



Pasi Moisio

Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa

Selvitys sosiaaliturvan kokonaisuudistus
(Sata) -komitealle

© Kirjoittaja ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Taitto: Pasi Moisio

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2009

Valopaino Oy
Helsinki 2009

Sisällys

| | |
|--|----|
| Vähimmäisturva ja köyhyysraja | 5 |
| Perus- ja vähimmäisturvan saajien määrät..... | 9 |
| Perus- ja vähimmäisturvaetuuksien tasot..... | 12 |
| Vähimmäisturva eri kotitaloustyypeillä | 15 |
| Vähimmäisturvan taso eri maissa | 17 |
| Pienituloisten kulutusmenot..... | 21 |
| Vähimmäisturvan ja elinkustannusten kehitys | 23 |
| Vähimmäisturvan ja ansiotason kehitys | 25 |
| Kannustavuus ja aktivointi vähimmäisturvassa | 28 |
| Yhteenveto | 31 |

Vähimmäisturva ja köyhyysraja

Oikeus vähimmäisturvaan on kirjattu perustuslain 19. pykälään, jonka ensimmäisessä momentissa taataan jokaisella oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, mikäli ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Lain toisessa momentissa taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Oikeusoppineet ovat tulkinneet perustuslain 19. pykälää siten, että ensimmäisen momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva edellyttää tapauskohtaista tarveharkintaa. Toisen momentin tarkoittama perustoimeentulo turvataan jokaiselle mainitussa kuudessa elämäntilanteessa olevalle ilman tarveharkintaa, ja se on tasoltaan enemmän kuin ensimmäisen momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva turva.¹

Perustuslaissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mikä on riittävä tai kohtuullinen vähimmäisturvan taso. Vähimmäisturvan oikeaa ja riittävää tasoa on pyritty selvittämään monen työryhmän voimin 1970-luvulta lähtien. Sosiaalihuoltokomitea (1974) määritteli listan sosiaalisesti hyväksyttävän elintason vaatimasta välttämättömyys- ja valinnaisesta kulutuksesta toimeentulotuen tason asettamista varten. Riittävän toimeentulotuen tason selvittämistä jatkettiin 1980-luvulla usean työryhmän voimin (Sosiaalihuoltolakitöryhmä 1983; Toimeentulotukityöryhmä 1984; Perustoimeentulotyöryhmä 1986; Toimeentulotuen seurantaryhmä 1990). Vähimmäisturvan riittävyttä selvittivät 1990-luvulla Vähimmäisturvatyöryhmä (1994) ja Vähimmäisturvan taso -hanke (1999). Vähimmäisturvan taso -hanke on viimeisin laajamittainen vähimmäistoimeentulon tasoa ja vähimmäisturvan riittävyttä kartoittanut selvitys Suomessa.

Yksiselitteistä ja kaikkien jakamaa näkemystä vähimmäisturvan oikeasta tasosta ei kuitenkaan ole saatu aikaan Suomessa (tai muuallakaan) empiirisen tutkimuksen avulla. Ongelmana ei ole niinkään riittävyden selvittäminen, eli sen, kuinka paljon kohtuulliseksi tai riittäväksi määritellyn elintason saavuttaminen vaatii. Tämä voidaan selvittää kulutustutkimusten avulla, tosin kustannusten selvittäminen muun muassa perhetyypin ja asuinpaikan mukaan ei ole helppo tehtävä. Esimerkiksi 1990-luvulla tehdyt vähimmäisturvan riittävyttä tarkastelleet tutkimukset antoivat arvokasta tietoa siitä, mihin silloinen vähimmäisturva riitti eri elämäntilanteissa. Varsinaisena vaikeutena on kuitenkin päättää, mikä on kohtuulliseksi tai riittäväksi katsottu elintaso erilaisille kotitalouksille. Esimerkiksi kaikissa edellä luetelluissa selvityksissä on todettu, että vähimmäisturvan (toimeentulotuen) tulisi mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta. Mikä on sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso? Onko se sama erilaisilla kotitalouksilla ja eri elämäntilanteissa? Milloin elintaso poikkeaa liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta? Nämä kysymykset ovat hyvin pitkälle arvovalintakysymyksiä ja luonteeltaan poliittisia, eikä niihin voida tutkimuksen avulla vastata. Näkemys vähimmäisturvan tason riittävydestä riippuu siis siitä, mikä katsotaan kohtuulliseksi tai riittäväksi elintasoksi, jonka vähimmäisturvan tulisi mahdollistaa.

Köyhydestä puhuttaessa tehdään yleensä ero absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden välillä. Absoluuttisella köyhyydellä tarkoitetaan riittämättömiä resursseja turvata terveelliselle

¹ Tuori, Kaarlo (2004) Sosiaalioikeus, WSOY Lakitieto.

elämälle välttämättömät inhimilliset perustarpeet ruoan, vaatetuksen ja suojan suhteen. Suhteellisella köyhyydellä sen sijaan tarkoitetaan taloudellisten resurssien puutteen aiheuttamaa kykenemättömyyttä osallistua yhteiskunnan toimintoihin ja yleisesti odotettuun elämäntapaan. Suhteellinen köyhyys viittaa siihen tosiasiaan, että vauraassa ja monimutkaisessa yhteiskunnassa toimiminen vaatii enemmän taloudellisia resursseja kuin mitä inhimillisten perustarpeiden tyydyttäminen vaatii. Jo kansalais- ja poliittisten oikeuksien käyttäminen vaatii, että henkilöllä on (ja on ollut) käytössään taloudellisia resursseja inhimillisten perustarpeiden tyydyttämisen jälkeenkin. Hyvinvointivaltiossa köyhyyden ymmärretään olevan pitkälti juuri suhteellista köyhyyttä.

Mikä sitten katsotaan riittäväksi elintasoksi, jonka yleisesti odotettu elämäntapa vaatii, riippuu pitkälti yhteiskunnan keskimääräisestä elintasosta. Yhteys selittyy osin sillä, että yhteiskunnan elintason noustessa nousee yleensä myös käsitys elintasosta, jonka jokaisen yhteiskunnan jäsenen tulisi saavuttaa. Minimiksi katsottu elintaso ei kuitenkaan seuraa yleistä elintasoa pelkästään moraalista syistä. Keskimääräinen elintaso määrää pitkälti myös sen, mitä ja kuinka paljon tarvitaan yhteiskunnassa toimimiseen ja selviytymiseen. Moni nykyisin yleisesti lähes välttämättömyyshyödykkeeksi mielletty hyödyke, esimerkiksi puhelin, on ollut vielä muutama vuosikymmen sitten ylellisyshyödyke. Varattomuus hankkia puhelinta tekee normaalin elämisen tänä päivänä hankalaksi, sillä esimerkiksi työnantaja olettaa työnhakijan olevan tavoitettavissa puhelimitse. Niinpä suhteellinenkin köyhyys on tietyssä mielessä absoluuttista: taloudellisten resurssien painuminen suhteellisesti liian kauas keskimääräisestä tasosta aiheuttaa jossain vaiheessa lopulta kyvyttömyyttä osallistua ja toimia yhteiskunnassa.

Ei ole kuitenkaan löydetty kiistatonta rajaa suhteelliselle köyhyydelle, samoin kuin ei absoluuttiselle köyhyydellekään. Ilmeinen selitys tälle on, ettei taloudellisten resurssien jakaumasta ole löydetty yksiselitteistä rajaa, jonka alapuolella perustarpeiden tyydyttäminen tai toimiminen yhteiskunnassa tulisi mahdolliseksi.² Vaikeudelle löytää kiistaton köyhyysraja on monta syytä. Ensinnäkin on käytännössä mahdotonta määritellä tyhjentävästi ja mitata luotettavasti kotitalouksien kaikki relevantit resurssit sekä tarpeet, jotka näillä resursseilla tulisi tyydyttää. Toiseksi, kotitalouksien kyvyt, taidot ja mieltymykset taloudellisten resurssien käytössä vaihtelevat. Samat taloudelliset resurssit omaavat kotitaloudet voivat saavuttaa hyvin erilaisen elintason. Kolmanneksi, näkemys riittävästä elintasosta, joka mahdollistaa yleisesti odotetun elämäntavan, on hyvin pitkälle arvovalintakysymys. Sama koskee jossain määrin myös näkemystä terveellisen elämän vaatimasta elintasosta.

Vaikeuksista huolimatta sekä absoluuttista että suhteellista köyhyysrajaa on kuitenkin yritetty määritellä. Määrittelyssä käytetyt menetelmät voidaan karkeasti jakaa kuuteen ryhmään. Nämä menetelmät ovat tarve- ja vähimmäisbudjetit, pienituloisten kulutusrakenne ja -taso, suhteellinen tulometodi, kulutusdeprivatioindeksit, konsensusmenetelmät sekä subjektiiviset toimeentulomittarit. Kahta ensimmäistä menetelmää käytetään usein poliittis-hallinnollisessa lainvalmistelussa vähimmäisturvan tasoa määriteltäessä. Neljän jälkimmäisen menetelmän tuottamaa tietoa käytetään myös poliittis-hallinnollisessa tason määrittelyssä, mutta niiden käyttö on ehkä yleisempää akateemisessa tutkimuksessa. Käytännössä

² Ringen, S. (1985): Toward a Third Stage in the Measurement of Poverty. *Acta Sociologica* 28:2, 99–113.

köyhyysrajan määrittely perustuu aina useampaan kuin yhteen menetelmään, jos ei eksplisiittisesti niin ainakin käytettyjen oletusten kautta implisiittisesti.

Tarve- ja vähimmäisbudjetit ovat asiantuntijoiden laatimia kulutuslaskelmia yksityiskohtaisille hyödykekoreille, jotka koostuvat välttämättömiksi katsotuista hyödykkeistä. Tarvebudjetti on siis hyödykeluettelo, jolla konkretisoidaan elämisen perustarpeiden tai minimiksi katsotun elintason ylläpitokustannukset vallitsevan hintatason oloissa. Budjetin laadinnassa voidaan ottaa huomioon muun muassa ravitsemus- ja hygieniasuosituksia tai yhteiskunnassa vallitseva tavanomainen elämäntapa ja elintaso. Ehkä suurin tarvebudjetteihin liittyvä ongelma liittyy vaikeuteen päästä yksimielisyyteen siitä, mitä luetaan välttämättömiksi hyödykkeiksi. Hyödykeluettelon laatimisessa on aina mukana vahva normatiivinen lataus ja korin sisältö kuvaa sen laatijan näkemystä oikeasta ja ekonomisesta kulutuksesta ja elämäntavasta. Toinen ongelma on tarvebudjettien suuritoisuus ja kalleus. Hyödykeluetteloiden ja niiden hintojen pitäminen ajan tasalla vaatii jatkuvaa päivitystä. Lisäksi tarvebudjetin pohjaksi tarvitaan säännöllisesti toistettavia kulutustutkimuksia. Ruotsissa sekä Tanskassa kuluttajavirastot ja Norjassa kulutustutkimuslaitos laativat ja päivittävät budjetteja standardikulutukselle. Suomessa vastaavaa infrastruktuuria ei ole. Viimeisin laajamittainen vähimmäisbudjetin selvitys tehtiin Stakesin ja Kuluttajatutkimuskeskuksen Vähimmäisturvan taso -hankkeen³ yhteydessä 1990-luvun lopussa.

Astetta vähemmän normatiivinen menetelmä köyhyysrajan määrittämiseksi on tarkastella pienituloisten kulutusta. Menetelmä perustuu oletukselle, että pienituloiset käyttävät tulonsa pakosta mahdollisimman ekonomisesti, joten heidän kulutuksensa välttämättömyysmenoissa heijastelee vähimmäistoimeentulon tasoa. Näin köyhyysraja voidaan arvioida suoraan pienituloisten välttämättömäksi katsottujen menoerien valossa. Välttämättömyyskulutukseksi luettavien menojen määrittäminen tapahtuu käytännössä pitkälti normatiivisesti, mutta määrittelyssä voidaan käyttää hyväksi myös hyödykkeiden tulojoustoja ja suhteellista osuutta koko kulutuksessa. Hyödyke voidaan lukea välttämättömyshyödykkeeksi, mikäli se vie suhteellisesti suuremman osan pienituloisten kulutuksessa kuin suurituloisten. Esimerkiksi Yhdysvaltojen väestölaskentatoimiston (absoluuttinen) köyhyysraja on rakennettu käyttäen tietoja pienituloisten ruokamenoista sekä ruokamenojen suhteellisesta osuudesta kotitalouksien kulutuksessa.⁴ Pienituloisten kulutukseen perustuvan menetelmän yhtenä suurena ongelmana kuitenkin on, että oletus pienituloisten äärimmäisen ekonomisesta kulutuskäyttäytymisestä tai kulutuksen tulojoustosta ei läheskään aina pidä paikkansa. Esimerkiksi pienituloiset kuluttavat suurituloisia enemmän tupakkaan sekä euroina että suhteellisesti tuloihinsa nähden. Samoin pienituloisten kulutustason käyttämisestä vähimmäisturvan tason määrittelyssä seuraa eräänlainen muna–kana-ongelma. Suuri osa pienituloisten tuloista muodostuu vähimmäisturvan tulonsiirroista, joten pienituloisten kulutustaso heijastaa pitkälti olemassa olevan vähimmäisturvan tasoa.

Suhteellisessa tulometodissa köyhyysraja johdetaan jollain funktiolla tulonjaosta. Suhteellinen tulometodi perustuu suhteellisen köyhyyden määritelmälle, jossa köyhyys määritellään taloudellisten resurssien painumiseksi niin kauaksi yhteiskunnan keskimääräisestä, ettei ylei-

³ Aatola, L. &, Viinisalo, M. (1999). Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan tukena. Raportteja 237. Stakes.

⁴ Citro, Constance & Michael, Robert (eds) 1995. Measuring Poverty: A New Approach (National Academy Press) <URL> <http://www.census.gov/hhes/www/povmeas/toc.html>

sesti odotetun elämäntavan saavuttaminen ole enää mahdollista. Tunnetuin suhteellisella tulometodilla johdettu köyhyysraja on varmasti 60 prosenttia väestön mediaanitulosta. Siitä käytetään nimeä suhteellinen köyhyysriskiraja (Eurostat), pienituloisuusraja (Tilastokeskus) tai suhteellinen köyhyysraja (tutkijat). Mittari perustuu oletuksille, että mediaanituloinen elää yleisesti odotettua (ja tavoiteltua) elämäntapaa ja että 60 prosenttia mediaanitulosta on se raja, jonka alapuolella tämän yleisesti odotetun elämäntavan saavuttaminen tulee mahdolliseksi. Kumpikaan näistä oletuksista ei perustu varsinaisesti tutkimukseen, vaan ne ovat pitkälti sopimuksenvaraisia asioita. Muita paljon käytettyjä rajoja ovat 40 ja 50 prosenttia mediaanista. Suhteellisen tulometodin suosio perustuu osaltaan siihen, että kansainvälistikin vertailtavissa olevia aineistoja niiden laskemiseen on sangen helposti saatavilla. Toinen syy suosioon on varmasti läpinäkyvyys, vertailtavuus ja manipuloinnattomuus sen jälkeen, kun köyhyysrajan määrittävästä tulojaon funktiosta on päästy yksimielisyyteen.

Köyhyysmittareiksi on luotu myös joukko erilaisia kulutusdeprivaatioindeksejä. Indeksit koostuvat yleensä joukosta haastattelukysymyksiä, joilla on tiedusteltu joidenkin välttämättömyshyödykkeiksi katsottujen kestokulutushyödykkeiden puuttumista varattomuuden vuoksi. Näihin deprivaatioindekseihin kohdistui 1980-luvun alussa suuria odotuksia, sillä niiden avulla uskottiin olevan paikannettavissa tulojakaumasta kotitalouksien köyhyysrajat. Innostus kuitenkin hiipui 1980-luvun kuluessa, kun lukemattomista yrityksistä huolimatta kotitalouksien tuloista ei löydetty yksiselitteistä rajaa, jonka alapuolella välttämättömyshyödykkeiden hankkiminen selvästi vaikeutuisi. Deprivaatio yleistyy sangen lineaarisesti tulojaon alapäässä. Yksiselitteistä köyhyysrajaa tulojakaumassa ei ole löydetty, koska käytännössä on mahdotonta määrittellä ja mitata kotitalouden kaikki resurssit sekä tarpeet, jotka näillä resursseilla tulisi tyydyttää. Lisäksi samanlaiset taloudelliset resurssit ja tarpeet omaavilla kotitalouksilla voi olla hyvinkin erilainen elintaso. Toisin sanoen jokaiselle kotitaloudelle pitäisi periaatteessa määrittellä oma köyhyysrajansa.

Kotitalouksia pidetään oman toimeentulonsa parhaina asiantuntijoina ja tähän perustuu subjektiivisten ja konsensuaalisten menetelmien käyttö köyhyysrajan määrittelyssä.⁵ Subjektiivinen menetelmä koostuu käytännössä yhdestä tai useammasta kotitalouden toimeentuloa koskevasta haastattelukysymyksestä, jolla haastateltavaa pyydetään arvioimaan kotitaloutensa toimeentuloa. Näiden subjektiivisten arvioiden ja kotitalouden tulojen välillä on selvä lineaarinen yhteys, mutta yksiselitteistä köyhyysrajaa tulojakaumassa ei subjektiivisilla toimeentulokysymyksillä voida paikantaa. Toimeentulo-ongelmista raportointi yleistyy sangen lineaarisesti siirryttäessä tulojakaumassa alaspäin. Konsensuaalisessa menetelmässä kotitalouksilta kysytään nykyisen toimeentulonsa sijaan sitä, millaisilla tuloilla vastaaja olettaisi oman kotitaloutensa tulevan minimissään toimeen. Näitten vastausten keskimääräisistä arvoista arvioidaan sitten köyhyysraja kyseiselle kotitaloustyypille. Kotitalouden tuloilla ja arviolla siitä, kuinka pienillä tuloilla se tulisi toimeen, on vahva positiivinen yhteys. Suurituloiset arvioivat tarvitsevänsä enemmän rahaa vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi kuin pienituloiset.

⁵ Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2008). Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61, Kela.

Perus- ja vähimmäisturvan saajien määrät

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellisen tuki. Koska kuntien sosiaalitoimistot korvaavat pääsääntöisesti enemmän asumismenoja kuin mitä asumistuessa korvataan, sangen suuri osa jotain perusetuutta saavista kotitalouksista saa asumistuen lisäksi myös toimeentulotukea. Taulukossa 1 on esitetty Kelan toimeentuloetuutta saavat etuuslajin mukaan sekä asumistukea ja toimeentulotukea saavien osuudet näissä ryhmissä. Taulukosta voidaan huomata ensimmäiseksi se, että asumistuen ja toimeentulotuen saanti on huomattavasti yleisempää Kelan etuuden saajien keskuudessa kuin väestössä keskimäärin, niin työikäisessä kuin vanhusväestössä. Kelan toimeentuloetuuksista 65 vuotta täyttäneet voivat käytännössä saada vain kansaneläkettä ja eläkkeensaajien asumistukea. Kansaneläkettä saavista 65 vuotta täyttäneistä 19 prosenttia sai asumistukea, ja täyttä kansaneläkettä saavista 36 prosenttia. Sen sijaan pelkkää työeläkettä saavista 65 vuotta täyttäneistä vain 3 prosenttia sai asumistukea. Toimeentulotuen saanti on harvinaista 65 vuotta täyttäneiden keskuudessa. Tämä selittyy sillä, että kansaneläkkeen ja eläkkeensaajien asumistuen yhteismäärä on hieman toimeentulotuen normeja korkeampi.⁶

Työikäisestä väestöstä saa asumistukea keskimäärin 12 prosenttia, Kelan etuuden saajista 46 prosenttia. Toimeentulotukea saa keskimäärin 3 prosenttia työikäisestä väestöstä, Kelan etuutta saavista toimeentulotukea saa 10 prosenttia. Asumistuen ja toimeentulotuen saajien osuudet vaihtelevat kuitenkin suuresti eri etuuslajeissa. Esimerkiksi työtuloperusteisella sairauspäivärahalla olevista vain 3 prosenttia sai asumistukea tai toimeentulotukea. Sen sijaan täyttä kansaneläkettä saavista jopa 64 prosenttia saa myös asumistukea ja 11 prosenttia toimeentulotukea. Eläkkeensaajien asumistuki on tasoltaan korkeampi kuin yleinen asumistuki, mikä selittää sen, että vain 11 prosenttia täyttä kansaneläkettä saavista saa myös toimeentulotukea. Vastaavasti opintotukea saavista 73 prosenttia saa asumistukea (asumislisää), mutta vain 3 prosenttia saa toimeentulotukea.

Asumistuen saanti on myös yleistä työmarkkinatuen saajilla, joista 52 prosenttia saa asumistukea. Toisin kuin kansaneläkeläisillä ja opiskelijoilla, myös toimeentulotuen saanti on yleistä työmarkkinatuen saajilla. Työmarkkinatuen saajista 34 prosenttia saa toimeentulotukea. Työttömyysturvan peruspäivärahaa saavilla osuudet ovat jonkin verran alempia, asumistukea saa 33 ja toimeentulotukea 19 prosenttia. Myös vanhempainrahan vähimmäispäivärahalla olevilla osuudet ovat korkeat: 33 prosenttia saa asumistukea ja 17 prosenttia toimeentulotukea.

Tuen saajien lukumääriä tarkasteltaessa perusturvan sekä asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys näyttää olevan ennen kaikkea työmarkkinatukeen liittyvä ongelma. Työmarkkinatuen saajista 78 000 saa asumistukea ja 51 000 saa toimeentulotukea. Seuraavaksi suurin ryhmä on työkyvyttömyyseläkkeellä täydellä kansaneläkkeellä olevat, joista 30 000 saa asumistukea ja 5 000 toimeentulotukea. Toimeentulotukea saavien määrä on laskenut 2000-luvulla, mikä on heijastunut myös toimeentulotukea saavien osuuksiin Kelan etuuden saajien keskuudessa. Toimeentulotukea saavien osuudet eivät ole kasvaneet työmarkkinatukea tai

⁶ Stakesin toimeentulotukitilaston mukaan toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asui 65 vuotta täyttäneitä henkilöitä 13 200 vuonna 2006. Laskennallisesti 65 vuotta täyttäneistä tulisi saada toimeentulotukea näin ollen saada 1,5 prosenttia. Syytä eläkeläisten toimeentulotuen aliedustavuuteen Kela-Stakes 2006 aineistossa selvitetään parhaillaan.

täyttä kansaneläkettä saavien keskuudessa 2000-luvulla. Ainostaan työttömyysturvan ulkopuolella olevien työttömien keskuudessa toimeentulotuen saajien osuus on kasvanut, 25 prosentista 31 prosenttiin 2000-luvun aikana.

Taulukko 1. 16 vuotta täyttänyt väestö Kelan toimeentuloetuslajin, toimeentulotuen ja asumistuen esiintymisen (%) mukaan marraskuussa 2006, suluissa vastaava osuus marraskuussa 2000.

| | Lukumäärä | Asumistukea saa % | | Toimeentulotukea saa % | |
|--------------------------------------|------------------|-------------------|-------------|------------------------|-------------|
| 16+ väestö | 4 309 110 | 12 | -- | 3 | -- |
| 65+ väestö | 868 550 | 11 | -- | >1 | -- |
| Ei Kelan etuutta, 65+ | 429 249 | 3 | -- | >1 | -- |
| Kansaneläkkeet, 65+ | 439 301 | 19 | -- | >1 | -- |
| Täydet kansaneläkkeet | 32 344 | 36 | -- | >1 | -- |
| 16–64 v väestö | 3 440 560 | 12 | (13) | 3 | (4) |
| Kelan etuutta saavat, 16–64 v | 727 209 | 46 | (43) | 10 | (12) |
| Kansaneläkkeet, 16–64 v | 178 131 | 40 | (34) | 6 | (7) |
| Varsin. työkyvyttömyyseläkkeet | 154 568 | 44 | (39) | 7 | (8) |
| Yksilölliset varhaiseläkkeet | 1 228 | 10 | (10) | 0 | (1) |
| Työttömyyseläkkeet | 19 873 | 15 | (14) | 1 | (1) |
| Varhennetut vanhuuseläkkeet | 2 462 | 7 | (4) | 2 | (1) |
| Täydet kansaneläkkeet | 49 941 | 64 | -- | 11 | -- |
| Sairauspäivärahat, kaikki | 59 939 | 11 | (11) | 10 | (11) |
| Työtuloperusteiset | 45 619 | 3 | (4) | 3 | (4) |
| Edeltävän etuuden perusteella | 11 499 | 41 | (37) | 34 | (37) |
| Vähimmäispäivärahat | 2 821 | 30 | (39) | 31 | (51) |
| Kuntoutusrahat, kaikki * | 13 154 | 13 | -- | 6 | -- |
| Työtuloperusteiset | 11 119 | 7 | -- | 2 | -- |
| Edeltävän etuuden perusteella | 1 165 | 45 | -- | 26 | -- |
| Vähimmäispäivärahat | 870 | 39 | -- | 23 | -- |
| Työttömyysturva, peruspäivär. | 16 281 | 33 | (29) | 19 | (20) |
| Työmarkkinatuet, kaikki | 121 500 | 52 | (47) | 34 | (34) |
| Tavalliset | 113 925 | 52 | (48) | 35 | (36) |
| Yhdistelmätuet | 869 | 16 | (34) | 6 | (13) |
| Kotouttamistuet | 6 706 | 54 | (67) | 19 | (35) |
| Muu työtön, kassan jäsen | 82 913 | 6 | (8) | 3 | (4) |
| Muu työtön, ei kassan jäsen | 37 220 | 29 | (25) | 31 | (25) |
| Vanhempainpäiväraha, kaikki | 50 345 | 12 | (15) | 5 | (7) |
| Työtuloperusteiset | 29 872 | 4 | (6) | 1 | (2) |
| Edeltävän etuuden perusteella | 11 964 | 16 | -- | 7 | -- |
| Vähimmäispäivärahat | 8 509 | 33 | (38) | 17 | (20) |
| Lasten kotihoidontuet | 56 199 | 17 | (21) | 7 | (9) |
| Opintotuet | 227 728 | 73 | (66) | 3 | (3) |
| Sotilasavustukset | 3 932 | 98 | (99) | 3 | (4) |

Lähde: Kela-Stakes-aineisto 2000 & 2006

Perus- ja vähimmäisturvaetuuksien tasot

Mitä etuuksia luetaan perusturvaan ja mitä vähimmäisturvaan, on jonkin verran häilyvää, ja erilaisia listauksia on useita. Yhtenä jaotteluperusteena on käytetty perustuslain 19. pykälässä lueteltuja sosiaalisia riskejä, joiden kohdalla yhteiskunnan on taattava perustoimeentulon turva. Näin olleen perusturvan etuuksiin lukeutuisivat ainakin kansaneläke, yleinen perhe-eläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen ja vanhempainrahan vähimmäispäivärahat. Vähimmäisturvaan etuuksiksi luetaan vastaavasti yleensä ainakin perhekohtaiset ja tarveharkintaiset toimeentulotuki ja asumistuki. Usein vähimmäisturvan etuuksiksi luetaan myös työmarkkinatuki, kansaneläke sekä vähimmäispäivärahat, joten etuuksien tiukka jaottelu perus- ja vähimmäisturvan etuuksiin on mahdotonta. Yksittäisten etuuksien listauksen sijaan on ehkä selkeämpää vain linjata, että vähimmäisturvan etuudet muodostavat työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien pääasiallisen toimeentuloturvan.

Taulukossa 2 on esitetty Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien sekä kunnallisen toimeentulotuen ohjeelliset tasot kolmessa eri kunnassa heinäkuussa 2008. Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot perustuvat paikallisten sosiaalitoimien ohjeistuksiin. Perusturvaetuuksista korkein on kansaneläke, joka on yksinasuvalle 559 euroa kuukaudessa. Vanhempainrahan ja sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaan tulee vuoden 2009 alussa 170 euron korotus, jonka seurauksena vähimmäispäiväraha nousee työmarkkinatuen ja työttömyyden peruspäivärahan tasolle, 550 euroon kuukaudessa. Kansaneläkkeen ja päivärahojen tasoa vertailtaessa on muistettava, että ne ovat veronalaista tuloa, mutta eläketulovähennyksen vuoksi pelkkää kansaneläkettä saavat eivät maksa veroa kansaneläkkeestään. Kotihoidontuen korotuksen myötä yksikään perusturvaetus ei jää enää alle toimeentulotuen yksinasuvan perusosan.⁷

Asumistuki ja toimeentulotuki poikkeavat viimesijaisuutensa ja tarveharkintansa vuoksi edellä luetelluista syyperusteisista etuuksista. Yleisessä ja eläkkeensaajien asumistuessa tuloharkinta tapahtuu ruokakunnan bruttotulojen mukaan, mutta tuloina ei oteta huomioon muun muassa lapsilisiä, elatustukea ja vammais- ja hoitotukia. Toimeentulotuessa tuloharkinta tehdään kotitalouden nettotulojen mukaan, ja tuloina ei huomioida vammais- ja hoitotukia, äitiysavustusta ja ylläpitokorvauksia. Sekä asumistuki että toimeentulotuki ovat molemmat verovapaata tuloa.

Ilman ansiosidonnaisia etuuksia ja ainoastaan perusturvaetuuksien varassa elävä kotitalous on pääsääntöisesti oikeutettu asumistukeen, joko yleiseen tai eläkkeensaajien asumistukeen tai opintotuen asumislisään. Asumistukien omavastuun alkamisrajat on mitoitettu siten, että pelkkä perusturvaetus ei yksinasuvalla vielä yleensä vähennä kotitalouden koon, asuinkunnan ja asunnon ominaisuuksien mukaan määräytyvää enimmäismääräistä asumistukea. Yleistä asumistukea voi saada enimmillään noin 260–333 euroa kuukaudessa asuinkunnasta riippuen, eläkkeensaajan asumistukea 307–390 euroa. Opintuen asumislisä on koko maassa enimmillään 201 euroa kuussa.

⁷ Lapsilisään tulee korotus kolmannelta lapsesta alkaen 1.1.2009, kotihoidon tuen hoitorahan korotus 1.1.2009, sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha korotetaan peruspäivärahan tasolle 1.1.2009.

Toimeentulotuki muodostuu perusosasta, kohtuullisiksi katsotuista asumismenoista ja vähäistä suuremmista terveydenhuoltomenoista. Lisäksi kunta voi myöntää tarpeen ja harkintansa mukaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Yksinkertaisimmillaan toimeentulotuen suuruus määräytyy siten, että kotitalouden koon ja rakenteen mukainen perusosa ja kohtuulliset asumismenot lasketaan yhteen ja summasta vähennetään kotitalouden tulot. Mahdollinen erotus maksetaan toimeentulotukena. Toimeentulotuessa hyväksytyt menot päivittäisiin menoihin (perusosa) on esimerkiksi yksinasuvalla ja yksinhuoltajalla 417 euroa kuukaudessa vuoden 2009 alusta.⁸ Perusosan suuruus on 221 eurosta 417 euroon sen mukaan, onko henkilö yksinasuva, yksinhuoltaja, parisuhteessa vai lapsi perheessä. Alaikäisten lasten kohdalla myös ikä vaikuttaa perusosan suuruuteen. Perusosan suuruus on sama koko maassa ja se on sidottu kansaneläkeindeksiin.

Sen sijaan kohtuullisiksi katsottujen asumismenojen suuruus on kuntien harkinnan varassa. Yleensä asumismenot korvataan täysimääräisenä vain tietyn siirtymäajan, jonka jälkeen asumismenoja korvataan kunnan sosiaalitoimiston ohjeistamaan määrään asti. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa ohjeistukset kohtuullisista asumismenoista noudattelevat usein asumistuessa hyväksytyjen asumismenoja enimmäismääriä. Asumistuessa käytössä olevia neliövuokraan tai rakennusvuoteen liittyviä rajoituksia ei yleensä käytetä. Isoimmissa kaupungeissa, varsinkin pääkaupunkiseudun kunnissa, hyväksytään yleensä huomattavasti korkeampia asumismenoja kuin asumistuessa.

Toimeentulotuessa kohtuulliseksi katsotut asumismenot korvataan täysimääräisinä, ilman omavastuuta. Sen sijaan asumistuessa korvataan asumismenoja enimmillään 80 prosenttia hyväksytyistä asumismenoista. Tämän vuoksi käytännössä kaikissa kunnissa toimeentulotuessa korvataan enemmän asumismenoja kuin asumistuessa. Sosiaalitoimistot ovat ohjeistaneet kohtuullisiksi katsottujen asumismenojen ylärajan olevan esimerkiksi yksinasuvalla Helsingissä 560 euroa, Jyväskylässä 430 euroa ja Lapinlahdella 300 euroa. Perusosa mukaan laskettuna tämä tarkoittaa, että toimeentulotuen ohjeellinen taso yksinasuvalla on Helsingissä 959 euroa, Jyväskylässä 829 euroa ja Lapinlahdella 700 euroa kuussa (taulukko 2).

⁸ Toimeentulotuen perusosien määrät 1.1.2009 lähtien. Sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntainfo 2008.

Taulukko 2. Perus- ja vähimmäisturvaetuuksien tasot elokuu 2008

| Etuus | euroa / kk |
|---|-------------------|
| Työttömyyden peruspäiväraha / työmarkkinatuki | 527 |
| Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta | 100 |
| Korkeakouluopiskelijan opintoraha | 298 |
| Vanhempainrahan vähimmäismäärä / Sair.vak. Vähimmäispäiväraha* | 380 |
| Kotihoidontuki, tuloton yhden lapsen yksinhuoltaja | 463 |
| Täysi kansaneläke (yksinasuva) | 559 |
| Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva) | 399 |
| Asumistuen enimmäismäärä (yksinasuva) I kuntaryhmä | 333 |
| II kuntaryhmä | 308 |
| III kuntaryhmä | 285 |
| IV kuntaryhmä | 260 |
| Eläkkeensaajan asumistuen enimmäism. (yksinasuva) I kuntaryhmä | 390 |
| II kuntaryhmä | 355 |
| III kuntaryhmä | 307 |
| Opintotuen asumislisän enimmäismäärä (yksinasuva) | 202 |
| Toimeentulotuki: perusosa + asumismenot (yksinasuva) Helsinki** | 959 |
| Jyväskylä** | 829 |
| Lapinlahti** | 700 |

* Vanhempainrahan vähimmäismäärä on yleensä myös sairauspäivärahan vähimmäismäärä, mutta näiden päivärahoiden määräytymisessä ja ehdoissa on joitain eroja.

** Perustuvat kuntien sosiaalitoimien ohjeistuksiin yksinasuvan kohtuullisiksi katsotuista asumismenoista, jotka korvataan täysimääräisinä.

Vähimmäisturva eri kotitaloustyypeillä

Vähimmäisturvan tasoa tarkasteltaessa tulee muistaa, että kotitaloudet saavat usein yhtäaikaisesti useampaa perus- ja vähimmäisturvan etuutta. Käytännössä jokainen ei-tilapäisesti perusturvan varassa oleva on oikeutettu vähintään asumistukeen, mikäli hän asuu yksin tai hänen kotitaloutensa muilla jäsenillä ei ole riittäviä tuloja. Esimerkiksi työmarkkinatukea tai kansaneläkettä saava on hyvin kohtuullisillakin asumismenoilla oikeutettu vähintään asumistukeen, usein myös toimeentulotukeen. Näin ollen yksittäisen etuuden tason tarkastelu antaa helposti väärän kuvan vähimmäisturvan tasosta.⁹ Vähimmäisturvan tason tarkastelua vaikeuttaa kuitenkin ehkä enemmän se, että toimeentulotuen ja asumistuen taso määräytyy etuutta saavan kotitalouden hyväksytyjen asumismenojen mukaan. Lisäksi kuntien sosiaalitoimistojen ohjeistuksissa kohtuullisiksi katsotuissa asumismenoissa toimeentulotuessa on suurta kunnittaista vaihtelua samoin kuin toimeentulotuen myöntämiseen liittyy aina yksilöllistä harkintaa.

Taulukossa 3 on esitetty malliperhelaskelmia siitä, millaiseen perus- ja vähimmäisturva-etuuksien pakettiin on oikeutettu kuusi erilaista tulotonta kotitaloutta kolmessa eri kunnassa. Esimerkkeinä kotitalouksista ovat yksinasuva työmarkkinatuella tai täydellä kansaneläkkeellä, pariskunta molemmat työmarkkinatuella tai täydellä kansaneläkkeellä, kahden kouluikäisen lapsen yksinhuoltaja työmarkkinatuella sekä kahden kouluikäisen lapsen pariskunta molemmat työmarkkinatuella. Perusturvaetuuksien jälkeen on esitetty laskennallinen toimeentulotuki kyseisille kotitalouksille kolmessa eri kunnassa. Toimeentulotuen tasot kyseisissä kunnissa on laskettu lisäämällä perusosiin paikallisen sosiaalitoimiston ohjeistuksista kohtuulliseksi katsotut asumismenot kyseiselle perhetyypille.

Vertaamalla ensisijaisten etuuksien yhteenlaskettua nettomäärää toimeentulotuen tasoon nähdään, että ensisijaisten etuuksien jälkeensä jääneisyys koskettaa ennen kaikkea työmarkkinatukea ja yleistä asumistukea, ei niinkään kansaneläkettä ja eläkkeensaajan asumistukea. Esimerkiksi Helsingissä yksinasuvalla työmarkkinatuen ja asumistuen yhteenlaskettu summa jää noin 200 euroa alle kunnan ohjeellisen toimeentulotuen rajan, Jyväskylässä ja Lapinlahdella noin 100 euroa. Kansaneläke ja eläkkeensaajan asumistuki sen sijaan takaavat yksinasuvalle tulotason, joka on juuri ja juuri ohjeellisten toimeentulotukirajojen yläpuolella. Kahden kansaneläkettä saavan ensisijaiset etuudet nousevat jo selvästi ohjeellisen toimeentulotuen rajan yläpuolelle.

Työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen riittämättömyys suhteessa kuntien toimeentulotukinormeihin tulee esiin myös pariskunnilla ja lapsiperheillä, joissa molemmat aikuiset ovat työmarkkinatuella. Työmarkkinatuella olevan pariskunnan tulot jäävät alle kunnan ohjeellisen toimeentulotukirajan Helsingissä 230 euroa, Jyväskylässä 160 euroa ja Lapinlahdella 150 euroa. Mikäli työmarkkinatuella olevalla pariskunnalla on kaksi kouluikäistä lasta, etuudet jäävät alle ohjeellisen toimeentulotukirajan huomattavasti enemmän: Helsingissä 590 euroa,

⁹ Kuivalainen, Susan. Malliperhemetodin käyttö ja anti kansainvälisissä vertailuissa. Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, C:18/2007.

Jyväskylässä 480 euroa ja Lapinlahdella 556 euroa. Sen sijaan työmarkkinatuella olevan yksinhuoltajan tulotaso nousee yleisen asumistuen, elatustuen, lapsilisien ja lapsikorotusten myötä yli ohjeellisen toimeentulotukirajan kaikissa kolmessa kunnassa. Toimeentulotuen saajien korkea osuus yksinhuoltajatalouksien keskuudessa näyttää siis selittyvän harkinnanvaraisen toimeentulotuen käytöllä.

Taulukko 3. Perusturvaetuudet ja laskennallinen toimeentulotuki malliperheissä 2008

| | 1 aik. tt-tuki | 1 aik. eläk. | 2 aik. tt-tuki | 2 aik. eläk. | 1 aik.+2 last tt-tuki** | 2 aik.+2 last tt-tuki** |
|--|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------|
| Työmarkkinatuki* | 430 | -- | 859 | -- | 539 | 1078 |
| Kansaneläke | -- | 559 | -- | 991 | -- | -- |
| Lapsilisä | -- | -- | -- | -- | 304 | 211 |
| Elatustuki | -- | -- | -- | -- | 260 | -- |
| Asumistuki | | | | | | |
| Helsinki | 333 | 390 | 256 | 390 | 647 | 618 |
| Jyväskylä | 285 | 355 | 168 | 355 | 531 | 480 |
| Lapinlahti | 260 | 307 | 119 | 307 | 458 | 393 |
| Ensisijaiset tuet yht. (netto)* | | | | | | |
| Helsinki | 763 | 949 | 1115 | 1381 | 1750 | 1907 |
| Jyväskylä | 715 | 914 | 1027 | 1346 | 1634 | 1769 |
| Lapinlahti | 690 | 866 | 978 | 1298 | 1561 | 1682 |
| Perustoimeentulotuki | | | | | | |
| Helsinki | 959 | 959 | 1343 | 1343 | 1710 | 2498 |
| Jyväskylä | 829 | 829 | 1183 | 1183 | 1505 | 2253 |
| Lapinlahti | 700 | 700 | 1090 | 1090 | 1467 | 2217 |

* Yksinasuvalla ennakonpidätyksenä käytetty 18,5 %, lapsikorotusten kanssa 20 %

** Kaksi lasta, iät 7 ja 14.

Lähde: KELA ja kuntien sosiaalityötoimien toimeentulotuen soveltamisohjeet.

Vähimmäisturvan taso eri maissa

Sosiaaliturvan tason maittainen vertailu on tunnetusti haastavaa, sillä eri maiden yksittäiset etuudet ja niiden muodostamat kokonaisuudet eivät yleensä ole suoraan vertailukelpoisia keskenään. Esimerkiksi maiden järjestys sosiaalimenojen suuruuden suhteen muuttuu radikaalisti, mikäli tarkastellaan perinteisten bruttomääräisten sosiaalimenojen sijaan nettomääräisiä sosiaalimenoja.¹⁰ Vastaavasti yksittäisen etuuden tason maittainen vertailu on yleensä harhaanjohtajaa, sillä vertailussa tulisi ottaa huomioon koko etuuksien paketti, johon henkilö tai perhe on oikeutettu kussakin maassa.¹¹ Esimerkiksi Suomessa yksinasuva kansaneläkeläinen tai perustyöttömyysturvalla oleva on oikeutettu kohtuullisillakin asumismenoilla asumistukeen, jos kotitaloudella ei ole muita tuloja. Monessa maassa eläkeläisen tai työttömän sosiaaliturva muodostuu pelkästään eläkkeestä tai työttömyysturvasta, jota voi täydentää toimeentulotuki erityistapauksissa. Lisäksi sosiaaliturvan tasoja vertailtaessa tulisi ottaa huomioon etuuksien lisäksi myös julkiset palvelut ja verotus, jotka vaikuttavat siihen, mitkä ovat pienituloisen henkilön käytettävissä olevat tulot niin sanottujen pakollisten menojen jälkeen. Esimerkiksi pienituloisten asumiskustannukset voivat vaihdella suuresti eri maissa, riippuen maan sosiaalisesta vuokra-asuntojärjestelmästä. Samoin etuuksien ja pienituloisten verotus vaihtelee maittain.

Sosiaaliturvan vertailua helpottavat malliperhelaskelmat, joissa vertaillaan rakenteeltaan, työmarkkina-asemaltaan ja muilta ominaisuuksiltaan samanlaisten kotitalouksien saamia etuuksia eri maissa. Tukholman yliopiston yhteydessä toimivassa SOFI tutkimuslaitoksessa on käynnissä SaMip-projekti, jossa kerätään yksilöityä tietoa eri maiden vähimmäisturvasta kolmelle malliperheelle.¹² Vähimmäisturvan on määritelty projektissa muodostuvan toimeentulotuesta ja etuuksista, joita ei huomioida toimeentulotuessa. Suomessa vähimmäisturva muodostuu täten kunnallisesta toimeentulotuesta sekä mahdollisesta ylläpitokorvauksesta, vammais- tai hoitotuesta, joita ei huomioida toimeentulotuessa. Aineistossa on esitetty laskennallinen vähimmäisturvan taso yksinasuvan, kahden lapsen yksinhuoltajan sekä kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalouksille 22 maassa. Malliperheiden olettamuksena on, että kotitalouden täysi-ikäiset jäsenet ovat työ-ikäisiä työttömiä, joilla ei ole oikeutta ansiosidonnaisiin etuuksiin tai kulukorvauksiin. Perheiden lasten oletetaan olevan 7- ja 14-vuotiaita. Asumismenojen oletetaan vastaavan yksinasuvilla yhden makuuhuoneen, yksinhuoltajalla kahden makuuhuoneen ja kahden vanhemman lapsiperheellä kolmen makuuhuoneen asunnon keskimääräistä vuokraa kunnan omistamassa (tai vastaavassa) vuokra-asunnossa.

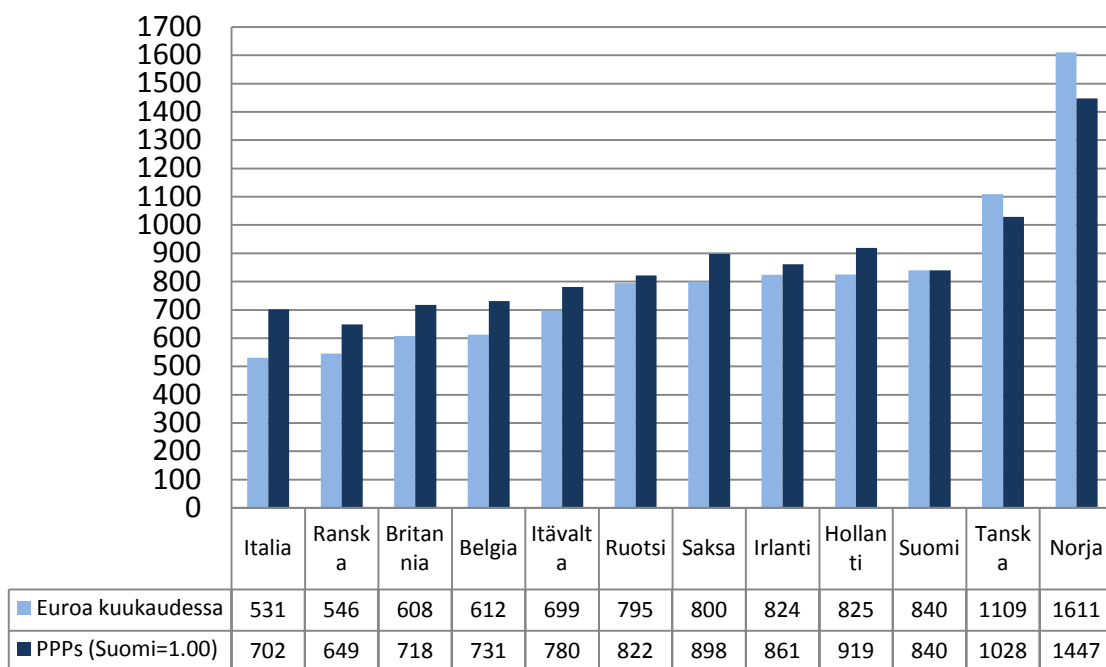
Kuviossa 1 on esitetty laskennallinen vähimmäisturva yksinasuvalle 12 Länsi-Euroopan maassa vuonna 2005. Yksinasuvan vähimmäisturva on Suomessa 840 euroa kuussa, kun laskennallisena arvona on käytetty (silloisen) ensimmäisen kuntaryhmän 379 euron perusosaa ja 461 euron hyväksytyjä asumismenoja. SaMip-aineiston laskennallinen toimeentulotuki yksinasuvalle näyttää edustavan isohkon suomalaisen kaupungin sosiaalitoimiston ohjeistusta

¹⁰ Net Social Expenditure, 2005 Edition - More comprehensive measures of social support. Social, Employment and Migration Working Papers No. 29. OECD 2005.

¹¹ Ks. esim. Eardley, T. & Bradshaw, J. & Ditch, J. & Gough, I. & Whiteford, P. Social Assistance Schemes in OECD countries. Volume 1: Synthesis Report No 46. DSS Research Report. London 1996.

¹² Nelson, Kenneth. The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set (SaMip). <URL> <http://people.su.se/~kennethn/Documentation.pdf> (22.12.2008)

toimeentulotuen tasosta (ks. taulukko 3). Vähimmäisturvan taso yksinasuvalla työttömällä on Suomessa hyvää länsieurooppalaista keskitasoa. Norja ja Tanska nousevat esiin omalla luokkanaan korkean vähimmäisturvan maina. Euroissa tarkasteltuna suomalaisen yksinäisen 840 euron vähimmäisturva on 76 prosenttia tanskalaisen yksinasuvan vähimmäisturvasta ja 156 prosenttia italialaisen tai ranskalaisen yksinasuvan vähimmäisturvasta. Etuuden ostovoimana tarkasteltuna erot maitten välillä tasoittuvat hieman. Ostovoimakorjattuna yksinäisen vähimmäisturvan taso on Suomessa 82 prosenttia Tanskan tasosta ja 129 prosenttia Ranskan.

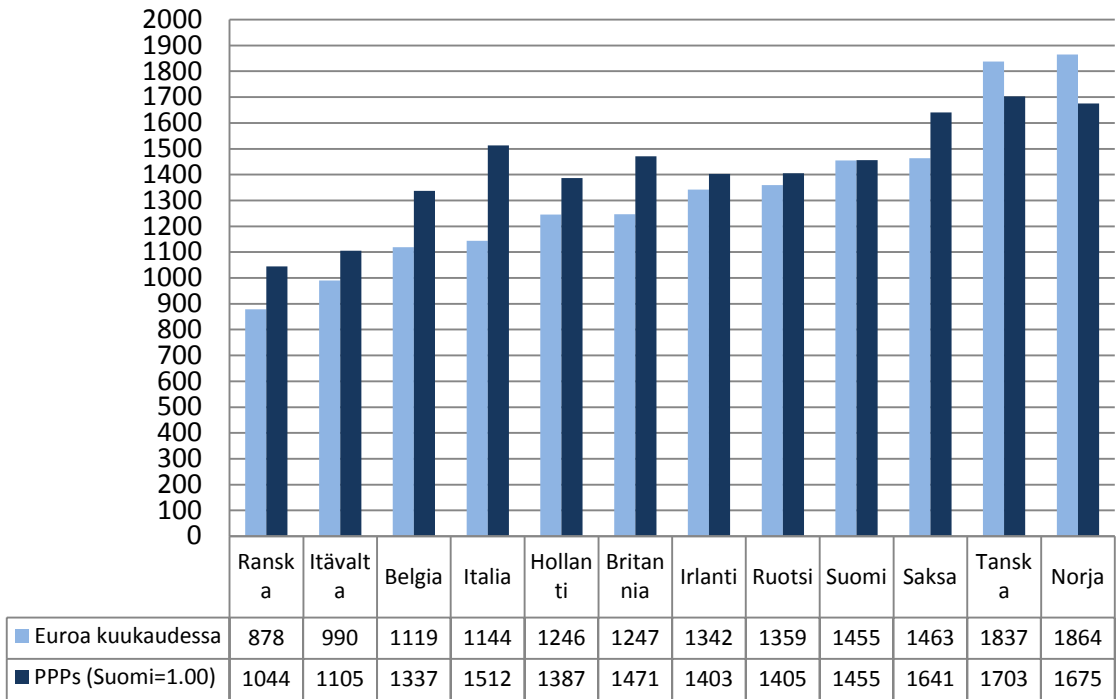


Kuvio 1. Vähimmäisturva yksinasuvalla valituissa Euroopan maissa 2005

Lähde: SaMip project 2007

*Vähimmäisturva = toimeentulotuki ja etuudet, joita ei huomioida toimeentulotuessa.

Kuviossa 2 on esitetty vähimmäisturvan taso työttömällä kahden lapsen yksinhuoltajalla. Aineiston mukaan kyseisen perhetyypin laskennallinen toimeentulotuki on Suomessa 1 455 euroa kuukaudessa, mikä on hieman alempi kuin mitä pienimpienkin kuntien sosiaalitoimien ohjeistuksissa linjataan (taulukko 3). Tästä huolimatta yksinhuoltajan vähimmäisturva on Suomessa hyvää länsieurooppalaista keskitasoa. Norja ja Tanska nousevat jälleen omaksi korkean vähimmäisturvan saarekkeeksi. Suomen 1 455 euron vähimmäisturva yksinhuoltajalla on 79 prosenttia Tanskan tasosta ja 166 prosenttia Ranskan tasosta. Etuuden ostovoiman korjaaminen tasoittaa jälleen maitten välisiä eroja. Ostovoimakorjatuissa euroissa tarkasteltuna suomalaisen yksinhuoltajan vähimmäisturvan taso on 85 prosenttia Tanskan ja 139 prosenttia Ranskan vähimmäisturvan tasosta.

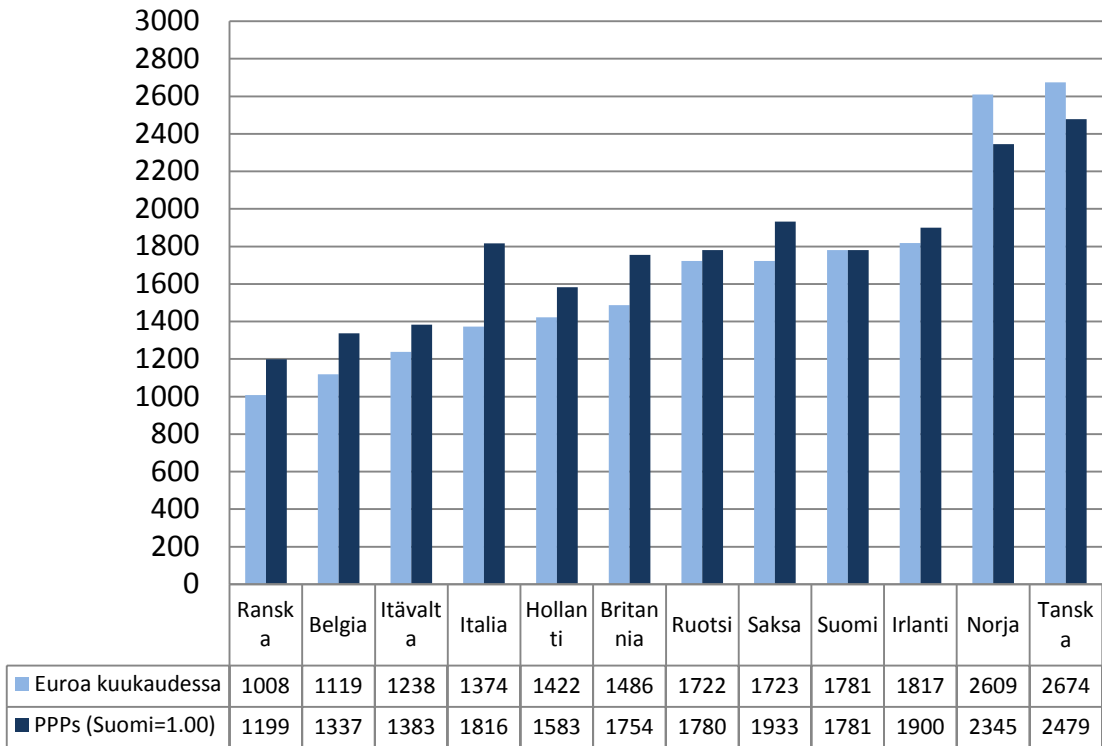


Kuvio 2. Vähimmäisturva kahden lapsen yksinhuoltajalla valituissa Euroopan maissa 2005

Lähde: SaMip project 2007

*Vähimmäisturva = toimeentulotuki ja etuudet, joita ei huomioida toimeentulotuessa.

Kuviossa 3 on vähimmäisturvan tasot kahden vanhemman ja kahden lapsen kotitalouksille, joissa molemmat vanhemmat ovat työttömiä. Aineiston mukaan kahden vanhemman lapsiperheen laskennallinen toimeentulotuki on Suomessa 1 781 euroa kuukaudessa, mikä on huomattavasti vähemmän kuin kuntien sosiaalitoimien ohjeistuksissa määritellään kohtuulliseksi toimeentulotuen tasoksi (ks. taulukko 3). Tästä huolimatta Suomen vähimmäisturva työttömien vanhempain lapsiperheelle sijoittuu korkealle maittaisessa vertailussa. Ainoastaan Norjassa ja Tanskassa vähimmäisturvan taso on selvästi korkeampi kuin Suomessa. Suomen 1 781 euroa kuukaudessa kahden vanhemman lapsiperheelle on 67 prosenttia Tanskan vähimmäisturvan tasosta, mutta 177 prosenttia Ranskan vähimmäisturvan tasosta. Etuustasojen ostovoimakorjauksen jälkeenkin maittaiset erot ovat suuri. Ostovoimana tarkasteltuna Suomen vähimmäisturva kahden vanhemman lapsiperheelle on 72 prosenttia Tanskan tasosta ja 149 prosenttia Ranskan tasosta.



Kuvio 3. Vähimmäisturva kahden lapsen pariskunnalla valituissa Euroopan maissa 2005

Lähde: SaMip project 2007

*Vähimmäisturva = toimeentulotuki ja etuudet, joita ei huomioida toimeentulotuessa.

Pienituloisten kulutusmenot

Tilastokeskuksen Kulutustutkimuksen (2006) mukaan suomalaisen yksinasuvan kulutusmenot ovat yhteensä keskimäärin hieman alle 1 500 euroa kuukaudessa (taulukko 4). Alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien yksinasuvien kulutusmenot ovat keskimäärin 67 prosenttia (980 e) yksinasuvien keskimääräisistä kulutusmenoista. Vastaavasti kahden aikuisen talouden keskimääräiset kulutusmenot ovat 2 800 euroa kuussa ja alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien parien kulutusmenot ovat keskimäärin 58 prosenttia tästä (1 600 e). Kahden lapsen yksinhuoltajan menot ovat keskimäärin noin 2 100 euroa ja alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien yksinhuoltajien kulutusmenot ovat 80 prosenttia (1 660 e) yksinhuoltajien keskimääräisestä kulutuksesta. Pariskunta ja kaksi lasta -talouden keskimääräiset kulutusmenot ovat 4 200 euroa kuussa. Alimpaan tuloviidennekseen kuuluvilla kahden lapsen pariskunnilla kulutusmenot ovat keskimäärin 74 prosenttia (2 936 e) perhetyypin keskimääräisistä kulutusmenoista.

Taulukko 4. Kulutusmenot kotitaloutta kohti kuukaudessa kaikissa kotitalouksissa ja alimmassa tuloviidenneksessä 2006

| Kotitaloustyyppi | 1 aikuinen | | 1 aik.+2 lasta | | 2 aikuista | | 2 aik.+2 lasta | |
|--------------------------|--------------|-------------|----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|
| | Kaikki | Alin tulo V | Kaikki | Alin tulo V | Kaikki | Alin tulo V | Kaikki | Alin tulo V |
| Elintarvikkeet | 173 | 150 | 301 | 273 | 350 | 257 | 495 | 427 |
| Alkoholi ja tupakka | 38 | 34 | 58 | 71 | 75 | 44 | 77 | 73 |
| Vaatteet ja jalkineet | 39 | 24 | 84 | 48 | 99 | 55 | 183 | 118 |
| Asuminen ja energia | 489 | 356 | 638 | 585 | 750 | 495 | 913 | 713 |
| Kodin kalust. ja tarvik. | 58 | 31 | 92 | 79 | 154 | 80 | 207 | 134 |
| Terveys | 63 | 50 | 47 | 35 | 109 | 66 | 104 | 81 |
| Liikenne | 187 | 82 | 227 | 96 | 440 | 182 | 672 | 680 |
| Tietoliikenne | 44 | 41 | 82 | 88 | 70 | 56 | 108 | 109 |
| Kulttuuri ja vap.-aika | 155 | 93 | 228 | 166 | 300 | 158 | 479 | 258 |
| Koulutus | 3 | 2 | 5 | - | 5 | 7 | 6 | 5 |
| Hotellit ja ravintolat | 65 | 34 | 94 | 68 | 115 | 72 | 179 | 67 |
| Muut tavarat ja palv. | 152 | 83 | 220 | 147 | 312 | 148 | 523 | 270 |
| Kulutusmenot yht. | 1 465 | 980 | 2 077 | 1 658 | 2 778 | 1 620 | 3 945 | 2 936 |

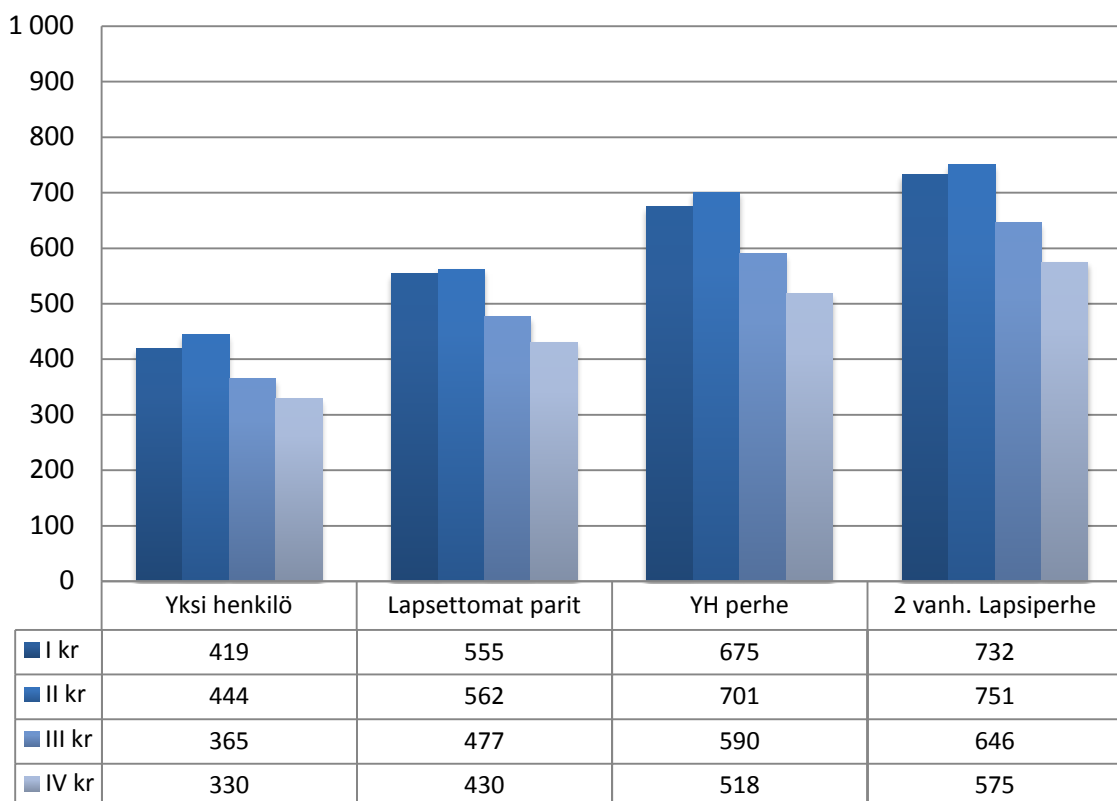
*Tuloluokat on muodostettu kulutusyksikköä (oecdmod) kohti lasketun käytettävissä olevan tulon perusteella.

Lähde: Kulutustutkimus 2006, Tilastokeskus

Suurin yksittäinen menoerä kulutusmenoissa on asuminen ja energia, jotka muodostavat yhden ja kahden hengen kotitalouksien menoista noin kolmanneksen ja suurempien kotitalouksien menoista noin neljänneksen. Alimpaan tuloviidennekseen lukeutuvilla asumismenot vievät hieman suuremman osuuden kulutusmenoista kuin vastaavan kotitalouden kulutusmenoissa keskimäärin. Asumismenot kuitenkin vaihtelevat suuresti eri osissa Suomea. Kuviossa 4 on esitetty keskimääräiset asumismenot (vuokra, vesi- ja lämmityskulut) kuukaudessa

yleisen asumistuen saajilla valtion lainoittamissa vuokra-asunnoissa perhetyypin ja kuntaryhmän mukaan. Valtion lainoittamien vuokra-asuntojen vuokrataso on yleensä alueen edullisin, joten niiden vuokrataso heijastelee eräänlaista minimiä, joka asumiseen on kulutettava. Tilasto on laadittu yleisen asumistuen saajien vuokratiedoista, sillä Suomessa ei ole kattavaa valtakunnallista rekisteriä kokonaisvuokratasosta.

Kolmannen kuntaryhmän kunnissa, eli pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa suurissa tai keskisuurissa kaupungeissa, yksinasuvan asumistukea saavan Arava-vuokralaisen asumismenot ovat keskimäärin 365 euroa kuussa, pariskunnilla 477 euroa kuukaudessa, yksinhuoltajaperheillä 590 euroa kuukaudessa ja kahden vanhemman lapsiperheillä 646 euroa kuukaudessa. Kaikissa tarkastelluissa perhetyypeissä asumismenot ovat hieman yli neljänneksen korkeammat pääkaupunkiseudulla (I ja II kuntaryhmät) ja muissa suuremmissa kaupungeissa (III kuntaryhmä) noin 11–12 prosenttia korkeammat kuin pienissä maaseutumaisissa kunnissa (IV kuntaryhmä).



Kuvio 4. Keskimääräiset asumismenot kuukaudessa asumistuen saajilla valtion lainoittamissa vuokra-asunnoissa perhetyypin ja kuntaryhmän mukaan, kesäkuu 2008

Lähde: Kelan asumistukitilasto

Vähimmäisturvan ja elinkustannusten kehitys

Osa perusturvaetuuksista on indeksisuojaattu inflaation vaikutukselta. Vuosittainen indeksikorotus säilyttää etuuden ostovoiman rahan arvon laskiessa inflaation vuoksi. Indeksisuojaattuja perusetuuksia ovat työttömyyden peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, kansaneläke ja toimeentulotuen perusosa. Ilman indeksisuojaa ovat yleinen asumistuki, lapsilisä, opintoraha sekä vanhempainrahan ja sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha. Käytännössä indeksisuojaajan puuttuminen tarkoittaa, että ilman tasokorotuksia kyseisten etuuksien ostovoima laskee vuosittain.

Taulukossa 5 on kuvattu perusetuuksien kehitystä suhteessa hintatasoon vuodesta 1994 ja 2000 vuoden 2009 alkuun. Taulukosta on nähtävissä, kuinka indeksisuoja on säilyttänyt työttömyysturvan ja kansaneläkkeen reaalitason sekä pitkälle myös toimeentulotuen perusosan reaalitason laman aikana tehdyistä leikkauksista huolimatta. Sen sijaan indeksisuojaajan ulkopuolella olevien etuuksien ostovoima on laskenut. Vuodesta 1994 lapsilisän ostovoima on laskenut 18 prosenttia, opintorahan 23 prosenttia, vähimmäismääräisen vanhempainrahan 12 prosenttia ja kotihoidontuen 39 prosenttia.

Taulukko 5. Perusturvaetuuksien kehitys tammikuussa 2009* suhteessa hintatasoon vuodesta 1994 ja 2000

| 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 |
| Vanhempainrahan vähimmäismäärä / Sair.vak. vähimmäispäiväraha | 24,7 | 80,7 |
| Kotihoidontuki, tuloton yhden lapsen yksinhuoltaja | -37,6 | -4,9 |
| Täysi kansaneläke (yksinasuva) | 7,2 | 8,2 |
| Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva) | -4,2 | -0,9 |

* Lapsilisän korotus kolmannesta lapsesta alkaen 1.1.2009, opintorahan korotus 1.8.2008, kotihoidon tuen hoitorahan korotus 1.1.2009, sair.vak. vähimmäispäivärahan korotus peruspäivärahan tasolle 1.1.2009. Indeksikorotukset työttömyysturvaan, kansaneläkkeisiin ja toimeentulotuen perusosaan on laskettu olettamalla, että kuluttajahintaindeksin nousu 2008 on 4,4 %.

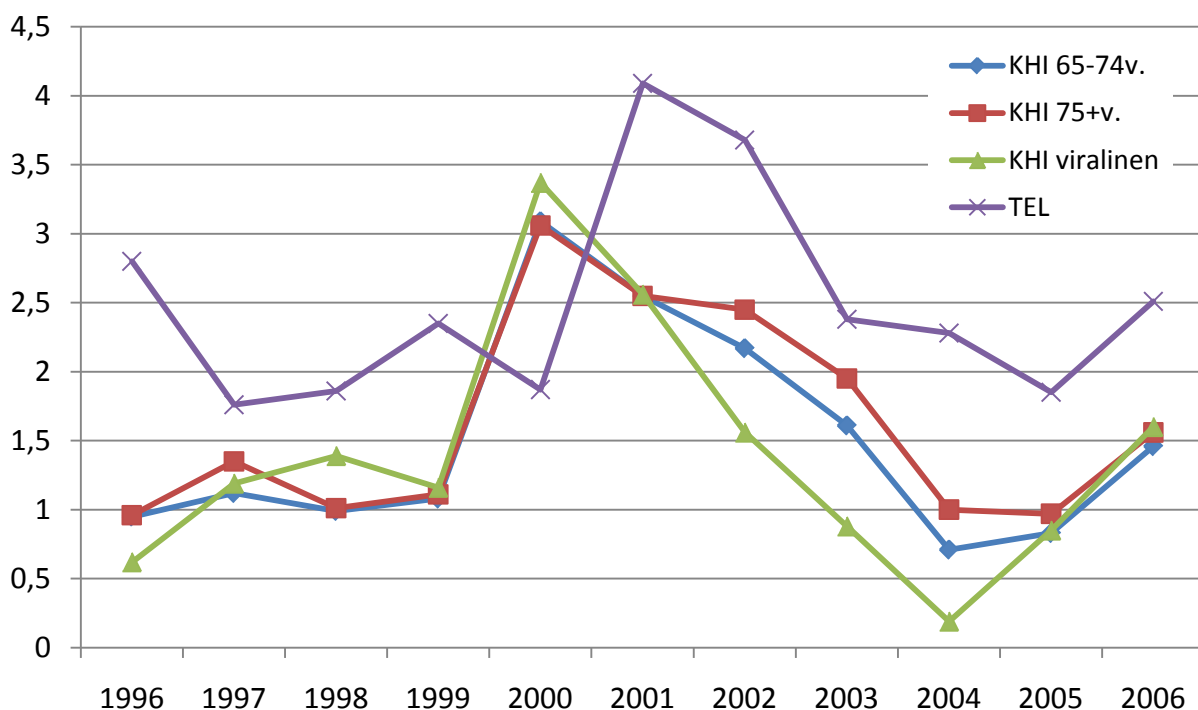
Lähde: Jutta-malli, KELA.

Käytännössä indeksisuoja tarkoittaa etuuden vuosittaista korottamista kuluttajahintaindeksillä, joka mittaa kotitalouksien ostamien tavaroiden ja palvelusten hintojen muutosta. Kotitalouksien ostamien tavaroiden ja palvelusten määrä arvioidaan keskimääräisen kulutuskorin avulla, vaikka eri väestöryhmillä tiedetään olevan erilaiset kulutusrakenteet. Esimerkiksi iäkkäiden kotitalouksien kulutuskorissa ruoka- ja terveystuotteet ovat suuremmat ja liikenne- ja ravintolamenot pienemmät kuin aktiivi-ikäisillä. Tilastokeskus tuotti 1990-luvun puoliväliin saakka väestöryhmittäisiä kuluttajahintaindeksejä. Koska erot eri väestöryhmien kohtaamassa inflaatiossa olivat pieniä, niin väestöryhmittäisten indeksien tuottamista ei katsottu enää

tarpeelliseksi virallisen kuluttajahintaindeksin yhteydessä. Tilastokeskus on kuitenkin jatkanut väestöryhmittäisten kuluttajahintaindeksien julkaisemista erillisissä katsauksissa.¹³

lääkkäiden kotitalouksien elinkustannukset nousivat kuluttajahintaindeksiä nopeammin vuosina 2002–2004 (kuvio 5). Iäkkäiden kohtaama inflaatio oli kyseisinä vuosina puolesta prosenttiyksiköstä prosenttiyksikköön korkeampi kuin virallinen kuluttajahintaindeksi. Seurauksena oli, että kansaneläkkeiden indeksikorotukset eivät kattaneet kokonaan iäkkäiden elinkustannusten nousua. Kumulatiivisesti tarkasteltuna 65–75-vuotiaiden kansaneläkeläisten kohtaama inflaatio vuosina 2002–2004 oli 1,9 prosenttia ja 75 vuotta täyttäneiden 2,9 prosenttia suurempi kuin mitä kansaneläkkeen indeksikorotukset kattoivat. Ansiotasoindeksidoksen ansiosta työeläkkeiden indeksikorotukset säilyivät sen sijaan vuosina 2002–2004 korkeampana kuin 65 vuotta täyttäneiden elinkustannusten nousu.

Erot eri ikäryhmien elinkustannusten kehityksessä tasaantuivat jälleen 2000-luvun puolivälissä. Ikääntyneiden elinkustannusten nousu muita ikäryhmiä nopeammin 2000-luvun alkupuolella selittyy usean samanaikaisen ja osin ainutkertaisen tekijän yhteisvaikutuksesta. Erot ikäryhmien kohtaamassa inflaatiossa juontuivat erityisesti auto- ja alkoholiverotuksen alenemisesta, mutta myös korkojen ja bensiinin hinnan laskusta sekä elintarvikkeiden hintojen noususta. Elintarvikkeita lukuun ottamatta edelliset laskivat ennen kaikkea aktiivi-ikäisten elinkustannuksia, mikä heijastui ikäryhmittäisinä eroina kuluttajahintojen kehityksessä.



Kuvio 5. Kuluttajahintaindeksin (KHI), ikääntyneiden kulutuskorin mukaisen kuluttajahintaindeksin sekä työeläkeindeksin (TEL) vuosimuutosprosentit 1996–2006

Lähde: Kulutustutkimus, Tilastokeskus; Eläketurvakeskus.

¹³ Telasuo, Christina. Lapsiperheet ja elinkustannusten muutokset. Teoksessa Suomalainen lapsi 2007. Tilastokeskus 2007.

Vähimmäisturvan ja ansiotason kehitys

Kuten jo todettiin, osa perusturvaetuuksista on suojattu inflaation vaikutukselta indeksidoksella ja osa ei. Indeksisuojan piirissä ovat työttömyyden peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, kansaneläke ja toimeentulotuen perusosa. Inflaatiotarkistukset säilyttävät etuuksien ostovoiman rahan arvon laskiessa, mutta ne eivät säilytä etuuden tasoa suhteessa keskimääräiseen ansio- tai tulotasoon. Poikkeusoloja lukuun ottamatta ansiotulot, ja tätä myötä väestön tulotaso ylipäänsä, nousevat vuosittain. Ajan kuluessa etuuden taso laskee suhteessa keskimääräiseen ansio- ja tulotasoon ilman tasokorotuksia tai ansiotason nousun huomioon ottavaa indeksidosta. Esimerkiksi työeläkkeet on sidottu indeksiin, jossa otetaan huomioon ansiotason kehitys 20 prosentin painolla.

Taulukossa 6 on kuvattu perusetuuksien kehitystä suhteessa ansiotasoon vuodesta 1994 ja tammikuuhun 2009. Kuluttajahintaindeksi on jäänyt jälkeen ansiotason kehityksestä kumulatiivisesti laskien noin 25 prosenttia vuodesta 1994 ja noin 15 prosenttia vuodesta 2000. Työttömyysturvan peruspäiväraha-työmarkkinatuki, täysi kansaneläke ja toimeentulotuen perusosa ovat jääneet jälkeen ansiotason kehityksestä 20–30 prosenttia vuodesta 1994, ja 8–16 prosenttia vuodesta 2000. Indeksisuojan ulkopuolella olevien etuuksien suhde ansiotasoon on laskenut voimakkaammin. Vuodesta 1994 lapsilisän, opintorahan ja kotihoidontuen suhde ansiotasoon on heikentynyt 33–53 prosenttia. Vuodesta 2000 kyseisten etuuksien suhde ansiotasoon on laskenut 19–22 prosenttia.

Taulukko 6. Perusturvaetuuksien kehitys tammikuussa 2009* suhteessa ansiotasoon vuodesta 1994 ja 2000

| Etuus | Muutos % | |
|---|---------------|---------------|
| | vuodesta 1994 | vuodesta 2000 |
| Kuluttajahintaindeksi | -25,0 | -15,2 |
| Työttömyyden peruspäiväraha / työmarkkinatuki | -24,6 | -12,4 |
| Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta | -40,0 | -22,0 |
| Korkeakouluopiskelijan opintoraha | -35,1 | -19,2 |
| Vanhempainrahan vähimmäismäärä / Sair.vak. Vähimmäispäiväraha | -6,5 | 53,1 |
| Kotihoidontuki, tuloton yhden lapsen yksinhuoltaja | -53,2 | -19,4 |
| Täysi kansaneläke (yksinasuva) | -19,6 | -8,3 |
| Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva) | -28,2 | -16,0 |

* Lapsilisän korotus kolmannelta lapsesta alkaen 1.1.2009, opintorahan korotus 1.8. 2008, kotihoidon tuen hoitorahan korotus 1.1.2009, sair.vak. vähimmäispäivärahan korotus peruspäivärahan tasolle 1.1.2009. Indeksikorotukset työttömyysturvaan, kansaneläkkeisiin ja toimeentulotuen perusosaan on laskettu olettamalla, että kuluttajahintaindeksin nousu jatkuu 4,4 %:n vuosivauhdilla.

Lähde: Jutta-malli, KELA.

Pieni- ja suuripalkkaisten ansioiden kehitys voi olla hyvinkin erilaista kuin ansiotulojen keskimääräinen kehitys. Esimerkiksi perusturvaetuuksien taso on voinut säilyä ennallaan suhteessa pieniin palkkoihin, vaikka etuuksien taso on heikentynyt suhteessa keskimääräiseen ansiotulotasoon. Perusturvaetuuksien ja pienten palkka- ja yrittäjätulojen suhde ja tuloalue,

jolla edelliset menevät osin päällekkäin, ovat aina olleet erityisen kiinnostuksen kohde sosiaalipolitiikassa. Keskustelu kiteytyy niin kutsuttuihin kannustinloukkuihin, joilla kuvataan tilannetta, jossa tulonsiirtojärjestelmä luo tilanteita, joissa työllistyminen tai ansiotulojen kasvu ei lisää käteen jääviä tuloja. Kannustinloukkujen katsotaan heikentävän työvoiman tarjontaa, julkisen talouden kestävyyttä ja hyvinvointivaltion legitimitettä.

Taulukossa 7 on kuvattu kokoaikaisten palkansaajien kuukausiansioiden mediaani sekä alimman ja ylimmän palkkadesiilin ylärajat vuoden 2006 rahassa ja reaalin muutos vuodesta 1995.¹⁴ Alimman palkkadesiilin yläraja kuvaa siis kuukausiansiota, jonka alapuolelle 10 prosenttia palkansaajista jää. Vuonna 2006 joka kymmenennen kokoaikaisen palkansaajan kuukausiansiot olivat alle 1 700 euroa kuussa, vuonna 1995 noin 1 400 euroa kuussa (vuoden 2006 rahassa). Alimman palkkadesiilin raja on noussut vuodesta 1995 reaalisesti 22 prosenttia, eli lähes saman verran kuin palkansaajien mediaanitulot, 22 prosenttia. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että perusturvaetuudet ovat jääneet jälkeen matalien palkkojen kehityksestä lähes saman verran kuin keskimääräisestä palkka- tai ansiotulokehityksestä. Perusturvaetuuksien tason jääminen jälkeen (matalista) palkoista onkin ollut keskeisin kannustinloukkuja purkanut tekijä laman jälkeisessä Suomessa.¹⁵

Taulukko 7. Kokoaikaisten palkansaajien kuukausiansioiden mediaani ja 1. sekä 9. palkkadesiilin ylärajat vuoden 2006 rahassa ja muutos prosentteina 1995–2006

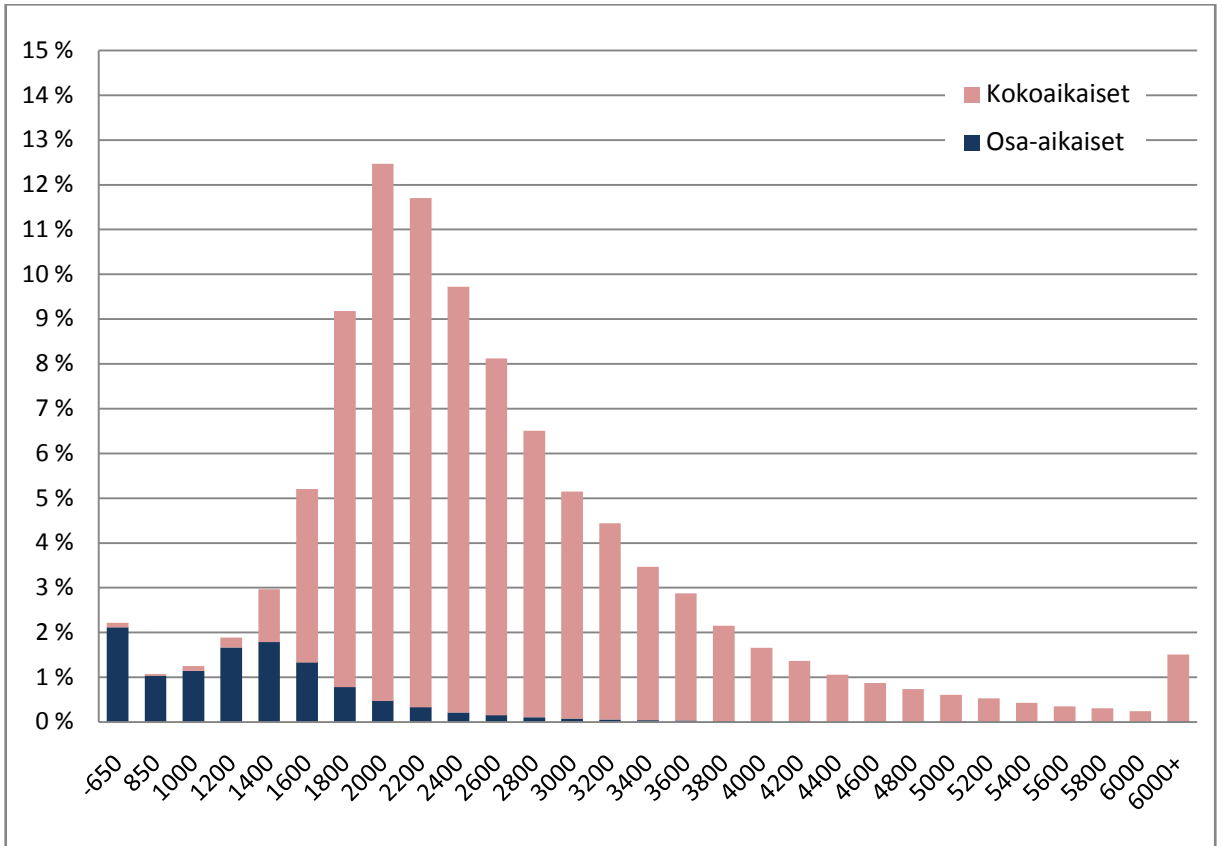
| | 2006 rahassa (muutos %) | | | | | |
|-------------|-------------------------|------|----------|------|------------|------|
| | 1. desiili | | mediaani | | 9. desiili | |
| 1995 | 1 382 | (-) | 1 894 | (-) | 3 061 | (-) |
| 2000 | 1 478 | (7) | 2 058 | (9) | 3 366 | (10) |
| 2004 | 1 644 | (19) | 2 256 | (19) | 3 694 | (21) |
| 2005 | 1 685 | (22) | 2 319 | (22) | 3 807 | (24) |
| 2006 | 1 693 | (22) | 2 344 | (24) | 3 880 | (27) |

Lähde: Palkkarakenne, Tilastokeskus.

Edellinen tarkastelu koskee vain kokoaikaisessa työssä olevia palkansaajia, jotka muodostavat noin kolme neljäsosaa Suomen 2,5 miljoonasta työllisestä. Neljäsosa työllisistä on kuitenkin osa-aikaisessa työssä olevia palkansaajia (350 000) tai yrittäjiä (300 000). Sosiaaliturvan kannustinloukut koskevat paremminkin muita kuin kokoaikaisessa palkkatyössä olevia, eli osa-aikaisessa työssä olevia ja yksinäisyrittäjiä. Kuviossa 6 on esitetty kokoaikaisten ja osa-aikaisten palkansaajien jakautuminen kuukausiansioiden mukaan. Kuvioista voi havaita, että 1 200 euron kuukausiansiot muodostavat rajan, jonka alapuolella ei juuri ole kokoaikaisia palkansaajia. Sen sijaan osa-aikaisista palkansaajista lähes 70 prosentilla kuukausiansiot ovat alle 1 200 euroa kuukaudessa ja 50 prosentilla kuukausiansiot ovat alle 1 000 euroa kuukaudessa.

¹⁴ Palkkarakenne -tilasto perustuu otokseen, jonka perusjoukko on noin 164 000 palkansaajaa, sillä otantakehikko ei kata esimerkiksi kaikkein pienimpiä yrityksiä (Palkkarakenne 2006. SVT. Tilastokeskus 2008).

¹⁵ Honkanen, Pertti & Jäntti, Markus & Pirttilä, Jukka. Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995 – 2004. Teoksessa Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisut 5/2007.



Kuvio 6. Koko- ja osa-aikaiset palkansaajat kuukausiansioiden mukaan 2006, % kaikista palkansaajista

Lähde: Palkkarakenne 2006, Tilastokeskus.

Kannustavuus ja aktivointi vähimmäisturvassa

Aktivointia ja työhön kannustavuutta on lisätty eri toimenpitein vähimmäisturvassa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Aktiivinen työvoimapolitiikka on laajentunut sisältämään monia sosiaalipolitiikan elementtejä. Vuonna 1996 toimeentulotukilakiin kirjattiin mahdollisuus leikata toimeentulotuen perusosaa työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytyviltä. Vuonna 2001 astui voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa velvoitettiin työvoima- ja sosiaalitoimistoja laatimaan yhdessä aktivointisuunnitelma pitkäaikaistyöttömille. Osana tätä työvoimahallinnon palvelut erotettiin työnhakukeskuksiin sekä vaikeammin työllistyvien työvoimanpalvelukeskukseen. Vuonna 2003 kirjattiin velvoite toimeentulotuen hakijan ilmoittautumisesta työttömäksi työnhakijaksi. Vuonna 2005 muutettiin valtion ja kunnan rahoitusvastuuta siten, että kunnat joutuvat rahoittamaan puolet pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta, elleivät he ole aktivointitoimenpiteissä.

Muutokset työnteon kannustavuuteen työttömyysturvassa ovat tapahtuneet pääosin perustyöttömyysturvassa. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa tosin kiristettiin vuonna 1997, jolloin työttömyyskassan jäsenyyssehtoa pidennettiin 10 kuukauteen ja työttömyyseläkeputken ikäraja nostettiin 57 vuoteen. Perustyöttömyysturvan suurin muutos tapahtui vuonna 1994, jolloin peruspäivärahan saannille asetettiin 500 päivän katto ja samalla luotiin tarveharkintainen työmarkkinatuki. Työmarkkinatuki on tarkoitettu työttömyyspäivärahan enimmäisajan ylittäneille sekä ensi kertaa työmarkkinoille tuleville. Työmarkkinatuen tarveharkinta tarkoittaa käytännössä työttömän kanssa samassa taloudessa asuvan puolison tai vanhempien tulojen huomioon ottamista. Alle 25-vuotiaat ilman ammattikoulutusta olevat nuoret ovat velvoitettuja hakemaan aktiivisesti ammatilliseen koulutukseen.

Työttömyysturvan sekä laajemmin vähimmäisturvan (peruspäiväraha-työmarkkinatuki, asumistuki ja toimeentulotuki) kannustavuus on lisääntynyt tukien määräytymisperusteiden tiukentumisen lisäksi myös etuuksien tason laskulla suhteessa ansiotasoon (ks. edellinen luku). Useimmat vähimmäisturvaetuudet (pl. asumistuki ja sairauspäiväraha) on sidottu inflaation vaikutukselta suojaaviin indekseihin, minkä ansiosta niiden reaaliostovoima on säilynyt suunnilleen samana. Tasokorotusten pienuuden tai puuttumisen vuoksi vähimmäisturvan etuuksien taso suhteessa sekä keskimääräisiin että mataliin palkkoihin on laskenut noin neljänneksen viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vähimmäisturvan kannustavuus lisääntyy edelleen palkkatason noustessa nopeammin kuin elinkustannukset ja niihin sidotut indeksikorotukset.

Myös verotuksessa tehdyt muutokset ovat lisänneet työnteon kannustavuutta. Vuoden 1997 jälkeen työttömät eivät ole voineet tehdä ansiotulovähennyistä kunnallisverotuksessa. Ansiotulovähennyksen ylärajaa on sittemmin useasti korotettu, samoin tulonhankkimisvähennyksen ylärajaa. Valtion tuloverotusta on vastaavasti kevennetty rajaveroasteita alentamalla ja tuloraja-asteikkoja tarkastamalla. Laman aikana tehdyt veronkiristykset ansiotuloihin onkin purettu, ja ansiotulojen verotus oli vuonna 2006 jopa kevyempää kuin 1990-luvun alussa.

Tuore työllistymisen esteitä kartoittanut laaja tilasto- ja haastatteluaineistoihin perustuva selvitys¹⁶ päätyi arvioon, että nykyinen toimeentuloturvan taso ei merkittävässä määrin luo tilanteita, joissa pysyvähkön kokopäivätyön vastaanotto ei olisi taloudellisesti kannattavaa (ks. edellinen luku). Sen sijaan toimeentuloturvassa on selkeitä tulo- ja byrokraloukkuja lyhytaikaisten keikkatöiden vastaanottamiseen. Selvityksen mukaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhdan perusteet ovat kuitenkin talouden rakenteiden muutoksessa. Elinkeinorakenne on muuttunut osaamista painottavaksi, samalla kun suorittavien teollisuusammattien osuus työmarkkinoilla on laskenut. Yksittäisellä työttömällä suurimmat työllistymisen esteet ovat korkea ikä ja alhainen koulutus. Osalle pitkäaikaistyöttömistä myös terveysongelmat heikentävät työllistymismahdollisuuksia. Joissakin tilanteissa läheisten tai lasten huolenpito kotona koetaan tärkeämmäksi kuin työmarkkinoille osallistuminen.

Vaikeimmin työllistyvät ovat yleensä pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia työnhakijoita. Heidän aktivoitumiseensa tähtäävät toimet käynnistyvät yleensä viimeistään silloin, kun he ovat saaneet työmarkkinatukea 500 päivää. Näitä ihmisiä ohjataan työvoima- ja sosiaalitoimistoista työvoiman palvelukeskusten asiakkaiksi. Palvelukeskusten asiakkaiksi ohjataan erityisesti työvoima- ja sosiaalitoimistojen yhteisasiakkaita, joilla on motivaatiota ja riittävät terveydelliset valmiudet hyödyntää palvelukeskuksen palveluja. Työvoiman palvelukeskusten asiakkaina oli vuonna 2006 noin 24 000 henkilöä. Kaikkein vaikeimmin työllistyvät asiakkaat, esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmaiset, jäävät siis työvoiman palvelukeskusten ulkopuolelle. Samoin henkilöt, joille ei ole pitkänkään (1–2 vuotta) asiakkuusprosessin jälkeen löydy kantavaa työelämäratkaisua, palaavat takaisin työvoima- ja sosiaalitoimiston asiakkaiksi. Yleensä asiakas palaa sosiaalitoimiston etuuskäsittelyn asiakkaaksi. Asiakas voi kirjautua toimeentulotukilain mukaisesti edelleen myös työvoimatoimiston asiakkaaksi, vaikka hän ei ole enää työmarkkinoiden käytettävissä.

Työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavia koskevat samansuuntaiset sanktiot perusteetomasta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä. Koulutuksesta, työstä, työnhakusuunnitelman laatimiseen osallistumisesta tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä seuraa 2-3 kuukauden karenssi. Ankarimmillaan työmarkkinatuki voidaan lakkauttaa, mikäli henkilö toistuvasti kieltäytyy tai hänen menettelystään muutoin voidaan päätellä, ettei hän halua vastaanottaa työtä, osallistua koulutukseen tai työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin. Oikeus työmarkkinatukeen palautuu, kun hän on ollut työssä tai koulutuksesta vähintään kolme kuukautta. Käytännössä työtön menettää työttömän statuksen ja hän putoaa pelkän toimeentulotuen varaan.

Työttömyysturvan karenssin sanktiovaikutus on nähty kuitenkin heikkona, koska toimeentulotuki voi korvata karenssille pudonneen tulotason laskun. Karenssin vuoksi toimeentulotuelle hakeutuneen tukea ei kuitenkaan pääsääntöisesti tulisi maksaa täysimääräisenä.¹⁷ Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosentilla, mikäli toimeentulotuen tarve johtuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai muusta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Perusosaa voidaan alentaa 40 prosenttia, mikäli asiakas toistuvasti kieltäytyy tarjotusta työstä tai toimenpiteestä. Perusosan alentamisesta voidaan päättää kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan ja alentamisen yhteydessä laaditaan sosiaaliryhtökijän kanssa suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

¹⁶ Parpo, Antti. Työllistymisen esteet. Stakes Raportteja 11/2007. Helsinki 2007.

¹⁷ Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11.

Karenssin vuoksi toimeentulotuelle hakeutumisesta tai toimeentulotuen perusosan alentamisen käytöstä ei ole tehty kattavaa tutkimusta. Molempia on kuitenkin selvitetty vuosittain vaihteessa muutamassa pienemmässä selvityksessä. Kaikissa selvityksissä tuli esiin suuria kuntakohtaisia eroja käytännöissä ja yksilöllistä tarveharkintaa. Stakesin kolmea tyyppikuntaa koskevan selvityksen¹⁸ mukaan noin 40 prosenttia työttömyysturvan karenssilautsunnon saaneista oli ollut toimeentulotuen asiakkaina karenssiaikana. Heistä noin puolelle toimeentulotuen perusosa oli maksettu alennettuna. Yleisin peruste alentamisen tekemättä jättämiselle oli taloudellinen kohtuuttomuus, esimerkiksi lapsiperheiden kohdalla. Toimeentulotuen perusosan alentamisen käyttöä on selvitetty kahdessa selvityksessä. Stakesin selvitys¹⁹ koski 24 kuntaa ja Kuntaliiton selvitys²⁰ 12 kuntaa. Molemmat selvitykset päätyivät arvioon, että toimeentulotuen perusosaa on alennettu noin 6 prosentilla asiakastapauksista. Heistä alle viidesosalla alentaminen on tehty 40 prosentin suuruisena.

Käytännöt vaihtelevat perusosan alentamisen suhteen myös siksi, että toimeentulotukilaissa määritellään perusosan alentamiseen velvoittavat tilanteet tulkinnanvaraisesti. Toimeentulotukilain 10. pykälän tulkintaongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa asiakkaat, jotka eivät saavu sosiaalitoimistoon tilanearviointiin tai sosiaalityön suunnitelman laadintaan, mutta jättävät kirjallisen toimeentulotukihakemuksen. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen (28.5.2007) mukaan tilanearviointiin tai suunnitelman laadintaan tulematta jättäminen ei oikeuta toimeentulotukilain mukaista perusosan alentamista. Kieltyytyminen tulee koskea yksilöityä työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä. Sosiaaliviranomainen voi kyllä velvoittaa hakijan tulemaan paikalle henkilökohtaisesti hakemuksen hylkäämisen uhalla, mikäli toimeentulotuen tarpeen arviointi sitä vaatii.

¹⁸ Heikkilä, Matti & Lahti, Tuukka. Työttömyysturvan karenssi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2001:4.

¹⁹ Keskitalo, Elsa & Heikkilä, Matti & Laaksonen, Seppo. Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2000:6.

²⁰ Ukkola-Kettula, Aino. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen 1998–1999. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Yhteenveto

Oikeus vähimmäisturvaan on kirjattu perustuslakiin. Laissa ei kuitenkaan määritellä mikä on välttämättömän toimeentulon taso, jonka vähimmäisturvan tulisi mahdollistaa. Yksiselitteistä ja kaikkien jakamaa näkemystä vähimmäisturvan oikeasta tasosta ei ole. Vaikeutena ei ole niinkään sen määrittäminen, kuinka paljon välttämättömäksi katsotun elintason saavuttaminen vaatii. Vaikeutena on määrittää, mikä on välttämätön elintaso erilaisille kotitalouksille. Näkemys vähimmäisturvan oikeasta tasosta riippuu siis siitä, mikä katsotaan riittäväksi elintasoksi. Tämä näkemys on hyvin pitkälle arvovalintakysymys, eikä siihen voida tutkimuksen avulla vastata. Tämän vuoksi ei ole myöskään saavutettu yksimielisyyttä suhteellisesta tai absoluuttisesta köyhyysrajasta, vaikka useita eri menetelmiä ja rajoja köyhyyden mittaamiseen on esitetty.

Viimesijaisen toimeentuloturvan muodostaa kunnallinen toimeentulotuki, joka on ilman korvattavia erityismenoja yksinasuvalla 700-960 euroa kuussa asuinkunnasta riippuen. Yksinasuvien keskimääräisistä kulutusmenoista toimeentulotuki kattaa 45-65 prosenttia, alimpaan tuloviidenneksen kuuluvien yksinasuvien kulutusmenoista 70–100 prosenttia. Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen vähimmäisturvan taso on hyvää länsieurooppalaista keskitasoa sekä euroissa että ostovoimassa tarkasteltuna. Ainoastaan Norjassa ja Tanskassa vähimmäisturvan taso on selvästi korkeampi kuin Suomessa.

Ilman korvattavia erityismenojakin perusetuudella ja asumistuella oleva kotitalous on usein oikeutettu myös toimeentulotukeen, koska kuntien sosiaalitoimistot korvaavat pääsääntöisesti korkeampia asumismenoja kuin mitä asumistuessa korvataan. Perusetuuksista ennen kaikkea työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen alhaisuus synnyttää tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Esimerkiksi yksinasuvalla työmarkkinatuen ja asumistuen summa jää asuinkunnasta riippuen 100–300 euroa alle paikallisten sosiaalitoimien ohjeellisten toimeentulotukirajojen. Työmarkkinatuen saajista yli puolet saa myös asumistukea ja kolmannes toimeentulotukea.

Toimeentulotuen perusosa on indeksisuojaattu inflaation vaikutukselta ja kuntien sosiaalitoimien ohjeistukset hyväksyttävistä asumismenoista ovat seuranneet ainakin jossain määrin asumismenojen kehitystä, kunnasta riippuen. Myös työttömyysturva ja kansaneläke ovat indeksisuojan piirissä. Indeksisuojan ansiosta nämä etuudet ovat säilyttäneet ostovoimansa, mutta suhteessa keskimääräiseen ansio- ja tulotasoon ne ovat heikentyneet 20-30 prosenttia kuluneen viidentoista vuoden aikana. Perusturvaetuuksien tason jääminen jälkeen (matalistakin) ansioista on ollut keskeisin kannustinloukkuja purkanut tekijä laman jälkeisessä Suomessa. Kannustavuus on lisääntynyt vähimmäisturvassa myös etuuksien määrätymisperusteissa ja verotuksessa tehdyillä muutoksilla.