

Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä?

SUSAN KUIVALAINEN

Köyhyyden vähentämistä on yleisesti pidetty hyvinvointivaltion keskeisenä tehtävänä. Suomalaisen hyvinvointivaltio on tutkimusten mukaan onnistunut hyvin tässä tehtävässään (ks. esim. Ritakallio 2002; Kautto & Moisio 2002). Suomi edustaa muiden Pohjoismaiden tavoin laaja-alaista, institutionaalista hyvinvointivaltiomallia, jossa tulonsiirrot ovat alentaneet köyhyyttä mittavissa määrin ja köyhyys on ollut alhaista (Ritakallio 1994 & 2002; Korpi & Palme 1998). 1990-luku asetti suomalaisen hyvinvointivaltion uusien haasteiden eteen. Lamavuodet, korkea työttömyys ja etenkin pitkäaikaistyöttömyyden kasvu nostivat kysymyksen köyhyydestä uudella tavalla ajankohtaiseksi (ks. esim. Kangas & Ritakallio 2003). Kasvaneen taloudellisen turvattomuuden myötä monet joutuivat hakeutumaan yhteiskunnan viimesijaisen avun piiriin. Marginaalisena pidetyn toimeentulotuen saajamäärä kasvoi nopeasti 1990-luvun alkupuolella. Vuosikymmenen lopun nopeasta taloudellisesta kasvusta huolimatta toimeentulotuen saajien määrä ei laskenut lamaa edeltäneelle tasolle. Vuosituhannen vaihteessa toimeentulotuen piirissä oli vielä liki yhdeksän prosenttia Suomen väestöstä. (Lamminpää & Mattila 2003.)

Toimeentulotuki on suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen taloudellinen turva, jonka tavoitteena on turvata välttämätön toimeentulo niille, joiden tulot jäävät alle yhteiskunnan asettaman minimitason (Laki toimeentulotuesta 1. §). Toimeentulotuen historialliset juuret ovat köyhäinavussa, ja sen kohderyhmänä on kautta aikojen ollut väestön köyhin osa. Koska toimeentulotuki on suunniteltu nimenomaan turvaamaan köyhyyttä vastaan, toimeentulotuen köyhyyttä poistava vaikutus on jopa merkityksellisempi kuin muiden tulonsiirtojen. Siitä, miten toimeentulotuki onnistuu perimmäisessä tehtä-

vässään – köyhyyden poistamisessa, ei juuri ole olemassa suomalaista tutkimustietoa (ks. Ritakallio 1994; Heikkilä 1990). Kysymys on oleellinen, kun otetaan huomioon sosiaalitoimistosta saatavaan taloudelliseen apuun turvautuneiden kotitalouksien suuri määrä. Onnistuuko toimeentulotuki nostamaan kotitalouksia pois köyhyydestä ja missä määrin? Kysymys on merkityksellinen myös Euroopan unionissa, jossa viimesijaisen minimiturvan takaavien tukimuotojen rooli on nostettu keskeiseksi köyhyyden vastaisessa toiminnassa (European ..., 1997). Kysymys on mielenkiintoinen myös siinä mielessä, että selektiivisten, pienituloisimmille kotitalouksille kohdistettujen, tulonsiirtojen on monissa yhteyksissä katsottu olevan tehokkain tapa poistaa köyhyys.

Tässä artikkelissa tarkastelen, miten suomalainen toimeentulotukijärjestelmä on onnistunut perimmäisessä tehtävässään – köyhyyden poistamisessa. Kiinnostuksen kohteena ovat seuraavalla tavalla kysymykset: Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä? Kuinka moni kotitalous eläisi köyhyydessä ilman toimeentulotukea? Miten toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus eroaa perhetyyppittäin? Aineistona käytetään LIS (Luxemburg Income Study) -aineistoa, jossa tuorein Suomen aineisto on vuodelta 2000. Artikkelellä perustuu laajempaan kansainväliseen vertailuun tutkimukseen (Kuivalainen 2004).

Artikkeli etenee seuraavasti: aluksi tarkastellaan aiempien tutkimustulosten valossa tulonsiirtojen, etenkin tarveharkintaisten etuuksien köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Tämän jälkeen esitellään yksityiskohtaisemmin aineisto ja menetelmät. Empiirisessä osassa tarkastellaan toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta sekä väestötasolla että kotitaloustyyppittäin. Tuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta arvioidaan niin köyhyysasteen kuin köyhyysvajeenkin avulla. Kokonaisu-

dessaan artikkelin tavoitteena on tuottaa uudenlaista tietoa suomalaisen toimeentulotuen toiminnasta – nimenomaan sen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta.

Tulonsiirtojen vaikutus köyhyyteen – aikaisemmat tutkimustulokset

Hyvinvointivaltiotutkimuksessa tulonsiirtojen ja verotuksen köyhyyttä vähentävää vaikutusta on laajemmin tutkittu vasta vajaat kaksikymmentä vuotta. Vaikka köyhyyden määrittäminen ja mitaaminen eivät ole yksiselitteisiä (ks. esim. Kangas & Ritakallio 1996 & 2003; Gordon & Townsend 2000), tutkimukset ovat yksimielisesti osoittaneet suhteellisen tuloköyhyyden olevan alhaisinta Pohjoismaissa ja vastaavasti laajamittaisinta USA:ssa ja muissa anglosaksisissa maissa (ks. Mitchell 1991; Atkinson & al. 1995; Ritakallio 2002). Hyvinvointivaltion koolla, sosiaalimenojen laajuudella mitattuna, on todettu olevan yhteys köyhyyden tasoon. Muun muassa Anthony Atkinson (1998) on esittänyt, että tulonsiirtomenojen ja köyhyydesten välillä on negatiivinen yhteys. Samansuuntaisiin tuloksiin päätyi Deborah Mitchell (1991) osoittaessaan sosiaalimenojen laajuuden olevan yhteydessä tuloerojen pienuuteen.

Hyvinvointivaltiot eroavat toisistaan sen mukaan, millä periaatteilla sosiaalipolitiikkaa toteutetaan. Tunnetun mallin ovat esittäneet Walter Korpi ja Joakim Palme (1998), jotka osoittivat sosiaalipolitiikan järjestelmien vaikuttavan köyhyyden ja tuloerojen laajuuteen. Laaja-alaiset hyvinvointivaltiot, joissa tulonsiirrot ovat universaaleja ja ansiosidonnaisia, vähentävät köyhyyttä tehokkaammin kuin tarveharkintaiset ja minimi-turvan hyvinvointivaltiot (Mitchell 1991; Ritakallio 1994 & 2002; Atkinson & al. 1995; Korpi & Palme 1998). Suomessa tulonsiirrot poistavat lähes 90 prosenttia markkinalähtöisestä köyhyydestä; vastaavasti USA:ssa vain reilu kolmannes markkinatulojen perusteella köyhyyden alle jäävistä nousee pois köyhyydestä tulonsiirtojen ansiosta (Ritakallio 2002). Vaikka yhtäältä tiedetään, että institutionaalisen sosiaalipolitiikkamallin hyvinvointivaltiot vähentävät tarveharkintaisia tukia suosivia malleja tehokkaammin köyhyyttä, niin tietämys erityyppisten tulonsiirtojen vaikutuksesta köyhyyteen on kuitenkin suhteellisen vähäistä.

Tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävää vaikutus-

ta tarkastelleet tutkimukset ovat lähes poikkeuksetta perustuneet oletukseen, että ilman tulonsiirtoja ja/tai verotusta yhteiskunnan tulonjako olisi muotoutunut samanlaiseksi kuin niiden kanssa. Tulonsiirrot ja verotus muokkaavat luonnollisesti tulonjakamaa. Tutkimukset tulojen uudelleenjaon köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta ovatkin tässä mielessä aina hypoteettisia. Tehdyn oletuksen ansiosta voidaan kuitenkin arvioida tulonsiirtojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta, mikä sosiaalipoliittisen päätöksenteon kannalta on keskeistä.

Tarveharkintaisten tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävä vaikutus

Tarveharkintaisten tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävää vaikutusta on selvitetty jonkin verran ulkomaisissa tutkimuksissa viime vuosien aikana. Christina Behrendt (2002) tarkasteli tutkimuksessaan, miten tarveharkintaiset etuudet vähensivät köyhyyttä 1990-luvun puolivälissä kolmessa maassa: Saksassa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. Tulokset osoittivat, että tarveharkintaisten etuuksien johdosta köyhyys väheni kaikissa tarkastelussa mukana olleissa maissa. Tehokkaimmin köyhyys väheni Isossa-Britanniassa; heikoimmin tarveharkintaiset avustukset vähensivät köyhyyttä Saksassa. Isossa-Britanniassa köyhyysaste (50 % mediaanituloista) olisi ollut ilman tarveharkintaisia avustuksia liki 24 prosenttia. Näiden etuuksien ansiosta köyhien määrä laski 60 prosentilla ja köyhyysaste oli hieman alle 10 prosenttia.

Diane Sainsbury ja Ann Morissens (2002) tutkivat tarveharkintaisten etuuksien köyhyyttä vähentävää vaikutusta 13 maassa 1990-luvun vaihteessa ja 1990-luvun puolivälissä. Hieman Behrendtin (2002) tuloksista poiketen heidän tuloksensa osoittivat, että tarveharkintaiset etuudet vähensivät köyhyyttä suhteellisesti eniten Pohjoismaissa, joissa tarveharkintaisilla etuuksilla on perinteisesti ollut marginaalinen rooli. Tarveharkintaisten etuuksien ansiosta köyhyys väheni kolmanneksella Pohjoismaissa. Riskiryhmittäinen tarkastelu osoitti suuria eroja maiden ja perhe-tyyppien välillä. Suhteellisesti vähiten köyhyys laski tarveharkintaisten etuuksien ansiosta eläkeläisten kohdalla. Suurin merkitys tarveharkintaisilla etuuksilla oli puolestaan työttömille kotitalouksille.

Kenneth Nelson (2003) tutki tarveharkintaisten ja ei-tarveharkintaisten tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävää vaikutusta 1990-luvun puoli-

välissä viidessä maassa: Yhdysvalloissa, Kanadassa, Isonsa-Britanniassa, Saksassa ja Ruotsissa. Tulonsiirrot vähensivät köyhyyttä kaikkein tehokkaimmin Ruotsissa, jossa sekä tarveharkintaisten että ei-tarveharkintaisten etuuskien köyhyyttä vähentävä vaikutus oli suurin. Vähiten köyhyys aleni tulonsiirtojen johdosta Yhdysvalloissa. Tutkimus tuo merkittävää uutta tietoa erilaisten tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta erilaisissa hyvinvointivaltioissa.

Kaikki kolme edellä esitettyä tutkimusta käyttivät aineistonaan Luxemburg Income Study -aineistoa. Mikroaineistoille vaihtoehtoinen tapa tarkastella toimeentulotuen köyhyyttä poistavaa vaikutusta on esimerkkiperheiden hyödyntäminen. Tämä pohjautuu menetelmään, jossa kuvitteellisille malliperheille lasketaan oletusten mukainen kuukausittainen toimeentulon taso, joka suhteutetaan määriteltyyn köyhyysrajaan. Yuri Kazepov ja Stefania Sabatinelli (2001) analysoivat minimiturvan tasoa seitsemässä Euroopan maassa. Tulokset osoittivat, että Pohjoismaissa minimiturva takasi muita tarkasteltuja maita korkeamman tulotason nostamalla esimerkkiperheiden tulot useimmissa tapauksissa yli köyhyysrajan.

Suomalaista kattavaa tutkimustietoa toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta on vähän. Veli-Matti Ritakallion (1994, 43) tulosten mukaan toimeentulotuen saajista vajaa 12 prosenttia olisi jäänyt suhteellisen köyhyysrajan alle ilman toimeentulotukea ja vain vajaa neljä prosenttia toimeentulotuen saajista nousi suhteellisen köyhyysrajan yläpuolelle toimeentulotuen ansiosta. Tutkimuksessaan hän tuli päätelmään, että suomalainen toimeentulotuki ei nosta mittavassa määrin tuen saajia pois köyhyydestä.

Toimeentulotuen ja tuloköyhyyden suhde

Toimeentulotukiasiakkuutta on yleisesti pidetty yhtenä köyhyyden mittarina (ks. Kangas & Ritakallio 1996). Toimeentulotuki edustaa poliittis-hallinnollista pienituloisuuden määritelmää. Tuen muoto ja taso perustuvat poliittiseen päätökseen siitä, millä ehdoin ja miten paljon yhteiskunta on halukas maksamaan pienituloisille viimesijaisen avun muodossa. Taso määrittää samalla virallisen, viranomaisten hyväksymän köyhyysrajan. Toimeentulotukimittarin mukaan köyhiksi määrytyvät kotitaloudet, jotka tarkasteltavana vuonna ovat saaneet toimeentulotukea. Lähtökohtaisesti toimeentulotukiasiakkuus merkitsee pienituloisuutta. Tuki on tarkoitettu niille, joiden tulot jää-

vät alle asetetun välttämättömän toimeentulon rajan. Sosiaalitoimiston asiakkaiden arkipäivää selvittäneiden tutkimusten mukaan asiakaskunnan arkielämää varjostaa taloudellisten resurssien niukkuus (esim. Heikkilä 1990; Ritakallio 1991, 86; Fridberg & al. 1993; Salonen 1993). Toimeentulotuen asiakkaita pidetään yleisesti huono-osaisia; 60 prosenttia suomalaisista katsoi sosiaaliavustuksia hakevien olevan syrjäytyneitä (Kangas & Sikiö 1996, 112).

Vaikka toimeentulotuen asiakkuus määritetään yhdeksi köyhyyden ilmentymäksi, aiemmat tutkimukset (Heikkilä 1990; Halleröd 1991; Ritakallio 1994; Kangas & Ritakallio 1996 & 2003) ovat osoittaneet, että toimeentulotuen asiakkuus ja tuloilla mitattu köyhyys ”eivät kulje käsi kädessä”. Vain pieni osa toimeentulotuen saajista on paikantunut köyhiksi suhteellisen tulometodin perusteella. Toimeentulotukiasiakkuus ja köyhyys ovat kohdistuneet eri väestöryhmiin. Veli-Matti Ritakallion tulosten mukaan (1994, 43) vain 0,5 prosenttia väestöstä sai toimeentulotukea ja oli suhteellisen tulometodin mukaan köyhä samaan aikaan. Tuloköyhistä vain 20 prosenttia oli saanut toimeentulotukea, ja vain 8 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista luokituttiin vuositulojen perusteella köyhiksi. Tulokset vahvistivat pitkälle Matti Heikkilän aiempia tuloksia (1990, 93). Olli Kankaan ja Ritakallion (1996, 32 & 2003, 62) tulokset vahvistavat tätä kuvaa. Heidän tulostensa mukaan toimeentulotuen saajista noin 17 prosenttia oli tuloköyhiä vuonna 1995 ja vuonna 2000 osuus oli noussut 27 prosenttiin. Myös Christina Behrendt (2002, 37–39) tuli tutkimuksessaan samanlaisiin tuloksiin: suurin osa toimeentulotukea saaneista kotitalouksista ei ollut köyhä tulomittarin perusteella. (Ks. myös Kuivalainen 2004.)

Toimeentulotukiasiakkuuden ja tuloköyhyyden problemaattinen suhde on osittain menetelmä-lähtöinen. Tutkimuksissa suhteellinen tulometriodi on useimmiten perustunut vuosituloihin. Kotitalous on määritetty köyhäksi, kun sen käytettävissä olevat vuositulot ovat jääneet esimerkiksi alle puoleen keskimääräisistä vuosituloista. Toimeentulotukiasiakkuuden perusteella kotitalous luokituu köyhäksi puolestaan silloin, kun se yhtenä kuukautena kalenterivuoden aikana saa toimeentulotukea. Hypoteettisesti tilanne voisi olla seuraava: kotitalous on saanut toimeentulotukea tammi- ja helmikuun aikana, mutta seuraavien kymmenen kuukauden ajan kotitalouden tulot

ovat ylittäneet vähimmäistulorajan ansiotulojen vuoksi, eikä kotitalous ollut toimeentulotuen asiakas. Suhteellisen tulometodin perusteella kotitalous ei luokituta köyhäksi, mutta toimeentulotukiasiakkuusmittarin mukaan kotitalous määritellään köyhäksi. Toimeentulotukimittari on herkempi tilapäisille toimeentulo-ongelmille kuin vuosituloihin perustuva suhteellinen tulomittari.

Se, miten toimeentulotuki onnistuu poistamaan tuloköyhyyttä, riippuu monesta tekijästä. Kolme keskeistä toimeentulotuen köyhyyttä vähentävään vaikutukseen liittyvää tekijää ovat tuen saantiehtot, tuen taso ja tuen käyttö (Behrendt 2002, 49–50). Suomalaiselle toimeentulotuella ovat ominaisia saantiehtojen lakisääteisyys ja yhdenmukaisuus (Eardley & al. 1996). Oikeus tukeen on kaikilla niillä, joiden tulot ovat riittämättömiä (Laki toimeentulotuesta 2. §). Periaatteessa mitään väestöryhmää ei ole suljettu tuen ulkopuolelle; joskin sosiaali- ja terveysministeriön antamissa ohjeissa (2003) määritellään yksityiskohtaisemmin eräiden asiakasryhmien, kuten opiskelijoiden ja vankien, oikeutta toimeentulotukeen. Vertailevissa toimeentulotukijärjestelmien tutkimuksissa suomalaisen järjestelmän on todettu edustavan mallia, jossa sosiaalinen oikeus toimeentulotukeen on ollut hyvä. Lisäksi toimeentulotukiasiakkailla on Suomessa laajat muutoksenhakuoikeudet. (Eardley & al. 1996; Kuivalainen 2000.) Nämä edellä mainitut tekijät huomioidaan ottaen suomalaisen toimeentulotuen kattavuuden voidaan sanoa olevan laaja, minkä perusteella voidaan olettaa suomalaisen toimeentulotuen toimivan hyvin.

Jos kotitalous on taloudellisen tilanteensa puolesta oikeutettu tukeen, niin tällöin toimeentulotuen taso on oleellinen tekijä arvioitaessa tuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Aiempien tutkimusten perusteella tiedetään, että suomalainen toimeentulotukijärjestelmä turvaa suhteellisen hyvän tulotason. Suomi on sijoittunut hyvin kansainvälisissä vertailuissa, kun toimeentulotuen tuottamaa tulotasoa on verrattu keskimääräisiin ansiotuloihin ns. korvaavuusasteiden avulla. (Ks. esim. Eardley & al. 1996; Heikkilä & Keskitalo 2001.) Uusimmat tulokset osoittavat suomalaisen toimeentulotuen takaavan hyvän turvan köyhyyttä vastaan (Kuivalainen 2004). Tulosten perusteella voidaan olettaa, että suomalainen toimeentulotuki suojaa hyvin köyhyydeltä.

Kolmantena tekijänä Behrendt (2002) mainitsee tuen faktisen käytön. Tämä on ratkaiseva ulot-

uvuus toimeentulotuen toiminnassa. Jos kotitalous on tulojensa puolesta oikeutettu viimeisjaiseen tukeen ja tuen taso on riittävä, toimeentulotuen köyhyyttä poistava vaikutus riippuu tuolloin tuen faktisesta käytöstä. Tarveharkintaisille etuuksille on tyypillistä alhainen käyttöaste (ks. lisää van Oorschot 1995). Toimeentulotukeen yhdistetään edelleen vahva leimautuminen. Useat tulojensa puolesta toimeentulotukeen oikeutetut kotitaloudet eivät hae tukea, koska siihen liitetään voimakas leimautuminen yhteiskunnan huono-osaiseksi (ks. Kangas & Sikiö 1996; Virjo 2000). Ilkka Virjo (2000) arvioi tutkimuksessaan Suomessa olevan toimeentulotuen alikäyttäjiä (tulojensa puolesta oikeutettuja, mutta tukea hakemattomia) noin puolitoista kertaa niin paljon kuin varsinaisia tuen saajia. Tämä tarkoittaa, että kotitaloudet elävät yhteiskunnan asettaman poliittis-hallinnollisen köyhyysrajan alapuolella. Samalla toimeentulotuen keskeinen funktio – köyhyyden poistaminen – jää toteutumatta.

Aineisto ja menetelmät

Aineistona käytetään Luxemburg Income Study (LIS) -tuloaineistoa, joka sisältää vertailukelpoista aineistoa yli 20 maasta. Yksittäinen maa-aineisto kattaa 2 000–57 000 kotitaloutta ja sisältää täsmälliset tiedot kotitalouksien vuositulojen muodostumisesta. Tulotietoja on muun muassa ansiotuloista, pääomatuloista, yrittäjätuloista, tulonsiirroista ja veroista. Vanhimmat aineistot ovat 1960-luvun lopulta ja uusimmat (niin sanottu viides aalto) 2000-luvun vaihteesta. Suomen vuoden 2000 (N = 10 003) aineisto perustuu tulonjakoaineistoon. Analyseissa on käytetty LIS-aineistoon rakennettua painokerrointa, jolloin kotitalouksien määrä nousee väestötasolle – 2 373 000:een. (Ks. lisää LIS -aineistosta www.lisproject.org.)

Köyhyys määritellään tulojen perusteella suhteellisen tulometodin mukaisesti. Metodien mukaan köyhiä ovat kotitaloudet, joiden käytettävissä olevat tulot OECD-kulutussyksikköä kohden jäävät alle määritellyn tason mediaanituloista. Artikkelissa käytetään LIS-aineistossa määriteltyä käytettävissä olevaa tuloa (DPI). Kotitaloudet, joiden käytettävissä olevien tulojen arvo on negatiivinen tai nolla, on poistettu tarkastelusta. Käytetty OECD-kulutussyksikkö on ns. klassinen. Tällöin ensimmäinen aikuinen saa arvon 1, sitä

seuraavat aikuiset 0,7 ja lapset iästä riippumatta 0,5. Lapsiksi määritellään kaikki alle 18-vuotiaat. Tutkimusyksikkönä on yksilön sijaan kotitalous, koska toimeentulotukea myönnetään kotitalouksille eikä yksilöille. LIS-aineistossa toimeentulotuki on koodattu omaksi muuttujakseen. Koska toimeentulotuki ei ole veronalaista tuloa, toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta voidaan verrata vähentämällä käytettävissä olevista tuloista saadun toimeentulotuen määrä.

Köyhyysrajana käytetään 50:tä prosenttia mediaanituloista; tämä on yleisimmin käytetty köyhyysraja, vaikka köyhyysrajana 60 prosenttia mediaanituloista on lisääntynyt. Artikkelissa käytetään neljää ylimääräistä köyhyysluokkaa. Tämä noudattelee Behrendtin (2002) käyttämää analysointitapaa. Se mahdollistaa paremmin köyhyyden hienojakoisemman tarkastelun. Ensimmäiseksi köyhyysrajaksi on määritelty alle 30 prosenttia mediaanituloista. Tätä köyhyysluokkaa kutsutaan äärimmäisen köyhyyden luokaksi. Toinen köyhyysluokka on 30 prosentin ja 40 prosentin välillä mediaanituloista. Luokka on nimetty vahvan köyhyyden luokaksi. Köyhyys on lievää, kun kotitalouden tulot ovat yli 40 prosenttia, mutta alle 50 prosenttia mediaanituloista. Neljäs luokka on lähellä köyhyyttä ja tämä todentuu silloin, kun tulot ovat yli 50 prosenttia, mutta alle 60 prosenttia mediaanituloista. Lisäksi analyysissä käytetään 50 prosentin köyhyysrajaa, joka taulukoissa esitetään kumulatiivisena köyhyytensä. Se kertoo köyhyysluokkia yleisemmällä tasolla toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta.

Artikkelissa tarkastellaan toimeentulotuen köyhyyttä pienentävää vaikutusta sekä väestötasolla että kotitaloustyypeittäin. Näin voidaan tarkastella, miten tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus eroaa kotitaloustyyppien välillä. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta tarkastellaan lisäksi erikseen tukea saaneille kotitalouksille ja kaikille kotitalouksille. Tämä mahdollistaa toimeentulotuen köyhyyttä vähentävän vaikutuksen analysoimisen väestötasolla; missä määrin tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus tukea saaneissa kotitalouksissa kumuloituu yhteiskunnan tasolla. Kotitaloustyypit on valittu siten, että ne edustaisivat tyypillisimpiä toimeentulotuen asiakkaita Suomessa (ks. Lamminpää & Mattila 2003). Perhemuodot ovat yksinäisen nuoren (alle 30-v.), yksinäisen aikuisen (30–64-v.), yksinäisen vanhuksen (65-vuotiaat ja sitä vanhemmat), yksinhuoltajan,

kahden lapsettoman aikuisen (molemmat alle 65-vuotiaita) ja kahden huoltajan lapsiperheen kotitaloudet. Perhetyypeittäin toimeentulotuen vaikuttavuutta tarkastellaan ainoastaan 50 prosentin köyhyysrajaan perustuen, jotta tapausten määrä pysyisi kohtuullisena.

Toimeentulotuen köyhyyttä pienentävää vaikutusta mitataan ns. standardimenetelmällä. Siinä toimeentulotuen absoluuttinen vaikutus on määritelmällisesti käytettävissä olevien tulojen perusteella lasketun köyhyysasteen ja käytettävissä olevien tulojen miinus toimeentulotuki perusteella lasketun köyhyysasteen erotus. Suhteellinen vaikutus kertoo puolestaan köyhyysasteen absoluuttisen muutoksen toimeentulotukea edeltävään köyhyysasteeseen ((pre-post)/pre x100). Tarkastelutapa kertoo yhtäältä, miten laajaa köyhyys olisi ilman toimeentulotukea (ennen toimeentulotukea), ja toisaalta, missä määrin toimeentulotuki vähentää köyhyyttä tukitalouksien keskuudessa.

Köyhyysvaje on toinen yleisesti käytetty mittari köyhyystutkimuksessa. Köyhyysvaje ilmaisee, kuinka paljon tarvittaisiin rahaa nostamaan kaikki köyhät köyhyysrajan yläpuolelle. Köyhyyden laajuuden sijasta se arvioi köyhyyden syvyyttä. Köyhyysvaje saadaan laskemalla jokaisen köyhyysrajan alapuolelle jäävän kotitalouden tulojen ja köyhyysrajan erotus. Laskemalla yhteen kaikki yksilölliset köyhyysvajeet saadaan aggregaattitason köyhyysvaje. Yksinkertainen tapa vertailla köyhyysvajeita on laskea yksilöllisten köyhyysvajeiden keskiarvo ja suhteuttaa se köyhyysrajan tasoon. Keskimääräinen köyhyysvaje ilmaistaan yleensä prosentteina. (Ks. lisää Ritakallio 1994.) Tässä artikkelissa lasketaan sekä keskimääräinen köyhyysvaje että aggregaattitason köyhyysvaje. Edelleen köyhyysvaje lasketaan erikseen toimeentulotukea saaneille kotitalouksille ja kaikille kotitalouksille. Köyhyysvaje lasketaan erikseen ennen toimeentulotukea ja sen jälkeen. Näin voidaan tarkastella toimeentulotuen köyhyysvajetta vähentävää vaikutusta (vrt. Behrendt 2002).

Toimeentulotuen vaikutus köyhyyteen

Tulokset osoittavat, että toimeentulotuella on selkeä köyhyyttä vähentävä vaikutus (taulukko 1). Toimeentulotuen jälkeen harvempi toimeentulotukea saanut kotitalous elää köyhyyydessä. Ennen tuen huomioon ottamista joka neljäs (26 %) toi-

Taulukko 1. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus tukea saaneille kotitalouksille

	Köyhyys ennen tukea %	Köyhyys tuen jälkeen %	Absoluuttinen vähennys %-yksikköä	Suhteellinen vähennys %
Lähellä köyhyyttä (50 % ≤ x < 60 %)	24	17	7	29
Lievä köyhyys (40 % ≤ x < 50 %)	17	8	9	53
Vahva köyhyys (30 % ≤ x < 40 %)	6	2	4	67
Äärimmäinen köyhyys (x < 30 %)	3	0,4	2,6	87
Kumulatiivinen köyhyys (x < 50 %)	26	10	16	62

Kirjoittajan omat laskelmat LIS-aineistolla.
Esimerkki: Äärimmäisessä köyhydessä oli ennen toimeentulotuen tulona huomioon ottamista 3 % toimeentulotukea vuoden aikana saaneista kotitalouksista. Toimeentulotuen tulona huomioon ottamisen jälkeen 0,4 % oli kyseisessä köyhyysluokassa. Absoluuttisesti köyhyysaste (köyhyysaste ennen – jälkeen toimeentulotuen) alenee 2,6 prosenttiyksikköä ja suhteellisesti ((köyhyysaste ennen – jälkeen toimeentulotuen)/ennen toimeentulotukea x 100) köyhyysaste laski 87 prosenttia.

Taulukko 2. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus kustakin köyhyysluokasta, %

	Ennen tukea %	Tuen jälkeen %
Lähellä köyhyyttä (50 % ≤ x < 60 %)	36	29
Lievä köyhyys (40 % ≤ x < 50 %)	52	32
Vahva köyhyys (30 % ≤ x < 40 %)	44	21
Äärimmäinen köyhyys (x < 30 %)	26	5
Kumulatiivinen köyhyys (x < 50 %)	45	24

Kirjoittajan omat laskelmat LIS-aineistolla.
Esimerkki: Ennen toimeentulotuen tulona huomioon ottamista 44 % kotitalouksista, jotka luokitettiin vahvaan köyhyyteen, sai toimeentulotukea vuoden aikana, ja toimeentulotuen tulona huomioon ottamisen jälkeen vahvassa köyhydessä elävistä kotitalouksista 21 % sai toimeentulotukea.

meentulotukea vuoden aikana saanut kotitalous määrittynyt köyhäksi suhteellisen tulometodin perusteella. Vastaava osuus on 10 prosenttia toimeentulotuen jälkeen. Tämä osoittaa, että kaiken kaikkiaan 16 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista nousee köyhyysrajan (50 % mediaanituloista) yläpuolelle toimeentulotuen ansiosta. Suhteellisesti köyhyys vähenee 62 prosentilla.

Erittäin tehokkaasti toimeentulotuki vähentää köyhyyttä kaikkein köyhimpien toimeentulotukitalouksien kohdalla. Toimeentulotuen ansiosta äärimmäinen köyhyys poistuu lähes kokonaan toimeentulotukiasiakkaiden keskuudesta. Tulokset osoittavat toimeentulotuen toimivan si-

ten, että köyhimpien kotitalouksien kohdalla toimeentulotuki vähentää köyhyyttä kaikkein tehokkaimmin. Tämä huomioon ottaen voidaankin todeta suomalaisen toimeentulotuen toimivan tarkoituksenmukaisesti.

Huomattavaa on, että lähtökohtaisesti suurin osa toimeentulotukea saaneista kotitalouksista ei ole alun alkuaan köyhyysrajan alapuolella. Pitäen menetelmälliset rajoitukset mielessä voidaan kysyä, missä määrin toimeentulotuki kohdentuu pienituloisimmille kotitalouksille. Kolme neljästä toimeentulotukea saaneesta kotitaloudesta ei määrity tuloköyhäksi vuositasona. Vastaavasti hyvin pieni osa toimeentulotuen saajista elää köyhydessä. Taulukossa 2 on esitetty toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus kussakin köyhyysluokassa ennen toimeentulotukea ja sen jälkeen. Tulokset osoittavat toimeentulotuen kohdentuvan Suomessa suhteellisen heikosti köyhille kotitalouksille.

Tulokset toimeentulotuen kohdentumisesta ovat jossain määrin jopa hätkähdyttäviä. Valtaosa kotitalouksista, joiden vuositulot jäävät alle 30 prosenttiin mediaanituloista, ei saa toimeentulotukea. Tässä niin kutsutussa äärimmäisessä köyhydessä elävistä kotitalouksista vain 26 prosenttia oli toimeentulotuen asiakkaana. Toimeentulotuen tulona huomioon ottamisen jälkeen osuus putoaa 5 prosenttiin. Tämä tarkoittaa, että suurin osa kaikkein pienituloisimmista kotitalouksista elää toimeentulotuen avun ulkopuolella. Lukumäärällisesti tämä tarkoittaa noin 9 000:ta kotitaloutta ja noin 0,4:ää prosenttia väestöstä. Sama ilmiö voidaan huomata myös vahvaan köyhyysluokkaan luokitettujen kotitalouksien kohdalla. Suurin osa näistä kotitalouksista, joiden tulot ovat

Taulukko 3. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus väestötasolla

	Köyhyys ennen tukea %	Köyhyys tuen jälkeen %	Absoluuttinen vähennys %-yksikköä	Suhteellinen vähennys %
Ei köyhyyttä ($x \geq 60$ %)				
Lähellä köyhyyttä ($50 \% \leq x < 60$ %)	6,5	5,8	0,7	11
Lievä köyhyys ($40 \% \leq x < 50$ %)	3,2	2,3	0,9	28
Vahva köyhyys ($30 \% \leq x < 40$ %)	1,4	1	0,4	29
Äärimmäinen köyhyys ($x < 30$ %)	1,1	0,8	0,3	27
Kumulatiivinen köyhyys ($x < 50$ %)	5,6	4,1	1,5	26

Kirjoittajan omat laskelmat LIS-aineistolla.
 Esimerkki: Ennen toimeentulotuen tulona huomioon ottamista 1,1 % kaikista suomalaisista kotitalouksista luokitui äärimmäisen köyhiksi. Toimeentulotuen tulona huomioon ottamisen jälkeen vain 0,8 % oli kyseisessä köyhyysluokassa. Absoluuttisesti köyhyysaste (ennen – jälkeen toimeentulotuen) aleni 0,3 prosenttiyksikköä ja suhteellisesti ((ennen – jälkeen toimeentulotuen)/ennen toimeentulotukea x 100) köyhyysaste laski 27 prosenttia.

alle 40 prosenttia mediaanituloista mutta yli 30 prosenttia mediaanituloista, ei ole saanut toimeentulotukea. Toimeentulotuen heikosta kohdentumisesta indikoi myös se, että lähellä köyhyyttä olevat kotitaloudet saivat yhtä usein toimeentulotukea kuin köyhydessä elävätkin.

Vaikka toimeentulotuki ei täysin kohdennu väestön pienituloisimmalle osalle, huomionarvoista kuitenkin on, että toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien köyhyysriski on suurempi kuin kotitalouksien keskimäärin. Kun kaikista suomalaisista kotitalouksista köyhydessä elää joka kahdeskymmenes kotitalous (4,1 %), niin vastaavasti tukea saaneista kotitalouksista joka kymmenes (10 %) luokituu köyhäksi suhteellisen tulometodin perusteella (taulukko 3). Tämä havainto osoittaa toimeentulotuen jossain määrin epäonnistuvan tehtävässään.

Tarkasteltaessa toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta väestötasolla, tulokset ovat edelleen yksisuuntaisia: toimeentulotuella on myönteinen vaikutus köyhyden vähenemiseen (taulukko 3). Ilman toimeentulotukea köyhyysaste (50 % mediaanituloista) olisi ollut Suomessa 5,6 prosenttia eli 1,5 prosenttiyksikköä suurempi kuin se on toimeentulotuen jälkeen. Suhteellisesti köyhyys vähenee neljänneksellä, mikä absoluuttisena lukuna merkitsee liki 37 000:ta kotitaloutta. Köyhyyttä vähentävä vaikutus on luonnollisesti pienempi kokonaistasolla kuin tukea saaneiden kotitalouksien joukossa.

Toimeentulotuella voidaan katsoa olevan tärkeä rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Tulokset osoittavat toimeentulotuen vähentävän köyhyttä suhteellisen tasaisesti kaikissa köyhyysluokissa. Suhteellisesti köyhyysaste alenee reilulla neljän-

neksellä kaikkein köyhimmässä köyhyysluokissa. Kun otetaan huomioon toimeentulotuen suhteellisen marginaaliset kustannukset, vuonna 2000 toimeentulotukimenot muodostivat bruttokansantuotteesta ainoastaan 0,3 prosenttia ja sosiaalimenoista 1,3 prosenttia (Lamminpää & Mattila 2001; Tilastollinen ..., 2002). Toimeentulotuen voidaan todeta toimivan tehokkaasti.

Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus kotitaloustyyppittäin

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta kotitaloustyyppittäin. Aluksi analyysit rajataan koskemaan ainoastaan toimeentulotukea saaneita kotitalouksia, minkä jälkeen siirrytään tarkastelemaan toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta perhetyyppittäin kaikille kotitalouksille. Taulukossa 4 esitetään toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus toimeentulotukea saaneille kotitalouksille perhetyyppittäin.

Niin köyhyysriski kuin toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutuskin eroavat perhetyyppittäin. Laajinta köyhyys on yksin asuvilla nuorilla. Lähes puolet kaikista nuorista toimeentulotukiasiakkaista määrittyi köyhiksi ennen toimeentulotuen huomioon ottamista ja tuen jälkeenkin joka neljännes tulot jäävät alle määritellyn köyhyysrajan. Nuorten kohdalla toimeentulotuella on heikoin köyhyyttä vähentävä vaikutus. Tämä selittyy pitkälti opiskelijoiden suuressa määrässä tässä ikäryhmässä. Opiskelijoiden oikeus saada viimesijaista toimeentulotukea on rajoitetumpaa kuin useimpien muiden ryhmien (Toimeentulotuki, 2003). Opiskelijat saavat toimeentulotukea tilapäisesti, useimmiten kesäkuu-

Taulukko 4. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus tukea saaneille kotitalouksille kotitaloustyypeittäin

	Yksin asuva (-30-v.)	Yksin asuva (30-64-v.)	Yksin asuva 65-v.-	Parit ilman lapsia	Yksin- huoltaja	Parit, joilla lapsia
Köyhyys ennen tukea, %	45,4	27,5	17,7	16	13,5	26,2
Köyhyys tuen jälkeen, %	25,6	8,3	0	4,6	6,3	9,9
Absoluuttinen vähennys, %-yksikköä	19,8	19,2	17,7	11,4	7,2	16,3
Suhteellinen vähennys, %	44	70	100	71	53	62

Kirjoittajan omat laskelmat LIS-aineistolla.

Esimerkki: Toimeentulotukea saaneista yksin asuvista aikuisista 27,5 % määrittyi köyhiksi ennen toimeentulotuen tulona huomioon ottamista, mutta toimeentulotuen jälkeen heidän köyhyysasteensa oli 8,3 %. Suhteellisesti köyhyysaste pienentyi 70 prosenttia ja absoluuttisesti 19,2 prosenttiyksikköä.

Taulukko 5. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus kotitaloustyypeittäin

	Yksin asuva (-30-v.)	Yksin asuva (30-64-v.)	Yksin asuva 65-v.-	Parit ilman lapsia	Yksin- huoltaja	Parit, joilla lapsia
Köyhyys ennen tukea, %	18,8	8,3	3,2	2,4	7,7	4,8
Köyhyys tuen jälkeen, %	15,1	5,3	2,7	1,7	5,8	3,4
Absoluuttinen vähennys, %-yksikköä	3,7	3	0,5	0,7	1,9	1,4
Suhteellinen vähennys, %	20	36	16	29	25	29

Kirjoittajan omat laskelmat LIS-aineistolla.

Esimerkki: Yksin asuvista aikuisista 8,3 % määrittyi köyhiksi ennen toimeentulotuen tulona huomioon ottamista, mutta toimeentulotuen jälkeen heidän köyhyysasteensa oli 5,3 %. Suhteellisesti köyhyysaste pienentyi 36 prosenttia ja absoluuttisesti 3 prosenttiyksikköä.

kausion aikana. Lisäksi suhteellinen tuloköyhyys on tyypillisin köyhyiden muoto nuorten kohdalla (vrt. Kangas & Ritakallio 2003). Yksin asuvan vanhusväestön keskuudessa toimeentulotuki vähentää tehokkaimmin köyhyyttä; köyhyys katoaa kokonaan toimeentulotukea saaneiden vanhuskotitalouksien kohdalla. Havainto on merkittävä: vain pieni osa vanhuksista on toimeentulotuki-asiakkaita, mutta tukea saaville vanhuksille tuki on erittäin merkityksellinen köyhyiden ehkäisemiseksi. Näin siitäkkin huolimatta, että toimeentulotuen kesto on vanhimmalla ikäluokalla lyhytaikaisinta (Haapola 1999, 52).

Toimeentulotukea saaneista kotitalouksista yksinhuoltajien köyhyysaste oli alhaisin ennen toimeentulotukea. Tulos on jossain määrin yllättävä, kun otetaan huomioon yksinhuoltajiin yleisesti yhdistetty huono taloudellinen tilanne (ks. esim. Forssén 2003). Vaikka yksinhuoltajilla on toisaalta suurin todennäköisyys olla toimeentulotuen asiakas (Lamminpää & Mattila 2003), heidän taloudellinen tilanteensa on toisaalta suhteellisesti parhain. Yksinhuoltajien kohdalla toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on toiseksi hei-

koin tarkastelluista kotitaloustyypeistä. Yleisesti ottaen toimeentulotuki poistaa köyhyyttä tehokkaammin lapsettomien aikuisten perheissä kuin lapsiperheissä. Tämä selittyy pitkälti toimeentulotukeen 1998 tehdyistä muutoksista, joissa lapsiperheiden toimeentulotuen tasoa leikattiin (ks. Ukkola-Kettula 2000; Keskitalo & al. 2000).

Väestötason tarkastelussa kuva toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta muuttuu jonkin verran (taulukko 5). Kun toimeentulotuen vaikuttavuutta arvioidaan ainoastaan tukea saaneiden kotitalouksien keskuudessa, tuki on kaikkein tehokkain yksin asuvien vanhusten kohdalla. Väestötason tarkastelussa tuki näyttyy kuitenkin kaikkein heikoimmaksi juuri eläkeläisten kohdalla. Tämä johtuu pitkälle siitä, että vanhusväestön osuus toimeentulotuen saajista on hyvin pieni. Aineistossa vanhusten osuus tuen saajista on alle neljä prosenttia ja yksin asuvasta vanhusväestöstä tukea sai alle kolme prosenttia (vrt. Lamminpää & Mattila 2003).

Väestötasolla toimeentulotuki vähentää laajimmin köyhyyttä yksin asuvien aikuisten kotitalouksissa. Yksin asuvat muodostavat toimeentulotuki-

Taulukko 6. Toimeentulotuen köyhyysvajetta vähentävä vaikutus

	Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet keskimääräinen köyhyysvaje, %	köyhyysvaje, milj. euroa	Kaikki kotitaloudet keskimääräinen köyhyysvaje, %	köyhyysvaje, milj. euroa
Köyhyysvaje ennen tukea	28,8	43,0	22,8	176,0
Köyhyysvaje tuen jälkeen	12,0	20,2	16,5	153,2
Absoluuttinen vähennys	16,8	22,8	6,3	22,8
Suhteellinen vähennys, %	58	53	28	13

Kirjoittajan omat laskelmat LIS-aineistolla.

asiakkaista yli 60 prosenttia (Lamminpää & Mattila 2003), joten väestötasollakin vaikutus on merkittävä. Toimeentulotuen ansiosta yksin asuvien aikuisten köyhyys alenee peräti 36 prosenttia. Suomessa köyhyys paikantuu niin ennen toimeentulotukea kuin sen jälkeenkin työikäisiin yhden aikuisen kotitalouksiin (vrt. Kangas & Palme 2000; Ritakallio 2002). Köyhyys on kaikkein laajinta ennen toimeentulotukea nuorten yksin asuvien kohdalla, joiden keskuudessa köyhyys on monin kerroin yleisempää kuin muissa perhetyypeissä.

Toimeentulotuen vaikutus köyhyysvajeseen

Myös köyhyysvajeanalyysi osoittaa toimeentulotuella olevan köyhyyttä vähentävä vaikutus (taulukko 6). Toimeentulotuen köyhyysvajetta vähentävä vaikutus on laskettu erikseen tukea saaneille kotitalouksille ja kaikille kotitalouksille.

Ennen toimeentulotukea laskettu köyhyysvaje toimeentulotukea saaneille kotitalouksille oli noin 43 miljoonaa euroa. Toimeentulotuen jälkeen vaje on noin 20 miljoonaa euroa. Toimeentulotuen ansiosta köyhyysvaje on pienentynyt lähes 23 miljoonalla eurolla. Keskimäärin toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulotaso oli ennen toimeentulotukea noin 70 prosenttia köyhyysrajan tasosta ja toimeentulotuen jälkeen 88 prosenttia. Myös väestötason tarkastelussa toimeentulotuella on köyhyysvajetta vähentävä vaikutus, joskin ”täyttövaikutus” on suhteellisen pieni. Kun toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien köyhyysvaje pienenee 53 prosentilla, niin väestötasolla tämä vaikutus on 13 prosenttia.

Yhteenveto ja lopuksi

Tässä artikkelissa tarkasteltiin toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta Suomessa vuonna 2000. Aineistona käytettiin Luxemburg Income Study -aineistoa, joka sisältää vuositasen tietoa

toimeentulotuen saamisesta ja saadusta toimeentulotuen määrästä kotitaloustyyteittäin. Artikkelin tavoitteena on tuottaa uutta tietoa suomalaisen toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta.

Tulokset osoittivat, että useimpien toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulot olivat köyhyysrajan yläpuolella jo ennen varsinaista tuen saantia, ja siten toimeentulotuki kohdentuu yleisesti ottaen suhteellisen heikosti köyhille kotitalouksille Suomessa. Vaikka toimeentulotuki ei täysin kohdennukaan köyhimmille kotitalouksille, toimeentulotuki kuitenkin vähentää köyhyyttä suhteellisen tehokkaasti. Etenkin köyhimpien kotitalouksien kohdalla toimeentulotuella on suuri merkitys. Tulokset osoittivat, että ilman toimeentulotukea köyhyysaste olisi ollut noin puolitoista prosenttiyksikköä korkeampi kuin se oli toimeentulotuen jälkeen. Suhteellisesti köyhiä olisi ollut ilman toimeentulotukea neljänneksen enemmän, mikä absoluuttisena arvona tarkoittaisi vajaata 40 000:ta kotitaloutta.

Vaikka toimeentulotuki onnistuu suhteellisen hyvin vähentämään köyhyyttä, niin siitä huolimatta toimeentulotukea saaneet kotitaloudet elivät useammin köyhydessä kuin ei-toimeentulotukea saaneet kotitaloudet. Toimeentulotukikotitalouksilla on korkeampi köyhyysriski. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus jakaantui epätasaisesti perhetyyppien kesken. Yksin asuvat vanhuksat nousivat tuen ansiosta useimmin pois köyhydestä. Väestötasolla tarkasteltuna toimeentulotuki poisti kaikkein tehokkaimmin köyhyyttä yksin asuvien aikuisten kohdalla. Vähiten toimeentulotuki vaikutti yksin asuvien nuorten köyhyysriskiin. Myös köyhyysvajeanalyysi tuotti toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta positiivisen kuvan. Artikkelin tulokset ovat pitkälti yhdensuuntaisia aiempien ulkomaisten tutkimusten kanssa (Behrendt 2002; Sainsbury & Morissens 2002).

Miksi toimeentulotuki toimii niin kuin toimii, vaatii lisätutkimusta. Köyhyyttutkijoiden kannalta erityisen kiinnostuksen kohteena on kaksi ryhmää. Ensinnäkin kiinnostuksen kohteena tulisi olla niiden kotitalouksien, jotka toimeentulotuen saannista huolimatta määrittyvät tuloköyhiksi. Kysymykset, miksi toimeentulotuki ei nosta näitä kotitalouksia pois köyhyydestä ja onko näille kotitalouksille löydettävissä joitakin yhteisiä piirteitä, ovat keskeisiä jatkotutkimuksen kohteita. Toisena kiinnostuksen kohteena ovat ne kotitaloudet, joiden tulot jäävät alle köyhyysrajan ja jotka pienistä tuloista huolimatta eivät ole saaneet toimeentulotukea. Millaisia nämä kotitaloudet ovat? Miksi suurin osa äärimmäisessä köyhyydessä elävistä kotitalouksista ei ole saanut toimeentulotukea? Tarpeellista olisi selvittää, selittykö tämä tuen alikäytöstä, saantiehtoihin liittyvistä asioista vai menetelmällisistä seikoista. Pitkittäisaineistoja, esimerkiksi European Community Household Panel (ECHP) -aineistoa, käyttämällä voitaisiin tuottaa lisäinformaatiota

toimeentulotuen dynamisesta toiminnasta. Seuraamalla kotitalouksien tuloja muutaman vuoden ajalta saadaan tietoa esimerkiksi siitä, määrittäytykö kotitalous vuodesta toiseen tuloköyhäksi, mutta ei toimeentulotuen asiakkaaksi. Pitkittäisaineiston avulla voidaan osittain eliminoida toimeentulotuen ja tuloköyhyyden suhteeseen liittyvä aineistolähtöinen ongelma. Myös toimeentulotukitilastojen ja rekisterien hyödyntäminen laajemmassa mitassa on oleellista, jos ja kun halutaan ymmärtää, miten toimeentulotuki toimii (vrt. Jäntti 2000).

Kaiken kaikkiaan artikkelin merkittävä tulos on, että toimeentulotuki onnistuu vähentämään köyhyyttä ja että sen ansiosta harvempi kotitalous elää köyhyydessä. Tuen merkittävyyttä ei voida kiistää sitä saavien elämässä. 1990-luvulla toimeentulotuen tarve kasvoi räjähdysmäisesti ja enimmillään sitä sai liki 12 prosenttia väestöstä. Näille perheille toimeentulotuki on mahdollistanut välttämättömän minimiturvan.

KIRJALLISUUS

- ATKINSON, ANTHONY: *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell Publisher, 1998
- ATKINSON, ANTHONY & RAINWATER, LEE & SMEEDING, TIMONTHY: *Income Distribution in OECD countries. Evidence from the Luxemburg Income Study*. Paris: OECD, 1995
- BEHRENDT, CHRISTINA: *At the Margins of the Welfare State. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate, 2002
- EARDLEY, TONY & BRADSHAW, JONATHAN & DITCH, JOHN & GOUGH, IAN & WHITEFORD, PETER: *Social Assistance in OECD Countries: Volume I Synthesis Reports*. London: Department of Social Security, 1996
- EUROPEAN COMMISSION: *Modernizing and Improving Social Protection in the European Union. Communication from the Commission, COM(97) 102 final*. Brussels 1997
- FORSSEN, KATJA: *Lapsiperheiden köyhyyttä paikantamassa*. Teoksessa: Ritakallio, Veli-Matti (toim.): *Riskit, instituutiot ja tuotokset. Esseitä hyvinvointitutkimuksesta* professori Olli Kankaan täyttäessä 50 vuotta. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys, 2003
- FRIDBERG, TORBEN & HALVARSON, KNUT & HOVE, OLAV & JULKUNEN, ILSE & MARKLUND, STAFFAN & TANNINEN, TIMO: *On Social Assistance in the Nordic Capitals*. Copenhagen: Danish National Institute for Social Research, 1993
- GORDON, DAVID & TOWNSEND, PETER (eds.): *Breadline Europe. The measurement of poverty*. Bristol: Polity Press, 2000
- HAAPOLA, ILKKA: *Kauanko toimeentulotukiasiakkuus kestää? Analyysi 1990-luvun alun uusista tuensajista*. Janus 7 (1999): 1, 43–64
- HALLERÖD, BJÖRN: *Den svenska fattigdomen. En studie av fattigdom och socialbidragstagande*. Arkiv avhandlingsserie 36. Lund 1991
- HEIKKILÄ, MATTI: *Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasaantumisesta*. Julkaisuja 8. Helsinki: Sosiaalihanke, 1990
- HEIKKILÄ, MATTI & KESKITALO, ELSA (eds): *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*. Helsinki: Stakes, 2001
- JÄNTTI, MARKUS: *Onko toimeentulotuesta kannustineloukkujen syntipukiksi? Talous & Yhteiskunta* 28 (2000): 2, 26–30
- KANGAS, OLLI & PALME, JOAKIM: *Does Social Policy Matter? Poverty Cycles in OECD Countries*. *International Journal of Health Services* 30 (2000): 2, 335–352
- KANGAS, OLLI & RITAKALLIO, VELI-MATTI: *Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla*. Teoksessa: Kangas, Olli (toim.): *Laman varjo ja nousun huuha*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kela, 2003
- KANGAS, OLLI & RITAKALLIO, VELI-MATTI: *Eri menetelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus*.

- Teoksessa: Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 1996
- KANGAS, OLLI & SIKIÖ, JAANA: Kunnan kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Suomalaisen käsitykset toimeentulotuen saajista. Teoksessa: Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 1996
- KAUTTO, MIKKO & MOISIO, PASI: Suomalainen köyhyys vertailevasta näkökulmasta. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, 2002
- KAZEPOV, YURI & SABATINELLI, STEFANIA: How Generous are Social Assistance Schemes? In: Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa (eds.): Social Assistance in Europe: a comparative study on minimum income in seven European countries. Helsinki: Stakes, 2001
- KESKITALO, ELSA & HEIKKILÄ, MATTI & LAAKSONEN, SEPPO: Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000: 16. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000
- KORPI, WALTER & PALME, JOAKIM: The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare States, Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries. *American Sociological Review* 63 (1998), 661–687
- KUIVALAINEN, SUSAN: A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Research report 146. Helsinki: Stakes, 2004
- KUIVALAINEN, SUSAN: Oikeus toimeentuloon. Tutkimus sosiaalisesta oikeudesta viimesijaiseen sosiaaliturvaan eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa. Lisensiaatin tutkielma. Turun yliopisto, 2000 (julkaisematon)
- LAKI TOIMEENTULOTUESTA 1412/1997
- LAMMINPÄÄ, KAARINA & MATTILA, PIRKKO: Toimeentulotuki 2000. Tilastoraportti 6/2001. Helsinki: Stakes, 2001
- LAMMINPÄÄ, KAARINA & MATTILA, PIRKKO: Toimeentulotuki 2002. Tilastotiedote 28/2003. Helsinki: Stakes, 2003
- MITCHELL, DEBORAH: Income Transfers in Ten Welfare States. Aldershot: Avebury, 1991
- NELSON, KENNETH: Fighting Poverty. Comparative Studies on Social Insurance, Means-Tested Benefits and Income Distribution. Stockholm: Swedish Institute for Social Research, 2003
- OORSCHOT, WIM VAN: Realizing Rights: a Multi-level Approach to Non Take-Up of Social Security Benefits. Aldershot: Avebury, 1995
- RITAKALLIO, VELI-MATTI: Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuuhteiden kasautumisesta toimeentulotukiasiakkailla. Tutkimuksia 11/1991. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus, 1991
- RITAKALLIO, VELI-MATTI: Köyhyys Suomessa 1981–1990. Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksista. Tutkimuksia 39. Helsinki: Stakes, 1994
- RITAKALLIO, VELI-MATTI: Trends of Poverty and Income Inequality on Cross-national Comparison. *European Journal of Social Security* 4 (2002): 2, 151–177
- SAINSBURY, DIANE & MORISSENS, ANN: Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits. *Journal of European Social Policy* 12 (2002): 4, 307–327
- SALONEN, TAPIO: Margins of welfare. A study on modern functions of social assistance. Tärnä Hällestad: Hällestad Press, 1993
- TOIMEENTULOTUKI. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Oppaita 2003: 10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003
- TILASTOLLINEN VUOSIKIRJA 2002. Helsinki: Tilastokeskus, 2002
- UKKOLA-KETTULA, AINO: Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen vuosina 1998–1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Turun yliopisto, 2000
- VIIRJO, ILKKA: Moni jättää toimeentulotuen hakematta. *Sosiaaliturva* 88 (2000): 9, 14–15.
- WWW.LISPROJECT.ORG

ENGLISH SUMMARY

Susan Kuivalainen: To what extent does social assistance benefit remove poverty? (Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä?)

This article aims to find out how successful the Finnish social assistance system is in terms of poverty removal. This is assessed by studying the poverty-alleviating effects of social assistance benefits at the population level and in different family types. Poverty-alleviating effects are examined in the light of the poverty rate and poverty deficit analysis. The material for the study comes from the Luxembourg Income Study. The focus is on the year 2000.

The results show that the incomes of most households in receipt of social assistance benefit were below the poverty line even before they began to receive sup-

port. Generally, then, the benefit does not reach the poorest households in Finland very well. Nonetheless social assistance benefit does alleviate poverty quite effectively. For the poorest households in particular, it is extremely significant. The results indicate that without social assistance benefit, the poverty rate would have been approximately one and a half percentage points higher than it was after the benefit. Poverty deficit analysis also yielded a positive picture of the poverty-alleviating effects of social assistance benefits.

KEY WORDS

Social security, social assistance, poverty rate, poverty deficit analysis, poverty alleviating effects, Finland