkin etuuden joko täysin, osittain vai maksetaanko etuus perustulon päälle. Esimerkiksi toimeentulotuki voi piilottaa tai estää kokeen tosiasialliset vaikutukset, ellei sen vaikutuksia oteta suunnitteluvaiheessa huomioon. On myös huomioitava, ettei perustulo välttämättä suhteellisen korkeallekaan asetettuna poista säännöllistä toimeentulotuen tarvetta. Tämä johtuu asumisen tukien tason jälkeenjääneisyydestä ja toimeentulotuen kattavuudesta. Perustoimeentulotuen kokonaisuuteen sisältyy muun muassa täysimääräisinä hyväksyttävien kohtuullisten suuruisten asumismenojen lisäksi vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, sähkö ja kotivakuutuslasku, matkakulut työhön sekä etävanhemmalta lapsen tapaamisesta aiheutuvat kulut. Tämän lisäksi on olemassa paljon muita ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen muotoja, joiden tarkkaa määrää on laskelmissa vaikea ottaa huomioon ja jotka voivat jossain tilanteissa nousta satoihin euroihin kuukaudessa. Oma kysymyksensä on myös se, miten lapsilisät ja lapsiperheiden tuet ja niiden vaikutukset huomioidaan perustulolaskelmissa. Jossain tilanteissa tämä saattaa aiheuttaa toimeentulotuen piiriin ajautumisen. Kysymys on siinä mielessä merkittävä, että esimerkiksi vuoden 2014 tilastojen mukaan noin 21 % toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli yhden tai kahden huoltajan lapsiperheitä painottuen yksinhuoltajakotitalouksiin. Perustulon on yleisesti ottaen katsottu säästävän menoja byrokratiaa vähentämällä. Kuten edellä huomasimme, ei korkeallakaan asetetulla perustulon tasolla päästä erilaisista täydentävistä tulonsiirroista kokonaan eroon. Toimeentulotuen kattavuudesta ja siihen liittyvistä kannustinongelmista johtuen valittavassa perustulokokeilumallissa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota perustulon ja toimeentulotuen yhteyteen. Muuten voi käydä niin, että toimeentulotuki peittää alleen tai piilottaa kokeen vaikuttavuuden. (Kangas & Pulkka 2016; 128–129, 142; Vogt ym. 2016, 20–32.)

Sosiaalitoimen piiristä on paljon asiakkaita, joilla on vaikeuksia talouden hallinnassaan. Näiden henkilöiden itsenäistä selviytymistä tuetaan muun muassa huolehtimalla vuokranmaksusta ja sähkölaskusta. Jos perustulon taso asetetaan sellaiselle tasolle, että siihen sisältyy asumisen kulut, tulisi asiakkaiden itse huolehtia asumisen kustannuksista. Tästä saattaisi seurata ongelmia asumisen turvaamisen kanssa. (Kangas & Pulkka 2016, 129; Vogt ym. 2016.)

Perustuslain (731/1999 §18) mukaan julkisella vallalla on vastuu kansalaisten työllisyyden edistämisestä ja työttömyyden ehkäisystä. Päävastuu on valtiolla, joskin kunnilla on myös osavastuu ja kunnat ovat keskeisiä TE-hallinnon yhteistyökumppaneita. Kunnan järjestämistä vastuulle kuuluu myös sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetty asetus kuntouttavasta työtoiminnasta. Perustulolla on todennäköisesti ensisijaisia vaikutuksia kunnan työllisyyspalveluihin nimenomaan pitkäaikaistyöttömien kohdalla, joihin ohjautuminen tapahtuu tällä hetkellä pääasiallisesti työmarkkinatuen maksupäivän mukaan. (Kangas & Pulkka 2016; 132–133, 136)

Sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) liittyen on syytä nostaa tarkastelun kohteeksi asioita, joihin perustuloa suunniteltaessa tulisi kiinnittää huomiota. Tässä yhteydessä kuntaliiton selvityksessä korostettiin pelkästään mahdollisia negatiivisia seurauksia, että niihin osattaisiin uudistusta ja kokeilua tehtäessä vastata. Ensimmäinen perustulon haastama asia nykyisessä mallissa on palveluihin ohjautuminen ja neuvonta. Perinteisesti nämä ovat kulkeneet käsi kädessä taloudellisten tukimuotojen kuten toimeentulotuen kanssa. Palveluiden pariin on ohjaututtu ja neuvontaa on saatu samassa yhteydessä kuin on haettu taloudellista tukea. Toiseksi huomion keskuuteen nousee rakenteellinen sosiaalityö, jonka alle kuuluu tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista, yhteyskunnallisista yhteyksistä sekä tavoitteelliset toimet ja toimenpide-ehdotukset sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi ja ehkäisemiseksi. Kolmanneksi nousee esille, kuinka asiakkaita motivoidaan, jos erilaiset pakkokeinot ja karenssit poistuvat käytöstä. Neljänneksi tarkastellaan suhdetta kiireelliseen tukeen. Perustulolla tai perustulokokeilulla ei pitäisi olla siihen vaikutuksia. Tosin perustulo voi lisätä kiireellisen tuen tarvetta, jos palveluiden ja tuen piirissä ei olla perustulon myötä samoin kuin nykyään, jolloin ongelmat voivat ehtiä kasautua ja tulevat esille vasta kriisiytymisen myötä. Viidenneksi tulisi miettiä asiakkuuden alkamiseen liittyviä tekijöitä. Pääasiassa asiakkaaksi ohjaututaan oman hakemuksen perusteella. Tämän lisäksi sosiaalihuoltolaki korostaa asiakkaiden tilanteeseen puuttumista ja avun tarjoamista eri viranomaisen toiminnassa.

Asiakkaan hakiessaan taloudellista tukea, voidaan kartoittaa myös asiakkaan muita mahdollisia sosiaalipalvelun tarpeita. Perustulon myötä tämä asiakkaaksi palveluihin ohjautumisen kanava saattaa hävitä. Kuudenneksi perustulo vaikuttaa siihen, miten aikuissosiaalityöhön ohjaututaan. Perinteisesti aikuissosiaalityöllä ja toimeentulotuella on ollut vahva yhteys. Tässä suhteessa tapahtui jo ensimmäinen suuri murros toimeentulotuen siirryttyä Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alusta. Tämän seurauksena kunnat ovat joutuneet väistämättä uudelleen miettimään sitä, miten työtä tulevaisuudessa organisoidaan, miten aikuissosiaalityön kohdehenkilöt löydetään ja kuinka heidän palvelutarpeensa saadaan arvioitua. Perustulon taso tulee vaikuttamaan siihen, tulevatko asiakkaat ohjautumaan palveluihin yhtä lailla kuin aikaisemminkin, vai jääkö palvelutarpeen arviointi ja yhteydenoton pyyntö heidän omalle kontolleen. Kunnille jäisi todennäköisesti edelleen vastattavaksi täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, joten sitä kautta ohjautumista aikuissosiaalityön asiakkaiksi tapahtuisi edelleen. (Vogt ym. 2016, 33–54, 58–60; Kangas & Pulkka 2016, 136–139.)

Edellä Kuntaliiton ja perustulon esiselvityksen perustuloon liittämät huomiot ovat hyvin oleellisia aikuissosiaalityön tulevaisuuden ja tutkimuskysymyksen kannalta. Jatkan näiden tässä esiin nousseiden sosiaalihuoltolakiin ja sosiaalipalveluihin liittyvien teemojen käsittelyä edelleen neljännessä luvussa.

## Perustulo ja työvoimahallinto

Työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvät käytännöt ovat hyvin lähellä aikuissosiaalityön arkea, johon kuuluvat monialainen yhteistoiminta eri työllisyystoimijoiden kanssa ja sitä myöten aktivointisuunnitelmien laatiminen. On siis hyvä kiinnittää huomiota eri työllisyystoimijoiden näkemyksiin sosiaalityöntekijöiden näkemysten lisäksi.

Työvoimapalvelut ovat viime aikoina olleet jatkuvan muutoksen kohteena. Kasvokkain tapahtuvaa palvelua on korvattu digitaalisella palvelulla ja palvelupisteitä on hävinnyt. Vastuuta on siirretty yhä enenevämmässä määrin valtiolta kunnille. On myös haettu mallia, jossa vaikeasti työllistyvien henkilöiden asioiden hoito siirrettäisiin työvoimapoliittisine resursseineen kuntien hoidettavaksi. Perustulokokeilussa työttömät ovat olleet ensisijaisena kohdejoukkona. Työmarkkinatuen saamisen ehtona on velvollisuus olla työmarkkinoiden käytettävissä ja osallistua erilaisiin aktivointitoimiin. Perustulon myötä vastikkeellisuus

häviäisi. Näin ollen perustulokokeilu ja perustulo vaikuttaisivat merkittävästi niihin työttömyyteen liittyviin toimintoihin, joita TE-hallinto, TYP, sekä kolmannen sektorin toimijat järjestävät. Näiden toimijoiden näkökulmia perustuloon ja perustulokokeiluun liittyen tutkittiin haastattelututkimuksen avulla. Pääasiassa perustuloon suhtautuminen oli myönteistä. Haastattelututkimuksissa havaittiin suhtautumisen perustulon universaalisuuteen ja vastikkeettomuuteen vaikuttavan haastateltavan henkilökohtaiset asenteet sekä arvomaailma. Perustuloa ei siis arvioida yksinomaan ammatillisuuden pohjalta. Tosin myös perustuloon kriittisesti suhtautuvat olivat sitä mieltä, että perustulokokeilu kannattaa tehdä, ja lopulliset päätökset tulee tehdä kokeilusta saatavien tulosten perusteella. (Koistinen 2016; Kangas & Pulkka 2016, 145–146.)

### Koeasetelma ja otosväestö

Perustuloa suunniteltaessa on selvitettävä tarkasti mitä arvioidaan ja millä keinoin perustulokokeen avulla pystytään muodostamaan luotettavaa tietoa. Kohdejoukko tarvitsee rajata tarkasti ja on pohdittava, miten tämä rajaus vaikuttaa siihen minkälaista tietoa kokeen avulla on mahdollista kerätä. (Kangas & Pulkka 2016, 164–179.)

### Perustulomallit ja mikrosimuloinnit

Perustulomalleja tarkasteltiin esiselvityksen yhteydessä monenlaisten mikrosimulaatioiden avulla. Laskentamallien tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, minkälaisia vaikutuksia erilaisilla perustulon tasoilla on muun muassa verotukseen, kannustinvaikutuksiin ja perustulon rahoitukseen. Huomio keskittyi laskelmissa erityisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa nähtiin olevan kannustinongelmia, eli joissa lisääntynyt työnteko ja lisääntyneet työtulot eivät juurikaan nostaneet käteen jäävää ansiotasoa. Simuloinnit tehtiin SISU- ja JUTTA-mikrosimulointimalleilla. Aineistona käytettiin tuoretta ja ajankohtaista tietoa vuosilta 2013 ja 2016. Eri malleissa perustulon lähtötaso vaihteli 450 eurosta aina 1500 euroon saakka. Malleissa kuvattiin toisistaan poikkeavia tilanteita erilaisin asetelmin. Varsinaisia käyttäytymisvaikutuksia malleissa ei ollut mahdollista ottaa huomioon. Malleissa tutkittiin puhdasta perustuloa, osittaista perustuloa, negatiivista tuloveroa sekä muita vaihtoehtoisia tarkasteltavia malleja, joita olivat perustili, erilaiset osallistavan sosiaaliturvan mallit sekä Universal Credit -malli. (Kangas ja Pulkka 2016, 179–181.)

Tässä yhteydessä simulaatiomallien tarkempi tarkastelu ei ole mahdollista tilanmäärästä johtuen. On kuitenkin syytä esitellä lyhyesti erilaisia simulaatioiden avulla tarkasteltuja keskeisiä perustulomalleja, joita ovat puhdas perustulo, osittainen perustulo, negatiivinen tulovero sekä muut mahdolliset vaihtoehdot. Tämä auttaa meitä arvioimaan eri malleihin liitettyjä ominaisuuksia, että voisimme tarkemmin ymmärtää mitä tietynlaisilla malleilla voidaan saavuttaa ja mitä haastavia tai kriittisiä tekijöitä niihin liittyy.

Puhtaalla perustulolla tarkoitetaan mallia, jossa muut syyperusteiset etuudet pyritään mahdollisimman laajasti korvaamaan yhteiseksi perustuloksi. Puhdas perustulo asettuisi hieman nykyistä perusturvaa korkeammalle tasolle. Tämän mallin on katsottu edesauttavan vaurauden tasaisempaa jakautumista työvoiman tarjontaa vähentämällä ja mahdollisuuden osallisuuteen myös ansiotyön ulkopuolella. Puhdas perustulo on myös nähty vastaukseksi teknologian kehityksen aiheuttamaan työttömyyteen. (Kangas & Pulkka 2016, 182.)

Korkealle tasolle asetettu puhdas perustulo pienentäisi tuloeroja merkittävästi. Ginikertoimella mitattuna 1000 euron perustulo laskisi arvosta 26.4. arvoon 21.7. ja 1000 euron perustulolla arvoon 17.9. Väestötasolla 60 prosentin köyhyysrajalla mitattuna pienituloisuus laskisi 14.1. prosentista 9.5. tai 4.8. prosenttiin. Samoin lapsiköyhyysaste pienentyisi 13.2. prosentista 9.4. ja 3.4 prosenttiin. Puhdas perustulomalli takaisi parhaiten ihmisten sosiaaliset oikeudet nostamalla ihmisiä taloudellisesti ongelmallisista olosuhteista. Korkeimmilla perustulon tasoilla kannustinongelmia aiheuttava asumistuki voitaisiin sisällyttää perustuloon. Tosin 1500 euronkaan perustulo ei vielä riittäisi poistamaan asumistukea kokonaan. Tämä malli ei ota alueellisia asumiskustannuksia huomioon. Jos halutaan pitää kiinni jokseenkin kustannusneutraalista mallista, nousee veroprosentti helposti hyvin korkealle (80 %) korkeilla perustulon tasoilla. Korkealla perustulon tasolla saattaisi olla työvoiman tarjontaa vähentävä vaikutus. Ansiosidonnaiset työttömyyspäivärahat nousevat helposti 1500 euroa korkeammaksi ja perustuloa saattaa olla hyvin vaikea nostaa niin korkealle tasolle. (Kangas & Pulkka 2016, 182–189.)

Osittainen perustulo on yleensä se malli, johon suomalaisessa keskustelussa viitataan. Erityisesti vihreät ja vasemmistoliitto ovat puhuneet tämän mallin puolesta. Perustulo korvaisi osan syyperusteisista etuuksista ja säilyttäisi osan etuuksista edelleen harkinnanvaraisena. Tämän mallin etuina voidaan pitää sen halvempia kustannuksia suhteessa puhtaaseen perustuloon. Malli mahdollistaisi asumiskustannusten huomioimisen



paremmin paikkakunnan ja perhetilanteen mukaan. Tähän liittyy edelleen jonkin verran kannustinongelmia etenkin silloin, jos tehdyt tunnit vähentäisivät täysimääräisenä asumistukea. Jos kotihoidontuki sisällytettäisiin sitä korkeampaan perustuloon, voisi se olla ongelma sukupuolten tasa-arvon ja naisten työmarkkina-aseman kannalta houkuttelemalla naisia jäämään nykyistä herkemmin kotiin. Osittaisen perustulon kritiikkinä voidaan esittää, ettei se toisi kovin suurta eroa nykyiseen järjestelmään. Esimerkiksi tulon taso saattaisi olla liian pieni joillekin ryhmille, kuten yksinhuoltajille ja byrokratiaa säilyisi edelleen tukien yhdistämisestä huolimatta. Mallin etuna olisi, että se estäisi väliinputoamisia ja mahdollistaisi paremmin työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen. (Kangas & Pulkka 2016, 189–200.)

Negatiivinen tulovero on perustulon malli, jossa tulorekisteriä hyödyntäen kompensoidaan ihmisille tietyn tason alle jääneitä tuloja. Perustulon tavoin tämän mallin avulla pyritään takaamaan minimitoimeentulo ja parantamaan työnteon kannustimia. Tätä mallia on kannatettu esimerkiksi keskustan työreformiohjelmassa vuonna 1998 ja perustuloa arvioineessa ajatushautomo Tänkin tutkimuksessa esitettiin negatiivista tuloveroa kenttäkokeen perustulomalliksi. Negatiivisen tuloveron mallin positiivisiksi asioiksi katsottiin sen byrokratiaa vähentävä vaikutus. Mallia pidettiin myös tasa-arvoisena ja töihin kannustavana. Ongelmiksi nostettiin se, että malli saattaisi synnyttää uusia loukkuja, jos se ei toimisi varmasti ja reaaliaikaisesti. (Kangas & Pulkka 2016, 204.)

Kaikissa perustulomalleissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, kuka häviää ja kuka voittaa. Tämä on seikka, joka vaikuttaa olennaisesti, kun perustuloa pohditaan poliittisessa päätöksenteossa. 550 euron perustulo ei merkittävästi muuttaisi tulonjakoa toisin kuin korkeammat perustulon tasot ja puhdas perustulo. (Kangas & Pulkka 2016, 204–205.)

Sosiaaliturvan uudistaminen on vahvasti yhteydessä eduskunnan kokoonpanoon ja hallituspohjaan. Vuonna 2019 eduskuntaan kuuluvista puolueista perustuloa kannattavat<sup>3</sup> puolueet ovat vihreät (2019), vasemmistoliitto (2019) ja keskusta (2019). Näistä voimakkaimmin perustuloa kannattavat puolueet vihreät ja vasemmistoliitto eivät vaaliohjelmissaan ehdota perustuloa otettavaksi käyttöön tulevalla vaalikaudella 2019–2023, vaan ehdottavat perustulon kokeilemista ensin erilaisten koeasetelmien avulla. Yksikään

---

<sup>3</sup> Puolueiden vaaliohjelmissa esitellään heidän näkemyksiä sosiaaliturvan kehittämiseen liittyen. Myönteisemmin perustuloon suhtautuvat vihreät ja vasemmistoliitto. Keskustan ohjelmaan puolestaan sisältyy vaikeammin tulkittava kannustava perustulo, jossa perustulo kyllä mainitaan, mutta johon sisältyy perustulolle vastakkaisia elementtejä, kuten vastikkeellisuus ja velvollisuus työelämän käytettävissä olemiseen.

puolueista ei kannata puhdasta perustuloa, vaan ne ovat valmiita säilyttämään ja kehittämään muita palveluita ja tukia perustulon rinnalla, asumistuki mukaan luettuna.

## Perustulokokeilun alusta

Perustulokoeselvityksessä tarkasteltiin myös eri vaihtoehtoja perustulon maksajaksi. Näissä pohdintoissa päädyttiin alustavasti siihen, että Kela toimii maksajana. Tätä voidaan pitää siinä mielessä hyvänä ratkaisuna, että sillä on pitkäaikainen kokemus erimuotoisten etuisuuksien maksamisesta. (Kangas & Pulkka 2016, 214–216.)

## Mallien arviointi ja suositukset

Eri perustulomalleihin sisältyy erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia. Puhdas perustulo olisi malleista yksinkertaisin korvatessaan suurimman osan muista tuloista. Malliin sisältyy kuitenkin useita ongelmia, joista merkittävimpänä voidaan pitää sen kalleutta. Tämän lisäksi yksikään eduskuntapuolueista ei aja puhdasta perustuloa. Negatiivinen tulovero olisi elegantti perustulon malli, jota olisi mahdollista testata 2019 käyttöön otetun kansallisen tulorekisterin avulla. Perustulon yhteydessä on keskusteltu myös paljon osallistumistulosta. Sitä ei kuitenkaan tule sekoittaa perustuloon. Lisäksi sen testaaminen on hyvin haasteellista ja sen avulla on hankala saada selville perustuloon liittyvien mekanismien toimintaa. Toinen ei-perustulon kaltainen Universal Credit -tyyppinen malli on ollut myös keskusteluiden kohteena perustuloeselvityksessä. Siinä useita etuuksia yhdistettäisiin yhteiseksi etuudeksi, joka olisi erikseen haettavissa sähköisen järjestelmän kautta. Perustilin nimellä kulkeva mallia on myös harkittu testattavaksi, joskin se koettiin hallinnolliselta kannalta hankalaksi toteuttaa. Suomessa perustulosta on käyty keskustelua pitkälti osittaisen perustulon ympärillä. Tähän malliin sisältyy monia hyviä puolia. Se tarjoaa jatkuvuutta epävarmoille tuloille, malliin olisi mahdollista siirtyä asteittain eri perusturvaetuisuuksia yhdistämällä, sitä olisi helppo testata luotettavien koeasetelmien avulla ja se voitaisiin helposti laajentaa koskemaan useita tuhansia henkilöitä, jolloin voitaisiin saada luotettavampaa ja yleistettävämpää tietoa. Siitä huolimatta, että osittaista perustuloa voidaan pitää ratkaisuna moniin kannustinloukkuihin, ei se kuitenkaan purkaisi niitä kaikkia. Sosiaaliturvan ympärille jäisi edelleen hallinnollista työtä. Erilaiset työllisyystoimijat pitävät osittaista perustuloa puhdasta perustuloa työhön kannustavampana mallina, jonka lisäksi asumistuessa voitaisiin ottaa

paremmin huomioon erilaiset asuinpaikasta ja perhekoosta riippuvat tekijät. (Kangas & Pulkka 2016, 216–218.)

### 3.2 Perustulokokeilu 2017–2018

Juha Sipilän hallitusohjelmaan kirjatus perustulokokeilun tarkoituksena oli selvittää, miten sosiaaliturvaa voitaisiin uudistaa paremmin vastaamaan työelämän muutoksia, muuttaa sosiaaliturvaa työhön kannustavaksi, vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa monimutkaista etuusjärjestelmää, jonka katsotaan luovan erilaisia tulo-, kannustin- ja byrokratialoukkuja. Alun perin valtioneuvoston kanslian toimeksiannon mukaan ”Ideasta kokeiluihin - Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista” tarkoituksena oli määrittellä tammikuussa 2017 alkavan perustulokokeilun tarkka koeasetelma. Tämä ei kuitenkaan onnistunut, sillä laki ehti eduskunnan käsittelyyn ennen loppuraportin tekemistä. Toteutuneessa perustulokokeilussa useista koeasetelmiin liittyvistä asetelmista jouduttiin tinkimään budjettirajoitukseen liittyvien taloudellisten tekijöiden vuoksi. Budjettirajoitusten lisäksi laki ja poliittis-institutionaaliset kompromissit vaikuttavat merkittäväällä tavalla siihen, minkälaisen koeasetelman avulla perustulon kaltaista kokonaisvaltaista sosiaalietuus- ja verojärjestelmän uudistusta on mahdollista testata. Hyvin suunniteltuna ja toteutettuna työkaluna kenttäkokeet voisivat tarjota yleistettävissä olevaa ja luotettavaa tietoa perusturvaetuksien toiminnasta ja uudistamismahdollisuuksista. Perustulokokeilun loppuraportissa pohdittiin, miten perustulokokeilua voitaisiin jatkossa laajentaa. Tältä pohjalta ehdotettiin seuraavia toimenpiteitä. Työttömien lisäksi kohdeväestönä voisi olla myös muut kuin työttömät ja erityisesti pienituloiset työntekijät. Nuorten 18–25-vuotiaiden ottamista mukaan kokeiluun tulisi pohtia. Perustuloon soveltuvaa veromallia testattaisiin. Kokeilun suunnitteluun ja lainsäädäntötyöhön tulisi varata riittävästi aikaa. Hallinnan alojen yhteistyön toimivuuden ja koordinaation takaamiseksi perustetaan projektiorganisaatio, jonka toimintaan varataan tarvittavat resurssit. Perustuloa olisi syytä testata sellaisten menetelmien avulla, joista saatava tieto on helposti yleistettävissä. (Kangas ym. 2016, 7–9.)

Perustulokokeessa on kyse näyttöön perustuvasta politiikasta, jonka avulla pyritään edistämään politiikan läpinäkyvyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Perustulokokeilun suunnittelutyö osoittautui paljon monimutkaisemmaksi prosessiksi, mitä ennalta osattiin odottaa. On hyvinkin mahdollista, ettei siinä osattu ottaa huomioon kaikkia mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä, eikä virheiden tekemiseltä ollut mahdollista välttyä. Perustuloa kohtaan

esitettiin paljon kritiikkiä jo ennen kokeen alkamista tulosten yleistettävyyteen liittyen. Tätä kritiikkiä vasten on hyvä pitää mielessä ne taloudelliset ja poliittiset reunaehdot, joiden puitteissa kokeilu päädyttiin toteuttamaan. Edellä esitetyt toimenpiteet kokeen laajentamisesta mahdollistaisivat tarkemman tiedon lisäämisen perustulon vaikutuksista eri väestöryhmiin, jolloin se voisi tuottaa laajemminkin yleistettävissä olevaa tietoa suomalaisen sosiaaliturvan kehittämiseksi, vaikka perustuloa ei missään vaiheessa otettaisikaan käyttöön. (Kangas ym. 2016, 39–40.)

Varsinainen perustulokokeilu aloitettiin 2017 tammikuussa ja se kesti vuoden 2018 loppuun. Kokeiluun valikoitui 2000 henkilöä, jotka saivat 560 euroa kuukaudessa. Kokeeseen valikoituminen tapahtui satunnaisotannalle marraskuussa 2016 peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneiden 25–58-vuotiaiden keskuudesta (175 000 henkilöä). Perustulokokeeseen osallistuminen oli pakollista. Tarkoituksena on selvittää perustulon vaikutuksia työllistymiseen ja hyvinvointiin, käyttämällä hyväksi rekisteri- kysely- ja haastatteluaineistoja. (Kela 2018.)

Vuosina 2017–2018 toteutettuun perustulokokeeseen liittyi paljon heikkouksia. Otos oli kooltaan pieni. Kokeessa oli mukana vain työttömiä. Teknisistä sysitä johtuen verotusta ei huomioitu perustulokokeessa, eikä perustuloa testattu alueellisesti. Koe kesti myös lyhyen aikaa. Perustulon rinnalle pystyi hakemaan muita harkinnanvaraisia etuuksia ja kesken kokeen voimaan tullut aktiivimalli vaikutti kontrolliryhmään. Huolimatta koeasetelman heikkouksista, sisältyi siihen myös paljon vahvuuksia. Perustulokokeessa selvitettiin tarkasti, miten perustulon kaltaisen laajan yhteiskunnallisen kokeilun toteuttaminen on lain puitteissa mahdollista. Maksatus Kelan kautta toimi hyvin. Kokeeseen osallistuminen oli pakollista, jolloin ei päässyt syntymään valikoitumisharhaa. Kokeilu toteutettiin valtakunnallisesti satunnaisasetelmalla, jolloin on mahdollista tehdä kausaalipäätelmien koeryhmän ja verrokkiryhmän välillä. (Kela 2019a.)

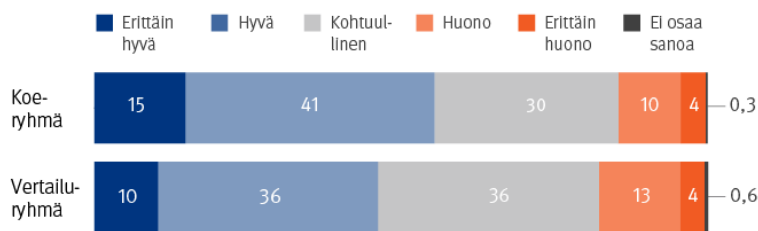
Perustulokokeesta saatiin alustavia tutkimustuloksia 2019 helmikuussa (Kaavio1). Näitä tuloksia kerättiin kyselytutkimuksen ja vuoden 2017 rekisteriaineiston avulla. Kyselytutkimus suoritettiin puhelinhaastatteluna. Vastausprosentit jäivät harmillisen pieniksi (perustulon saajilla 31 % ja verrokkiryhmällä 20 %). Kyselyiden perusteella perustuloa saaneet kokivat hyvinvointinsa verrokkiryhmää paremmaksi. Kyselytutkimuksessa perustuloa saaneet arvioivat terveydentilansa verrokkiryhmäänsä paremmaksi ja stressiä koettiin

vähemmän. Tämän lisäksi luottamus muihin ihmisiin ja instituutioihin oli verrokkiryhmää korkeampi. Perustuloa saaneet arvelivat työllistyvänsä todennäköisemmin. Taloudellinen tilanne koettiin perustuloa saaneiden keskuudessa myös verrokkiryhmää korkeammaksi. Työssäkäyntiin perustulolla ei ollut vaikutuksia suuntaan tai toiseen. (Kela 2019a.)

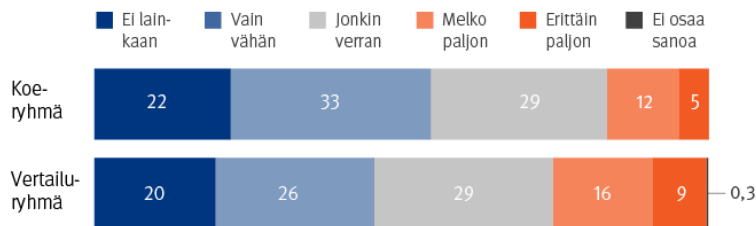
## Perustulokokeilun alustavat tulokset: hyvinvointi koettiin paremmaksi, ensimmäisenä vuonna ei työllisyysvaikutuksia

Oman hyvinvoinnin arviointi koe- ja vertailuryhmässä

Subjekttiivinen arvio omasta terveydentilasta



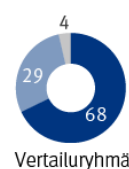
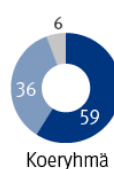
Koettu stressi



Kokemus sosiaalietujen byrokraattisuudesta

Sosiaalietujen saamiseen liittyy liikaa byrokratiaa

Kyllä  
Ei  
Ei osaa sanoa



Työssäolopäivät keskimäärin 2017, pv



Koeryhmällä työssäolopäiviä **0,39 enemmän.**

Palkka- ja yrittäjätulot yhteensä 2017, €



Koeryhmällä palkka- ja yrittäjätuloja **21 € vähemmän.**

Kela

**Kaavio 1.** Perustulokokeen alustavia tuloksia (Kela 2019a).

Perustulokokeesta saatavia lopullisia tuloksia saadaan odottaa aina vuoteen 2020 asti, jolloin kyselyt ja rekisterit on yhdistetty. Haastattelututkimuksia on tarkoitus toteuttaa vuoden 2019 aikana. (Kela 2019a.)

Edellä esitettyihin perustulokokeen tuloksiin voidaan nähdä liittyvän paljon epävarmuustekijöitä. Kyseessä on vasta alustavat tulokset, joten kovin pitkälle vieviä johtopäätöksiä ei kannata vetää. Lisäksi edellä esitetyt kokeiluun liittyvät metodologiset heikkoudet hankaloittavat kokeilusta tehtäviä tulkintoja. Luotettavampien tutkimustulosten

saamiseksi perustulokoetta olisi syytä laajentaa ja jatkaa. Siitä huolimatta, että perustulokokeen tuloksiin liittyy epävarmuuksia, on niiden tuloksia syytä käydä vielä tarkemmin läpi seuraavassa luvussa ja pohtia niiden merkitystä nykyisiin käytäntöihin.

## 4. Perustulo ja aikuissosiaalityön muuttuva toimintakenttä

Nykyisen sosiaalihuollon palvelu- ja etuusjärjestelmän kolme keskeistä ominaisuutta ovat syyperusteisuus, perhekohtaisuus ja vastikkeellisuus. Perustulo olisi puolestaan ei-syyperusteinen, yksilökohtainen ja vastikkeeton tuen muoto. Kun tältä pohjalta lähdetään tarkastelemaan perustulon vaikutuksia aikuissosiaalityöhön, nousee esille kaksi isoa kysymystä. Ensimmäinen liittyy työn ja sosiaaliturvan yhdistämiseen ja nykyiseen käytäntöön liittyvään aktivointipolitiikkaan. Tätä teemaa lähdetään käsittelemään luvussa 4.2. Toinen iso kysymys, jota lähdetään käsittelemään luvussa 4.3., koskee sitä, miten sosiaalityön palveluihin ohjaututaan nyt ja jatkossa perustulon myötä. Byrokratian ja perustulon yhteyttä tarkastelen luvussa 4.4.

### 4.1 Sosiaaliturvauudistus ja sosiaalityö

Perustulo liittyy osaksi laajempaa, sosiaaliturvan uudistamisen ympärillä käytävää keskustelua. Suuria uudistukseen liittyviä trendejä ovat byrokratian yksinkertaistaminen sekä työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen (esim: Karjalainen ym. 2013, 189, Kananen ym. 2019). Sosiaaliturvauudistukseen liittyy isoja taloudellisia, eettisiä ja poliittisia tekijöitä, jotka helposti ovat keskenään ristiriidassa ja tekevät sitä kautta suurempien uudistusten eteenpäinviemisestä haastavaa<sup>4</sup>. Kun lähdetään pohtimaan näitä isoja linjauksia, on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei isoja rakenteellisia uudistuksia, kuten perustuloa tehdä yksinomaan tai ensisijaisesti sosiaalityön näkökulmasta käsin. Eri toimijoilla on erilaisia intressejä, joiden seuraukset saattavat olla yhteneväisiä tai ristiriidassa sosiaalityön omien tavoitteiden kanssa. Silloin kun isoja uudistuksia lähdetään tekemään, on sosiaalityön kannalta tärkeä pohtia niiden vaikutuksia sosiaalityöhön.

---

<sup>4</sup> Katso esim. Soininvaara (2010) ja Toimi -hankkeen Sosiaaliturva 2030 linjauksista (VNK 2019).

Perustuslain (1999/731 § 19) mukaan kaikilla, jotka eivät kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Usein tässä yhteydessä puhutaan perusturvasta ja sosiaaliturvan uudistusta mietittäessä otetaan siihen kantaa, miten perusturva tulisi järjestää. Perusturvan käsite ei ole kuitenkaan kovin täsmällinen ja tilannekohtaisesti sillä saatetaan tarkoittaa hieman eri asioita (Tuori 2004). Välillä siihen katsotaan kuuluvan perustuslain mukaisesti myönnettävät etuudet, joita ovat työmarkkinatuki, työttömän peruspäiväraha, sairauspäiväraha, äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahat, kansaneläke ja kotihoidontuen lisäosa. Perusturvan määritelmää laajennettaessa siihen katsotaan kuuluvan kaikki ansiosidonnaisten ja vakuutusperusteisten tukien ulkopuoliset etuudet, kuten opinto-, asumis- ja toimeentulotuki. Sosiaaliturvajärjestelmässä toimeentulotuki on viimesijainen tuen muoto, jota ennen täytyy hakea muita etuuksia tai tuloja (Kela 2016). Edellä mainituista sosiaaliturvan tukimuodoista toimeentulotuki on vahvimmin yhteydessä sosiaalityöhön.

Sosiaalipalveluiden järjestämisen käytännöt ja sosiaaliturvauudistus pitävät sisällään muutamia keskeisiä keskenään jännitteessä olevia tekijöitä, joiden välillä on väistämättä tehtävä valintoja, jotka puolestaan sulkevat muita vaihtoehtoja pois. Ensinnäkin järjestelmää kehitettäessä joudutaan miettimään, onko etuus vastikkeellista vai vastikkeetonta. Esimerkiksi työttömyysturva on vastikkeellista tukea ja ollakseen oikeutettu siihen, täytyy hakea ja olla valmis vastaanottamaan töitä. Vastaavasti opintotukea saadakseen täytyy opinnoissa edetä riittävällä vauhdilla. Vastikkeettoman tuen eduksi katsotaan yleisesti sen byrokratiaa vähentävä vaikutus. Negatiivisiksi tekijöiksi puolestaan lasketaan vastikkeettomuuden mahdollinen työntekoa vähentävä vaikutus. Toiseksi pohdinnan kohteena on, tulisiko etuuden olla universaali vai syyperusteinen. Nykyisin oikeus sosiaaliturvaan määräytyy syyn perusteella. Jos esimerkiksi joutuu työttömäksi, on oikeutettu työttömyyspäivärahaan ja sairastuessa sairaspäivärahaan. Universaali etuus puolestaan kuuluisi kaikille hieman lapsilisän tapaan. Tämä eduksi voidaan katsoa eri elämäntilanteiden helppo yhdistäminen, jolloin voidaan yhdistää saumattomasti esimerkiksi opiskelu, työnteko ja yrittäjyys. Ongelmiksi voidaan käsittää, ettei se mahdollisesti huomioi eroja yksilöiden elämäntilanteissa. Universaalista etuutta voidaan myös pitää kalliina, joskin keski- ja hyvätuloisilta se voitaisiin verottaa pois. Kolmantena tekijänä voidaan pohtia olisiko etuus perhe- vai yksilökeskeinen. Perhe- tai kotitalouskohtaisena etuutena voidaan pitää nykyistä asumistukea, jossa perheen yhteenlasketut tulot vaikuttavat asumistuen määrään. Nykyinen työmarkkinatuki on puolestaan yksilökohtaista, jossa oikeus työmarkkinatukeen määräytyy

yksilön tilanteen mukaan, eivätkä perheen muut tulot vaikuta tuen määrään. Perhekohtaisen käytännön etuina voidaan pitää siihen liittyviä yksilökohtaista käytäntöä pienempiä kustannuksia. Kääntöpuolena tällä on erilaisten kannustinloukkujen syntyminen ja byrokratiaa lisäävä vaikutus, kun selvitetään keitä kotitalouteen kuuluu ja mitkä heidän tulonsa ovat.

Edellä esitetyt kolme vastinparia ovat hyvin oleellisia, kun lähemme arvioimaan perustulon vaikutuksia aikuissosiaalityöhön. Nykyiseen sosiaalihuollon palvelujärjestelmään ja sosiaalityöhön liittyy oleelliselta osin vastikkeellisuus sekä syyperusteisuus. Erityisesti sosiaalityön kannalta merkittäväksi käsitetty toimeentulotuki on vastikkeellinen, perhekohtainen ja syyperusteinen etuus, kun taas puolestaan perustuloon liittyy puolestaan keskeisesti käsitys vastikkeettomuudesta, yksilökohtaisuudesta ja universaalisuudesta.

Seuraavaksi muodostan tulevaisuustaulukon (Taulukko2) tämän ja edeltävien lukujen perusteella niistä keskeisimmistä tekijöistä, jotka tulevat vaikuttamaan kunnalliseen aikuissosiaalityön käytäntöihin perustulon myötä. Perustulon osalta keskityn tarkastelemaan erityisesti osittaista perustuloa, sillä se toimi vuosina 2017–2018 suoritettuna perustulokokeen mallina ja samalla se on poliittisesti eniten kannatusta saava malli. Lasken myös negatiivisen tuloveron osittaiseksi perustulon malliksi, sillä niissä kummassakin lopputulokset ovat sekä sosiaalityön, että asiakkaan kannalta hyvin lähellä toisiaan, joskin ne on toteutettu teknisesti eri tavoin. Muuttujista keskeisimmiksi voidaan laskea byrokratia, palveluihin ohjautuminen ja erilaiset aktivointiin ja motivointiin liittyvät käytännöt. Nämä muuttujat ovat usein tavalla tai toisella kytköksissä toimeentulotukeen ja toisiinsa. Sitä myöten ne myös vaikuttavat siihen, miten aikuissosiaalityötä tehdään. Byrokratiaan voidaan katsoa sisältyvän esimerkiksi tulo-, työ- ja kannustinloukut sekä väliinputoamisia eri palvelujärjestelmien välillä. Useimmiten nykyjärjestelmään katsotaan liittyvän raskas byrokratia, jota perustulon avulla olisi mahdollista keventää. Tutkimuskysymykseni kannalta tärkeimpänä megatrendinä voidaan pitää työn ja sosiaaliturvan yhdistämistä. Muuttujien voidaan katsoa olevan myös osittain riippuvaisia toisistaan. Esimerkiksi byrokratian keventäminen voi vaikuttaa palveluihin ohjautumiseen. Samoin aktivointi sekä työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen kulkevat usein käsi kädessä. Käsittelenkin aktivointia ja työn ja sosiaaliturvan yhdistämistä samassa luvussa 4.2. Perustulon vaikutukset voivat olla eri muuttujien kohdalla negatiivisia, positiivisia tai neutraaleita. Vastaavasti jonkin muuttujan vaikutus voi olla positiivinen ja jonkin toisen negatiivinen. Ja edelleen vaikutusten suunta ja voimakkuus voivat vaihtua eri



kohderyhmien välillä. Siinä missä pelkän taloudellisen tuen tarpeessa oleva asiakas voi hyötyä perustulosta ja palveluiden vapaaehtoisesta hakemisesta, saattaa toiselle heikoimmassa asemassa olevalle asiakkaalle olla vaikeampi päästä palveluiden piiriin jatkossa.

	<b>Nykykäytäntö</b>	<b>Osittainen perustulo</b>
<b>Muuttujat</b>		
Byrokratia	raskas	jonkin verran
Palveluihin ohjautuminen	-	-
Aktivointi	vastikkeellinen, sanktioitu	vastikkeeton / ei sanktioita
<b>Megatrendit</b>		
Työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen	haasteita / byrokratialoukkuja	helpotuksia

**Taulukko2.** Tulevaisuustaulukko, johon on merkitty keskeiset muuttujat ja megatrendit.

Toisessa luvussa muodostin yleiskäsityksen kunnallisen aikuissosiaalityön nykytilanteesta. Osittain tätä näkemystä tarvitsee vielä tarkentaa tulevaisuustaulukoihin kirjattujen muuttujien osalta. Tässä luvussa lähdän myös tarkastelemaan muutoksen suuntaa tulevaisuusskenaarioiden avulla. Perustulon avulla voitaisiin purkaa usein tarpeettomaksi katsottua byrokratiaa ja näin vapauttaa voimavaroja tärkeämpiin työtehtäviin. Byrokratian purkamisesta seuraa kuitenkin muita isoja kysymyksiä. Niistä ensimmäinen liittyy palveluihin ohjautumiseen ja toinen aktivointikäytäntöihin. Nämä ovat sen verran isoja kysymyksiä, että tarkastelen niitä erikseen seuraavissa luvuissa 4.2. ja 4.3. Huomion arvoinen kysymys byrokratian purkamiseen on myös se, mitä ja kuinka paljon tarkalleen ottaen purettaisiin, kun purettaisiin byrokratiaa? Entä mitä tarkoitetaan tarpeettomalla byrokratialla ja mitä vaikutuksia sillä on aikuissosiaalityöhön? Tähän kysymykseen pyrin puolestaan vastaamaan tulevaisuuden aikuissosiaalityön suuntaa käsittelevässä luvussa 4.4.

## 4.2 Työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen

Työn, työttömyyden ja työvoimapolitiikan suuri merkitys korostuu perustulokokeilun esiselvityksessä, perustulokokeilussa, sosiaalipalveluiden palvelujärjestelmässä ja sosiaalityössä. Työhön ja työttömyyteen liittyvää aktivointipolitiikka voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä sosiaalihuollon palvelujärjestelmää ohjaavista tekijöistä. Perustulon

vaikutukset tulisivat muuttamaan näitä käytäntöjä merkittäväällä tavalla vastikkeellisuuden poistumisen myötä. Työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen on katsottu myös yhdeksi tulevaisuuden megatrendeistä (Sitra 2017a, Sitra 2017b).

#### 4.2.1 Aikuisuus, työ ja aikuissosiaalityö nyky-yhteiskunnassa

Numeroiden lisäksi ikään liittyy sosiaalisia ja kulttuurisia merkityksiä, joita yhteiskunnalliset instituutiot tuottavat ja ylläpitävät. Kuten edellä olemme havainneet, myös sosiaalipalveluita ja sosiaalityötä on organisoitu elämänkaarimallin mukaisesti.

Varsinkin länsimaisen ihmiskäsityksen mukaan elämä etenee lineaarisesti syntymästä, nuoruuden kautta aikuisuuteen ja edelleen vanhuuteen ja lopulta kuolemaan. Näihin eri kehitysvaiheisiin liitetään eri ominaisuuksia. Siinä missä lapsien ja vanhusten käsitetään olevan enemmän avun ja ohjauksen tarpeessa, liitetään aikuisuuteen yleensä vastuullista toimijuutta. Aikuisten käsitetään olevan itsenäisiä ja täysivaltaisia toimijoita, jotka ovat työelämässä ja vaikuttavat yhteiskunnan keskeisillä sektoreilla, kuten politiikassa, talouselämässä ja kulttuurissa. Aikuisuuteen liitetään vastuuta ja velvollisuuksia, joihin kuuluvat muun muassa työ, kasvatus ja hoitovastuu. (Juhila 2008, 82–90; Green 2010.)

Sosiaalityössä vastuullista aikuisuutta voidaan tarkastella ulkoisen ja sisäisen elämänhallinnan käsitteiden avulla. Ulkoinen elämänhallinta tarkoittaa sitä, että ihminen pystyy hallitsemaan elämänsä ja ettei elämään vaikuta liiaksi itsestä riippumattomat tekijät. Tästä merkkejä ovat turvattu ja taloudellinen toimeentulo, työpaikka, perhe, kunnossa olevat asumisasiat ja kaiken kaikkiaan arjen sujuvuus. Elämä vaikuttaa ulkopuolelta tarkasteltuna olevan kunnossa. Sisäisellä elämänhallinnalla tarkoitetaan ihmisen kykyä pitää elämänsä osat alueet hallinnassa ja järjestyksessä myös silloin, kun tapahtuu jotain dramaattisia omasta toiminnasta riippumattomia asioita. (Roos 1985, 40–43; Juhila 2008, 90–94)

Aikuissosiaalityön asiakkaita ovat usein sellaiset henkilöt, joilla on ongelmia elämänhallinnan kanssa ja siis jollain tavoin poikkeavat kulttuurisesta normista. Juhilan mukaan vastuullisen ja hyvän elämänhallinnan vastinpareina voidaan pitää vastuuttomuutta ja elämän hallitsemattomuutta sekä avuttomuutta ja riippuvuutta. Silloin ollaan usein tekemisissä hyvinvointivaltion viranomaisten ja palveluiden piirissä ja asiakkaat leimautuvat

helposti elämänhallintaongelmaisiksi, avuttomiksi sekä palvelujärjestelmästä riippuvaisiksi. Toimeentulotukea voidaan pitää merkinä tästä riippuvuudesta. (Juhila 2008, 93.)

Erityisesti työ on sellainen elementti, joka vahvasti liitetään aikuisuuteen. Tämä näkyy selvästi niin perustulon esiselvityksessä, aikuissosiaalityön käytännöissä, päivänpolitiikassa kuin kahvipöytäkeskusteluissa. Tästä seuraa myös, että työttömyys on sellainen asia, johon yhteiskunnassa suhtaudutaan vakavasti. Aikuisuuteen liitetyistä normeista poikkeaminen ja varsinkin työelämästä syrjäytyminen näkyvät voimakkaasti myös sosiaalipalveluissa ja sosiaalityössä erityisesti erilaisina kuntouttamisen ja aktivoinnin työkäytäntöinä, joiden tavoitteena on tukea vastuullista aikuisuutta liittämällä asiakkaita takaisin yhteiskuntaan heidän elämänhallintaa vahvistamalla (Juhila 2006, 57–60; Juhila 2008, 94).

Normeista poikkeavaa käytöstä voidaan Juhilan mukaan ymmärtää ainakin kahdella tapaa, jotka edelleen voivat johtaa erilaisiin sosiaalityön työkäytäntöihin. Ensinnäkin käyttäytymisen selitykset voivat olla luonteeltaan syyllistäviä ja normalisoivia. Tällöin työmenetelmissä korostuu kasvatus, kuri ja kontrolli. Tämän seurauksena asiakkaan itsemääräämisoikeus ja toimijuus ikään kuin kyseenalaistetaan. Toisen näkemyksen mukaan pyrkimyksenä on toiminnan ymmärtäminen, jolloin esimerkiksi sairaus, kehityshäiriö tai päihdeongelma voi selittää käyttäytymistä. Tämän seurauksena edellä mainitut itsemääräämisoikeus ja toimijuus voidaan yhtä lailla riistää sillä perusteella, ettei asiakas pysty toimimaan aikuisuuden normin edellyttämällä tavalla, jolloin häntä kohdallaan eri tavoin, kuin aikuista muuten kohdeltaisiin. (Juhila 2008, 95–96.)

Väestötutkimusten valossa työttömät ovat myös yksi epäsuosituimmista ihmisryhmistä. Heidän oikeutensa sosiaaliturvaan kyseenalaistetaan ja heitä halutaan auttaa muita sosiaaliturvaa tarvitsevia vähemmän. Heidän katsotaan myös olevan itse vastuullisia omaan tilaansa. (van Oorschot 2006; Blekesaune & Quadagno 2003; Furåker & Blomsterberg 2003.) Penseä suhtautuminen työttömiin voi osaltaan selittää perusturvan ja toimeentulotuen matalaa tasoa.

Sosiaaliturvasta ja työttömyydestä puhuttaessa viime aikoina on korostunut taloudellinen eetos, jossa keskiössä ovat tarveharkintaisten tukien aiheuttamat rakenteelliset ongelmat, kuten kannustinkysymykset ja erilaiset tulo- byrokratia ja – osallistumisloukut, jotka hankaloittavat erityisesti pienipalkkaisten töiden tekemistä (Karjalainen ym. 2013, 189–190).

Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä pitää sisällään paljon erilaisia kannustinloukkuja (katso luku 3.1), jotka hankaloittavat sosiaaliturvan ja työn yhteensovittamista. Nykyisen järjestelmän piirteisiin kuuluu ensinnäkin, että sosiaalihuollon palvelut ja etuudet halutaan ohjata juuri niitä eniten tarvitseville. Tämä edellyttää tarveharkintaa ja syyperusteisuutta, jonka seurauksena sosiaaliturvajärjestelmä on jäykkä ja pitää sisällään paljon byrokratiaa. Toiseksi järjestelmän halutaan samalla olevan mahdollisimman selkeä ja työntekoon kannustava (Perkiö 2016b). Näitä kahta edellä esitettyä nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän periaatetta voidaan pitää keskenään ristiriitaisina. Tämä osaltaan selittää sitä, minkä vuoksi kannustinloukkuja ei ole onnistuttu poistamaan, eikä sosiaaliturvaa ole kyetty kovasta poliittisesta tahdosta huolimatta uudistamaan merkittäväällä tavalla. Perustulon avulla olisi mahdollista purkaa byrokratiaa ja poistaa erilaisia kannustinloukkuja. Vastaavasti silloin jouduttaisiin luopumaan nykyiseen järjestelmään oleellisesti sisältyvistä vastikkeellisista ja aktivoivista työkäytännöistä. Seuraavaksi lähden tarkastelemaan vastikkeellisuuden ilmenemismuotoja aikuissosiaalityössä.

#### 4.2.2 Aktivointi ja vastuullistaminen kunnallista aikuissosiaalityötä ohjaavina käytäntöinä

##### Aktivointipolitiikka

1990-luvun alusta alkaneen trendin mukaan sosiaalipalveluihin on haluttu ottaa mallia markkinaideologian mukaan markkinoilla toimivasta aktiivisesta kuluttajakansalaisesta. Tämä kehitys on näkynyt monissa hallitusohjelmissa ja niiden mukanaan tuomissa palvelurakenteen muutoksissa. Nykyisen palvelujärjestelmän ihanteisin kuuluu aktiivinen kansalainen, joka toimii 'oman elämänsä yrittäjänä', tekee hyvinvointiaan edistäviä valintoja ja kantaa vastuun itsestään, läheisistään ja ympäristöstään. Tälle näkemykselle vastakkaisena näyttäytyy passiivinen kansalaisuus, jota kuvaa riippuvuus hyvinvointivaltion takaamista palveluista, jossa kollektiivinen toimija hoitaa asiat yksilön puolesta. (Karjalainen & Raivio 2010, 115–120; Häikiö & van Aerschoot & Anttonen 2011; Juhila 2018, 222–223.)

Aktivointiin liittyvät sosiaalihuollon ja sosiaalityön käytännöt kohdistuvat erityisesti vaikeasti työllistyviin, joita ovat pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset sekä heikossa tai vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt (Saikku 2018, 15–16). Asiakkaiden aktivointi on noussut sosiaalipalveluiden piiriin työmarkkinapolitiikan ja työllisyyskysymysten myötä

1990-luvun puolivälin tienoilla (Karjalainen & Saikku 2011; Julkunen 2013). Uudistusten myötä vähimmäisturva on yhä voimakkaammin kytketty työhön, joka on näkynyt korostuneena velvollisuutena osallistua työllisyyttä edistäviin palveluihin (Karjalainen ym. 2008). Aktiivipolitiikassa on alettu puhua sosiaalisten oikeuksien lisäksi yhä enemmän velvollisuuksista, kannustimista ja sanktioista (Saikku 2018, 19; Koistinen 1999, 246).

Keskeisenä aktivointipolitiikan tavoitteena on saada asiakas mahdollisimman pikaisesti palkkatyön piiriin (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7). Aktivointipolitiikkaan sisältyy työvoima- ja sosiaalipoliittisia elementtejä. Työn ja sosiaaliturvan yhdistämisessä keskeiseksi käsitteeksi on noussut siirtymä- tai välityömarkkinat, joihin katsotaan kuuluvaksi erilaisia toimintatapoja ja käytäntöjä kuten, työllistymistä edistäviä palveluita, työnhaun tukikoulutusta, valmentavaa koulutusta ja aktivointisuunnitelman tekemistä ja ne nähdään reitiksi työttömyydestä vapaille työmarkkinoille siirryttäessä (Julkunen 2013, 36). Tätä reittiä voidaan edelleen jäsentää siten, että niiden työikäisiksi katsottujen sosiaalihuollon asiakkaiden kohdalla, joilla ei katsota olevan edellytyksiä osallistua vapaille työmarkkinoille, TYP-toiminnan palveluihin, tai kuntouttavaan työtoimintaan, on oikea paikka sosiaalisen kuntoutuksen piirissä. Sosiaalisen kuntoutuksen tarkoituksena on edelleen ohjata asiakkaita kuntouttavan työtoiminnan piiriin ja kuntouttavasta työtoiminnasta edelleen TYP-toiminnan kautta avoimille työmarkkinoille. Työvoimapolitiikan näkökulmasta välityömarkkinoita voidaan pitää väliaikaisratkaisuna. Työvoimapolitiikan tavoitteena on saada ihmiset osaksi työelämää, kun taas sosiaalipolitiikkaan voi puolestaan sisältyä sellaiset tavoitteet, kuten syrjäytymisen ehkäiseminen ja heikossa asemassa olevien osallisuuden edistäminen, joskaan rajanveto näiden välillä ei ole aina itsestään selvää (Saikku 2018; Keskitalo & Karjalainen 2013, 13). Yhtenä mahdollisena sosiaalipalveluiden kehityssuuntauksena on myös esitetty perustulolle vastakkaisena pidettävää osallistavan sosiaaliturvan mallia (esim. Karjalainen & Saikku 2016; Hiilamo 2014), jossa työnteko ja sosiaaliturva olisivat vielä nykyistä vahvemmin kytköksissä toisiinsa. Näissä malleissa sosiaalietuuksien saamiseksi kansalaisia edellytettäisiin nykyistä käytäntöä vahvemmin toimim osallistumaan jollain tavoin yhteiskunnan toimintaan. Yleensä tämä toiminta ymmärretään työksi tai joksikin työn kaltaiseksi toiminnaksi (ks. Hiilamo ym. 2017). Aktivointipolitiikan viimeisimpänä käänteenä voidaan pitää vuoden 2016 alusta voimaantullutta aktiivimallia, jossa työttömiä ei ainoastaan velvoitettu hakemaan työtä, vaan myös saamaan työtä tai osallistumaan työn hakemista edesauttavaan palveluun etuuksien leikkaamisen uhalla (Kyyrä ym. 2019, 3–7).

Vastuullisuus ja aktiivisuus voidaan ymmärtää monessa merkityksessä. Toikko määrittelee vastuuta ja aktiivista kansalaisuutta sosiaalipalveluiden yhteydessä tarkastelemalla sitä kolmen eri kategorian avulla. Ensinnäkin asiakkaat pyritään näkemään omat palvelutarpeensa määrittelevinä ja valintoja tekevinä aktiivisina toimijoina. Valintoja tekevät asiakkaat voivat valintojensa kautta vaikuttaa palveluiden laatuun ja sisältöön. Tämä palvelee sekä asiakkaan että palvelun tuottajan etua. Pidemmällä tähtäimellä tämä vaikuttaa siihen minkälaisia palveluita tuotetaan, eli mille palveluille on kysyntää. Asiakkaan kannalta valintojen tekemistä voidaan pitää voimaannuttavana kokemuksena ja asiakas pystyy itse valintojensa kautta vaikuttamaan palveluiden sisältöön ja oman elämänsä kulkuun. Toiseksi asiakkaat vaikuttavat palveluiden kehittämiseen osallistumisen kautta. Tämä voidaan nähdä vastareaktionä valintoja tekeväälle asiakkuudelle, jolloin korostuvat sellaiset seikat kuten asiakkaan henkilökohtainen kokemustieto, demokratia, asiakkaan oikeuksien toteutuminen, kokemusasiantuntijuus sekä asiakkaiden kollektiiviset kokemukset. Kolmanneksi on olemassa sellainen ryhmä, jotka tarvitsevat ulkoapäin toteutettuja interventioita ja velvoitteita tullakseen aktiivisiksi kansalaisiksi. (Toikko 2014, 161–168.)

Edellä esitetyistä aktivoinnin muodoista ensimmäinen kategoria voi ideaalitapauksessa olla sekä asiakkaiden, että yhteiskunnan kannalta toimiva ratkaisu sosiaalipalveluiden järjestämiseksi. Se voi purkaa hierarkisia työntekijä – asiakassuhteita, parantaa palveluiden laatua ja edistää asiakkaiden hyvinvointia (Juhila 2018, 224). Toisaalta varsinkin heikoimmassa asemassa olevien, kuten esimerkiksi muistisairaiden vanhusten tai vammaisten kohdalla, eivät asiakkaat useinkaan ole kykeneviä tai halukkaita tekemään päätöksiä itse. Tällöin päätöksenteossa usein tarvitaan sosiaalialan ammattimaista näkemystä ja tukea, jolloin ei varsinaisesti voida puhua asiakkaan omasta valinnasta. Perustulolla ei pitäisi olla vaikutuksia näiden kategorioiden sisältyviin käsityksiin aktiivisuudesta. Kolmas ryhmä on erityisesti se työikäisten tai muuten vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden joukko, jotka eivät ole onnistuneet työllistymään omin toimin avoimille työmarkkinoille. Tämä on pääasiassa se joukko aikuissosiaalityön asiakkaita, jonka kohdalla aktivointitoimia sovelletaan.

## Aktivointi ja sosiaalityö kunnissa

Työllisyyslainsäädännössä työllisyydenhoidon päävastuu oli 2000-luvulle tultaessa ensisijaisesti valtiolla (Niemi 2018, 186). Sittemmin vastuuta on siirretty enenevimmissä määrin

kuntien kontolle. 2010-luvulla työttömyyteen liittyviä aktivointikäytäntöjä kuvaa yhteistyö kuntien ja valtion välillä, jossa työtä tehdään TE-toimiston, kunnan ja Kelan kanssa moniammatillisessa yhteistyössä vuonna 2015 voimaantulleen TYP-lainsäädännön (1369/2014) ja kuntouttavan työtoiminnan (189/2001) myötä (Saikku 2018, 26). Sosiaaliturvan näkökulmasta asiakkaiden toimeentulo muodostuu työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta, joten etuusjärjestelmän suhteen asiakkaat sijoittuvat myös kunnan ja valtion rajapinnalle. (Saikku 2016, 74, 99). Samoin työttömyyteen varsinkin sen pitkittyessä liittyy taloudellisen toimeentulon haasteiden lisäksi muita hyvinvointiin ja terveyteen negatiivisesti vaikuttavia tekijöitä, joihin vastataan sektorirajat ylittävän moniammatillisen työtteen avulla (Kauppinen ym. 2010; Heponiemi ym. 2008). Tällä hetkellä työikäisten työkyvyn hallinta ja kuntoutus muodostaa laajan ja monimutkaisen kokonaisuuden (Juvonen-Posti ym. 2016). Siihen osallistuu monia toimijoita, kuten Kela, työeläkelaitokset, vahinkovakuutuslaitokset, terveydenhuolto, kolmas sektori ja kunnat, jonka lisäksi se pitää sisällään monia erilaisia toimenpiteitä lääkinnällisestä kuntoutuksesta aina sosiaaliseen, fyysiseen ja psyykkiseen kuntoutukseen (Saikku 2018, 26–28).

Ajallisesti 1990-luvulta lähtien aktivoinnin ja velvoittavuuden suhteen sosiaalihuollon palvelujärjestelmään on tehty useita lainsäädännöllisiä muutoksia kohdistuen työttömien ja toimeentulotukivaikeuksissa olevien etuihin ja palveluihin. Työmarkkinatuesta tehtiin ehdollista ensin alle 20-vuotiailta 1994 ja myöhemmin alle 25-vuotiailta vuonna 1997. Toimeentulotukeen liitettiin ensimmäisen kerran sanktion mahdollisuus vuonna 1996, jota on sittemmin muutettu useampaan otteeseen lakimuutosten myötä. Vuonna 2001 toimeentulotukilakiin tuli määräys 17–64-vuotiaan työttömän henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon. Samana vuonna alle 25-vuotiaille tuli velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan ja myöhemmin velvoittavuus laajennettiin koskemaan myös yli 25-vuotiaita. Samoin työttömille asetettiin sanktioiden uhallla velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laadintaan. (Karjalainen & Karjalainen 2010; Kuivalainen 2013, 22; Toikko 2014, 164.)

Vuonna 1996 toimeentulotukeen tehdyn lakimuutoksen seurauksena toimeentulotukea on ollut mahdollista alentaa, mikäli asiakas kieltäytyy tietyistä häntä koskevista velvollisuuksista. Tämän jälkeen lakia on muutettu useampaan otteeseen ja siihen on sisällytetty yhä enemmän velvoittavia piirteitä, sen kohdistuessa yhä suurempaan ihmisjoukkoon. Toimeentulotuen tasoa on voitu alentaa 20 % asiakkaan kieltäytyessä työstä

tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä. Tukea voidaan alentaa myös silloin, mikäli asiakkaan laiminlyönnin takia hänelle ei voida tarjota edellä mainittuja toimenpiteitä. Tukea voidaan alentaa edelleen 40 %, mikäli henkilö toistuvasti kieltäytyy edellä mainituista toimenpiteistä ilman hyväksyttävää syytä. Alle 25-vuotiaiden tuen alentaminen on ollut mahdollista, mikäli nuori on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt siitä niin, ettei hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen. Perusosan alentaminen perustuu harkinnanvaraisuuteen, sen alentamisen yhteydessä on tehtävä suunnitelma asiakkaan elämänhallinnan parantamiseksi ja se voi kestää enimmillään kaksi kuukautta kerrallaan. (Karjalainen ym. 2013, 191–192.)

Kunnille lisätyt velvoitteet työttömyyteen vastattaessa ja työllisyyden edistämisessä sekä työvoimapolitiikan korostunut rooli ovat alkaneet enenevimmässä määrin näkyä sosiaalityön luonteessa. Tämä on ollut pitkälti seurausta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta vuodelta 2006. Tällöin toimeentulotukea ja työmarkkinatukea yhtenäistettiin siten, että yli 500 työttömyyspäivältä työmarkkinatukea saaneiden työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoitus jaettiin valtion ja kunnan kesken. Vuoden 2015 alusta käyttöön tulivat niin sanotut sakkomaksut, jotka siirsivät kuntien 50 % maksuvastuun alkavaksi jo 300 työmarkkinatukipäivästä ja kasvattivat maksuvastuun 70 % yli 1000 päivää tukea saaneiden osalta. Lisäksi valtio maksaa kunnalle 10,09 euroa päivässä jokaisesta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneesta henkilöstä. Tämän kehityksen seurauksena kunnilla on ollut taloudellisia paineita lisätä kuntouttavaa työtoimintaa ja erilaisia sosiaalisen kuntoutuksen muotoja. (Hämäläinen ym. 2009; Blomgren ym. 4–25, 2016.)

Edellä olen keskittynyt kuvaamaan niitä keskeisiä lakimuutoksia, joiden seurauksena aktivoinnista ja työttömien kanssa tehtävästä työstä on kiinteä osa sosiaalityötä. Tämä kehityskulku ilmenee sosiaalityössä keskeisesti toimeentulotuessa, kuntouttavassa työtoiminnassa, sosiaalisessa kuntoutuksessa ja TYP-palveluissa.

## TYP-toiminta

TYP-toiminnalla tarkoitetaan Saikun mukaan käytäntöä, ”jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat pitkään työttömänä olleiden ja monialaista palvelua tarvitsevien työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja



seurannasta (1369/2014). Yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia palveluja.” (Saikku 2018, 26.)

TYP-laki mahdollistaa palveluiden organisoimisen monella tapaa, jonka seurauksena esiintyy paljon alueellista vaihtelua palveluiden saatavuudessa ja organisoinnissa. Osassa kunnista työttömyyden hoitoon liittyvät palvelut (kuntouttava työtoiminta, TYP-toiminta, työpajat ja palkkatukityöllistäminen) on organisoitu hallinnollisesti keskushallinnon alle, kun taas toisissa kunnissa palvelut on organisoitu perusturvan tai sosiaalitoimen yhteyteen. Esimerkiksi vastuu kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä voi yhdellä paikkakunnalla kuulua osaksi TYP-toimintaa ja toisessa kunnassa vastuussa voivat olla sekä TYP että kunnan sosiaalityö. Kolmannessa kunnassa TYP-toiminta voi puuttua kokonaan, jolloin sosiaalitoimisto toimii kuntouttavaan työtoimintaan ohjaavana tahona. Useimmiten palvelut on toiminnallisesti sijoitettu perusturvan tai sosiaalitoimen yhteyteen joko omana yksikkönään tai osaksi sosiaalityön palveluita. TYP-toiminnassa yhdistyvät henkilöstöhallinto, kuntien elinkeinopolitiikka ja sosiaalihuollon lainsäädännön mukainen toiminta. (Saikku 2016, 77–79; Saikku 2018, 202; Niemi 2018, 201–202.)

Kuntien työmarkkinatuen kuntaosuuden maksuvastuun (ns. sakkomaksut) muutoksen seurauksena kuntien kustannukset työttömyyskorvauksista ovat nousseet huomattavasti. Tämä on edelleen vaikuttanut voimakkaasti siihen, että varsinkin kuntien päättäjät ja ylin johto pyrkivät ohjaamaan työttömiä aktiivipalveluihin ja etenkin kuntouttavaan työtoimintaan, sillä tämä on ainoa kunnan palvelu, jolla asiakkaita saadaan pois työmarkkinatuen maksusuudelta. Sosiaalityöhön tämä on muodostanut työkäytännön, jossa käydään läpi ns. ”kela- tai sakkolistaa”, eli etsitään tietoja henkilöistä, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 300 päivää tai olleet vuoden työttömänä. (Saikku 2016, 80, 97.)

Kelalistaa on pidetty sosiaalityöntekijöiden toimintaa ohjaavana ”välttämättömänä pahana”, jonka on katsottu merkittävällä tavalla vaikuttavan sosiaalityön tavoitteisiin, organisointiin ja työtapoihin (Saikku 2016, 80–81). Listan perusteella asiakkaiden työkykyä, tilannetta ja palvelutarpeita pyritään selvittämään tarkemmin ja ohjaamaan edelleen heille oikeaksi katsottujen palveluiden piiriin.

## Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalipalvelua, jonka tavoitteena on ehkäistä työttömyyden aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia asiakkaan toimintakykyyn ja ehkäistä syrjäytymistä tarjoamalla mahdollisuutta työtoimintaan ja muihin palveluihin, vahvistaa asiakkaan elämän ja arjen hallintaa sekä työ- ja toimintakykyä (STM 2019). Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu niille vaikeasti työllistyville henkilöille, joilla katsotaan olevan esteitä työllistyä avoimille työmarkkinoille ja joiden työllistymisen esteenä katsotaan olevan ensisijaisesti muut kuin työpaikan tai osaamisen puute (Toikko 2014, 170–172). Näin ollen kuntouttava työtoiminta voidaan katsoa aktivoinnin ja kuntoutuksen rajapinnalle asettuvaksi palveluksi (Saikku 2018, 33). Lain mukaan kuntouttava työtoiminta on aina toissijainen varsinaiseen työsuhteeseen, koulutukseen tai työvoimaviranomaisten tarjoamaan toimenpiteeseen nähden ja aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ennen kuntouttavaa työtoimintaa selvitettävä mahdollisuus työn tai julkisten työvoimapalveluiden tarjoamiselle (Lehto ym. 2003, 149–150; Niemi 2018, 191). Kuntouttava työtoiminta perustuu aktivointisuunnitelmaan, joka laaditaan yhdessä työvoimaviranomaisen, kunnan sosiaalihuollon viranomaisen ja asiakkaan kanssa. Palvelun tavoitteena on parantaa asiakkaiden elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä siten, että heillä olisi jatkossa mahdollisuus osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai töihin. (Niemi 2018, 187–191.)

Asiakkaalla on laissa taattu oikeus aktivointisuunnitelman tekemiseen. Tämän lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan on liitetty myös sanktiota. Mikäli henkilö kieltäytyy aktivointisuunnitelman tekemisestä, keskeyttää kuntouttavan työtoiminnan tai kieltäytyy siitä, voidaan toimeentulotukea alentaa tai asettaa karenssi työttömyysetuuteen. Asiakas saa työttömyys- tai toimeentulotuen päälle 9 euron päiväkorpauksen kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta (Niemi 2018, 187–189.)

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden asiakkaiden määrä on noussut merkittävästi lain voimaantulon jälkeen. Vuonna 2001 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui 125 henkilöä, 2009 8652 ja vuonna 2017 määrä oli noussut jo 39410 henkilöön. (Kelasto 2017.)

## Kunnallisten palveluiden nykytila

Edellä olen kuvannut sosiaalityön roolia, käytäntöjä ja paikkaa osana työllisyyden edistämiseen ja aktivointiin liittyviä käytäntöjä. Seuraavaksi lähden tarkemmin arvioimaan näitä käytäntöjä sosiaalityön näkökulmasta käsin.

Aktivointiin liittyviin sosiaali- ja työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin ja uudistuksiin on suhtauduttu varauksella ja ristiriitaisin tuntein kunnallisen aikuissosiaalityön piirissä aina 1990-luvun puolivälistä lähtien, kun erilaisia työttömien aktivointiin liittyviä käytäntöjä on alettu ottaa käyttöön (Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Kotiranta 2008; Välimaa 2008; Karjalainen & Karjalainen 2010). Työllisyystavoitteiden ohella aktivointipoliittikkaan on sisällynyt myös sosiaalipoliittisia ja sosiaalihuollon kenttään kuuluvia tavoitteita ja käytäntöjä (Saikku 2016, 85). Aikuissosiaalityötä ja kuntouttavaa työtoimintaa on kuitenkin katsottu kehitetyn pääasiallisesti aktivointia painottavista työvoimapolitiittisista lähtökohdista käsin, sosiaalityön ja sosiaalipoliittisten painotusten jäädessä toissijaisiksi (Karjalainen 2017, 256). Keskiössä ovat olleet kansantaloudellisten menojen vähentäminen ja verotulojen lisääminen (Keskitalo & Karjalainen 2013). Työvoimapolitiittisen aktivointiin liittyvän painotuksen myötä sosiaalipoliittiset ja sosiaalihuoltoon liittyvät keskeiset tehtävät asiakkaiden toimintakyvyn ja hyvinvoinnin tukemisen suhteen ovat hämärtyneet molempien tavoitellessa työvoimapolitiittisia toimia (Saikku 2018, 195). Epäselvyyksiä ja ristiriitoja on esiintynyt niin palveluiden organisoinnin, työllisyys- ja hyvinvointivaikutusten, kuin sosiaalityön aseman ja roolin suhteen.

Moniammatilliseen työotteeseen liittyen TYP:in, Kelan, TE-toimiston ja kunnan sosiaalitoimen välillä nähdään liittyvän sekavuuksia ja epäselvyyksiä erityisesti palveluiden organisoinnin suhteen. Tämän lisäksi palveluiden kunnallisen järjestämisen suhteen vallitsee suuria kuntakohtaisia eroja, jolloin asiakkaiden voidaan katsoa olevan epätasa-arvoisessa asemassa asuinpaikasta riippuen. Kun 2016 kartoitettiin sosiaalihuollon palveluiden tilaa ennen Kela-siirtoa, havaittiin sosiaalityöntekijöiden, sosiaalityön asiakkaiden ja muiden sosiaalihuollon ammattilaisten välillä vallitsevan ristiriitoja, ongelmia ja epäselvyyksiä sen suhteen, kenen nähdään kuuluvan minkäkin palvelun piiriin ja kuka on vastuussa mistäkin toiminnasta. Osa sosiaalityön tekijöistä ei tiennyt mitä toimintaa kuuluu TYP-toiminnan alle ja mitä palvelua on tarjolla, vai onko mitään. Vastaavasti TYP-toiminnan piirissä ei hahmotettu sosiaalityöntekijöiden roolia ja tehtäviä. Samoin käsityksiin erityisesti

kuntouttavan työtoiminnan roolista sisältyi suuria epäselvyyksiä eri toimijoiden välillä. Yhteistyö sosiaalityön ja TYP:in välillä oli usein olematonta. (Saikku 2016, 79.)

Työttömyyteen liittyy eittämättä paljon ongelmia sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta tarkasteltuna. Tästä näkökulmasta käsin työllisyyden edistäminen voidaan nähdä tärkeäksi tavoitteeksi niin työmarkkinapolitiikan kuin sosiaalityön kannalta. 1990-luvulta alkaneen aktiivisen työmarkkinapolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut edistää työikäisten sosiaalihuollon asiakkaiden työllistymistä vapaille työmarkkinoille. Aktivointiin liittyvät käytännöt ovat useiden vuosien varrella tehtyjen tutkimusten perusteella osoittautuneet kuitenkin tehottomiksi keinoiksi tämän päämäärän saavuttamiseksi, eikä avoimille työmarkkinoille siirtymistä ole tapahtunut varsinkaan vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla (Karjalainen & Saikku 2008; Keskitalo & Karjalainen 2013; Valtakari ym. 2008; Karjalainen & Saikku 2011; Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014). Esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta suoraan avoimille työmarkkinoille työllistymistä tapahtuu harvoin. Pääasiassa asiakkaat ovat siirtyneet kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen uudelle työtoiminnan jaksolle tai palanneet työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon (Karjalainen & Karjalainen 2010; Klem 2013).

Aktivointipolitiikan ytimessä on yksilön vastuun korostaminen, jossa työttömyys nähdään erityisesti yksilöllisenä ongelmana ja johon pyritään vastaamaan myös yksilökeskeisin toimenpitein, vaikuttamalla kannusteisiin ja sosiaaliturvaan siten, että työttömyydestä tulisi vähemmän houkuttelevampi vaihtoehto. (Saikku 2018, 20). Aktivointipolitiikka on saanut kuitenkin kritiikkiä osakseen siitä, että se pyrkii ratkaisemaan rakenteellisen työttömyysongelman yksilökohtaisella tasolla, silloin kun avoimia työpaikkoja on saatavilla paljon hakijoita vähemmän (Karjalainen 2011, 235; Kotiranta 2008, 260; Julkunen 2013,40). Erityisesti nykyisillä työmarkkinoilla ei tunnu olevan tarjolla 'jokamiehen' työmarkkinoita entiseen tapaan (Heinonen 2011, 46). Tältä kannalta tarkasteltuna työttömän autonomiaan puuttuminen ja sanktiot vaikuttavat erityisen epäreiluilta ja kohtuuttomilta käytännöiltä tilanteessa, jossa töitä ei ole saatavilla kovasta hakemisesta huolimatta (Julkunen 2013, 40; Kotiranta 2008, 160.). Sanktioiden käyttöä on arvosteltu myös niiden kohdistumisesta kaikkein syrjäytyneimpiin ja heikoimmassa asemassa oleviin (Kotiranta & Taina 2014, 191).

Työllisyyden lisäämisen sijaan aktivointipoliittisten toimenpiteiden selkein vaikutus onkin ollut siinä, että se lisää erilaisia aktiivisiin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumista

ja ohjaa pitkäaikaistyöttömiä enemmän erilaisten palveluiden piiriin. Tämän kehityskulun myötä kuntien aktivointipalvelujen tuottamistavat ja ympäristöt ovat kehittyneet. (Hämäläinen ym. 2009; Riipinen ym. 2014; Kyyrä ym. 2019)

Aktivointipolitiikan käytäntöjen seurauksien tarkasteluun ei ole osoitettu aina kovin suurta kiinnostusta. Esimerkiksi toimeentulotuen alentamisen yhteydessä kunnissa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, mitä asiakkaille tapahtuu tuen alentamisen jälkeen (Karjalainen ym. 2013, 204–213.). Tämä voi osaltaan kertoa siitä karusta tosiasiasta, että aktivoinnin mukanaan tuomat säästöt karenseineen ja toimeentulon leikkureineen kannustavat julkista sektoria leikkaamaan sosiaalietuuksia säästöjä tavoitellessaan ja tämän tavoitteen kannalta työllisyysvaikutukset ovat vasta toissijaisia. Samoin työllisyystilastot saadaan näyttämään paremmilta, kun kymmenet tuhannet työttömät ovat kuntouttavassa työtoiminnassa poissa työllisyystilastoja rumentamasta.

Työmarkkinatuen rahoitusosuuden muutokset ovat vaikuttaneet kunnallisen sosiaalityön tavoitteisiin, organisointiin ja työtapoihin. Kelan sakkolistan läpikäyminen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät käytännöt ovat vakiintuneet keskeiseksi osaksi kunnallista aikuissosiaalityötä. Kunnille kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen toimii keinona vähentää työmarkkinatukilaskua ja usein se ilmenee myös ainoana mittarina, jota mitataan ja seurataan. (Saikku 2016, 80–83.)

Erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan liittyy paljon kyseenalaisena<sup>5</sup> pidettäviä käytäntöjä. Kuntouttavan työtoiminnan keskeisenä tavoitteena on aina ollut työelämään siirtyminen. Joskin työllisyystavoitteista huolimatta kuntouttavaan työtoimintaan on katsottu kuuluvaksi myös muita ja selkeästi sosiaalityön piiriin kuuluvia tavoitteita, kuten asiakkaan toimintakyvyn ja arjen hallinnan edistäminen, päihteettömyyden tukeminen sekä mielekkään sisällön tuominen arkeen. Tutkimustiedon perusteella työllistyminen kuntouttavan työtoiminnan jälkeen on hyvin harvinaista, viimeistään matka katkeaa avoimille työmarkkinoille siirryttäessä. Välillä joku onnekas saattaa päästä työllisyyttä edistävänä palvelun, kuten työkokeilun tai palkkatuen piiriin, mutta usein tuen loputtua odottaa taas paluu kuntouttavan työtoiminnan pariin ja tämä ralli saattaa jatkua vuosikautia. Suurimmaksi työllistymisen estymisen syyksi sosiaalihuollon piirissä on nähty palvelu- ja tukijärjestelmän

---

<sup>5</sup> Hyvin tunnettu bloggaaja ja juristi Saku Timonen (<http://blogit.image.fi/uuninpankkopoikasakutimonen>) on esittänyt usein hyvin kriittisiä huomioita kuntouttavaan työtoimintaan liittyen.

puutteet sosiaalipalveluilta avoimille työmarkkinoille siirryttäessä sekä sopivien työpaikkojen puute. (Saikku 2016, 84–100; Klem 2013.)

Kuntouttavan työtoiminnan asiakaskunta koostuu erilaisessa elämäntilanteessa olevista asiakkaista, joilla on erilaisia odotuksia ja päämääriä toimintaan liittyen. Tavoitteena voi olla työllistyminen, työllistymispalvelusta seuraavan palvelun piiriin siirtyminen tai työtoiminnassa jatkaminen sekä aktiivinen elämä työelämän ulkopuolella (Elonen ym.2017; Mäntyneva & Isola 2019, 258). Moni kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista pitää sitä myös pääasiallisena palkkatyön korvikkeena (Mäntyneva & Hiilamo 2018). Kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä käytäntöjä voidaan myös kuvailla ylläpitäväksi tai säilyttäväksi toiminnaksi (Saikku 2016, 85).

Ylläpitävällä toiminnaksi voidaan ymmärtää toiminta, jossa henkilöllä ei enää katsota olevan tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua työelämään, mutta osallistuu työtoimintaan esimerkiksi eläkettä odottaessaan (Saikku 2016 85). Tässä yhteydessä on myös syytä huomioida, että esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevalla yhteisöllisyyden ja toimintakyvyn edistäminen tulee tärkeiksi tavoitteiksi tosiasiallisista työllistymisen mahdollisuuksista huolimatta (Kankainen 2012, 100). Säilyttäväksi toiminnaksi voidaan katsoa toiminta, jonka tarkoituksena ei nähdä olevan oikein muuta tavoitettu, kun kunnan työmarkkinatukimaksujen vähentäminen ja siihen on yleensä suhtauduttu sosiaalityöntekijöiden sekä asiakkaiden puolelta hyvin kriittisesti (Saikku 2016, 86–87). sosiaalihuollon palveluissa pyörimistä ei pitäisi asettaa tavoitteeksi itsessään, vaan sillä pitäisi olla jokin tavoite, kuten toimintamahdollisuuksien edistäminen tai yhteiskuntaan kiinnittyminen (Mäntyneva & Hiilamo 2018, 25).

Kuten edellä havaitsimme, on työttömien ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden henkilöiden joukko luonteeltaan hyvin monipuolista. Siinä missä toisella henkilöllä ainoa ongelma on työpaikan puute, saattaa toisella henkilöllä olla vakavia elämänhallin puutteita. Kuitenkin kummallekin saatetaan tarjota kunnan toimesta vain kuntouttavaa työtoimintaa, vaikka toisen voidaan katsoa olevan selvästi sosiaalityön palveluiden ja sosiaalisen kuntoutuksen piirissä, siinä missä toiselle riittää pelkkä työpaikka (Saikku 2016, 82–89). Näin ollen ongelmallisena voidaan pitää käytäntöä, jossa kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan työkykyisiä henkilöitä, joilla olisi edellytyksiä työskennellä avoimilla työmarkkinoilla ja joille kuntouttavaa työtoimintaa ei voida pitää ensisijaisena tai

parhaimpana mahdollisena palveluna (Kangas & Pulkka 2016, 149–151). Rajanvedosta palkkatyön, palkkatuetun työn, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan varalla onkin tullut häilyvä, johtuen kuntien taloudellisista kannustimista teettää palkkatyöksi luettavaa työtä kuntouttavan työtoiminnan puitteissa (Saikku 2016, 87–89).

Sen lisäksi että kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan työkykyisiä, ohjataan sinne myös sellaisia ihmisiä, joilla on merkittäviä työkyvyn puutteita ja joiden paikka on selkeästi sosiaalityön, terveystalouden tai kuntoutukseen liittyvien palveluiden piirissä. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työkykyä ja terveydentilaa arvioivissa tutkimuksissa todettiin kolmanneksen pitkäaikaistyöttömistä olevan työkyvyttömiä (Kerätär 2016; Oivo & Kerätär 2018). Aktivointitoimien kohdistuessa koko työttömien ryhmään on ongelmallista siinä mielessä, että tällöin kaikkein heikoimmassakin asemassa olevien tilanne voi heiketä asiakaskuntaa koskevien velvoitteiden, karensien ja sanktioiden myötä, jonka seurauksena he ovat vaarassa edelleen ajautua palvelujärjestelmän ulkopuolelle (Saikku 2016, 85–89; Tuusa 2005, 22).

Aktivoinnin käänköpuolena ja tavoitteisiinsa nähden ristiriitaisena lopputuloksena voidaan pitää sen passivoivia, leimaavia ja syrjäyttäviä piirteitä. Keskeisimmät kuntouttavan työtoiminnan ongelmat liittyvät siihen, ettei sen puitteissa useinkaan järjestetä palveluita ja toimintaa yksilökohtaisten tarpeiden perusteella, vaan kaikille asiakkaille on tarjolla yhtä ja samaa. Tosiasiallista valinnanvaraa ei juuri ole. Erityisesti silloin asiakkaat kokevat kuntouttavan työtoiminnan kielteiseksi ja motivaatiota laskevaksi, kun mielekästä työtä ei ole tarjolla tai sen tekemistä on vaikea perustella (Saikku 2016). Samoin negatiiviseksi kokemuksiksi on katsottu viranomaispalveluiden huono saatavuus (Elonen, Niemelä ja Saloniemi 2017, 293–294). Aktivointiin ja kuntouttavaan työtoimintaan on myös liitetty paternalistisia piirteitä. (Keskitalo 2008, 8.) Tämä ilmenee puuttumalla hyvin voimakkaasti työttömien sosiaalisiin oikeuksiin ja itsemääräämisoikeuteen (Karjalainen 2011, 234). Aktivointitoimiin liittyvät pakko ja kontrolli voivat aiheuttaa asiakkaille ulkopuolisuuden tunnetta ja näin heikentää heidän hyvinvointiaan ja edesauttaa syrjäytymistä (Julkunen 2013, 40; Mäntyneva & Hiilamo 2018). Näin käy usein helposti silloin kun asiakkaat ovat tahdonvastaisten toimenpiteiden kohteena. Etujen leikkaaminen voi myös syventää ja edesauttaa huono-osaisuuden kasautumista (Kauppinen ym. 2010, 247). Tutkimuksissa on myös havaittu olevan paljon sellaisia työelämän ulkopuolella olevia työikäisiä henkilöitä, jotka eivät hae tai tee työtä, eivätkä hae mitään apua tilanteeseensa (Pyykkönen ym. 2017).

Toistaiseksi esille on noussut lähinnä aktivointiin ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä epäkohtia. Kokonaisuuden kannalta oleellista on tarkastella myös aktiivipolitiikkaan ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä positiivisia puolia.

Työllisyystavoitteiden lisäksi kuntouttavalla työtoiminnalla ja aktivointitoimilla on pyritty ylläpitämään ja edistämään osallisuutta ja toimintakykyä, harjoittamaan arkielämän taitoja ja rytmittämään arkea, tukea päihitteettömyyttä ja tuomalla mielekästä sisältöä arkeen. Parhaimmillaan se voimaannuttaa, valtaistaa, edesauttaa yhteisöllisyyttä, vahvistaa autonomista toimijuutta sekä antaa asiakkaille onnistumisen kokemuksia oman elämän hallintaan liittyen (esim. Karjalainen & Karjalainen 2010; Kokko ym. 2013; Saikku 2016; Mäntyneva & Hiilamo 2018).

Aktivointitoimilla ja kuntouttavalla työtoiminnalla näyttää olevan tutkimusten perusteella sekä positiivisia, että negatiivisia hyvinvointivaikutuksia asiakkaiden elämäntilanteeseen ja hyvinvointiin. Aivan täysin selvää ei kuitenkaan ole miten mikäkin toimenpide vaikuttaa kunkin asiakkaan tilanteeseen. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että vaikeasti työllistyvien palveluista ja sosiaalityön ja -ohjauksen roolista on hankala muodostaa tarkkaa kokonaiskuvaa, koska sosiaali- terveys-, työvoima- tai kuntoutuspalveluita ei tilastoida erikseen vaikeasti työllistyvien ryhmän osalta (esim. Tuusa 2005; Karjalainen ym. 2008; Blomgren ym. 2016; Saikku 2018, 32).

Työllisyysvaikutusten lisäksi on esitetty, että aktivointiin liittyvien toimenpiteiden, kuten kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuutta olisi syytä mitata myös muilla hyvinvoinnin osa-alueita kuvaavilla mittareilla (Mäntyneva & Hiilamo 2018, 25). Tärkeäksi on nähty niiden sosiaaliturvaan, palveluihin ja osallistumiseen liittyvien tekijöiden selvittäminen, jotka saavat aikaan myönteisiä vaikutuksia (Mäntyneva & Isola 2019, 259). Tätä tarkoitusta varten on kehitetty erityisesti sosiaalityön apuvälineeksi esimerkiksi AVAIN-mittari (Kivipelto ym. 2013.) Tätä mittaria on hyödynnetty osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilussa. Maaliskuusta lokakuuhun 2018 suoritettujen AVAIN-mittausten perusteella asiakkaiden tavoitteet koskivat taloudenhallintaa, työkyvyn ja mielenterveyden ylläpitoa ja työllistymistä. Asiakkaista yli puolet sai täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Keskeisiä sosiaalityön menetelmiä olivat keskustelu, taloustilanteen selvittely sekä palveluohjaus. (Kivipelto ym. 2018.)



### 4.2.3 Perustulo, aktivointi ja aikuissosiaalityö

Aktiivipolitiikan kannalta tarkasteltuna vastikkeeton perustulo muuttaisi väistämättä niitä aktivointiin liittyviä käytäntöjä, joihin liittyy vastikkeellisuutta, velvoitteita ja sanktioita. Näin ollen se koskisi sosiaalityöhön liittyen ainakin kuntouttavaa työtoimintaa, toimeentulotukea, työttömien etuuksia sekä TYP-toimintaa. Nyt kysymykseksi jääkin sen arvioiminen, mitä mahdollisia vaikutuksia tällä olisi asiakkaiden käyttäytymiseen ja sosiaalityön luonteeseen.

Ensinnäkin perustulo vaikuttaisi asiakkaaksi ohjautumiseen. Tällä hetkellä vastikkeelliset ja aktivointipolitiikkaan liittyvät käytännöt, kuten toimeentulotuki ja työmarkkinatuki toimivat myös keinoina ohjata asiakkaita tarvittaessa edelleen sosiaalityön piiriin. Perustulon myötä nämä ohjautumisen kanavat poistuisivat käytöstä. Tästä seuraava kysymys koskeekin sitä, millainen vaikutus sillä olisi asiakkaiden hyvinvointiin ja työssäkäyntiin, kun työllisyys- ja sosiaalipalveluiden hakemisesta ja niiden piirissä toimimisesta tulisi pakon sijaan vapaaehtoista. Koska työttömät ja sosiaalipalveluiden tarpeessa olevat henkilöt eivät muodosta homogeenista joukkoa, on myös syytä tarkentaa sitä, miten muutos vaikuttaisi mihinkin asiakasryhmään. Asiakkaiden palveluun ohjaus on iso kysymys, jota tarkastelen edelleen tarkemmin seuraavassa luvussa 4.3.

Toinen keskeinen vaikutus mikä aktivoinnilla on ja mitä lähden erityisesti seuraavaksi tarkastelemaan tässä luvussa, koskee sitä, minkälainen vaikutus vastikkeellisuuteen ja sanktioihin perustuvilla käytännöillä on asiakkaan hyvinvointiin ja työssäkäyntiin perustuloon verrattaessa. Loogisesti ottaen vaihtoehtoja on neljä: vastikkeellisuuden ja sanktioiden avulla edistetään tai ei edistetä asiakkaan hyvinvointia perustuloon verrattaessa ja vastikkeellisuuden ja sanktioiden avulla edistetään tai ei edistetä asiakkaiden työssäkäyntiä perustuloon verrattaessa.

Kuten edellä havaitsimme, ei aktivointitoimilla ole ollut toivottua vaikutusta työllisyyspolitiikan suhteen. Aktivointiin mukanaan tuomalla byrokratialla ja tarveharkinnalla voidaan katsoa olevan kääntöpuolensa. Se monimutkaistaa sosiaaliturvajärjestelmää, sen myötä syntyy työttömyys-, tulo- ja byrokratialoukkuja (katso luku 3.1), sekä byrokratiasta aiheutuvia kuluja, joita on hankala välttää, niin kauan kuin tukijärjestelmään ja palveluihin

sisältyy vahvaa harkintaa ja paljon erilaisia vastikkeellisuuden muotoja. Juuri perustulo on nähty välineeksi, jonka pääasiallisena tavoitteena on työnteon lisääminen kannustinloukkuja purkamalla, sekä kansantalouteen liittyvien kustannusten alentaminen byrokratiaa vähentämällä. Nämä olivat myös perustulokokeen taustalla voimakkaasti vaikuttavia tekijöitä (Kangas & Pulkka 2016). Työllisyyspolitiikan kannalta tarkasteltuna oleellista on, että jos perustulo otettaisiin käyttöön, sen pitäisi keskimäärin lisätä työntekoa ja selkeyttää monimutkaista palvelujärjestelmää, ilman että siitä aiheutuu yhteiskunnalle lisää taloudellisia kuluja.

Ideaalitapauksessa perustulon voitaisiin katsoa lisäävän ihmisten työskentelyä ja hyvinvointia, vähentävän byrokratiaa ja tuottavan kansantaloudelle vähemmän kustannuksia. Tätä voitaisiin pitää niin työntekoon ja arvoihin liittyvien moraalisten, kuin kansantaloudellisten tekijöiden kannalta toivottavana asiantilana. Siitä ei ole toistaiseksi ollut kuitenkaan Suomen oloihin soveltuvaa luotettavaa tutkimustietoa saatavilla, miten perustulo vaikuttaisi ihmisten käyttäytymiseen ja erityisesti työssäkäyntiin, joten perustuloa päätyttiin testaamaan (Kangas ym. 2016).

Valitettavasti koeasetelma oli jouduttu toteuttamaan siten, että perustulokokeilun pohjalta luotettavien johtopäätöksien tekeminen on haastavaa (Kangas ym. 2016). Vaikka tulosten tulkintaan liittyykin haasteita, ei niitä kuitenkaan voi pitää täysin yhdentekevinä. Jos perustulokokeilusta saatavia tuloksia voitaisiin pitää suuntaa antavina, voitaisiin tulokset tiivistää siten, että yhteiskunta voi perustulon avulla luoda enemmän hyvinvointia vähemmällä kuluilla ja byrokratialla, ilman että se vähentää ihmisten työssäkäyntihalukkuutta (Kela 2019a).

Alustavien perustulokokeen tulosten mukaan ihmisten työssäkäynti ei lisääntynyt perustulon myötä, vaikka siihen oli todella suuret taloudelliset insentiivit (Kela 2019a). Koeasetelma toteutettiin käytännön syistä siten, ettei perustuloa olisi verotettu pois, vaan työllistymisen myötä perustulon saaja olisi saanut pitää perustulon työstä saadun palkan lisäksi. Tällaista mallia ei ole kukaan ajanut sen kalleudesta johtuen, vaan tarkoituksena on verottaa perustulo tulojen noustua pois. Tähän liittyen on syytä kiinnittää huomiota koeasetelmasta tehtäviin päätelmiin. On täysin mahdollista, että osa koeryhmästä vähensi töiden tekoa ja töiden hakemista perustulokokeilun myötä ja vastaavasti osalla suuret taloudelliset insentiivit toimivat työntekohalukkuutta lisäävällä tavalla. Se, ettei koehenkilöiden työssäkäynti

lisääntynyt, voi selittyä myös sillä, että koehenkilöiksi valikoitiin sellaisia henkilöitä, jotka olivat ennestään työttömiä ja joiden keskuudessa oli myös paljon pitkäaikaistyöttömiä, joiden työllistymisen tiedetään olevan väestötasoa keskimääräisesti heikompaa. Huomiolle pantavaa on myös se, ettei työssäkäynti myöskään vähentynyt. Tosiasiallisten työllisyysvaikutusten selvittämiseksi eri asiakasryhmien keskuudessa, olisi tärkeätä jatkaa perustulon testaamista luotettavamman koeasetelman avulla.

Koska työnteko on myös arvo ja sillä on tärkeä osa ihmisten elämässä, on täysin mahdollista, ettei työskentely ole myöskään pelkästään riippuvainen siitä saavasta palkasta, vaan sillä on itseisarvoa jo sinällään (esim. Haavisto 2014, 21–24; Pyöriä & Ojala 2016; Kangas & Pulkka 2016, 65–69). Tämän puolesta puhuu se, että pienipalkkaisia töitä tehdään, vaikka se ei juurikaan lisää käteen jääviä tuloja. Ja vastaavasti, koska työ on ihmisillä suuressa arvossa, on vaikea nähdä, että perustulo toisi siihen kovinkaan suurta muutosta.

On myös mahdollista, ettei perustulokokeeseen osallistuneiden henkilöiden työskentelyn esteenä ole motivaatiosta, kannustinloukuista tai byrokratiasta johtuvat tekijät, vaan yksinkertaisesti se, ettei töitä syystä tai toisesta löydy. Tämä voi tarkoittaa ensinnäkin sitä, ettei töitä ole tarjolla. Toiseksi se voi tarkoittaa puutteita ja ongelmia palvelujärjestelmässä sosiaalipalveluiden piiristä avoimille työmarkkinoille siirryttäessä. Tämän näkökulman puolesta puhuu perustulokokeen esiselvityksen yhteydessä selvitetty työvoimahallinnon mielipiteet, joissa todettiin, etteivät TE-palvelut ja TYP pysty nykyisillä liian pienillä resursseilla palvelemaan asiakkaita parhaalla mahdollisella tavalla (Kangas & Pulkka 2016, 144–161).

Työllisyyskysymysten lisäksi perustulokokeessa selvitettiin myös hyvinvointiin liittyviä tekijöitä (katso myös luku 3.1.). Tulosten perusteella perustulokokeeseen osallistuneiden henkilöiden subjektiivisen hyvinvoinnin katsottiin lisääntyneen usealla hyvinvoinnin osa-alueella tarkasteltuna; esimerkiksi terveydentila, koetun stressin määrä, kokemus taloudellisesta tilanteesta ja luottamus muihin ihmisiin ja instituutioihin koettiin verrokkiryhmää korkeammaksi (Kela 2019a). Näitä tuloksia voidaan tulkita siten, että luopumalla aktivointipolitiikkaan liittyvistä käytännöistä ja niiden mukanaan tuomasta byrokratiasta, pystytään asiakkaiden hyvinvointia edistämään, ilman että sillä on vaikutuksia asiakkaiden työssäkäyntihalukkuuteen. Tällä kannalta tarkasteltuna nykyinen palvelujärjestelmä näyttää toimivan huonosti hyvinvoinnin edistämisen suhteen perustuloon

verrattuna. Toisaalta tähän tulkintaan liittyy paljon epävarmuuksia. Vastanneiden henkilöiden lukumäärä oli verrattain pieni ja perustulokeen hyvinvointivaikutusten arvioiminen on vielä osittain kesken (Kela 2019a). Tämän lisäksi on ensinnäkin huomioitava, että vaikka tulokset osoittavat hyvinvoinnin kasvaneen eri mittareilla mitattuna koko ryhmän keskuudessa, ei se vielä kerro yksittäisten asiakkaiden tai asiakasryhmien hyvinvoinnin kasvusta tai laskusta. Esimerkiksi Kela-siirron yhteydessä asiakkaat olivat keskimäärin aiempaa tyytyväisempiä palveluiden toimivuuteen, kun taas erityisesti sosiaalityön palveluiden piirissä ollut asiakasryhmä koki palveluiden huonontuneen (Blomgren & Saikkonen 2018). Vastaavasti voidaan pohtia, mitä vaikutuksia perustulolla olisi erityisesti heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen. Toiseksi nykyistä työikäisten sosiaalipalveluiden ympärille rakentunutta palvelujärjestelmää voidaan pitää hyvin monimutkaisena kokonaisuutena, johon liittyy paljon eri palveluita ja palveluiden järjestäjiä, eikä sosiaalihuollollisia toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia seurata tilastollisesti. Näin ollen, on vaikea muodostaa tarkkaa kuvaa siitä, mikä palveluiden osista toimii hyvin ja mikä vähemmän hyvin, joten vertailu perustulokeen tulosten ja nykyisen palvelujärjestelmän aikaansaamien hyvinvointivaikutusten suhteen on hyvin haasteellista.

Keskeisin perustulon muuttama asia nykymallin aktivointipolitiikkaan liittyen, olisi vastikkeellisuudesta luopuminen. Tämän seurauksena ketään ei voitaisi pakottaa minkään palvelun, kuten kuntouttavan työtoiminnan piiriin. Tämän edelleen voitaisiin nähdä edistävän sellaisia toimintatapoja ja käytäntöjä, joissa hyvinvointia ja kuntoutumista tukevat palvelut räätälöidään yksilökohtaisen tarpeen perusteella, sen sijaan että kaikki sijoitetaan yhteen ja samaan paikkaan kuntouttavan työtoiminnan alle. Näin voitaisiin edistää asiakkaiden tosiasiallista valinnan vapautta, näennäisen valinnanvapauden sijaan. Ja edelleen tämän ”markkinamekanismin” avulla palveluita olisi mahdollisuutta kehittää enemmän asiakkaiden omia tarpeita vastaavaan suuntaan. Tämä sopii yhteen hyvin sellaisten sosiaalityön käytäntöjen ja palveluiden suhteen, joissa asiakkaan oma tieto ja itsemääräämisoikeus asetetaan toiminnan keskiöön. Mäntynevan ja Hiilamon (2018, 26) mukaan osallisuutta ja hyvinvointia voidaan edistää parhaiten silloin, kun liikkeelle lähdetään pakon sijasta asiakkaiden omien arvostuksien ja kykyjen pohjalta. Juhilan mukaan aikuisuuteen liitettyjä kulttuurisia merkityksiä voidaan purkaa, kun sosiaalityön lähtökohdaksi otetaan moninaisuus. Asiakkaat kohdataan yksilöinä, joilla on omat elämänhistoriat ja –kokemukset, taloudelliset olosuhteet, sosiaaliset verkostot sekä oma tapa ajatella ja jäsentää elämäänsä. Tällöin häntä ei kohdata pelkästään ongelman kautta

määriteltyinä kategoriensa edustajana, kuten pitkäaikaistyöttömänä tai päihdeongelmaisena. (Juhila 2008, 98.) Myös asiakkaiden taloudellinen tilanne kohentuisi sanktioista ja karensseista luopumisen seurauksena. Samoin taloutta pystyisi aina suunnittelemaan etukäteen, kun olisi varmuus säännönmukaisesta taloudellisesta tuesta.

Aktivointiin liittyvä hankala sekä tiedollinen että eettinen kysymys koskee sitä, voidaanko pakon avulla edistää asiakkaiden hyvinvointia. Ja jos voidaan, tulisiko niin tehdä? Tähän ei ole olemassa yksiselitteistä ja helppoa vastausta. Tällä hetkellä sanktiot ja karenssit vaikuttavat kuitenkin siihen, että sosiaalihuollon palveluihin osallistutaan, oli siihen motivaatiota tai ei. Vastaavasti sosiaalityöllä on oma roolinsa sanktiointitoimissa erityisesti toimeentulotuen ja kuntouttavan työtoiminnan käytäntöjen myötä. Siitä ei ole kuitenkaan tarkkaa tutkittua tietoa, minkälaisia vaikutuksia tällaisten pakkoon perustuvilla käytännöillä on asiakkaiden hyvinvointiin. Sosiaalityön käytännön työssä asiakkaan tukeminen saattaa osoittautua haasteelliseksi keppi kädessä. Kuten edellä havaitsimme aktivointipolitiikka ja kuntouttava työtoiminta tuottavat sekä hyviä että huonoja lopputuloksia, mutta pakon merkityksestä näiden lopputulosten kannalta on hankala antaa tarkkaa arviota. Nähdäkseni tätä kysymystä voitaisiin tutkia perustulokokeen avulla, jossa keskitytään tarkastelemaan hyvinvointieroja perustulokokeeseen valitun kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan kohderyhmän ja nykyisen kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan ryhmän välillä.

Yksi suuri huoli aktivointiin liittyen koskee sitä, etteivät ihmiset enää hakeutuisi ja motivoituisi käyttämään palveluita nykyistä vastaavalla tavalla (Vogt ym. 2016.) Kuntatalouden näkökulmasta tämä huoli palveluihin ja erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisesta on hyvin perusteltu, sillä kuntouttava työtoiminta on ainoa keino, jolla kunta voi vähentää työmarkkinatukilaskuaan (Saikku 2016, 80–83). Samoin sanktioiden myötä valtio pystyy säästämään sosiaaliturvakuluissaan. Talouden lisäksi huolissaan ollaan siitä, etteivät asiakkaat enää hakautuisi palveluihin ja olisi motivoituneita käyttämään niitä aiempaa vastaavalla intensiteetillä. Pidän hyvinkin mahdollisena palveluiden käyttöasteen pienenemistä. Mutta kuten todettua, siitä aiheutuvia hyvinvointivaikutuksia suuntaan tai toiseen on nykyisen tiedon pohjalta hankala arvioida.

Yksi, ja nähdäkseni virheellinen käsitys palveluiden saatavuuteen liittyen, koskee palveluiden poistumista perustulon myötä. Esimerkiksi Hiilamon mukaan: *”Perustulo vapauttaisi osallistujat sanktioidusta velvollisuudesta osallistua kuntouttavaan työtoimintaan, mutta*

*toisaalta jättäisi ilman kuntoutuspalveluita ne, joilla on sellaisille tarvetta.”* (2016, 347). Hiilamon väitteen tueksi on vaikea löytää todistusaineistoa, varsinkaan suomalaisesta perustuloa koskevasta keskustelusta. Perustulon esiselvityksessä (Kangas & Pulkka 2016) puhutaan useampaan otteeseen siitä, miten palveluita voidaan säilyttää ja kehittää perustulon myötä. Varsinkin osittaiseen perustulon mallin olisi tarkoitus pitää sisällään sosiaalityön ja sosiaalihuollon palvelukokonaisuus osana sosiaaliturvakokonaisuutta.

Hieman lievempi kriittinen näkökulma palveluihin ohjautumiseen ja aktivoitiin liittyen, voidaan löytää Markus Kantolan (2014) artikkelista ”Perustulo ja Vapaus: onko perustulo sosiaalisesti oikeudenmukainen”. Kantola perustelee näkemystä sen puolesta, ettei perustulo itsessään riitä edistämään niiden heikoimmassa asemassa olevan henkilöiden vapautta ja toimintamahdollisuuksia, jolla on elämässään merkittäviä toimintakyvyn rajoitteita. Kantolan näkemyksiin on helppo yhtyä. Kun toimintakyvyissä on rajoitteita ja elämässä on paljon työkykyä ja elämänlaatua haittaavia tekijöitä, ei perustulo itsessään auta näiden tekijöiden poistamisessa. Valinnanvapauden lisäksi tarvitaan myös palveluita, eikä perustulo itsessään tuo automaattisesti työpaikkaa kenellekään. Yhtä lailla, kun kysytään oikeudenmukaisia perusteita vastikkeellisuudesta luopumiselle Kantolan esimerkin mukaan, tulisi myös esittää kysymyksiä siitä, tulisiko järjestelmä pitää vastikkeellisena ja sanktioituna nykymallin tapaan, jos siitä katsotaan aiheutuvan haitallisia seurauksia heikoimmassa asemassa olevilla.

Sosiaalibarometrissa perustulon kannatusta on mitattu vuosina 2016 ja 2018. Sosiaalityöntekijöistä 2016 perustuloa piti erittäin tai melko hyvänä ajatuksena 59 % ja 2018 63 % kun taas erittäin tai melko huonona ajatuksena 24 % ja 25 %. Kantaansa ei osannut sanoa 16 % ja 12 % vastaajista. Samoin enemmistö sosiaali- ja terveysjohtajista sekä Kelan johtajista kannattaa perustuloa. (Näätänen & Londén 2018; 105, 121.)

Sosiaalityön suhtautumista perustuloon on tutkittu myös aiemmin Suomessa. Helena Blomberg, Johanna Kallio, ja Christian Kroll selvittivät sosiaalityöntekijöiden käsityksiä köyhiin kohdistuneista auttamisstrategioista. Aineistona käytettiin suomesta kerättyä sosiaalityöntekijöiden kyselyaineisto vuodelta 2007. Vastausvaihtoehtoja olivat perustulo-, aktivointi- ja sosiaaliturvan tason parantamisstrategiat. Näistä perustulo nousi suosituimmaksi vaihtoehdoksi, kun taas aktivointiin ja sanktioniin liittyvät käytännöt saivat vähiten kannatusta. Prosentuaalisesti erot eivät ole suuria, eikä työntekijöiden keskuudessa vallitse yhtämielisyyttä auttamisstrategioista. Tätä voidaan selittää useammalla tavalla. Ensinnäkin

käsitykset köyhyyden syistä voivat vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden käsityksiin siitä, miten heitä voidaan auttaa. Perustulo ja sosiaaliturvan tason nostaminen saavat enemmän kannatusta niiden keskuudessa, jotka uskovat köyhyyden olevan seurausta rakenteellisista tekijöistä. Samoin aktivointia kannatetaan vähemmän heidän keskuudessaan. Yksilöllisen selitysmallin kannattajien keskuudessa puolestaan aktivointi saa enemmän kannatusta ja perustuloon suhtaudutaan kielteisemmin. Perustuloon ja köyhiin kohdistuneita auttamisstrategioita selittää siis myös ideologiset ja maailmankatsomukselliset erot sosiaalityöntekijöiden välillä. Toiseksi toimenkuva saattaa vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden näkemyksiin. Aktivointi on tullut kiinteäksi osaksi aikuissosiaalityötä ja toimeentulotukiasioiden kanssa työskennelleiden keskuudessa aktivointiin suhtaudutaan myönteisemmin. Tätä voidaan selittää ideologisilla ja kulttuurisilla eroilla toimeentulotukeen keskittyneen työn ja muiden sosiaalipalveluiden välillä. On mahdollista, että näiden työntekijöiden keskuudessa on sosialisoinnin kautta omaksuttu aktivoinnin taustaideat, toisin kuin muilla sosialisoinnin areenoilla. On myös syytä huomioida, että työskentely aktivointikäytäntöjen kanssa saattaisi olla henkisesti hyvin raskasta ja vaikeasti perusteltavissa ilman käsitystä aktivoimisstrategian hyödyllisyydestä. (Blomberg ym. 2011).

### 4.3 Palveluihin ohjautuminen

Sosiaalihuollon palveluihin ohjautuminen nousi useampaan otteeseen esille perustulokeskustelun myötä. Erityisesti huolta herätti se, kuinka avun tarvitsijat tulevaisuudessa tavoitetaan ja saadaan ohjattua oikeiden palveluiden piiriin. Seuraavaksi käyn läpi sitä, miten erityisesti sosiaalityön asiakkaaksi ohjautuminen voisi muuttua perustulon myötä. Tätä tavoitetta varten on tarpeen tarkentaa myös käsityksiä palveluihin ohjautumisen nykykäytännöistä ja ajalta ennen Kela-siirtoa.

Tällä hetkellä sosiaalityön asiakkaaksi voidaan ohjautua henkilön oman tai muiden henkilöiden ilmoituksen perusteella (1301/2014 § 34), tai sosiaalihuoltolain (1301/2014 § 35) mukaisesti muilta viranomaisilta saadun tiedon pohjalta. Erityisesti Kelalta tulee yhteydenottoja toimeentulotukihakemuksen kautta. Yhteydenoton perusteella arvioidaan sosiaalihuollon tuen tarve, jolloin mahdollinen sosiaalityön asiakkuus alkaa. Työvoimapalveluiden viranomaisten kautta tulee myös ilmoituksia erityisesti pitkittyneen työttömyyden seurauksena, joskaan siitä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, kuinka paljon

asiakkaita saapuu mitäkin reittiä pitkin aikuissosiaalityön palveluiden piiriin. Aiemmissa selvityksissä on todettu olevan tarvetta kehittää mittareita, joiden avulla saataisiin muodostettua tarkempi kuva aikuissosiaalityön asiakaskunnan rakenteesta ja palvelutarpeista (Kuivalainen 2013, 127). Toimeentulotuen ja työvoimapalveluiden lisäksi muihin sosiaalityön palveluohjauksen väyliin perustulolla ei pitäisi olla suoraan vaikutusta.

Edellä esitetyistä ohjautumisen väylistä erityisesti toimeentulotukea on pidetty merkittävänä aikuissosiaalityön ohjautumisen kanavana (Vogt ym. 2016, 50). Perustulon ideana on yhdistää erilaisia vähimmäissosiaaliturvan muotoja yhdeksi ja yksinkertaisemmaksi tueksi, joten sen voidaan katsoa kattavan toimeentulotuen perusosan (Kangas & Pulkka 2016, 43–52) kokonaan, joten tämä palveluohjauksen väylä ja siihen liittyvä byrokratia tulisivat poistumaan. Tältä pohjalta Kuntaliiton (Vogt ym. 2016, 52) esittämä huoli palveluihin ohjautumisesta ja neuvonnasta on hyvin perusteltua. Seuraavaksi tarkastelen toimeentulotukeen liittyviä palveluohjauksen käytäntöjä sekä määrällisesti että laadullisesti.

### Toimeentulotuen ympärille painottuva käytäntö palveluihin ohjautumisessa

Nykyisen käytännön mukaan Kelasta lähetetään eTotu-järjestelmän kautta kuntiin toimeentulotuen hakemisen yhteydessä ilmoituksia henkilöistä, joiden arvioidaan olevan sosiaalityön tarpeessa johtuen esimerkiksi päihteiden käytöstä, väkivallasta tai muiden elämänhallintaan liittyvien seikkojen perusteella. Esimerkiksi huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä näitä ilmoituksia on lähtenyt noin 600 kuukaudessa. Tämän lisäksi Kelalta lähtee ilmoituksia kuntiin kuukausittain noin 2200 ihmisestä, joiden toimeentulotuen perusosaa on alennettu, sillä kunnilla lakisääntöinen velvollisuus on velvollisuus laatia suunnitelma ”toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”. (Jauhiainen & Korpela 2019, 45–46.)

Jokela ym. tutkivat niitä perusteita ja lukumääriä, miten perustoimeentulotukea saaneita henkilöitä ohjattiin kuntien sosiaalityöhän. Tulokset jakautuivat siten, että 51 % ilmoituksista koski ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen hakemusta, 20 % toimeentulotuen perusosan alentamista, 10 % pitkään työttöminä olleita yli 25-vuotiaita perustoimeentulotuen asiakkaita ja 9 % sosiaalityön avun tarvetta. Sosiaalityön tarpeen ilmoitukset puolestaan jakautuivat siten, että 35 % niistä liittyi asiakkaiden elämäntilanteen hallintaan, 19 %



asumiseen ja 8 % terveydentilaan. Ilmoitukset tulivat pääasiassa etuskäsittelyn puolelta ja painottuivat asiakkaiden talousongelmien ympärille. (Jokela ym. 2019, 2.)

Varsinaisesta sosiaalityön avuntarpeesta Kelalta saapuvien ilmoitusten lukumäärä ei välttämättä vielä kerro kovinkaan paljon. Täydentävää toimeentulotukea sai 80 256 kotitaloutta ja ehkäisevää toimeentulotukea 32 563 kotitaloutta (Kivipelto ym. 2019, 13). Aikuissosiaalityön piirissä asioi siis monta kertaa enemmän asiakkaita, mitä Kelalta lähtee kunnille ilmoituksia. Vuonna 2017 toimeentulotukea sai 305 168 kotitaloutta (Kivipelto ym. 2019, 8), joten suurimman osan toimeentulotukihakijoista voidaan katsoa tältä osin olevan pelkästään taloudellisen tuen tarpeessa.

Ilmoitusten lukumäärä ei myöskään kerro kuinka monesta eri asiakkaasta puhutaan, sillä samasta asiakkaasta voi lähteä vuosittain useampi ilmoitus. Näin on varsinkin silloin, kun puhutaan toimeentulotuen perusosan alentamisesta (Kivipelto ym. 2019, 18). Tämän lisäksi monet Kelan ilmoittamista arvioista ovat sosiaalityöntekijöiden mielestä turhia, jonka lisäksi monen sellaisen asiakkaan arvioidaan jäävän palveluiden ulkopuolelle, joilla katsotaan olevan sosiaalityön tarve (Näätänen & Londén 2018, Blomgren & Saikkonen 2018). Kunnat eivät tavoittaneet läheskään niitä kaikkia asiakkaita, joista oli tullut Kelalta ilmoitus, jolloin heidän tilannettaan ei voitu tarkastella tarkemmin. Erityisen vaikea oli tavoittaa nuoria ja niitä henkilöitä, joiden toimeentulotuen perusosaa oli alennettu. (Jokela ym. 2019.) Palveluiden ja asiakkaiden tarpeiden kohtaamisessa on siis ongelmia, jotka johtuvat puutteellisesta palvelutarvearvioinnista. Osittain ongelma voi johtua Kela-siirron aiheuttamista siirtymäajan haasteista tai uuden järjestelmän ominaisuuksista.

Kela-siirron seurauksena niiden asiakkaiden kohdalla palvelut heikkenivät, joilla oli asiointiin liittyviä rajoitteita, joilla oli tarvetta myös muille palveluille kuin toimeentulotuen perusosalle ja joilla oli tarve asioida henkilökohtaisesti tutun virkailijan kanssa (Kivipelto 2019, 14), (katso myös luku 2.3.). Asiointia ja oikeanlaisten palveluiden piiriin ohjautumista on hankaloittanut erityisesti kahden luokun periaate, jossa ennaltaehkäisevän ja täydentävän toimeentulon käsittelyn edellytyksenä on toimeentulotuen perusosan hakeminen Kelalta, ennen käsittelyä kunnan viranomaisen toimesta (Jauhiainen & Korpela 2019, 16). Asiakkaiden on ollut myös vaikea saada Kelan työntekijöihin yhteyttä (Kivipelto 2019, 15). Tiedonkulku- ja yhteistyöongelmat Kelan ja kunnan välillä heijastuvat suoraan asiakastyöskentelyyn siten, että asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisesta on tullut

aiempaa hankalampaa, aikaa kuluu enemmän perustoimeentulotukeen liittyvään byrokraatiaan, joka edelleen vie aikaa pois muusta asiakastyöskentelystä, jonka lisäksi sosiaalityöntekijät joutuvat toimimaan asiakkaan asianajajina Kelan suuntaan. (Blomgren & Saikkonen 2018, 4-6). Erityisesti heikoimmassa asemassa olevat ja sosiaalityön asiakkaiksi katsottavat henkilöt ovat niitä, joiden kohdalla toimeentulotuen perusosan Kela-siirto on aiheuttanut ongelmia ja lisännyt byrokraatiaa. Siirron seurauksena osa asiakkaista ei hakeudu enää sosiaalityön palveluihin samalla tavoin kuin aikaisemmin, josta saattaa seurata talouden- ja elämänhallinnan ongelmia myöhemmin (Kivipelto ym. 2019, 16). Osittain tätä saattaa selittää muuttunut mahdollisuus käyttää sähköistä järjestelmää toimeentulotuen hakemiseen, jolloin sosiaalitoimistoissa asiointi ei enää ole ollut välttämätöntä. Erityisesti pieniessä kunnissa käytössä olleissa suoran kontaktin malleissa nuoret ja uudet asiakkaat on aiemmin pyritty tapaamaan kasvotusten (Karjalainen 2016, 122–124).

Selvittääksemme miten toimeentulotukihakemuksen poistuminen vaikuttaa sosiaalityön palveluihin ohjautumiseen, on syytä tarkastella myös nykyistä toimeentulotukihakemusta (Kela 2019b) ja pohtia mitkä nykyiset seikat toimeentulotukihakemuksessa ja siihen liittyvissä käytännöissä ovat sellaisia, jotka vaikuttavat palveluihin ohjautumiseen ja erityisesti ohjautumiseen sosiaalityön asiakkaiksi. Toimeentulotukihakemuksessa ei mainita erikseen sosiaalityötä. Hakemuksesta käy kuitenkin esille sellaisia seikkoja, joiden avulla voidaan päätellä jotain asiakkaan palvelutarpeesta. Hakemuksesta käy esille muun muassa hakijan työ- ja opiskelutilanne, asumiseen liittyvät asiat, terveydentilaan liittyviä seikkoja kuten terveydenhuoltoon liittyviä menoja tai mahdollinen laitoshoidotilanne. Suurinta kannatusta nauttiva perustulomalli on osittaisen perustulon malli. Siihen liittyy oleellisesti erikseen haettava asumistuki, joten tältä osin käytäntö tulisi luultavasti olemaan nykymallin kaltainen perustulon korvatessa toimeentulotuen.

Haluttaessa asumistukeen voitaisiin liittää myös sellaisia nykyisellään toimeentulotukihakemukseen liittyviä ominaisuuksia, joissa selvitetään asiakkaan sosiaalihuollon palveluiden tarvetta. Näin ollen osittaisen perustulon mallissa olisi mahdollista huomioida asiakkaiden palvelutarve nykyistä käytäntöä vastaavalla tavalla ja kehittää sitä edelleen paremmaksi katsottuun suuntaan jatkossa. Toki tämän seurauksena myös asumistukeen liittyvä byrokraatia lisääntyisi verrattuna nykyiseen ja erityisesti puhtaaseen perustulon malliin. Asumisen tukeminen oli myös yksi Kuntaliiton (Vogt 2016, 52) esittämistä huolenaiheista. Tämä huolenaihe liittyy kuitenkin puhtaaseen perustuloon,

jossa perustuloon sisältyy myös asumisesta aiheutuvat kulut. Koska asumistuki tulee osittaisen perustulon mallissa haettavaksi nykyisen mallin mukaan, ei siihen liittyvien sosiaalityön käytäntöjen pitäisi myöskään muuttua, mitä tulee asumisen turvaamiseen.

Toimeentulotuen hakemiseen liittyen hakijan täytyy osoittaa varattomuutensa toimittamalla tilitiedot, joista edelleen voi selvitä uhkapelaamiseen tai päihteiden käyttöön liittyviä tietoja (Kela 2019b). Perustulon myötä asiakkaiden tilitietojen yksityiskohtaiseen tarkasteluun ei olisi mahdollisuuksia nykyisten toimeentulotukeen liitettyjen käytäntöjen tavoin, joten tarkkaa tietoa asiakkaiden rahankäyttökohteista ei olisi saatavilla. Tähän voidaan suhtautua eri tavoin. Hyvänä asiana muutosta voidaan pitää siinä mielessä, että se poistaa asiakkaiden nöyryyttäväksi kokemia käytäntöjä toimeentulotuesta (esim. Kangas & Pulkka 2016, 147–148; Blomgren 2016, 48–52). Kääntöpuolena voidaan pitää sitä, ettei asiakkaiden rahankäytöstä selviä mahdollisia ongelmia, kuten uhkapelaamista. Toisaalta ei ole myöskään itsestään selvää, että nykyisten käytäntöjen vallitessa pelihaittoihin pystytään puuttumaan yhtään sen paremmin, johtuen erityisesti etuuskäsittelijöiden kiireestä ja suuresta työmäärästä. Asiakkaalla voi olla myös päihteiden käyttöön tai uhkapeliin liittyviä ongelmia, jotka eivät näy pankkitositteissa millään tavoin. Siitä ei ole olemassa myöskään tarkkaa tietoa, missä määrin tilitietoja hyödynnetään sosiaalityössä ja palveluohjauksessa, ja missä määrin tilitiedoista vain tarkistetaan oikeus toimeentulotukeen. Tutkimustiedon puute asiaan liittyen, toimeentulotukityön siirtyminen enenevimmissä määrin sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille sekä se, ettei Kelan (2019b) mukaan asiakkaiden tarvitse toimittaa tilitietoja joka kuulta, kertoo nähdäkseni siitä, ettei kyseessä ole merkittävä asia palveluohjauksen ja sosiaalityön suhteen.

Sosiaalityön asiakkaaksi ohjautuminen ei ole toiminut täydellisesti myöskään ennen toimeentulotuen perusosan Kela-siirtoa, joten kyseessä voi osittain olla toimeentulotukeen sekä nykymallin mukaiseen vastikkeelliseen sosiaalihuollon palvelujärjestelmään yleisesti liittyvät piirteet. Kokonaisuuden hahmottamisen kannalta on syytä tarkastella palveluun ohjautumisen käytäntöjä ajalta ennen Kela-siirtoa, saadaksemme paremman käsityksen siitä, miten toimeentulotuki on vaikuttanut sosiaalityön asiakkaaksi ohjautumiseen.

Sosiaalityön asiakkaaksi ohjautumisen käytännöt ovat vaihdelleet kuntakohtaisesti ennen toimeentulotuen perusosan siirtymistä Kelan hoidettavaksi. Kuivalaisen ja Saikun mukaan monissa kunnissa on ollut toimeentulotukeen liittyviä käytäntöjä, joiden tarkoituksena on

ollut tunnistaa sekä ohjata sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen asiakasryhmiä heille oikeiksi katsottujen palveluiden piiriin. Asiakkaiden tunnistaminen on tapahtunut tiettyjen kriteereiden, huolen tai ”varoituserkkien” kuten pitkittyneen toimeentulotuen käytön, iän, työttömyyden keston, hankalan elämäntilanteen tai perhetilanteen mukaan (Kuivalainen & Saikku 2013, 124–125.)

Blomgren ym. (2016) erittelivät kolme erilaista ohjautumisen mallia. *Suoran kontaktin mallissa* etuuskäsittely ja sosiaalityö ottavat tarpeen mukaan asiakkaaseen yhteyttä, ilman että siihen olisi olemassa erillisiä kriteereitä. *Huoliasiakasmallissa* etuuskäsittelijät ottavat sosiaalityöntekijään yhteyttä, mikäli toimeentulotukihakemuksen pohjalta nousee huoli asiakkaasta. Tätä varten etuuskäsittelijöillä on olemassa huolikriteereitä. Kolmas tapa on ”*Front desk / back office*” -malli, jossa sosiaalityön tarvearviointi ja ohjaus tehdään erillisessä arviointitiimissä. Ensimmäinen malleista on tuttu pienemmille kunnille, kun taas kahta jälkimmäistä on käytetty isoimmissa kunnissa. Yhteistä näille malleille on ollut se, että toimeentulotuki käsitetään välineeksi, jolla asiakkaat saadaan hakeutumaan ja edelleen ohjattua oikeiden palveluiden piiriin. (Blomgren ym. 2016, 121–124.)

Jossain määrin haasteelliseksi on koettu se, miten taloudelliseen tukeen painottuvasta toimeentulotukihakemuksesta selviää asiakkaan mahdolliset ongelmat ja sosiaalityön tarve, jonka lisäksi sosiaalityöntekijät arvioivat jo ennen Kela-siirtoa olevan paljon sellaisia asiakkaita, joita ei nykyisen käytännön puitteissa tavoiteta lainkaan. (Karjalainen 2016, 122–124.) Osa asiakkaista ei myöskään pyynnöstä huolimatta saavu tapaamaan sosiaalityöntekijöitä. (Kivipelto ym. 2019, 16).

Ennen toimeentulotuen siirtoa osa sosiaalityön asiakkaista jäi pysyvästi kirjalliseen käsittelyyn. Erityisesti näin tapahtui sellaisten perinteisiksi sosiaalityön asiakkaiksi katsottujen henkilöiden kohdalla, joiden elämää leimasivat pitkäaikainen köyhyys, huono-osaisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat ja joiden kohdalla hommat eivät olleet edenneet. (Kuivalainen & Saikku 2013, 129–139). Nämä asiakkaat ikään kuin katsottiin toivottomiksi tapauksiksi.

## Asiakkaiden näkemyksiä palveluohjauksesta

Nykyisen toimeentulotuen yhteyteen rakentuvan järjestelmän puitteissa asiakkaat ovat liittäneet palveluihin ja palveluohjaukseen hyviä ja huonoja kokemuksia. Asiakkaiden sosiaalityöstä saamat hyvät kokemukset liittyvät ennen kaikkea henkilökohtaisen tuen saamiseen, jonka asiakkaat katsoivat olevan voimauttava ja eteenpäin vievä tekijä hankalissa tilanteissa. Työntekijän toivotaan olevan helposti tavoitettavissa ja asiakkaat halusivat mielellään asioida oman työntekijän kanssa, josta toivottiin, ettei se vaihtuisi. (Blomgren 2016, 41–52.)

Huonoihin kokemuksiin on liitetty ennen kaikkea kokemus epäoikeudenmukaisuudesta, tunne epävarmuudesta sekä kokemuksia poiskäännyttämisestä. Anneli Pohjola (2002) kuvaa poiskäännyttämistä asiakastyön kolmena pahana, jotka ovat epäluottamus, välinpitämättömyys sekä mitätöinti. Etuuden hakijat joutuvat usein todistelemaan varattomuuttaan, jolloin heitä lähtökohtaisesti pidetään epäilyttävinä.

Välinpitämättömyys ilmenee siinä, ettei asiakkaita kohdata ihmisenä ja yksilönä, vaan johonkin ryhmään kuuluvana asiakkaana, joka on säännöissä mainittu toimenpiteen kohde. Mitätöinti voi liittyä siihen, ettei asiakasta kuunnella. Huonoihin kokemuksiin laskettiin myös asioiden epäselvä ilmaisu, asioiden kertomatta jättäminen, asiakkaan kannalta hyödyttömään palveluun ohjaaminen, liian lyhyet puhelinajat ja asiakkaan epäystävällinen tai välinpitämätön kohtelu. Monia näistä asioista voidaan pitää sellaisina, joiden ratkaisemiseksi ei tarvita lisää rahaa, vaan ennemminkin korjausliike asenteisiin ja toimintatapoihin. Asiakkaat kokivat sosiaalityön piiriin pääsemisen vaikeaksi ja he kokivat, että heitä ohjattiin vastentahtoisesti etuuskäsittelyyn. Huonot kokemukset liittyivät erityisesti TE-toimistossa asiointiin. Asiakkaiden mukaan TE-toimiston virkailijaan oli joko hyvin vaikea tai mahdotonta saada yhteyttä. Etuuskäsittelyyn liitettiin virheellisiä tulkintoja, jonka seurauksena tukia leikattiin, tuli karenssia ja tukia katkaistiin. Pahimmillaan oikaisukierre saattoi kestää kuukausia. Lakiä asiakkaat kokivat sovellettavan asiakkaan kannalta epäsuotuisalla tavalla. (Blomgren 2016, 53–56; Pohjola 2002, 48–59.)

Tutkimusten perusteella sosiaalialan palveluissa on monia poiskäännyttäviä elementtejä, jotka aiheuttavat torjutuksi tuulemisen kokemuksen, eivätkä asiakkaat uskalla välttämättä

hakea apua. Poiskäännyttäviä käytäntöjä ovat esimerkiksi pitkät jonot ja liian korkea kynnyks palveluiden hakemiseen. Nämä käytännöt voivat olla hyvin huomaamattomia ja institutionalisoituneita. Niihin voi liittyä myös hyvin törkeää ihmisten torjumista ja avuntarpeen mitätöintiä. Esteinä palveluun hakautumiselle voidaan pitää yksittäisiin henkilöihin liittyviä tekijöitä, jäykkiä toimintatapoja sekä jäykkiä sääntöjä ja määräyksiä. (Blomgren 2016, 41–42; Hänninen 2007; Määttä & Keskitalo 2014.)

Toimeentulotuen hakeminen koetaan häpeälliseksi asiakkaiden keskuudessa. Samoin helposti vältellään myös kaiken muun avun hakemista niin pitkään kuin mahdollista. Poiskäännyttäviin kokemuksiin liittyivät erilaiset sosiaalietuuksien hakemiseen ja etuuksien jatkuvaan epääminen liittyvät käytännöt, jotka voivat helposti johtaa katkeroitumiseen ja kokemukseen epäoikeudenmukaisesta kohtelusta ja yhteiskunnan hylkäämiksi jättämisestä. Tämän seurauksena menee luottamus viranomaisiin ja yhteiskuntaan. Nämä ovat niitä tekijöitä, joita on pidetty yhtenä keskeisenä yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Samalla menee helposti myös luottamus muihin ihmisiin, joka on omiaan alentamaan hyvinvointia ja tunnetta yhteenkuuluvuudesta. (Blomgren 2016, 42–43, Ilmonen 2000.)

Kokemuksia palveluiden poiskäännyttävistä käytännöistä löytyy eri palveluista, kuten TE-toimistosta, sosiaalitoimistosta ja terveyskeskuksista. Ne toimivat niin sanottuina portinvartijoita, joilla on vaikutusta siihen, miten asiakas pääsee tarvitsemansa avun äärelle (Määttä & Keskitalo 2014). Näitä portinvartijoita voivat olla esimerkiksi sosiaalitoimistojen vahtimestarit ja terveydenhuollon ajan varaajat. Portinvartijoiden toiminta voidaan kokea epäystävälliseksi ja joskus palveluun pääsy saatetaan evätä, jos asiakas ei osaa riittävän selkeästi esittää perusteita avun tarpeelle. Poiskäännyttämisen hienommassa muodossa, työtön työnhakija voidaan määritellä esimerkiksi työmarkkinoille, mutta tosiasiaassa asiakkaalle ei ole tarjolla koulutusta vastaavaa työtä (Hänninen & Karjalainen 2007). Blomgrenin mukaan samaan kategoriaan kuuluvat kokemukset esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa ihmisiä laitetaan töihin puupajalle, jossa on välineet, mutta ei työstettävää puuta. Tyypillisinä esimerkkeinä voidaan pitää myös työhallinnon säännöllisesti työttömille tarjoamia toistuvia CV:n täyttökursseja. (Blomgren 2016, 59–61.)

## Sosiaalihuollon työntekijöiden näkemyksiä palveluohjauksesta

Sosiaalityötä tehdään moniammatillisessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, joten useasti sosiaalityön asiakkaat ovat myös näiden palveluiden asiakkaita. Perustulokokeilun esiselvityksen yhteydessä kartoitettiin työttömyyteen liittyvien asiantuntijoiden näkemyksiä nykyisestä järjestelmästä, sekä heidän näkemyksiään perustuloon liittyen (Kangas & Pulkka 2016.).

TE-toimistojen mukaan perustulo sopii hyvin yhteen heidän strategisten linjauksiensa kanssa ja sen nähtiin auttavan kohdentamaan käytettävissä olevia tiukkoja resursseja tehokkaammin. Tällä hetkellä resurssien pienennettyä ongelmaksi on koettu se, ettei palveluita pystytä tarjoamaan kaikille halukkaille ja niitä tarvitseville. Suuri osuus asiakstapaamiseen käytettävästä ajasta kuluu työttömyysturvaan liittyvien seikkojen selvittelyyn ja se on tapaamisissa yksi päällimmäisistä keskustelun aiheista. Tämä syö aikaa varsinaiselta työhön ja koulutukseen suuntautuvalta työltä. Syrjäytymisen riskin ei koettu kasvavan perustulon myötä, sillä nykyisellään TE-palvelut eivät olemassa olevilla resursseillaan siihen pysty vaikuttamaan. Vaikeammin työllistyville asiakkaille paremmin sopivia palveluita tarjotaan TYP:in, kuntien työllisyyspalveluiden tai järjestöjen toimesta. Nykyisen mallin ongelmaksi perustuloon verrattaessa koettiin se, että se pakottaa ihmiset työnhakijoiksi tuen saamisen vastikkeeksi ja aiheuttaa nöyryytyksen tunteita heidän keskuudessaan. Työntekijöiden näkökulmasta käsin ihmisten perustoimeentulo pitäisi hoitaa muilla tavoin. Sellaisissa tilanteissa, joissa ihmiset eivät jostain syystä pysty osallistumaan työmarkkinoille täysipäiväisesti, toisi perustulo turvaa ja mielenrauhaa työnhakijoille. Näitä ovat esimerkiksi sellaiset henkilöt, joilla on alentunut työkyky, terveysongelmia ja jotka eivät siitä huolimatta ole onnistuneet pääsemään kuntoutukseen tai eläkkeelle. Erityisesti perustulon nähtiin hyödyttävän pätkätyöntekijöitä ja itsensä työllistäjiä. Perustulo tekisi lyhytaikaistenkin töiden tekemisestä, kevytyrittäjyydestä ja itsensä työllistämistä turvallisemman vaihtoehdon ilman pelkoa etuisuuksien menettämisestä tai karensista. Asiantuntijat eivät haastatteluissa tuoneet esille huolta katoavista asiakkaista, vaan sen sijaan korostivat perustulon lisäävän kaikkien työttömäksi jääneiden turvaa. (Kangas & Pulkka 2016, 147–148.)

Perustulokokeilun esiselvityksessä TYP-palveluiden osalta asiantuntijat suhtautuivat perustuloon pääsääntöisesti positiivisesti, joskin mahdollisia huolenaiheita nostettiin myös esille. Perustulon nähtiin tehostavan TYP-palveluita ja resurssien käyttöä. Ongelmaksi

nykymallissa koettiin, että sinne ohjataan vastentahtoisesti asiakkaita pakon keinoin ja samaan aikaan sellaiset henkilöt, joilla olisi omaa motivaatiota ja halu osallistua ja jotka todennäköisesti hyötyisivät palveluista eniten, saattavat jäädä palveluiden ulkopuolelle kokonaan. Huolta kannettiin nuorten syrjäytymisen mahdollisuudesta, sekä siitä kuka jatkossa mahdollisesti huolehtisi ennaltaehkäisevistä palveluista vai jäisivätkö ne järjestämättä. (Kangas & Pulkka 2016, 149.)

Perustulon esiselvityksessä kunnat näkivät perustulon hyväksi puoliksi sosiaaliturvajärjestelmän selkeyttämisen yksinkertaistamalla monimutkaista sosiaaliturvajärjestelmää ja vähentämällä byrokratiaa. Tämän nähtiin helpottavan sekä asiakkaiden tilannetta, että viranomaisten toimintaa. Työn vastaanottamisen nähtiin olevan kannustavampaa. Yhdestä lähteestä maksettava perustulo tekisi sosiaaliturvan hakemisesta mutkattomampaa ja vähentäisi viranomaisten työtä. Byrokratian pyörittämisestä vapautuvia resursseja olisi mahdollista hyödyntää työllistämistä tukevien palveluiden vahvistamiseen ja kehittämiseen. Huolta perustuloa kohtaan esitettiin siihen mahdollisesti liittyvistä syrjäyttävistä vaikutuksista ja siitä, miten ennaltaehkäisy hoidettaisiin. Myös sitä pohdittiin mitä tapahtuisi niille, jotka on jätetty oman onnensa nojaan. Tämän arvioitiin mahdollisesti kasvattavan syrjäytymistä ja ongelmien kasaantumista. Huoleksi nostettiin mitä tapahtuu palveluihin ohjautumiselle, jos ei tarvitse enää olla yhteydessä viranomaisiin. Tämä sai pohtimaan tukien ehdollisuutta tai vastikkeellisuutta. (Kangas & Pulkka 2016, 150–151.)

## Perustulon vaikutus nykyiseen käytäntöön

Perustulo tulisi väistämättä vaikuttamaan nykyisiin palveluihin ohjautumisen käytäntöihin. Osaa näistä vaikutuksista voidaan pitää toivottavina, osaa epätoivottavina. On myös sellaisia mahdollisia skenaarioita, joihin on hankala antaa vastausta ennen perustulon käyttöönottoa tai perustulon kokeilemistä käytännössä.

Parhaassa tapauksessa toimeentulotukeen liittyvän byrokratian vähentäminen perustulon myötä mahdollistaisi sosiaalityön niukkojen resurssien osoittamisen uudelleen tärkeämmiksi katsottujen käytäntöjen kehittämiseen. Tämä on nähty myös aiemmin yhdeksi Kela-siirtoa puoltavaksi tekijäksi (Kangas ym. 2011; Blomgren 2016, 40). Palveluohjauksen suhteen tämä voisi tarkoittaa sosiaalityössä esimerkiksi uudenlaisten jalkautuvien työmenetelmien



käyttöönottoa, digitaalisten käytäntöjen kehitystoimintaa sekä enemmän aikaa kasvokkaiseen työskentelyyn ja henkilökohtaiseen palveluohjaukseen. Nämä ovat kaikki sellaisia asioita, jotka on sosiaalityön sisältä nostettu kehityskohteiksi ja joiden katsotaan poistavan nykyiseen palvelujärjestelmään liittyviä epäkohtia. (esim. Karjalainen 2016; Eronen ym. 2019; Karjalainen ym. 2019). Asiakkaan kannalta tämä voisi tarkoittaa kahden tai useamman luukun välillä juoksentelun poistumista ja sujuvampaa palvelukokemusta. Samoin palveluihin ohjaamiseen panostamalla voitaisiin purkaa palveluiden poiskäännyttäviä käytäntöjä. Näiltä osin palveluohjauksen parantumiselle voitaisiin katsoa olevan edellytyksiä perustulon myötä.

Kela-siirron keskeisinä tavoitteina olivat muun muassa ongelmaksi katsottujen leimaavien piirteiden poistaminen toimeentulotuen hakemisesta, sekä toimeentulotuen alikäytön vähentäminen. Jos tätä tavoitetta tarkastellaan myös perustulon sekä palveluohjauksen näkökulmasta käsin, on syytä pohtia miten vastikkeelliseen nykyjärjestelmään liittyvä raskas byrokratia, karenssit, aktivointitoimet sekä tuen alentamiset edesauttavat tai estävät asiakkaiden halua hakeutua sosiaalipalveluiden piiriin verrattuna perustuloon. Nykyiseen malliin liittyen moni sosiaalityön asiakas kokee tuen hakemisen ja sosiaalitoimistoissa asioimisen nöyryyttäväksi ja häpeälliseksi toimintatavaksi. Tästä seuraa helposti se, etteivät asiakkaat hakeudu palveluiden piiriin riittävän ajoissa tai ollenkaan. Tämän seurauksena ongelmiin on hankala puuttua ajoissa ennaltaehkäisevästi, jolloin niiden ratkaiseminen saattaa olla myöhemmin paljon haastavampaa. Perustulon myötä näitä palveluihin ohjautumisen esteitä olisi mahdollista purkaa.

Positiivisten skenaarioiden lisäksi perustuloon liittyy myös riskejä ja haasteita tulevaisuuden palveluohjaukseen liittyen. Niistä ensimmäinen liittyy siihen, ”miten kunnan sosiaalityö saa tietoa perustulon piirissä olevien henkilöiden sosiaalisista ongelmista ja muista rakenteellisen sosiaalityön toteuttamiseksi tarvittavista tiedoista” (vogt ym. 2016, 52). Kuten edellä huomasimme, perustulo tulisi vaikuttamaan erityisesti toimeentulotuen perusosan ympärille rakentuvaan sosiaalityöhön ja siihen liittyviin käytäntöihin. Pahimman skenaarion mukaan tämä voisi tarkoittaa yhtä monen ihmisen tai kotitalouden palvelutarpeen huomiotta jättämistä, mitä tällä hetkellä ohjautuu toimeentulotuen myötä. Toisaalta perustulon korvatussa toimeentulotuen perusosan, olisi suuri osa nykyisistä ilmoituksista tarpeettomia, sillä moni niistä koskee toimeentulotuen perusosan alentamisesta. Syy siihen, miksi näitä lähetetään, johtuu nykyisistä toimeentulotukeen liittyvistä sanktiokäytännöistä, joita perustulossa ei olisi käytössä. Toisaalta voidaan myös pohtia, kertovatko nämä

toimeentulotuen alentamiset asiakkaiden mahdollisista muista elämänhallintaan liittyvistä ongelmista elämässään, joiden ratkaisemisessa sosiaalityölle olisi käyttöä. Tämän lisäksi on myös syytä kiinnittää huomioita siihen esille nousseeseen seikkaan, ettei Kelan ja kuntien välinen yhteistyö toimi nykyisellään kovinkaan hyvin. Kuntien sosiaalityöntekijöiden mielestä asiakkaaksi ohjautuu paljon sinne kuulumattomia henkilöitä ja toisaalta moni palveluiden tarpeessa olevan katsotaan jäävän myös palveluiden ulkopuolelle. Tiivistäen ilmaistuna, se tieto mitä toimeentulotuen yhteydessä asiakkaista ja heidän palvelutarpeista kerätään Kelan toimesta sosiaalityöhön liittyen, ei kohtaa sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä siitä, keiden pitäisi olla sosiaalityön palveluiden piirissä. Palveluihin ohjautuminen toinen huoli liittyy työttömyystoimiin liittyviin käytäntöihin. Tällä hetkellä varsinkin työttömyyden pitkittyessä sosiaalityön palveluihin ohjaututaan TYP-toiminnan kautta. Perustuloa ja työllisyyttä pohdittaessa on myös syytä kiinnittää huomiota siihen, voidaanko perustulon aikana jotenkin puuttua siihen, etteivät työttömien työnhakijoiden tilanne pääse pahenemaan. Toisaalta, koska työ on nähty tärkeäksi arvoksi, ei ole perusteita olettaa ihmisten jättäytyvän kokonaan työllisyyttä tukevien palveluiden ulkopuolelle.

Toisena huolena on syytä nostaa esille perustulokeskusteluun kiinteästi liittyvä puhe byrokratian vähentämisestä. Tässä saattaa piillä riskejä palveluihin ohjautumisen ja palveluiden kehittämisen kannalta, mikäli henkilöstöön kohdistettavat säästöt ajoitetaan samaan aikaan ison rakenteellisen muutoksen kanssa<sup>6</sup>.

On myös kysymyksiä, joihin on vaikea antaa tarkkaa vastausta ennen kuin niiden nähdään käytännössä toimivan. Niistä ensimmäinen liittyy siihen, miten asiakkaat saavat jatkossa tiedon erilaisista sosiaalihuollon palveluista (Vogt ym. 2016, 52). On siis syytä pohtia, kuinka jatkossa huolehditaan heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tiedonsaannista ja miten ohjautuminen sosiaalityön palveluiden piiriin varmistetaan. Jalkautumista, panostuksia henkilökohtaiseen palveluohjaukseen ja digitalisaatiota on ehdotettu ratkaisuksi tähän ongelmaan (esim. Karjalainen 2016; Eronen ym. 2019; Karjalainen ym. 2019). Toiseksi on syytä pohtia miten digitalisaatio vaikuttaa ja miten sitä voidaan hyödyntää palveluihin ohjautumisessa. Toimeentulotuen Kela-siirroksessa tämä näkyi siten, että palveluiden hakeminen tuli kaikkien saatavilla sähköisesti. Vastaavasti perustulokokeilun jatkon suunnitellaan rakentuvan tulorekisterin varaan, joka mahdollistaa asiakkaiden tulojen

---

<sup>6</sup> Esimerkiksi kela-uudistuksen myötä tehtiin samaan aikaan henkilöstövähennyksiä, joiden seurauksena toimeentulotuen ympärille rakentuvat palvelut ruuhkautuivat pahoin (Kela 2017b, 3).

seuraamisen reaaliaikaisesti (Kela 2019c). Tulorekisteriä voisi myös hyödyntää asiakkaiden palveluohjauksessa nykyisen työttömyys- ja toimeentulotukeen rakentuvan järjestelmän tavoin esimerkiksi asiakkaiden palkkatuloja seuraamalla, jolloin työttömyyden pitkittyessä asiakkaisiin olisi mahdollista ottaa yhteyttä ja mahdolliseen syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle ajautumisen kierteeseen voitaisiin puuttua.

#### 4.4 Perustulo ja byrokratia

Byrokratian vähentäminen ja yksinkertaistaminen on yksi keskeisistä päämääristä, johon sosiaaliturvan uudistamisen yhteydessä on toistuvasti pyritty (esim. Soininvaara 2010, Kangas & Pulkka 2016, 63–65). Tämä tavoite on kuitenkin osoittautunut odotettua hankalammaksi saavuttaa. Niin kauan kuin sosiaalihuollon palvelujärjestelmää ohjaavat keskeiset periaatteet nojaavat syyperusteisuuden, vastikkeellisuuden ja perhekohtaisuuden varaan, sisältyy järjestelmään myös paljon byrokratiaa sekä kannustinloukkuja. Perustulon myötä keskeisiksi periaatteiksi puolestaan nousisivat universaalisuus, vastikkeettomuus ja yksilökohtaisuus, ainakin puhtaasta perustulosta puhuttaessa. Koska puhdas perustulo ei kuitenkaan nauti tällä hetkellä poliittisten toimijoiden suosiota ja sen toteutuminen näyttää tässä vaiheessa hyvin epätodennäköiseltä, on syytä keskittyä tarkastelemaan osittaista perustuloa.

Suomalaisessa kontekstissa osittainen perustulo voidaan ymmärtää sellaiseksi malliksi, jossa perustulo korvaa nykyisistä tukimuodoista erilaiset vähimmäisetuudet, kuten toimeentulotuen perusosan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen ja jonka taso asettuu suurin piirtein edellä mainittujen vähimmäisetuuksien tietämille (Kangas & Pulkka 2016, 49). Tämän lisäksi pienituloiset voisivat hakea myös yleistä asumistukea sekä mahdollisia muita tukia ja palveluita perustulon lisäksi (Kangas & Pulkka 2016, 155). Näistä esimerkiksi asumistuki on tarveharkintaista ja perhekohtaista tukea, joten osittaisen perustulon aikainen tukikäytäntö tulisi pienituloisten kohdalla vastaamaan suurelta osin nykyistä käytäntöä. Tältä osin perustulo ei tulisi merkittävästi muuttamaan nykyisiä sosiaalihuollon käytäntöjä byrokratiaan liittyen.

Kannustinloukkuja koskevassa keskustelussa nousee toisinaan esille väite siitä, kuinka työn tekemisen nähdään olevan pienituloisten keskuudessa nykyisen järjestelmän puitteissa

taloudellisesti kannattavaa. Tähän liittyy kuitenkin se ongelma, ettei teoreettisissa kannustinlaskelmissa useinkaan huomioida erilaisia byrokraatialoukkuja, vaan siirtymien ajatellaan ikään kuin tapahtuvan suoraviivaisesti työn ja työttömyyden välillä. Tosiasiassa ihmiset voivat joutua odottamaan kuukausia tukipäätöksiään, joutuen samalla juoksentelemaan luukulta luukulla tehden valtavan määrän paperityötä ja elämään tämän aikana nollatuloilla epävarmuuden olotilassa. Tämän välttääkseen ihmiset saattavat jättää vastaanottamatta lyhyitä työkeikkoja. (Hiilamo 2016, 344.)

Edellä kuvattua käsitystä byrokraatialoukuista, byrokratian raskaudesta ja sen aiheuttamasta epävarmuudesta kuvaa hyvin esimerkiksi asiakkaiden kuvaukset omasta tilanteestaan, joiden mukaan muutoksia ei toivota, vaan niitä pelätään (Blomgren 2016, 56–59). Tältä kannalta tarkasteltuna erityisen hankalaan asemaan asettuvat sellaiset keskeiset sosiaalityön käytännöt ja toimintatavat, jossa nimenomaisena tarkoituksena on muutoksen aikaan saaminen.

Työhön liittyen on syytä myös huomioida, ettei perustulo takaa vielä kenellekään työpaikkaa tai lisää työntekomahdollisuuksia. Se takaa vain toimeentulon kaikissa mahdollisissa elämäntilanteissa. Suomen kokeilusta (Kela 2019a) saatujen alustavien perustulokokeen tulosten mukaan työnteko ei lisääntynyt asiakkaiden keskuudessa, joskaan se ei myöskään vähentynyt. Toisaalta, alustavissa perustulokoetuloksissa selvisi myös koehenkilöiden suhtautuvan omaan taloudelliseen tilanteeseensa sekä työmarkkina-asemaansa verrokkiryhmää positiivisemmin (Kela 2019a). Tämä on siinä mielessä ymmärrettävää, että kun nykyisen mallin aikana asiakas joutuu epätietoisena jännittämään, saako seuraavassa kuussa laskut maksettua ja ruokaa pöytään, poistaa perustulon aikana tieto tukien säännöllisyydestä epävarmuutta sekä nöyryytyksen tunteita ja mahdollistaa talouden ja oman elämän suunnittelun pidemmällä tähtäimellä.

Perustulokokeessa koeryhmän jäsenet kokivat byrokratian vertailuryhmää kevyemmäksi (Kela 2019a). Tämä on täysin ymmärrettävää, sillä aiemmin byrokratiatyötä on syntynyt paljon esimerkiksi toimeentulotuen hakemisen yhteydessä, jonka käsittely vie paljon aikaa työntekijöiltä ja hakijalta. Varsinkin niiden hakijoiden kohdalla, jotka tarvitsevat vain rahallista tukea, voidaan katsoa aiheutuvan paljon turhaa byrokratiaa. Asiakkaiden lisäksi aikaa on katsottu vapautuvan tärkeämmiksi katsottuihin työtehtäviin myös sosiaalityöntekijöille ja muille sosiaalihuollon piirissä työskenteleville henkilöille paperin pyörittelyn vähenemisen seurauksena (Karjalainen 2016, 132–136; Kangas & Pulkka 2016

148–153). Tosin Kela-siirron yhteydessä tavoiteltiin yhtä lailla sosiaalityöntekijöiden ajan vapautumista muihin ja tärkeämmäksi katsottuihin tehtäviin, mutta jälkikäteen arvioituna toimeentulotukiasioihin käytetty aika pysyi jokseenkin samalla tasolla (Blomgren & Saikkonen 2018). Kela-siirron seurauksena kahden luukun mallista tuli myös keskeinen byrokratiaa lisäävää käytäntö (Kivipelto ym. 2019). Toistaiseksi epäselvänä voidaan pitää sitä, kuinka paljon loppujen lopuksi tarveharkintaan perustuvaa kunnallista aikuissosiaalityötä voidaan keventää byrokratian osalta.

Suuri kysymys perustuloon ja sosiaalityöhön liittyen koskee sitä, mitä tapahtuu täydentävälle ja ehkäisevälle toimeentulotuelle perustulon myötä. Nämä ovat erityisesti niitä toimeentulotukeen liittyviä alueita, joiden katsotaan keskeisesti kuuluvan aikuissosiaalityön sisältöön (Näätänen & Londén 2018, 40–47). Täydentävässä toimeentulotuessa on varsinkin sellaisia tuen muotoja, joita tarvitsee erikseen hakea perustoimeentulotuen lisäksi ja joita on hankala sovittaa yhteen digitaalisen järjestelmän kanssa siten, että tukiin oikeutetut henkilöt saisivat niitä automaattisesti. Näissä tukimuodoissa on myös perheille kohdistettuja etuuksia, joilla tuetaan esimerkiksi perheen jaksamista ja lasten harrastusmahdollisuuksia (Vogt ym. 2016, 20–32). Toiseksi ennaltaehkäisevässä ja täydentävässä toimeentulotuessa korostuu erityisesti sosiaalityöntekijän rooli ja ammattitaito sekä siihen oleellisesti kuuluva harkintavalta. Kyseessä ei ole pelkkä rahallinen korvaus, vaan siihen liittyy myös muita auttamisen ja tukemisen muotoja. Tällä hetkellä toimeentulotuesta korvataan myös esimerkiksi sairaalamaksuja ja reseptilääkkeitä sekä silmälasien hankkimisesta aiheutuvia kuluja (Lähde Kela 2016). Kysymykseksi jääkin se, miten näiden etuisuuksien hakeminen ja korvaaminen tapahtuu jatkossa. Entä miten jatkossa toimitaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen oikeutuksen tarkistamisen osalta? Joutuvatko asiakkaat edelleen toimittamaan tositteet vanhan käytännön mukaan, vai olisiko tässä yhteydessä myös mahdollista hyödyntää digitalisaatiota tai vuonna 2019 voimaan tullutta tulorekisteriä?

Välillä perustuloa tulkitaan niin, että se jotenkin vaikuttaisi muiden palveluiden tai etuisuuksien lakkauttamiseen (esim Hiilamo 2016, 347). Tästä ei ole kuitenkaan kyse, tai ainakaan sen ei tarvitse olla mitenkään yhteydessä siihen, että jotain palveluita lakkautettaisiin. Tietysti sellaiset palvelut, kuten toimeentulotuen perusosa tai työttömälle kuuluva päiväraha voidaan korvata perustulolla, mutta muihin erikseen haettaviin tukiin sen ei pitäisi itsessään vaikuttaa lainkaan, ellei tarkoituksena sitten ole jonkun muun etuuden leikkaaminen tai lakkauttaminen perustulon varjolla.

## 5. Yhteenveto

Tutkimuskysymyksessäni lähdin tarkastelemaan sitä, miten perustulo toteutuessaan tulisi vaikuttamaan sosiaalityöhön. Rajasin aihealueeni koskemaan erityisesti kunnallista aikuissosiaalityötä. Tutkimusmetodikseni valitsin tulevaisuustutkimuksen. Seuraavaksi teen yhteenvedon tulevaisuustaulukon (Taulukko3) muodossa keskeisimmistä tutkimustuloksistani. Keskityin tutkimuksessani tarkastelemaan kolmea keskeistä muuttujaa, jotka olivat byrokratia, palveluihin ohjautuminen ja aktivointi. Megatrendeistä tarkastelin työn ja sosiaaliturvan yhdistämistä.

	<b>Nykykäytäntö</b>	<b>Osittainen perustulo</b>
<b>Muuttujat</b>		
Byrokratia	raskas, kannustinloukkuja	jonkin verran
Palveluihin ohjautuminen	vastikkeellinen, poiskäännyttäviä käytäntöjä	vapaaehtoista
Aktivointi	vastikkeellinen, sanktioitu	vastikkeeton / ei sanktioita
<b>Megatrendit</b>		
Työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen	haasteita / byrokratialoukkuja	helpotuksia

**Taulukko3.** Tulevaisuustaulukko, johon on koottu keskeiset trendit ja megatrendit.

Työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen sekä aktivointi kulkevat käsi kädessä, joten käsittelin näitä aihealueita yhdessä. 1990-luvun puolivälistä alkaen aktivointipolitiikkaa ohjaava keskeinen ohjenuora ja päämäärä on ollut työllisyyden lisääminen. Tätä tarkoitusta varten on varsinkin työttömien kohdalla sosiaalihuollon palveluissa ja sosiaalityössä käyttöön otettu sanktiota, velvoittavuutta palveluiden hakemiseen ja niihin osallistumiseen on lisätty sekä vastikkeellisuuden ehtoja on kiristetty ja laajennettu koskemaan yhä suurempaa joukkoa. Toivottavat työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin jääneet saavuttamatta, eikä siirtymistä avoimille työmarkkinoille ole tapahtunut. Vastikkeellisuuden ehtojen kiristyminen, tarveharkinta ja etuisuuksien syyperusteisuus ovat luoneet samalla paljon byrokratiaa, monimutkaistaneet sosiaaliturvajärjestelmää ja luoneet työ-, tulo- ja byrokratialoukkuja.

Työllä ja työttömyydellä on vahva korrelaatio yksilöiden hyvinvointiin, joten työllisyyskysymysten tarkastelu on tärkeätä talouspolitiikan lisäksi myös sosiaalipolitiikan kannalta. Työllisyys ja aktivointitoimien sivussa myös sosiaalityön käytännöt ovat

muokkautuneet. Kuntouttava työtoiminta ja siihen liittyvä aktivointisuunnitelman tekeminen ovat tulleet osaksi sosiaalityön arkea. Samoin vastikkeellinen, perhekohtainen ja syyperusteinen toimeentulotuki on suurelta osin vaikuttanut aikuissosiaalityön käytäntöihin.

Suomen perustulokokeesta saatavien tulosten mukaan perustulo ei saanut aikaan työllisyysvaikutuksia suuntaan tai toiseen. Tämä voi kertoa siitä, ettei työttömyyden syy ole kannustinloukuissa, vaan yksinkertaisesti siinä, ettei töitä syystä tai toisesta löydy. Perustulokokeen työllisyystulosten tulkinnassa on kuitenkin suuria ongelmia. Kokeen kohdejoukkona olivat työttömät ja heidän työllistymisensä tiedetään olevan keskimääräistä hankalampaa. Koe kesti lyhyen aikaa, joten pitkäaikaisvaikutusten tarkastelu on hankalaa. Tämän lisäksi käytännön syistä johtuen koe oli jouduttu toteuttamaan siten, että työllistymisen yhteydessä perustuloa ei olisi verotuksen kautta vähennetty, vaan henkilö olisi saanut pitää perustulon palkan lisäksi, joten kyseessä ei olisi ollut perustulon testaaminen siinä mielessä, miten sen on tarkoitettu toimivan. Saadaksemme paremman käsityksen perustulon työllisyysvaikutuksista, tulisi sitä testata täsmällisempien testiasetelmien avulla.

Aktivointipolitiikkaan liittyvien työllisyystavoitteiden ohella on kehitetty myös sosiaalipoliittisia ja sosiaalityön alaan kuuluvia tavoitteita asiakkaiden hyvinvointiin liittyen erityisesti kuntouttavan työtoiminnan yhteydessä. Näitä ovat esimerkiksi elämänhallinnan parantaminen, talousongelmien käsittely, päihdeongelmiin puuttuminen ja osallisuuden lisäämiseen. Tosin hyvinvointiin liittyvien vaikutusten voidaan katsoa olevan joko ristiriitaisia tai sitten täsmällistä tietoa toimenpiteiden ja käytäntöjen vaikutuksista ei ole saatavilla. Nykyisellään aktivointiin liittyvät käytännöt voivat passivoida, leimata, aiheuttaa häpeän tuntemuksia, syrjäyttää, aiheuttaa köyhyyttä, heikentää työllistymistä, vähentää luottamusta muihin ihmisiin ja yhteiskuntaan sekä viedä ihmisiltä itsemääräämisoikeuden. Toisaalta aktivoinnin avulla on myös saatu aikaan asiakkaiden voimaantumista, edistetty yhteisöllisyyttä ja parannettu elämänhallintaa. Ristiriitaisten tulosten perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, ettei nykyisen käytännön puitteissa palveluita ole saatu kohdennettua riittävän hyvin asiakkaiden yksilökohtaisia tarpeita silmällä pitäen. Osaltaan tähän luultavimmin vaikuttavat kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät vahvat taloudelliset kannustimet, joiden perusteella kunta saa taloudellista hyötyä jo ohjatessaan asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan, oli sillä sitten asiakkaiden työllistymiseen tai hyvinvointiin vaikutuksia tai ei.

Alustavien perustulokokeen tulosten mukaan perustulo lisää asiakkaiden hyvinvointia usealla elämän osa-alueella; koetun stressin määrä on pienempi, taloustilanne ja terveys koetaan paremmaksi, jonka lisäksi luottamus muihin ihmisiin ja instituutioihin koetaan verrokkiryhmää korkeammaksi. Hyvinvointivaikutusten osalta perustulo näyttää sosiaalityön tavoitteiden kannalta toimivalta mallilta ja haastattelututkimuksissa onkin todettu suurimman osan sosiaalityöntekijöistä kannattavan perustuloa.

Kritiikkiä ja huolta perustuloon on esitetty siihen, kuinka asiakkaita jatkossa saataisiin motivoimaan käyttämään palveluita, sillä perustulon myötä palveluiden käyttämisestä tulisi vapaaehtoista. Tähän liittyen voisi nostaa esille kysymyksen siitä, kuinka tehokkaasti palvelut toimivat silloin, jos henkilö pakotetaan sinne vastoin tahtoaan. Pikemminkin pakolla saattaa olla negatiivinen vaikutus asiakkaan hyvinvointiin tai työllisyyteen liittyen, jolloin samalla hukataan myös yhteiskunnan resursseja. Vapaaehtoisuuden varaan perustuvat palvelut myös pakottaisivat kehittämään niitä siihen suuntaan, että ihmiset kokevat saavansa niistä hyötyä ja haluavat osallistua niihin. Tällöin palveluiden voitaisiin myös nähdä kohdistuvan paremmin asiakkaan omien tarpeiden ja itsemääräämisoikeuden mukaan. Alustavat perustulokokeen tulokset puhuvat sen puolesta, että vapaaehtoisuuden varaan perustuva malli edistää hyvinvointia monella elämän eri osa-alueella, mutta koska tulokset ovat vasta alustavia ja epävarmoja, ei tämän suhteen kovin pitkälle vieviä johtopäätöksiä tule vetää. Tätä aihepiiriä olisi syytä tutkia jatkossa tarkemmin.

Palveluohjauksen suhteen perustulo tulisi muuttamaan nykyisiä käytäntöjä merkittävästi siltä osin, ettei ihmisten enää tarvitsisi olla yhteydessä viranomaisiin erilaisten lomakkeiden välityksellä perusturvan saamiseksi. Taloudellisen tuen lisäksi erityisesti toimeentulotuki on ollut keskeinen työväline, jonka kautta asiakkaita on ohjattu edelleen heille oikeaksi katsottujen sosiaalihuollon palveluiden, kuten sosiaalityön piiriin. Perustulon korvattessa toimeentulotuen perusosan ja työttömyyskorvausten perusosan, jäisi monen asiakkaan palvelutarve arvioimatta. Tämä seikka on nostettu yhdeksi keskeiseksi riskitekijäksi toimeentulotuen seurauksia arvioitaessa. Uhkaksi on nähty osan asiakkaista jäävän kokonaan palveluiden ulkopuolelle.

Määrällisesti arvioituna hakemusten ja siihen liittyvän palveluohjauksen lukumäärä on suuri, mutta vähintään yhtä oleelliseksi tulee nostaa palveluohjauksen laatu ja muut palveluohjauksen kanavat. Tällä hetkellä asiakkaat voivat itse hakea palveluita ja etuja, jonka



lisäksi muilta viranomaisilta, kuten terveydenhuollon puolelta tulee edelleen yhteydenottoja asiakkaiden palvelutarpeesta. Näihin käytäntöihin perustulolla ei suoraan pitäisi olla vaikutusta. Nykyiseen järjestelmään liittyy myös paljon epäkohtia ja kehityksen tarpeita. Järjestelmässä on poiskäännyttäviä käytäntöjä, kuten väärään palveluun ohjaaminen, vaikeudet saada yhteys sosiaalityöntekijään, usealla luukulla juoksentelu, raskas byrokratia ja kokemukset epäoikeudenmukaisesta kohtelusta. Kela-siirron jälkeen asiakkaiden sosiaalityön pariin ohjautumisessa on ollut myös paljon ongelmia. Sosiaalityön piiriin ohjautuu Kelalta paljon asiakkaita, jotka sosiaalityöntekijöiden mukaan eivät kuuluisi sinne ja vastaavasti paljon sosiaalityön asiakkaiksi katsottavista asiakkaista jää ohjautumatta sosiaalityön piiriin. Kela-siirron myötä erityisesti sosiaalityön avuntarpeessa olevien henkilöiden avun hakemisesta on tullut hankalampaa, kun heidän asioiden käsittely on siirtynyt kahden luukun, Kelan ja kuntien sosiaalitoimistojen ympärille. Tämän lisäksi nykyisen järjestelmän puitteissa katsotaan olevan paljon sellaisia sosiaalityön tarpeessa olevia ihmisiä, jotka jäävät kaikkien palveluiden ulkopuolelle. Lähinnä taloudellista tuen hakemiseen painottuva toimeentulotukihakemus itsessään ei välttämättä kerro kovinkaan paljoa asiakkaan palvelutarpeesta.

Perustulokokeen esiselvityksen havaittiin työttömien parissa työskentelevien asiantuntijoiden TE-toimistosta, kunnista ja TYP-palveluista suhtautuvan perustuloon pääasiassa myönteisesti. Perustulon arvioitiin mahdollistavan palvelujärjestelmän selkeyttämistä ja niukkojen resurssien ohjaamista toimivampiin toimintatapoihin.

Parhaimman skenaarion mukaan perustulo voisi vähentää byrokratiaa sekä poistaa poiskäännyttäviä käytäntöjä, kun sosiaalityön resursseja voitaisiin kohdistaa toimivammaksi katsottujen työtapojen ja palveluiden kehittämiseen. Kehityskohteina voisivat olla esimerkiksi panostukset henkilökohtaiseen palveluohjaukseen, jalkautuminen sekä digitalisaation hyödyntäminen. Osittaiseen perustuloon kuuluu myös erikseen haettavat muut etuudet, kuten asumistuki. Sosiaalityön asiakkaat ovat useimmiten pienituloisia ja siten oikeutettuja asumistukeen, joten lomakkeiden kautta haettavaan asumistukeen voitaisiin kytkeä myös sosiaalityön palvelutarpeen arvio.

Byrokratian vähentäminen ja sitä kautta työnteon kannustimien lisääminen sosiaaliturvajärjestelmää yksinkertaistamalla on yksi perustulon keskeisistä tavoitteista. Sen on tarkoitus korvata nykyisen sosiaaliturvan vähimmäisetuudet ja purkaa työ- tulo ja

byrokratialoukkuja. Koska puhdas perustulo on hyvin kallis toteuttaa, on Suomessa suurempaa kannatusta nauttinut osittaisen perustulon malli. Toisaalta, koska tämä malli ei sisällä kaikkia tukimuotoja kuten asumistukea, sisältyy siihen edelleen paljon byrokratiaa.

Osittainen perustulo mahdollistaisi kannustinloukkujen purkamisen siinä mielessä, ettei jatkossa kukaan tippuisi täysin tukien ulkopuolelle, tehtyään väärin töitä tai laitettuaan rastin väärään ruutuun. Osittainen perustulo ei itsessään toisi kenellekään työpaikkaa, se takaa vain välttämättömän toimeentulon kaikissa mahdollisissa elämäntilanteissa. Toisaalta Suomen perustulokokeesta saatujen tulosten mukaan koehenkilöt kokivat taloudellisen tilanteensa sekä työmarkkina-asemansa verrokkiryhmää positiivisemmiksi.

Pelkästään rahallisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden kohdalla perustulon avulla voidaan helpottaa byrokratiaa. Suuri avoimeksi jäänyt kysymys liittyy siihen, miten jatkossa järjestetään sosiaalityöhön oleellisesti kuuluviksi katsottavat ennaltaehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki. Näissä tukimuodoissa ei ole kyse pelkästään rahallisista tuista, vaan niissä korostuu erityisesti sosiaalityöntekijän rooli ja ammattitaito sekä siihen liittyvä harkintavalta.

Perustuloidea sisältää monia vaihtoehtoisia malleja ja mallista riippuen palvelut ja etuudet voidaan järjestää monin eri tavoin. Samoin osittaisen perustulon sisällä palveluihin ohjautuminen ja sosiaalityön käytännöt voidaan järjestää monin eri tavoin. Perustulo on myös pitkälti riippuvainen poliittisista tekijöistä. Näistä syistä johtuen tuleekin kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten tarkastelun kohteeksi otettavassa perustulomallissa palvelut on tarkoitus järjestää. Hyvä keino palveluiden ja etuuksien toimivuuden takaamiseksi on testata niitä käytännössä sekä mahdollisimman validein, että helposti yleistettävissä olevien koeasetelmien avulla.

Tutkimukseni pohjalta keskeiseksi jatkotutkimuksen aiheeksi nousi tarve saada tarkempaa empiiristä tietoa perustulon vaikutuksista erityisesti sosiaalityön ilmiökenttään liittyen. Nähdäkseni perustulokokeilua tulisi jatkaa ja koeasetelmia tulisi suunnitella jatkossa siten, että siinä otettaisiin huomioon myös erityisesti sosiaalityön asiakaskunta, käytännöt sekä sosiaalityön oma tieteellinen perusta.

## 6. Lähteet

- Ala-Kauhahuoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.
- Bartley, Mel & Ferrie, Jane & Montgomery, Scott M. (2006) Health and labour market disadvantage: unemployment, non-employment, and job insecurity. Teoksessa Michael Marmont & Richard C. Wilkinson (toim.) *Social Determinants of Health*. Oxford: Oxford University Press, 78–95.
- Blomberg, Helena & Kallio Johanna & Kroll, Christian (2010) Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhyyden syistä Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 75(6), 589–602.
- Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2011) Suomalaisten sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhiin kohdistuvista auttamisstrategioista. *Janus* 3/2011, vol.19, 251–268.
- Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (toim.) (2016) *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Raportti 4/2016. Tampere: Suomen yliopistopaino Oy.
- Blomgren, Sanna & Kivipelto, Minna (2012) *Valtaistus: Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus*. Raportti 27. Helsinki: THL.
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018) Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa. Toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12/2018. Helsinki: THL.
- Brynjolfsson, Erik, & McAfee, Andrew (2014) *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: WW Norton & Company.
- De Wispelaere, Jurgen (2016) Jokaisen oma tulo? Universaalien perustulon poliittinen analyysi. Työpapereita 87/2016, Kela.
- Elonen, Noora & Niemelä, Jukka & Saloniemi, Antti (2017) Aktivointi ja pitkäaikaistyöttömien monenlainen toimijuus. *Janus*. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 25(4), 280–296.
- Ervasti, Heikki (2003) Työttömyys elämäntilanteena. Teoksessa Kangas, Olli (toim.) *Lamanvarjo ja nousun huuma*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kela, 119–152.
- Forss, Mikko & Kanerva, Markus & Kanninen, Ohto (2016) Mitä voimme oppia maailmalla järjestetyistä perusturvaan liittyvistä kokeista? Katsaus kenttäkoeasetelmiin. Työpapereita 92/2016, Kela.

- Forssén, Katja & Roivainen, Irene & Ylinen, Satu & Heinonen Jari (toim.) (2012) Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Tampere: Unipress.
- Furåker, Bengt & Blomsterberg, Marianne (2003) Attitudes towards the unemployed. An analysis of Swedish data. *International Journal of Social Welfare* 12, 192–203.
- Green, Lorraine (2010). *Understanding the Life Course. Sociological and Psychological Perspectives*. Cambridge: Polity Press.
- Haavisto, Ilkka (2014) Neljäs Suomi. EVAn arvo- ja asennetutkimus 2014. Helsinki: Taloustieto.
- Heinonen Jari (2011) Yksin elävä miehet. Teoksessa Irene Roivainen & Jari Heinonen & Satu Ylinen: Köyhä byrokratian rattaissa. Vammala: KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut nro 64.
- Heponiemi, Tarja & Wahlström, Mikael & Elovainio, Marko & Sinervo, Timo & Aalto, Anna-Mari & Keskimäki, Ilmo (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ ja yrittäjyys 14/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hiilamo, Heikki (2014) Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta? *Yhteiskuntapolitiikka* 79:1, 82–86.
- Hiilamo, Heikki (2016) Miten perustulokokeilu uudistuisi? *Yhteiskuntapolitiikka* 81:3, 343–351.
- Hiilamo, Heikki & Komp, Kathrin & Moisio, Pasi & Sama, Thomas Babila & Lauronen, Juha-Pekka & Karimo, Aasa & Mäntyneva, Päivi & Parpo, Antti & Aaltonen, Henri (2017) Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Häikiö, Liisa & van Aerschot, Lina, & Anttonen, Anneli (2011) Vastuullinen ja valitseva kansalainen: Vanhushoivapolitiikan uusi suunta. *Yhteiskuntapolitiikka* 3/2011, 239–249.
- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoimisen vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hänninen, Sakari (2007) Johdanto. Teoksessa Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.) Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 5–19.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (2007) Tarve harkinnassa. Teoksessa Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.). Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 157–191.
- Ilmonen, Kaj (2000) Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa: Kaj Ilmonen (toim.) Sosiaalinen pääoma ja luottamus. *SoPhi* 42. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 9–38.

- Jaakkola, Jouko (1994) Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Teoksessa Jaakkola Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 71–161.
- Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (toim.) (2019) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Jokela, Merita & Kivipelto, Minna & Ylikännö, Minna (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Helsinki: THL.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (2008) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina: sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa, 14–47. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2018) Aika, paikka ja sosiaalityö. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo, (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: THL, 21–44.
- Juvonen-Posti, Pirjo & Lamminpää, Anne & Rajavaara, Marketta & Suoyrjö, Heikki & Tötterman, Patrik (2016) Työikäisten kuntoutumisen monialainen järjestelmä. Teoksessa Ilona Autti-Rämö, Anna-Liisa Salminen, Marketta Rajavaara & Arne Ylinen (toim.) Kuntoutuminen. Helsinki: Duodecim, 160–175.
- Kamppinen, Matti & Malaska, Pentti & Kuusi, Osmo (2002). Tulevaisuudentutkimuksen perusteet. Teoksessa Matti Kamppinen & Osmo Kuusi & Sari Söderlund (toim.) Tulevaisuudentutkimus - Perusteet ja sovellukset. Helsinki: SKS, 19–52.
- Kananen, Johannes (toim.) & Haapala, Laura & Paavola, Juho-Matti & Pulkka, Ville-Veikko & Saikkonen, Paula & Vainio, Arttu (2019) Sosiaaliturva työn murroksessa – palkkatyö, yrittäjäyys ja toimeentulon riskit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:22. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) 2011 Sosiaalityön käsikirja. Tallinna: Tietosanoma.

- Kankainen, Leila (2012) Aikuissosiaalityön haasteet – Institutionaalinen näkökulma kehittämishankkeiden kuvaamaan sosiaalityöhön. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kangas, Olli & Honkanen, Pertti & Hämäläinen, Kari & Kanerva, Markus & Kanninen, Ohto & Laamanen, Jani-Petri & Pulkka, Ville-Veikko & Räsänen, Tapio & Simanainen, Miska & Tuovinen, Anna-Kaisa & Verho, Jouko (2016). Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2016.
- Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (toim.) (2016) Ideasta kokeiluun: esiselvitys perustulokokeilun vaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.
- Kantola, Markus (2014) Perustulo ja vapaus: Onko perustulo sosiaalisesti oikeudenmukainen. Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 22(2), 183–193.
- Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Raportti 38/2010, Helsinki: THL.
- Karjalainen, Jouko & Kuivalainen, Susan & Hannikainen-Ingman, Katri & Mukkila, Susanna (2013) Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy, 189–213.
- Karjalainen, Jouko, & Raivio, Helka (2010) Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa Sakari Hänninen & Elina Palola & Maija Kaivonurmi, (toim.): Mikä meitä jakaa – sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: THL.
- Karjalainen, Jouko & Saikku, Peppi (2016) Kokemuksia osallistavasta sosiaaliturvasta. Selvitys pilottihankkeista vuonna 2014. Työpaperi 12/2016. Helsinki: THL
- Karjalainen, Pekka (2017) Aikuissosiaalityö. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim). Sosiaalityön käsikirja. Tallinna: Tietosanoma, 247–259.
- Karjalainen, Pekka (2016) Sosiaalityön uusi asento: paikka, rooli ja orientaatio. Teoksessa Sanna Blomgren & Jouko Karjalainen & Pekka, Karjalainen & Minna Kivipelto & Paula Saikkonen & Peppi Saikku (toim.) (2016) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Tampere: Suomen yliopistopaino Oy.
- Karjalainen, Pekka & Metteri, Anna & Strömberg-Jakka, Minna (2019) TIEKARTTA 2030 – Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Raportteja ja muistioita 41. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

- Karjalainen, Vappu (2011) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: THL, 227–248.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2008) Työvoiman palvelukeskukset – erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Teoksessa Robert Arnkil & Vappu Karjalainen & Peppi Saikku & Timo Spangar & Sari Pitkänen (toim.). Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 177–326.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Pasuri, Auvo & Seppälä Anja (2008) Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Raportteja 20/2008. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2011) Governance of Integrated Activation Policy in Finland. Teoksessa Rik van Berkel & Willibrod de Graaf & Tomáš Sirovátka (toim.) The Governance of Active Welfare States in Europe. RECOWE. Houndmills: Palgrave Macmillan, 216–236.
- Kauppinen, Timo & Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa (2010) Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa Marja Vaarama, Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: THL, 234–250.
- Kela (2015) Perustulokokeilu. <https://www.kela.fi/perustulokokeilu>. Viitattu 14.11.2019.
- Kela (2016) Kuka voi saada perustoimeentulotukea. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-kuka-voi-saada>. Viitattu 25.11.2019.
- Kela (2017a): Perustoimeentulotuki yhdenmukaisesti koko maassa. <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/4277>. Viitattu 1.8.2019.
- Kela (2017b): Kansaneläkelaitos – toimintakertomus ja tilinpäätös <https://www.kela.fi/documents/10180/0/Kelan+toimintakertomus+2017+%28pdf%29/7c92b093-4fa4-447e-9895-fece68654aa8>. Viitattu 7.1.2020m
- Kela (2018) Perustulokokeilun arviointi – Mitä tutkitaan ja milloin tulokset julkaistaan? <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4690>. Viitattu 1.8.2019.
- Kela (2019a) Perustulokokeilun alustavat tulokset: hyvinvointi koettiin paremmaksi, ensimmäisenä vuonna ei työllisyysvaikutuksia. <https://www.kela.fi/-/perustulokokeilun-alustavat-tulokset-hyvinvointi-koettiin-paremmaksi-ensimmaisena-vuonna-ei-tyollisyysvaikutuksia>. Viitattu 1.8.2019.
- Kela (2019b) Näin haet perustoimeentulotukea. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-nain-haet>. Viitattu 15.11.2019.

- Kela (2019c) Tulorekisteri vähentää liitteiden tarvetta.  
<https://www.kela.fi/tulorekisteri>. Viitattu 29.11.2019.
- Kelasto (2017) Kelan kuntoutuspalvelujen saajat ja kustannukset koko maassa 2007–2014. [http://raportit.kela.fi/ibi\\_apps/WFServlet](http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet). Viitattu 27.11.2019.
- Kerätär, Raija (2016) Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulu: Oulun yliopisto.
- Keskitalo, Elsa (2008) Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in comparative perspective. Research Report 177. Helsinki: Stakes.
- Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Teema 018. Helsinki: THL, 7–20.
- Keskusta (2019) <https://www.keskusta.fi/Suomeksi/Ohjelmia-ja-politiikkaa/Uusia-ohjelmia-ja-linjauksia/Keskustan-perustulomalli>. Viitattu 1.8.2019.
- Kivipelto, Minna & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Saikkonen, Paula (toim.) (2013) Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin. Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. Raportti 8/2013. Helsinki: THL.
- Kivipelto, Minna & Karjalainen, Pekka & Jokela, Merita & Liukko, Eeva & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2018). Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun väliraportti. Helsinki: THL.
- Kivipelto, Minna & Tanhua, Hannele & Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019, Helsinki: THL.
- Klem, Simo (2013) Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö
- Kokko, Riitta-Liisa & Nenonen, Tellervo & Martelin, Tuija & Koskinen, Seppo (toim.) (2013) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Helsinki: THL, 2013.
- Koistinen, Pertti (1999) Työpolitiikan perusteet. Helsinki: WSOY.
- Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 335. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kotiranta, Tuija & Jaana, Taina (2014) Sosiaalityötä ja toimeentulotukea – aikuissosiaalityö paikkaansa hakemassa. Teoksessa Riitta Haverinen & Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 179–195.



- Kröger, Teppo (1996) Kunnat valtion valvonnassa? Teoksessa Jorma Sipilä & Outi Ketola & Teppo Gröger, & Pirkko-Liisa Rauhala (toim.) Sosiaalipalvelujen Suomi. Helsinki: WSOY, 23–85.
- Kuivalainen, Susan (toim.) (2013) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: THL.
- Kuivalainen, Susan & Saikku, Peppi (2013) Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: THL, 115–150.
- Kuivalainen, Susan & Sallila, Seppo (2013) Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus. Teoksessa Susan Kuivalainen, (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: THL. 59–80.
- Kyyrä, Tomi; Naumanen, Päivi; Pesola, Hanna; Uusitalo, Roope; Ylikännö, Minna (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: VATT Tutkimukset:189.
- Kärki, Jarmo (2007) Asiakaskohtaisen sosiaalityön luokitukset: Sosiaalityöntekijän asiakaskohtainen toimintoluokitus ja asiakaskohtaisen sosiaalityön kohdeluokitus versiot 1.0. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen oppaita ja luokituksia 2007:2. Helsinki: Stakes.
- Lehto, Juhani & Kananoja, Aulikki & Kokko, Simo & Taipale, Vappu (2003) Sosiaali- ja terveydenhuolto. Juva: WSOY.
- Lindh, Jari & Härkäpää, Kristiina & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (2018) Sosiaalinen kuntoutuksessa. Turenki: Hansaprint.
- Liukko, Eeva (2006) Kuntouttavaa sosiaalityötä paikantamassa. Helsinki: Socca:n ja Heikki Waris -instituutin julkaisusarja 9/2006.
- Mattila, Markku (2003) Rotuhygieniä ja kansalaisuus. Teoksessa Ilpo Helén & Mikko Jauho (toim.) Kansalaisuus ja kansanterveys. Helsinki: Gaudeamus, 110–127.
- Mäntyneva, Päivi & Hiilamo, Heikki 2018: Osallisuuden ja osattomuuden dynamiikka työtoiminnassa: etnografinen tutkimus kolmella kuntouttavan työtoiminnan kentällä. Yhteiskuntapolitiikka 83(1), 18–28.
- Mäntyneva, Päivi & Isola, Anna-Maria (2019) Toimintamahdollisuuksien avaruus ja toimijuuden suunnat kuntouttavassa työtoiminnassa. Janus Sosiaalipolitiikan Ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti, 27(3), 246-263.
- Mäntysaari, Mikko (1991) Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana: byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. Tampere: Vastapaino.

- Mäntysaari, Mikko (2006) Syrjiikö sosiaalityö. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) Vääräyyskirja. Vammala: Vammalan Kirjapaino, 115–132.
- Määttä, Anne & Keskitalo, Elsa (2014) Ulkoringiltä sisärinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. Yhteiskuntapolitiikka 79 (2), 197–207.
- Niemi, Heidi (2018) Kunta työllisyysdenhoitajana. Työpakosta kokeiluihin. Tampere: University Press.
- Niiniluoto, Ilkka. (2002) Alkusanat. Teoksessa Matti Kamppinen & Osmo Kuusi & Sari Söderlund (toim.) Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset. Helsinki: SKS, 7–10.
- Näätänen, Ari-Matti & Londén, Pia (2018) Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Nummela, Tuija. (2011) Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto.
- Oivo, Tuija & Kerätär, Tuija (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pajarinen, Mika & Rouvinen, Petri (2014) Computerization threatens one third of Finnish employment. Etna Brief 22, <https://www.etna.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>. Viitattu 1.8.2019.
- Perkiö, Johanna (2016a) Suomalainen perustulokeskustelu ja mallit. Työpapereita 85/2016, Kela.
- Perkiö, Johanna (2016b). Toimeentuloturvan uudistusehdotukset vertailussa [Income security reform suggestions compared]. Yhteiskuntapolitiikka, 81(2), 186–194.
- Pohjola, Anneli (2002) Pahan säikeitä auttamistyössä. Teoksessa Merja Laitinen & Johanna Hurtig (toim.) Pahan kosketus. Ihmisyyden ja auttamistyön varjojen jäljillä. Jyväskylä: PS-kustannus, 42–62.
- Pyykkönen, Jussi & Myrskylä, Pekka & Haavisto, Ilkka & Hiilamo, Heikki & Nord, Ulla (2017) Kadonneet työmiehet. Suomessa 79 000 miestä ei tee tai aina edes hae töitä – mitä heille tapahtui? Eva-analyysi numero 54.
- Pyöriä, Pasi & Ojala, Satu (2016) Nuorten työasenteet puntarissa – eroaako Y-sukupolvi edeltäjistään? Yhteiskuntapolitiikka 81:1, 31–42.
- Reingold, David & Liu, Helen (2009) Do poverty attitudes of social service agency directors influence organizational behavior? Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 38/2009:2, 307–332.

- Riipinen, Toni & Järvinen, Antti & Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ ja yrittäjyys 28/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Roivainen, Irene & Heinonen, Jari Heinonen & Ylinen, Satu (2011) Köyhä byrokratian rattaissa. Tutkimusjulkaisut 64. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Roos, Jeja-Pekka (1985) Elämäntapaa etsimässä. Tutkijaliiton julkaisuja 34. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Saari, Juho (2015) Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus 2015.
- Saari, Juho (2017) Sosiaaliturvariippuvuus – Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Saikkonen, Paula & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna (2015) Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta. Tutkimussarjan julkaisu nro 89. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Saikku, Peppi (2016) Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Sanna Blomgren, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen & Peppi Saikku. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Helsinki: THL, 74–102.
- Saikku, Peppi (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistämisen edistämiseksi. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Sipilä, Jorma (1996) Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi.
- Sitra (2017a) Megatrendit. <https://www.sitra.fi/aiheet/megatrendit/>. Viitattu 22.11.2019.
- Sitra (2017b) 12-peruskysymystä-työn-tulevaisuudesta. <https://www.sitra.fi/blogit/12-peruskysymystä-työn-tulevaisuudesta/>. Viitattu 22.11.2019.
- STM (2019) Kuntouttava työtoiminta. <https://stm.fi/kuntouttava-tyotoiminta>. Viitattu 26.11.2019.
- Taleb, N. (2007), The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable, London: Penguin Books.
- Toikko, Timo (2005) Sosiaalityön ideat: Johdatus sosiaalityön historiaan. Tampere: Vastapaino.
- Toikko, Timo (2014) Vastuullisen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Riitta Haverinen & Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino.

- Tuovinen, Anna-Kaisa (2017) Perustuslainmukainen perustulokokeilu. Perustulokokeilun arviointia perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa. Työpapereita 114/2017, Kela.
- Tuori, Kaarlo (2004) Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Tuusa, Matti (2005) Sosiaalityö ja työllistäminen. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt kuntien aktivointi- ja työllistämispalveluissa. Tampere: Vastapaino.
- Urponen, Kyösti (1994) Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa Jouko Jaakkola & Panu Pulma & Mirja Satka & Kyösti Urponen. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 163–260.
- Van Oorschot, Wim (2006) Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European social policy* 16, 23–42.
- Valtakari, Mikko & Syrjä, Hannele & Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapolvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19/2008. Helsinki: Työ ja elinkeinoministeriö.
- Vasemmisto (2019) Vasemmistoliiton sosiaaliturvamalli – kohti vapaiden ihmisten luottamusyhteiskuntaa. <https://vasemmisto.fi/vasemmistoliiton-sosiaaliturvamalli-kohti-vapaiden-ihmisten-luottamusyhteiskuntaa/>. Viitattu 1.8.2019.
- Vihreät (2019) Vihreä perustulo. <https://www.vihreat.fi/asiat/vihreapolitiikka/teemat/koyhyys/perustulo>. Viitattu 1.8.2019.
- Viitasalo, Katri (2018) Äitien pyrkimykset ja toimintamahdollisuuksien valikko: käsitteellinen tutkimus äitien taloudellisista toimintamahdollisuuksista. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 606. Väitöskirja.
- VNK (2019) Suomi uudistaa sosiaaliturvaa. <https://vnk.fi/toimi/perustiedot>. Viitattu 25.11.2019.
- Weiss, Idit & Gal, John & Dixon (toim.) (2003) Professional ideologies and preferences in social work: *A global study*. Santa Barbara: Greenwood.
- Zechner, Minna & Karjalainen, Sirpa & Viitasalo, Katri (2019) Avauksia taloussosiaalityöstä. Kokkola: Jyväskylän yliopisto.