

Toimeentulotuki – valtio, kunta ja kotitalous

HANS-MIKAEL HÄMÄLÄINEN

Käsittelen tässä artikkelissa toimeentulotuen taloutta valtion, kunnan, kotitalouden ja yksilön näkökulmista kohdistuen tarkastelun erityisesti kahteen viimeksi mainittuun. Vaihtamalla tarkastelun kiintopistettä julkisesta taloudesta avustettavien tilanteeseen saadaan hyvin erilainen kuva toimeentulotuen roolista suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Ennen kaikkea kyse on siitä, että valtioon ja kuntiin keskittyvä näkökulma piilottaa toimeentulotuen väestö- ja erityisesti yksilötason todellisuutta – sekä määrällisesti että laadullisesti.

Lähden liikkeelle esittelemällä toimeentulotuen perusteet ja sisällön. Seuraavaksi käsittelen toimeentulotukea julkisen talouden näkökulmasta. Lopulta siirryn tarkastelemaan toimeentulotuen saajia, heidän tulonlähteitään ja taloudellista tilannettaan sekä asemaansa toimeentulotuen saajina.

Pääasiallisena aineistona olen käyttänyt toimeentulotukilakia (Laki toimeentulotuesta), sosiaali- ja terveysministeriön (STM 2003) julkaisua Opas toimeentulotukilain soveltajalle ja STM:n erinäisiä tiedotteita (2006 & 2005), Stakesin tilastoaineistoja Sosiaalimenot ja rahoitus vuonna 2004 (2006a) ja Toimeentulotuki 2004 (2006b), Suomen Kuntaliiton (2005 & 2006) ja Helsingin kaupungin (2006) tarjoamia aineistoja sekä aiheesta löytyvää aiempaa kirjallisuutta. Tilastolliset tarkastelut keskittyvät pääasiassa vuoteen 2004.

Toimeentulotuki lyhyesti

Toimeentulotuen perustan kannalta keskeisimmiksi lainkohdiksi katson seuraavat pykälät:

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” (Perustuslaki 19 §)

”Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.” (Laki toimeentulotuesta 1 §)

”Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.” (Laki toimeentulotuesta 2 §)

Toimeentulotuki on siis viimesijainen ja tarveharkintainen avustus, jonka tarkoitus on taata ”ihmisarvoisen elämän” taloudellinen perusta, mutta vain jos henkilö ei voi saada toimeentuloaan mistään muista – virallisista tai epävirallisista – lähteistä.

Avustettavalle on mahdollista myöntää myös ehkäisevää toimeentulotukea. Tämän tarkoitus on ”edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta” (Laki toimeentulotuesta 1 §). Ehkäisevä toimeentulotuki on aina harkinnanvarainen, eikä sen myöntäminen riipu avustettavan oikeudesta varsinaiseen toimeentulotukeen (STM 2003, 81).

Lakien sisältämät määreet ”ihmisarvoinen elämä” ja ”välttämätön toimeentulo” ovat hyvin epäselviä konkreettisilta vastineiltaan. Sen sijaan sisällöltään ymmärrettävästi laissa listataan ensisijaisia elannon hankkimisen lähteitä, mutta tässäkin on jätetty tulkinnoille avoimeksi ”muulla tavalla” hankittu toimeentulo.

Lopulta sosiaaliturvan todellisuudessa viranomaiset sekä päättävät välttämättömän toimeentulon tasosta että tulkitsevat siihen oikeuttavia tarpeita (Raunio 2000, 131), aina hallinnosta etuuskäsittelijään. Käytännössä välttämätön toimeentulo tarkoittaakin toimeentulotuen perusosaa, joka on laskennallinen oletus vähimmäiskulutustason vaatimista menoista (STM 2003, 49). Perusosalla avustettavan tulee selviytyä kaikista päivittäismenoistaan¹. Aiemmin perusosaan kuulumattomat välttämättömyysmenot, kuten asumiseen tai isommat terveydenhoitoon liittyvät kustannukset, joita mikään ensisijainen etuus ei korvaa, katettiin toimeentulotukeen sisällyneellä lisäosalla. Toimeentulotukilakiin tehtyjen muutosten seurauksena, vuoden 2006 alusta, toimeentulotuen rakenne muuttui siten, että perusosa ja asumiseen sekä terveydenhuoltoon liittyvät menot yhdistettiin perustoimeentulotueksi. Tämän on arvioitu kattavan noin 90 prosenttia kaikista toimeentulotukimenoista. Perustoimeentulotuen rinnalla on vielä täydentävä toimeentulotuki, jolla voidaan tarvittaessa kattaa esimerkiksi lastenhoitomenoja tai muita hakijan erityisistä tarpeista johtuvia kuluja. (STM 2006.) Toimeentulotuen rakenneuudistuksella on ennen kaikkea muutettu sen rahoitus pohjaa, mutta tätä käsitellen vasta jäljempänä.

Toimeentulotuen antaminen on säädetty kunnan velvollisuudeksi. Avustus myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan, mutta tästä voidaan tehdä poikkeuksia suuntaan tai toiseen. Ja koska toimeentulotuki on viimesijainen avustusmuoto, selvitetään tuen hakijan taloudellinen tilanne tuloinen, menoineen sekä varallisuuksineen perinpohjaisesti. Toimeentulotuen hakija on velvollinen antamaan kaikki toimeentuloaan koskevat tiedot. Lisäksi avustettaviksi katsotaan aina koko perhe, jolla laissa tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia aviopuolisoja ja avioliitonomaisissa

¹Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot (Laki toimeentulotuesta 7 §). Aiemmin perusosasta täytyi maksaa seitsemän prosentin omavastuu asumiskustannuksista, mutta tämä poistui 1.9.2006 voimaan tulleen lainmuutoksen nojalla (STM 2006).

olosuhteissa asuvaa miestä ja naista sekä näiden huollettavina olevia lapsia. (Laki toimeentulotuesta 3 § ja 15–17 §.) Myös rekisteröity samaa sukupuolta olevien liitto lasketaan perheeksi, mutta rekisteröimätöntä suhdetta ei katsota avioliitonomaiseksi (STM 2003, 77–78).

Julkinen talous ja toimeentulotuki

Vuonna 1990 toimeentulotukimenot olivat 197,7 miljoonaa euroa, joka oli tuolloisista 22,1 miljardin sosiaalimenoista noin 0,9 prosenttia. Laman ja suurtyöttömyyden myötä sosiaaliturvan tarve suorastaan räjähti ja samaan aikaan tehdyt heikkennykset ensisijaisiin etuuksiin synnyttivät lisäpainetta vähimmäisturvan suuntaan. Vuonna 1996 toimeentulotukimenot olivat yli 2,5-kertaiset vuosikymmenen vaihteeseen nähden; ne olivat nousseet reiluun 520 miljoonaan. Samalla myös sosiaalimenot olivat nousseet huimasti, joten toimeentulotuen osuus niistä jäi niinkin alhaiseksi kuin 1,7 prosentiksi. (Stakes 2006a, taulukko 1 & 2006b, taulu 9.)

1990-luvun puolivälin jälkeen toimeentulotukimenot laskivat heilahdellen: vuonna 2000 ne olivat pienentyneet 427,8 miljoonaan, mutta olivat kolmen vuoden päästä nousseet jo reilulla 60 miljoonalla ja tämän jälkeen menot kääntyivät taas laskusuuntaan. Samaan aikaan kun toimeentulotukimenot heittelehtivät, niiden osuus sosiaalimenoista pääasiassa laski, jopa vuosina, jolloin toimeentulotuen kustannukset nousivat. (Stakes 2006a, taulukko 1 & 2006b, taulu 9.) Tämä johtuu tietenkin siitä, että muiden sosiaalimenojen kustannukset ohittivat toimeentulotukimenojen kasvun.

Lopulta vuonna 2004 – tämän artikkelin tarkastelun päätösvuonna – Suomen sosiaalimenot olivat kokonaisuudessaan 40,6 miljardia euroa, josta summasta toimeentulotuki käsitti 459,1 miljoonaa euroa eli noin 1,1 prosenttia (Stakes 2006a, taulukko 1 & 2006b, taulu 9). Toisin sanoen 1990-luvun vaihteeseen verrattuna toimeentulotukimenot paisuivat valtavasti mutta niin tekivät myös sosiaalimenot, joten näiden suhteessa ei tapahtunut kuin 0,2 prosentin muutos.

Valtio ja kunta

Toimeentulotuessa ilmenee tärkeä kysymys valtion ja kuntien taloudellisesta suhteesta sosiaaliturvan rahoittajina. Valtio vastaa pääasiassa en-

Taulukko 1. Arvio työmarkkina- ja toimeentulotuen rahoitusmuutosten vaikutuksesta kuntien talouteen vuonna 2006

	Koko vaikutus milj. €	Keskimäärin €/as., alle tasausrajan	Keskimäärin €/as., yli tasausrajan
Kunnan rahoitusosuus työmarkkinatuen menoihin	-258	-49	-49
Uusi menoperusteinen perustoimeentulotuen valtionosuus	221	42	42
Valtionosuuspohjan vähennys	-144	-28	-28
Yhteensä	-181		
Kompensaatio:			
* valtionosuuksien tasauksen lisäys	83	26	10
* sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden lisäys	68	13	13
* yleisen valtionosuuden lisäys	30	-4	12
Nettovaikutus	0	0	0

Lähde: Suomen Kuntaliitto 2005

sisijaisten perusturvaetuuksien kustannuksista (esim. Jauhiainen & al. 2003, 50–51) ja näiden etuuksien leikkaukset ovat aiheuttaneet painetta toimeentulotuen suuntaan. Ennen edellisessä luvussa mainittua vuoden 2006 rakenneuudistusta, toimeentulotuki rahoitettiin yksinomaan kuntien toimesta (esim. Jauhiainen & al. 2003, 51) valtion osallistuessa välillisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Lainmuutoksen seurauksena toimeentulotuen rahoituspohja muuttui siten, että nykyisin valtio ja kunnat vastaavat yhtäläisin osuuksin perustoimeentulotuen kustannuksista. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta valtio osallistuu kustannuksiin entiseen tapaan vain valtionosuusjärjestelmän kautta. (STM 2006.)

Ennen rahoituksen rakenneuudistusta kunnat saattoivat joutua toimeentulotuen välittämänä ensisijaisten etuuksien heikennysten maksu-miehiksi. Nyt kun valtio kuitenkin rahoittaa menomääräisenä puolet kuntien perustoimeentulotuen menoista, voisi ajatella, että kuntien ja valtion taloudellinen vastakkainasettelu sosiaaliturvan osalta olisi lieventynyt. Aivan näin ei kuitenkaan ole. Toimeentulotuen rakenneuudistuksen yhteydessä muutettiin nimittäin myös työmarkkinatuen rahoitusperustaa siten, että kunnat kustantavat puolet sen menoista 500 työttömyyspäivän ylittävältä osalta (Työttömyysturvalaki 2006,

luku 14 3a §). Kuntatalous-tiedotteessa (Suomen Kuntaliitto 2005) esitetyn arvion mukaan työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusmuutokset kumoavat toisensa ja nettovaikutus kuntataloudelle on lopulta vuonna 2006 pyöreä nolla (ks. taulukko 1).

Kunta ja toimeentulotuki

Suomen Kuntaliiton (2005) mukaan vuonna 2004 kuntien menoista 46,8 prosenttia meni sosiaali- ja terveystoimeen. Julkaisussa ei eritellä menojen sisältöä, sillä on selvää, että menot saattavat vaihdella paljon kunnittain. Tarkempien tietojen saamiseksi otan tässä esimerkkitapauksena tarkasteluun Helsingin kaupungin tilanteen. Mainittakoon, että Helsingissä on keskimääräistä enemmän toimeentulotuen saajia ja avustuksen suuruus sekä kotitaloutta sekä henkilöä kohden on muuta maata hieman korkeampi (Stakes 2006b, taulu 24). Tarkastelussa on siis kyse vain yhdestä esimerkistä, ilman pyrkimystä sen yleistämiseen kaikkia kuntia koskevaksi.

Helsingin kaupungin vuoden 2004 tilinpäätöksen mukaan Helsingin sosiaali- ja terveystoimen menot olivat vuonna 2004 kokonaisuudessaan 1 678 miljoonaa euroa, josta sosiaaliviraston menot olivat noin 884,1 miljoonaa. Ehkäisevään ja varsinaiseen toimeentulotukeen Helsinki käytti 84,7 miljoonaa eli noin viisi prosenttia sosiaali-

ja terveystoimen menoista ja vajaan kymmenesosan sosiaaliviraston menoista. (Helsingin kaupunki 2006, 60–62.) Tilinpäätöksessä eritellään myös ehkäisevän ja varsinaisen toimeentulotuen käyttö. Viimeksi mainittua myönnettiin kyseisen vuoden aikana yhteensä 82,7 miljoonaa euroa, joka käsittää noin 97,7 prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista. Ehkäisevän toimeentulotuen vastaava prosenttiosuus oli 1,9 eli yhteensä 1,63 miljoonaa euroa. Tilinpäätöksessä eritellään vielä aktiivoinnin, kuntouttavan työtoiminnan ja eläke-edellytyksien selvittelyn perusteella tehdyt avustukset, mutta nämä esitetään vain henkilömääräisinä. Ilmeisesti näihin on käytetty kokonaismenojen sekä ehkäisevän ja varsinaisen toimeentulotuen erotus eli 376 336 euroa, joka on 0,4 prosenttia kokonaismenoista. (Helsingin kaupunki 2006, 66.) Ainakin Helsingin kohdalla ehkäisevä toimeentulotuki näyttäisi siis jäävän hyvin marginaaliseksi.

Toimeentulotuen saajat

Menoina tarkasteltuna toimeentulotuki on marginaalisella sijalla suomalaisessa hyvinvointivaltiossa: vuonna 2004 se muodosti vain 1,1 prosenttia sosiaalimenoista (Stakes 2006a, taulukko 1 & 2006b, taulu 9). Kuitenkin vaihtamalla tarkastelun kiintopistettä tilanne muuttuu radikaalisti: väestön näkökulmasta toimeentulotuki koskettaa laajan ihmisryhmän taloutta.

Vuonna 1990 toimeentulotukea sai 181 604 kotitaloutta, joissa oli yhteensä 314 009 henkilöä. Vähimmäisturvan tarpeen – tai oikeammin saannin – laajuus kohosi huippuunsa vuonna 1996, jolloin vastaavat luvut olivat 349 591 ja 606 636; tämä merkitsi sitä, että melkein 12 prosenttia Suomen asukkaista oli toimeentulotuen piirissä! Seuraavasta vuodesta lähtien saajien lukumäärä laski tasaisesti, mutta vuonna 2004 toimeentulotukea myönnettiin vielä 7,7 prosentille väestöstä eli 251 017 kotitaloudelle, joissa oli yhteensä 401 031 henkilöä. (Stakes 2006b, taulu 1.) Saajien näkökulmasta tarkasteltuna toimeentulotuki saakin varsin suuren roolin hyvinvointivaltion todellisuudessa.

Toimeentulotuen saajien talous

Toimeentulotukea saavien henkilöiden taloudellinen tilanne on sikäli yhtäläinen, että perusosa määrittää kaikkien avustettavien käytettävissä ole-

vat varat, joskin perusosan suuruus vaihtelee hie-man hakijoiden elämäntilanteiden mukaisesti. Yksin asuvalle toimeentulotuen perusosa on ensimmäisessä kuntaryhmässä 382,70 euroa ja toisessa 366,24 euroa kuukaudessa. Kotitaloudessa asuva toinen aikuinen saa 80 prosenttia perusosasta, täysi-ikäinen lapsi reilut viisi prosenttia tästä vähemmän ja alaikäisten lapsien kohdalla (10–17- ja alle 10-vuotiaiden ryhmät omin osuukin) tuki jatkaa alenemistaan aina kolmanteen lapseen asti, jolloin se on 202,83 euroa (toisessa kuntaryhmässä 194,11 euroa). (Taulukko 2.) Edellä mainituista euromääristä perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia, jos hakija on kieltäytynyt työstä tai muusta hänelle osoitetusta aktivointitoimenpiteestä², ja 40 prosenttia – enimmillään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan –, jos kieltäytyminen on toistuvaa (Laki toimeentulotuesta 10 §).

Toimeentulotukilaskelmassa otetaan huomioon hakijan kaikki käytettävissä olevat tulot. Toisaalta lakiin on kirjattu myös mahdollisuus jättää huomioimatta vähäiseksi katsottavat tulot, mutta tämä on täysin avustuksen myöntäjän päätettävissä. Eräät tulomuodot jätetään kuitenkin aina huomioimatta. Tällaisia ovat tulot, jotka on kohdennettu työssäkäyntiin, äitiysavustus, eläkeläisen hoitotuki, vammaistuki ja lapsen hoitotuki. (Laki toimeentulotuesta 11 §.) Toimeentulotukilaskelmassa huomioidaan myös hakijan varallisuus, kuten säästöt, arvopaperit ja muu helpossti realisoitavissa oleva omaisuus (STM 2003, 75). Kuitenkaan vakinaista asuntoa, tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä, alle 18-vuotiaan lapsen varoja siltä osin, kuin ne ylittävät hänen huomioon otettavat menonsa, tai muita jatkuvan toimeentulon kannalta tarpeelliseksi katsottuja varoja ei oteta huomioon (Laki toimeentulotuesta 12 §).

Virpi Kosusen vuonna 1999 julkaistun tutkimuksen mukaan toimeentulotuki on riittävä kattamaan ne menot, jotka sisältyvät perusosaan. Kosunen (1999, 133) kuitenkin toteaa, että avustettavat käyttävät rahaa paljon muuhunkin kuin perusosalla katettavaan kulutukseen, mistä nou-

²Toimeentulotukilain pykälissä 2 ja 10 säädetään, että henkilön tulee ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja otettava vastaan työ, joka turvaisi hänen toimeentulonsa, sekä osallistuttava hänelle osoitettuihin työvoimapolitiittisiin, kuntouttaviin tai maahanmuuttajien kohdalla kotouttaviin toimenpiteisiin. Näiden velvollisuuksien rikkomisesta toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa.

Taulukko 2. Toimeentulotuen perusosien tasot 1.1.2006 lähtien

Tuen saaja	I kuntaryhmä		II kuntaryhmä	
	€/kk	€/pv	€/kk	€/pv
Yksin asuva ja yksinhuoltaja	382,7	12,76	366,24	12,21
Muu 18 vuotta täyttänyt (avio- ja avopuolisot)	306,16	10,21	292,99	9,77
Vanhempansa tai vanhempiensa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö	279,37	9,31	267,35	8,91
10–17-vuotias lapsi				
1. lapsi	267,89	8,93	256,37	8,55
2. lapsi	248,76	8,29	238,05	7,94
3. lapsi jne.	229,62	7,65	219,74	7,32
Alle 10-vuotias lapsi				
1. lapsi	241,1	8,04	230,73	7,69
2. lapsi	221,97	7,4	212,42	7,08
3. lapsi jne.	202,83	6,76	194,11	6,47

Lähde: STM 2006

see kysymys tarpeellisen kulutuksen eli perusosan määrittelyn oikeellisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa (STM 2003, 13) tode- taankin erinäisten selvitysten pohjalta, että toi- meentulotuen riittävyys edellyttää saajaltaan ku- rinalaista taloudenpitoa, suunnitelmallista kulut- tamista ja pidättäytymistä perusosan ulkopuoli- sista menoista. Lisäksi huomautetaan, että mitä pidempään toimeentulotuen varassa joudutaan elämään, sitä niukemmaksi muodostuu taloudel- linen liikkumavara.

Myös Ilkka Haapola (2004, 62) toteaa nykyi- sen toimeentulotuen tason olevan niin matala, että tuen varassa on pidemmän päälle vaikea sel- vitä. Hän viittaa Kosusen tutkimukseen, jonka mukaan toimeentulotuen perusosan taso vastasi vuonna 1998 – perhetyypistä riippuen – vain 36–56:ta prosenttia väestön keskimääräisistä kulutus- menoista (Kosunen 1999, 230–231, sit. Haapo- la 2004, 62). Tätä vaikuttaisi tukevan Jouko Ka- janojan väite, että toimeentulotuen perusosan reaaliarvo on alentunut kolme prosenttia vuodesta 1993 vuoteen 2005 ja että samaan aikaan reaali- nen ansiotaso on noussut 29 prosenttia (Kajan- oja 2005, 67–68). Kun yleinen ansiotaso nousee mutta vähimmäisturva laskee, toimeentulotuella elävien kulutusmenot jäävät väijäämättä jälkeen yhteiskunnan normaalikulutuksesta.

Toisaalta perustoimeentulotuen rinnalla säily-

tetty ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu suurempien tarpeiden tyydyttämiseen – eli kulu- tuksen jonkinlaiseksi normalisoijaksi – ja pitkä- kestoisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäise- miseen. Tämän myöntämisestä ei ole kuitenkaan määrätty lailla, vaan se on avustuksen myöntä- jän harkittavissa ja ainakin Helsingissä ehkäise- vän toimeentulotuen myöntäminen on ollut hy- vin vaatimatonta, vain 1,9 prosenttia toimeentu- lotukimenoista (Helsingin kaupunki 2006).

Toimeentulotuen määräytymisperusteet ovat siis hyvin tiukat ja avustuksen taso varsin niuk- ka. Tulojen täysimääräinen huomioiminen toi- meentulotukilaskelmassa tarkoittaa samalla sitä, ettei taloudellista tilannettaan voi kohentaa muu- ten kuin pääsemällä pois toimeentulotuen piiristä. Kun vähäiset ansiotulot eivät paranna talou- dellista asemaa, niin nykytilanteessa, jossa työllis- tymismahdollisuudet ovat monin paikoin pätkä- tai tilapäistöitä, avustettava voi joutua vaikeaan umpikujaan. Ongelmaan haettiin helpotusta kol- men vuoden kokeilulla (1.4.2002–31.3.2005), jossa jätettiin ansiotuloista vähintään 20 prosent- tia, mutta enintään 100 euroa kotitaloutta koh- den huomioimatta (STM 2003, 69). Nyt tämä pienimuotoinen porkkana on taakse jätettyä käy- täntöä ja jäljelle on jäänyt vain varsin ankara ne- gatiivinen kannustin: edellä mainittu mahdolli- suus alentaa perusosaa 20–40 prosentilla.

Toimeentulotuen saajien tulonlähteet

Toimeentulotuen saajien tulonlähteiden tarkastelu kirkastaa kuvaa vähimmäisturvan nykyroolista suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Stakesin (2006b, taulu 22) mukaan vuoden 2004 marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien pääasialliset tulonlähteet olivat seuraavanlaiset: 57,8 prosenttia sai asumistukea, vajaa puolet (46,9 %) nosti työmarkkinatukea, lapsilisiä maksettiin yli 16 prosentille ja eläkettä noin 13 prosentille, kokonaan tulottomia oli vajaa kymmenesosa (9,3 %), hieman vähemmän oli myös ansiotuloja saavia (8,9 %), vajaa kahdeksan prosenttia (7,8 %) sai elatusapua ja 7,5 prosenttia kuului opintotuen piiriin. Lisäksi avustettavilla oli vähäisemmässä määrin myös joitakin muita tulonlähteitä.

Näistä osuuksista voidaan tehdä joitakin perustavia huomioita toimeentulotuen tarpeen tekijöistä. Ensinnäkin asuminen ja työttömyys näyttäisivät olevan merkittävimpiä syitä avun tarpeeseen. Ansiotuloja saavien osuus viittaa siihen, että ei vain työttömyys vaan myös työn – tai tästä saatavien ansiotulojen – puute aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta. Toisaalta voisi odottaa, että työtulojen osuus olisi suurempikin, mutta tarveharkinnan tiukkuuden huomioon ottaen prosenttiosuus ei ole hämmästyttävä.

Lapsilisien saajien määrä viittaa ennen kaikkea lapsiperheisiin toimeentulotuen saajina. Kymmenen prosenttia avustettavista oli vuonna 2004 kahden aikuisen ja lapsen tai lapsien perheitä ja lähes 13 prosenttia oli yksinhuoltajia. Luvut näyttävät näin katsottuna tasavertaisina, mutta väestöosuuksiin suhteutettuna tilanne muuttuu: kaikista Suomen yksinhuoltajatalouksista oli mainittuna vuonna toimeentulotuen piirissä 26,9 prosenttia. Vastaava luku kahden vanhemman ja huollettavien osalta oli 5,3 prosenttia. (Stakes 2006b, taulu 5.)

Kotitaloustyypeistä suurimmat toimeentulotuen saajaryhmät olivat vuonna 2004 yksinäiset miehet (42 %) ja yksinäiset naiset (27,5 %), vasta tämän jälkeen tulivat yksinhuoltajat (12,7 %) sekä pariskunnat lapsineen (10,1 %) ja pariskunnat ilman lapsia (7,8 %). Väestöosuuksiin suhteutettuna ryhmät menevät muutoin samassa järjestyksessä, mutta yksinhuoltajat tekevät edellä mainitun kirkkaan poikkeuksen. (Stakes 2006b, taulu 5.) Yhdeksi syyksi yksinhuoltajien vaikeaan ja muista lapsiperheistä erottautuvaan asemaan on nähty se, että lapsiperheille suunnatut tulon-

siirrot ovat kohdanneet huonosti yksinhuoltajien tarpeet (Heino & Lamminpää 2006).

Yksinhuoltajien kohdalla näyttäisi tulevan kärkekkäästi esiin ensisijaisen sosiaaliturvan ja vähimmäisturvan suhde: kun ensisijaiset etuudet eivät ole riittäviä, joutuu vähimmäisturva vastaamaan puutteista. Yksinhuoltajien kohdalla tipahtaminen varaverkon varaan on muita todennäköisempää, mutta myös muiden toimeentulotuen saajaryhmien osalta on tulonlähteiden perusteella nähtävissä hyvinvointijärjestelmän vetäytymistä putoavan tieltä. Asumistuen osalta voidaan katsoa, että sen tarkoitus on kompensoida vain asumisesta koituvia kustannuksia jättäen tämän ulkopuoliset tarpeet muun turvaverkon huolehdittavaksi. Kuitenkin työttömyysturvan, eläkkeen ja opintotuen saajien suuret osuudet viittaavat etuusjärjestelmän osittaiseen puutteellisuuteen; ensisijaiset etuudet eivät ole turvanneet heidän toimeentuloaan, vaikka he kuuluvatkin niiden piiriin.

Näyttäisi siltä, että toimeentulotuki täydentää – ainakin vähävaraisimmille suunnattuja – perusetuuksia. Tähän viittaavat tulonlähteiden lisäksi myös toimeentulotukena myönnettyjen avustusten vähäisyys: vuonna 2004 toimeentulotukea myönnettiin keskimäärin vain 327 euroa kotitaloutta ja 206 euroa henkilöä kohden kuukaudessa (Stakes 2006b, taulu 24). Toisaalta vaikka tulonlähteiden ja avustuksen tason tarkastelu tuo hyvin esiin sen, että toimeentulotuen tarve on ensisijaisen sosiaaliturvajärjestelmän välittämää, on kuitenkin huomattava, etteivät muut tulonlähteet vielä itsessään tarkoita hyvinvointivaltiojärjestelmän epäonnistumista. Toimeentulotuki on alun perin tarkoitettu viimesijaiseksi tukimuodoksi ja taloudellisten kriisiaikojen hätäavuksi (Raunio 2000, 136). Kun kyse on hetkellisestä kriisistä, avustettavilla saattaa olla mitä erilaisimpia tuloja ja toimeentulotuki on vain väliaikainen apu ongelmaan, jonka tilanteen normalisoituminen tai ensisijainen etuusverkosto korjaa. Varsinainen kysymys kuuluukin, onko toimeentulotuki enää todellisuudessa tällainen lyhytkestoinen ja viimesijainen avustus.

Toimeentulotuki vaikuttaisi muuttuneen enemmän pitkäkestoiseksi tueksi kuin lyhytaikaiseksi kriisiavuksi. Pentti Arajärvi totesi jo vuonna 1997 jättämässään selvityksessä, että toimeentulotuesta on tullut luonteeltaan tilapäisen avustuksen sijaan jatkuva tulonlähde (Arajärvi 1997, sit. Lappalainen 1999, 51). Samantapaiseen tulokseen on päätynt Haapola (2004, 51–52) väi-

töskirjassaan, jossa hän tutki toimeentulotuen dynamiikkaa 1990-luvun Suomessa. Tosin Haapolan mukaan pitkäaikaisessa toimeentulotukiasiakkuudessa ei ole pääosin kyse niinkään siitä, että toimeentulotukea saataisiin kuukaudesta toiseen, vaan ennemminkin siitä, että sitä saadaan pidemmällä aikavälillä katkonaisesti, kuukausi siellä ja toinen täällä; pysytään alati toimeentulotuen piirissä tai sen lähetyillä. Antti Parpo ja Pasi Moisio (2006) ovat esittäneet edellisistä hieman eriävän tulkinnan toimeentulotuen saamisen dynamiikasta. Heidän mukaan muutos vuosien 1992 ja 2003 välillä on ollut kaksisuuntainen: toisaalta yhä pienempi joukko kulkee toimeentulotukijärjestelmän lävitse, mutta avustuksen piiriin tulevat ovat selkeämmin jakautuneet tilapäis- ja pitkäaikaisasiakkaisiksi; pienelle joukolle toimeentulotuki on säilyttänyt tilapäisen luonteensa, mutta kasvavalle osalle siitä on muodostunut jatkuva tulonlähde.

Virallinen ja tosiasiallinen avustettava

Toimeentulotuen käytännöissä tarveharkintaa toteutetaan laajennettuna. Tällä tarkoitan sitä, että toimeentulotuen hakijoiksi katsotaan aina koko perhe eli yhdessä asuvat mies ja nainen tai samaa sukupuolta olevien rekisteröity suhde sekä mahdolliset huollettavina olevat lapset (Laki toimeentulotuesta 3 § ja 15–17 §). Kuitenkin tarkasteltaessa toimeentulotukea saavia kotitalouksia niiden jäsenet voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäkin ovat tosiasialliset avustettavat eli yksilöt, joilla ei ole riittävästi tuloja tai varallisuutta ja ovat tämän takia avun tarpeessa. Toisekseen ovat lailliset tai viralliset avustettavat eli henkilöt, joilla on tuloja ja/tai varallisuutta ja jotka eivät näin ollen itse tarvitsisi avustusta mutta jotka laajennettu tarveharkinta vetää toimeentulotuen piiriin.

Laajennettu tarveharkinta³ kasvattaa jo käytäntönä itsessään toimeentulotuen saajien määrää, sillä vaikka vain yksi henkilö kotitaloudessa olisi vailla tuloja, hänen hakiessaan avustusta kaikki perheenjäsenet pakotetaan toimeentulotuen piiriin. Lisäksi laajetessaan koskemaan koko yhteisasuntoa tarveharkinta vie ansiotyössä käymisen kannattavuudelta pohjan kaikilta siihen kuulu-

vilta. Tämä ei tietenkään tarkoita välttämättä sitä, että kaikki lopettaisivat työnteon sen käydessä (tilapäisesti) kannattamattomaksi, mutta vähintäänkin se asettaa perhekohtaisen tarveharkinnan mielekkyyden kyseenalaiseen valoon. On myös mahdollista, että työttömyys- ja tulottomuusjaksot vaihtelevat yhteistaloudessa elävien kesken, jolloin toimeentulotuen tarve tosiasiallisesti vaihtelee henkilöittäin, vaikka virallisesti sama kotitalous on aina hakijana, mikä tarkoittaa varsin umpikujamaista toimeentulotukitilannetta.

Ansiotyöhön liittyvien kannattavuuslaskelmien lisäksi laajennettu tarveharkinta on oikeudenmukaisuuskysymys. Ensimmäkin on otettava huomioon, että Suomen laki ei tunne yksilöiden välistä elatusvelvollisuutta muutoin kuin huollettavien lasten (Laki elatusvelvollisuudesta) ja osittain myös aviopuolisoiden suhteen (Avioliittolaki 46 §). Tämä tarkoittaa sitä, että muiden kuin näiden yksilöiden välinen taloudellinen tuki riippuu vain ja ainoastaan moraalista velvollisuuden tunteesta. Toimeentulotukilakikin määrittää, että jokaisen on huolehdittava omasta elatuksestaan kykynsä mukaan ja muiden siinä määrin, kuin avioliitosta tai lasten elatuksesta annetut lait määräävät (Laki toimeentulotuesta 2 §). Ja vaikka lain pykälää kierretään katsomalla (luovuttamalla) toimeentulotuen tarvitsijoiksi koko perhe, se ei muuta lain määräämiä elatusvelvollisuussuhteita.

Toisekseen avustusta hakevalta yksilöltä voidaan evätä tuki kokonaan toisen tulojen tai varallisuuden verukkeella. Tällöin henkilö alistetaan täysin toisen (taloudelliseen) valtaan ja tämän armopaloista eläväksi. Laillisesti on hämmästyttävää se, että jopa toimeentulotukilaissa päämääräksi ilmoitetaan itsenäisen selviytymisen ja oma toimimisen suoriutumisen edistäminen (Laki toimeentulotuesta 1 §). Edellisen – laillisten velvollisuuksien puutteen – huomioon ottaen voidaan sanoa, että taloudellisen avustuksen epääminen tarkoittaa hyvinvointivalttiollista heitteillejättöä.

Kolmanneksi mikään ei myöskään velvoita tosiasiallista toimeentulotuen hakijaa luovuttamaan omia meno-, tulo- ja varallisuustietojaan sosiaaliviranomaisille, päinvastoin nämä kai voidaan katsoa kuuluvaksi perustuslain takaamaan yksityiselämän suojaan (Perustuslaki 10 §), mutta jos kaikki kotitalouden jäsenet eivät luovuta mainittuja tietoja, yksikään heistä ei voi saada toimeentulotukea.

³Laajennettu tarveharkinta on neutraalimpi ilmaisu kuin perhe, joka on lopulta vain toimeentulotuen käytäntöjen asettama oletus, ja sitä käytettäessä tehdään oletuksia "perheen" sisäisistä suhteista.

Nämä seikat tarkoittavat sitä, että myös viimeisjaisessa sosiaaliturvaverkossa on aukko, joka voi jättää apua tarvitsevan täysin oman onnensa nojaan tilanteessa, jossa toinen on tosiasiallinen ja toinen vain virallinen avustettava. Pahimmassa tapauksessa, kun toinen osapuoli ei luovuta tietoaan etuuskäsittelijälle tai ei suostu elättäjäksi, tilanne on toimeentulotukea hakevalle totaalinen taloudellinen katastrofi. Parhaimmillaan hän joutuu toisen elätiksi ja (taloudellisen) vallan alaiseksi. Toisaalta vaikka toverillisesti jaettu yhteistalous ei olisikaan ongelma, tällaiseksi voi muodostua se, että toisen tulottomuus – ja tästä seurannut molempien toimeentulotukiasiakkuus – tekee tulollisenkin osapuolen ansiot tyhjiksi; jos saa toimeentulotukea, tulot ovat samat, kävi työssä tai ei.

Vaikka laajennettu tarveharkinta koskettaa ”vain” alle viidennestä avustettavista aikuistalouksista (Stakes 2006b, taulu 5), joista osassa voivat kaikki osapuolet olla tosiasiallisia avustettavia, se ei poista toimeentulotuen oikeudenmukaisuusongelmaa. Toisaalta yksilöllisyyden ongelma yhteistaloudessa ei rajoitu vain kahtiajakoon virallinen avustettava – tosiasiallinen avustettava, vaan kyse on myös toimeentulotukilaskelman perusteesta, jossa avustuksen taso vaihtelee kotitalouden henkilömäärän mukaan. Tämä käytäntö tarkoittaa, että esimerkiksi kahden aikuisen yhteis-

taloudessa toinen saa vain 80 prosenttia perusosasta toisen saadessa sen täysimääräisenä (STM 2006). Toisin sanoen toimeentulotuen käytännöt puristavat kotitalouden tilannetta siitkin tasosta, jonka laki määrittää minimiksi ja omaehtoisuuden vähimmäisnormiksi. Lisäksi määrittäessään avustettavien tuet erisuuruiseksi laajennettu tarveharkinta asettaa avustettavat eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden.

Laajennetun tarveharkinnan tarkastelu paljastaa näin toimeentulotuen käytännöistä merkittävän oikeudenmukaisuuskysymyksen: kun tarveharkintaa käytettäessä tarkasteltuna yksikkönä on kotitalous, sivuutetaan toimeentulotukilain lupaama omaehtoisuus ja itsenäisyys – yksilöllisyys. Jaoteltaessa avustettava yhteistalous tosiasiallisiin ja virallisiin toimeentulotuen saajiin piirtyy esiin yksilöllistä taloudenpitoa koskeva ongelma. Jotta toimeentulotuen käytännöt, perusteet ja päämäärät olisivat sopusoinnussa keskenään, laajennetun tarveharkinnan tulisi koskea vain sellaisia tilanteita, joissa laki asettaa elatusvelvollisen suhteen. Muutoin tarvelaskelman tulisi olla aina yksilökohtainen, sillä toimeentulotukilain mukaisesti avustuksen tarkoituksena on edistää itsenäisyyttä ja omaehtoista selviytymistä, eikä tämä toteudu, jos toinen asetetaan toiselle taloudellisesti alisteiseksi.

TIIVISTELMÄ

Hans-Mikael Hämäläinen: Toimeentulotuki – valtio, kunta ja kotitalous

Vuonna 2004 toimeentulotuki muodosti 1,1 prosenttia sosiaalimenosta. Samana vuonna toimeentulotuen piirissä oli vajaa kahdeksan prosenttia koko väestöstä. Vähimmäisturvan tarve viittaa ensisijaisten etuuksien riittämättömyyteen ja markkinatulojen puutteeseen. Tähän toimeentulotuen tarpeen välittyneeseen rooliin ja hyvinvointivaltion vetäytymiseen putoavan tieltä viittaavat erityisesti avustettavien muut tulot ja toimeentulotukena myönnetyn avustuksen pienuus. Ensisijaisen etuusverkon heikentyessä sosiaaliturvan rahoituspainetta on siirtynyt kunnille, eikä vuonna 2006 voimaan tullut toimeentulotuen rahoitusuudistus helpottanut kuntien tilannetta tämän osalta: toimeentulotuen kustannusten pienentymisen

korvasi työmarkkinatukimenojen osittainen siirtyminen kunnan vastattavaksi.

Lainsäädännön soveltaminen ja lain suomat vapaudet – ehkäisevän toimeentulotuen suhteen – antavat kunnille mahdollisuuden siirtää yksilöiden taloudellisen ongelman ratkaisupainetta edelleen kotitalouksien vastattavaksi, sillä toimeentulotukilaskelmassa tarveharkintaa tehdään kotitalouden – ei yksilön – varojen perusteella. Oletuksena on, että yhteistalous muodostaa keskinäiseen huolenpitoon sitoutuneen perheen huolimatta siitä, vallitseeko perheenjäsenten välillä laillisia elatussuhteita. Jaoteltaessa avustettavat yhteistaloudet tosiasiallisiin ja virallisiin toimeentulotuen saajiin nousee esiin yksilöllistä taloudenpitoa koskeva ongelma: vähimmäisturva sivuuttaa toimeentulotukilain lupaaman itsenäisyyden ja omaehtoisuuden rajoittuessaan tarkastelemaan yksilön sijasta kotitaloutta.

KIRJALLISUUS

- AVIOLIITTO-LAKI. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa <http://www.finlex.fi>. Luettu 10.5.2006
- HAAPOLA, ILKKA: Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79. Helsinki: Edita, 2004
- HEINO, TARJA & LAMMINPÄÄ, KAARINA: Yksinhuoltajaperheiden taloudellinen ahdinko ei näytä hellittävän. Artikkelit on Stakesin verkkojulkaisu, joka löytyy osoitteesta <http://www.stakes.info>. Luettu 24.5.2006
- HELSINGIN KAUPUNKI: Helsingin kaupungin tilinpäätös 2004. Internetissä osoitteessa www.hel.fi. Luettu 4.8.2006
- JAUHAINEN, JORMA & PYKÄLÄ, PERTTI & VANNE, REIJO: Sosiaalimenot ja rahoitus. Teoksessa: Niemelä, Heikki & Salminen, Kari: Suomalainen sosiaaliturva. Helsinki: Edita, 2003
- KAJANOJA, JOUKO: Toimeentulotuen parannus pahensi köyhyysongelmaa? Teoksessa: Syvärinen, Katja & Kaakkuriniemi, Tapani (toim.): Kohti punaista planeettaa. Työ, demokratia ja globalisaatio -hankkeen loppuraportti. Helsinki: Kansan sivistystyön liitto SKL ry., 2005
- KOSUNEN, VIRPI: Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Raportteja 232. Helsinki: Stakes, 1999
- LAKI ELATUSVELVOLLISUUDESTA. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa <http://www.finlex.fi>. Luettu 23.7.2006
- LAKI TOIMEENTULOTUESTA. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa <http://www.finlex.fi>. Luettu 9.5.2006
- LAPPALAINEN, JUHA: Toimeentulotuki ja sosiaalipolitiikka – havaintojen tarkastelua eri näkökulmista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1999
- PARPO, ANTTI & MOISIO, PASI: Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2006): 2, 121–133
- PERUSTUSLAKI. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa <http://www.finlex.fi>. Luettu 9.5.2006
- RAUNIO, KYÖSTI: Sosiaalityö murroksessa. Tampere: Gaudeamus, 2000
- STAKES: Sosiaalimenot ja rahoitus vuonna 2004. Internetissä osoitteessa <http://www.stakes.info/>. Luettu 23.5.2006. 2006a
- STAKES: Toimeentulotuki 2004. Internetissä osoitteessa <http://www.stakes.info/>. Luettu 23.5.2006. 2006b
- STM: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Helsinki: Edita, 2003
- STM: Toimeentulotuen perusosien määrät 1.1.2006 lukien. Internetissä osoitteessa <http://www.stm.fi>. Luettu: 2.7.2006
- STM: Toimeentulotukilakiin 1.1.2006 tulevat muutokset. KT 10/2005. Internetissä osoitteessa <http://www.stm.fi>. Luettu 2.7.2006
- SUOMEN KUNTALIITTO: Kuntatalous-tiedote 5/2005. Internetissä osoitteessa www.kunnat.net. Luettu 4.8.2006
- SUOMEN KUNTALIITTO: Kuntien menot ja tulot. Internetissä osoitteessa www.kunnat.net. Luettu 4.8.2006
- TYÖTTÖMYYSTURVALAKI: Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa <http://www.finlex.fi>. Luettu 4.8.2006.