

## Työpaperi 16/2019

Ilari Ilmakunnas & Pasi Moisio

# Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailtuna

Työpaperissa vertaillaan vähimmäisturvaetuuksia saavien kotitalouksien toimeentuloturvan järjestämismuotoja ja tasoa Euroopan maissa. Tietolähteinä työpaperissa hyödynnetään aikaisempaa kirjallisuutta, tilastotietoa rahaetuuksiin kohdistuvista julkisista menoista sekä EUROMOD-mikrosimulointimallin avulla toteutettuja esimerkkikotitalouslaskelmia vähimmäisturvan tasosta Euroopassa. Työpaperi havainnollistaa, että Euroopan maiden välillä on suuria eroja niin vähimmäisturvan rakenteessa, kattavuudessa kuin tasossakin.

Suomi erottuu usealla tavalla monista Euroopan maista. Suomessa perustoimeentulotuki on poikkeuksellisen vahvasti oikeuksiin perustuva. Lisäksi perustoimeentulotuen päätösten ja maksamisen tapahtuminen kansallisesti keskitetysti sekä viimesijaisen turvan jakaantuminen hyvin erilaisiin muotoihin ovat suomalaisen järjestelmän erityispiirteitä. Vähimmäisturva on Suomessa tasoltaan lähellä länsieurooppalaisten maiden keskimääräistä tasoa. Suomi sijoittuu hyvin, kun vähimmäisturvan tasoa verrataan maiden keskimääräiseen bruttopalkkaan tai suhteelliseen köyhyysrajaan.

## Lukijalle

Toimeentulotuki on vähimmäisturvaa ja viimesijainen taloudellinen tuki. Tutkimukset ovat havainneet, että moni perusturvaetuuksia saava on oikeutettu myös toimeentulotukeen. Sosiaaliturvaa uudistettaessa myös toimeentulotukeen kohdistuu huomiota.

Kuitenkin suomalaisesta vähimmäisturvajärjestelmästä kansainvälisesti tarkasteltuna tiedetään melko vähän. Esimerkiksi suomalaista vähimmäisturvan tasoa on aiemmin tarkasteltu eurooppalaisesta näkökulmasta lähinnä Perusturvan riittävyuden arviointiraporteissa. Täten tämä tutkimus pyrkii havainnollistamaan suomalaista järjestelmää näkökulmasta, josta ei ole aikaisemmin kovinkaan paljon tutkittu tai kirjoitettu. Toivon mukaan tämä työpaperi avaa uusia näkökulmia vähimmäisturvasta käytävään keskusteluun Suomessa. Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän järjestelmän tunteminen sekä sen erityispiirteiden hahmottaminen on tärkeää, kun pohditaan vaihtoehtoisia suuntaviivoja sosiaaliturvan kehittämiseksi.

Euroopassa on erilaisia vähimmäisturvajärjestelmiä eikä tässä työpaperissa ole mahdollista käsitellä kaikkia erillisesti tai seikkaperäisesti. Päähuomio on tässä työpaperissa ollut Suomen järjestelmässä ja sen erityispiirteistä muihin järjestelmiin verrattuna. Laskelmat vähimmäisturvan tasosta kuvaavat esimerkkita-pauksia eikä niitä tulisi yleistää koko väestöön. Esimerkkikotitalouslaskelmissa ei oteta huomioon maiden välisiä eroja esimerkiksi etuuskien vastikkeellisuudessa tai kestossa. Laskelmissa oletettu taso kunkin maan asumiskustannuksista on yksinkertaistus eikä se välttämättä edusta tyypillistä vähimmäisturvaan oikeutettujen kotitalouksien asumiskustannustasoa. Laskelmat vähimmäisturvan tasosta tuleekin nähdä suuntaa-antavina arvioina.

Työpaperi toteutettiin osana Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamaa Asumistukijärjestelmän kehittämisen tukirakenteet -hanketta.

## Tiivistelmä

Ilari Ilmakunnas & Pasi Moisio. Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailtuna. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpäperi 16/2019. 25 sivua. Helsinki, 2019. ISBN 978-952-343-317-5 (verkkojulkaisu)

Tässä työpaperissa vertaillaan vähimmäisturvaetuuksia saavien kotitalouksien toimeentuloturvan järjestämissuotoja ja tasoa Euroopan maissa. Tarkastelu kohdistuu viimesijaisiin vähimmäisturvaetuuksiin, jotka Suomessa käytännössä tarkoittavat toimeentulotukea ja asumistukea. Tietolähteinä hyödynnetään aikaisempaa kirjallisuutta, tilastotietoa rahaetuuksiin kohdistuvista julkisista menoista sekä EUROMOD-mikrosimulointimallin avulla toteuttavia esimerkkikotitalouslaskelmia vähimmäisturvan tasosta Euroopassa.

Euroopan maiden välillä on suuria eroja niin vähimmäisturvan rakenteessa, kattavuudessa kuin tasossakin. Suomen vähimmäisturvan eroa rakenteeltaan monista Euroopan maista. Suomessa valtakunnallisesti keskitetty perustoimeentulotuki on poikkeuksellisen vahvasti oikeuksiin perustuva. Suomessa toimeentulotukea saa huomattavasti suurempi osa väestöstä kuin muissa Pohjoismaissa. Lisäksi perustoimeentulotuen päätösten ja maksamisen tapahtuminen kansallisesti keskitetysti ja viimesijaisen turvan jakaantuminen hyvin erilaisiin muotoihin (perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki) ovat suomalaisen järjestelmän erityispiirteitä.

Suomi kuuluu Euroopan maihin, joissa rahaetuuksiin kohdistuvien julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen on suurin. Sen sijaan Suomi on lähellä eurooppalaista keskitasoa sen suhteen, kuinka suuri osuus kaikista työikäisten rahaetuuksiin kohdistuvista julkisista menoista kohdistuu tarveharkintaisiin etuuksiin.

Vähimmäisturvan taso on Suomessa ostovoimaltaan lähellä länsieurooppalaisten maiden keskimääräistä tasoa. Suomi sijoittuu hyvin, kun vähimmäisturvan tasoa verrataan maiden keskimääräiseen bruttopalkkaan tai suhteelliseen köyhyysrajaan. Kuitenkaan vähimmäisturva ei riitä nostamaan kotitalouksia yli suhteellisen köyhyysrajan.

On tärkeää huomioida, että laskelmat vähimmäisturvan tasosta voivat olla herkkiä tehdyille valinnoille muun muassa asumiskustannuksia koskien.

## Sisällys

Lukijalle .....	2
Tiivistelmä.....	3
Sisällys .....	4
1. Johdanto .....	5
2. Suomalainen vähimmäisturvajärjestelmä ja sen erityispiirteet .....	6
2.1 Miten Suomen vähimmäisturvajärjestelmä eroaa muista eurooppalaisista järjestelmistä?.....	6
2.2 Aikaisemmat tarkastelut Suomen vähimmäisturvan kattavuudesta ja tasosta kansainvälisestä näkökulmasta .....	8
3. Suomen vähimmäisturvan kattavuus ja taso eurooppalaisessa vertailussa.....	10
3.1 Aineistot ja menetelmät .....	10
3.2 Tulokset .....	11
3.2.1 Kattavuus.....	11
3.2.2 Vähimmäisturvan taso .....	13
3.2.3 Viimesijaista vähimmäisturvaetuutta saavien määrä Pohjoismaissa .....	18
4. Lopuksi.....	20
Lähteet.....	21
Liitteet .....	23

# Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailtuna

## 1 Johdanto

On hyödyllistä vertailla väestön kaikkein heikoimmassa asemassa olevien taloudellista asemaa Suomessa suhteessa muihin maihin. Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän rakenne ja taso voi näyttäytyä uudessa valossa, kun sitä verrataan muihin eurooppalaisiin järjestelmiin. Lisäksi kansainväliset vertailut ja esimerkit tarjoavat vaihtoehtoja ja näkökulmia kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi ja uudistamiselle. Euroopan maat muodostavat mielekkään vertailuryhmän, koska Euroopan maissa esiintyy samankaltaisia institutionaalisia piirteitä. Lisäksi Euroopan unioni luo viitekehyksen, jossa kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä koordinoidaan ylikansallisesti: Esimerkiksi vähimmäisvaatimuksista EU voi esittää säännöksiä (Palola, 2014). Lisäksi EU esittää tavoitteita esimerkiksi köyhyden ja syrjäytymisen vähentämisen suhteen (ks. esim. Ilmakunnas & Moisio, 2014; Palola, 2014). Euroopan komissio on nostanut esille nimenomaan vähimmäisturvan. Vuonna 2013 sen tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle nostettiin esille, että vähimmäisturvan tason tulee olla sellainen, että se tarjoaa kohtuullisen elintason, mutta samanaikaisesti sen tulisi motivoida ja aktivoida ihmisiä työntekoon (Euroopan komissio, 2013).

Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien taloudellista asemaa lähestytään tässä työpaperissa tarkastelemalla vähimmäisturvaa. Vähimmäisturvalla tarkoitetaan kansainvälisissä vertailuissa vakuutusperusteisten ja ansiosidonnaisten etuuksien ulkopuolella olevien toimeentuloturvan kokonaisuutta, johon luetaan mukaan asumistuki ja toimeentulotuki. Eri maiden etuuksien rakenne ja määräytymisperusteet poikkeavat toisistaan ja vertailtavuuden vuoksi vähimmäisturvaa tarkastellaan kokonaisuutena. Erityisesti työpaperissa keskitytään työikäisten vähimmäisturvaan. Suomen vähimmäisturvasta ei ole juurikaan tehty kansainvälisiä vertailuja, vaikka vähimmäisturvaan on kohdistunut kiinnostusta niin Euroopan unionin taholta kuin Suomessa kansallisesti. Aikaisemmin vähimmäisturvaa on vertailtu kansainvälisesti perusturvan riittävyyden arviointiraportissa (Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä, 2015).

Tässä työpaperissa vertaillaan kansainvälisesti suomalaista vähimmäisturvaa, eli tutkitaan suomalaisen järjestelmän erityispiirteitä sekä vertaillaan empiirisesti vähimmäisturvan kattavuutta ja tasoa. Toimeentulotuen Kela-siirron myötä Suomen vähimmäisturvajärjestelmässä on eurooppalaisesta näkökulmasta tarkasteltuna varsin poikkeuksellisia piirteitä (ks. Frazer & Marlier 2016). Tämä entisestään korostaa tarvetta suomalaisen vähimmäisturvan vertailevalle kirjallisuudelle ja tutkimukselle. Tämä tutkimus päivittää aikaisempaa suomalaista tutkimusta vähimmäisturvan tasosta kansainvälisesti hyödyntämällä uutta tietoa ja tutkimusta eurooppalaisista sosiaaliturvajärjestelmistä. Lisäksi tässä tutkimuksessa Suomea vertaillaan aikaisempaa laajempaan eurooppalaisten maiden joukkoon. Tilastotiedon avulla suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää vertaillaan muiden maiden järjestelmiin tarkastelemalla rahaetuuksiin kohdistuvia julkisia menoja. EUROMOD-mikrosimulointimallin avulla tarkastellaan vähimmäisturvan tasoa eri maissa ja eri esimerkkikotitalouksissa. Esimerkkikotitalouslaskelmat mahdollistavat kotitalouksien tulonmuodostuksen tarkastelemisen eri kuvitteellisissa elämäntilanteissa. Täten järjestelmäkuvaukset saadaan lähemmäs konkreettisia elämäntilanteita (ks. Kuivalainen, 2007). Lopuksi raportoidaan vähimmäisturvaa saavien henkilöiden väestöosuudet Pohjoismaissa.

## 2 Suomalainen vähimmäisturvajärjestelmä ja sen erityispiirteet

Karkeasti ottaen suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän pääryhmät ovat ansiosidonnainen toimeentuloturva ja perusturva sekä näitä täydentävä vähimmäisturva. Ansiosidonnainen toimeentuloturva pyrkii säilyttämään aiemman elintason sosiaalisen riskin – kuten työttömyyden tai sairauden – kohdatessa tai eläkkeelle siirryttäessä. Perusturvaetuuksiksi voidaan katsoa lukeutuvan kansaneläke ja takuueläke, vähimmäismääräiset sairauspäivärahat, vähimmäismääräiset äitiys-, isyys- ja vanhempainrahat, työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Nämä etuudet pyrkivät takaamaan kohtuulliseksi katsotun elintason (ns. perusturvan) ilman tulo- tai tarveharkintaa. Näiden etuuksien maksaminen perustuu samankaltaisten sosiaalisten riskien kokemiseen kuin ansiosidonnaisessa toimeentuloturvassa.

Olennainen osa suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää on myös vähimmäisturva. Vähimmäisturvaetuuksia Suomessa ovat asumisen tuet sekä viimesijainen ja tilapäiseksi tueksi tarkoitettu toimeentulotuki. Vähimmäisturva kohdistuu pienituloisille kotitalouksille ja usein se täydentää perusturvan. Vähimmäisturvaetuuksille yhtenäinen piirre on, että ne edellyttävät usein kotitalouskohtaista tuloharkintaa tai tapauskohtaista tarveharkintaa. Tämän vuoksi vuoteen 2012 saakka puolison tulojen mukaan tuloharkintainen työmarkkinatuki luettiin kansainvälisissä vertailuissa vähimmäisturvaan.

### 2.1 Miten Suomen vähimmäisturvajärjestelmä eroaa muista eurooppalaisista järjestelmistä?

Vähimmäisturvajärjestelmiä voidaan vertailla usein tavoin. On esimerkiksi mahdollista vertailla, 1) ketkä ovat oikeutettuja vähimmäisturvaan, 2) tasoa, millä viimesijaista sosiaaliturvaa hallinnoidaan, tai 3) mitä kriteereitä on vähimmäisturvan saamiseksi. Euroopan maiden vähimmäisturvan kattavuutta ja tasoa vertaillaan myöhemmin raportissa. Järjestelmän erityispiirteiden vertailun osalta tarkastelu pohjautuu suurelta osin Euroopan komission vuonna 2016 julkaisemaan raporttiin koskien vähimmäisturvajärjestelmiä Euroopassa (Frazer & Marlier, 2016). Suomen osalta asiantuntijoina alkuperäisen raportin tietopohjan keräämisessä olivat Olli Kangas ja Laura Kalliomaa-Puha.

Toimeentulotuen osalta kansainvälistä vertailua vaikeuttaa, että Suomessa toimeentulotuki jakautuu ai-noana maana Euroopassa kansallisesti keskitettyyn perustoimeentulotukeen sekä kunnalliseen täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukea. Nämä kaksi toimeentulotuen muotoa on hallinnoitu vuoden 2017 alusta lähtien hyvin eri tavoin: Kela hallinnoi ja maksaa perustoimeentulotukea kuntien ollessa vastuussa täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Suomalaista vähimmäisturvajärjestelmää vertailtaessa on lisäksi syytä huomioida, että työmarkkinatuen kaltainen – ei edellytä työhistoriaa tai vakuutusmaksuja eikä tuessa ole maksimikestoa – työttömyysetuus on vain muutamassa eurooppalaisessa maassa (ks. Immervoll, 2009). Työmarkkinatuki voidaan nähdä olevan jossain määrin perusturvan ja vähimmäisturvan välissä.<sup>1</sup>

Kaiken kaikkiaan Suomen vähimmäisturvajärjestelmän keskeisiä ja leimallisia piirteitä kansainvälisesti vertaillen ovat seuraavat tekijät<sup>2</sup>:

#### Oikeus vähimmäisturvaan

- Suomen perustoimeentulotukeen ovat oikeutettuja kaikki, jotka eivät tule taloudellisesti muutoin toimeen. Noin puolessa Euroopan maista on kuitenkin jonkinlaisia rajoituksia viimesijaisten etuuksien kohdejoukon suhteen tai alueellisia eroja sen suhteen, ketkä ovat vähimmäisetuuksiin oikeutettuja.
- Suomessa oikeus perustoimeentulon turvaan on tarkasti määritelty laissa. Tällä tavalla tarkkaan määritetyt oikeudet (strictly rights-based) vähimmäisturvaan ovat melko harvinaisia Euroopassa. Suomen li-

<sup>1</sup> Suomessa onkin ns. kolmiportainen työttömyysetuusjärjestelmä (three-tier system) (ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki).

<sup>2</sup> Ellei muuta mainita, huomiot pohjautuvat julkaisuun Frazer & Marlier (2016).

säksi vain yhdeksässä Euroopan maassa oikeudet vähimmäisturvaan on määritelty samalla tavoin. Suurimmassa osassa maista on oikeuksien suhteen harkinnanvaraisia elementtejä jossain määrin tai merkittävästi. Suomessa tällaisia elementtejä on täydentävässä ja ehkäisevässä toimeentulotuessa.

### **Päätöksenteon ja toimeenpanon tasot**

- Perustoimeentulotukea koskevat poliittiset päätökset tehdään Suomessa kansallisesti keskitetysti. Suomi täten kuuluu samaan ryhmään suurimman osan Euroopan maista kanssa. Suomessa myös perustoimeentulotuen tukipäätökset ja maksaminen tapahtuu kansallisesti keskitetysti. Tällainen organisointitapa löytyy vain Kroatiasta, Kyproksesta, Makedoniasta, Maltalta ja Suomesta. Osittainen tai kokonaan maksamisen organisoiminen alueellisesti on tyypillisin tapa (kuten täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tapauksessa).

### **Vähimmäisturvaetuuksien tason, saamisen ja keston määrittäminen**

- Eurooppalaisissa sosiaaliturvajärjestelmissä on hyvin paljon erilaisia tapoja vähimmäisturvaetuuksien tason määrittämiseksi: osassa se on melko kiinteästi sidoksissa elintasoon, mutta osassa maista ei taso tai sen muutokset perustu selkeisiin kriteereihin. Suomessa toimeentulotuen päivittäisiin menoihin tarkoitettun perusosan taso määritetään eduskunnassa, mutta sen taso on sidottu kansaneläkeindeksiin. Muiden perustoimeentulotuessa korvattujen menojen, eli asumismenojen ja tavallista suurempien terveystenonjen, määrät perustuvat Kelan sisäisiin ohjeistuksiin. Perusturvan riittävyyden arviointi on määritetty lakisääteisesti toteutettavaksi neljän vuoden välein (ks. Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, 2019). Arviointiraportissa huomioidaan myös toimeentulotuki. Riittävyyden lakisääteinen arviointi on suomalainen erityispiirre.
- Kaikissa maissa on jonkinlaisia ehtoja sille, että kotitalous saa vähimmäisturvaetuuksia. Poikkeuksena voivat olla kotitaloudet, joissa ei asu työkykyisiä henkilöitä. Ehdot voivat liittyä esimerkiksi kaikkien mahdollisten ensisijaisten etuuksien hakemiseen, aktiivisiin työmarkkinatoimiin osallistumiselle, työnhakuun, kotoutumis- tai työllistymissuunnitelman tekemiselle tai omaisuuden huomioimiselle. Euroopan maat jakautuvat sen suhteen ovatko ehdot tiukat vai rajalliset. Suomessa ne voidaan nähdä rajallisina. Kaiken kaikkiaan Suomessa toimeentulotuen sanktiointi on lievempää kuin lähes kaikissa muissa Euroopan maissa (Penttilä & Hiilamo, 2017).
- Vain muutamissa maissa vähimmäisturvaetuuden saamiselle on maksimikesto. Suomi ei kuulu näiden maiden joukkoon. Suomessa – kuten monessa muussa maassa – on käytössä jaksottainen uudelleenarviointi toimeentulotuessa.
- Suurimmassa osassa Euroopan maista vähimmäisturvaetuutta on mahdollista saada, vaikka kävisi töissä, jos tulot ovat silti riittämättömät. Suomi kuuluu tähän maajoukkoon.
- Tuore tutkimus vertaili asumistukijärjestelmiä Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britannia (Jauhiainen ym. 2019). Tulosten perusteella Suomen järjestelmä eroaa paljon Ruotsin ja Tanskan järjestelmistä. Suomessa sekä erilaiset ruokakuntatyytit että omistusasujat voivat saada asumistukea. Lisäksi Suomessa on aluekohtaisia enimmäisvuokranormeja maan sisällä ja vapaat vuokra-asuntomarkkinat.

### **Vähimmäisturvaa saavien määrä**

- Suomessa viimesijaista vähimmäisturvaetuutta saavien määrä on korkea muihin (Pohjois)maihin verrattuna (ks. luku 3.2.3 tässä työpäpaperissa; Van Mechelen & Marchal, 2013). Kaiken kaikkiaan Suomi on Euroopan unionin maista kärjessä, kun tarkastellaan sitä, kuinka moni kaikista pienituloisimmista saa sosiaaliturvaetuuksia ylipäätään (Matsaganis ym. 2014; Maquet ym. 2016).

Yhteenvedona voidaan todeta, että vähimmäisturvan osalta Suomi useimmiten jakaa tunnuspiirteet suurimman osan muiden Euroopan maiden kanssa. Suomalaisia erityispiirteitä ovat laissa määritetyt oikeudet perustoimeentulon turvaan, perustoimeentulotuen tukipäätösten ja maksamisen tapahtuminen kansallisesti keskitetyksi (Kela) sekä perus- ja vähimmäisturvan tason säännöllinen lakisääteinen arvioiminen. Lisäksi viimesijaisen turvan jaottelu hyvin erilaisiin muotoihin (perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki) on poikkeuksellista.

## 2.2 Aikaisemmat tarkastelut Suomen vähimmäisturvan kattavuudesta ja tasosta kansainvälisestä näkökulmasta

Edellä esitetyssä järjestelmätason tarkastelussa ei käsitelty vähimmäisturvan kattavuutta ja tasoa. Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa vuonna 2015 arvioitiin Suomen vähimmäisturvan tasoa kansainvälisesti (Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä, 2015). Kyseisessä raportissa hyödynnettiin Tukholman yliopiston ylläpitämän SaMip-tietokannan lukuja koskien tulopakettia, johon vähimmäisturvaa saavat kotitaloudet ovat oikeutettuja. Kansainvälisen vertailun luvut viittasivat arviointiraportin tarkastelussa vuoteen 2013 ja tarkastelu rajoittui koskemaan 12 maata. Vuoden 2015 arviointiraportin perusteella Suomen vähimmäisturvan taso oli länsieurooppalaista keskitasoa (esimerkiksi Saksan ja Ruotsin kanssa samaa tasoa).<sup>3</sup> Tosin asumiskustannusten jälkeen tarkasteltuna Suomen suhteellinen asema heikkeni muihin maihin verrattuna.<sup>4</sup> Vuoden 2019 perusturvan riittävyyden arviointiraportissa kansainvälinen tarkastelu keskittyi työttömän ja eläkeläisen perusturvaan (Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, 2019). Yleisesti ottaen Suomi on työttömien ja eläkeläisten perusturvan tason osalta – riippuen esimerkkikotitaloudesta ja elämäntilanteesta – lähellä keskimääräistä länsieurooppalaista maata tai hieman yläpuolella (Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, 2019). Vuoden 2019 arviointiraportin laskelmat koskien kansainvälistä vertailua pohjautuivat EUROMOD-mikrosimulointimalliin. On syytä huomioida, että arviointiraportin laskelmat koskien työttömiä kotitalouksia ovat hyvin lähellä tässä työpaperissa esitetty lukuja vähimmäisturvan tasosta. Osittain se voi liittyä laskelmissa käytettyihin oletuksiin (esimerkiksi työhistoria ja asumiskustannusten taso).

Suomalaisen perus- ja vähimmäisturvan taso on noussut esille viime vuosina Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kautta. Viimeksi vuonna 2017 Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea totesi päätöksessään Suomen perusturvan tason liian matalaksi (European Committee of Social Rights, 2017).<sup>5</sup> Komitean lausunnon perusteella Suomen perusturvan taso ei täytä Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräyksiä. Komitean lausunto perustui työmarkkinatuen ja keskimääräisen maksetun asumistuen laskennalliseen suhteeseen ekvivalentista mediaanitulosta Suomessa. Riittäväksi suhteeksi katsotaan 50 prosenttia mediaanitulosta. Suomessa toimeentulotuki kuitenkin usein paikkaa matalia perusturvaetuuksia (Kuivalainen & Nelson, 2012; Kuivalainen, 2013; Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, 2019) eikä sitä huomioitu Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean laskelmissa.

<sup>3</sup> Perusturvan riittävyyden arviointiraportin tarkastelussa oli mukana Norja ja Sveitsi, joissa vähimmäisturvan taso oli vertailun perusteella korkea (korkeampi kuin mm. Suomessa) (Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä, 2015).

<sup>4</sup> Vuoden 2015 perusturvan riittävyyden arviointiraportissa käytetyn SaMip-tietokannan oletukset asumiskustannuksista sisältävät maakohtaisia eroja. Asumiskustannuksiksi SaMip-tietokannassa on oletettu maakohtainen keskimääräinen vuokra kunnan omistamassa vuokra-asunnossa suuressa kaupungissa. Tästä syystä tulokset asumiskustannusten vaikutuksista käytettävissä oleviin tuloihin voivat erota tämän työpaperin tuloksista.

<sup>5</sup> Vuonna 2015 antamassa päätöksessään Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea arvioi, että työmarkkinatuen, työttömän peruspäivärahan, sairauspäivärahan, äitiysrahan, kuntoutusrahan ja takuueläkkeen taso ei ole riittävä (European Committee of Social Rights, 2015). Komitea ei laskelmissaan tämän päätöksen taustalla huomioinut toimeentulotukea, sillä komitea koki, ettei se voinut olla varma, että kaikki sen tarpeessa olevat saavat sitä. Myöskään asumistukea ei huomioitu laskelmissa, sillä edellä mainitut syyperusteiset etuudet jäivät alle 40 prosenttiin ekvivalentista mediaanitulosta.



Varsinkin vuoden 2017 toimeentulotuen Kela-siirron jälkeen perustoimeentulotuki on käytännössä vahvasti oikeuksiin perustuva asumistuen kaltainen etuus. Toimeentulotuki on Suomessa usein ns. topped-up etuus eli se maksetaan ensisijaisten etuuksien päälle, jotka toimeentulotuen hakija on veloitettu hakemaan ennen toimeentulotuen saamista. Suomessa toimeentulotukea saava työtön saa usein suurimman osan tuloistaan työmarkkinatukena, jonka päälle toimeentulotuki maksetaan.

### 3 Suomen vähimmäisturvan kattavuus ja taso eurooppalaisessa vertailussa

#### 3.1 Aineistot ja menetelmät

Empiirisessä tarkastelussamme vertailemme suomalaista vähimmäisturvaa muiden Euroopan maiden järjestelmiin usealla eri tavalla. Aluksi vertailemme rahaetuuksia ja niihin kohdistuvia julkisia menoja aggregaattitasolla siten, että tarkastelemme kaikista rahaetuuksista muodostuvien menojen suhdetta bruttokansantuotteeseen sekä tarveharkintaisten rahaetuuksien osuutta kaikista rahaetuuksiin liittyvistä julkisista menoista. Tämän jälkeen tutkimme sitä, millainen on vähimmäisturvaetuuksien taso Euroopan maissa. Etuuksien tason vertailu toteutetaan kahdella tavalla. Aluksi tarkastelemme vähimmäisturvaetuuksien tasoa euromääräisesti maiden väliset hintaerot huomioiden. Sitä seuraa tarkastelu, jossa suhteutamme vähimmäisturvaetuuksien tason kunkin maan keskimääräiseen bruttopalkkaan ja suhteelliseen tuloköyhyysrajaan (60 % maan ekvivalenteista käytettävissä olevista tuloista). Lopuksi tarkastelemme vähimmäisturvaa saavien kotitalouksien osuutta kaikista kotitalouksista Pohjoismaissa.

Euroopan eri maissa on hyvin erilaisia sosiaalivakuutus- ja vähimmäisturvajärjestelmiä. Esimerkiksi etuuksien kohdejoukko, järjestämisuoto tai tarveharkinta voi erota maiden välillä. Kaiken kaikkiaan yksittäisten etuuksien vertailukin saattaa olla harhaanjohtavaa, koska eri etuudet ja verotus muodostavat kokonaisuuden. Tästä syystä keskitymme Eurostatin ESSPROS-tietokannan lukuihin koskien Euroopan maiden etuusjärjestelmiä ja EUROMOD -mikrosimulointimalliin perustuviin esimerkkilaskelmiin koskien vähimmäisturvaa saavien kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja.

Eurostatin ESSPROS-tietokannan (The European System of integrated Social Protection Statistics) tietoja hyödynnetään havainnollistettaessa rahaetusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen ja tarveharkintaisten etuuksien osuus kaikista rahaetuuksista. Tämän tietokannan tarkoituksena on tarjota vertailukelpoista tietoa Euroopan maiden sosiaalietuuksista ja niiden rahoituksesta (Eurostat, 2016). ESSPROS-tietokanta ei kuitenkaan sisällä tietoa yksittäisten etuuksien suuruudesta. Käyttämämme tietokannan luvut koskevat vuotta 2015, jolta on saatavilla tietoa kaikista Euroopan maista. Keskitymme lukuihin, joissa ei ole huomioitu vanhuuseläkeikäisille tarkoitettuja rahaetuuksia. Tarveharkintaiset rahaetuudet viittaavat ESSPROS-tietokannassa kaikkiin niihin rahaetuuksiin, joiden saamisen edellytyksenä on tulojen tai omaisuuden jääminen tietyn rajan alle (Eurostat, 2016).<sup>6</sup> Toisin sanoen ESSPROS-tietokannan luvut koskien tarveharkintaisia etuuksia kertovat vähimmäisturvasta epäsuorasti.

Mikrosimulointimallin avulla on mahdollista tarkastella, kuinka paljon eri elämäntilanteissa olevilla kotitalouksilla on tuloja käytettävissään. EUROMOD on Euroopan unionin mikrosimulointimalli, johon on koodattu Euroopan unionin jäsenmaiden sosiaaliturva- ja verotuslainsäädäntö (ks. Sutherland & Figari, 2013). Tarkastelussamme keskitymme vuoteen 2017. Lainsäädäntö viittaa tilanteeseen 30. kesäkuuta kyseisenä vuonna. Mikrosimulointimallin avulla on mahdollista havainnollistaa, kuinka paljon etuuksia eri kotitalouksien on mahdollista laskennallisesti saada eri maissa. Etuuksien tason tarkastelussa keskitymme käytettävissä oleviin tuloihin esimerkkikotitalouksilla, joiden työikäiset aikuiset eivät ole töissä, eivätkä ole oikeutettuja ansiosidonnaisiin tai työttömyysetuuksiin. Esimerkkikotitaloudet ovat yksinasuva, yksinhuoltajatalous, lapseton pariskunta ja kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalous. Suomen osalta esimerkkilaskelmat käytännössä viittaavat toimeentulotuen perusosaan ja asumiskustannusten korvaamiseen. Vuokratasoksi esimerkkilaskelmissa on kaikille esimerkkikotitalouksille määritelty 20 prosenttia maan keskimääräisestä bruttopalkasta. Tämä vuokrataso on tyypillisesti ollut käytössä eri tietokannoissa, jotka sisältävät tietoa vähimmäisturvan tasosta eri maissa (Van Mechelen & Marchal, 2013). Kun vertaillaan käytettävissä olevien tulojen suuruutta maiden välillä, on tarkastelussa huomioitu erot maiden hintatasossa. Vähimmäisturvan varassa olevien osalta käytettävissä olevat tulot esitetään sellaisenaan sekä siten, että tuloista on

<sup>6</sup> Suurin osa ESSPROS-tietokannassa tarveharkintaisiksi etuuksiksi määritellyistä etuuksista kohdistuu pienituloisille. Kuitenkin jossain maissa tarveharkintaiset etuudet sisältävät myös sellaisia etuuksia, joiden saajien ei voida katsoa olevan pienituloisia (Eurostat, 2016).

vähennetty asumiskustannukset. Lisäksi kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen (ennen asumiskustannuksia) riittävyttä tarkastellaan vertaamalla tuloja maan keskimääräiseen bruttopalkkaan ja suhteelliseen köyhyysrajaan (60 % kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien tulojen mediaanista (Eurostat 2019b)). Käytettävissä olevia tuloja verrataan keskimääräiseen bruttopalkkaan riippumatta siitä, kuinka monta aikuista kotitaloudessa on. Eri kotitalouksille on laskettu omat köyhyysrajat OECD:n modifioitun ekvivalenssiskaalan mukaisesti. Lisätietoja laskelmien oletuksista löytyy liitteestä.

On syytä huomioida, että esimerkkikotitalouslaskelmissa ei oteta huomioon maiden välisiä eroja esimerkiksi etuuksien vastikkeellisuudessa tai kestossa. Tarkastelussa ei myöskään huomioida, kuinka tyypillinen kyseinen esimerkkielämäntilanne on kussakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Tarkoitus on havainnollistaa kunkin maan vero- ja sosiaaliturvajärjestelmää. Lisäksi tarkastelussa on pyritty tekemään vertailuja mahdollisimman kattavasti Euroopan maiden välillä. Tästä syystä johtuen vertailukelpoisuus voi riippua hieman maasta ja sen sosiaaliturvajärjestelmästä riippuen: Mikäli etuuden määräytymisperuste on erityisen monimutkainen, sitä ei ole välttämättä mahdollista simuloida (tarkasti tai lainkaan) EUROMOD-mikrosimulointimallilla. Esimerkiksi Italia ei ole mukana esimerkkikotitalouslaskelmissa, koska sen alueellisesti organisoitua vähimmäisturvaa ole mahdollista simuloida kyseisellä mallilla. Lisäksi on hyvä huomioida, että EUROMOD:lla simuloidut etuudet ja verot esimerkkikotitalouksille eroavat jonkin verran muista tarjolla olevista luvuista esimerkkikotitalouksille Euroopan maissa (esim. CSB-mipi-tietokanta tai OECD:n verot ja etuudet laskuri) (Hufkens ym. 2016; ks. myös Marchal ym. 2018). Kaiken kaikkiaan tiedot käytettävissä olevista tuloista ovat eri tietolähteissä hyvin samankaltaiset, mutta yksittäiset etuudet on usein kategorisoitu eri tavalla (em.). Tämä pitää paikkansa erityisesti vähimmäisturvaetuuksien kohdalla (em.). Tämä korostaa tarvetta keskittyä käytettävissä oleviin tuloihin.

Lopuksi esittelemme tilastoja viimesijaista vähimmäisturvaetuutta saavien määrästä Pohjoismaissa. Etuusjärjestelmät ovat eri maissa erilaisia eikä saajien määrän osalta ole olemassa aivan vastaavaa tietokantaa kuin ESSPROS- tai SaMip-tietokanta.<sup>7</sup> Tästä syystä johtuen olemme etuuden saajien määrän osalta päättäneet keskittyä Pohjoismaihin. Suomen osalta luvut koskevat toimeentulotukea (ks. Tanhua & Kiuru, 2017).<sup>8</sup> Kunkin maan luvut perustuvat tilastoviranomaisten raportoiimiin lukuihin. Nämä luvut koskevat vuotta 2016.

## 3.2 Tulokset

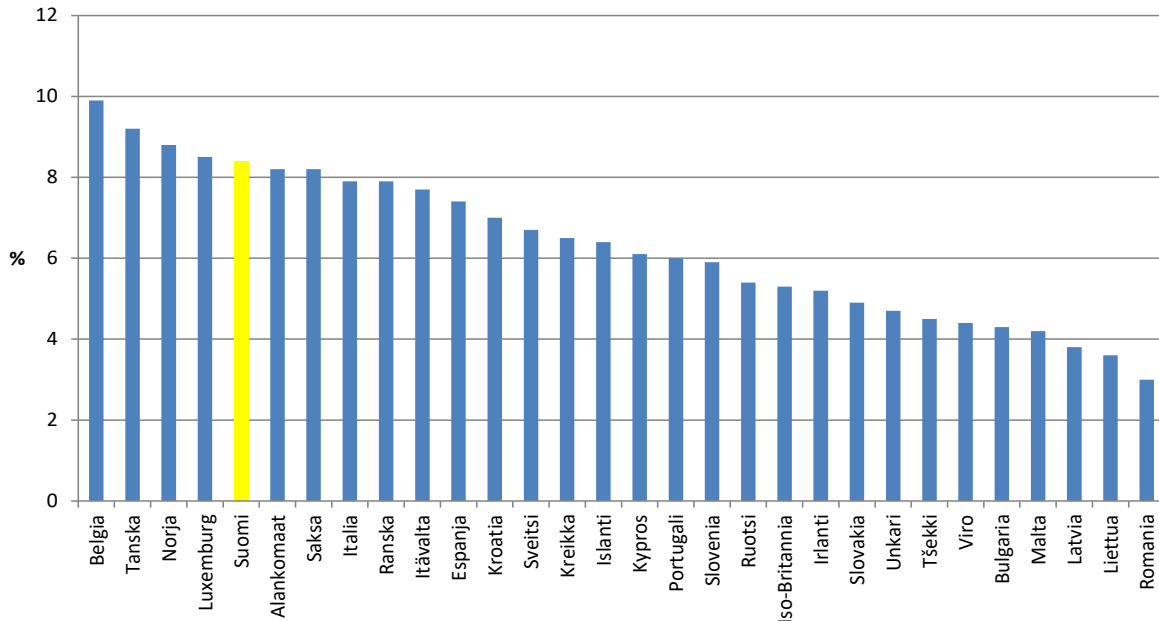
### 3.2.1 Kattavuus

Aloitamme empiiriset analyysit tarkastelemalla rahaetuuksista (cash benefits) muodostuvien menojen (pl. vanhuuseläkeläisille tarkoitetut etuudet) suuruutta suhteessa bruttokansantuotteeseen Euroopan maissa vuonna 2015 (Kuvio1). Lukuihin vaikuttaa sosiaaliturvaetuuksien tason ja kattavuuden lisäksi bruttokansantuotteen suuruus. Kuvioista voidaan päätellä, että muiden kuin vanhuuseläkeikäisille tarkoitettujen sosiaalietuuksien suhde bruttokansantuotteeseen vaihtelee runsaasti Euroopan maiden välillä. Rahaetuuksien suhde bruttokansantuotteeseen on pienin useassa Itä-Euroopan maassa (Romania, Liettua, Latvia, Bulgaria, Viro, Unkari ja Tšekki) sekä Maltalla. Näissä maissa suhde on hieman alle tai yli 4 prosenttia. Romaniassa rahaetuuksien suhde bruttokansantuotteeseen on kaikista pienin. Suomi kuuluu maiden joukkoon, jossa rahaetuuksien suhde bruttokansantuotteeseen on kaikista suurin. Tällaiseksi maiksi voidaan laskea kuuluvan myös Belgia, Tanska, Norja, Luxemburg, Alankomaat ja Saksa. Näissä maissa työikäisille tarkoitetut

<sup>7</sup> OECD:n Social Benefit Recipients Database (SOCR) -tietokannassa on tilastotietoa muun muassa etuuksia saavien määrästä. Tietokantaan ei ole kuitenkaan yhdenmukaistettu eri maita koskevia lukuja, joten lukuja on vaikea vertailla keskenään.

<sup>8</sup> Vuonna 2016 Suomessa muiden Pohjoismaiden tapaan kunnat tekivät perustoimeentulotukea koskevat tukipäätökset ja hoitivat sen hallinnoinnin. Tarkastelussa on seuraavat etuudet kunkin maan osalta: toimeentulotuki (Suomi), kontanthjælp (Tanska), ekonomiskt bistånd (Ruotsi), fjárhagsaðstoð (Islanti) ja sosialhjelp (Norja).

rahaetuudet ovat yli 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Belgiassa suhde on lähes 10 prosenttia. Kun tarkastellaan kaikkia sosiaaliturvaan liittyviä julkisia menoja (ml. etuudet, palvelut, hallintokulut), jotka eivät ole tarkoitettu vain vanhuuseläkeikäisille<sup>9</sup>, suhteessa bruttokansantuotteeseen, Suomea suurempi suhdeluku on Iso-Britanniassa, Norjassa, Ranskassa, Sveitsissä Belgiassa, Ruotsissa, Islannissa ja Italiassa (ks. liitekuvio 1).

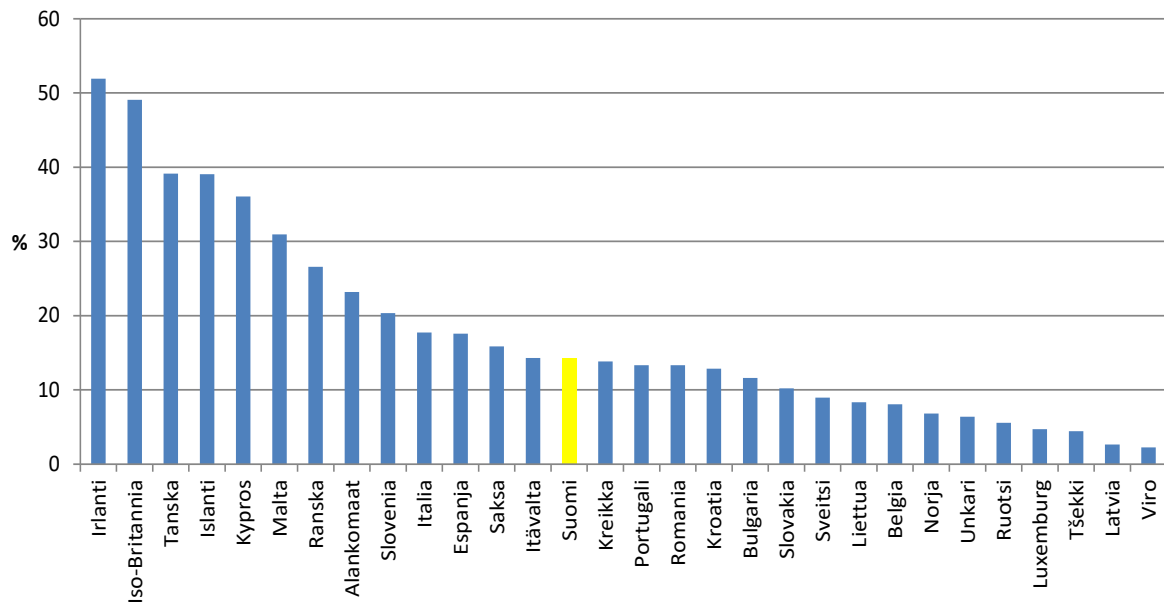


**Kuvio 1. Rahaetusmenojen (pl. vanhuuseläkeikäisille tarkoitettut) suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 2015, % (lähde: Eurostat, ESSPROS-tietokanta, omat laskelmat)**

Kuvio 2 havainnollistaa tarveharkintaisiin rahaetuksiin kohdistuneiden julkisten menojen osuuden kaikista rahaetuksiin kohdistuneista menoista vuonna 2015. Luvuissa ei ole huomioitu vanhuuseläkeikäisille tarkoitettuja rahaetuksia. Liitekuviossa 2 on esitetty tarveharkintaisiin etuuksiin kohdistuvien menojen suhde bruttokansantuotteeseen. Vaikka tiedot tarveharkintaisista rahaetuksista eivät suoraan kerro vähimmäisturvasta, auttavat luvut hahmottamaan sosiaaliturvajärjestelmän painopisteitä kussakin maassa. Suomi on eurooppalaista keskitasoa käyttäen noin 14 % kaikista työikäisten rahaetuksiin suunnatuista varoista tarveharkintaisiin etuuksiin. Useimmissa maissa osuus on 10 ja 20 prosentin välillä. Näin ollen muutamaa maata lukuun ottamatta voidaan sanoa, että suuri osa kaikista etuusmenoista muodostuu etuuksista, joiden saamisen edellytyksenä eivät ole pienet tulot. Pohjoismaiden välillä havaitaan suuria eroja. Islannissa ja Tanskassa huomattavan suuri osuus rahaetuksista on riippuvaisia henkilön tuloista ja omaisuudesta. Kaikista suurin osuus on Irlannissa ja Iso-Britanniassa.

On syytä huomioda, että edellä esitetty tarkastelu ei suoraan kerro siitä, kuinka suuri osuus etuusmenoista kohdistuu pienituloisille. Esimerkiksi vuonna 2013 lähes 70 % toimeentulotuen kokonaismäärästä kohdistui kotitalouksille pienituloisimmassa viidenneksessä (Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä, 2015, 105). Samaisena vuonna Suomi oli eurooppalaisten OECD-maiden kärjessä sen suhteen, kuinka paljon sosiaaliturvaetuksista kohdistui pienituloisimmalle viidennekselle työikäisten keskuudessa (OECD 2016, ks. liitekuvio 3).

<sup>9</sup> Sosiaaliturvamenoissa on kuitenkin mukana vanhuuseläkeikäisille kohdistuneita terveystalvumenonja (ks. Eurostat, 2016).



**Kuvio 2. Tarveharkintaisten rahaetuksien osuus kaikista rahaetusmenoista (pl. vanhuuseläkeläisille tarkoitetut) vuonna 2015, % (lähde: Eurostat, ESSPROS-tietokanta, omat laskelmat)**

Kun kuvion 2 havainnot yhdistetään kuvion 1 tulosten kanssa, voidaan todeta, että Irlannissa ja Iso-Britanniassa rahaetuksien suhde bruttokansantuotteeseen on melko pieni ja työikäisten sosiaalietuuksien painotus tarveharkintaisiin etuuksiin merkittävä. Islannissa ja Kyproksella tarveharkintaisten etuuksien osuus on suuri, mutta rahaetuksien suhde bruttokansantuotteeseen on keskitasoa. Päinvastainen tilanne on esimerkiksi Belgiassa, Norjassa ja Luxemburgissa, joissa rahaetuksien suhde bruttokansantuotteeseen on suuri, mutta tarveharkintaisiksi määriteltujen etuuksien osuus on pieni. Sen sijaan Tanskassa sekä rahaetusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen että tarveharkintaisten etuuksien osuus kaikista etuuksista ovat korkealla tasolla. Suomessa työikäisten rahaetusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen on melko suuri, mutta Suomi on keskitasoa sen suhteen, kuinka suuri osuus kaikista työikäisten rahaetuuksiin liittyvistä julkisista menoista muodostuu etuuksista, jotka ovat ehdollisia henkilön tai kotitalouden tuloista tai omaisuudesta. Nämä havainnot ovat yhdenmukaisia sen suhteen, että Pohjoismaat usein määritellään hyvinvointivaltioiksi, joiden sosiaaliturvajärjestelmä on pääpiirteiltään universaali (esim. Kautto, 2010). Sosiaaliturvaan ovat oikeutettuja kaikki Suomessa asuvat. Lisäksi viimeaikaiset tutkimukset ovat havainnollistaneet, kuinka universaalit järjestelmät mahdollistavat myös merkittäviä pienituloisille etuuksia kohdentavia elementtejä (esim. Kenworthy 2011; Van Lanckner & Van Mechelen, 2015; Marx ym. 2016). Tanska erityisesti erottuu tässä suhteessa (kuvio 1 ja 2), mutta tutkimukset ovatkin havainneet, että Tanskassa tarveharkintaisten etuuksien rooli on kasvanut huomattavasti 1990-luvun puolesta välistä lähtien (esim. Kenworthy, 2011).

### 3.2.2 Vähimmäisturvan taso

Edellä esitetyt luvut eivät kerro suoranaisesti vähimmäisturvasta tai siitä, mikä on vähimmäisturvaetuuksien taso tai mihin etuudet kotitalouksilla riittävät. Seuraavaksi tarkastelemme käytettävissä olevien tulojen määrää kotitalouksissa, joiden työikäiset henkilöt eivät työskennelleet eivätkä olleet oikeutettuja ansiosidonnaisiin etuuksiin tai työttömyysetuuksiin eri Euroopan maissa vuonna 2017 (kuvio 3–6). Tarkastelu perustuu esimerkkikotitalouslaskelmiin. Kuvioissa käytettävissä olevat tulot esitetään ennen ja jälkeen asumiskustannusten. Merkittävä osa vähimmäisturvasta eri maissa on asumiskustannusten kattamista joko

asumistuen tai toimeentulotuen kautta. Käytettävissä olevat tulot esitetään laskennallisessa valuuttayksikössä (PPS, purchasing power standard), jossa eurot on muutettu ostovoimapariteeteilla kuvaamaan etuuksien todellista ostovoimaa (ks. Eurostat 2019a). Tulot esitetään siten, että eri maiden hintataso on suhteutettu Suomen hintatasoon. Täten Suomen lukuja voi tulkita sellaisenaan euroissa.

Kuviot osoittavat, että Euroopan maiden välillä on runsaasti vaihtelua vähimmäisturvan tason suhteen. Asumiskustannusten (oletuksena 20 % keskimääräisestä bruttopalkasta) huomioimisen jälkeen erot Euroopan maiden välillä jossain määrin kaventuvat. Kaiken kaikkiaan Suomi sijoittuu maiden joukkoon, jossa vähimmäisturvan taso on keskimääräistä korkeampi. Joskin Suomen sijoituksessa on jonkin verran eroa riippuen siitä, mitä esimerkkikotitaloutta tarkastellaan. Yksinasuvien vähimmäisturvaetuuksien tason osalta Suomen sijoitus on korkeampi kuin lapsiperheitä tarkasteltaessa. Suomi erottuu siten, että asumiskustannukset eivät suhteellisesti laske käytettävissä olevia tuloja yhtä paljon kuin muissa tarkastelun maissa keskimäärin (tarkat luvut saatavissa kirjoittajilta). Erityisesti tämä korostuu niitä kotitalouksia tarkasteltaessa, joissa on vain yksi aikuinen. Osittain tämä voi johtua laskelmissa tehdyistä valinnoista. Koska asumiskustannukset on oletettu kaikille esimerkkikotitalouslaskelmille yhtä suuriksi, on asumiskustannusten suhde käytettävissä oleviin tuloihin kaikista suurin yksin asuvilla. Lisäksi on havaittu, että vuokratason määrittely suhteessa palkkatasoon (20 %) voi yliarvioida vähimmäisturvan tason maissa, joissa asumiskustannuksia korvataan täysimääräisesti tai lähes täysimääräisesti (Van Mechelen, 2009). Tämä voi vaikuttaa kuvaan esimerkiksi Suomen vähimmäisturvan tasosta (ks. Van Mechelen, 2009).<sup>10</sup>

Kaikkia maita vertailtaessa on syytä huomioida, että esimerkiksi Itä- ja Etelä-Euroopan maissa vähimmäisturvan taso on hyvin matala. Esimerkiksi Liettuassa ei ole lainkaan etuutta henkilölle, joka ei ole työmarkkinoiden käytössä. Sen sijaan henkilö on kuitenkin velvollinen maksamaan pakollista terveystakuutusmaksua. Tästä syystä henkilöt tulot voivat laskennallisesti olla jopa negatiiviset (ks. kuviot 3 ja 5) (Gasior & Recchia, 2018). Tuloksista havaitaan, että kaikkein matalimman vähimmäisturvan maissa etuudet eivät riitä oletuksena oleviin asumiskustannuksiin (kuviot 3–6).

Seuraavaksi keskitytään vuorollaan kuhunkin esimerkkikotitalouteen (yksin asuva, yksinhuoltaja, kahden aikuisen kotitalous ja kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalous). Liitekuviossa 4 on havainnollistettu keskiarvot neljän esimerkkikotitalouden käytettävissä olevista tuloista kussakin maassa. Keskimääräisten tulojen perusteella tarkasteltuna Suomen sijoitus on viides ennen asumiskustannusten huomioimista ja neljäs niiden huomioimisen jälkeen (liitekuvio 4).

Vain Luxemburgissa ja Saksassa on tasoltaan laskennallisesti korkeampi vähimmäisturvan taso yksin asuvalla kuin Suomessa (kuvio 3). Kuitenkin tasoltaan lähimpänä Suomea ovat Alankomaat, Itävalta, Ruotsi ja Tanska. Korkeamman vähimmäisturvan maista etenkin Alankomaissa, Belgiassa, Iso-Britanniassa ja Luxemburgissa asumiskustannusten huomioiminen laskee kotitaloudelle käteen jääviä tuloja huomattavasti yksinasuvilla. Suomessa asumiskustannusten huomioiminen laskee käytettävissä olevia tuloja suhteellisesti vähiten Euroopan unionin maista.

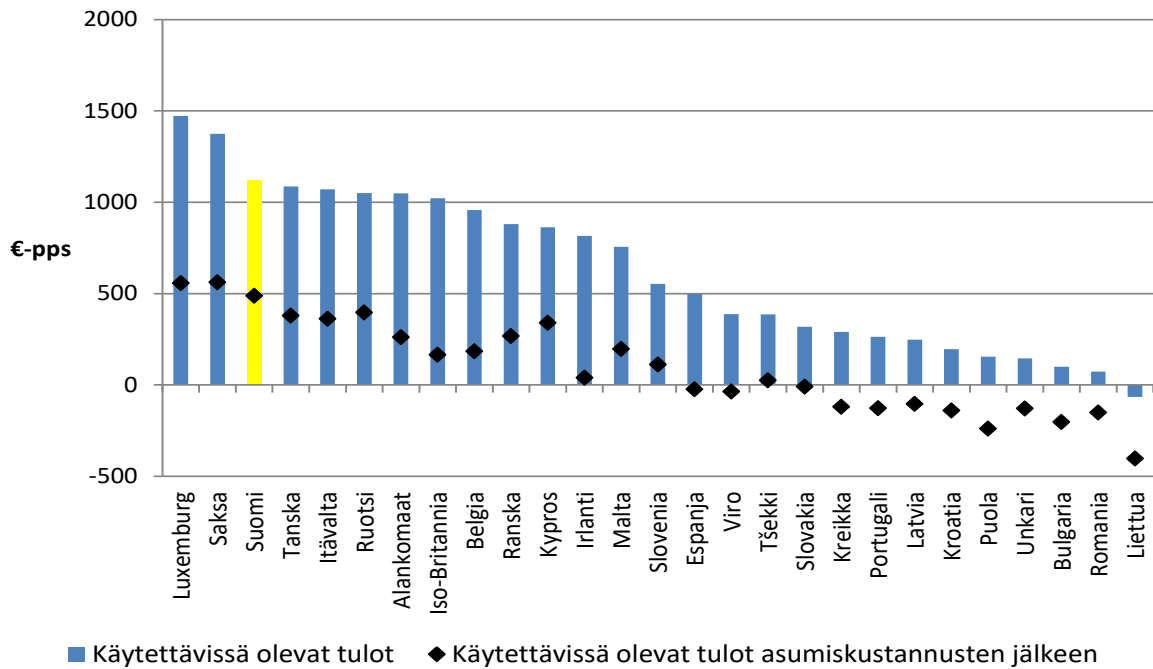
Yksinhuoltajakotitalouksien osalta käytettävissä olevat tulot ennen asumiskustannuksia ovat Suomessa viidenneksi suurimmat (kuvio 4). Korkein vähimmäisturvan taso on jälleen Luxemburgissa ja Saksassa. Tasoltaan vähimmäisturva on yksinhuoltajilla jotakuinkin samalla tasolla Suomen kanssa Alankomaissa, Belgiassa, Iso-Britanniassa, Itävallassa ja Tanskassa. Näistä maista Itävallassa, Suomessa ja Tanskassa asumiskustannusten huomioiminen ei laske käytettävissä olevia tuloja yhtä paljon kuin Alankomaissa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa.

Kahden aikuisen kotitalouden osalta korkein vähimmäisturvan taso on Luxemburgissa, Saksassa ja Tanskassa (kuvio 5). Alankomaat ja Suomi ovat näiden maiden takana neljäntenä ja viidentenä, mutta ero edellä mainittuihin maihin on suuri. Myös Itävalta on tasoltaan lähellä Alankomaita ja Suomea. Jälleen

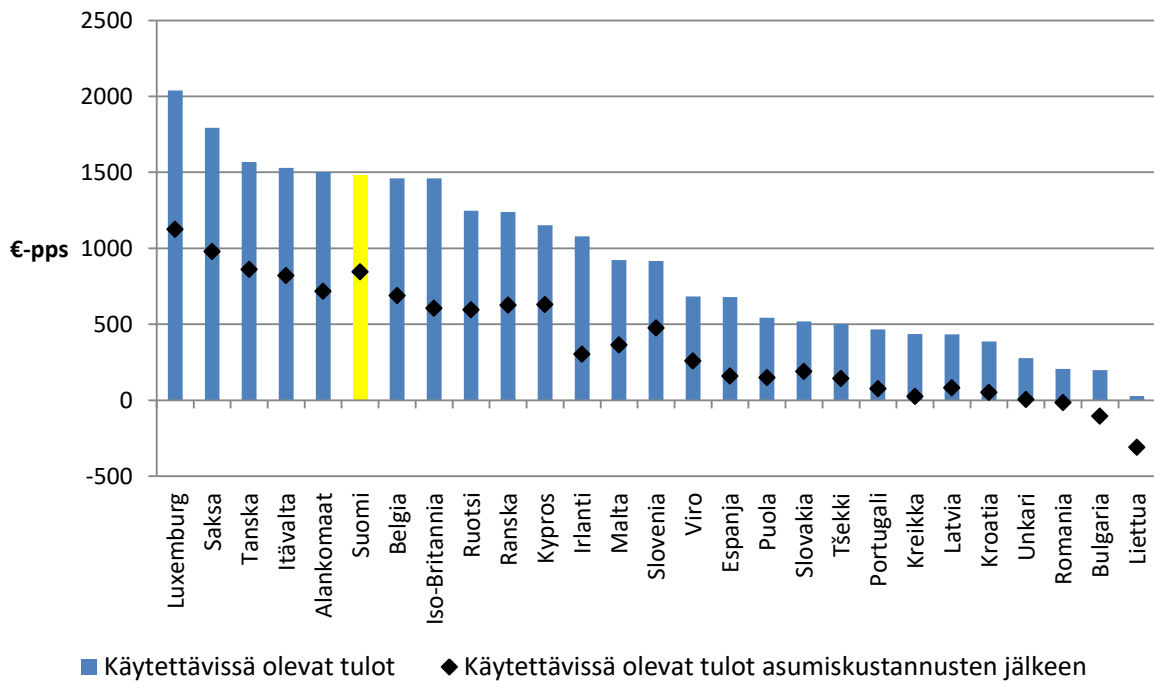
<sup>10</sup> Valittua vuokratasoa (20 % maan bruttopalkasta) on mahdollista kritisoida myös siitä, että vähimmäisturva saavien kotitalouksien voidaan olettaa käyttävän asumiseen vähemmän rahaa kuin väestö keskimäärin (Van Mechelen & Marchal, 2013).

asumiskustannusten huomioiminen laskee käytettävissä olevia tuloja suhteellisesti katsottuna vähemmän Suomessa kuin suurimmassa osassa muita maita.

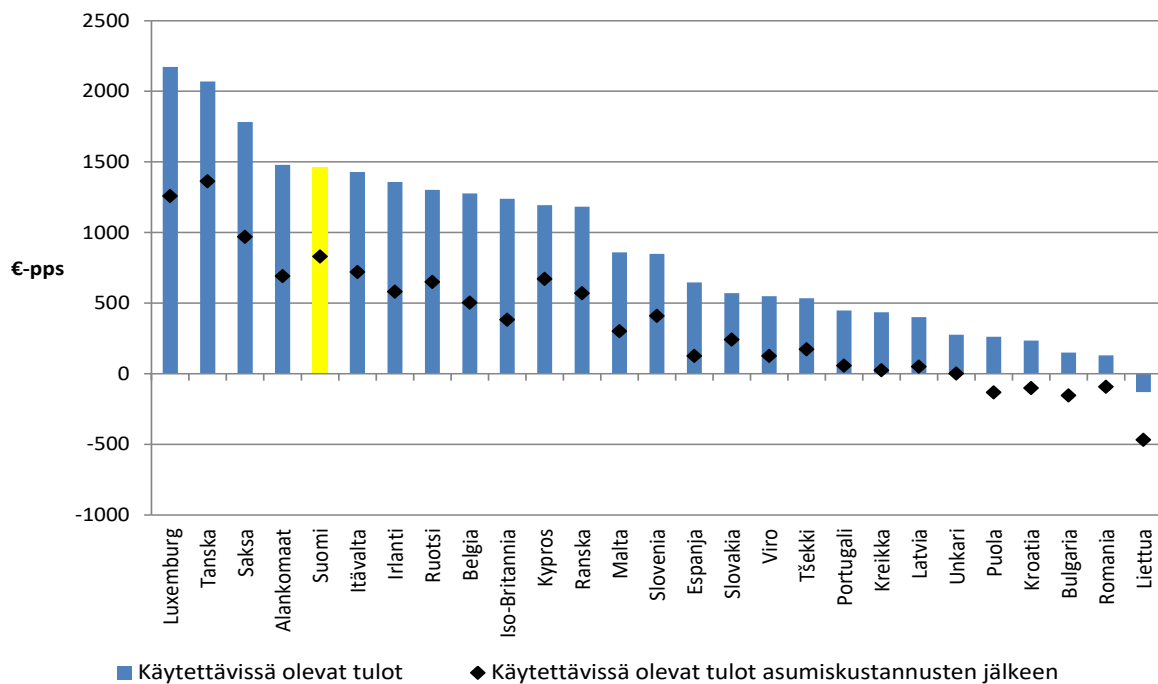
Vähimmäisturvan taso kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalouksissa (kuvio 6) on Suomessa viidenneksi korkein Luxemburgin, Tanskan, Saksan ja Itävallan jälkeen. Iso-Britannia on Suomesta seuraava, mutta Iso-Britanniaa lukuun ottamatta erot vähimmäisturvan tasossa Suomesta sekä ylöspäin että alaspäin ovat melko suuria. Edellä tarkasteltuihin esimerkkikotitalouksiin verrattuna kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalouksien osalta voidaan havaita ero liittyen asumiskustannusten vaikutuksiin. Useassa maassa asumiskustannusten huomioiminen laskee käytettävissä olevia tuloja suhteellisesti vähemmän tai saman verran kuin Suomessa.



**Kuvio 3. Vähimmäisturvaetuksien varassa olevan yksin asuvan käytettävissä olevat tulot, €-pps-yksiköinä (lähde: EUROMOD-mikrosimulointimalli, omat laskelmat)**

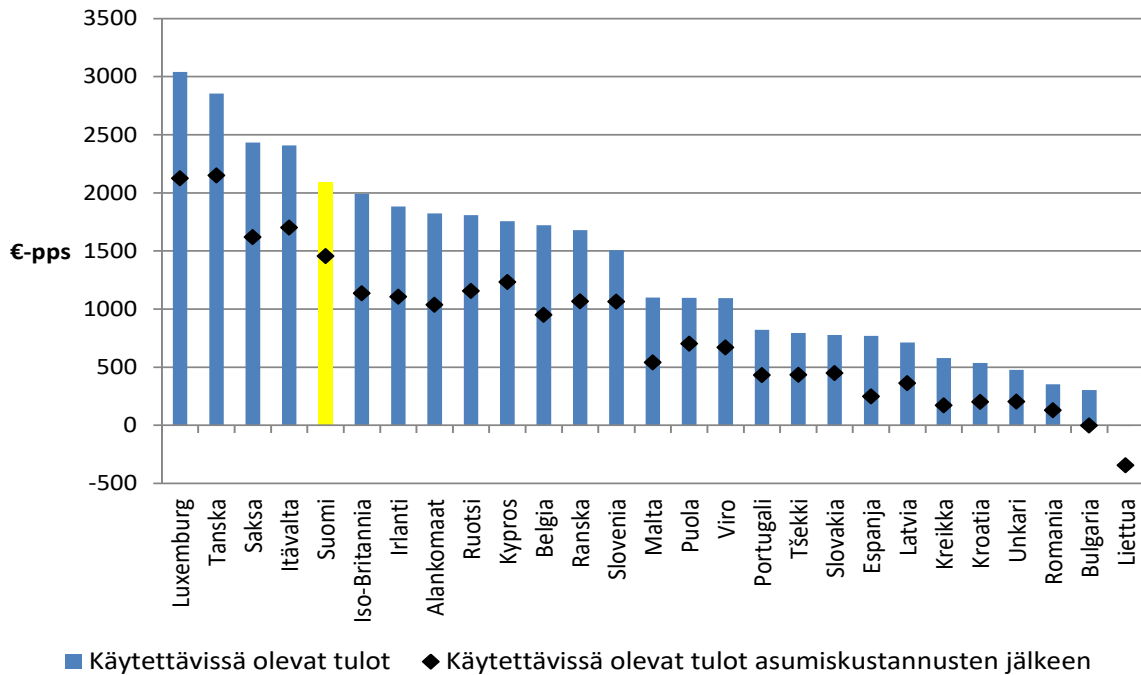


**Kuvio 4. Vähimmäisturvaetuksien varassa olevan yksinhuoltajan käytettävissä olevat tulot, €-pps-yksiköinä (lähde: EUROMOD-mikrosimulointimalli, omat laskelmat)**



**Kuvio 5. Vähimmäisturvaetuksien varassa olevan kahden aikuisen kotitalouden käytettävissä olevat tulot, €-pps-yksiköinä (lähde: EUROMOD-mikrosimulointimalli, omat laskelmat)**





**Kuvio 6. Vähimmäisturvaetuuksien varassa olevan kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalouden käytettävissä olevat tulot, €-pps-yksiköinä (lähde: EUROMOD-mikrosimulointimalli, omat laskelmat)**

Seuraavaksi tarkastelemme, millainen on vähimmäisturvaetuuksien laskennallinen taso suhteessa keskimääräiseen bruttopalkkaan ja suhteelliseen köyhyysrajaan Euroopan maissa. Tämä tarkastelu havainnollistaa sitä, mihin vähimmäisturva riittää eri Euroopan maissa.<sup>11</sup> Kuviossa 7 kuvataan tilannetta vuonna 2017. Eri kotitalouksien käytettävissä olevien suhde keskipalkkaan ja köyhyysrajaan esitetään neljän kotitalouden suhdelukujen keskiarvona (ks. vastaavasta tarkastelutavasta esim. Wang & Van Vliet, 2016).

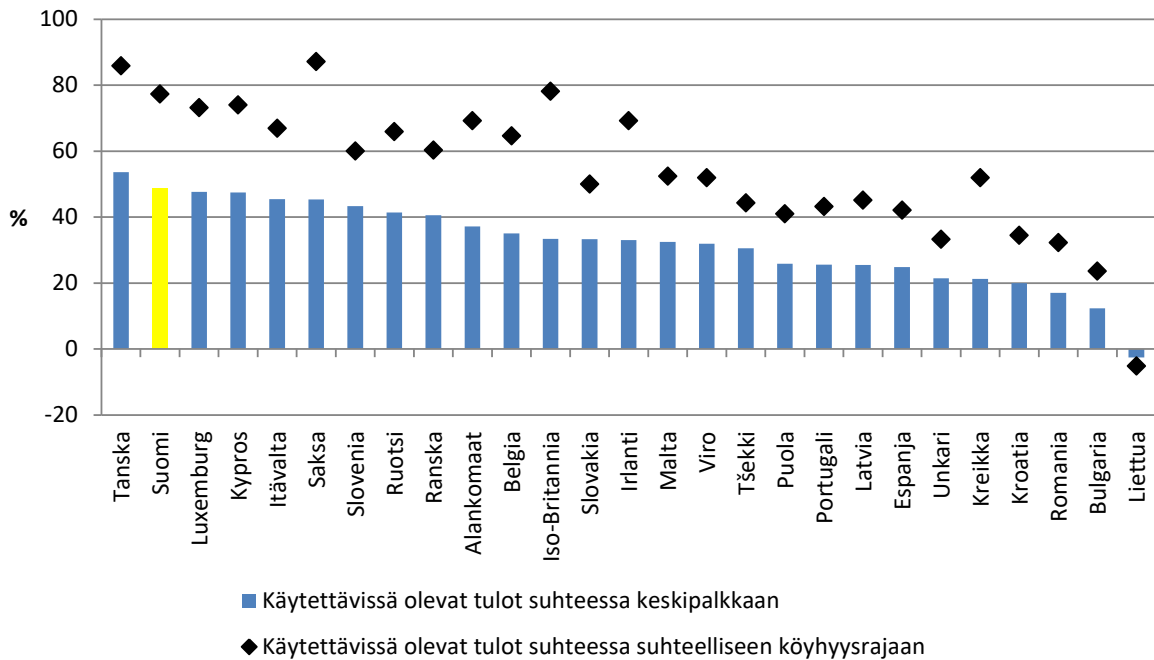
Kaiken kaikkiaan havainnot Euroopan maiden välisistä eroista ovat hyvin samankaltaisia kuin edellisessä tarkastelussa koskien vähimmäisturvan ostovoimakorjattua tasoa. Erot myös maiden vähimmäisturvan suhteellisessa tasossa ovat suuria, mutta kuitenkin pienempiä kuin ostovoimakorjattuja euromääräisiä tasoja vertailtaessa. Korkean vähimmäisturvan maissa on lähtökohtaisesti korkeammat keskipalkat ja suhteellinen köyhyysraja, ja päinvastoin. Suomessa vähimmäisturvan laskennallinen taso esimerkkikotitalouksilla suhteessa keskimääräiseen bruttopalkkaan on laskennallisesti Euroopan toiseksi korkein, noin 49 prosenttia. Suhde on korkein Tanskassa. Lähimpänä Suomen tasoa ovat Luxemburg, Kypros, Itävalta ja Saksa. Taso on matalin Etelä- ja Itä-Euroopan maissa. Joskin bruttopalkkaan suhteutettuna Kyproksella ja Sloveniassa vähimmäisturvan taso on melko korkea.

Vähimmäisturva ei riitä nostamaan kotitalouksia yli suhteellisen köyhyysrajan Euroopan maissa. Tulos on samansuuntainen aikaisempien havaintojen kanssa (esim. Nelson, 2010; Nelson, 2011; Van Mechelen & Marchal, 2013). Saksassa ja Tanskassa vähimmäisturva on lähimpänä köyhyysrajaa (reilu 85 prosenttia köyhyysrajasta). Iso-Britannia ja Suomi ovat seuraavina (tulot reilu 75 prosenttia köyhyysrajasta). Käytettävissä olevat tulot jäävät kauimmaksi (alle 40 prosenttia köyhyysrajasta) suhteellisesta köyhyysrajasta Liettuassa, Bulgariassa, Romaniassa, Unkarissa ja Kroatiaassa.

Kahden eri mittarin käyttäminen tuo monipuolisemman kuvan vähimmäisturvan riittävyydestä kuin vain yhteen mittariin perustuva tarkastelu. Vaikka Suomen suhteellinen asema on varsin samanlainen riippumat-

<sup>11</sup> Riittävyyttä olisi mahdollista tarkastella vertailemalla käytettävissä olevia tuloja viitebudjetteihin, jotka kertovat, mitä vaaditaan kohtuullisen minimin mukaiseen elintasoon (ks. esim. Mukkila ym. 2017; Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, 2019). Kaikista Euroopan unionin maista ei ole kuitenkaan saatavilla vertailukelpoisia viitebudjetteja.

ta käytetystä mittarista, on maiden välillä havaittavissa eroja. Esimerkiksi Saksa erottuu erityisen korkealla vähimmäisturvan tasolla nimenomaan verrattaessa etuusia suhteellisen köyhyysrajaan. Belgiassa ja Iso-Britanniassa vähimmäisturva on lähes samalla tasolla suhteutettuna keskipalkkaan, mutta verrattaessa suhteelliseen köyhyysrajaan vähimmäisturva on Iso-Britanniassa riittävydeltään huomattavasti korkeammalla tasolla. Myös Irlannin ja Kreikan sijoitus on selvästi parempi vertailtaessa tuloja suhteelliseen köyhyysrajaan. Sen sijaan etenkin Slovenian, Itävallan, Puolan ja Ranskan osalta vähimmäisturvan taso näyttää korkeammalta vertailtaessa bruttopalkkaan.



\* Luvut ovat neljän eri esimerkkikotitalouden suhdelukujen keskiarvoja.

\*\* Maat ovat suuruusjärjestyksessä keskipalkkaan suhteutettujen käytettävissä olevien tulojen mukaan.

**Kuvio 7. Vähimmäisturvaetuuksien varassa olevien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot suhteessa keskimääräiseen bruttopalkkaan ja suhteelliseen köyhyysrajaan, % (lähde: EUROMOD, omat laskelmat)**

### 3.2.3 Viimesijaista vähimmäisturvaetuutta saavien määrä Pohjoismaissa

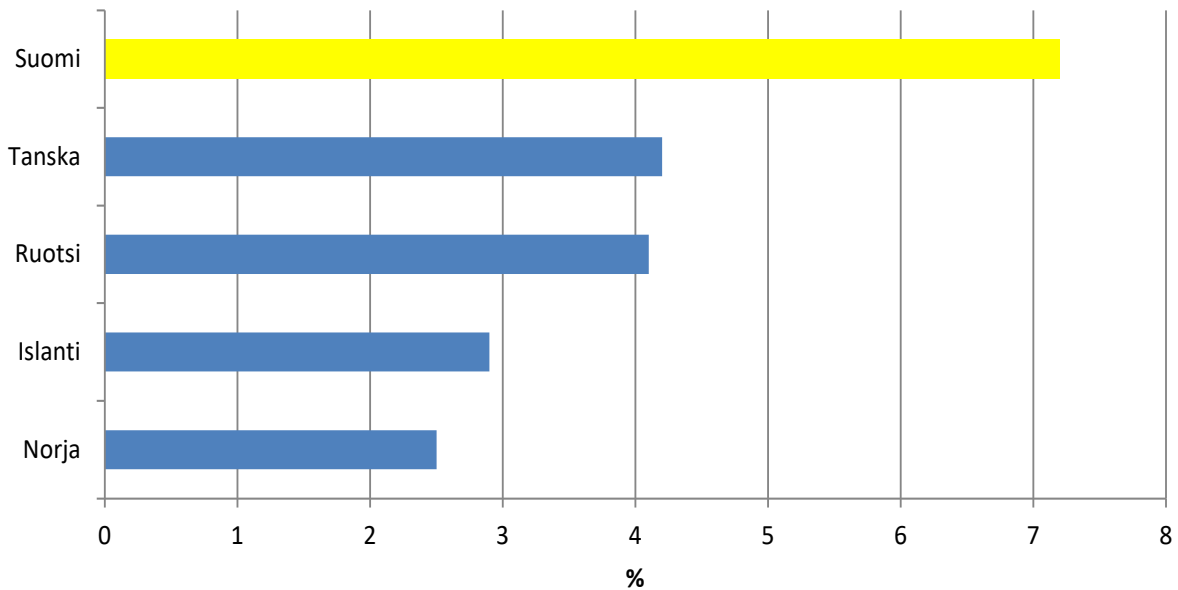
Edellä olleet tarkastelut ovat havainnollistaneet sitä, kuinka paljon eri maat käyttävät rahaa etuuksiin, ja mikä on vähimmäisturvan taso eri maissa. Tätä kuvaa täydentää tieto siitä, kuinka moni saa eri maissa vähimmäisturvaetuuksia. Kuvio 5 havainnollistaa, kuinka suuri osuus Pohjoismaiden väestöstä sai viime-sijaista tarveharkintaista vähimmäisturvaetuutta vuonna 2016.

Suomessa viimesijaisen etuuden saaminen on tyypillisempää kuin muissa Pohjoismaissa (kuvio 5). Suomessa hieman yli 7 prosenttia väestöstä asui vuonna 2016 kotitaloudessa, joka sai toimeentulotukea. Tanskassa (kontanthjælp) ja Ruotsissa (ekonomiskt bistånd) osuus oli hieman yli 4 prosenttia. Matalin osuus oli Islannissa (fjárhagsaðstoð) ja Norjassa (sosialhjelp), jossa osuus oli alle kolme prosenttia.<sup>12</sup> Suomen korkeampaa osuutta selittää muun muassa se, että Suomessa on korkeampi työttömyysaste kuin muis-

<sup>12</sup> Norjan ja Tanskan viimesijaista etuutta saaneiden väestöosuus on laskettu jakamalla vuoden 2016 etuutta saaneiden määrä vuosien 2015 ja 2016 viimeisten päivien väestömäärien keskiarvolla.

sa Pohjoismaissa (Eurostat, 2019c). Toisaalta on myös havaittu, että Suomessa toimeentulotuki toimii muuta Pohjoismaita tyypillisemmin etuutena, joka paikkaa muiden työttömyysetuuksien matalaa tasoa (Kuivalainen & Nelson, 2012). Kaiken kaikkiaan Suomessa toimeentulotuesta suhteellisen suuri osa on asumiskustannusten korvausta (Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä, 2015). Toimeentulotuen Kela-siirron myötä 8,5 prosenttia Suomen väestöstä sai toimeentulotukea vuonna 2017 (Tanhua & Kiuru, 2019). Täten on todennäköistä, että Suomen ero muihin Pohjoismaihin on kasvanut entisestään.

On syytä huomioida, että yleisesti ottaen vähimmäisturvajärjestelmien yksittäisten osatekijöiden vertailminen on hankalaa. Kunkin osatekijän rooli ja merkitys on riippuvainen muista osatekijöistä.



**Kuvio 8. Viimesijaista tarveharkintaista etuutta saaneiden väestöosuus Pohjoismaissa vuonna 2016, % (lähde: kunkin maan tilastoviranomaiset)**

## 4. Lopuksi

Tässä työpaperissa on vertailtu vähimmäisturvaetuuksia saavien kotitalouksien toimeentuloturvan järjestämissuotoja ja tasoa Euroopan maissa. Tarkastelu on kohdistunut viimesijaisiin vähimmäisturvaetuuksiin, jotka Suomessa käytännössä tarkoittavat toimeentulotukea ja asumistukea. Usein vähimmäisturvan erottaminen varsinaisesta sosiaaliturvasta on vaikeaa ja keinotekoista, sillä vähimmäisturva usein täydentää muuta sosiaaliturvaa.

Euroopan maiden välillä on suuria eroja niin vähimmäisturvan rakenteessa, kattavuudessa kuin tasossakin. Suomen vähimmäisturvan rakenne sisältää useista maista poikkeavia piirteitä. Suomessa kansallisesti keskitetty toimeentulotuki on poikkeuksellisen vahvasti oikeuksiin perustuva. Suomessa toimeentulotukea saa huomattavasti suurempi osa väestöstä verrattuna muihin Pohjoismaihin. Suomi on Euroopan maiden joukossa, jossa rahaetuksien suhde bruttokansantuotteeseen on suuri. Suomi on lähellä eurooppalaista keskitasoa sen suhteen, kuinka suuri osuus kaikista työikäisten rahaetuksiin kohdistuvista julkisista menoista kohdistuu tarveharkintaisiin etuuksiin. Lisäksi on havaintoja, että Suomi on Euroopan kärkipäätä siinä, kuinka moni kaikista pienituloisimmista saa sosiaaliturvaetuuksia (esim. Maquet ym. 2016) ja, kuinka suuri osuus etuuksista kohdistuu pienituloisille (OECD, 2016).

Jos viitekehyksenä pidetään koko Euroopan unionia, niin Suomen vähimmäisturva näyttyy melko korkeana. Kaiken kaikkiaan vähimmäisturvan taso on Suomessa ostovoimaltaan lähellä länsieurooppalaisten maiden keskimääräistä tasoa. Lähimpänä Suomea ovat tasoltaan Alankomaat ja Itävalta. Yhden aikuisen kotitalouksien osalta myös Tanskassa vähimmäisturva on lähellä samaa tasoa Suomen kanssa, mutta Suomi jää kahden aikuisen kotitalouksien osalta jälkeen Tanskasta. Ostovoimaltaan vähimmäisturva on korkeimmalla tasolla Luxemburgissa ja Saksassa. Luxemburg ja Saksa on kuitenkin mahdollista kategorisoida maiksi, joissa ehdot vähimmäisturvan saamiselle ovat yleisesti ottaen tiukat (ks. Frazer & Marlier, 2016). Suomen tapaan Saksan luvut voivat olla herkkiä asumiskustannuksia koskeville oletuksille.

Suomi sijoittuu hyvin myös, kun vähimmäisturvan tasoa verrataan keskimääräiseen bruttopalkkaan tai suhteelliseen köyhyysrajaan. Vähimmäisturvan taso eri esimerkkikotitalouksilla suhteessa keskipalkkaan on keskimäärin toiseksi korkein tarkastelluista maista (noin 49 % bruttopalkasta): ainoastaan Tanskassa osuus on korkeampi. Köyhyysrajaan verrattuna Suomen edellä ovat Saksa, Tanska ja Iso-Britannia: Suomessa vähimmäisturvalla olevien esimerkkikotitalouksien tulot olivat keskimäärin 77 % suhteellisesta köyhyysrajasta. Aiemmin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on tarkastellut yksittäisiä Suomen vähimmäismääräisiä perusturvaetuuksia ilman toimeentulotukea ja suhteessa 50 % mediaanista köyhyysrajaan. Tämän vuoksi komitean arvio eroaa tässä esitetyistä luvuista.

Esimerkkiperhelaskelmia tulee yleistää varoen koskemaan väestöä laajemmin. Vähimmäisturvan osalta on huomioitava, että vähimmäisturvaetudet ovat yleensä Euroopan maissa hyvin vahvasti tarveharkintaisia ja oikeus niihin voi olla tapauskohtaista. Esimerkkilaskelmissa on oletettu, että kotitalous hakee ja saa kaikkia etuuksia, joihin se on laskennallisesti oikeutettu. Esimerkkikotitalouslaskelmissa ei oteta huomioon maiden välisiä eroja esimerkiksi etuuksien vastikkeellisuudessa tai kestossa. Lisäksi on mahdollista, että tehdyt esimerkkikotitalouslaskelmat ovat herkkiä tehdyille valinnoille ja oletuksille. Esimerkiksi valittu vuokrataso voi vaikuttaa tuloksiin. Valittu tapa (20 % bruttopalkasta kullakin esimerkkikotitaloudella) ei huomioi maiden välisiä eroja esimerkiksi asuntomarkkinoissa. Lisäksi maan sisäiset alueelliset erot asumisen kalleudessa eivät tule huomioiduksi. On todennäköistä, että vähimmäisturva saavat kotitaloudet asuvat halvemmin kuin väestö keskimäärin. Valitulla asumiskustannustasolla vähimmäisturvan taso voi näyttytyä erityisen korkealta maissa, joissa asumiskustannuksia korvataan (lähes) täysimääräisesti, kuten Suomessa. Laskelmat vähimmäisturvan tasosta tuleekin nähdä suunta-antavina arvioina.

Kaiken kaikkiaan Suomen vähimmäisturva näyttyy muihin Euroopan maihin verrattuna tasoltaan ja kattavuudeltaan hyvänä, sekä poikkeuksellisen vahvasti oikeuksiin perustuvana. On myös toisaalta syytä huomioida, että Suomessa toimeentulotuki usein paikkaa ensisijaisten etuuksien tasoa ja toimeentulotuesta merkittävä osuus on asumiskustannusten korvausta. Lisäksi toimeentulotuen Kela-siirron myötä suomalainen vähimmäisturvajärjestelmän rakenne sisältää poikkeuksellisia piirteitä eurooppalaisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

## Lähteet

- European Komissio (2013) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevat sosiaaliset investoinnit, mukaan luettuna Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpano vuosina 2014–2020. COM(2013) 83 final. 20.2.2013.
- European Committee of Social Rights (2015) Decision on the Merits on Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012. Adoption 9 September 2014. Notification 10 October 2014. Publication 11 February 2015.
- European Committee of Social Rights (2017) Decision on the Merits on Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 108/2014. Adoption 8 December 2016. Notification 4 January 2017. Publication 5 May 2017.
- Eurostat (2016) European system of integrated social protection statistics — ESSPROS MANUAL AND USER GUIDELINES. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2019a) Purchasing power parities (PPPs), price level indices and real expenditures for ESA 2010 aggregates. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc\\_ppp\\_ind&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=en) [luettu 21.3.2019]
- Eurostat (2019b) At-risk-of-poverty threshold - EU-SILC survey. <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi014&plugin=1> [luettu 21.3.2019]
- Eurostat (2019c) Unemployment rate - annual data. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsun20&plugin=1> [luettu 21.3.2019]
- Eurostat (2019d) HICP (2015 = 100) - annual data (average index and rate of change). [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc\\_hicp\\_aind&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hicp_aind&lang=en) [luettu 21.3.2019]
- Frazer, Hugh & Marlier, Eric (2016) Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Hufkens, Tine & Leventi, Chrysa & Rastrigina, Olga & Manios, Kostas & Van Mechelen, Natascha & Verbist, Gerlinde & Sutherland, Holly, & Goedemé, Tim (2016) HHoT: a new flexible Hypothetical Household Tool for tax-benefit simulations in EUROMOD (Deliverable 22.2). Leuven, FP7 InGRID project.
- Immervoll, Herwig (2009) Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges. IZA discussion paper 4627. Bonn: IZA.
- Jauhiainen, Signe & Sihvonen, Ella & Räsänen, Tapio & Veilahti, Antti & Mikkola, Hennamari (2019) Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155.
- Kangas, Olli & Kalliomaa-Puha, Laura (2018) Country Profile. Brussels: European Commission.
- Kautto, Mikko (2010) The Nordic countries. Teoksessa Castles, Francis G. & Leibfried, Stephan & Lewis, Jane & Obinger, Herbert & Pierson, Christopher (toim.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenworthy, Lane (2011) *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuivalainen, Susan (2007) Malliperhemetodin käyttö ja anti kansainvälisissä vertailuissa, turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja C:18/2007, Turku.
- Kuivalainen, Susan & Nelson, Kenneth (2012) Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. Teoksessa Kvist, Jon & Fritzell, Johan & Hvinden, Bjørn & Kangas Olli (toim.), *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol: Policy Press, 69–88.
- Kuivalainen, Susan (toim.) (2013) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportteja 9/2013. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Maquet, Isabelle & Maestri, Virginia & Thévenot, Céline (2016) The coverage rate of income support measures in the EU: measurement and challenges. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Working Paper, 2/2016.
- Marchal, Sarah & Siöland, Linus & Goedemé, Tim (2018) Methodological working paper: Using HHoT to generate institutional minimum income protection indicators. CSB Working Paper No. 18.20. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Matsaganis, Manos & Ozdemir, Erhan & Ward, Terry (2014) The coverage rate of social benefits. Social Situation Observatory. Income Distribution and Living Conditions Research note 9/2013.
- Marx, Ive & Salanauskaite, Lina & Verbist Gerlinde (2016) For the poor, but not only the poor: On optimal pro-poorness in redistributive policies. *Social Forces*, 95(1), 1–24.
- Mukkila, Susanna & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2016): Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017. Suomen sosiaalinen tila 4/2017. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Nelson, Kenneth (2010) Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies, *International Journal of Social Welfare*, 19, 367–378.
- Nelson, Kenneth (2011) Social assistance and EU poverty thresholds 1990–2008. Are European welfare systems providing just and fair protection against low income? *European Sociological Review*, 29(2), 386–401.
- OECD (2016) "Social Expenditure Update 2016: Social spending stays at historically high levels in many countries".
- Palola, Elina (2014) Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. *Talous & Yhteiskunta*, 2/2014, 36–41.

- Penttilä, Reetta & Hiilamo, Heikki (2017) Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(4), 404–416.
- Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä (2015) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Työpaperi 1/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sutherland, Holly & Figari, Francesco (2013) EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4–26.
- Tanhua, Hannele & Kiuru, Sirkka (2017) Toimeentulotuki 2016. Tilastoraportti 46/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Tanhua, Hannele & Kiuru, Sirkka (2019) Toimeentulotuki 2017. Tilastoraportti 1/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Van Lancker, Wim & Van Mechelen, Natascha (2015) Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries, *Social Science Research*, 50, 60–75.
- Van Mechelen, Natascha (2009). *Barriers to Adequate Social Safety Nets*. Antwerp: University of Antwerp.
- Van Mechelen, Natascha & Marchal, Sarah (2013). Struggle for life: social assistance benefits, 1992–2009. Teoksessa Marx, Ive & Nelson, Kenneth (toim.) *Minimum Income Protection in Flux. Work and Welfare in Europe*. Palgrave Macmillan, Houndmills, s. 28–53.
- Wang, Jinxian & Van Vliet, Olaf (2016) Social assistance and minimum income benefits: Benefit levels, replacement rates and policies across 26 OECD countries, 1990–2009, *European Journal of Social Security*, 18(4), 333–355.

## Liitteet

### Liite. Esimerkkilaskelmien oletukset

Esimerkkikotitalouksien aikuisten iäksi on määritelty 40-vuotiaiksi. He eivät työskentele eikä heillä ei ole lainkaan työhistoriaa. He eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaisiin tai työttömyysetuuksiin. 'Inactive' on kategorian nimi EUROMOD:n esimerkkikotitalouslaskelmatyökalussa. Yksinhuoltajan lapsi on määritelty 4-vuotiaaksi ja kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitaloudessa lapset ovat 4- ja 10-vuotiaat.

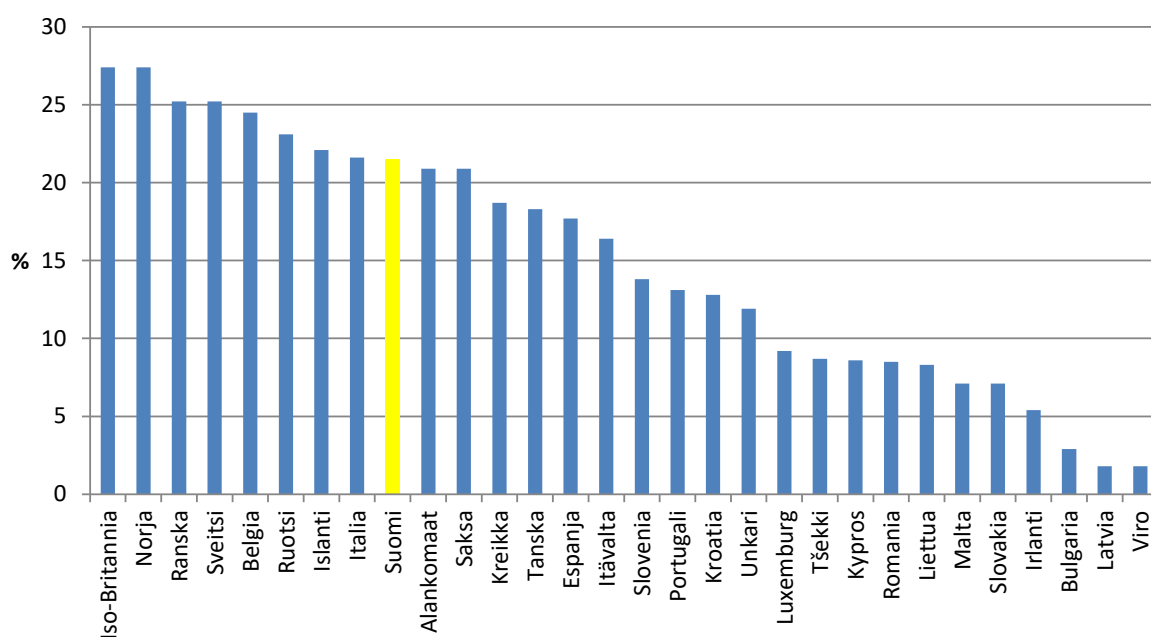
Kaikkien kotitalouksien vuokraksi on määritelty sama taso: 20 % maan keskimääräisestä bruttopalkasta. Tieto keskimääräisestä bruttopalkasta on EUROMOD-mikrosimulointimallin esimerkkikotitalouslaskelmatyökalusta. Keskimääräinen palkkataso on alun perin laskettu EU-SILC aineiston avulla. Laskelmissa on käytetty aineistossa olevia tietoja täyttää työviikkoa tekevien työntekijöiden palkoista. Tämä valinta johtuu siitä syystä, että vuokria on vaikea vertailla sekä maiden välillä että maiden sisällä. Valittu vuokrataso on ollut käytössä aikaisemmassa julkaisussa koskien ensimmäisiä lukuja EUROMOD:n esimerkkilaskelmia hyödyntäen (ks. Gasior & Recchia, 2018). Tiedot palkoista ovat vuodelta 2015 ja ne on EUROMOD:ssa korotettu vuoden 2017 tasoon maakohtaisia korotuskertoimia käyttäen.

Lisäksi seuraavat maakohtaiset oletukset ovat käytössä. Esimerkkiperheiden oletetaan asuvan Ile de Francea Ranskassa, Centralnyssa Puolassa, itäisessä Englannissa Iso-Britanniassa, Madridissa Espanjassa, Riikassa Latviassa ja Wienissä Itävallassa. Espanjassa, Kreikassa, Kroatiaassa, Latviassa, Liettuassa ja Romaniassa kotitalouden on oletettu asuvan tiheästi asutulla seudulla. Vuokra-asunnon suuruus on 70,8 m<sup>2</sup> Virossa, 90 m<sup>2</sup> Kreikassa ja 65 m<sup>2</sup> Puolassa. Myös nämä valinnat olivat käytössä ensimmäisissä EUROMOD:n esimerkkiperhelaskelmista julkaistuissa luvuissa (ks. Gasior & Recchia, 2018).

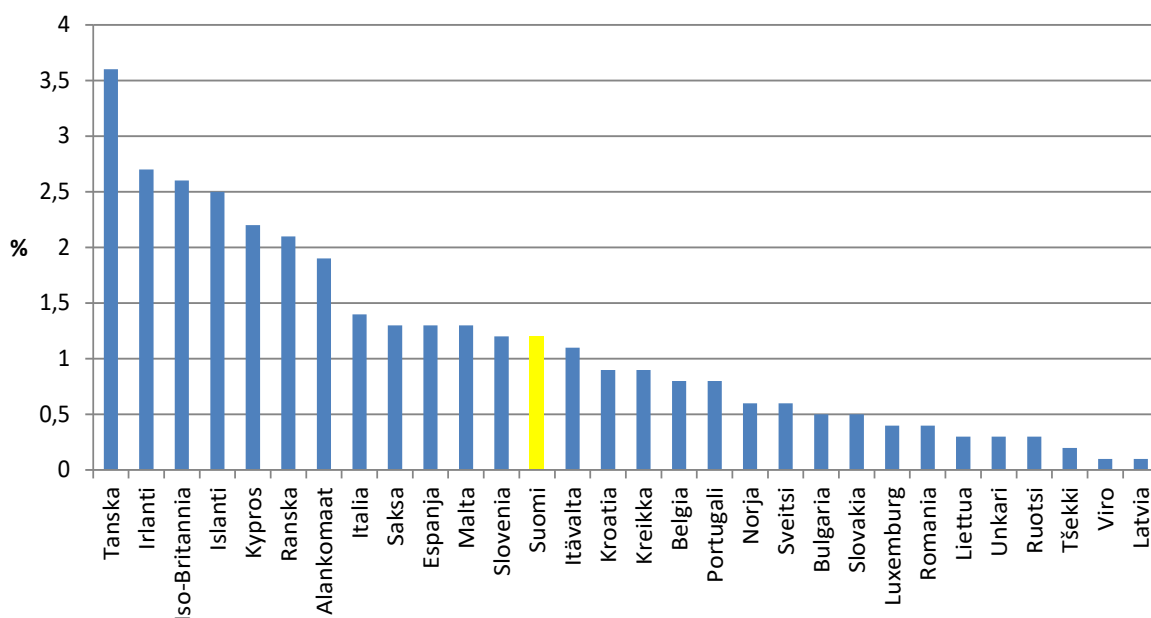
Espanjan, Irlannin ja Puolan osalta on simuloitu vähimmäisturvaetuuksia, joita ei automaattisesti simuloita aineistopohjaisissa (EU-SILC) EUROMOD:lla toteutetuissa tarkasteluissa. Lisätietoa eri maiden etuus- ja verotuslainsäädännöstä mikrosimulointimallissa löytyy EUROMOD:n maaraporteista.

Kaikkien maiden osalta mukana laskelmissa ei ole välttämättä mukana kaikkia mahdollisia etuuksia siitä syystä, ettei niitä ole mahdollista simuloida. Italian osalta ei ole lainkaan mahdollista simuloida alueellisesti hallinnoituja vähimmäisturvaetuuksia. EUROMOD:ssa on joitain puutteita etenkin asumisen tukien simulointiin liittyen (esimerkiksi Irlanti) (Hufkens ym. 2016; Marchal ym. 2018).

Suhteellinen tuloköyhyysraja pohjautuu Eurostatin julkaisemiin tilastotietoihin, jotka on laskettu EU-SILC-aineiston pohjalta (Eurostat 2019b). Käytetyt luvut on kerätty vuonna 2017 ja täten tulotiedot viittaavat vuoteen 2016. Köyhyysrajat on korotettu vastaamaan vuoden 2017 tasoa kuluttajahintaindeksin avulla (Eurostat 2019d). Poikkeus on Iso-Britannia, jonka osalta EU-SILC-aineiston tulotiedot viittaavat vuoteen 2017.

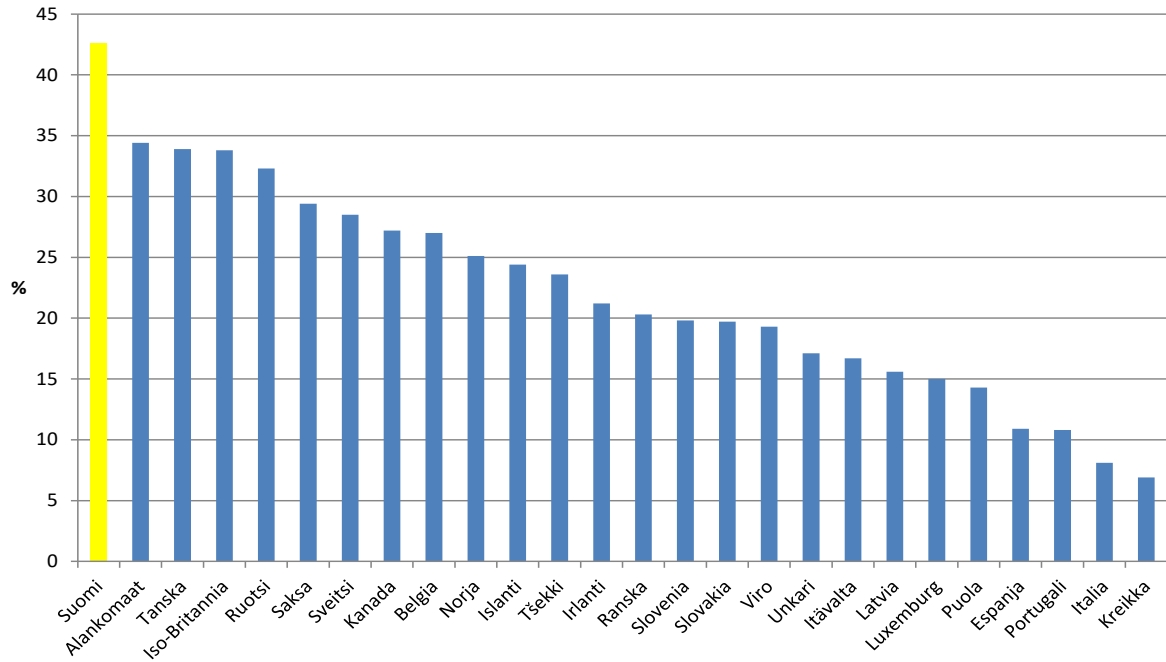


Liitekuvio 1. Kaikki sosiaaliturvamenot (pl. vanhuuseläkeläisille tarkoitetut) suhteessa bruttokansantuotteeseen Euroopan maissa vuonna 2015, % (lähde: Eurostat, ESSPROS-tietokanta, omat laskelmat)

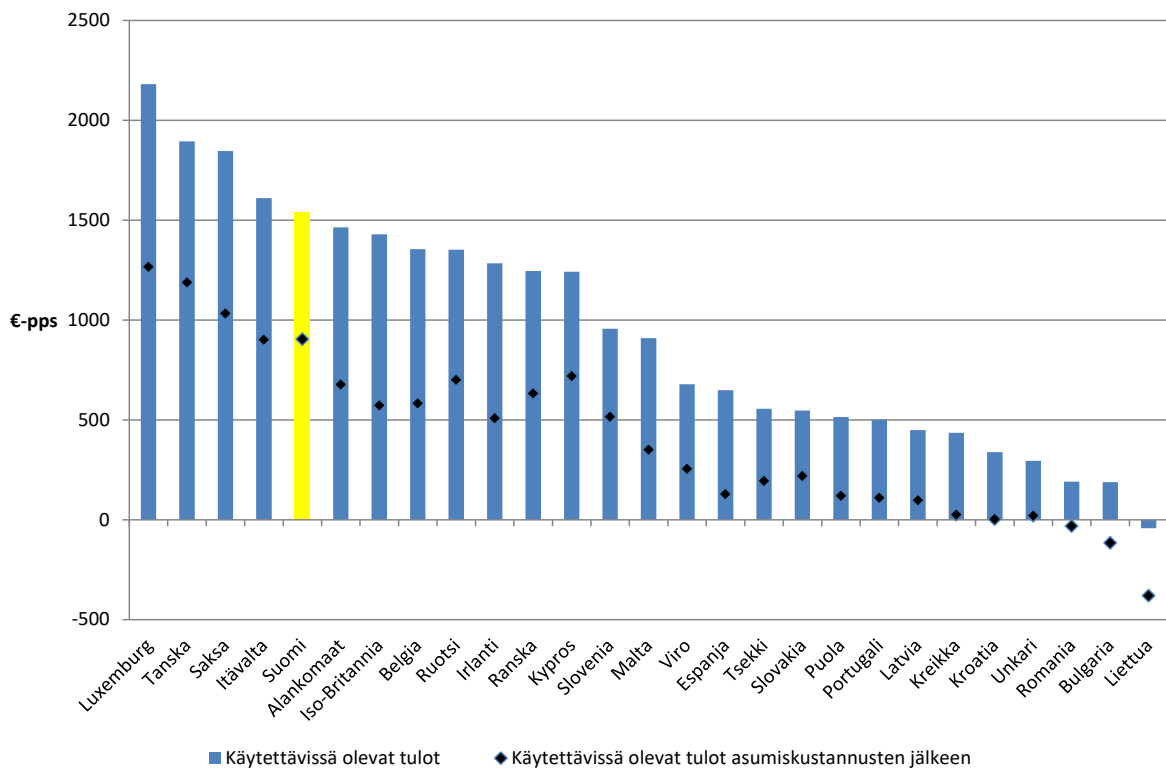


Liitekuvio 2. Tarveharkintaisiin rahaetuksiin kohdistuvien (pl. vanhuuseläkeläisille tarkoitetut) menojen suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 2015, % (lähde: Eurostat, ESSPROS-tietokanta, omat laskelmat)





**Liitekuvio 3. Pienituloisimmalle viidennekselle kohdistuneiden rahaetuuksien osuus kaikista rahaetuuksista (työkäinen väestö), % (lähde: OECD, 2016)**



**Liitekuvio 4. Keskimääräiset käytettävissä olevat tulot vähimmäisturvaetuuksien varassa olevilla neljällä esimerkkikotitaloudella, €-pps-yksiköinä (lähde: EUROMOD-mikrosimulointimalli, omat laskelmat)**