

# Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003

ANTTI PARPO – PASI MOISIO

## Johdanto

Pohjoismaita on vakiintuneen hyvinvointivaltioluokituksen mukaan pidetty yhteiskuntina, joille ominaista ovat kohtuullisen vahvat oikeudet sosiaaliturvaan. Sosiaali- ja terveystalot ovat usein julkisesti rahoitettuja, korkeatasoisia ja kattavia sekä ilmaisia tai käyttäjilleen selvästi markkinahintoja alhaisempia. Toimeentulon turvaamisessa vahvojen sosiaalisten oikeuksien on arvioitu ilmenevän universaalisten piirteiden kautta. Universaalinen toimeentuloturvan mallin ideaalisena perustana on ajatus siitä, että oikeus vähintään kohtuulliseen toimeentuloturvaan tulee tulla kaikille sosiaalisena oikeutena. Universaalissa mallissa toimeentuloturvan saanti ei ole välttämättä sidoksissa akuuttiin taloudelliseen tarpeeseen, vaan toimeentuloturva voidaan maksaa myös hyvin toimeentulleille. Toimeentuloturvan saanti ei siten indikoi kotitalouden kokemaa taloudellista ahdinkoa eikä leimaa saajaansa huono-osaiseksi. (Esping-Andersen 1990; Gilbert 2002.)

Puhtaasti universaalista toimeentuloturvajärjestelmää ei kuitenkaan esiinny yhdessäkään hyvinvointivaltiossa, ja ideaalimuotoisia universaaleja yksittäisiä etuuksiakin on harvassa tai ne ovat useimmiten ainakin osittain selektiivisiä (Gilbert 2002). Eri maissa toimeentuloturvajärjestelmät perustuvat erilaisiin toimintaperiaatteiden yhdistelmiin. Universaalien piirteiden rinnalla toimeentuloturvajärjestelmiin on sisällytetty selektiivisiä tarveharkintaisia sekä vakuutusperusteisia piirteitä. Tarveharkintaisuus-periaatteen mukaan toimeentuloturvaetuuksia kohdennetaan pelkästään niille, jotka ovat taloudellisen tuen tarpeessa. Suomessa puhtaasti tarveharkintaisena etuutena voidaan pitää toimeentuloturvajärjestelmän vii-

mesijaista etuutta eli toimeentulotukea, jota maksetaan kotitalouksille, joiden tulot ja varat eivät riitä tarpeen mukaiseen toimeentuloon. Riittävä toimeentulon taso määritellään hallinnollisesti vuosittain. Toimeentulotuki on siis eräänlainen virallisesti määritelty taso toimeentulon minimitasolle yhteiskunnassa. Toimeentulotuen tasoa onkin käytetty köyhyystutkimuksissa hallinnollisesti määriteltynä köyhyysrajana (Kangas & Ritakallio 1998).

Vakuutusperusteisessa toimeentuloturvan mallissa toimeentuloturvan saanti on tarveharkintaisen järjestelmän tapaan niin ikään valikoitua ja rajattua. Valikoituminen toimeentuloturvan saantiin tapahtuu kuitenkin muun kuin tarpeen kautta. Vakuutusperusteisissa järjestelmissä edellytys toimeentuloturvan saantiin on itsensä vakuuttaminen. Vakuutusperusteisia etuuksia ovat Suomessa muun muassa ansioeläkkeet sekä työttömyysturvan ansioturva ja sairausvakuutuksen sairauspäiväraha. Vakuutusperusteiset etuudet ovat usein tasoltaan korkeampia kuin muut toimeentuloturvaetuudet. (Tuori 1995.)

Eri maissa toimeentuloturvan järjestämisen tavat vaihtelevat sen mukaan, mikä painoarvo toimeentuloturvajärjestelmissä annetaan yhtäältä universaaleille toimintaperiaatteille, toisaalta tarveharkintaisille tai vakuutusluonteisille toimintaperiaatteille. Universaalien piirteiden painotus on perinteisesti ollut vahvinta Pohjoismaissa. Tarveharkintaisuutta on puolestaan korostettu mm. Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa. Vakuutuksiin perustuvat toimeentuloturvaetuudet ovat olleet leimallisia puolestaan Keski-Euroopan korporatiivisille hyvinvointivaltioille. Vakuutusperusteisuutta korostavista maista tyyppiesimerkki on Saksa. (Esping-Andersen 1990.)

Vaikka toimeentuloturvan turvaamisen muo-

dot vaihtelevat maittain, on niiden kehitys ollut kaikissa hyvinvointivaltioissa eräiltä osin samansuuntaista. Pitkällä aikavälillä on siirrytty residuaalisesta köyhäinhoidosta ja sosiaaliavusta vakuutusperusteisempaan ja/tai universaalisempaan toimeentulon turvaamisen malliin, jossa tarveharkintaisen avun merkitys on vähentynyt hyvinvointivaltioiden kasvun ja kehittymisen mukana. (Lødemel 1997; Karisto & al. 1988.) Toimeentuloturvajärjestelmissä lähihistoriassa tapahtuneen kehityksen on arvioitu olleen kuitenkin käänteinen. On tulkittu, että lyhyemmällä aikavälillä tarveharkintaisuus toimeentuloturvajärjestelmissä on yleisesti noussut useassa hyvinvointivaltiossa. (Gilbert 2002.) Suomalaisen toimeentuloturvajärjestelmän lähihistoriassa tapahtuneesta kehityksestä tehdyt päätelmät ovat kansainvälisen kehityksen suuntaisia (Kuivalainen 2004; Timonen 2003). Tarveharkintaisuutta tai selektiivisyyttä on lisätty kiristämällä etuuksien saanti-ehtoja ja sisällyttämällä niihin tarveharkintaisia elementtejä. Esimerkiksi työmarkkinatuen käyttöönotto 1990-luvun puolivälissä merkitsi työttömyysturvassa puolison tulojen ottamista huomioon työmarkkinatukea vähentävänä tekijänä<sup>1</sup>. On arvioitu, että tarveharkintaisen toimeentulotuen saamisen yleisyyttä Suomessa on lisännyt lisäksi korkeana pysyvä ja pitkittynyt työttömyys (Haapola 2004; Timonen 2003). Myös epätyöllisten työsuhteiden yleistymisen on arvioitu lisänneen köyhyyttä ja kotitalouksien tarvetta tukeutua tarveharkintaiseen toimeentulotukeen (Kauhanen 2002).

Tarveharkintaisen toimeentulotuen saanti oli Suomessa yleisimmillään vuonna 1996, jolloin noin 600 000 henkilöä, perheiden lapset mukaan lukien, sai vuoden aikana toimeentulotukea. Sittemmin toimeentulotuen saajien määrä on laskenut vuoteen 2004 mennessä noin 400 000 henkilöön. Samalla on kuitenkin osoitettu, että toimeentulotuen saannin kestot ovat pidentyneet (Toimeentulotuki ..., 2005). Tapahtunut

<sup>1</sup>*Työttömyysturvan saantiehtoja on kiristetty 1990-luvulla myös etuuden saannin odotusaikojen pidentämällä ja koventamalla sanktioita työstä kieltäytymisestä. Myös toimeentulotuessa on otettu käyttöön sanktiot työstä kieltäytymisestä. Tuoreimpana toimeentuloturvan tarveharkintaisuutta lisäävänä tekijänä voidaan pitää ns. työllistämistakuun käyttöönottoa, jossa pitkään työttömänä olleet velvoitetaan vastineeksi saadusta tuesta osallistumaan aikaisempaa tehokkaammin aktivointitoimenpiteisiin.*

ta muutosta voidaan pitää merkinä kotitalouksien kokemista pitkittyneistä köyhyysongelmista ja viitteenä toimeentulotuen saannin muutuneesta roolista toimeentuloturvajärjestelmässä. Väliaikaiseksi ja residuaaliseksi tarkoitettusta toimeentulotuesta tuli 1990-luvulla osalle väestöä yhä vakiintuneempi osa toimeentuloa; sillä korvattiin tai täydennettiin muiden toimeentuloturvaetuuksien tai markkinatulojen puutteita (ks. HE 217/1997).

## Tutkimuskysymykset ja aineistot

Ensisijaisen syyperusteisen toimeentuloturvajärjestelmän toimivuutta voidaan osittain arvioida viimesijaisen tarveharkintaisen toimeentulotukijärjestelmän kautta. Toimeentulotuen saanti viimesijaisena etuutena indikoi ensisijaisen syyperusteisten etuuksien riittämättömyyttä ja markkinatulojen puutetta. Arvioitaessa toimeentulotuen roolin muutosta tulonsiirtojärjestelmässä olennaista on tutkia, onko toimeentulotuki säilynyt tulonsiirtojärjestelmän tilapäisenä tukena, jonka tarkoituksena on auttaa toimeentulotuen saajaa pääsemään takaisin työmarkkinoille tai ensisijaisen etuuksien varaan. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää toimeentulotuen saannin keston ja dynamiikan kehittymisen selvittämistä.

Liikkuvuus kahden tilan välillä, esimerkiksi toimeentulotuen saamisen ja ei-saamisen välillä, voidaan kuvata tyhjentävästi liikkuvuuden kolmen ajallisen ominaisuuden avulla (Jäntti & Danziger 2000). Toimeentulotuen saannin dynamiikka voidaan kuvata, mikäli tiedämme 1) tukijaksojen keston, 2) tuen uusiutumisriskin ja 3) tukijaksojen jakautumisen väestössä. Tukijaksojen uusiutumisriski ja niiden jakautuminen väestössä kuvaavat, kuinka kertaluoteista tai toistuvaa tuen saanti on. Tukijaksojen jakautumista väestössä kuvaa se, kuinka laajaan väestönosaan tukijaksot jakautuvat. Esimerkiksi vuoden aikana toimeentulotukea saa noin 300 000 henkilöä, eli riski saada toimeentulotukea on aikuisväestössä 0,075. Mikäli toimeentulotuen saanti vuoden aikana olisi täysin sattumanvaraista sen suhteen, onko aiemmin saanut tukea vai ei (ja vuosittain tukea saaneiden määrä pysyy samana), niin laskennallisesti esimerkiksi viiden vuoden aikana tukea saisi noin 1,3 miljoonaa suomalaista. Tämä voidaan laskea komplementtitapahtuman todennäköisyydestä  $A$  ( $0,925 = \text{todennäköisyys, ettei saa tukea kyseisenä}$

vuonna), vuosien määrästä  $T$  (viisi) ja aikuisväestön määrästä  $N$  (4 000 000) kaavalla  $N - P(A)^T N$ . Todellisuudessa viiden vuoden aikana toimeentulotukea saa noin 600 000 henkilöä. Toimeentulotukijaksojen jakautuminen väestössä on siis keskittynyt osittain samoihin henkilöihin. Toisin sanoen lyhyillä toimeentulotukijaksoilla on taipumus olla luonteeltaan toistuvia.

Tutkimuksia toimeentulotuen kestosta ja dynamiikasta Suomessa yli kalenterivuoden on tarjolla niukalti, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (ks. Heikkilä & Sihvo 1997; Haapola 2004).<sup>2</sup> Kansainvälistä tutkimustietoa toimeentulotuen saannin kestosta on löydettävissä mm. Lutz Leiseringin ja Stephan Leibfriedin (1995) tutkimuksesta, jossa toimeentulotuen saantia Saksassa tarkastellaan köyhyyden pitkittäistarkastelun yhteydessä. Toimeentulotuen saannin kestosta kansainvälistä vertailevaa tietoa ovat puolestaan julkaisseet Björn Gustafsson, Rolf Müller, Nicola Negri ja Wolfgang Voges (2002). Heidän arvioidensa mukaan toimeentulotuen pitkäkestoinen saanti on erityisen yleistä Espanjan ja Portugalin kaupungeissa. Sitä vastoin Ruotsin kaupungeissa toimeentulotukea saatiin pitkäkestoisesti harvemmin. Sen sijaan toimeentulotuen saannin toistuvuus oli Ruotsin kaupungeissa yleistä. Tutkimuksessa ei tarkasteltu erikseen Suomen kaupunkeja.

Aikaisempien tutkimusten perusteella tiedetään se, että toimeentulotuen dynamiikka muistuttaa hyvin paljon köyhyyden dynamiikka (Moisio 2004a; Haapola 2004; ks. Saraceno 2002; ks. Leisering & Leibfried 1995). Myös Suomessa pitkät yhtäjaksoiset toimeentulotuki- tai köyhyysjaksot ovat harvinaisia, mutta lyhyillä toimeentulotuki- tai köyhyysjaksoilla on taipumus olla toistuvia. Samoin noin kaksinkertainen määrä ihmisiä on kokenut köyhyyttä tai ollut toimeentulotuen asiakas viiden vuoden aikana verrattuna yhden kalenterivuoden tilanteeseen (Haapola 2004; Moisio 2004b).

Tässä artikkelissa käytössämme on toimeentulotuen pitkittäisaineisto, joka on rakennettu yhdistämällä Stakesin toimeentulotukirekisterin 1992–2003 vuosittaiset aineistot. Vuosittaiset aineistot sisältävät kuntien sosiaalitoimistojen täyttämät tiedot toimeentulotukea saaneiden henki-

löiden (ja heidän puolisoittensa) iästä, sukupuolesta, kotitalouden rakenteesta ja sosioekonomisesta asemasta. Toimeentulotuen pitkittäisaineistossa kotitalouden lapsia ei ole lisätty omina tapuksinaan aineistoon, vaan tiedot koskevat vain tuensaajia ja heidän puolisoitaan. Täydentävänä aineistona hyödynämme Tilastokeskuksen tulonjakoaineistoja vuosilta 1992–2003. Tulonjakoaineistot mahdollistavat pitkällä aikavälillä vain vuosittaisten poikkileikkausasetelmien hyödyntämisen.

Artikkelissa arvioimme, millaista toimeentulotuen saannin dynamiikka on ollut vuosina 1992–2003. Tarkastelun kohteena ovat mahdolliset muutokset toimeentulotukijaksojen kestoissa ja toistuvuudessa. Lisäksi tarkastelemme, miten toimeentulotuen rooli kotitalouksien tulonmuodostuksessa on muuttunut 1990-luvulla ja vuosituhannen vaihteen jälkeen. Vielä arvioimme, onko toistuva ja pitkittynyt toimeentulotuen saanti yhteydessä väestön tiettyihin demografisiin tekijöihin. Pyrkimyksenä on löytää vastaus siihen, lisääkö tiettyyn väestöryhmään kuuluminen toimeentulotukiasiakkuuden pitkittymisen riskiä.

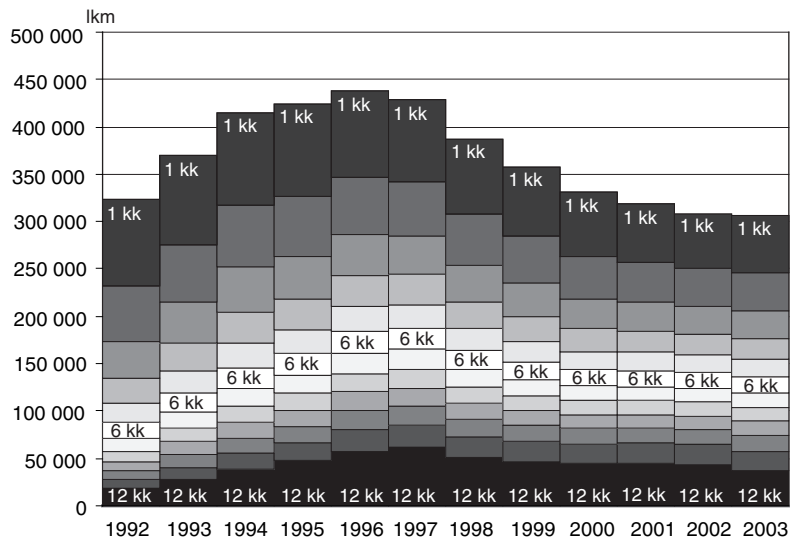
Saatujen tulosten avulla arvioimme toimeentuloturvajärjestelmän kehitystä ja toimivuutta yleisemmin. Ensisijaisen toimeentuloturvajärjestelmän voidaan katsoa toimivan hyvin, mikäli toimeentulotuen saanti on harvinaista ja lyhytkestoista. Mikäli toimeentulotuen saanti on yleistä, pitkäkestoista tai toistuvaa, voidaan toimeentulotuen katsoa paikkaavan ensisijaisen toimeentuloturvajärjestelmän ja markkinatulojen puutteita. Yleisemmällä tasolla tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, onko toimeentuloturvajärjestelmässä tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat muuttaneet järjestelmän 1990-luvun alussa vallinneita universaaleja toimintaperiaatteita.

## Toimeentulotuki kotitalouksien tulonmuodostuksessa

Toimeentulotuen pitkittäisaineistolla toteutettu seuranta toimeentulotuen saajista osoittaa toimeentulotukiasiakkaiden määrän yleisesti vähentyneen vuosittain vuodesta 1996 lähtien (ks. kuvio 1). Vuonna 2003 toimeentulotukea saaneita aikuisia oli reilut 300 000 henkilöä<sup>3</sup>. Vuodesta 1996 toimeentulotukiasiakkuuksien määrä on vähentynyt noin 100 000 henkilöllä. Kaikkina tarkasteluvuosina aikavälillä 1992–2003 toimeentu-

<sup>2</sup>Suurin syy tähän on se, että tietosuojan vuoksi vuosittaisien toimeentulotukirekisterien tietoja ei saa yhdistää pysyvästi pitkittäisaineistoiksi.

Kuvio 1. Toimeentulokiasiakkaiden määrä kalenterivuoden aikana tukikuukausien mukaan 1992–2003, lkm



Lähde: Toimeentulotukirekisterin pitkittäistiedosto, Stakes

lotukea on yleisimmin maksettu vuoden aikana vain tilapäisesti yhden kuukauden ajan vuodessa, mutta myös koko vuoden toimeentulotukea saaneiden joukkoa voidaan pitää melko suurena: vuoden aikana tukea saaneista 12 prosenttia on saanut tukea kaikki 12 kuukautta ja liki neljännes vähintään 10 kuukautta. Vuonna 2003 koko vuoden toimeentulotukea sai noin 37 000 kotitaloutta, mikä on lähes puolet enemmän kuin vuonna 1992, mutta kuitenkin 40 prosenttia vähemmän kuin vuonna 1997. Pitkän aikavälin muutos on, että toimeentulotuki on säilyttänyt yhä pienemmällä osalla henkilöitä tilapäisen luonteensa. Kasvavalle osalle henkilöitä toimeentulotuesta on muodostunut puolestaan pysyvätkö koko kalenterivuoden kestävä tulonlähde.

Toimeentulotuen saannin uusiutumisriskiä tarkastellaan taulukossa 1. Siinä on esitetty todennäköisyys saada toimeentulotukea tulevina vuosina, mikäli henkilö on saanut tukea vuoden 1993,

1995, 1997, 1999, 2001 tai 2002 aikana. Taulukon 1 sarakkeita alaspäin lukien voidaan seurata, millä todennäköisyydellä toimeentulotukea edellä mainittuna vuotena saanut henkilö saa toimeentulotukea myös yhden, kahden, kolmen ja niin edelleen vuoden kuluttua. Toimeentulotuen saajiksi on luokiteltu kaikki ne, jotka ovat saaneet vuoden aikana tukea vähintään yhtenä kuukautena. Esimerkiksi vuonna 1999 saatu toimeentulotuki nostaa todennäköisyyden saada toimeentulotukea vuonna 2003 yli nelinkertaiseksi (0,44/0,08) koko väestön todennäköisyyteen verrattuna. Toimeentulotukiasiakkuuden uusiutumisriski näyttää siis säilyvän suurena vuosia. Jopa kymmenen vuotta sitten (1993) saatu toimeentulotuki näyttää nostavan toimeentulotuen saannin riskin vuonna 2003 kolminkertaiseksi (0,26/0,08) koko väestön riskiin nähden.

Mikäli vertaamme vuodesta 1993 ja vuodesta 1999 lähtevien sarakkeita taulukossa 1, voimme havaita, että toimeentulotuen uusiutumisriskissä ei näytä tapahtuneen suuriakaan muutoksia 1990-luvun aikana. Toimeentulotuen saanti vuonna 1993 tai 1999 nostaa todennäköisyyden saada toimeentulotukea seuraavana vuonna noin 0,70:een. Kahden vuoden kuluttua tuen saannin todennäköisyys on noin 0,60, kolmen vuoden kuluttua 0,50 ja neljän vuoden kuluttua 0,45.

<sup>3</sup>Kuviossa 1 esitetyt luvut poikkeavat virallisen Toimeentulotukitilasto-julkaisun tiedoista, jossa toimeentulotukea saaneissa henkilöissä mukana ovat myös kotitalouden lapset (Toimeentulotuki ..., 2005). Tässä artikkelissa käytössä olevalla pitkittäisaineistolla toimeentulotukea saaneita henkilöitä ovat pelkästään kotitalouden aikuiset jäsenet.

Taulukko 1. Toimeentulotuen saannin todennäköisyys seuraavina vuosina, jos henkilö on saanut tukea yhdenkin kuukauden vuonna 1993, 1995, 1997, 1999, 2001 tai 2002

	1992	1993	1995	1997	1999	2001	2002	Riski väestössä
1992	1.00							
1993	.65	1.00						.10
1994	.59	.67						.11
1995	.53	.58	1.00					.11
1996	.50	.53	.69					.11
1997	.46	.48	.58	1.00				.11
1998	.41	.42	.50	.66				.10
1999	.36	.37	.43	.54	1.00			.09
2000	.33	.33	.37	.46	.66			.08
2001	.30	.31	.34	.40	.55	1.00		.08
2002	.28	.28	.31	.36	.48	.68	1.00	.08
2003	.26	.26	.29	.34	.44	.58	.69	.08

Lähde: Toimeentulotukirekisterin pitkittäistiedosto, Stakes

Taulukko 2. Koko kalenterivuoden yhtäjaksoisesti tukea saaneiden osuus vuoden lopussa ja sitä seuraavina vuosina, %

	1992	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003
1992	<b>11,4</b>							
1993	6,4	<b>14,5</b>						
1994	4,6	8,5						
1995	3,5	6,0	<b>19,9</b>					
1996	2,9	4,6	12,6					
1997	2,4	3,7	8,9	<b>24,7</b>				
1998	1,9	2,8	6,2	13,7				
1999	1,5	2,2	4,5	8,9	<b>23,7</b>			
2000	1,2	1,7	3,4	6,4	14,4			
2001	0,9	1,4	2,6	4,8	10,0	<b>25,8</b>		
2002	0,7	1,0	2,0	3,5	7,1	15,8	<b>26,1</b>	
2003	<0,1	0,8	1,5	2,6	5,1	10,6	15,6	<b>24,3</b>

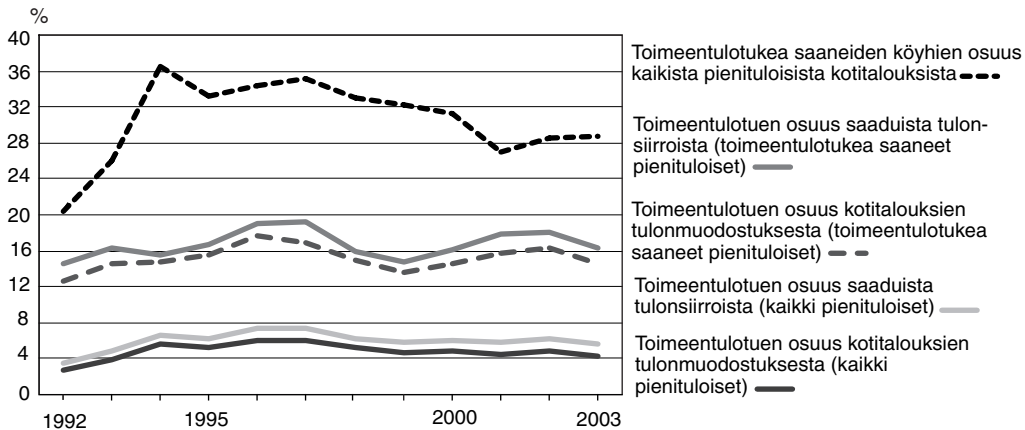
Lähde: Toimeentulotukirekisterin pitkittäistiedosto, Stakes

Toimeentulotuen uusiutumiskriisi noudattelee tätä vuosittain alenevaa .70/.60/.50-sarjaa niin 1990- kuin 2000-luvullakin. Sen sijaan toimeentulotuen uusiutumiskriisi oli jonkin verran pienempi 1980-luvulla kuin 1990-luvulla tai 2000-luvun alussa. Matti Heikkilän ja Tuire Sihvon (1997, 187) tutkimuksen mukaan 1980-luvun lopulla toimeentulotuen uusiutumiskriisi noudatteli vuosittain alenevaa .61/.44/.34-sarjaa.

Taulukossa 2 on esitetty yhtäjaksoisesti toimeentulotukea saaneiden osuus kaikista vuoden aikana tukea saaneista. Toimeentulotuen muuttamista pitkäkestoisemmaksi tukimuodoksi kuvaa vuoden katkeamatta toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuuden kasvu suhteessa kaikkiin toimeentulotuen saajiin. Vuonna 1993 tu-

kea saaneista vain 14,5 prosenttia sai tukea koko kalenterivuoden, seuraavan vuoden loppuun mennessä yhtäjaksoisesti tukea (1993–1994) saavien osuus oli laskenut 8,5 prosenttiin. Vuodesta 1997 lähtien noin neljäsosa toimeentulotukea saaneista henkilöistä oli saanut toimeentulotukea koko vuoden ajan. Myös vuotta pidempään tukea saaneiden osuus on kasvanut 1990-luvun lopulla. Esimerkiksi kaksi vuotta toimeentulotukea saaneiden osuus kaikista toimeentulotukea saaneista henkilöistä on noussut vuoteen 2002 mennessä 16 prosenttiin. Vuonna 1994 vastaava osuus oli puolet pienempi, 8 prosenttia. Kolme vuotta toimeentulotukea saaneiden määrä on kasvanut niin ikään 1990-luvun puolivälin jälkeen. Kolme vuotta yhtäjaksoisesti toimeentulotukea saaneiden

Kuvio 2. Toimeentulotuen osuus saaduista tulonsiirroista ja käytettävissä olevista tuloista pienituloisissa kotitalouksissa, %



Lähde: Tulonjakotilastot vuosilta 1992–2003, Tilastokeskus

den henkilöiden osuus on noussut 6 prosentista 11 prosenttiin 2000-luvulle tultaessa. Vastaavaa pitkäkestoisen tuen saannin trendin yleistymistä on jossakin määrin havaittavissa vielä niiden toimeentulotuen saajien keskuudessa, jotka ovat saaneet toimeentulotukea katkeamatta neljä vuotta tai tätä pidemmän ajan.

Sen sijaan toimeentulotukijaksojen jakautumisessa väestössä ei ole tapahtunut suuriakaan muutoksia. Vuosina 1993–1997 sai 840 000 suomalaista eli 22 prosenttia aikuisväestöstä jossain vaiheessa toimeentulotukea. Vuosina 1999–2003 toimeentulotukea sai enää 645 000 suomalaista eli 16 prosenttia aikuisväestöstä. Toimeentulotukea viiden vuoden aikana saaneiden määrä on siis laskenut noin neljänneksen laman jälkeen eli saman verran kuin kalenterivuoden aikana tukea saaneiden määrä. Neljänneksen vähentyneet tukijaksot jakautuvat siis neljänneksen pienemmän väestömäärän kesken.

Toimeentulotuen merkitystä kotitalouksien tulonmuodostuksessa kuvataan kuvioissa 2 ja 3. Mukana tarkasteluissa ovat yhtäältä pienituloiset, tuloköyhyydessä elävät kotitaloudet ja toisaalta kotitaloudet, joissa on koettu työttömyyttä vähintään yhden kuukauden vuoden aikana. Kyse on siis kotitalouksista, joiden voidaan useissa tapauksissa olettaa olleen oikeutettuja syyperusteisiin ensisijaisiin toimeentuloturvaetuuksiin ja joissakin tapauksissa myös toimeentulotukeen.

Toimeentulotukea saavien osuus on laskenut

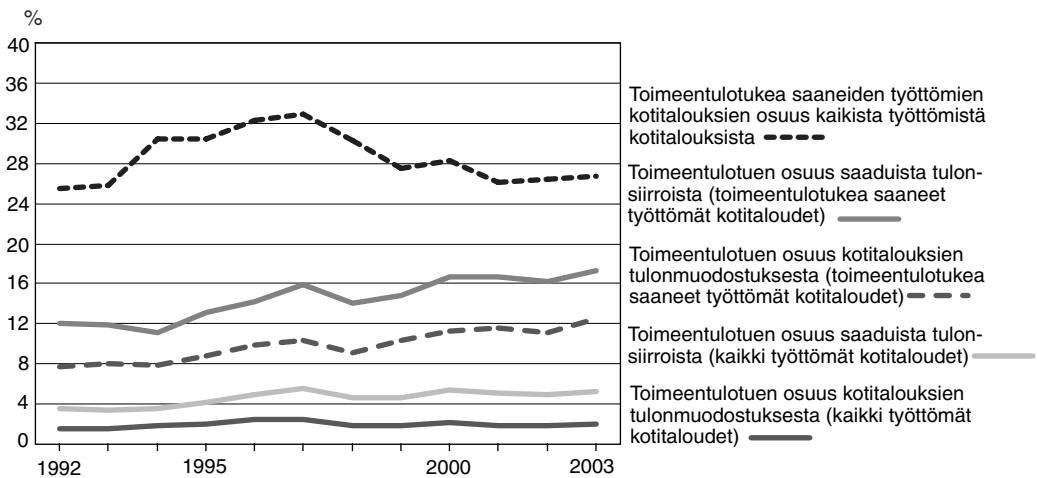
pienituloisten keskuudessa 1990-luvun puolivälistä alkaen. Laskevasta trendistä huolimatta pienituloisista kotitalouksista toimeentulotukea sai jopa 28,7 prosenttia vuonna 2003. Toimeentulotuen merkitys pienituloisten kotitalouksien tulonmuodostuksessa oli suurimmillaan heti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Toimeentulotuen osuus ensisijaisista toimeentuloturvaetuuksista sekä kotitalouden käytettävissä olevista tuloista tämän jälkeen jonkin verran pieneni, mutta kääntyi uudelleen nousuun vuosituhannen vaihteessa. Viimeisenä tarkasteluvuotena 2003 toimeentulotuen merkitys pienituloisten kotitalouksien tulonmuodostuksessa on jonkin verran uudelleen laskenut.

Kuvattu toimeentulotuen kehityskulku on trendiltään melko yhtenevä pelkästään toimeentulotukea saaneiden pienituloisten ja kaikkien pienituloisten välillä. Ero näiden kahden ryhmän välillä ilmenee siinä, että toimeentulotuen osuus kotitalouksien tulonmuodostuksessa on selvästi suurempi toimeentulotukea saaneiden pienituloisten keskuudessa.

Kuva toimeentulotuen merkityksestä kotitalouksien tulonmuodostuksessa jonkin verran muuttuu, kun tarkasteltavina ovat työttömyyttä vuoden aikana kokeneet kotitaloudet. Työttömien todennäköisyys saada toimeentulotukea on vuonna 2003 jokseenkin sama kuin pienituloisten. Kuten pienituloisten keskuudessa myös työttömien joukossa toimeentulotukea saavien kotita-



Kuvio 3. Toimeentulotuen osuus saaduista tulonsiirroista ja käytettävissä olevista tuloista vuoden aikana työttömyyttä kokeneissa kotitalouksissa, %



Lähde: Tulonjakotilastot vuosilta 1992–2003, Tilastokeskus

louksien osuus on vähentynyt 1990-luvulta. Syyinä toimeentulotuen saajien vähenemiseen työttömien keskuudessa voidaan pitää kotitalouksien markkinatulojen kasvua (ks. liitekuvio 1). Markkinatulojen kasvun synä voi olla joko työttömän oma tai työttömän puolison työllistyminen. Ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien muutokset eivät selitä toimeentulotuen saannissa tapahtuneita muutoksia. Esimerkiksi kuvion 3 perusteella voidaan todeta, että toimeentulotuen osuus kaikista saaduista tulonsiirroista on kaikissa työttömyyttä kokeneissa kotitalouksissa pysynyt 1990-luvun kohonneella tasolla myös vuosituhaten vaihteen jälkeen.

Myös toimeentulotukea saaneiden työttömyyttä kokeneiden kotitalouksilla toimeentulotuki muodostaa yhä suuremman osan kotitalouksien kaikista saaduista tulonsiirroista, mutta myös käytettävissä olevista tuloista. Toimeentulotukea saaneiden työttömyyttä kokeneiden kotitalouksissa toimeentulotuen merkitys tulonmuodostuksessa on lähes poikkeuksetta kasvanut 1990-luvun puolivälistä lähtien. Näissä kotitalouksissa sekä ensisijaiset syysperusteiset etuudet että markkinatulot ovat pitkällä aikavälillä vähentyneet (ks. liitekuvio 1). Esimerkiksi vuonna 2003 toimeentulotuen osuus oli keskimäärin 17 prosenttia kaikista vuoden aikana saaduista tulonsiirroista ja 13 prosenttia käytettävissä olevista tuloista vuodessa. Vastaavat toimeentulotuen osuudet vuonna 1992 olivat saatujen tulonsiirtojen osalta 12 prosenttia

ja käytettävissä olevien tulojen osalta 8 prosenttia. Selvä poikkeama toimeentulotuen merkityksen kasvavassa trendissä tapahtui vuonna 1998, jolloin toimeentulotuki muodosti edellistä vuotta selvästi pienemmän osuuden toimeentulotukea saaneiden ja työttömyyttä kokeneiden kotitalouksien tulonmuodostuksesta.

Selitystä toimeentulotuen merkityksen alenemiselle työttömyyttä kokeneiden kotitalouksien tulonmuodostuksessa vuonna 1998 voidaan hakea toimeentulotuen asumismenojen omavastuuosuuden käyttöönotosta.<sup>4</sup> Tehdyn muutoksen seurauksena toimeentulotuen taso useissa kotitalouksissa reaalisesti pieneni. Tästä syystä on otaksuttavaa, että myös toimeentulotuen merkitys kotitalouksien tulonmuodostuksessa kyseisenä vuonna väheni.

Toimeentulotuen kestosta ja toistuvuudesta saadut tulokset sekä arviot toimeentulotuen merkityksestä kotitalouksien tulonmuodostuksessa viestivät toimeentulotuen saannin monitahoisesta kehityksestä aikavälillä 1992–2003. Samalla kun toimeentulotukiasiakkaiden määrä on vä-

<sup>4</sup>Vuonna 1998 toimeentulotukeen sisällytettiin 7 prosentin asumismenojen omavastuuosuus. Muutoksen jälkeen toimeentulotuella katettiin osa kotitalouden asumismenoista. Käytännössä tämä alensi kotitalouksien saamaa toimeentulotuen määrää. Toimeentulotuen asumismenojen omavastuuosuus poistuu syksyllä 2006 (VN 252/2005).

hentynyt ja toimeentulotuen uusiutumisriski sekä tukijaksojen jakautuminen ovat pysyneet ennallaan, on pitkäkestoisesti toimeentulotukea saavien suhteellinen osuus toimeentulotuen saajissa kasvanut. Nämä toimeentulotukijaksojen keston, uusiutuvuuden ja jakautumisen muutokset osoittavat, että yhä pienempi joukko ihmisiä kulkee toimeentulotukijärjestelmän läpi ja että ne henkilöt, jotka tulevat toimeentulotukijärjestelmän piiriin, ovat yhä selkeämmin polarisoituneet joko tilapäis- tai pitkäaikaisasiakkaisiksi.

Toimeentulotuella paikataan yhä markkinatulojen ja ennen kaikkea syyperusteisten ensisijaisten etuuksien puutteita (ks. Toimeentulotuki ..., 2005; Hiilamo & al. 2004). Toimeentulotuesta on tullut aikaisempaa merkittävämpi toimeentuloturvaetus erityisesti niillä työttömillä kotitalouksilla, jotka ovat olleet kykenemättömiä kasvattamaan ansiotulojaan. Niillä myös ensisijaisten etuuksien osuus tulopaketista on supistunut. Sen sijaan pienituloisten keskuudessa toimeentulotuen merkitys on jonkin verran alentunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Tulosten perusteella voidaan arvioida, että tarveharkintaisen toimeentulotuen kehitys kotitalouksien tulonmuodostuksessa on kaksijakoista. Pelkästään toimeentulotuen kautta tulkittuna toimeentuloturvan tarveharkinnan lisäämistä on tapahtunut työttömien keskuudessa, kun taas pienituloisilla tarveharkintaisuus on hieman vähentynyt. Seurauksena on, että työttömät ovat toimeentulon turvaamisen mallissa lähentyneet pienituloisia ja osin tulleet pienituloisiksi. Pienituloisilla tarveharkintaisen toimeentulotuen merkitys tulopaketissa on ollut perinteisesti suurempi kuin työttömällä.

### **Sosiodemografiset tekijät toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuuden ennustajina**

Toimeentulotuen saajien rakenteen tarkastelu yhdessä toimeentulotuen keston kanssa kuvaa sitä, miten toimeentulotuki toimii osana toimeentuloturvajärjestelmää eri väestöryhmien välillä. Tämän tarkastelemiseksi kuvioissa 4, 5 ja 6 on esitetty toimeentulotuensaajien sosiodemografiset profiilit tuen saannin keston mukaan. Seuranta alkaa kaikista vuonna 2000 yhdenkin kuukauden toimeentulotukea saaneista päättyen vuoden 2003 loppuun yhtäjaksoisesti tukea saaneisiin.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna (kuvio 4) tilapäisesti, yhden kuukauden tai enintään vuoden toi-

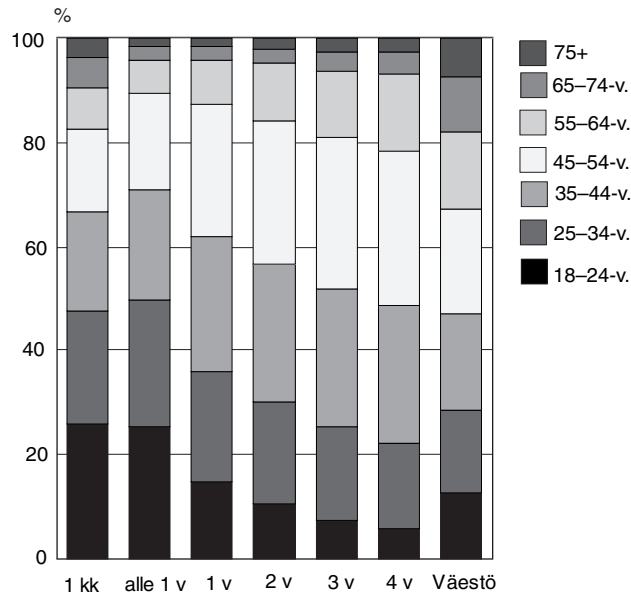
meentulotukea ovat saaneet vuoden 2000 aikana nuorehkot aikuiset. Alle 35-vuotiaat muodostavat noin 50 prosenttia lyhytaikaisista tuensaajista. Väestöosuuteen verrattuna tällä ikäryhmällä on vahva yliedustus lyhytkestoisen toimeentulotuen saajissa. Tilapäisissä tuensaajissa myös keskiikäisten henkilöiden osuutta voidaan pitää melko suurena. Sen sijaan ikääntyneiden työikäisten tai eläkeikäisten toimeentulotuen saanti on selvästi nuorempia ikäryhmiä harvinaisempaa. Toimeentulotukiasiakkuuden piteneminen muuttaa kuvaa eri ikäryhmien toimeentulotuen saannista. Toisin kuin lyhytaikaisesti toimeentulotukea saaneissa nuorten aikuisten osuus toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaissa on vähäinen. Pitkäaikaisasiakkaissa yliedustettuina ovat puolestaan keski-ikäiset. Mitä pitempään toimeentulotukea saadaan, sitä todennäköisemmin toimeentulotukiasiakas on iältään 35–54-vuotias. Pitkittynyt taloudellinen huono-osaisuus on siis ennen kaikkea työikäisiä koskettavaa. Nuorilla taloudellinen huono-osaisuus on toimeentulotuen saannin kautta tulkittuna väliaikaista ja liittyy todennäköisesti opiskeluun ja työmarkkinoille siirtymisen kitkakohtiin (vrt. Hämäläinen 2004; ks. myös kuvio 6).

Perhetyypeittäin tarkasteltuna toimeentulotukea lyhytaikaisesti saavissa yliedustettuina ovat yksin asuvat naiset ja miehet (kuvio 5). Myös suurrehko osa yksinhuoltajanaeisista saa lyhytkestoisesti toimeentulotukea. Sen sijaan parisuhteessa elävien keskuudessa toimeentulotuen saanti on muita perhetyyppejä harvinaisempaa. Pitkäkestoisesti toimeentulotukea saavat niin ikään muita todennäköisemmin yksin asuvat naiset ja miehet sekä yksinhuoltajanaiset. Erityisen suurena voidaan pitää yksin asuvien miesten osuutta toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaissa. Tulokset viittaavat siihen, että perherakenteella on selvä yhteys pitkittyneeseen toimeentulotuen saantiin. Parisuhteessa eläminen on tekijä, joka ehkäisee taloudellista huono-osaisuutta, kun taas yhden elättäjän kotitalouksilla taloudelliset vaikeudet ovat yleisempiä ja pysyvämpiä. Saadut tulokset toimeentulotukiasiakkuuksista perhetyypeittäin ovat jokseenkin yhtäläiset köyhyyden kohdentumisesta saatujen tulosten kanssa. Toimeentulotuen pitkäaikaisen saannin tapaan tuloköyhyys on muita yleisempää yksin asuvien ja yksinhuoltajien keskuudessa (Tulonjakotilasto ..., 2004).

Sosioekonominen asema määrittää myös toimeentulotuen saannin kestoa (kuvio 6). Vain yh-

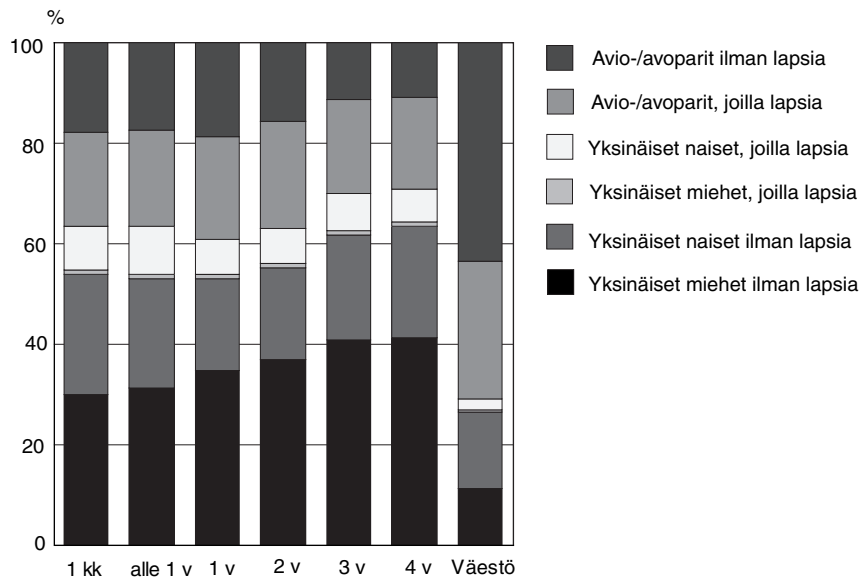


Kuvio 4. Tuensaajien ikäryhmä tuensaannin keston mukaan 2000–2003



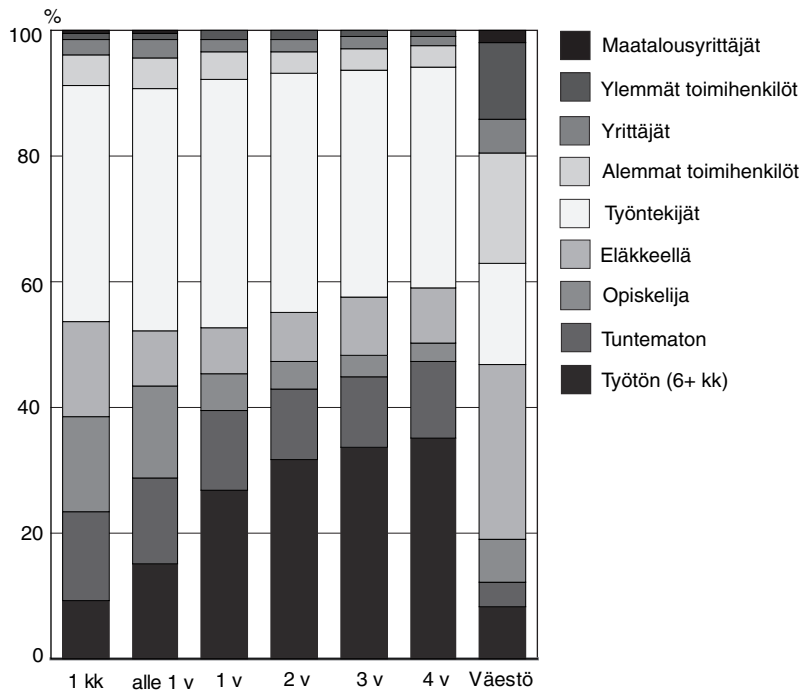
Lähteet: Toimeentulotukirekisterin pitkittäistiedosto, Stakes; Tulonjakotilasto, Tilastokeskus

Kuvio 5. Tuensaajien perhetyyppi tuensaannin keston mukaan 2000–2003



Lähteet: Toimeentulotukirekisterin pitkittäistiedosto, Stakes; Tulonjakotilasto, Tilastokeskus

Kuvio 6. Tulonsaajien sosioekonominen asema tuensaannin keston mukaan 2000–2003



Lähteet: Toimeentulotukirekisterin pitkittäistiedosto, Stakes; Tulonjakotilasto, Tilastokeskus

den kuukauden toimeentulotukea saavien (vuonna 2000) joukossa yliedustettuina ovat työntekijät ja opiskelijat. Pitkittynyt toimeentulotuki puolestaan kasautuu muita sosioekonomisia ryhmiä useammin työntekijöille ja erityisesti työttömille. Työttömien osuus kasvaa voimakkaasti tuensaannin pitkittyessä yli vuoden mittaiseksi ja opiskelijoiden osuus puolestaan supistuu. Opiskeluun liittyvä toimeentulotuen saanti on saatujen tulosten mukaan muuttanut luonnettaan. Vielä 1990-luvun alussa opiskelijoiden toimeentulotuen saanti oli usein pitkäkestoista ja sen arveltiin liittyvän mm. lamavuosien kesätyön saamisen vaikeuksiin (Haapola 2004).

Kuvion 6 tietoihin toimeentulotuen saajien sosioekonomisen rakenteen kehittymisestä tuensaannin keston mukaan tulee eräiltä osin suhtautua varauksellisesti. On todennäköistä, että työttömät ovat aliedustettuina käyttämässämme aineistossa. Perusteet työttömien aliedustavuudesta löytyvät mm. toimeentulotuen myöntämisprosessista. On mahdollista, että osa työllisiksi kirjatuista toimeentulotuen saajista joutuu työttömäksi toimeentulotuen saannin aikana, eikä sosiaalityöntekijä ole kirjannut tätä muutosta paperei-

hin. Lisäksi henkilö kirjautuu käytetyssä aineistossa työlliseksi, mikäli hän on ollut esimerkiksi työssä vuoden alkupuoliskon ja joutunut työttömäksi vuoden jälkimmäisellä puoliskolla ja turvautunut tänä aikana toimeentulotukeen. Toimeentulotuen saaja on käytetyssä aineistossa työtön vain, jos hän on ollut vuoden aikana työttömänä enemmän kuin kuusi kuukautta. Näitä varauksia työttömien aliedustavuudesta käyttämässämme aineistossa vahvistaa virallisen toimeentulotukitilaston vuoden 2003 marraskuun tiedot siitä, että lähes puolet kyseisenä kuukautena toimeentulotukea saaneista saa myös työmarkkinatukea. (Lamminpää & Mattila 2004.)

## Yhteenveto

Tässä artikkelissa arvioimme toimeentulotuen saantia, sen kestoja, dynamiikkaa ja jakautumista väestössä. Lisäksi arvioimme toimeentulotuen merkitystä kotitalouksien tulonmuodostuksessa. Lähtökohtamme oli, että toimeentulotuki viimesijaisena tarveharkintaisena etuutena heijastaa paitsi kotitalouden kokemaa taloudellista

niukkuutta myös koko toimeentuloturvajärjestelmässä ja työmarkkinoilla tapahtuneita muutoksia. Toimeentulotuki viimesijaisena toimeentuloturvana on siis indikaattori, jonka avulla voidaan välillisesti arvioida kotitalouksien toimeentulon muodostumisen prosessia ja taloudellisen huonosaisuuden kohdentumista väestössä.

Käytössämme oli Stakesin toimeentulotukirekisterin pitkittäisaineisto vuosilta 1992–2003 sekä Tilastokeskuksen tulojakoaineistot vuosilta 1992–2003. Aineistojen avulla kykenimme arvioimaan toimeentulotukea saaneiden aikuisväestöön kuuluvien henkilöiden määrän kehitystä. Ennen kaikkea pystyimme arvioimaan toimeentulotuen pitkäkestoista ja toistuvaa saantia pitkällä, yli kalenterivuoden ulottuvalla aikavälillä sekä toimeentulotuen muuttuvaa roolia työttömyyttä kokeneiden kotitalouksien tulonmuodostuksessa.

Saamiemme tulosten mukaan toimeentulotukea saaneiden suhteellinen määrä on laskenut neljänneksen vuoden 1996 huippulukemasta, jolloin 11 prosenttia aikuisväestöstä sai toimeentulotukea. Vuoden 2003 aikana toimeentulotukea sai enää noin 8 prosenttia aikuisväestöstä. Myös toimeentulotukea viiden vuoden aikana saaneiden suhteellinen määrä on laskenut noin neljänneksen laman jälkeen. 1990-luvun puolivälissä 22 prosenttia aikuisväestöstä sai toimeentulotukea viiden vuoden aikana, 2000-luvun taitteessa osuus oli laskenut 16 prosenttiin. Toimeentulotukijaksojen jakautumisessa ei siis näytä tapahtuneen muutoksia: neljänneksen pienentynyt tukijaksojen määrä jakautuu neljänneksen pienemmän väestömäärän kesken. Myös toimeentulotuen uusiutumisriski on säilynyt samalla tasolla 1990-luvun alusta. Toimeentulotuen saanti enustaa 2000-luvulla yhtä voimakkaasti tuen saantia myös seuraavina vuosina kuin 1990-luvulla. Sen sijaan pitkäkestoisten toimeentulotukiasiakkaiden osuus on kasvanut toimeentulotuen saajissa. Esimerkiksi yli vuoden kestäneiden toimeentulotukijaksojen osuus on kasvanut 15 prosentista 25 prosenttiin ja yli kolmen vuoden jaksojen osuus 6 prosentista 11 prosenttiin 1990-luvun aikana.

Tapahtuneet muutokset toimeentulotuen saannin kestoissa ja uusiutumisriskeissä merkitsevät yhdessä sitä, että toimeentulotukijaksot ovat polarisoituneet yhä selkeämmin joko pitkäkestoiksi tai tilapäisiksi. Muutoin ei voida havaita pitkäkestoisten tukijaksojen suhteellisen osuuden kasvua samaan aikaan, kun tuen saannin uusiutumis-

riskit ja tukijaksojen jakautuminen väestössä säilyvät samana. Pitkäkestoisten tukijaksojen osuuden kasvua kaikista tukijaksoista heijastaa myös se, että uusien toimeentulotukiasiakkaiden määrä on laskenut voimakkaasti. Vuonna 1994 uusien toimeentulotukiasiakkaiden määrä oli 166 000 henkilöä. Vuonna 2003 toimeentulotuen piiriin tuli enää 90 000 uutta asiakasta. Toimeentulotuen dynamiikassa vuosina 1992–2003 tapahtunut kehitys voidaan lyhyesti tiivistää siten, että yhä pienempi joukko ihmisiä kulkee toimeentulotukijärjestelmän läpi mutta että ne henkilöt, jotka tulevat toimeentulotukijärjestelmän piiriin, ovat yhä selkeämmin polarisoituneet joko tilapäisasiakkaiksi tai pitkäaikaisasiakkaiksi.

Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaissa yliedustettuina ovat keski-ikäiset ja lähellä eläkeikää olevat aikuiset. Lisäksi pitkäaikaisasiakkuuden riski on muita suurempi erityisesti yksin asuvilla miehillä, mutta myös yksin asuvilla naisilla ja yksinhuoltajilla. Niin ikään työttömien osuus pitkäaikaisasiakkaissa on suuri. Mitä pidempään toimeentulotuen saanti kestää, sitä todennäköisemmin toimeentulotuen saaja on työtön. Tapahtuneiden muutosten syiden perusta on työttömillä markkinatulojen vajeissa ja ensisijaisen syyperusteisten etuuksien puutteissa. Työttömillä toimeentulotuen saajilla toimeentulotuen merkitys saaduista tulonsiirroista on lisääntynyt ja markkinatulot ovat pitkällä aikavälillä vähentyneet. On perusteltua tulkita, että työttömyyden pitkittyessä ensisijainen syyperusteinen toimeentuloturvajärjestelmä ei riitä turvaamaan kotitalouksille toimeentuloa. Toimeentulotukea saavien työttömien osuus kaikista työttömistä on vähentynyt ja tämä selittyy markkinatulojen kasvusta – ei ensisijaisen syyperusteisten toimeentuloturvaetuksien tason muutoksista. Vastaavaa toimeentulotuen merkityksen kasvua kotitalouksien tulonmuodostuksessa ei ole tapahtunut pienituloisten keskuudessa. Pienituloisilla toimeentulotuen osuus sekä ensisijaisista syyperusteisista etuuksista että käytettävistä olevista tuloista on 1990-luvun puolivälistä hieman vähentynyt.

Artikkelissa esitetyt tulokset osoittavat toimeentulotuen roolin muuttuneen toimeentuloturvajärjestelmässä. Saaduista tuloksista voidaan tehdä johtopäätös, että suomalaisessa toimeentuloturvajärjestelmässä kehitys on ollut ainakin joltakin osin kaksijakoista. Yhtäältä tarveharkintaisen toimeentulotuen osuus on laskenut vain vähän pienituloisten kotitalouksien tulopakettissa.

Toisaalta työttömien kotitalouksien tulonmuodostuksessa toimeentulotuen merkitys on kasvanut. Pitkittänyt työttömyys ja ansiosidonnaiselta työttömyyspäivärahalta putoaminen työmarkkinatuen varaan ovat polkuja, jotka lisäävät tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Tapahtuneet muutokset ovat merkinneet työttömien joukossa pienituloisuuden yleistymistä ja työttömien toimeentulon turvaamisen mallin lähentymistä pienituloisten toimeentulon turvaamisen mallia, jossa toimeentulotuki muodostaa tärkeän osan kotitalouksien tuloista. Toimeentulotukea saavien työttömien kohdalla on siirrytty residuaalisempaan toimeentuloturvajärjestelmään, jossa perinteiset pohjoismaiset universaalit piirteet ovat toimeentulotukiasiakkuuksien pitkittymisten myötä jossakin määrin rapautuneet.

Jatkossa toimeentulotuen saantia ja toimeentulon turvaamisen mallia määrittävät olennaiset tekijät ovat työttömyydessä sekä ensisijaisissa

toimeentuloturvaetuksissa tapahtuvat muutokset. Työttömyyden alentumisen ja ennen kaikkea työllisyyden parantumisen voidaan odottaa lisäävän kotitalouksien markkinatuloja ja vähentävän tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Myös parannukset ensisijaisiin toimeentuloturvaetuksiin vaikuttavat toimeentulotuen saantia vähentävästi. Vastaavasti työttömyyden yleistymisen ja pitkittyminen sekä ensisijaisten etuuksien saantiehtojen kiristyksyet ja tason heikennykset tai tason jääminen jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä kasvattavat tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Tulevaisuudessa tehtävät sosiaalipoliittiset ratkaisut ja tulevana vuosina toteutuva työttömyyden kehitys määrittävät lopulta sen, onko 1990-luvulla alkanut ja vuosituuhannen vaihteessa jatkunut toimeentulotuen saannin polarisoitunut kehitys pysyvä tai jopa vahvistuva ilmiö – vai onko kyseessä ollut pelkästään väliaikainen toimeentulotuen saajia kahtia jakava kausi.

## KIRJALLISUUS

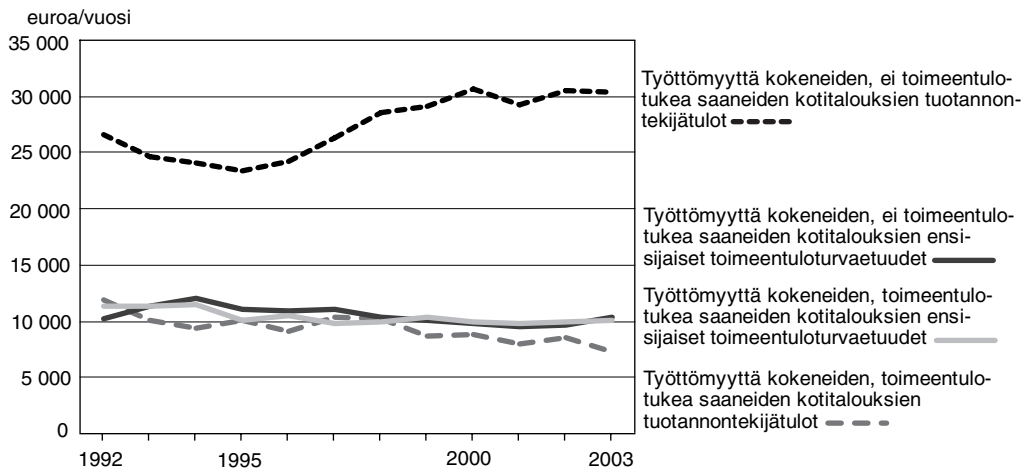
- GILBERT, N.: Transformation of the Welfare State – The Silent Surrender of Public Responsibility. Oxford University Press, 2002
- GUSTAFSSON, B. & MÜLLER, R. & NEGRI, N. & VOGES, W.: Paths through (and out of) social assistance. P. 173–234. In: Saraceno, C. (ed.): Social Assistance Dynamics in Europe 2002. Bristol: The Policy Press, 2002
- ESPING-ANDERSEN, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990
- HAAPOLA, I.: Köyhyyden kynnyksellä – Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Sosiaalija terveysturvan tutkimuksia 79. Helsinki: Kela, 2004
- HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. 1997
- HEIKKILÄ, M. & SIHVO, T.: Toimeentulotuki taloudellisen suoriutumisen ilmapuntarina. S. 181–193. Teoksessa: Heikkilä, M. & Uusitalo, H. (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Raportteja 208. Helsinki: Stakes, 1997
- HIILAMO, H. & KARJALAINEN, J. & KAUTTO, M. & PARPO, A.: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki – Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes, 2004
- HÄMÄLÄINEN, U.: Nuorten tulojen ja toimeentulon palapeli. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2004:1/Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 92. Helsinki: Eläketurvakeskus/Palkansaajien tutkimuslaitos, 2004

- JÄNTTI, M. & DANZIGER, S.: Income poverty in advanced countries. P. 309–378. In: Atkinson, A. B. & Bourguignon, F. (eds): Handbook of Income Distribution. Amsterdam: Elsevier, 2000
- KANGAS, O. & RITAKALLIO, V.-M.: Different methods – different results? Approaches to Multi-dimensional Poverty. P. 167–203. In: Andre, H.-J.: Empirical Poverty Research in Comparative Perspective. Aldershot: Ashgate, 1998
- KARISTO, A. & TAKALA, P. & HAAPOLA, I.: Elintaso, elämäntapa, sosiaalipoliitiikka – Suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. Juva: WSOY, 1988
- KAUHANEN, M.: Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit. Sosiaalija terveysturvan tutkimuksia 69. Helsinki: Kela, 2002
- KUIVALAINEN, S.: A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Research Report 146. Helsinki: Stakes, 2004
- LAMMINPÄÄ, K. & MATTILA, P.: Toimeentulotuki 2003. Tilastotiedote 31/2004. Helsinki: Stakes, 2004
- LEISERING, L. & LEIBFRIED, S.: Time and poverty in Western Welfare States – United Germany in Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1995
- LØDEMEI, I.: The Welfare Paradox – Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain 1946–1966. Oslo: Scandinavian University Press, 1997
- MOISIO, P.: Poverty dynamics according to direct, indirect and subjective measures. Modelling Markovian processes in a discrete time and space with error. Research Report 145. Helsinki: Stakes, 2004a
- MOISIO, P.: Köyhyyden pitkittäinen rakenne. Tilapäis-

- toistuvais- ja pitkäaikaisköyhyys Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (2004): 4, 341–359. 2004b
- SARACENO, C.: Introduction: Exploring social assistance dynamics. P. 1–34. In: Saraceno, C. (ed.): *Social Assistance Dynamics in Europe 2002*. Bristol: The Policy Press, 2002
- TIMONEN, V.: *Restructuring the Welfare State – Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden. Globalisation and Welfare*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003

- TOIMEENTULOTUKI 2004. [www.stakes.fi](http://www.stakes.fi), 10.1.2006. Helsinki: Stakes, 2005
- TULONJAKOTILASTO 2003. Tulot ja kulutus 2005: 11. Helsinki: Tilastokeskus, 2004
- TUORI, K.: *Sosiaalioikeus*. WSOY, 1995
- VN 252/2005. Valtion vuoden 2006 talousarvio. Budjettineuvottelut 24.8.2004. Tiedote 252/2004. Valtioneuvoston viestintäyksikkö. [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi). 6.9.2005.

Liitekuvio 1. Työttömyyttä kokeneiden kotitalouksien keskimääräisten tuotannontekijätulojen ja ensisijaisten toimeentuloturvaetuuksien kehitys vuosina 1992–2003



## ENGLISH SUMMARY

*Antti Parpo & Pasi Moisio: Duration and dynamics of social assistance receipt in Finland 1992–2003 (Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003)*

The article offers an overall assessment of the Finnish income security system by exploring the dynamics of social assistance receipt. Specifically, the focus is on the number of social assistance recipients and the recurrence and duration of social assistance receipt. Furthermore, the article seeks to identify long-term social assistance clients in the population and to establish the role of social assistance in household income formation. The assessment makes use of a longitudinal dataset based on Stakes Social Assistance Registers for 1992–2003 and Income Distribution Statistics data of Statistics Finland for 1992–2003.

The number of social assistance recipients has been declining since the mid-1990s. At the same time the nature of social assistance receipt has changed. The to-

tal numbers passing through the social assistance system has decreased, but among people entering the system there is an ever sharper polarisation between temporary and long-term clients. People who live alone, lone parents, people approaching retirement age and the unemployed are all overrepresented among social assistance recipients. The reasons for the prolongation of social assistance lie in the lack of both market income and primary, non-means-tested benefits.

The changes taking place in the dynamics of social assistance receipt reflect the growth of means testing in the income security system. It is reasonable to suggest that especially in the population of unemployed, the Finnish income security system has moved towards a more residual model of social assistance where the traditional Nordic features of universality have been somewhat eroded.

## KEY WORDS

*Social assistance, dynamics, income packages, Finland*