



Suomi

Vähimmäistoimeentulo- järjestelmät

Kansallista toimintapolitiikkaa koskeva selvitys

Sampo Ruoppila
Sara Lamminmäki
Net Effect Oy

*Vastuuvapauslauseke: Tämä raportti edustaa tekijöidensä
näkemyksiä, jotka eivät välttämättä ole samoja kuin Euroopan
komission tai jäsenvaltioiden kannat. Raportin alkukieli on englantia.*

Huhtikuu 2009



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Sisällys

1.	Tiivistelmä	3
2.	Suomen vähimmäistoimeentulojärjestelmien koko kuva	4
2.1	Yleiskatsaus Suomen sosiaaliturvajärjestelmään ja toimeentulotukeen vähimmäistoimeentulojärjestelmänä.....	4
2.2	Toimeentulotuen kelpoisuusehdot	7
2.3	Toimeentulotuen myöntämisedellytykset	8
2.4	Toimeentulotuen sääntely Suomessa.....	11
2.5	Katsaus sosiaalimenoihin ja toimeentulotuen saajiin Suomessa	12
3.	Arvio vähimmäistoimeentulojärjestelmien kattavuudesta, käytöstä, riittävydestä ja tehokkuudesta	16
3.1	Yleiset kehitysnäkymät vuodesta 1991.....	16
3.2	Arviot	21
3.3	Muita kehityssuuntauksia (Suomen sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen).....	22
4.	Vähimmäistoimeentuloturvajärjestelmien ja aktiivista osallistamista koskevan strategian kahden muun pilarin väliset yhteydet	24
4.1.	Vähimmäistulon saajien tukeminen työllisyyden ja koulutusohjelmien osalta	24
4.2.	Tuki vähimmäistoimeentulojärjestelmille laadukkaiden palvelujen tarjonnan osalta ...	25

1. Tiivistelmä

Suomalaisessa järjestelmässä toimeentulotuki on vähimmäistoimeentuloturvan viimesijainen muoto. Kunnat maksavat tarveharkintaista toimeentulotukea, jos henkilön tai perheen tulot ovat riittämättömät päivittäisen elämän kuluihin. Perustoimeentulotuen kustannukset katetaan yhtä suurilla kunnan ja valtion rahoitusosuuksilla. Toimeentulotukea maksetaan kotitalouksille muiden etuuksien ja tulonsiirtojen lisäksi, minkä vuoksi tässä raportissa on selvitetty myös sen yhteyksiä muihin sosiaalisiin perusteisiin maksettaviin lisiin. Tuoreimmat tilastotiedot ovat vuodelta 2007, jolloin toimeentulotukea maksettiin keskimäärin 104 000 kotitaloudelle kuussa. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrä on laskenut 1990-luvun puolestavälistä lähtien vuonna 2008 alkaneeseen talouskriisiin asti.

Suomalainen sosiaalipolitiikka tulonsiirtoineen on kokenut rakennemuutoksen 1990-luvun alkuvuosista lähtien, jolloin Suomessa vallitsi voimakas lama. Länsi-Euroopan maiden tapaan painopiste on siirtynyt yleisistä toimista tarveharkintaan, mikä on korostanut yksilön omaa vastuuta. Vuonna 1994 alkanut jatkuva talouskasvu on hyödyttänyt valtaosaa suomalaisista. Eniten ovat hyötäneet huomattavia pääomatuloja saaneet henkilöt, mutta myös palkkojen kehitys on ollut myönteistä. Tästä huolimatta myös tuloerot ovat kasvaneet tuntuvasti tuloasteikon kummassakin ääripäässä tapahtuneiden muutosten vuoksi. Pienituloisten kotitalouksien asema on heikentynyt sekä suhteellisesti että absoluuttisesti mitattuna 1990-luvun alusta. Aluksi syynä olivat sosiaaliturvan leikkaukset ja sittemmin tulonsiirtojen vaatimaton kehitys ansiotuloihin verrattuna. Tämän seurauksena etuudet ovat ajan myötä vähitellen pienentyneet. Se on herättänyt huolta etujen riittävydestä. Toinen ongelma on byrokratiasta johtuva toimeentulotuen alikäyttö. Siksi tämä etuus ei saavuta köyhimpiäkään kotitalouksia kovin hyvin. Toimeentulotuki ehkäisee köyhyyttä silti varsin tehokkaasti.

Aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka ovat jatkaneet yhdentymistään Suomessa kymmenen viime vuoden aikana. Vähimmäistoimeentulon piiriin kuuluvien ja muiden työttömien työmarkkinoille palaamista tuetaan erilaisilla työllisyys- ja koulutusohjelmilla, joista osaan sisältyy myös yksilöllistä palvelua.

2. Suomen vähimmäistoimeentulojärjestelmien koko kuva

2.1 Yleiskatsaus Suomen sosiaaliturvajärjestelmään ja toimeentulotukeen vähimmäistoimeentulojärjestelmänä

Tässä yleiskatsauksessa keskitytään toimeentulotukeen vähimmäistoimeentulon lähteenä Suomessa ja toimeentulotuen yhteyksiin muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Suppeassa yleiskuvauksessa esitellään myös Suomen sosiaaliturvajärjestelmää yleisesti. Tiedot on tiivistetty myös liitteessä 3 olevaan taulukkoon.

Suomen perustuslain mukaan

- jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon
- jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella
- julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä
- julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu
- julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä

Mistä suomalainen sosiaaliturva muodostuu

Sosiaaliturvaan kuuluu asumiseen ja työskentelyyn perustuvia etuuksia. Kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat henkilöt ovat oikeutettuja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lisäksi he ovat oikeutettuja eläkkeeseen, sairausvakuutukseen sekä vanhempain- ja perhe-etuuksiin. Myös asumista tuetaan. Kansaneläkelaitos (KELA) hoitaa ja maksaa sosiaaliturvaan kuuluvia etuuksia. Työssä olevilla suomalaisilla on oikeus työttömyysturvaan ja työeläkkeeseen. Heidät on myös vakuutettu työtapaturmien ja ammattitautien varalle. Kansaneläke turvaa niiden eläkeläisten toimeentulon, jotka eivät saa muuta eläkettä. Viimesijaisena turvana on toimeentulotuki, jonka maksaminen on kuntien vastuulla.¹

Yleistä sosiaaliapua kutsutaan Suomessa toimeentulotueksi. Lisäksi on olemassa ehkäisevä toimeentulotuki, joka sisältää pitkäaikaista riippuvuutta ehkäiseviä avustuksia esimerkiksi kriisitilanteissa oleville perheille ja koulutusta ja kuntoutusta varten. Tämän etuuden tarkoitus on auttaa yksittäisissä tai kiireellisissä maksuissa. Maksaminen tapahtuu paikallisen sosiaalitoimiston virkailijoiden päätöksellä. Suomen täydentävästä etuusjärjestelmästä maksetaan tukea tavanomaisen toimeentulotuen ohella. Täydentävä tukijärjestelmä kattaa poikkeukselliset sairaanhoitokulut sekä hautauskulut ja muut välttämättömät menot.

¹ Kohti mahdollisuuksien sosiaaliturvaa Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Sosiaaliturvauudistus (SATA). Helsinki 2008. 7 s. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:3

Suomen työmarkkinatuki ja kotihoidontuki ovat osin tarveharkintaisia, mutta niitä ei ole erityisesti tarkoitettu köyhyyden torjuntaan eikä periaatteessa viimesijaisiksi etuuksiksi. Näitä etuuksia saavat voivat saada myös toimeentulotukea, jota maksetaan yleensä täydennykseksi. Asumistukimuotoja on kolme, ja niihin kuuluu erillisiä etuuksia eläkeläisille ja opiskelijoille. Yleinen asumistuki on varattu muille pienituloisille kotitalouksille, joiden varat ovat rajalliset. Yleinen asumistuki on 80 prosenttia vuokran ja niin sanotun perusomavastuun erotuksesta. Perusomavastuu riippuu ruokakunnan tyypistä ja asuinpaikkakunnasta ja kasvaa jotakuinkin suorassa suhteessa bruttotuloihin nähden. Vuokran yläraja riippuu asunnon koosta, asukkaiden lukumäärästä ja asunnon valmistumisvuodesta.²

Toimeentuloturva sosiaaliturvan osana

Toimeentulo- ja sosiaaliturvan keskeisenä tavoitteena on tukea haavoittuvimmassa asemassa olevia ihmisiä. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän yhtenä päämääränä on varmistaa, että asukkailla on riittävä perusturva kaikissa elämäntilanteissa. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu toimeentuloturvasta, jolla tarjotaan taloudellista tukea, sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Suomen lakisääteisen sosiaalivakuutuksen tarkoituksena on turvata kansalaisten toimeentulo erilaisissa elämäntilanteissa: lasten hankinnassa, vanhuusiässä, työkyvyttömyyden, sairauden tai työttömyyden kohdatessa tai perheen huoltajan kuolemasta johtuvissa taloudellisissa menetyksissä. Sosiaalivakuutuksen toimeentuloturvaan sisältyy sairausvakuutus, työttömyysvakuutus, tapaturmavakuutus ja eläkevakuutus.

Sosiaalivakuutuksen edut jaetaan Suomessa kahteen luokkaan. ansiosidonnaisiin etuuksiin ja vähimmäisetuuksiin. Toimeentuloturva on viimesijainen etuus henkilöille ja perheille, joilla ei ole muuta toimeentuloa.

Tuet ja etuudet

Suomen sosiaaliturvajärjestelmään sisältyy eri muodoissa maksettavaa taloudellista tukea sekä etuuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan:

- **Lapset ja vanhemmuus**

Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahoilla korvataan lasten saamisesta ja kasvatuksesta johtuvia tulonmenetyksiä. Vanhemmat voivat käyttää kotihoidontukea tai yksityisen päivähoiton tukea vaihtoehtona kunnan päivähoitopalveluille. Sairasta tai vammaista lasta hoitaville vanhemmille maksetaan erityishoitotukea tai perushoitotukea.

Vastasyntyneiden lasten äideille maksetaan äitiysraha. Lapsilisiä maksetaan lapsille, kunnes he täyttävät 17 vuotta. Elatustukea maksetaan lapsille, jos toisella vanhemmista ei ole varaa maksaa elatusapua tai hän laiminlyö sen maksun.

- **Asevelvollisuus**

Sotilasavustusta maksetaan asevelvollisuutta tai siviilipalvelusta suorittaville henkilöille. Sen tarkoituksena on korvata palveluajan aiheuttamaa tulonmenetystä. Se voidaan maksaa asumistukena, opintolainan korkotukena, huolettavana oleville maksettavana perustukena, asumistukena ja erityistukena edunsaajan lasten elatuksesta.

² Kuivalainen, Susan 2004. A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Stakes Research Report 146. Helsinki.

Vuosien 1939–1945 sotien sotainvalideille ja rintamaveteraaneille maksetaan niin ikään erilaisia erityisetuksia.

- **Asuminen**

Pienituloiset taloudet voivat saada asumistukea tai eläkkeensaajien asumistukea vuokra, asumisoikeus- tai osaomistusasuntoon. Asumistukea maksetaan myös opintotuen asumislisänä ja sotilasavustuksen asumisavustuksena.

- **Työttömyys**

Työttömien työnhakijoiden etuuksiin kuuluvat peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Peruspäivärahaa maksetaan peruspäivärahana tai ansiopäivärahana. Työmarkkinatukea maksetaan työttömille työnhakijoille, jotka eivät täytä työssäoloehtoa tai jotka ovat saaneet peruspäivärahaa enimmäisajan. Ennen vuotta 1950 syntyneet pitkäaikaistyöttömät ovat oikeutettuja työttömyyseläkkeeseen, jota maksetaan ansiosidonnaisena eläkkeenä ja kansaneläkkeenä.

- **Sairaudet ja kuntoutus**

Kaikki Suomessa asuvat henkilöt kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin. Vakuutuksesta maksetaan sairauspäivärahaa, lääkekorvausta, hoidossa käynnin matkakuluja, yksityisen terveydenhoidon kustannuksia, yksityisen hammashoidon kustannuksia sekä korvauksia lääkärin määräämistä tutkimuksista ja hoidoista.

Työkyvyttömyyskorvausta maksetaan henkilöille, joilla on pitkäaikainen sairaus tai vamma, tarkoituksena auttaa heitä hankkimaan päivittäinen toimeentulonsa, työllistymään tai opiskelemaan. Kuntoutuksessa olevat voivat saada kuntoutusavustusta joko eläkelaitokselta tai Kansaneläkelaitokselta. Työtapaturmien ja ammattitautien hoitokustannukset ja tulonmenetykset korvataan työntekijöille ja maatalousyrittäjille päivärahan, työkyvyttömyyseläkkeen, vammaisetuuden, hautausavustuksen ja perhe-eläkkeen muodossa.

- **Eläkkeet**

Suomessa asuvat ihmiset on vakuutettu lakisääteisellä, ansiosidonnaisella työeläkkeellä tai kansaneläkkeellä, mikäli henkilöllä ei ole työeläkettä tai se on liian pieni. Vanhuuseläke koostuu työeläkkeestä ja kansaneläkeosasta. Työkyvyttömyyseläkkeellä korvataan pitkäaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttamia tulonmenetyksiä. Työttömyyseläkkeellä mahdollistetaan iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien siirtyminen eläkkeelle.

- **Rintamaveteraanit**

Rintamaveteraaneille maksetaan lisäetuksia kuntoutusta ja hammashoitoa varten.

- **Erikoisryhmät**

Suomen sosiaaliturvassa on erityisiä ammattiryhmiä koskevia erityisjärjestelyjä eläketurvan, tapaturmavakuutuksen ja muiden seikkojen osalta. Näitä erityisryhmiä ovat urheilijat, rittäjät, maatalousyrittäjät ja apurahansaajat.

- **Toimeentulotuki**

Toimeentulotuki on toimeentuloturvan viimesijainen muoto. Kunnat maksavat tarveharkintaista toimeentulotukea, jos henkilön tai perheen tulot ovat riittämättömät päivittäisen elämän kuluihin.

Toimeentulotukea maksetaan kolmessa muodossa:

- perustoimeentulotukena yleisiin kustannuksiin
- täydentävänä toimeentulotukena erityismenoihin, kuten päivähoitokustannuksiin, sekä
- ehkäisevänä toimeentulotukena.

▪ Sosiaalinen luototus

Kunnat myöntävät sosiaalisia luottoja hakijoille talouden hallintaan saattamiseen, velkakierteen katkaisemiseen, kodin hankintoihin, kuntoutumiseen tai työllistymisen edistämiseen, asumisen turvaamiseen tai erityisongelman ratkaisemiseen.³

Toimeentulotuki Suomessa

Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi taloudelliseksi turvaksi, jolla varmistetaan henkilön toimeentulo, kun hän ei tule toimeen omilla ansiollaan, yritystoiminnallaan tai muulla tulolla tai omaisuudella. Toimeentulotukea myönnetään kirjallisesta hakemuksesta. Koska jokainen on vastuussa toimeentulostaan omien kykyjensä mukaan, kaikki muut mahdolliset etuudet ja tulonlähteet otetaan huomioon ennen toimeentulotuen myöntämistä. Sosiaalityöntekijät ja sosiaaliavustajat auttavat löytämään ratkaisun toimeentulo-ongelmiin ja tarjoavat työttömälle asiakkaalle apua työnetsintään.

Toimeentulotuella määritellyt päämäärät

Toimeentulotuesta annetun lain (laki toimeentulotuesta 1412/1997) mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä (1 §). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman oppaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 1998, 2001 ja 2003) mukaan lähtökohtana on kuitenkin, että jokainen kantaa vastuun itsestään ja läheisistään omien valmiuksiensa mukaan ja toimeentuloturvan tarkoituksena on tukea tätä valmiutta. Toimeentulotuen tarkoituksena on myös tarjota mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. Päämääränä ei siis ole pelkästään vähimmäistoimeentulon takaaminen vaan kohtuullinen tulotaso, joka mahdollistaa ihmisarvoisen elämän. Erityisen ennalta ehkäisevän tuen tarkoituksena on edistää henkilön ja hänen perheensä itsenäistä selviämistä ja turvallisuutta.

Vuoden 2001 muutoksissa (laki ehkäisevästä toimeentulosta 923/2000) korostetaan entisestään ehkäisevää toimeentulotukea tarkoituksena ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta (13 §). Vuoden 1998 laissa ei muutettu toimeentulotuen tavoitteita, mutta uudistuksen tarkoituksena oli estää tuensaajien määrän kasvua valtion menojen rajoittamiseksi ja tuensaajien integroimiseksi työmarkkinoille.⁴

2.2 Toimeentulotuen kelpoisuusehdot

Kansalaisuus- ja asumisvaatimukset

Suomessa toimeentulotukea myönnetään kansalaisuudesta riippumatta. Turvapaikanhakijat ja pakolaiset ovat oikeutettuja toimeentulotukeen. Oleskellessaan pakolaiskeskuksessa pakolaiset ja turvapaikanhakijat saavat tavanomaista pienempää toimeentulotukea (valtioneuvoston päätös pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1607/1998).

³ Sosiaali- ja terveysministeriön Internet-sivusto <http://www.stm.fi/toimeentulo>

⁴ Kuivalainen, Susan 2004. A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Stakes Research Report 146. Helsinki.

Suomi on viime vuosikymmenen aikana siirtynyt järjestelmään, jossa turvapaikanhakijoiden toimeentulo on järjestetty erikseen pakolaisstatus- tai turvapaikkapäätöksen harkinta-ajaksi ja/tai ensimmäisten asuinvuosien ajaksi. Näiden ryhmien taloudellinen epävarmuus on muita ryhmiä huomattavasti suurempi – useimmissa tapauksissa koulutustaso on alempi ja työmarkkinastatus heikompi, eikä heillä useinkaan ole oikeutta vakuutusperustaiseen sosiaaliturvaan. Siksi valtiolta myöntää kunnille erityisiä varoja pakolaisten avustamiskustannuksiin näiden kolmena ensimmäisenä asuinvuotena maassa.

Vähimmäisikärajat

Vähimmäisikärajaksi ei aseteta vaatimuksia. Opiskelijat eivät yleensä ole oikeutettuja toimeentulotukeen, koska he voivat hakea opintolainoja ja opintorahaa ja koska heidän vanhemmillaan on elatusvelvollisuus. Vaikka vanhempien elatusvelvollisuus päättyykin lasten täyttäessä 18 vuotta, vanhempien mahdollisuudet tukea lastensa koulutusta huomioidaan siihen saakka, kun lapset täyttävät 21 vuotta. Pienempien etuuksien tarkoituksena on kannustaa nuoria omaksumaan aktiivinen rooli yhteiskunnassa. Alle 25-vuotiaille työttömyysrahan saajille on asetettu erityisehtoja. Vuosina 1996 ja 1997 alle 25-vuotiaiden nuorten työmarkkinatuen saamisen ehdoksi asetettiin osallistuminen aktiivintoitimenpiteisiin.

Kesto

Toimeentulotuen kesto ei ole rajoitettu, joten ihmisillä on oikeus siihen niin kauan kuin he täyttävät muut kelpoisuusehdot.

2.3 Toimeentulotuen myöntämisedellytykset

Tarveharkinta on hallinnollinen ja tekninen ratkaisu, jonka avulla etuudet kohdennetaan pienituloisiin talouksiin. Myöntämissäännöt määrittävät tuen määrän.

Etuuden määrä

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan toimeentulotuen perusosan suuruus on sidottu kansaneläkeindeksiin (9 §). Normaalit tukimäärät määritellään kansallisesti vuosittain, ja kuntien on noudatettava näitä määriä. Määrät ovat kaikissa kunnissa samat. Tarpeet, jotka toimeentulotuella katetaan, on määritelty yksityiskohtaisesti. Ne sisältävät päivittäiset elinkustannukset normaalimääräisinä – välttämättömät perustarpeet, joiden täyttämättä jääminen aiheuttaa vakavaa haittaa.

Asumiskustannukset otetaan erikseen huomioon toimeentuloturvassa. Toimeentulotuen saajilla on 7 prosentin omavastuu asumiskustannuksista. Muita tarpeita varten, esimerkiksi työmatkoihin ja terveydenhoitoon, myönnetään erityistukea todellisten kustannusten perusteella.

Edunsaajayksikkö ja resurssiyksikkö

Edunsaajayksikkö koostuu hakijasta, hänen puolisoistaan ja heidän elätettävinaan olevista lapsista. Resurssiyksikön sisällä tuki myönnetään yksilöllisesti, mutta varsinainen resurssiyksikkö on suurempi. Oikeus toimeentulotukeen ei ole yksilöllinen. Se on täydentävä oikeus ja riippuu mahdollisuudesta saada tukea perheen muilta jäseniltä. Oikeus toimeentulotukeen on olemassa vain silloin, kun resurssiyksikön kaikkien jäsenten kokonaistulot ovat riittämättömät ja jäävät määritellyä vähimmäistasoa pienemmiksi. Tulojen riittämättömyyttä arvioidaan tulo- ja omaisuusarvioinnissa. Yleensä oikeus tukeen syntyy, kun perheen käytettävissä olevat varat ovat huomioitavia menoja pienemmät. Resurssieja arvioimalla halutaan varmistaa, että etuudet maksetaan väestön köyhimmille ryhmille.

Omaisuuksia arvioidaan Suomessa varsin tiukasti (verrattuna muihin Euroopan maihin). Kaikki varat ja omaisuus otetaan huomioon lukuun ottamatta asuinkiinteistöä, henkilökohtaista irtaimistoa ja työhön tarvittavaa kalustoa. Pienet käteismäärät voidaan jättää huomiotta. Suomen lain mukaan osa tuloista voidaan jättää huomiotta, jos niiden voidaan katsoa olevan tarpeen perheen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi. Lisäksi ansiotuloista jätetään huomioimatta 20 prosenttia, enintään 150 euroa kuukaudessa kotitaloutta kohden. Tuloina ei oteta huomioon myöskään koulutus- ja kuntoutusetuuksia. Näin tuetaan asiakkaan omatoimisuutta.

Kaikkia sosiaaliturvaan kuuluvia etuuksia ei lueta tuloiksi, esimerkkinä äitiysavustus. Vuoden 1994 alusta lähtien lapsilisä on otettu huomioon täysimääräisenä, mutta toisaalta samaan aikaan käyttöön tuli lasten henkilökohtainen tukimäärä. Etuudet, jotka jätetään huomiotta, on tarkoitettu erityistarkoituksiin, eikä kyseisiä keskeisiä tarpeita kateta yleisellä tuella.

Työllistymiseen liittyvät ehdot

Oikeus toimeentuloturvaan ei periaatteessa ole enää ehdoton: työkykyisten ja työikäisten tuensaajien edellytetään täyttävän työllistymistä koskevat edellytykset saadakseen oikeuden tukeen. Suomessa toimeentulotuen saajat ovat olleet velvollisia rekisteröitymään työvoimatoimistoon tai hakemaan aktiivisesti työtä vuodesta 2001 (muihin Euroopan maihin verrattuna suhteellisen myöhään). Vuonna 2001 otettiin käyttöön niin ikään tukien ehdollisuus (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001). Kunnat vastaavat aktivointitoimien tarjoamisesta.⁵ (Aktivointitoimien valikoimasta lisää 4. luvussa)

Toimeentulon myöntämisperusteet vuonna 2009

Toimeentulotuen määrä lasketaan laskemalla yhteen hakijan tai perheen käytettävissä olevat tulot ja varat ja vähentämällä summasta ruokaan ja muihin perusmenoihin varattu summa (toimeentulotuen perusosa) ja muut tukeen oikeuttavat menot. Jos tulot ovat pienemmät kuin hyväksyttävät menot, hakijalla on oikeus saada toimeentulotukea. Toimeentulotuen perusosan suuruus vaihtelee perheen ja huollettavien lasten iän mukaan.⁶ Perusosaa on selvitetty myös kuviossa 1 (seuraavalla sivulla).

Perusosa kattaa seuraavat menot:

- ruoka
- vaatteet (osto, pesu ja korjaus)
- parturi- ja kampaamomaksut
- henkilökohtainen puhtaus
- ilman lääkärin määräystä apteekista hankitut lääkkeet ja pienet hoitotarvikemenot sekä lääkärin muuhun kuin sairauden hoitoon määräämät lääkkeet
- Julkisen liikenteen kulut (esimerkiksi Helsingin alueella)
- televisiolupa, sanomalehden tilaus ja puhelimen käyttö
- pienet virkistys- ja harrastusmenot
- Internetin käyttökulut.

Perusosan lisäksi toimeentulotukea voidaan myöntää seuraaviin muihin perusmenoihin:

- kohtuulliset asumismenot (vuokra, vesi, lämmitys, yhtiövastike, asuntolainan korko)
- kohtuulliset sähkö-, kaasu- ja kotivakuutuslaskut

⁵ Kuivalainen, Susan 2004. A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Stakes Research Report 146. Helsinki.

⁶ Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto: Toimeentulotuen myöntämisen perusteet 2009. (Internet-sivu)

- hyväksyttävät potilasmaksut ja julkisen terveydenhuollon lääkärin sairaudenhoitoon määräämät lääkkeet
- välttämättömät silmälasit maksusitoumuksella sopimusliikkeestä
- lasten päivähoidomenot maksettua kuittia vastaan
- välttämättömät muuttokustannukset
- välttämättömät hautausmenot maksusitoumuksella sosiaaliviraston sopimusliikkeestä
- välttämättömät työmatkamenot ja työssäkäyntikulut.

Taulukko 1. Toimeentulotuen perusosat 1.1.2009 alkaen

	Täysi perusosa	Alennettu perusosa	
		20%	40%
	euroa/kk	euroa/kk	euroa/kk
Yksin asuva henkilö ja yksinhuoltaja	417,45	333,96	250,47
Muu 18 vuotta täyttänyt henkilö	354,83	283,86	212,9
Vanhempansa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö	304,74	243,79	182,84
10–17-vuotias			
1. lapsi	292,22		
2. lapsi	271,34		
3. lapsi	250,47		
0–9-vuotias			
1. lapsi	262,99		
2. lapsi	242,12		
3. lapsi	221,25		

Harkinnan perusteella voidaan myöntää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea erityisistä olosuhteista johtuviin muihin menoihin. Erityinen tuki voi olla tarpeen, jos tulot ovat pitkään alhaiset esimerkiksi työttömyyden tai sairauden vuoksi. Samoin aktiivista työllistämistoimiin, kuntoutukseen yms. osallistumista tuetaan (usein) harkinnanvaraisella toimeentulotuella.

Perusosan alentaminen

Jos toimeentulotuen hakija on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai muusta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia. Toistuvasti kieltäytyvältä hakijalta perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia. Perusosan alentamisesta päätetään enintään kahden kuukauden ajaksi kerrallaan. Alentamispäätöksen yhteydessä sosiaalityöntekijä tekee asiakkaan kanssa suunnitelman siitä, miten asiakas voi jatkossa edistää työllistymistään ja itsenäistä toimeentuloaan.

Tulojen ja omaisuuden vaikutus toimeentulotuen myöntämiseen

Tuloina otetaan huomioon kaikki hakijan ja hänen perheenjäsentensä käytettävissä olevat nettotulot ja sellainen varallisuus, joka ei ole välttämätöntä jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi. Esimerkiksi oma asunto, kalusteet ja työvälineet ovat välttämättömiä, mutta säästöt, arvopaperit ja auto voidaan laskea varoiksi, joilla asiakas voi rahoittaa elämistään. Työnteon kannustamiseksi perheen ansiotuloista ei oteta tuloina huomioon vähintään 20:tä prosenttia ja enintään 150:tä euroa kuukaudessa. Ansiotuloja ovat palkka, yrittäjätulot, omaishoidon tuki.⁷

⁷ Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto: Toimeentulotuen myöntämisen perusteet 2009.

Esimerkki toimeentulotuen laskemisesta on liitteessä 1.

Toimeentulotuen takaisin periminen

Toimeentulotuki tai osa siitä voidaan periä takaisin tuen saajalta esimerkiksi seuraavissa tapauksissa:

- jos toimeentulotukea on myönnetty ennakkona tulevaa etuutta vastaan sinä aikana, kun asiakkaan joku etuushakemus (esimerkiksi eläke, työttömyysturva, elatusapu, asumistuki, opintotuki) on käsiteltävänä
- jos tuen saajalla on sellaisia tuloja, varoja, omaisuutta tai oikeus sellaiseen etuuteen, joka tukea myönnettäessä ei ole vielä hänen käytettävänä
- jos tuen saaja on tahallaan laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta omasta tai perheensä elatuksesta.

Toimeentulotukea haetaan oman asuinalueen sosiaaliasemalta. Palvelua on saatavissa on myös toisella kotimaisella kielellä eli ruotsiksi. Erityisesti suurehkoissa kaupungeissa, joissa on maahanmuuttajaväestöä, on myös muunkielisiä palveluja. Helsingissä on oma toimisto asunnottomille asiakkaille. Toimeentulotukea haetaan kirjallisella hakulomakkeella.

Hakemuksen käsittely kestää yleensä 1–2 viikkoa (seitsemän työpäivää). Toimeentulotukipäätös ja hakemuksen liitteet lähetetään asiakkaalle postitse. Myönnetty toimeentulotuki maksetaan asiakkaan pankkitilille. Lähes kaikilla on Suomessa pankkitili. Vuokraan myönnetty toimeentulotuki maksetaan yleensä suoraan vuokranantajan tilille.

2.4 Toimeentulotuen sääntely Suomessa

Laki toimeentulotuesta (1412/1997) on ollut voimassa vuodesta 1998. Toimeentulojärjestelmän tehostamiseksi lakia on muutettu useita kertoja sen voimaantulon jälkeen. Tarkoituksena on ollut lisätä ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä kunnissa. Lyhentää odotuslistoja ja tehostaa tarveharkintaa tukea myönnettäessä. Toimeentuloturvan rakennetta ja rahoitusta tarkistettiin vuoden 2006 alussa. Perustoimeentuloturva siirrettiin keskushallinnolta kuntien sosiaali- ja terveystoimen tehtäväksi.

Perustoimeentulotuen kustannukset katetaan yhtä suurilla kunnan ja valtion rahoitusosuuksilla. Muutos ei vaikuttanut toimeentuloturvan myöntämisperusteisiin eikä asiakkaan saaman tuen määrään, joskin muutoksen toivottiin yhdenmukaistavan myöntämismenettelyjä.⁸

Suomen hallitus on käynnistänyt sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksen vuonna 2009, ja siihen sisältyy myös toimeentulotukea koskevia toimenpiteitä. Uudistusta valmistellaan niin sanotussa SATA-komiteassa (katso 3 luku). Komitea selvittää edelleen toimeentulotuen laskennallisen osuuden mahdollista siirtämistä Kelaan.⁹

⁸ Kuivalainen, Susan 2004. A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Stakes Research Report 146. Helsinki.

⁹ Sosiaaliturvan kokonaisuudistus: SATA-komitea. Sosiaali- ja terveysministeriö. http://www.stm.fi/julkaisut/selvityksia-sarja/nayta/_julkaisu/1057207#fi

2.5 Katsaus sosiaalimenoihin ja toimeentulotuen saajiin Suomessa

Yhteenlasketut sosiaalimenot olivat 45,3 miljardia euroa vuonna 2007 (ennakkotieto).¹⁰

Toimeentulotuki 0,9 %
 Kuntien terveystaloudet 17 %
 Työeläkkeet 35,3 %
 Kansaneläke 6,2 %
 Sotilas-, tapaturma- ja liikennevakuutus 2,2 %
 Sairausvakuutus 6,9 %
 Kuntien sosiaalipalvelut 14,8 %
 Lapsilisät 3,1 %
 Asumistuki 1,0 %
 Työttömyysturva 5,9 %
 Muut 6,7 %

Toimeentulotuen saajat vuonna 2007

Käytävissä olevat tilastot kattavat tiedot vuoteen 2007 saakka. Mainittuna vuonna toimeentulotukea myönnettiin yhteensä 217 842 kotitaloudelle ja 342 492 henkilölle. Vuodesta 2006 kotitalouksien määrä supistui noin neljä (3,9 %) prosenttia ja samoin henkilöiden määrä (4,4 %). Suomen väestöstä 6,5 prosenttia sai toimeentulotukea.

Toimeentulotuki koostuu varsinaisesta toimeentulotuesta, ehkäisevästä toimeentulotuesta ja kuntouttavaan työtoimintaan annetusta tuesta. Vuodesta 2006 lähtien varsinainen toimeentulotuki on jaettu kahteen osaan eli perus- ja täydentävään toimeentulotukeen.

Vuonna 2007 varsinaista toimeentulotukea sai 213 562 kotitaloutta, joista 202 183 sai perustoimeentulotukea ja 84 931 täydentävää toimeentulotukea. Ehkäisevää toimeentulotukea myönnettiin 19 603 kotitaloudelle. Kuntouttavan työtoiminnan toimintarahaa tai matkakorvausta tai molempia myönnettiin 5 648 taloudelle. Edellisvuoteen nähden kuntouttavaan työtoimintaan tukea saaneiden talouksien määrä nousi noin neljänneksen.

Kaikista toimeentulotuen asiakkaista ainoastaan 60–64-vuotiaiden tuensaajien määrä lisääntyi edellisestä vuodesta. Kuitenkin tämä ikäryhmä muodostaa vain 2,9 prosenttia kaikista toimeentulotuen asiakkaista. Muissa ikäryhmissä tuensaajien määrä laski. Myönteistä oli, että määrä laski eniten 20–24-vuotiaiden ryhmässä. Väheneminen oli noin 10 prosenttia. Jos tarkastellaan aikuisia tuensaajia 10 vuoden ikäryhmissä, eniten heitä oli määrällisesti ja suhteellisesti 20–29-vuotiaiden ryhmässä (21,4 %).

Tilastojen mukaan 70,7 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista oli yksinäisen henkilön muodostamia kotitalouksia. Toisaalta kotitaloustyyppien perusteella kahden huoltajan lapsiperheiden lukumäärä laski keskimääräistä enemmän. Kaikista maan yksinhuoltajatalouksista oli toimeentulotuen piirissä 23,3 prosenttia. Osuus on pienentynyt vuodesta 2002. Toimeentulotukea hakevan henkilön sosioekonomisen aseman perusteella noin

¹⁰ Kohti mahdollisuuksien sosiaaliturvaa Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Sosiaaliturvauudistus (SATA). Helsinki 2008. 7 s. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:3

kolmanneksen kotitalouksista voidaan laskea kuuluvan työntekijätalouksiin. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrässä oli lisäystä vain eläkeläisten (3,6 %) osalta.¹¹

Vuonna 2007 kotitaloudet saivat perustoimeentulotukea keskimäärin 5,8 kuukautta, täydentävää toimeentulotukea 2,6 kuukautta, ehkäisevää toimeentulotukea 1,7 kuukautta ja kuntouttavan työtoiminnan etuuksia 4,5 kuukautta. Toimeentulotukea saaneita kotitalouksia oli kuukaudessa keskimäärin 104 117. Eniten talouksia oli kesäkuussa ja vähiten joulukuussa.

Kotitalouksista 41 prosenttia sai tukea lyhytaikaisesti, korkeintaan kolmena kuukautena. Samalla kun kaikkien toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä väheni, pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä lisääntyi selvästi (3 %) edellisestä vuodesta. Kaupunkimaisissa kunnissa varsinaista toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneita oli suhteellisesti enemmän (28,7 %) kuin maaseutumaisissa kunnissa (17,9 %).

Kotitalouksien tiedot tulonlähteistä ja pääasiallisesta toiminnasta kerätään poikkileikkausaineistona marraskuulta ATK-tietojärjestelmiä käyttävistä kunnista. Yleisimmin marraskuussa esiintyneet toimeentulotuen lähteet olivat asumistuki ja työttömyyden perusturva (työmarkkinatuki/peruspäiväraha). Marraskuussa tukea saaneista kotitalouksista kahdella kolmesta yhtenä tulonlähteenä oli asumistuki, noin 40 prosentilla työmarkkinatuki tai peruspäiväraha, vajaalla 20 prosentilla lapsilisä ja 15 prosentilla eläke. Marraskuussa toimeentulotukea saavien kotitalouksien 15–74-vuotiaista työkäisistä työllisiä oli 8,2 prosenttia, kun vastaavasti työvoimatilaston mukaan kaikista työkäisistä työllisiä oli 62,6 prosenttia. Työkäisen väestön työttömyysaste (työttömien osuus työvoimasta) oli koko maassa 6,8 prosenttia mutta vastaavasti toimeentulotuen saajilla 86,4 prosenttia. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja pitkäaikaissairaiden osuus toimeentulotukea saavista on lisääntynyt prosenttiyksikön edellisvuodesta (12,4 %).¹²

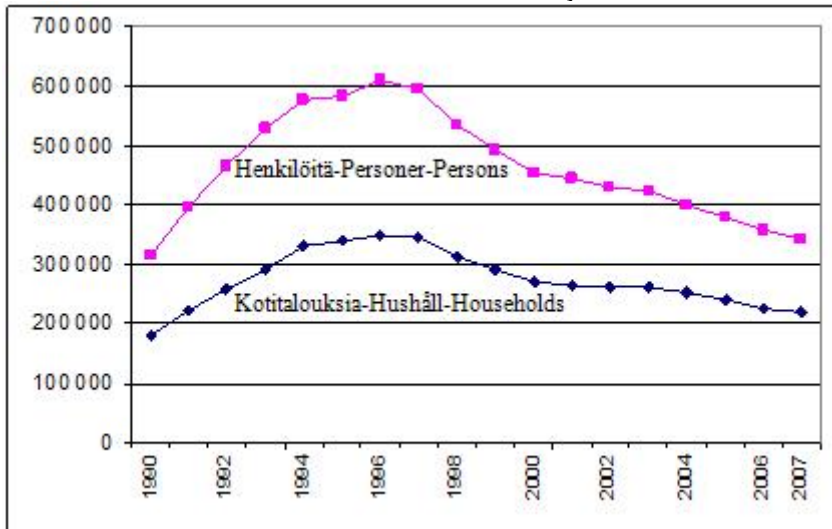
Toimeentulotuen menot

Toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrä on vähentynyt 1990-luvun puolestavälistä lähtien, kun työllisyys alkoi kohentua Suomessa 1990-luvun alussa vallinneen voimakkaan laman jälkeen (kuvio 1). Yleistä talouskehitystä, sosiaalipolitiikan muutoksia ja niiden vaikutuksia käsitellään luvussa 3.

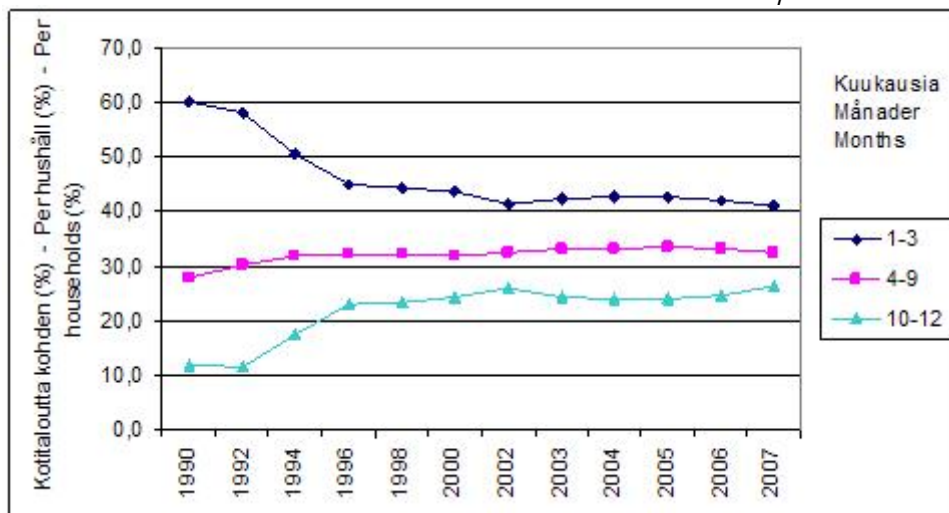
¹¹ Toimeentulotuki 2007 - Utkomststöd 2007 - Social Assistance 2007. Tilastotiedote 37/2008. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2008. STAKES.

¹² Toimeentulotuki 2007 - Utkomststöd 2007 - Social Assistance 2007. Tilastotiedote 37/2008. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2008. STAKES.

Kuvio 1. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja henkilöt 1990–2007



Kuvio 2. Kotitaloudet varsinaisen toimeentulotuen keston mukaan prosentteina 1990–2007



Tuensaajien määrän laskusta poiketen toimeentulotuen bruttomenojen trendi on vuosittaisista vaihtelusta huolimatta pysynyt tasaisena 2000-luvulla. Toimeentulotuen bruttomenot vuonna 2007 olivat 476,1 miljoonaa euroa. Tässä oli lisäystä edelliseltä vuodelta 7 prosenttia. Bruttomenotiedot on koottu kuntien summatietoina annetuista toimeentulotuen ennakkotilastoista. Tietojen keruutapa muuttui vuoden 2006 vaihteessa (vrt. toimeentulotuen laatuseloste), joten on vaikeaa tehdä tarkkoja vertailuja ennen vuotta 2006 kerättyihin tietoihin.

Yksi kotitalous sai varsinaista toimeentulotukea vuodessa keskimäärin 2156 euroa. Varsinaista toimeentulotukea maksettiin kuukaudessa keskimäärin 373 euroa kotitaloutta kohti ja 238 euroa henkilöä kohti. Ehkäisevää toimeentulotukea maksettiin kotitaloutta kohden keskimäärin 463 euroa vuodessa. Vuoden 2007 hintatasolla kotitalouksille keskimäärin maksettu varsinaisen toimeentulotuen määrä oli lisääntynyt 10,2 prosenttia ja ehkäisevän toimeentulotuen määrä 4,6 prosenttia edellisvuodesta. Kuntouttavan toiminnan toimintarahaa kotitalous sai vuodessa

keskimäärin 345 euroa ja matkakorvauksia 268 euroa.¹³ (Esimerkki toimeentulotuen laskemisesta on liitteessä 1.)

¹³ Toimeentulotuki 2007 - Utkomststöd 2007 - Social Assistance 2007. Tilastotiedote 37/2008. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2008. STAKES.

3. Arvio vähimmäistoimeentulojärjestelmien kattavuudesta, käytöstä, riittävydestä ja tehokkuudesta

3.1 Yleiset kehitysnäkymät vuodesta 1991

Suomalainen sosiaalipolitiikka tulonsiirtoineen on kokenut rakennemuutoksen sitten 1990-luvun alkuvuosien. Muiden Länsi-Euroopan maiden tapaan painopiste on siirtynyt yleisistä tulonsiirroista tarveharkintaan, mikä on korostanut yksilön omaa vastuuta.

Perustavimmat muutokset tapahtuivat vuosina 1991–1993 koetun merkittävän taloudellisen laman aikana. Lama oli Suomelle varsinainen shokki 1980-luvun voimakkaan talouskasvun jälkeen. Suomen bruttokansantuote supistui yli 10 prosenttia (1991–1993) ja aiempi tilanne, jossa vallitsi lähes täystyöllisyys, vaihtui suureen työttömyyteen. Työttömyys nousi vuoden 1990 kolmen prosentin tasosta lähes 17 prosenttiin vuonna 1994. Keskeinen syy lamaan oli Suomen kilpailukyvyn heikentyminen ja tästä seurannut yritysten heikko kannattavuus. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt yrittävät parantaa kannattavuutta alentamalla työntekijöiden reaaliansoita vuosina 1992 ja 1993. Samaan aikaan Suomen markka devalvoitui merkittävimpiä valuuttoja vastaan (Yhdysvaltain dollari ja Saksan markka), mikä suosi vientiteollisuutta ja lopulta saattoi talouden takaisin nousuun vuonna 1994. Toimialoilla tapahtui tästä huolimatta nopea taloudellinen rakennemuutos, jossa korostuivat huipputeknologia, erikoistuminen ja erityistaitoja vaativa työ sekä palvelut. Vaikka tuotannon taso ylsi lamaa edeltäneelle tasolle vuonna 1996, vastaava työllisyystaso saavutettiin vasta 2007.¹⁴ Kuviossa 1 (edellinen luku) hidas työllisyyden palautuminen näkyy toimeentulotuen määrän kehityksessä.

Vuonna 1994 alkanut talouden elpyminen hyödytti suomalaisten enemmistöä. Vakituksissa palkkatyösuhteissa olevien kansalaisten tulokehitys oli myönteinen. Useimmissa ammateissa reaaliansoit nousivat. Esimerkiksi vuodesta 2000 vuoteen 2008 *työtulojen* keskimääräinen taso nousi 36 prosenttia.¹⁵ Laman aikana työtuloista kannettuja veroja nostettiin (valtion kasvaneiden menojen rahoittamiseksi), mutta näitä veroja on kevennetty useita kertoja vuodesta 1996 lähtien, mikä osaltaan on lisännyt ostovoimaa.

Kasvun hedelmät eivät kuitenkaan ole jakautuneet tasaisesti. 1990-luvun puolivälin jälkeen tuloerot ovat kasvaneet huomattavasti, pääasiassa tuloasteikon kummassakin ääripäässä tapahtuneen kehityksen myötä.¹⁶

Vaikka valtaosa väestöstä onkin hyötynyt kehityksestä, tulojen kasvu on keskittynyt tulojakauman yläpäähän, varsinkin pääomatulojen osalta. Suomen tuloverouudistus, joka tehtiin vuonna 1993, johti tuloverojen eriytykseen työtuloihin ja pääomatuloihin. Uudistus merkitsi, että työtuloa verotetaan edelleen progressiivisesti, mutta pääomatuloihin on sovellettu kiinteää verokantaa vuodesta 1993 alkaen. Henkilöillä, joilla on suuret pääomatulot, pääomatulojen marginaaliveroaste pieneni huomattavasti, mikä tarjosi kannustimen muuntaa työtuloja kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi. Pääomatulojen suhteellinen osuus onkin kasvanut

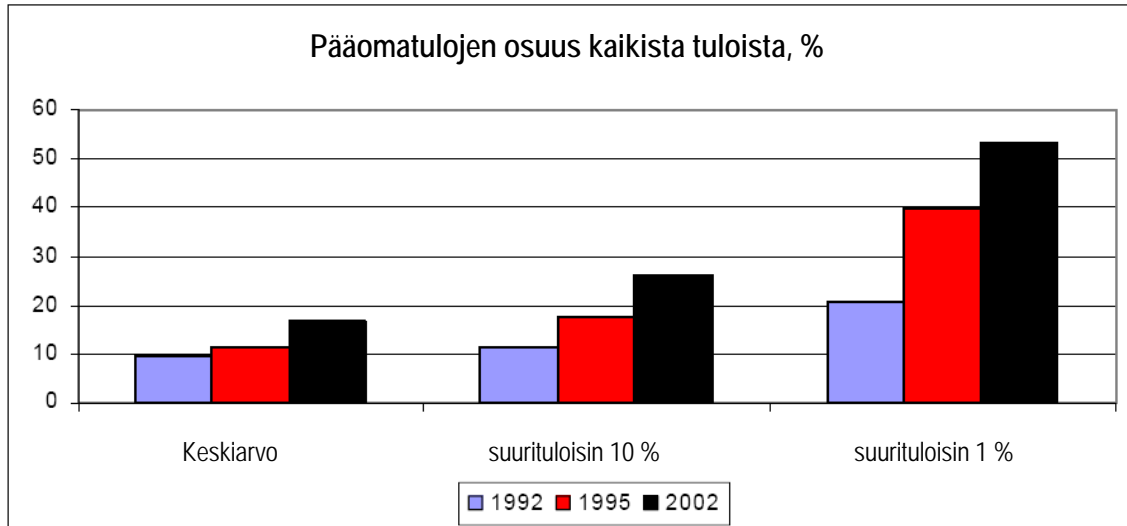
¹⁴ Kiander, J. (2007) "Kannustaminen hyvinvointivaltiossa ja tuloerojen kehitys" teoksessa Saari, J. ja Yeung, A-B. (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, s. 155–180. Helsinki: Gaudeamus.

¹⁵ Tilastokeskuksen tietokanta (PX-Web -tietokannat: Ansiotasoindeksi 2000), tarkistettu 23.1.2009.

¹⁶ Kiander (2007).

merkittävästi eniten ansaitsevien suomalaisten keskuudessa (katso kuvio 3). Näin ollen heidän yleinen veroasteensa on laskenut, eikä verotus tasaa tuloeroja enää samalla tavoin kuin ennen.

Kuvio 3: Pääomatulojen osuus tulonsaajien kaikista tuloista Suomessa tuloryhmittäin, 1992–2002. Lähde: Riihelä, M., R. Sullström and M. Tuomala (2005) *Trends in Top Income Shares in Finland*, VATT-discussion papers 371.



Tuloasteikon alapäässä pienituloisten kotitalouksien asema on heikentynyt sekä suhteellisesti että absoluuttisesti mitattuna 1990-luvun alusta. Aluksi syynä olivat sosiaaliturvan leikkaukset ja sittemmin tulonsiirtojen vaatimaton kehitys ansiotuloihin verrattuna. Sosiaalipolitiikan tutkijat puhuvat jopa laman jälkeisestä uudesta järjestelmästä, jota he kutsuvat "riskipolitiikaksi" ja joka perustuu "niukkuuden jakamiseen".¹⁷ Tämä on suuri muutos verrattuna 1970- ja 1980-luvun "hyvinvointipolitiikan" keskeisiin periaatteisiin: kasvaviin tulonsiirtoihin ja laajeneviin yleisiin sosiaalipalveluihin.

Taluskriisi ja nopeasti kasvanut työttömyys johtivat nopeasti valtiontalouden kriisiin, johon liittyivät valtiontalouden vajeen ja sitä kautta myös julkisen velan nopea kasvu. Julkisten menojen vähentämiseksi tai ainakin niiden kasvun hidastamiseksi useimpien sosiaalietuuksien suuruutta leikattiin. Leikkaukset olivat merkittäviä 1990-luvulla. Säästötoimenpiteet kohdistuivat pääosin kaikkiin hyvinvointiyhteiskunnan etuuksien saajiin: sairaisiin, työttömiin, eläkeläisiin, lapsiperheisiin, nuoriin ja köyhiin. Kaikkien näiden ryhmien sosiaaliturvaetuuksia tai verohelpotuksia heikennettiin vuosina 1991–1997. Varsinaiset leikkaukset lopetettiin vuonna 1997, mutta etuuksien suuruus ei kasvanut merkittävästi vuodesta 1998 vuoteen 2006. Näin ollen etuuksien suuruus asteittain heikkeni ajan myötä (taulukot 2 ja 3).

Akuutin taluskriisin mentyä ohitse sosiaaliturvan leikkauksia ja verotuksen kevennyksiä ryhdyttiin perustelemaan kannustamisella. "Kannustinloukuista", joilla tarkoitettiin työn vastaanottamisen kannattomuutta yhtä hyvien sosiaalisten etujen menettämisen vuoksi, keskusteltiin paljon 1990-luvun jälkipuoliskolla. Empiirisessä tutkimuksessa ei saatu vahvistusta niille (poliittisille) ajatuksille, että loukut olivat yleisiä tai että ne olisivat vaikuttaneet paljonkaan työllisyyteen. Puhe kannustinloukuista oli kuitenkin merkittävä osa poliittista retoriikkaa.¹⁸

¹⁷ Harrikari, T. and Satka, M. (2006) A New Regime of Governing Childhood? Finland as an Example. *Social Work and Society*, <http://www.socwork.net/2006/series/transition/harrikarisatka>

¹⁸ Kiander (2007).

Taulukoissa 2 ja 3 selvitetään tarkemmin etuuksien tason kehitystä. Osa eduista on sidottu indeksiin, mikä on taannut niiden kasvun suhteessa inflaatioon. Näihin etuuksiin kuuluvat peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, kansaneläke ja perustoimeentuloturva (niin sanottu toimeentulotuki). Indeksillä suojaamattomia etuuksia ovat yleinen asumistuki, lasten elatustuki, opintotuki sekä vanhempainraha tai vähimmäissairauspäiväraha. Tämä merkitsee, että näiden etuuksien ostovoima heikkenee vuosi vuodelta, jollei etuuksia koroteta. Sosiaalietujen erilainen kehitys suhteessa kuluttajahintoihin ilmenee taulukosta 2. Taulukossa 3 esitettyyn yleiseen tulokehitykseen suhteutettuna kehitys on ollut kuitenkin täysin erilainen. Viimeksi mainitusta taulukosta ilmenee, miten useimpien etuuksien kehitys on jäänyt Suomessa jälkeen tulokehityksestä. (Etuuksien taso on varsin harvoin sidottu työtulojen kehitykseen. Suomessa poikkeuksena on esimerkiksi työeläkkeiden kehitys.)

Taulukko 2. Sosiaalietuuksien kehitys suhteessa kuluttajahintatasoon. Tammikuun 2009 tilanne suhteessa hintatasoon vuodesta 1994 vuoteen 2000. Lähde: Jutta-malli, Kansaneläkelaitos, koostaja Moisio.¹⁹

Etuus	Muutos (%)	
	Vuodesta 1994	Vuodesta 2000
Työttömyyden peruspäiväraha / työmarkkinatuki	+0,6	+3,3
Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta	-20,0	-7,9
Korkeakouluopiskelijan opintoraha	-13,5	-4,7
Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha	+24,7	+80,7
Kotihoidontuki, yhden lapsen yksinhuoltaja	-37,6	-4,9
Täysi kansaneläke (yksinasuva)	+7,2	+8,2
Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva)	-4,2	-0,9

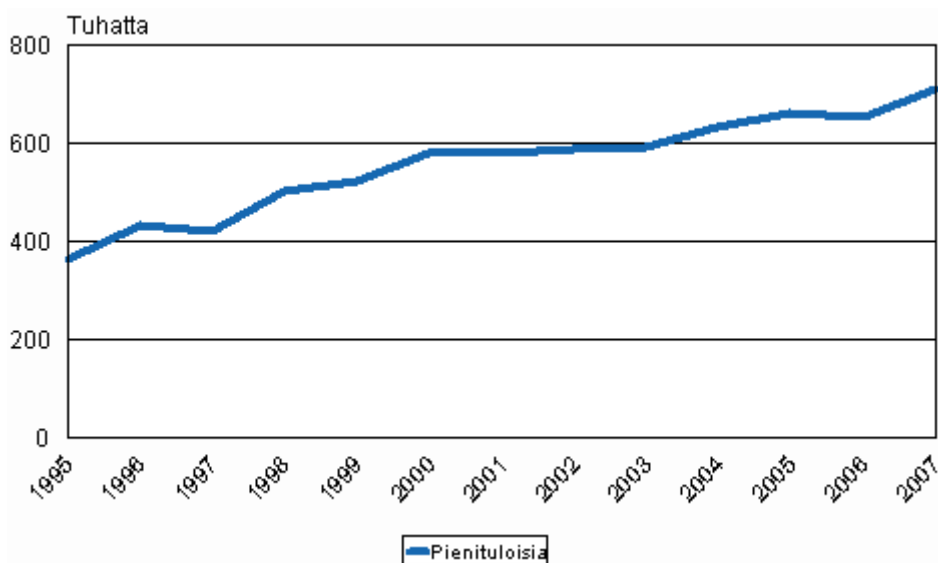
¹⁹ Moisio, P. (2009) Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa, SATA-komitean muistio, tammikuu 2009.

Taulukko 3. Sosiaalietuuksien kehitys suhteessa ansiotasoon. Tammikuun 2009 tilanne suhteessa ansiotasoon vuodesta 1994 vuoteen 2000. Lähde: Jutta-malli, Kansaneläkelaitos, koostaja Moisio.

Etuus	Muutos (%)	
	Vuodesta 1994	Vuodesta 2000
Työttömyyden peruspäiväraha / työmarkkinatuki	-24,6	-12,4
Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta	-40,0	-22,0
Korkeakouluopiskelijan opintoraha	-35,1	-19,2
Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha	-6,5	+53,1
Kotihoidontuki, yhden lapsen yksinhuoltaja	-53,2	-19,4
Täysi kansaneläke (yksinasuva)	-19,6	-8,3
Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva)	-28,2	-16,0
Kuluttajahintaindeksi suhteessa tuloihin	-25,0	-15,2

Edellä kuvatun kehityksen tuloksena 1990-luvun puolivälistä alkaen a) useimpien suomalaisten tulot ja ostovoima ovat kasvaneet, b) "rikkaat ovat rikastuneet", sillä suurien pääomatulojen saavien tulot ovat kasvaneet erityisen nopeasti, ja c) sosiaalisista tulonsiirroista riippuvaisten talouksien asema on heikentynyt, koska etuuksien taso on jäänyt jälkeen yleisestä tulokehityksestä. (Lisätutkimukset ovat osoittaneet, että etuuksien tasot ovat jääneet myös pienimpien työtulojen tasosta, mikä on lisännyt kannustimia työllistyä.) Näin ollen köyhyysaste (euroina, mediaanitulon perusteella) on noussut nopeammin kuin pienituloisen väestön tulot, eli suhteellinen köyhyys on lisääntynyt. Kuviosta 4 näkyy, miten pienituloisten tilastollinen osuus on kasvanut eri vuosina. Uusimmat tilastot ovat vuodelta 2007. Pienituloisten määrä oli tuolloin jo noin 708 000 henkilöä eli 13,6 prosenttia väestöstä.

Kuvio 4: Pienituloisten lukumäärä vuosina 1995–2007. Lähde: Tilastokeskus (Tulonjakotilasta 2007).



Suomalaisessa käsitteistössä köyhyysrajan alapuolella eläviä kutsutaan yleensä "pienituloisiksi" tai "köyhyysriskisiksi" kun käytetään englanninkielistä käsitteistöä. Heitä ei siis kutsuta suoranaisesti "köyhiksi". Köyhyysaste määritellään silti Eurostatin määritelmän mukaisesti eli niiden henkilöiden osuudeksi, joiden kotitalouksien käytettävissä olevat vuositulot kulutusyksikköä kohden ovat pienemmät kuin 60 prosenttia koko väestön vastaavasta mediaanitulosta tulonsiirtojen jälkeen. Köyhyysraja oli noin 13 000 euroa yhden hengen suomalaiskotitaloudessa vuonna 2007. Perusturvaetuuksien merkitys on selvä: keskimäärin 83 prosenttia köyhyysrajan alapuolella olevan väestön käytettävissä olevista tuloista oli tulonsiirtoja eli erilaisia sosiaalisia etuuksia. Muulla väestöllä niiden osuus oli 32 prosenttia.²⁰

Suurin pienituloisten ryhmä olivat eläkeläiset, joiden kokonaismäärä oli lähes 200 000 eli 28 prosenttia koko ryhmästä. Kaikista eläkeläisistä silti vain 17 prosenttia oli pienituloisia vuonna 2007. Yksin elävien 65 vuotta täyttäneiden suhteellinen osuus on kasvanut nopeasti. Sosioekonomisista ryhmistä korkein köyhyysriski oli työttömillä. Heistä lähes puolet (48 prosenttia) oli pienituloisia vuonna 2007. Merkittävä tekijä suomalaisen köyhyyden takana on pitkäaikaistyöttömyys. Työttömyyden pitkittyessä (yli 500 päivän) työttömälle ei enää makseta (usein varsin kohtuullista) ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa vaan hänelle myönnetään enää (suhteellisen pientä) työmarkkinatukea. Hälyttävä seikka on lasten yhä suurempi osuus pienituloisissa talouksissa. Lapsiköyhyysaste oli 14 prosenttia vuonna 2007. Eri ikäryhmien osuus pienituloisista on esitelty taulukossa 2.

Taulukko 2: Suhteellinen pienituloisuus ikäryhmittäin, 1995 ja 2000–2007. Lähde: Tilastokeskus (Tulonjakotilasta 2007).

Vuosi	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	Pienituloisten henkilöiden lukumäärä vuonna 2007
Kaikki ikäryhmät	7,2	11,3	11,5	12,2	12,8	12,5	13,6	708 400
-15	4	12	12	12	11	12	14	134 900
16-24	19	21	24	27	26	23	26	148 100
25-49	6	10	10	10	11	11	11	182 100
50-64	5	8	7	8	9	9	10	106 700
65-74	5	8	7	9	12	11	11	50 900
75-	10	14	15	18	19	18	22	85 700
Lapset, alle 18 vuotta	4,7	11,7	12,2	12,1	11,5	12,3	13,9	151 700
Pienituloisia, 1000 henkilöä	362	576	591	629	661	652	708	
Köyhyysraja, euroa / kulutusyksikkö ²¹ (OECD) vuoden 2007 rahassa	9 593	10 889	11 822	12 353	12 816	12 776	13 077	

²⁰ Tilastokeskus: Tulonjakotilasto 2007, julkaistu 19.1.2009. http://www.stat.fi/til/tjt/2007/01/tjt_2007_01_2009-01-19_tie_001_fi.html

²¹ Kulutusyksikkö (OECD). Asuntokunnan muodostaman kulutusyksikön suuruus ilmoitetaan asuntokunnan jäsenten painoarvojen summana. Kansainvälisten suositusten mukaisesti asuntokunnan kunkin jäsenen arvo kulutusyksikkönä määräytyy seuraavasti: ensimmäinen aikuinen (18 v. täyttänyt) = 1,0, jokainen seuraava 18 vuotta täyttänyt = 0,7 ja jokainen alle 18-vuotias = 0,5. Mikäli asuntokunnassa on vain alle 18-vuotiaita, näistä ensimmäisen painoarvo on 1,0 ja seuraavien 0,5.

3.2 Arviot

Vähimmäistulojärjestelmien yleistä kattavuutta ei yleensä pidetä Suomessa suurena ongelmana. Periaatteessa jokainen aikuisväestöön kuuluva kuuluu jonkinlaiseen perustulojärjestelmään (katso raportin luku 2). Tutkijat suhtautuvat kuitenkin kriittisesti Suomen järjestelmän viimesijaisen etuuden eli toimeentulotuen alikäyttöön. Alikäyttö on todettu laajaksi. Vuonna 2005 kerättyjen tietojen perusteella on arvioitu, että vain puolet toimeentulotukeen oikeutetuista käyttää sitä. Osittain tämä selittyy henkilökohtaisena haluttomuutena hakea toimeentulotukea leimaantumisen tai muun syyn vuoksi, ja ryhtyä paperisotaan omillaan pärjäämisen sijaan. Toinen suuri syy on järjestelmän monimutkaisuus. Vaikuttaa yleiseltä, etteivät ihmiset tiedä, mihin he ovat oikeutettuja. Yhteiskuntaan kohdistuvat kustannusvaikutukset ("säästöt") olivat 76–443 miljoonaa euroa vuonna 2005. Viimeksi mainittu luku merkitsi sosiaaliturvan kustannusten kaksinkertaistumista. Alikäytön vaikutukset myös kotitalouksiin ovat huomattavat, koska tukeen oikeutetut taloudet voidaan määritellä köyhiksi ja toimeentuloturva on suhteellinen tehokas keino köyhyyden torjumiseksi. Alikäyttö on yleisintä nuorten (alle 25-vuotiaiden) ja pikkukaupungeissa tai maaseudulla asuvien keskuudessa (jolloin sosiaalinen leimaantuminen voi vaikuttaa enemmän) sekä ainoastaan peruskoulun käyneillä (joille järjestelmän monimutkaisuus voi olla todellinen haaste).²²

Eräässä toisessa tutkimuksessa arvioidaan, että yksi syy alikäyttöön on, etteivät hakijat ole riittävän tietoisia oikeudestaan toimeentulotukeen ja etteivät sosiaalityöntekijät tue hakuprosessia riittävästi. Yhden asiaa selvittäneen tutkijan mukaan tyypillisiä alikäyttäjiä ovat esimerkiksi mielenterveysongelmaiset, joiden omat valmiudet eivät riitä paperisodan selvittelyyn ilman apua.²³ Toisessa saman tekijän tutkimuksessa todetaan, että samanlaisia ongelmia esiintyy muidenkin sosiaaliturvan etuuksien yhteydessä, koska sosiaalialan työntekijöillä ei ole tarpeeksi aikaa arvioida tavanomaisesta "poikkeavien" asiakkaiden tarpeita.²⁴ Koska toimeentuloturva on elintärkeä siihen oikeutetuille henkilöille, tulokset viittaavat siihen, että toimeentuloturvajärjestelmää on yksinkertaistettava. LIS-tutkimuksen (Luxembourg Income Study, 2000) aineiston perusteella Kuivalainen selvitti Suomen toimeentulotukijärjestelmän onnistumista köyhyyden poistamisessa. Tulosten mukaan useimpien toimeentulotukea saavien talouksien tulot ylittivät köyhyysrajan jo ennen tuen saamista. Näin ollen tämä etuus ei saavuta köyhimpiä kotitalouksia kovin hyvin. Toimeentulotuki ehkäisee köyhyyttä silti varsin tehokkaasti. Se on erittäin merkittävä kaikkein köyhimpien toimeentulotukitalouksien kohdalla. Tulokset osoittavat, että ilman toimeentulotukea köyhyysaste olisi ollut noin puolitoista prosenttiyksikköä korkeampi kuin se oli toimeentulotuen jälkeen (vuonna 2000). Myös köyhyysvajeen tarkastelusta saatiin myönteinen kuva toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta.²⁵

Riittävyys koskeva kysymys on hankalampi. Vaikka perustuslaki takaa oikeuden perustoimeentuloturvaan, jonka on tarkoitus mahdollistaa "ihmisarvoinen elämä" (katso 2. luku), riittävyys ei ole määritelty virallisesti. Useita komiteoita on ollut pohtimassa tätä kysymystä 1970-luvulta lähtien. Myös tutkijat ovat yrittäneet arvioida näitä kulutustasoja. On kuitenkin lopuksi poliittinen kysymys määritellä mikä on se kulutustaso tai elintaso, jonka valtion tulisi taata erilaisille kotitalouksille. Silti se, että useimmat etuudet ovat jääneet tulokehityksestä jälkeen, nostaa esiin vakavia epäilyksiä niiden riittävydestä sekä koko järjestelmän toimivuudesta, varsinkin huomioiden toimeentulotuen alikäyttö. Toimien nykyisellä tavalla yhtäältä noudatellaan

²² Kuivalainen, S. (2007) Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys, Yhteiskuntapolitiikka 72:1, 49–56.

²³ "Miljoonia euroja toimeentulotukea jää nostamatta", YLE-uutiset 16.7.2008.

http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2008/07/miljoonia_euroja_toimeentulotukea_jaa_nostamatta_309592.html

²⁴ Metteri, A-M. (2005) ym., Sosiaalivakuutus 4/05.

²⁵ Kuivalainen, S. (2004) Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä? Yhteiskuntapolitiikka, 69:6, 583–593.

hallituksen politiikkaa, johon kuuluu työn kannustimien lisääminen, mutta toisaalta samalla on edistetty suhteellisen ja absoluuttisen köyhyyden kasvua. Hallituksen tulisi noudattaa perustuslain kirjainta ja tarjota myös vaikeasti työllistyville keinot saada "ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa".

3.3 Muita kehityssuuntauksia (Suomen sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen)

Hallitus on ryhtynyt suomalaisen sosiaaliturvan uudistamiseen. Uudistuksen tavoitteena on tehdä työn vastaanottaminen aina kannattavaksi, vähentää köyhyyttä ja turvata riittävä perustoimeentulo kaikissa elämäntilanteissa. Lisäksi koko sosiaaliturvajärjestelmästä halutaan yksinkertaisempi ja selkeämpi. Uudistusta valmistelee niin sanottu SATA-komitea, jossa ovat mukana keskeiset hallinnonalat sekä työmarkkinajärjestöt ja kolmas sektori. Komitean työtä tukee neljä jaostoa. Uudistus toteutetaan vaiheittain. Ensimmäiset lakiesitykset annettiin eduskunnan käsiteltäviksi syysistuntokaudella 2008, ja tärkeimmät peruslinjaukset valmistuivat tammikuun 2009 lopulla. Komitea esittelee ehdotuksen kokonaisuudistukseksi vuoden 2009 loppuun mennessä, kun yksityiskohdat on selvitetty ja kustannukset laskettu. Ehdotusten tärkeysjärjestystä ja aikataulua määriteltäessä komitea ottaa huomioon kestävän valtiontalouden asettamat rajoitukset.

Uudistuksen alkusyy ja perustelut liittyvät väestön ikääntymiseen, jonka arvioidaan lisäävän sosiaaliturvan menoja, sekä väestön vähenemiseen, jonka oletetaan hidastavan kansantulon kasvua. Tältä pohjalta sosiaalipolitiikalle ja sosiaaliturvalle on määritelty uudet edellytykset. Niin ikään globalisoitumisen vaikutusta, työvoiman osaamista ja henkistä uusiutumiskykyä käytetään uudistuksen perusteluina. SATA-komitean mukaan sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on myötävaikuttaa työllisyysasteen kasvuun ja tukea nopeaa työllistymistä. Julkisen sektorin entistä paremman tehokkuuden katsotaan osaltaan vaikuttavan kilpailuedellytyksiin.

Uudistetun sosiaalipolitiikan mukaan sosiaaliturvan tehtävänä on vähentää vanhuudesta, sairaudesta tai vammaisuudesta johtuvia haittoja siten, että ihmisen mahdollisuus työhön ja itsenäiseen elämään säilyy mahdollisimman pitkään. Suomi on siirtymässä pelkästä toimeentulon turvaamisesta aktiiviseen sosiaaliturvaan, joka kannustaa työhön hakeutumiseen, työssä pysymiseen ja työhön palaamiseen. Tämä edellyttää työvoimapalveluiden ja koulutus- ja kuntoutustoiminnan tehostamista.

Sosiaaliturvan uudistuksen tavoitteita ovat:

- Kannustava ja oikeudenmukainen sosiaaliturva kaikille
- Köyhyyden vähentäminen keskeistä
- Riittävä perusturva erilaisissa elämäntilanteissa
- Työn vastaanottaminen aina kannattavaksi ja helpoksi ilman turhaa byrokratiaa
- Perusturvan oltava tasoltaan sellainen, ettei toimeentulotuen tarve olisi pysyvää tai jatkuvaa
- Kohti pidempiä työuria
- Selkeämpi ja yksinkertaisempi järjestelmä
- Sosiaaliturvan rahoitus kestäväälle pohjalle²⁶

²⁶ Towards a social protection reform: creating opportunities. Social protection reform - SATA. Helsinki 2008. 7pp. Ministry of Social Affairs and Health's brochures 2008:3eng.

Tiivistelmä sosiaaliturvan uudistamiskomitean esityksestä sosiaaliturvan uudistamiseksi²⁷
 Esitys peruslinjauksista sisältää arvion sosiaaliturvan riittävydestä ja näköpiirissä olevista haasteista. Esitykset kattavat käytännössä lähes koko sosiaaliturvan koskien perusturvan riittävyttä, aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä tukevaa sosiaaliturvaa, sosiaaliturvan kannustavuutta sekä yksinkertaistamista.

Perusturvan osalta linjauksissa on käsitelty takuueläkettä mallina pienimpien eläkettulojen varassa elävien toimeentulon parantamiseksi. Esillä on myös asumistukijärjestelmän yksinkertaistaminen, perusturvaetuuksien (lapsilisä ja kotihoidon tuki) sitominen indeksiin sekä uudenlaisen toimintamallin ottaminen käyttöön perusturvaetuuksien riittävyden säännönmukaisessa arvioinnissa. Jatkovalmistelussa komitea selvittää edelleen toimeentulotuen laskennallisen osuuden mahdollista siirtämistä Kelaan. Linjauseesityksiin sisältyvän työttömyysturvauudistuksen tavoitteena on työttömyysetuuksien ja työttömyysvakuutusmaksujen vakaus sekä työttömyysjaksojen lyhentäminen tehostetun työnhaun ja sitä tukevien aktiivitoimenpiteiden saumattoman kokonaisuuden keinoin.

Aktiivitoimenpiteiden kokonaisuuteen liittyvät toimenpiteet osaamisen vahvistamiseksi sekä työ- ja toimintakyvyn ylläpitoon ja palauttamiseksi. Työttömyysturvauudistus on kokonaisuus, johon liittyy useita toimenpide-ehdotuksia. Kokonaisuuteen liittyy myös esitys vuorotteluvapaan vakinaistamisesta. Sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi komiteassa selvitetään vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen esteiden poistamista. Työmarkkinatuen osalta tarkastellaan tarveharkinnan poistamista sekä mahdollisuutta siirtyä työttömyysturvassa yhden perusturvaetuuden malliin.

Lasten varhaisvuosien kasvuedellytyksiä tulisi komitean mielestä parantaa tukemalla erityisesti varhaisvaiheen hoitoa. Komiteassa on ollut esillä vanhempainpäivärahojen eri tasojen yhtenäistäminen sekä kotihoidon tuen kehittäminen. Sosiaaliturvaa tulee kehittää siten, että työn vastaanottaminen ja lisätulojen hankkiminen on aina kannattavaa. Komitea pitää tärkeänä toimenpiteitä, joilla voidaan kannustaa myös lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen. Komiteassa on ollut esillä toimia, joilla voitaisiin tukea tavoitteen toteutumista, kuten esim. käsittelyaikojen asettaminen etuuskäsittelylle, sähköisen palkkatodistuksen käyttöönotto ja etuuskäsittelyprosessin yksinkertaistaminen. Lisäksi jatkovalmistelussa arvioidaan sosiaaliturvan lainsäädännön rakenteen uudistamista siten, että se tukisi nykyistä paremmin aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita. Komitean linjaukset ulottuvat pidemmälle tulevaisuuteen ja korostavat sitä, että toimia elatussuhteen korjaamiseksi on edelleen voimistettava sosiaaliturvan rahoituksen turvaamiseksi.

Uudistusta on arvosteltu siitä, että siinä korostetaan motivaatiota ja aktivointia mutta unohdetaan haavoittuvimpien ryhmien eli pitkäaikaistyöttömien, vammaisten tai vanhusten perustarpeet. Tunnettu sosiaalipoliittinen keskustelijä, sosiaalipolitiikan professori J. P. Roos toteaa Helsingin Sanomien blogissaan, että uudistuksen pääperiaatteena on "Kaikki töihin!". Tämä tuo hänelle mieleen Neuvostoliiton.²⁸ Myös SATA-komitean kokoonpanoa on jonkin verran arvosteltu: tutkijat eivät ole yhtä vahvasti edustettuina kuin ammattiliitot ja poliitikot. Pelkona on, että toimeentuloturva ja sosiaaliturva koskevia uudistuksia ei panna täytäntöön yhtäaikaaisesti. Ansioturvasta sopiminen on nyt annettu työmarkkinajärjestöjen käsiin ja viety pois komitealta itseltään, väittää sosiaaliturvan asiantuntija, sosiologian professori Asko Suikkanen.²⁹

²⁷ *Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:10*

²⁸ *Roos J.P. (2009) Blogikirjoitus: Sata-komitea ja perusturvauudistus <http://blogit.hs.fi/politiikanvieraat/sata-komitea-ja-perusturvauudistus>*

²⁹ YLE 2009. Professori: Sata-komitean esitys ei riitä.

4. Vähimmäistoimeentuloturvajärjestelmien ja aktiivista osallistamista koskevan strategian kahden muun pilarin väliset yhteydet

EU:n aktiivista osallistamista koskeva strategia perustuu kolmeen erottamattomaan ja toisiaan täydentävään pilariin: taattu vähimmäistoimeentuloturva, työmarkkinoille integroitumista edistävä politiikka ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen saattaminen kaikkien ulottuville. Suomen järjestelmä kattaa hyvin myös kaksi viimeksi mainittua.

4.1. Vähimmäistulon saajien tukeminen työllisyyden ja koulutusohjelmien osalta

Aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka ovat jatkaneet yhdentymistään Suomessa kymmenen viime vuoden aikana. Useimmat aktivointipolitiikan osana toteutetut toimet on kuvattu toimeentulotuen kehitystä käsittelevässä 2 luvussa.

Vähimmäistoimeentulotuen piiriin kuuluvien ja muiden työttömien työmarkkinoille palaamista tuetaan erilaisilla työllisyys- ja koulutusohjelmilla, joista osaan sisältyy myös yksilöllistä palvelua.

Maassa on toteutettu monia työpaikkojen luomiseen tähtääviä toimia, myös rakenteellisen työttömyyden alentamiseen tähtääviä toimia (ns. "vaikeasti työllistyvät henkilöt"). *Valtion työvoimakeskusten* (vuonna 2008 toiminnassa oli 39 keskusta) tarkoituksena on tehostaa vaikeasti työllistyvien henkilöiden työvoimapalveluja, ja ne muodostavat eri hallinnonalojen välisen verkoston. Työvoimatoimisto, kuntien sosiaalivirastot ja Kansaneläkelaitos tarjoavat erityispalveluja samasta toimipisteestä pitkäaikaistyöttömille ja monialaista apua tarvitseville. Vuoden 2006 alusta *työmarkkinatuen aktiivisuutta* on lisätty niin, että tuen ehdollisuus kasvaa työttömyyden pitkittyessä ja että työttömille tarjotaan palveluja entistä voimakkaammin. Samaan aikaan työmarkkinatuen rahoitusta on uudistettu siten, että (aiemmin kokonaan valtionrahoitteinen) työttömyyden aikainen tuki jaetaan yhtäläisesti valtion ja kuntien kesken, tarkoituksena luoda työllistämiskannustimia kunnille. Vuodesta 2004 lähtien niin sanotuille *sosiaalisille yrityksille* on voitu myöntää palkkatukea vammaisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi pitempiaikaisesti kuin muissa yrityksissä. Vuoden 2007 lopussa sosiaalisia yrityksiä oli 148. Määrä kaksinkertaistui edeltävästä vuodesta, ja yritysten palveluksessa oli noin 750 henkeä. *Välityömarkkinoiden* kehitys on työllisyys- ja sosiaalipoliittinen hanke, jonka tarkoituksena on luoda työllistymismahdollisuuksia henkilöille, joiden sijoittuminen avoimille työmarkkinoille on useista syistä vaikeaa. Työmahdollisuuksia tarjoavat erityisesti yhdistykset, koulutus- ja sosiaalipalvelusäätiöt, työpajat ja muut organisaatiot, kuten sosiaaliset yritykset. Näitä kehitystoimia rahoitetaan sekä kansallisesti että ESR:n määrärahoista. Edellä mainitut toimet ovat yleisiä, eikä niitä ole kohdennettu millekään erityisryhmälle.

Lisäksi Suomessa on käytössä erityistoimia, joilla edistetään nuorten työllisyyttä, joka katsotaan merkittäväksi sosiaaliseen osallisuuteen vaikuttavaksi tekijäksi. Myönteisen talouskehityksen ansiosta 15–24-vuotiaiden nuorten työllisyysaste nousi ja työttömyys väheni vuoden 2008 lopulle saakka. Hallitus on edistänyt nuorisotyöllisyyttä vuonna 2005 käyttöön otetun *nuorten sosiaalitakuun* avulla, ja opetushallituksen *koulutustakuu* on valmistanut nuorten tietä jatkokoulutukseen. Varhainen puuttuminen ja tehostettu palveluprosessi ovat sosiaalitakuun keskeisiä osia. Jokaiselle alle 25-vuotiaalle työttömälle työnhakijalle laaditaan erityinen työnhakusuunnitelma kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Suunnitelmassa

sovitaan nuorelle tarjottavista palveluista eli luvataan muun muassa, että nuorelle tarjotaan työvoimatoimiston työnhakukoulutusta, työ- tai koulutuspaikka (oppisopimus- tai ammattikoulutus), työharjoittelu, työssäoppimista, työelämään valmistava koulutus, starttiraha tai palkkatuettua työtä. Lisäksi nuorille voidaan tarjota työkyvyn tai terveydentilan arvioimiseen liittyviä palveluja. Vuonna 2007 henkilökohtainen työnhakusuunnitelma oli laadittu noin 82 prosentille nuorista kolmen kuukauden kuluessa heidän jäämisestään työttömiksi.

Tätä edeltävässä kansallista toimintapolitiikkaa koskevassa Peer Review -raportissa (3/2008, julkaistu verkoston kotisivulla) on esitetty ja perusteltu kriittinen näkökanta, että toinen tehostettuja toimia tarvitseva ryhmä on maahanmuuttajaväestö, jonka työttömyysaste oli yli kaksinkertainen syntyperäisiin suomalaisiin verrattuna jo ennen talouskriisin alkua.

4.2. Tuki vähimmäistoimeentulojärjestelmille laadukkaiden palvelujen tarjonnan osalta

EU-tavoitetta "laadukkaiden palveluiden saatavuudesta" tukee Suomessa kansalaisten yhtäläinen oikeus lähes maksuttomaan terveydenhoitojärjestelmään ja tuettuun lasten päivähoitoon kaikissa kunnissa. Lisäksi pienituloisella väestöllä on oikeus hakea sosiaalisin perustein myönnettäviä vuokra-asuntoja, joita on paremmin tarjolla suuremmilla kaupunkiseuduilla.

Sen enempää valtio kuin kunnatkaan eivät tarjoa pienituloisille "luontaisetuja" (in-kind support, ei hyvää suomennosta), millä tarkoitetaan "toisen maksamaa tarjottua tai vastaanotettua ansaitsematonta tuloa ravinnon, vaatetuksen tai asumisen muodossa". Toimeentulotuen ja muiden perusturvaetuksien oletetaan kattavan nämä kustannukset. Silti monet kansalaisjärjestöt tarjoavat yhtä tai monta erilaista tämän tyyppistä tukea tai apua, jotka on kohdennettu köyhimmille ja usein jo yhteiskunnallisesti syrjäytyneille ihmisille.

Liite 1: Esimerkki toimeentulotuen laskemisesta

Toimeentulotukea hakee perhe, jossa isä on työtön ja saa työmarkkinatukea. Äiti on kotiäiti ja saa äitiysrahaa. Perheeseen kuuluu lisäksi 6-vuotias ja alle 1-vuotias lapsi. Perhe saa asumistukea ja lapsilisää.³⁰

Tulot	euroa
Työmarkkinatuki	563,47 / kuukaudessa
Äitiysraha	467,08 / kuukaudessa
Asumistuki	459,01 / kuukaudessa
Lapsilisät	210,50 / kuukaudessa
Tulot yhteensä	1.700,06 / kuukaudessa
Menot	
Perusosa, isä	354,83 / kuukaudessa
Äiti	354,83 / kuukaudessa
Ensimmäinen lapsi	262,99 / kuukaudessa
Toinen lapsi	242,12 / kuukaudessa
Vuokra (kuitti)	850,00 / kuukaudessa
Vesimaksu (kuitti)	40,00 / kuukaudessa
Puhelinlasku	90,00 ei hyväksytä menona, sisältyy perusosaan
Internet-maksu	35,00 ei hyv., sisältyy perusosaan
Ostettu vaatteita	85,00 ei hyv., sisältyy perusosaan
Ostettu julkisen liikenteen lippu	41,60 ei hyv., sisältyy perusosaan
Menot yhteensä	2.356,37 / kuukaudessa
Huomioidut menot yhteensä	2.104,77 / kuukaudessa
Tulot yhteensä	- 1.700,06 / kuukaudessa
Toimeentulotuki	404,71 / kuukaudessa

Tässä tapauksessa toimeentulotukea myönnetään kuukaudeksi 404,71 euroa. Lisäksi myönnetään päätöksen voimassaoloaikana erääntyvät kohtuulliset sähkölaskut sekä omavastuuosuus julkisen terveydenhuollon potilasmaksuista ja lääkärin sairauden hoitoon määräämistä lääkkeitä.

³⁰ Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto: Toimeentulotuen myöntämisen perusteet 2009.

Liite 2: Tärkeimmät Internet-sivustot ja julkaisut, joissa käsitellään Suomen vähimmäistulojärjestelmiä

Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto, 2009. Toimeentulotuen myöntämisen perusteet .

Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2008. Kohti mahdollisuuksien oikeusturvaa Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Sosiaaliturvauudistus (SATA). Helsinki 2008. 7 s. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:3

Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Sosiaaliturvan kokonaisuudistus: SATA.
http://www.stm.fi/julkaisut/selvityksia-sarja/nayta/_julkaisu/1057207#fi

Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Toimeentuloturva on osa sosiaaliturvaa.
<http://www.stm.fi/toimeentulo>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2007. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille. 6. korj. p. Helsinki 2007. 150 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja).

Kansaneläkelaitos (KELA): Kelan edut pähkinänkuoressa.
[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/Kelan_etuudet_verkko/\\$File/Kelan_etuudet_verkko.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/Kelan_etuudet_verkko/$File/Kelan_etuudet_verkko.pdf?OpenElement)

STAKES: Toimeentulotuki 2007 - Utkomststöd 2007 - Social Assistance 2007. Tilastotiedote 37/2008. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2008. STAKES.

Liite 3. Suomen vähimmäistoimeentulojärjestelmät

Viimesijaiset sosiaaliturvajärjestelmät Suomessa				
	Toimeentulotuki	Työmarkkinatuki	Kansaneläke	Sotilasavustus
Oikeus	Kaikki maassa vakinaisesti asuvat henkilöt kansalaisuudesta riippumatta	Työttömät työnhakijat, jotka tulevat ensi kertaa työmarkkinoille tai joilla ei muuten ole viimeaikaista työkokemusta. Pitkäaikaistyöttömät, jotka eivät voi enää saada perus- tai ansiopäivärahaa 500 päivän enimmäisajan täytyttyä.	Henkilöt, jotka ovat oikeutettuja hyvin pieniin työeläkkeisiin tai jotka eivät ole oikeutettuja niihin lainkaan.	Henkilöt jotka suorittavat pakollista ase- tai siviilipalvelustaan ja heidän aviopuolisonsa ja lapsensa. Koostuu yhdestä tai useammasta seuraavista: perusavustus, asumistuki, huoltotuki (?), erityisavustus ja opintolainan korot.
Ikäraja	Ei ikäraja, käytännössä 18	17–64-vuotiaat Suomessa asuvat työttömät työnhakijat	Lajit: Työkyvyttömyyseläke (16–) 21–64-vuotiaat. Työttömyyseläke 60–64-vuotiaat. Vanhuuseläke 65-vuotiaat ja sitä vanhemmat	
Ehto	Kaikki tulot ja varallisuus otetaan huomioon. Pienet erät voidaan jättää huomioimatta. Velvollisuus rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Työssäkäyntiehto koskee ainoastaan nuoria tuensaajia.	Jos 17–24 -vuotiaalle työttömällä ei ole ammatillista koulutusta, hän saa työmarkkinatukea vain työvoimakoulutuksen tai työharjoittelun ajalta. Henkilön on oltava rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi työvoima- ja elinkeinotoimistoon vähintään viiden työpäivän ajan, ennen kuin hänelle voidaan myöntää työmarkkinatukea. Työmarkkinoille ensi kertaa tulevilla on viiden kuukauden mittainen odotusaika (ehto ei koske ammattioppilaitoksista hiljattain valmistuneita)	Henkilö on asunut Suomessa ainakin kolme vuotta täytettyään 16 vuotta. Muut eläkkeet ja korvaukset jäävät alle enimmäistulorajan.	Avustuksen määrä riippuu tuen saajista kotitaloudessa. Ensimmäinen avustuksen saaja saa tuen täysimääräisenä, toinen 50%, ja kolmas ja siitä eteenpäin 30%.
Maksamisaika	Niin kauan kuin kelpoisuusehdot täyttyvät	Määräämätön aika	Määräämätön aika	Palveluksessaoloajan
Käsittelijä	Kunnat	Kansaneläkelaitos	Kansaneläkelaitos	Kansaneläkelaitos
Verotettavaa tuloa	ei	kyllä	kyllä	ei
Määrä	304,74–417,45 € kuukaudessa	Yksin asuva 25,63 €, 1 lapsi 30,49 €, 2 lasta 23,76, 3 lasta 34,82 €, 4 lasta 34,82 €, 5 lasta 34,82 €.	Yksin asuva 584,13 €, naimisissa oleva 518,12 €	Yksin asuvan täysimääräinen avustus on sama kuin täysi kansaneläke (558,46 € kuukaudessa).

Lähteet: Kansaneläkelaitos (KELA). Kelan etuudet pähkinänkuoressa. [http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/Kelan_etuudet_verkko/\\$File/Kelan_etuudet_verkko.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/Kelan_etuudet_verkko/$File/Kelan_etuudet_verkko.pdf?OpenElement)