

KELA
Sosiaali- ja terveysturvan selosteita
42/2005

Heikki Hiilamo, Helka Hytti ja Pentti Takala

**Työikäiset toimeentuloturvan
vähimmäisetuuksien saajina**

Tutkimusosasto

Helsinki 2005

ISBN 951-669-660-0 (nid.)

ISBN 951-669-661-9 (pdf)

ISSN 1455-0113

Kirjoittajat

Heikki Hiilamo, VTT, diakonia- ja yhteiskuntatyön johtaja
Kirkkohallitus
heikki.hiilamo@evl.fi

Helka Hytti, VTT, johtava tutkija, dosentti
Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto
helka.hytti@kela.fi

Pentti Takala, VTL, vastaava tutkija
Kelan tutkimusosasto
pentti.takala@kela.fi

Raportti on saatavissa sähköisessä muodossa
osoitteessa: www.kela.fi/tutkimus

Edita Prima Oy
Helsinki 2005

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen tavoitteena oli yhtäältä kuvata toimeentuloturvan syyperusteisten vähimmäisetuuksien yleisyyttä työikäisessä väestössä sekä toisaalta selvittää, missä määrin näitä etuuksia on täydennetty viimesijaiseksi etuudeksi tarkoitetulla toimeentulotuella ja asumistuilla. Erityisesti selvitettiin ensisijaisten etuuksien keston ja toimeentulotuen tarpeen välistä riippuvuutta. Tutkimusaineisto muodostettiin yhdistämällä yksilökohtaisesti Stakesin toimeentulotukirekisterin tietoja Kelan etuustietoihin. Tarkastelu kattoi koko työikäisen väestön. Etuustiedot kuvasivat tilannetta marraskuun lopussa vuonna 2000 sekä vuosien 1997–2000 aikana.

Tutkimusajankohtana 30.11.2000 yhdeksän prosenttia Suomen työikäisistä sai ensisijaiseen sosiaaliturvaan kuuluvia vähimmäisetuuksia. Opintotuki mukaan luettuna osuus nousi 16 prosenttiin. Vähimmäismääraisten sosiaalietuuksien saajista 25 prosenttia sai ensisijaisen etuutensa täydennyksenä viimesijaista toimeentulotukea, 43 prosenttia sai asumistukea ja 5 prosenttia molempia viimesijaisia etuuksia.

Toimeentulotuen tarve oli suurin työmarkkinatuen saajilla, joista 34 prosenttia sai toimeentulotukea ja 27 prosenttia sekä toimeentulotukea että asumistukea. Työmarkkinatuen saajilla toimeentulotuen tarve oli huomattavassa määrin riippuvainen etuuden maksuajasta. Alle puoli vuotta työmarkkinatukea saaneista joka viides sai toimeentulotukea, mutta yli 3,5 vuotta tukea saaneista lähes puolet. Vähimmäismääraistä äitiys- ja vanhempainrahaa saavista toimeentulotuen tarvetta esiintyi yleisesti nuorilla äideillä, erityisesti ensimmäisen lapsen saaneilla. Tutkimusajankohtana kaikista vähimmäisäitiysrahan saajista joka viides sai toimeentulotukea, mutta alle 25-vuotiaana ensimmäisen lapsen synnyttäneistä toimeentulotukeen oli turvautunut joka kolmas. Kotihoidon tuen saajilla toimeentulotuen tarve oli vähäisempää kuin muiden etuuksien saajilla eikä tarve riippunut lainkaan etuuden kestosta. Myös täyttä kansaneläkettä saavilla työkyvyttömällä esiintyi toimeentulotukea keskimääraistä vähemmän. Toimeentulotukeen turvautuneiden osuus (11 prosenttia) oli kuitenkin odotettua suurempi. Kansaneläkkeen saajat poikkesivat muiden etuuksien saajista myös siinä, että toimeentulotukea saavia oli sitä enemmän, mitä lyhyemmän aikaa eläke oli kestänyt. Tulosta voi tulkita siten, että uusien eläkkeensaajien joukossa on aiempaa enemmän sosiaalisesti ja taloudellisesti syrjäytyneitä ihmisiä.

Tutkimusajankohdan jälkeen vähimmäisetuuksien tasoon ja määräytymisperusteisiin on tehty asteittaisia parannuksia, joiden voidaan olettaa vähentäneen toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotukea saaneiden henkilöiden määrä väheni vuodesta 2000 vuoteen 2003 kuitenkin vain noin seitsemällä prosentilla. Näin ollen myös tuen päällekkäisyys ensisijaisten etuuksien kanssa on todennäköisesti pysynyt lähellä entistä tasoaan. Tuoreimmista muutoksista erityisesti vuonna 2005 voimaan tulleiden äitiys- ja vanhempainpäivärahan parannusten voi arvioida vähentävän viimesijaisen turvan tarvetta.

ALKUSANAT

Kela ja Stakes ryhtyivät vuoden 2002 alussa yhteiseen hankkeeseen, jonka tarkoituksena oli tutkia Kelan hallinnoimien toimeentuloetuuksien ja kuntien maksaman toimeentulotuen päällekkäisyyttä. Jo tätä ennen on selvitetty työmarkkinatuen, asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä. Hankkeiden taustalla oli havainto siitä, että toimeentulotuen tarpeen lisääntyminen viime vuosikymmenellä johtui ennen kaikkea ensisijaisten toimeentuloetuuksien riittämättömyydestä laajamittaisen työttömyyden ja sosiaaliturvan leikkausten luomassa uudenlaisessa tilanteessa.

Kattavaa vähimmäisturvan analyysia varten luotiin kaksi tutkimusrekisteriä, joissa työikäisen väestön tietoihin yhdistettiin Kelan toimeentuloturva- sekä Stakesin toimeentulotukitietoja marraskuulta 2000 sekä lisäksi suppeammin vuosilta 1997–2000. Aineistoon tuotiin tietoja myös Työministeriön työnhakijarekisteristä. Tutkimusrekistereistä toinen sisälsi yksilö- ja toinen kotitalouskohtaisia tietoja.

Rekisterien yhdistely osoittautui vaativaksi ja melko suuritöiseksi tehtäväksi. Samalla saatiin arvokasta kokemusta toimeentuloturvan tutkimukseen soveltuvien yhdistettyjen rekisterien luomisesta ja kehittämisestä. Käsillä oleva raportti on laajin vuoden 2000 aineistosta laadituista tutkimuksista ja selvityksistä. Aineistosta on aiemmin julkaistu työmarkkinatukea ja maahanmuuttajien toimeentuloturvaan koskevat artikkelit (Hytti 2003; Hytti ja Paananen 2003) sekä kuntakohtainen tilasto toimeentulotuen ja työmarkkinatuen päällekkäisyydestä (Kuntapuntari 2002/6). Lisäksi aineistoa on hyödynnetty mm. toimeentulotuen kannustimia koskevassa tutkimuksessa (Hiilamo ym. 2004). Aineistoja on käytetty myös etuuksien kehittämiseen liittyvässä selvitystyössä.

Etuusjärjestelmien toimivuutta sekä köyhyyttä ja syrjäytymistä koskevan tutkimuksen kannalta olisi tärkeää, että Kelan ja Stakesin tutkimus- ja tilastointiyhteistyö jatkuu myös Kelan etuusrekisterin ja toimeentulotukirekisterin yhdistelyssä. Haasteena on tietopohjan laajentaminen kattamaan esim. ansioturvan ja ansiotulot.

Helsingissä tammikuussa 2005

Heikki Hiilamo, Helka Hytti ja Pentti Takala

SISÄLLYS

1 TAUSTA JA TAVOITE	7
1.1 Toimeentuloturvan ajankohtaisia kysymyksiä	7
1.2 Vähimmäisturvan määrittelyä	8
2 TARVEHARKINNAN ERILAISIA ULOTTUVUUKSIA	11
2.1 Tarveharkinnan tyypittelyjä kansainvälisesti vertaillen	11
2.2 Miksi tarveharkinta on ongelma?	12
3 TUTKITTAVAT ETUUDET, AINEISTO JA MENETELMÄT	15
3.1 Etuudet	15
3.2 Aineisto ja menetelmät	16
4 ETUUKSIEN YLEISYYS JA PÄÄLLEKKÄISYYS TUTKIMUSAJANKOHTANA	17
4.1 Vähimmäisetuuksia saavien osuus väestöstä ja etuuksien päällekkäisyys	17
4.2 Ensisijaisten etuuksien keston vaikutus toimeentulotuen esiintymiseen	20
4.3 Demografisten ja alueellisten tekijöiden sekä etuuden keston vaikutus viimesijaisen turvan tarpeeseen	24
5 KEHITYS TUTKIMUSAJANKOHDAN JÄLKEEN	31
6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	34
KIRJALLISUUS	38

1 TAUSTA JA TAVOITE

1.1 Toimeentuloturvan ajankohtaisia kysymyksiä

Toimeentuloturvan vähimmäisetuudet ovat Suomessa monella tavalla ajankohtainen keskustelun aihe. Viime vuosikymmenellä toteutettujen sosiaaliturvan leikkausten seurauksena monet etuudet jäivät jälkeen yleisestä taloudellisesta kehityksestä ja hyvinvoinnin kasvusta. Tämä merkitsi köyhyysongelmien kasautumista ja epävakauden lisääntymistä sellaisissa väestöryhmissä, jotka muutenkin olivat keskimääräistä enemmän alttiina erilaisille toimeentulon riskeille. Tämän vuosikymmenen alkupuolella sosiaaliturvan uudistuksista on eniten herättänyt huomiota mittava eläkeuudistus, mutta sen ohella on toteutettu asteittain myös vähimmäisturvan parannuksia. Kannustinloukkujen purkamisesta on vähitellen siirrytty etuuksien tason nostamiseen, jolloin tavoitteena on ollut paitsi parantaa etuuksia saavien toimeentuloa yleisesti myös vähentää heidän riippuvuuttaan viimesijaisesta toimeentulotuesta.

Työttömyys on edelleen tärkein sosiaalisen syrjäytymisen ja toimeentulo-ongelmien syy. Keskustelua käydään erityisesti työmarkkinatuesta, johon ovat oikeutettuja ne pitkäaikaistyöttömät, jotka eivät ole enää oikeutettuja ansioturvaan, sekä työmarkkinoiden ulkopuolelta työelämään siirtyneet työttömät työnhakijat. Yhä suurempi osa työmarkkinatuen saajista on tarvinnut toimeentulonsa täydennykseksi paitsi asumistukea myös toimeentulotukea. Siksi näiden etuuksien ja niihin liittyvien aktivoivien toimien kehittäminen hyvinvointia ja työllisyyttä lisäävällä tavalla on yksi avainkysymyksistä vähimmäisturvan parantamisessa.

Myös vähimmäismääräiset perhe-etuudet ovat olleet paljon esillä. Niiden oikea mitoitus nousee ajankohtaiseksi kysymykseksi myös hallituksen väestöpoliittisen tulevaisuusselonteon seurauksena. Selonteossa esitettiin tavoitteita sosiaaliturvan ja perhepolitiikan kehittämiseksi siten, että perheiden mahdollisuudet varhentaa lasten hankkimista sekä saada haluamansa määrä lapsia paranevat nykyisestä (VNK 2004, 34–35). Tämä vaatii väistämättä myös työtuloista riippumattomien vähimmäismääräisten perhe-etuuksien kehittämistä. Muussa tapauksessa nuorimpien ja pienituloisimpien, kuten opiskelun loppuvaiheessa olevien, vanhempien mahdollisuudet lasten hankkimiseen ovat rajoitetut.

Eläkeuudistuksessa huomiota kiinnitettiin pääasiassa ansioturvan kehittämiseen siten, että turvataan eläkejärjestelmän kestävyys pitkällä aikavälillä sekä eläkkeiden riittävyys eri eläkemuodoille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Samalla laajennettiin työeläkkeiden ansaintaperiaattia universaaliseen suuntaan siten, että työeläkettä kartuttavat vastaisuudessa myös monet palkattomat elämänvaiheet, kuten pienten lasten hoito ja opiskelu. Pelkän kansaneläkkeen varassa elävien eläkkeitä ei voi pitää tällä hetkellä riittävinä. Tähän viittaa mm. EU15-maiden vertailu, joka osoitti iäkkäiden suomalaisnaisten köyhyysriskin olevan huomattavasti EU-maiden keskitasoa korkeamman (Eurostat 2004). On syytä olettaa, että samoja ongelmia esiintyy myös työikäisten eläkkeensaajien toimeentulossa. Tärkeää on selvittää erityisesti niiden ihmisten toimeentulon riittävyys, jotka ovat jääneet synnynnäisten tai nuorena alkaneiden vammojen tai sairauksien tähden työelämän ulkopuolelle tai joiden työeläketurva on näistä syistä jäänyt vähäiseksi.

Tässä tutkimuksessa selvitämme erilaisten vähimmäismääraisten toimeentuloetuuksien yleisyyttä Suomen työikäisessä väestössä sekä kuvaamme sitä, miten usein ja minkälaisissa tilanteissa ensisijaiset vähimmäisetuudet ovat olleet riittämättömiä turvaamaan henkilöiden ja heidän kotitalouksiensa toimeentuloa siinä määrin, että heidän tulonsa ovat pudonneet virallisena köyhyysrajana toimivan toimeentulotukinormin alapuolelle¹. Lähtökohtanamme ovat yksilöllisin perustein määräytyvät ensisijaiset vähimmäisetuudet, jotka korvaavat työttömyydestä, lyhyt- ja pitkäaikaisesta työkyvyttömyydestä tai lapsen syntymästä ja hoidosta aiheutuvia toimeentulon vajeita. Selvitettävänä on, kuinka moni työikäinen suomalainen saa näitä etuuksia ja miten saajat jakautuvat erilaisiin väestöryhmiin. Toisena tavoitteenamme on kartoittaa sosiaaliturvajärjestelmän institutionaalisen rakenteen näkökulmasta niitä tilanteita, joissa ensisijaisia yksilöllisiä vähimmäisetuuksia saaneiden köyhyysraja on alittunut toimeentulotuen tai asumistuen kotitalouskohtaisilla normeilla mitaten. Yksilökohtaisesta näkökulmasta johtuu, että kotitalouden tulojen ja menojen perusteella määräytyvien toimeentulotuen ja asumistuen esiintymistä koskevat tulokset ovat puhtaasti kuvailevia. Tavoitteena on saada käsitys etuuksien päällekkäisyydestä sekä paikantaa tarkemmin, minkälaisiin ryhmiin moninkertaisesta tulosidonnaisuudesta johtuvat ongelmat kasautuvat.²

1.2 Vähimmäisturvan määrittelyä

Eurooppalaisessa ja monien muidenkin teollisuusmaiden sosiaaliturvassa on parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana yhtenä kehityssuuntana ollut tarveharkintaisen toimeentuloturvan yleistyminen sosiaalivakuutukseen perustuvan turvaverkon kustannuksella. Taloudellisen kasvun ehtyminen, työmarkkinoiden rakennemuutokset, julkisen talouden ehtojen kiristyminen rahaliiton ja globalisaation seurauksena sekä uusliberaalien talousoppien omaksuminen ovat yhdessä syöneet perustaa vanhoilta sosiaalivakuutusjärjestelmiltä. Kehittyneen sosiaalivakuutuksen avulla teollisuusmaissa on onnistuttu pitkälle turvaamaan toimeentulo esim. vanhuudesta, työkyvyttömyydestä, sairaudesta ja tilapäisestä työttömyydestä koituvien riskien varalta. Perinteisten riskien rinnalle on kuitenkin tullut vaikeammin lähestyttäviä ja monimutkaisempia sosiaalisia riskejä, kuten pitkäaikaistyöttömyyteen, työurien rikkonaisuuteen, perheiden hajoamiseen, työn ja perheen yhteensovittamiseen sekä maahanmuuttajien asemaan liittyvät ongelmat. (Hanesch 1999; European Commission 2003.)

Tarveharkintaisen turvan merkityksen kasvu on johtunut kahdesta toisistaan riippuvasta tekijästä. Ensinnäkin sosiaalivakuutuksen ulkopuolelle jääneiden suhteellinen osuus kaikista toimeentuloturvan saajista on kasvanut pitkäaikaistyöttömyyden ja työmarkkinoilta syrjäytymisen lisääntyessä. Toiseksi tarveharkintaista turvaa on tarvittu yhä enemmän ensisijaisen sosiaalivakuutuksen täydennykseksi ensisijaisten etuuksien ehtojen tiukentamisen takia (Hanesch 1999; Hvinden ym. 2001). ”Taloudellisten pakkojen” ja toimeentuloturva koskevien ”ideologisten suunnanmuutosten” seurauksena eri maissa on

¹ Yli 65-vuotiaat jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle, koska tiedettiin, että tässä ryhmässä toimeentulotuen saajia on verraten vähän. Vuotta 1999 koskevassa toimeentulotuki-, asumistuki- ja työmarkkinatukitietojen rekisterien yhdistelyssä 65 vuotta täyttäneitä toimeentulotuen saajia oli noin 6 000.

² Tulovähenteisten etuuksien päällekkäisyyksiä ja päällekkäisyyden vähentämistä on tarkastellut etuustekniseltä kannalta mm. Asumistuen yhteensovitusryhmä (Ympäristöministeriö 2001).

toteutettu reformeja, joissa on eri tavoin tiukennettu toimeentuloturvan ehtoja, kehitetty etuuksien ”kannustavuutta” sekä korvattu passiivisia etuuksia aktiiveilla työelämään paluuta edistävillä toimenpiteillä. Toimeentuloturvan tiukentamiskeinoja ovat olleet mm. etuuksien tason madaltaminen, etuuksien enimmäiskeston lyhentäminen, tiukempien ehtojen asettaminen etuuksien saamiselle sekä painopisteen siirtäminen ilman tarveharkintaa annetuista etuuksista tarveharkintaisiin etuuksiin (Hvinden ym. 2001). Viime vuosikymmen lopulla tarveharkintaisen turvan merkitys alkoi monissa maissa vähetä, mutta etuuksien saajia oli edelleen huomattavasti enemmän kuin 1990-luvun alussa (Kuivalainen 2004).

Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa tarveharkinnan yleistymistä on jarruttanut se, että koko väestö on vakuutettu kattavasti erilaisten sosiaalisten riskien varalta. Yleisesti toimeentuloturva koostuu kahdesta toisiaan täydentävästä osasta: kaikille maassa asuville maksettavasta universaalista perusturvasta sekä työmarkkinoille osallistumisen perusteella maksettavasta ansioturvasta. Ansiosidonnaisuuden ja universalismin yhdistäminen pyrkivät sitomaan kaikki maassa asuvat sekä etuuksien maksajiksi että saajiksi (Korpi ja Palme 1998). Tästä syystä myös tarveharkinnan legitimointi on vaikeampaa kuin muissa traditioissa, joissa tarveharkinta on ollut alun perin vahvemmin esillä. Oletus Pohjoismaisen mallin suuremmasta kyvystä vastustaa tarveharkinnan yleistymistä on saanut tukea myös empiirisessä tarkastelussa. Hvindenin ym. (2001) vuosia 1990–1997 koskevassa tutkimuksessa oletus piti paikkansa Skandinavian maissa, mutta ei Suomessa, jossa tarveharkintaisten etuuksien paino oli kasvanut samansuuntaisesti kuin Saksassa, Ranskassa ja Isossa-Britanniassa. Toisaalta Sainsbury ja Morissens (2002) ovat osoittaneet, että Suomen sosiaaliturvassa tarveharkintaiset etuudet toteuttivat tehtävänsä paremmin kuin useimpien muiden maiden järjestelmissä. Kolmentoista maan vertailussa Suomen ja Alankomaiden tarveharkintaiset etuudet vähensivät köyhyyttä tehokkaimmin (ks. myös Kuivalainen 2004).

Vähimmäisetuudet jaotellaan tutkimuksessa SOMERA-toimikunnan (STM 2002a, 123–131) käyttämän ryhmityksen mukaan kahteen pääryhmään, ensisijaiseen ja viimesijaiseen turvaan. Tietyn riskin tai tarpeen mukaan kohdennettuja vähimmäis- sekä ansioetuuksia kutsutaan suomalaisessa keskustelussa *ensisijaiseksi eli syyperusteiseksi turvaksi*. Ensisijaisen turvan kattamia riskejä ovat vanhuus, työkyvyttömyys, työttömyys, perheen huoltajan kuolema ja lapsen syntymä. Näitä riskejä kompensoivaa ansio- ja vähimmäisturvaa on perinteisesti nimitetty myös sosiaalivakuutukseksi.

Ensisijaisen turvan erottaa viimesijaisesta turvasta ennen kaikkea perustuslain perusoikeussäännöstö (PEL 19 §). Sen mukaan tiettyjen sosiaalisten riskien sattuessa henkilöllä on oikeus perustoimeentulon turvaan, joka merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin oikeus välttämättömään toimeentuloon (HE 309/1993; STM 2002a, 369). Edellä lueteltujen sosiaalivakuutukseen luettavien toimeentuloetuuksien lisäksi syyperusteiseen toimeentuloturvaan kuuluu myös omista ja puolison tuloista riippuva työmarkkinatuki sekä julkisen päivähoidon vaihtoehtona maksettava lapsen kotihoito tuki. Opin-toetuksista voidaan puhua toimeentuloturvana, mutta ne ovat luonteeltaan koulutuspoliittisia investointeja eivätkä siten sisälly sosiaaliturvan käsitteeseen.

Syyperusteisia etuuksia täydentää *viimesijainen turva*, joka koostuu lähinnä toimeentulotuesta ja asumistuesta. Toimeentulotuen tehtävänä on turvata välttämätön toimeentulo tilanteissa, joissa henkilö tai kotitalous ei pysty hankkimaan toimeentuloaan ansiotyöllä

tai ensisijaisen turvan kautta. Toimeentulotuki on alun perin tarkoitettu tilapäiseksi etuudeksi, mutta se on muuttunut yhä enemmän pitkäaikaiseksi, muun sosiaaliturvan täydennyksenä maksettavaksi etuudeksi. Myös asumistuet voidaan katsoa viimesijaiseen toimeentuloturvaan kuuluviksi, koska asumiskustannusten ohella myös käytännöllisesti katsoen kaikki kotitalouden tulot otetaan huomioon asumistukea määrättäessä.

Tavoite

Tutkimuksessa selvitämme vähimmäismääräisten toimeentuloetuuksien ja erityisesti tarveharkintaisten etuuksien yleisyyttä Suomessa sosiaaliturvan institutionaalisen rakenteen näkökulmasta. Toisin sanoen tarkastelemme eri etuuksien saajien määriä sekä etuuksien päällekkäisyyttä. Tavoitteena on ensinnäkin saada kokonaiskuva siitä, kuinka paljon suomalaisia elää ensisijaisten ja/tai viimesijaisten vähimmäisetuuksien varassa ja miten etuuksien saajat jakautuvat eri väestöryhmiin. Toiseksi tavoitteena on tutkia, missä määrin ensisijaisia vähimmäisetuuksia täydennetään asumistuella ja viimeiseksi etuudeksi tarkoitetulla toimeentulotuella. Erityisesti haluamme selvittää, miten viimesijaisen turvan tarve riippuu ensisijaisten etuuksien kestosta eli onko etuuksien taso riittämätön turvaaman pitempiaikaisen toimeentuloturvan tarpeen. Keskeisenä kysymyksenä on tällöin se, miten toimeentulotuen ja asumistuen tarve liittyvät toisiinsa, missä määrin järjestelmien päällekkäisyys on johtanut moninkertaiseen tulosisidonnaisuuteen ja tarveharkintaan, sekä mitkä tekijät ovat yhteydessä päällekkäisen vähimmäisturvan saantiin.

Ennen analyysiä käymme läpi tarveharkintaisten etuuksien yleisiä periaatteita ja etuuksien monimuotoisuutta kansainvälisesti vertaillen. Pohdimme myös tarveharkintaisiin etuuksiin liittyviä ongelmia erilaisista näkökulmista, joita ovat leimautuminen, kontrolli, kannustavuus ja hallinnollinen byrokratia. Empiirisen analyysin jälkeen tarkastelemme lyhyesti, miten vähimmäisetuuksia koskeva lainsäädäntö ja etuuksien saajien määrät ovat kehittyneet tutkimusajankohdan eli vuoden 2000 jälkeen.

2 TARVEHARKINNAN ERILAISIA ULOTTUVUUKSIA

2.1 Tarveharkinnan tyypittelyjä kansainvälisesti vertaillen

Tarveharkintainen (*means/needs tested*) turva muodostuu eri tekijöistä eri maissa. OECD-maita koskevassa tutkimuksessa tarveharkinnan elementtejä on luokiteltu kolmen eri kriteerin perusteella (Gough ym. 1997): etuuksien kohdentaminen (syyperusteisuus), etuuksien sitominen ja tarveharkinnan suorittaminen. Etuuksia voidaan *kohdentaa* erilaisten sosiaalisten riskien mukaan tietyille ryhmille, kuten ikääntyneille, vammaisille tai työttömille, tai niitä voidaan maksaa erikseen määritellyistä riskeistä riippumatta kaikille tietyn tulotason alittaville henkilöille. Etuuksien *sitominen* tarkoittaa sitä, että asiakkaat saavat ilmaisia tai tuettuja palveluita tai rahallista korvausta tietyn palvelun käyttämisen aiheuttamista menoista. Tärkein sidottu etuus on asumistuki, joka useimmissa maissa korvaa pienituloisille kotitalouksille tietyn osan asumiskustannuksista. *Tarveharkinta* voidaan suorittaa joko väljästi tulojen (tulotesti) tai tarkasti taloudellisen aseman (köyhyydesti) perusteella.

Käsitettä toimeentulotuki (*social assistance*) käytetään laajasti, mutta sille ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää (Gough ym. 1997, 18). Tämä johtuu siitä, että toimeentulotukijärjestelmät poikkeavat paljon toisistaan eri maissa. Toimeentulotukijärjestelmä voi sisältää yksinomaan kaavamaisesti määritellyjä rahallisia etuuksia tai siihen voi kuulua sosiaalityötä, koulutusta ja kuntoutusta. Kyse voi olla myös täysin harkintaan perustuvista järjestelmistä, jotka täydentävät muuta sosiaaliturvaa. (Eardley ym. 1996; Gough ym. 1997.) Toimeentulotukijärjestelmille on keskeistä se, että niitä ei ole sidottu työhistoriaan tai sosiaaliturvamaksuihin ja että ne kattavat tulojen puutetta ennalta määrittämättömien riskien perusteella. Näin ollen toimeentulotuki vastaa laajaan sosiaalisten ongelmien kirjoon. Nämä ongelmat on määritelty ja niihin on vastattu eri maissa eri tavoin.

Rahana maksettavassa toimeentulotuessa on suuria eroja eri maiden välillä sen mukaan, kuinka kaavamaisia tai harkinnanvaraisia määräytymisperusteet ovat ja miten etuudet poikkeavat erilaisissa väestöryhmissä. Pohjoismaista Suomessa ja Ruotsissa on pitkälle kaavamainen järjestelmä, jossa toimeentulotuki lasketaan kotitalouden koon mukaan normitettujen menojen ja käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksena. Tässä mallissa toimeentulotuki toimii ennen kaikkea muiden sosiaalietuuksien täydentäjänä eikä niiden korvaajana (Haapola 2004, 64–67). Toista ääripäätä edustavat Pohjoismaista Norja sekä EU-maista Välimeren maat sekä Itävalta, joissa kaikissa sovelletaan pitkälti yksilölliseen harkintaan perustuvaa järjestelmää (Gough ym. 1997). Kolmatta tyyppiä edustavat maat, joissa toimeentulotukea maksetaan eri perustein eri ryhmille, esimerkiksi yksinhuoltajille, vammaisille ja eri-ikäisille työttömille. Kaikki ovat kuitenkin oikeutettuja toimeentuloturvaan, toisin sanoen maissa on käytössä ainakin jonkintasoinen viimesijainen universaali sosiaaliturva. Tunnetuimpia esimerkkejä ovat Iso-Britannia ja Australia. Myös neljännessä tyyppissä eri ryhmiä kohdellaan eri tavoin. Edellisestä ryhmästä se poikkeaa kuitenkin niin, että kaikilla ei ole lainkaan oikeutta tukeen. Tämän ryhmän tärkein edustaja on Yhdysvallat. (Gough ym. 1997.)

Viimesijainen sosiaaliturva eroaa myös sen mukaan, toimivatko järjestelmät keskitetysti vai paikallisesti. Tässäkin on huomattavia eroja eri maiden välillä siinä, määräytyvätkö tuen saamisen perusteet keskitetysti valtakunnallisella tasolla vai paikallisesti kunta-

tasolla sekä siinä, miten toimeentulotuen hallinnointi on järjestetty. Yleisin malli on se, että tuen suuruus määräytyy pitkälti valtakunnallisten normien mukaan, mutta kunnat hallinnoivat etuuden toimeenpanoa. Tähän ryhmään kuuluvat Suomi, Ruotsi ja Tanska sekä muista EU-maista useimmat Manner-Euroopan maat. Anglosaksisissa maissa toimeentulotuki määräytyy yleensä valtakunnallisesti yhtenäisin perustein ja myös sen hallinnointi on keskitettyä (Gough ym. 1997).

Eri maiden vertailussa on otettava huomioon, että samaa sosiaalista ongelmaa voidaan hoitaa eri maissa eri etuuksilla. Tarveharkintaisessa turvassa keskeiseksi kysymykseksi nousee se, miten ansioon sitomaton työttömien perusturva on järjestetty ja mikä on sen suhde viimesijaiseen toimeentulotukeen (ks. Gough ym. 1997, 28). Tässä Pohjoismaat eroavat huomattavasti toisistaan. Suomessa ja Ruotsissa työttömyysvakuutus muodostuu kaikille samansuuruisesta peruspäivärahasta ja vapaaehtoiseen kassan jäsenyyteen perustuvasta ansiopäivärahasta. Suomessa työttömyysvakuutusta täydentää tarveharkintainen työmarkkinatuki, jota maksetaan ensi kertaa työmarkkinoille tuleville sekä enimmäisajan ansioturvaa saaneille. Ruotsissa vastaavaa järjestelmää ei ole olemassa, mutta vastapainona ansioturvan piiriin pääseminen sekä erityisesti ansioturva- oikeuden uusiminen on huomattavasti helpompaa kuin Suomessa. Ruotsissa on käytössä myös ns. aktiivointitakuu, jonka ansiosta työtön säilyttää ansioturvansa osallistumalla kokoaikaisesti aktiivointitoimiin (Forslund ym. 2004; ks. myös Hytti 2004). Norjassa ainoana työttömyysetuutena on pakollinen ansioturva. Tanskassa työttömien vähimmäisturva hoidetaan kunnallisella toimeentulotuella, joka määräytymiseltään muistuttaa enemmän Suomen työmarkkinatukea kuin toimeentulotukea. Etuus maksetaan yksilölle eikä kotitaloudelle, siihen vaikuttavat koko perheen tulot, se on tasoltaan huomattavasti korkeampi kuin toimeentulotuki Ruotsissa ja Suomessa mutta se on myös veronalainen. (NOSOSKO 2004; Missoc 2003.)

2.2 Miksi tarveharkinta on ongelma?

Pohjoismaisen hyvinvointimallin perusajatus, universalismi, lähtee liikkeelle siitä, ettei kansalaisten välillä tehdä eroja: kaikki ovat yhteisesti vakuutettujen sosiaalisten riskien kustantajia ja kaikki voivat riskin sattuessa saada kompensatiota. Tarveharkinta poikkeaa tästä periaatteesta, koska se edellyttää rajanvetoa ”tarvitsevien” ja ”muiden” välillä (Rothstein 2001). Tarveharkinnan ongelmallisin kysymys onkin, kuka on tukeen oikeutettu. Kysymystä seuraa myös pohdita siitä, onko tuen hakija itse syypää tuen tarpeeseen, ja miten mahdollinen tuottamus tai syyllisyys pitäisi ottaa huomioon tukea myönnettäessä.

Leimautuminen ja kontrolli

Peliteoreettisesti tarveharkintaisen tuen saajan tulisi kuvata olosuhteitaan mahdollisimman surkeiksi, jotta hän olisi oikeutettu tukeen. Samaan aikaan tuen myöntäjän olisi epäiltävä saamiaan tietoja, jotta hän voisi erotella todelliset avuntarvitsijat huijareiden joukosta. Käytännössä julkisen vallan on hyvin vaikeaa suorittaa tarveharkintaa puuttumatta kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Tarveharkinnan lähes väistämätön seuraus on, että avun hakija tulee leimatuksi sosiaalisesti alempiarvoiseksi. Viimesijaisen sosiaaliturvan asiakas saattaaakin kokea tarveharkinnan nöyryyttäväksi (esim. Mäntysaari 1991).

Tarveharkinta vaatii viranomaisilta valvontaa ja kontrollia. Käytännössä harkinta johtaa siihen, ettei samoja periaatteita ja käytäntöjä noudateta koko maassa. Tuen saajan tilanteeseen vaikuttavat etuuksien tason lisäksi se, millaiset hallinnolliset säännöt ja käytännöt ohjaavat tarveharkintaa. Olennaisia tekijöitä ovat hakemusmenettelyt, hakemusten käsittelyajat, tukien maksupäivät, palautus- ja perintäkäytännöt sekä se, minkälaiset olosuhteiden muutokset synnyttävät ilmoitusvelvollisuuden eli pakottavat hakijan hakemaan uuden päätöksen. Nämä tekijät vaikuttavat siihen, kuinka nopeasti ja joustavasti etuuksia muutetaan muuttuneiden olosuhteiden mukaan. Tarveharkinnan kohteena oleva joutuu myös olemaan koko ajan varuillaan. Mikäli olosuhteissa tapahtuu muutos – esimerkiksi työtulojen ilmaantuminen tai perheeseen tai asumiskustannusten muutos – etuuden saaja on velvollinen ilmoittamaan tästä viranomaiselle. Ilmoitus johtaa yleensä etuuden tarkistamiseen.

Kannustavuus ja aktivointi

Tärkeä ero on myös siinä, minkälaisia ehtoja on asetettu viimesijaisen sosiaaliturvan maksamiselle. Pohjoismaissa sekä useimmissa muissakin maissa tuen maksamisen ehtona on ollut perinteisesti se, että hakija yrittää mahdollisuuksien mukaan elättää itseään omalla työllään. Aktivointistrategioiden yleistyminen 1990-luvulla johti siihen, että myös Suomessa alettiin kiinnittää huomiota viimesijaisen toimeentuloturvan kannustavuuteen. Toimeentulotuessa on otettu käyttöön sanktiotoimia, joita voidaan käyttää, mikäli tuen saaja esimerkiksi kieltäytyy työstä tai työmarkkinapoliittisesta toimenpiteestä. Sanktiona voi olla se, että toimeentulotuen perusosaa alennetaan tilapäisesti 20:llä tai enintään 40 prosentilla. Lisäksi Suomessa on syyskuusta 2001 asti ollut voimassa laki kuntouttavasta työtoiminnasta (ks. Ala-Kauhaluoma ym. 2004), joka edellä mainitun sanktion uhalla velvoittaa alle 25-vuotiaita. Laki koskee työmarkkinatuen ja/tai toimeentulotuen saajia.

Viimesijaiseen sosiaaliturvaan on tehty myös muita muutoksia, joiden tarkoituksena on ollut parantaa työnteon kannustavuutta. Usein muutokset ovat heikentäneet viimesijaista sosiaaliturvaa. Lisäksi on otettava huomioon, ettei viimesijainen sosiaaliturva ole sidottu hinta- tai ansiokehitykseen samalla tavoin kuin ansiosidonnainen turva. Inflaatio ja ansiotason nousu heikentävät itsestään viimesijaista turvaa, mikäli siihen ei tehdä tarkistuksia.

Tarveharkinnan ongelmat kärjistyvät, mikäli sama kotitalous saa useampia päällekkäisiä tarveharkintaisia etuuksia. Pahimmillaan kotitalous on nelinkertaisen tarveharkinnan kohteena, kun työtulot pienentävät työmarkkina-, asumis- ja toimeentulotukia ja nostavat päivähoitomaksuja. Näissä tilanteissa kotitalouksien on vaikea parantaa asemaansa hankkimalla lisätuloja. Moninkertainen tarveharkinta voidaankin nähdä keskeisenä syyinä sosiaaliturvan kannustinongelmiin (STM 2002a, 369).

Byrokraattinen loukku

Viimesijaisten etuuksien päällekkäisyydessä on kyse paitsi kannustinloukusta myös byrokraattisesta loukusta (Hiilamo 2003a ja 2003b). Tarveharkintaan liittyvä byrokratia ai-

heuttaa huomattavia ja pitkäkestoisia muutoksia kotitalouksien tuloissa. Sekä asiakkaiden että viranomaisten näkökulmasta byrokratiaa lisää se, että tukia on haettava eri paikoista ja että tiedonkulku eri viranomaisten välillä ei ole kitkatonta. Muutosten laskennallinen lopputulos voi olla työtekoon kannustava, mutta tosiasiasa uusien päätösten hakeminen ja odottelu tekee työnteosta kannattamattoman. Kysymys on yksinkertaisesti siitä, miten järjestelmä vartioi sellaisen köyhän asemaa, joka yrittää itse parantaa taloudellista tilannettaan.

Työn alkamisen jälkeen tukia maksetaan vanhalla tasolla päällekkäin palkan kanssa. Tämä johtaa ensin liian suuriin tukiin ja myöhemmin työn päättymisen jälkeen palautusvaatimukseen. Tilanne muodostuu vieläkin monimutkaisemmaksi, mikäli työssä käyvän henkilön tulot – kuten esimerkiksi keikkaluontoisille ja provisiopalkkaisille töille on luonteenomaista – vaihtelevat kuukaudesta toiseen. Tämä saattaa aiheuttaa takaisinperintöjen ja palautusten kierteen, jossa kotitalouden on mahdotonta edes karkeasti arvioida tulojensa kehitystä. Monimutkaiset tapaukset pidentävät myös hakemusten käsittelyaikoja ja lisäävät virheiden mahdollisuutta. Etuuksien tarkistusten viipeet aiheuttavat voimakasta tulojen vaihtelua.

3 TUTKITTAVAT ETUUKSET, AINEISTO JA MENETELMÄT

3.1 Etuudet

Tutkimuksessa kuvataan syyperusteisten eli ensisijaisten vähimmäisetuuksien sekä asumistukien ja toimeentulotuen esiintymistä ja keskinäistä päällekkäisyyttä Suomen työikäisellä väestöllä marraskuussa 2000. Lisäksi tarkastellaan etuuksien kestoa neljän edeltävän vuoden ajalta. Tutkimusaineistosta tehtyjen analyysien jälkeen kuvataan etuuksien tasossa ja saajien määrissä tapahtuneita muutoksia vuoden 2000 jälkeen.

Tutkittavat syyperusteiset etuudet ovat kansaneläkelain mukainen täysi työkyvyttömyyseläke, työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, vähimmäismääräinen äitiys- ja vanhempainpäiväraha, tarveharkintainen sekä ns. edeltävän etuuden perusteella määräytyvä sairauspäiväraha, lasten kotihoito ja sotilasavustus. Mukana on myös opintotuki, jota ei lueta sosiaaliturvaan kuuluvaksi. Tarveharkinnan piiriin näistä syyperusteisista etuuksista kuuluivat työmarkkinatuki, sotilasavustus sekä tulottomien henkilöiden sairauspäiväraha, jonka tarveharkinta poistettiin vuodesta 2002 alkaen. Sairauspäivärahoista otettiin mukaan myös sairastumista edeltävän etuuden suuruisena maksetut päivärahat, koska huomattava osa näiden päivärahojen saajista on työmarkkinatuolta siirtyneitä pitkäaikaistyöttömiä.

Aineisto sisältää kattavasti kaikki työikäisen väestön saamat viimesijaiset etuudet, joita ovat erilaiset asumistuet ja toimeentulotuki. Asumistuista mukana ovat kaikki asumistukijärjestelmät eli yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opiskelijoiden asumislisä sekä sotilasavustukseen kuuluva asumisavustus.

Seuraavaksi kuvataan lyhyesti keskeisten tarveharkintaisten etuuksien määräytymisperiaatteita.

Työmarkkinatuki on kohdennettu eli syyperusteinen etuus ensi kertaa työmarkkinoille tuleville sekä niille, jotka ovat käyttäneet loppuun oikeutensa ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan. Tarveharkinnassa otetaan huomioon omat sekä puolison tulot – puolison tulot kuitenkin vain tietyn summan ylittävältä osalta. Toisin kuin yleinen asumistuki ja toimeentulotuki, työmarkkinatuki myönnetään henkilölle eikä kotitaloudelle. Etuus ei kuitenkaan ole samalla tavalla henkilökohtainen kuin muut ensisijaiset vähimmäisetuudet, vaan se sisältää perheoikeudellisen periaatteen puolisoitten velvollisuudesta viime kädessä elättää toisiaan. Työmarkkinatukeen liittyy myös lapsikorotus, jota maksetaan enintään kolmelta lapselta. Työmarkkinatuen maksatuksen hoitaa Kela työvoimatoimistojen antamien todistusten perusteella.

Asumistuki on sidottu etuus, jonka tarkoituksena on korvata pienituloisille osa kohtuulliseksi katsottavista asumismenoista. Hyväksyttäviin asumiskustannuksiin vaikuttaa perherakenne, asunnon sijaintikunta, pinta-ala, valmistumisvuosi ja lämmitysjärjestelmä. Asumistuen tarveharkinta suoritetaan kaavamaisesti kotitalouden tulojen ja omaisuuden perusteella. Tulot vaikuttavat asumistuen omavastuuseen: mitä suuremmat tulot, sen korkeampi omavastuu. Ympäristöministeriö vahvistaa vuosittain kotitalouden koon ja tulojen mukaan määräytyvät omavastuuosuudet eri kuntaryhmissä. Lisätulot nostavat asumiskustannusten omavastuuosuutta ja sitä myötä pienentävät tukea. Kela vastaa kaikkien asumistukien maksamisesta.

Toisin kuin työmarkkinatuessa ja asumistuessa *toimeentulotuen* tuloharkinta on perusteellinen ja suoritetaan laajasti. Tulojen ja omaisuuden lisäksi tuen määrään vaikuttavat myös tukeen oikeuttavat menot. Mikäli tukeen oikeuttavat menot ovat suuremmat kuin käytettävissä olevat tulot, erotus maksetaan toimeentulotukena. Tuen saaminen edellyttää yksityiskohtaista selvitystä kotitalouden taloudellisesta tilanteesta, muun muassa tilioitteiden toimittamista. Tuen perusosa kattaa ne menot, jotka lain mukaan on katsottu välttämättömiksi jokapäiväisen toimeentulon turvaamiseksi. Lopulliseen tukeen vaikuttavat harkinnan mukaan erityiset tarpeet, kuten korkeat asumismenot, sairauskulut, päivähoitomaksut ja lasten harrastusmenot. Toimeentulotukea hoitaa kuntien sosiaalitoimi.

3.2 Aineisto ja menetelmät

Aineisto on muodostettu yksilötasoisesti yhdistämällä Stakesin toimeentulotukirekisterin tietoja Kelan toimeentuloturvatietoihin. Yhdistely kattoi koko työikäisen väestön. Lisäksi muodostettiin kotitalouskohtainen aineisto, joka kattoi asumistukea ja/tai toimeentulotukea saavat kotitaloudet. Yksilötasoiset tiedot on kerätty poikkileikkauksena 30.11.2000 sekä etuuksien kestoa kuvaavina kertyminä vuosilta 1997–2000. Kotitaloustiedot koskevat vain poikkileikkausta.

Yksilöaineistoon kerättiin tiedot Kelan maksamista etuuksista sekä kuntien maksamasta toimeentulotuesta tutkimusajankohtana ja neljän edeltävän vuoden ajalta. Eri vuosina maksettuja etuuksia kuvaavat tiedot kerättiin aineistoon siitä riippumatta, saiko henkilö etuutta poikkileikkauksajankohtana vuoden 2000 marraskuussa. Asumistuen ja toimeentulotuen kotitalouskohtaiset tiedot purettiin yksilöaineistossa kotitalouden jäseniä koskeviksi erillisiksi tietueiksi. Tällöin kotitalouden rakennetta kuvaavat tiedot muuttuivat kutakin kotitalouteen kuuluvaa yksilöä kuvaileviksi sosiodemografisiksi taustatiedoiksi. Aineisto sisältää myös muita demografisia tietoja sekä etuuksien määräytymiseen vaikuttavia tietoja, jotka olivat käytettävissä Kelan rekistereissä. Aineistoon ei ollut mahdollista kerätä sosioekonomisia taustatietoja, koska niitä ei sisälly Kelan rekistereihin.

Kelan ja Stakesin tietojen lisäksi aineistoon yhdistettiin tietoja Työministeriön työnhakijarekisteristä. Tiedot kuvaavat työttömyyttä ja toimenpiteisiin osallistumista tutkimusajankohtana 30.11.2000 sekä työttömyys- ja toimenpidepäivien lukumääriä neljältä edeltävältä vuodelta niistä henkilöistä, jotka olivat olleet vähintään yhden päivän työttömänä tai osallistuneet työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen vuoden 2000 aikana. Aineisto ei sisällä lainkaan tietoja niiden henkilöiden työttömyysturvaetuksista, jotka työnhakijarekisterin mukaan olivat työttöminä tai osallistuivat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin vuosina 1997–1999 mutta eivät vuonna 2000. Tämän rajoituksen takia aineistosta ei ole mahdollista laatia eteenpäin suuntautuvia tilastollisia seurantoja sellaisista tutkimuskysymyksistä, joissa työttömyys on mukana.

Tässä artikkelissa käsittelemme vähimmäisetuuksien yleisyyttä ja keskinäistä päällekkäisyyttä edellä kuvatun yksilöaineiston perusteella. Aineistoa analysoidaan suorien ja kaumiin, ristiintaulukoinnin ja logistisen regressioon avulla.

4 ETUUKSIEN YLEISYYS JA PÄÄLLEKKÄISYYS TUTKIMUSAJANKOHTANA

4.1 Vähimmäisetuuksia saavien osuus väestöstä ja etuuksien päällekkäisyys

Taulukosta 1 ilmenevät eri vähimmäisetuuksia saaneiden lukumäärä sekä etuuksien keskinäiset päällekkäisyydet tutkimusajankohtana vuoden 2000 marraskuussa. Syyperusteista vähimmäisturvaa erilaisten sosiaalisten riskien perusteella sai tutkimusajankohtana yhteensä 321 900 henkilöä, eli noin 9 prosenttia työikäisistä. Naisista vähimmäisturvaa sai 11 prosenttia ja miehistä 8 prosenttia. Vähimmäismääräisiä sosiaalietuuksia saavien lisäksi 246 100 henkilöä sai opintotukea, joka investointiluonteestaan huolimatta on toimeentuloturvaa, vaikkakaan ei sosiaaliturvaa. Yhteensä vähimmäis- ja opintotuuksien saajia oli noin 16 prosenttia työikäisistä. Naisista heitä oli 19 prosenttia ja miehistä 14 prosenttia.

Vähimmäismääräisten sosiaalietuuksien saajista 24 prosenttia sai ensisijaisen etuuden täydennyksenä toimeentulotukea ja 44 prosenttia asumistukea. Kumpaakin viimesijaista etuutta sai 19 prosenttia vähimmäisetuuksien saajista. Eri vähimmäisetuudet poikkesivat huomattavasti toisistaan siinä, kuinka usein niiden täydennykseksi maksettiin viimesijaisia etuuksia ja painottuiko viimesijaisen etuuden tarve enemmän asumistukeen, toimeentulotukeen vai molempiin näihin etuuksiin.

Viimesijaisen turvan tarvetta esiintyi eniten työmarkkinatuen saajilla sekä sairauspäivärahoissa, jotka määräytyivät joko edeltävän etuuden perusteella tai tarveharkintaisesti. Toimeentulotuen tarve oli suurin nyttemmin jo poistetussa tarveharkintaisessa sairauspäivärahasa (50 prosenttia) sekä edeltävän etuuden perusteella määräytyneessä sairauspäivärahasa (37 prosenttia) ja työmarkkinatuessa (34 prosenttia). Näiden samojen etuuksien saajissa oli myös suhteellisesti eniten henkilöitä, jotka saivat ensisijaisen etuutensa täydennykseksi sekä toimeentulotukea että asumistukea (26–28 prosenttia). Viimesijaisia tarveharkintaisia etuuksia saivat vähiten kotihoidon tuen saajat. Heistä 8,5 prosenttia sai toimeentulotukea ja 21 prosenttia asumistukea. Täyden kansaneläkkeen saajat poikkesivat muiden vähimmäisetuuksien saajista siinä, että heillä asumistuen saajien osuus (62 prosenttia) oli eri vähimmäisetuuksia saavista kaikkein suurin, mutta sen sijaan toimeentulotuen saajien osuus (11 prosenttia) toiseksi pienin.

Opintotuen täydennykseksi maksetaan toimeentulotukea vain poikkeustapauksissa, koska ensisijaisena tuen muotona varsinaisen opintotuen ohella on opintolaina. Tästä syystä myös toimeentulotuen esiintyvyys on opintotuessa pieni, vain 2,5 prosenttia. Asumistuen saajia opintotuen saajissa on vastaavasti enemmän kuin sosiaaliturvan vähimmäisetuuksien saajissa (65,6 prosenttia).

Taulukosta 1 ilmenee myös, miten toimeentulotuen ja asumistuen saajat jakautuivat erilaisten ensisijaisten etuuksien saajiin ja muuhun väestöön. Toimeentulotukea marraskuussa 2000 saaneista 140 000 henkilöstä yhteensä 57 prosenttia sai samanaikaisesti jotain ensisijaista vähimmäisetuutta, 4 prosenttia sai opintotukea ja 6 prosenttia jotain muuta Kelan toimeentuloturvaetuutta. Toimeentulotuen saajista 11 prosenttia oli muita kuin Kelasta korvausta saavia työttömiä. Heistä osa sai ansiopäivärahaa ja osa oli kokonaan vailla korvausta. Eri järjestelmistä asumistukea saaneista yhteensä 426 000 henkilöstä 33 prosenttia oli ensisijaisen vähimmäisturvan saajia ja 38 prosenttia opintotuen saajia.

Taulukko 1. Ensi- ja viimesijaisten vähimmäisetuuksien saajat sekä näiden etuuksien päällekkäisyys 30.11.2000 (työikäinen väestö).

	Ensisijaiset etuudet yhteensä	Viimesijaiset etuudet		
		Totu	At	Totu ja At
Kaikki työikäiset, lkm	3 453 842	139 620	425 686	92 423
Ensisijaisen vähimmäisturvan saajat	321 932	79 137	139 088	61 730
Työmarkkinatuki	170 862	58 699	80 523	45 892
Työttömyysturvan peruspäiväraha	14 880	3 021	4 378	1 897
Vähimmäisäitiysraha	13 398	2 723	5 062	2 170
Kotihoidon tuki	59 578	5 080	12 310	4 170
Täysi Kelan työkyvyttömyyseläke ^a	53 283	5 867	33 141	5 021
Sairauspäiväraha edeltävän etuuden perusteella	9 235	3 402	3 412	2 383
Tarveharkintainen sairauspäiväraha	696	345	262	197
Opintotuen saajat, lkm	246 114	6 179	161 466	5 121
Muut				
Muuta Kelan etuutta saavat	196 711	8 343	29 615	4 783
Työttömät, ei Kelan etuutta	143 321	14 891	18 421	7 958
Muut työikäiset	2 542 087	30 897	73 819	12 681
Kaikki työikäiset, %	100,0	4,0	12,3	2,7
Ensisijaisen vähimmäisturvan saajat	100,0	24,6	43,2	19,2
Työmarkkinatuki	100,0	34,4	47,1	26,9
Työttömyysturvan peruspäiväraha	100,0	20,3	29,4	12,7
Vähimmäisäitiysraha	100,0	20,3	37,8	16,2
Kotihoidon tuki	100,0	8,5	20,7	7,0
Täysi Kelan työkyvyttömyyseläke ^a	100,0	11,0	62,2	9,4
Sairauspäiväraha edeltävän etuuden perusteella	100,0	36,8	36,9	25,8
Tarveharkintainen sairauspäiväraha	100,0	49,6	37,6	28,3
Opintotuen saajat, %	100,0	2,5	65,6	2,1
Muut				
Muuta Kelan etuutta saavat	100,0	4,2	15,1	2,4
Työttömät, ei Kelan etuutta	100,0	10,4	12,9	5,6
Muut työikäiset	100,0	1,2	2,9	0,5
Kaikki työikäiset, %	100,0	100,0	100,0	100,0
Ensisijaisen vähimmäisturvan saajat	9,3	56,7	32,7	66,8
Työmarkkinatuki	4,9	42,0	18,9	49,7
Työttömyysturvan peruspäiväraha	0,4	2,2	1,0	2,1
Vähimmäisäitiysraha	0,4	2,0	1,2	2,3
Kotihoidon tuki	1,7	3,6	2,9	4,5
Täysi Kelan työkyvyttömyyseläke ^a	1,5	4,2	7,8	5,4
Sairauspäiväraha edeltävän etuuden perusteella	0,3	2,4	0,8	2,6
Tarveharkintainen sairauspäiväraha	0,0	0,2	0,1	0,2
Opintotuen saajat, %	7,1	4,4	37,9	5,5
Muut				
Muuta Kelan etuutta saavat	5,7	6,0	7,0	5,2
Työttömät, ei Kelan etuutta	4,1	10,7	4,3	8,6
Muut työikäiset	73,6	22,1	17,3	13,7

^a Täyden kansaneläkkeen saajia ei pystytty aineistosta määrittelemään täsmällisesti.

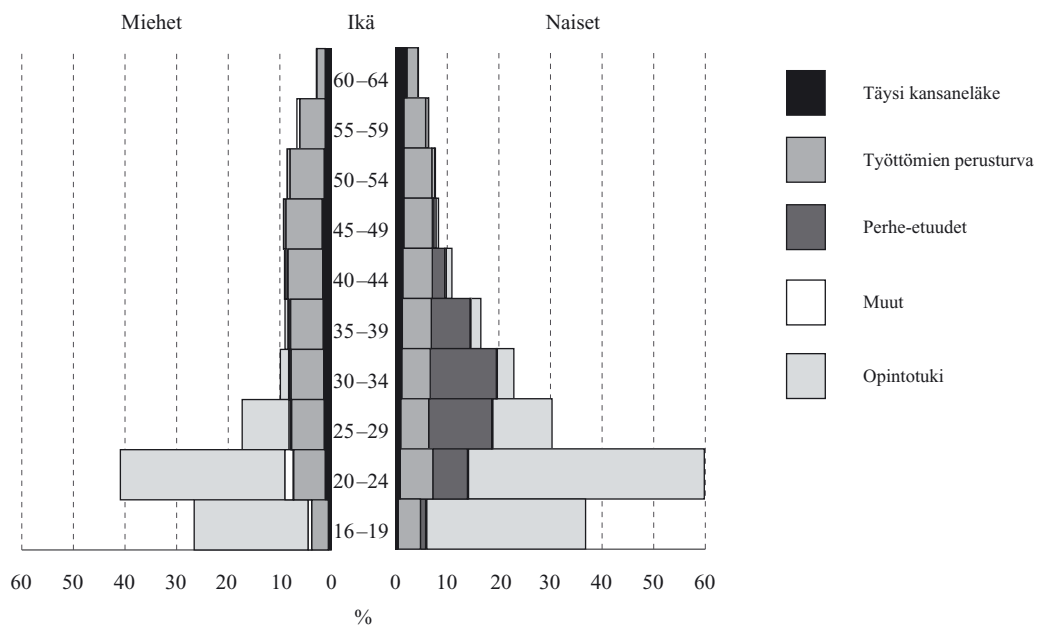
Ryhmään sisältyy noin 2 200 henkilöä, joilla vähennetty kansaneläke ja hoitotuki vastasivat täyden kansaneläkkeen määrää.

Totu = toimeentulotuki

At = asumistuki

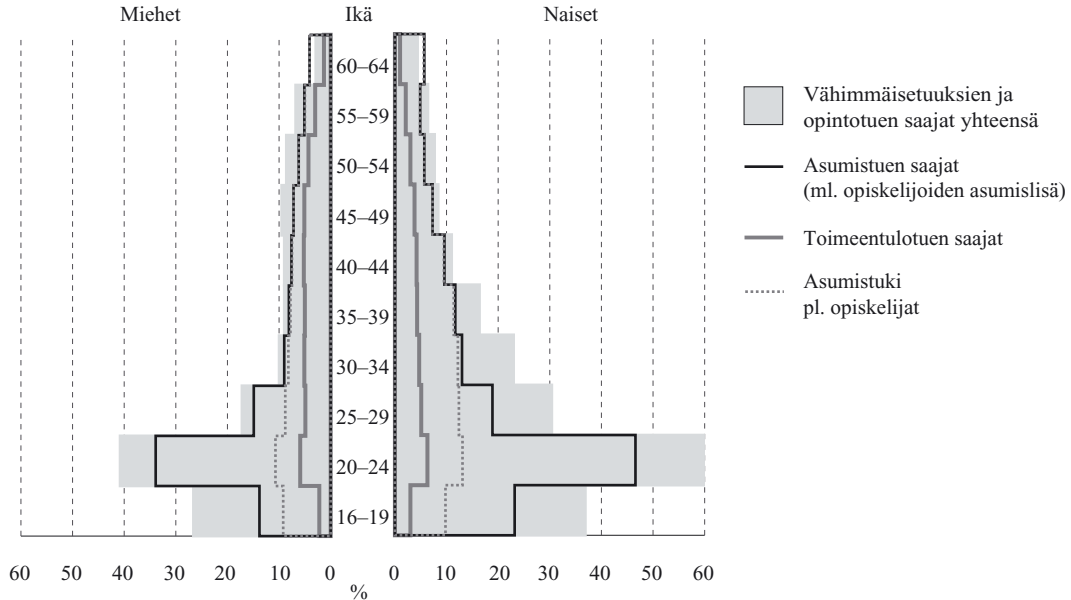
Kuviossa 1 tarkastellaan syyperusteisen vähimmäisturvan sekä opintotuen saajien osuutta väestöstä eri ikäryhmissä erikseen miehillä ja naisilla. Tarkasteltavana ovat täysi kansaneläke, työttömien perusturva (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha), perhe-etuudet (vähimmäisäitiysraha ja kotihoidon tuki). Ryhmä ”muut etuudet” kattaa tarveharkintaiset sairaus- ja kuntoutuspäivärahat sekä asevelvollisille maksettavan sotilasavustuksen. Kuvio 1 kertoo vähimmäisturvaetuuksien kohdistuvan ennen muuta nuoriin ja parhaassa työiässä oleviin alle 40-vuotiaisiin naisiin. Naisilla kyse on ennen muuta vähimmäismääräisistä perhe-etuuksista (äitiyspäiväraha ja kotihoidon tuki). Nuoret naiset saavat nuoria miehiä useammin myös opintotukea, mutta tämä ero miesten ja naisten välillä johtuu ilmeisesti suurelta osin miesten asevelvollisuudesta, joka vähentää opintotuen saajia 20 ikävuoden molemmin puolin.

Kuvio 1. Syyperusteisten vähimmäisetuuksien ja opintotuen saajien osuus väestöstä (%) sukupuolen ja ikäryhmän mukaan etuuslajeittain.



Kuviossa 2 tarkastellaan viimesijaisen toimeentuloturvan eli asumistukien ja toimeentulotuen esiintymistä ikäryhmittäin sekä verrataan näitä jakaumia ensisijaisen toimeentuloturvan (ml. opintotuki) ikäryhmittäiseen esiintyvyyteen. Hieman yllättäen nuoret saivat suhteellisesti eniten toimeentulotukea. Tulosta tulkittaessa on otettava huomioon, että tarkastelujakso on marraskuu, jolloin toimeentulotuen saajien joukossa ei pitäisi olla ainakaan huomattavassa määrin opiskelijoita. Nuorten suurta osuutta toimeentulotuen saajista selittää työuran ja sen takaaman ansiosidonnaisen sosiaaliturvan puute. Kyse on ennen muuta siitä, että toimeentulotukea maksetaan niille nuorille, jotka eivät saa työmarkkinatukea tai opintotukea (ks. Hytti ja Ylönen 2001; STM 2002a, 131). Nuorilla työmarkkinatuen ehdot ovat muita tiukemmat, jotta heillä olisi kannusteita hakeutua koulutukseen. Työmarkkinatuessa voidaan käyttää sanktiona sitä, että tuki evätään 18–24-vuotiailta, jotka kieltäytyvät työvoimatoimiston tarjoamasta työstä tai koulutuksesta tai jättävät hakeutumatta ammatilliseen koulutukseen. Kuten edellä mainittiin, toimeentulotuessa sanktiona voidaan käyttää perusosan alentamista 20:llä tai enintään 40 prosentilla määräajaksi. Kuviossa 2 toimeentulotuen saajien joukossa on myös niitä

Kuvio 2. Syyperusteisen vähimmäisturvan ja opintotuen saajat yhteensä sekä lisäksi toimeentulotuen ja asumistuen saajien osuus väestöstä (%) sukupuolen ja ikäryhmän mukaan.



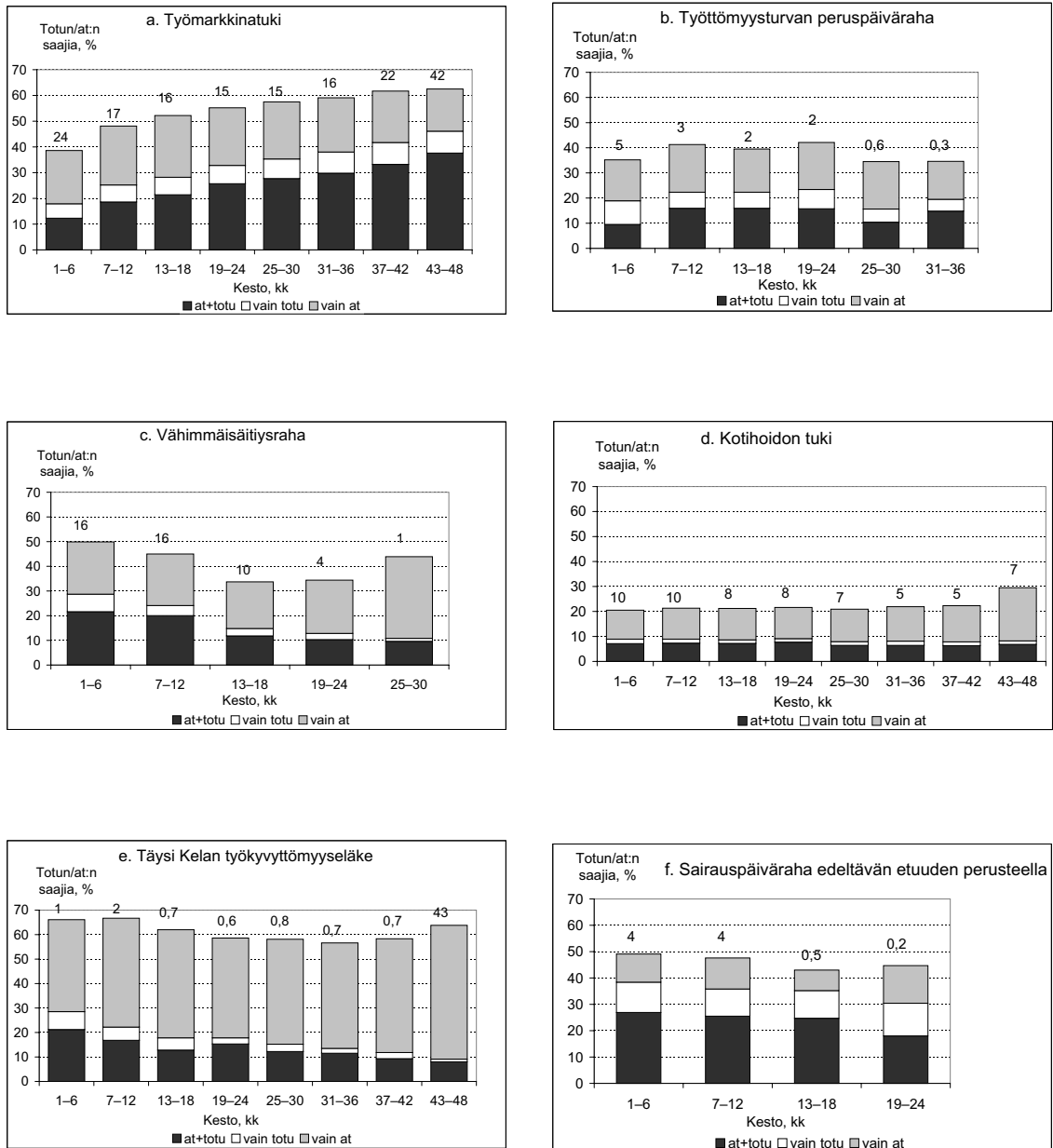
nuoria, jotka eivät ole kieltäytyneet työstä vaan odottavat koulutuksen alkamista. Onkin syytä pohtia, pitäisikö nuorten aktivointi tapahtua työvoima- vai sosiaalitoimistossa. Nuorten jääminen työmarkkinatuen ulkopuolelle saattaa karsia mahdollisuuksia työpai-
kan saamiseen.

Sekä Kelan vähimmäisetuuksien että toimeentulotuen saajien osuus ikäryhmästä pieneni vanhempiin ikäluokkiin siirryttäessä selvästi. Tämä kertoo siitä, että pidempi työura on luonut oikeuden ansiosidonnaiseen turvaan, eikä vanhemmissa ikäryhmissä ole enää yhtä suurta toimeentulotuen ja Kelan vähimmäisetuuksien tarvetta kuin nuoremmissa. 30–64-vuotiaille miehille maksettiin toimeentulotukea selvästi useammin kuin naisille. Ero johtuu ilmeisesti yksinäisten miesten yksinäisiä naisia suuremmasta osuudesta toimeentulotuen saajissa (Lamminpää ja Mattila 2003). Sen sijaan yleistä asumistukea maksettiin 16–49-vuotiaille naisille miehiä yleisemmin. Tämä johtuu ainakin osittain yksinhuoltajatalouksista, jotka saavat muita useammin asumistukea.

4.2 Ensijaisten etuuskien keston vaikutus toimeentulotuen esiintymiseen

Tarkastelemme seuraavaksi toimeentulotuen ja asumistuen päällekkäisyyttä Kelan ensijaisten etuuskien kanssa marraskuun 2000 lopussa ensisijaisen etuuden keston mukaan (kuvio 3). Vaaka-akselilla Kelan etuuskien saajat on ryhmitelty sen mukaan, kuinka pitkään etuutta oli yhteensä maksettu neljän edeltävän vuoden aikana tutkimusajankohtaan mennessä. Kuhunkin ryhmään kuuluvien henkilöiden lukumäärä ilmenee pylväiden päässä olevista numeroista. Pystyakselilla kuvataan, kuinka suuri osuus kyseiseen ryh-

Kuvio 3. Asumistuen ja toimeentulotuen esiintyminen ensisijaisen etuuden saajilla 30.11.2000 ensisijaisen etuuden keston mukaan*.



* Etuuden yhteenlaskettu kesto 1997–2000.

Pylvään päässä ensisijaisen etuuden saajien määrä tuhansina.

Totu = toimeentulotuki

At = asumistuki

mään kuuluvista henkilöistä sai joko asumistukea tai toimeentulotukea tai molempia etuuksia tarkasteltavan ensisijaisen etuuden lisäksi. Kelan etuudet poikkeavat kiinnostavalla tavalla toisistaan siinä, miten toimeentulotuen ja asumistuen tarve muuttuu etuuden maksuajan pidentyessä.

Työmarkkinatuessa toimeentulotuen saaminen on selvästi yhteydessä tuen maksuaikaan: mitä pidempään henkilö oli ollut työmarkkinatuella, sitä useammin hän sai toimeentulotukea. Alle puoli vuotta työmarkkinatukea saaneista vain noin joka viides oli toimeentulotuen asiakas. Sen sijaan yli 3,5 vuotta työmarkkinatukea saaneista noin 46 prosenttia sai myös toimeentulotukea. Myös asumistukea saaneiden osuus kasvoi tasaisesti sen mukaan, mitä pidempään työmarkkinatukea oli maksettu. Alle puoli vuotta työmarkkinatukea saaneista asumistuen saajia oli 33 prosenttia, mutta yli 3,5 vuotta tukea saaneista 54 prosenttia. Suhteellisesti kaikkein nopeimmin lisääntyi työmarkkinatuen pitkittyessä niiden osuus, jotka saivat samanaikaisesti sekä toimeentulotukea että asumistukea, eli työmarkkinatuen keston pidentyminen lisäsi tarvetta täydentää asumistukea toimeentulotuella.

Kuvio 3 osoittaa, että työmarkkinatuen saajista kaikkein ongelmallisin ryhmä ovat yli kolme vuotta tukea saaneet. Tutkimusajankohtana työmarkkinatukea saaneista 64 000 henkeä oli saanut tukea yhteensä vähintään kolme vuotta viimeisten neljän vuoden aikana, ja heistä runsas 60 prosenttia sai joko asumis- tai toimeentulotukea tai molempia etuuksia työmarkkinatuen täydennykseksi. Heillä jatkuva tai toistuva työttömyyskierre on voinut alkaa jo huomattavasti ennen seurantajakson alkuvuotta 1997. On myös huomattava, että tarkastelu ei kata lainkaan työmarkkinatukea edeltänyttä ansioturvaa, joten työmarkkinatuella vietetty aika kattaa varsinkin vanhemmissa ikäryhmissä useimmiten vain osan työttömyyden kokonaiskestosta. (Ansioturvalta putoamisen ja toimeentulotuen saamisen yhteydestä ks. Hytti 2003; työttömyyden keston vaikutuksesta ks. Saarela 2004).

Työttömyysturvan peruspäivärahan saajat poikkesivat työmarkkinatuen saajista siinä, että heillä oli vähemmän tarvetta täydentää ensisijaista etuutta asumistuella ja toimeentulotuella. Vielä olennaisempi huomio on se, ettei asumistuen ja toimeentulotuen saaminen ollut yhteydessä peruspäivärahan keston. Itse asiassa sosiaaliturvan päällekkäisyys vähenee, kun peruspäivärahan kesto ulottui yli kahden vuoden. Näissä tapauksissa peruspäivärahan saajat ovat uusineet työssäoloehtonsa palkkatyössä. Syitä siihen, että sosiaaliturvan päällekkäisyys ei ollut vuonna 2000 yhtä suuri ongelma peruspäivärahan saajilla kuin työmarkkinatuen saajilla, voi olla useita. Ensinnäkin peruspäivärahan saajalla itsellään sekä hänen puolisoillaan voi olla enemmän tuloja kuin työmarkkinatuen saajilla, koska etuuteen ei sovelleta tarveharkintaa. Toiseksi peruspäivärahan lapsikorotukset olivat vuonna 2000 suuremmat kuin työmarkkinatuen. Kolmanneksi työmarkkinatuen saajilla paineet toimeentuloturvan täydentämiseksi asumis- tai toimeentulotuella ovat lisääntyneet usein jo edeltävän ansiopäivärahan aikana, kun taas peruspäivärahalle joudutaan yleensä suoraan ansiotyöstä.

Vähimmäismääräisten perhe-etuuksien saajien profiilit poikkeavat kiinnostavalla tavalla toisistaan. *Vähimmäismääräisen äitiyspäivärahan saajat* ovat selvästi kotihoidon tuen saajia useammin sekä toimeentulotuen että asumistuen saajia. Äitiyspäivärahan saajat saivat toimeentulotukea sitä yleisemmin, mitä lyhyemmän ajan heille oli maksettu Kelan etuutta neljän seurantavuoden aikana. Sen sijaan asumistuen saajien kohdalla tilanne oli päinvastainen. Tulkinnessa on otettava huomioon, että yli vuoden ajan päivärahaa saaneet olivat synnyttäneet vähintään kaksi lasta tarkastelujakson aikana, ja siksi tämä väestöryhmä poikkeaa oletettavasti rakenteeltaan vain yhden lapsen synnyttäneistä. Lyhyen aikaa äitiyspäivärahaa saaneiden joukossa on paljon nuoria ja tulottomia tai pienituloisia perheitä. Sen sijaan niissä tapauksissa, joissa äitiyspäivärahaa on maksettu usean

peräkkäisen synnytyksen vuoksi, perheen taloudelliset edellytykset voivat olla paremmat. Asumistuen yleistymistä päivärahan keston mukaan selittänee perheen suurempi koko.

Kotihoidon tuessa tuen pitkä maksuaika ei lisännyt täydentävien sosiaalietuuksien esiintymistä. Ainoan poikkeuksen tekevät ne kotitaloudet, joille kotihoidontukea on maksettu yli 3,5 vuotta. Tämä ryhmä sai asumistukea muita yleisemmin. Asiaan vaikuttanee asumistukiperusteiden väljentyminen perhekoon kasvaessa. Asumistuen ja/tai toimeentulotuen esiintyminen oli kotihoidon tuen saajien joukossa selvästi vähäisempää kuin muiden kuvattujen Kelan etuuksien saajilla. Kestosta riippumatta toimeentulotukea sai vajaat 10 prosenttia kotihoidon tuen saajista. Myöskään asumistuen saaminen ei ollut riippuvaista kotihoidon tuen kestosta lukuun ottamatta kaikkein pisimpään eli yli 3,5 vuotta tukea saaneita, joista asumistukea sai 30 prosenttia. Pelkkää toimeentulotukea mutta ei lainkaan asumistukea sai häviävän pieni osuus kotihoidon tuen saajista. Tulokset vahvistavat aiemmista tutkimuksista saatua kuvaa, että kotihoidon tuki on valtaosaltaan vapaaehtoinen valinta (ks. Takala 2000; Hiilamo 2002). Tulosten mukaan kotihoidon tuki ei näyttäisi olevan ainakaan vähimmäisturvan korvaustason kannalta merkittävä kannustinloukkujen aiheuttaja (vrt. Laine ja Uusitalo 2001). Toisaalta tarkastelu ei kerro mitään tuen saajien tosiasiallisista mahdollisuuksista palata työhön, koska työsuhteen olemassaolosta ei ole tietoa tutkimusaineistossa.

Kelan täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajista asumistuen saajia oli etuuden kestosta riippumatta kaikkein eniten (55–63 prosenttia) muihin ensisijaisiin vähimmäisetuuksien saajiin verrattuna. Sen sijaan toimeentulotukea saavien osuus oli toiseksi pienin ja sen vaihtelu ensisijaisen etuuden keston mukaan erilaista kuin muissa etuuksissa. Toimeentulotukea sai alle vuoden eläkkeellä olleista noin joka neljäs, mutta yli kolme vuotta eläkkeellä olleista joka kymmenes. Asumistuen yleisyyttä saattaa selittää palveluasumisen tarve. Toimeentulotuen tarpeen voidaan olettaa olevan vähäisempi kuin muissa etuuksissa ennen kaikkea siksi, että etuus on eläketulovähennyksen takia käytännössä verovapaa ja siten nettomääräinen taso on korkeampi kuin Kelan muissa vähimmäisetuuksissa. Toimeentulotuen tarvetta vähentäneenä myös se, että työkyvyttömyyseläkeläisillä ei ole elätettäviä lapsia yhtä paljon kuin esimerkiksi työmarkkinatuen saajilla. On myös mahdollista, etteivät esimerkiksi kehitysvamman tai mielenterveydellisten syiden vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevat hae toimeentulotukea aina silloinkaan, kun he olisivat tukeen oikeutettuja.

Syitä siihen, että toimeentulotuen saajia oli suhteellisesti eniten vasta vähän aikaa eläkkeellä olleiden joukossa, ei pystytty selvittämään tutkimusaineistosta. Tulos ei selity eläkkeen viivästymisen takia maksetuista tilapäisistä toimeentulotuista, koska marraskuulle 2000 taannehtivasti maksetut eläkkeet on rajattu pois kuvion 3 tarkastelusta. Pitkäaikaistyöttömien ja kuntien sosiaalitoimistojen pitkäaikaisasiakkaiden lisääntynyt eläkkeelle siirtyminen saattaisi osittain selittää asiaa, mutta toisaalta on muistettava, että kysymys on täysin, tai lähes täysin, ilman työuraa olevista henkilöistä. On myös mahdollista, että työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä edeltävän toimeentuloturvan matala taso tai sen puuttuminen kokonaan on aiheuttanut kasautunutta toimeentulotukiriippuvuutta vielä eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Vuodesta 1996 alkaen työtuloja vailla olevien mutta ns. työedellytyksen täyttävien henkilöiden sairauspäiväraha oli tarveharkintainen, ja kokonaan sairauspäivärahoikeutta vailla olleet työkyvyttömäksi todetut henkilöt joutuivat olemaan noin vuoden ajan ennen eläkkeelle siirtymistään pelkän toimeentulotuen

varassa. Tämä järjestelmien tiukkuus on voinut olla toimeentulotuen tarpeelle altistava tekijä vielä eläkkeelle siirtymisen jälkeen (ks. Hytti 2000).

Toimeentulotuen saajien määrää voidaan pitää suurena myös niiden täyden kansaneläkkeen saajien joukossa, jotka olivat olleet tutkimusajankohtaan mennessä pisimpään eläkkeellä. Eläkkeen pitkäaikaiset saajat ovat usein nuorena vammautuneita henkilöitä, joilla ei ole elinaikanaan mahdollisuuksia korkeampitasoisiin etuuksiin. Toimeentulotuen saaminen kertoo siitä, ettei Kelan täysi työkyvyttömyyseläke riitä takaamaan toimeentuloa.

Sairauspäivärahan saajista tarkastellaan kuviossa 3 henkilöitä, joiden etuus tutkimusajankohtana määräytyi päivärahaa edeltävän etuuden perustella. Tällaisena etuutena on usein työttömyysturva ja siinä työmarkkinatuki, mutta päivärähälle on voitu siirtyä myös esim. opintotuelta. Sairauspäivärahalle säädetystä 300 arkipäivän enimmäiskes-
tosta johtuu, että neljän vuoden aikana yhteensä yli vuoden jatkuneet tapaukset ovat harvinaisia, ja näin ollen tarkastelu jää hieman lyhyemmäksi kuin muissa etuuksissa. Tarkastelu koskee myös melko pientä ryhmää eli runsasta 9 000 henkilöä. Sairauspäivärahan saajien etuusprofiili muistuttaa läheisesti yli vuoden työmarkkinatukea saaneiden etuusprofiilia, mikä vahvistaa käsitystä siitä, että edeltävän etuuden mukaan määräytyvät sairauspäivärahat ovat usein kuuluneet työmarkkinatuelta siirtyneille henkilöille.

4.3 Demografisten ja alueellisten tekijöiden sekä etuuden keston vaikutus viimesijaisen turvan tarpeeseen

Lopuksi selvitämme demografisten ja alueellisten tekijöiden sekä ensisijaisen etuuden keston yhteyttä viimesijaisten etuuksien tarpeeseen logistisen regression avulla. Ensisijaisista etuuksista tarkastellaan työmarkkinatukea, äideille maksettua vähimmäismääräisiä vanhempainetuksia sekä Kelan täyttä työkyvyttömyyseläkettä. Kustakin etuudesta tarkastellaan ensin *toimeentulotuen esiintymistä asumistuesta riippumatta* ja sen jälkeen kuvataan *toimeentulotuen ja asumistuen samanaikaista esiintymistä*. Logistisella mallilla selitetään eri muuttujien itsenäistä vaikutusta muiden muuttujien vaikutus vakioiden. Luokkien väliset erot kuvataan riskisuhteina, jotka ovat ns. vedonlyöntisuhteita (*odds ratio*). Jokaisesta muuttujasta on valittu yksi luokka, johon muita luokkia verrataan.

Työmarkkinatuen saajat

Taulukossa 2 on esitetty työmarkkinatuen saajia kuvaavat logistiset mallit erikseen 25 vuotta täyttäneille ($n = 126\ 100$) ja alle 25-vuotiaille ($n = 27\ 000$). Ikäryhmiä on tarkasteltava erikseen, koska työmarkkinatuen saantiehtot ovat erilaiset alle ja yli 25-vuotiailla. Nuorten ja varttuneempien tuloksia verrattaessa on lähtökohtana muistettava, että toimeentulotuen saaminen oli 20–24-vuotiailla yleisempää kuin missään muussa ikäryhmässä.

Taulukko 2. Toimeentulotuen sekä toimeentulo- ja asumistuen päällekkäisyys työmarkkinatuen saajilla vuonna 2000 (vedenlyöntisuhteet, logistinen regressio).*

	25–64-vuotiaat			Alle 25-vuotiaat		
	Lukumäärä	Totu	Totu ja At	Lukumäärä	Totu	Totu ja At
Sukupuoli						
Mies	71 600	1,00	1,00	12 800	1,00	1,00
Nainen	54 500	0,71	0,74	14 200	(1,01)	1,24
Ikä (vuotta)						
25–44	67 600	1,00	1,00			
45–54	41 800	0,90	0,70			
55+	16 700	0,54	0,39			
Perhemuoto						
Ei lapsia	77 600	1,00	1,00	25 600	1,00	1,00
Kaksi huoltajaa, 1–2 lasta	29 500	1,29	1,25	1 000	3,46	3,17
Kaksi huoltajaa, 3+ lasta	9 000	1,43	1,88	30	4,52	4,98
Yksinhuoltaja	10 000	1,69	10,20	400	4,68	25,68
Asuinkunta						
Pääkaupunkiseutu	18 300	1,00	1,00	1 200	1,00	1,00
Muut suuret kaupungit	41 100	0,81	0,72	9 900	(1,05)	1,35
Muut kunnat	66 700	0,47	0,32	15 800	0,68	0,68
Työmarkkinatuen kesto neljän vuoden aikana (kk)						
Alle 6	9 900	1,00	1,00	10 800	1,00	1,00
6–12	11 700	1,40	1,59	7 300	1,69	1,73
13–24	21 500	1,88	2,20	5 400	2,35	2,48
25–36	24 800	2,41	2,83	2 400	3,09	3,12
37+	58 300	3,50	3,92	1 000	3,87	3,42

Totu = toimeentulotuki

At = asumistuki

* Suluissa olevat luvut eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Yli 25-vuotiaista työmarkkinatuen saajista selvä enemmistö (57 prosenttia) oli miehiä. Miehillä toimeentulotuen saaminen joko yksin tai yhdessä asumistuen kanssa oli jonkin verran yleisempää kuin naisilla. Tulosta voi selittää se, että työmarkkinatukea saavat miehet ovat naisia syrjäytyneempiä ja heillä on enemmän toimeentulohuolia. Tulos voi kuvastaa myös sitä, että naiset saavat miehiä useammin muita ensisijaisia etuuksia, kuten edellä kuviossa 1 osoitettiin. Iän mukaan tarkastellen kaikkein useimmin toimeentulotukeen turvautuivat 25–44-vuotiaat, joskaan ero seuraavaan kymmenvuotisikäryhmään ei ollut suuri. Ero korostui entisestään, kun tarkasteltavana oli toimeentulotuen ja asumistuen samanaikainen esiintyminen. Lasten lukumäärä, kuten myös yksinhuoltajuus, lisäsi työmarkkinatuen saajien tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Vielä selvemmin viimesijaisen turvan tarpeen ja perhetilanteen riippuvuus näkyi kuitenkin toimeentulotuen ja asumistuen samanaikaisen esiintymisen vaihtelussa. Yli 25-vuotiailla yksinhuoltajilla työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja asumistuen päällekkäistä esiintymistä kuvaava riskisuhde yksinäisiin lapsettomiin verrattuna oli 1,69 ja kahden huoltajan perheissä lapsiluvusta riippuen 1,29–1,43.

Asuinkunta³ vaikutti selvästi yli 25-vuotiaiden työmarkkinatuen saajien todennäköisyyteen olla myös toimeentulotuen sekä toimeentulotuen ja asumistuen saajia. Kertoimet olivat muissa suurissa kaupungeissa pienemmät kuin pääkaupunkiseudulla. Muissa kunnissa kuin suurissa kaupungeissa toimeentulotuen ja työmarkkinatuen päällekkäisyyttä kuvaava riskisuhde oli vain puolet pääkaupunkiseudun riskistä muiden muuttujien vaikutuksen ollessa vakioitu. Kuntaryhmien suhteelliset erot kasvoivat edelleen, kun tarkasteltiin toimeentulotuen ja asumistuen samanaikaista esiintymistä.

Työmarkkinatuen matalasta tasosta sekä pitkäaikaistyöttömien kasautuvasta syrjäytymiskierteestä kertoo se, että riski saada toimeentulotukea kasvoi suorassa suhteessa työmarkkinatuen yhteenlasketun keston kanssa. Yli 25-vuotiailla työmarkkinatuen saajilla etuuden keston yhteys viimesijaiseen toimeentuloturvan tarpeeseen oli selkeämpi kuin minkään muun muuttujan. Neljän viimeisen vuoden aikana vähintään 3,5 vuotta työmarkkinatukea saaneilla toimeentulotuen sekä toimeentulotuen ja asumistuen samanaikaisen esiintymisen riskisuhde oli lähes nelinkertainen alle puoli vuotta työmarkkinatukea saaneisiin verrattuna.

Alle 25-vuotiaiden työmarkkinatuen saajien tulokset eroavat vanhempien ikäryhmien tuloksista lähinnä kahdessa asiassa. Ensinnäkin sukupuolen vaikutus viimesijaisen turvan tarpeeseen on suunnaltaan päinvastainen tai neutraali yli 25-vuotiaisiin verrattuna. Muiden muuttujien vaikutuksen vakioimisen jälkeen sukupuolet eivät eronneet lainkaan toisistaan, kun tarkasteltiin toimeentulotuen esiintymistä alle 25-vuotiailla työmarkkinatuen saajilla. Sen sijaan toimeentulotuen ja asumistuen yhtäaikainen esiintyminen oli alle 25-vuotiailla naisilla yleisempää kuin samanikäisillä miehillä.

Perhesuhteiden ja viimesijaisen turvan tarpeen yhteyttä tarkasteltaessa on huomattava, että nuorista työmarkkinatuen saajista 95 prosenttia kuuluu perhemuodon luokkaan ”ei lapsia”. Näin ollen muiden luokkien kertomien luottamusvälit ovat suuria. Tulokset joka tapauksessa osoittavat, että niillä harvoilla nuorilla työmarkkinatuen saajilla, joilla on lapsia, viimesijaisen turvan tarpeen riski on moninkertainen yksinäisiin lapsettomiin verrattuna.

Eri kuntaryhmissä nuoret poikkeavat varttuneemmista siinä, että nuorten riski saada työmarkkinatuen täydennykseksi sekä asumistukea että toimeentulotukea on suurempi muissa suurissa kaupungeissa kuin pääkaupunkiseudulla. Työmarkkinatuen keston ja viimesijaisen turvan tarpeen välistä yhteyttä koskevassa tarkastelussa nuoret eivät merkittävästi poikenneet varttuneemmista.

³ **Kuntaryhmitys** on muodostettu asumistukitilastoinnin kuntaryhmien mukaan, jossa luokittelukriteerinä on kunnan keskimääräinen asumiskustannusten taso:

- I kuntaryhmä (pääkaupunkiseutu): Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa ja Ahvenanmaa
- II kuntaryhmä (muut suuret kaupungit): Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Nurmijärvi, Pori, Porvoo, Raisio, Oulu, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti
- III kuntaryhmä (muut kunnat): muut kunnat.

Vähimmäismääräiset äitiys- ja vanhempainpäivärahat

Taulukko 3. Toimeentulotuen saajat vähimmäismääräistä vanhempainpäivärahaa saavista naisista iän ja lasten lukumäärän mukaan (%) (suluissa lukumäärät).

Ikä	Lasten lukumäärä				
	1	2	3	4	5+
Alle 25	33 (2 586)	24 (1 155)	23 (278)	19 (52)	0 (7)
25–34	19 (1 040)	14 (1 351)	14 (712)	15 (289)	10 (212)
35+	21 (629)	14 (1 340)	14 (1 111)	16 (569)	11 (908)

Vähimmäismääräisen äitiys- ja vanhempainpäivärahan (n = 12 200)⁴ ja viimesijaisten etuuskien esiintymisen välistä yhteyttä tarkasteltiin ottaen huomioon sekä vähimmäisäitiysrahan että kotihoidon tuen kesto neljän viimeksi kuluneen vuoden aikana. Analyysi suoritettiin usealla eri mallilla, koska vanhempainpäivärahakausien kesto ja kotihoidon tuen kesto ovat selvästi riippuvaisia lasten määristä. Tarkastelun pohjaksi selvitämme ensin äidin ”etuushistorian” valossa syytä, miksi äiti sai vähimmäispäivärahaa. Tarkastelemme myös toimeentulotuen tarvetta äidin iän ja lasten lukumäärän mukaan jaotelluissa ryhmissä.

Ennen vähimmäisäitiyspäivärahaa äidit olivat samana vuonna (2000) saaneet useimmiten kotihoidontukea (yli 50 prosenttia vähimmäispäivärahaa saaneista), työmarkkinatukea (20 prosenttia) ja opintotukea (lähes 20 prosenttia) (vrt. Hämäläinen 2004, 59–60). Nämä olivat tärkeimmät syyt työtulojen puuttumiseen ja siten vähimmäismääräisen etuuden saamiseen. Syyt vaihtelivat kuitenkin huomattavasti lapsiluvun mukaan. Kun äidillä oli vain yksi lapsi, tärkeimmät syyt olivat opiskelu (kolmannes vähimmäispäivärahaa saaneista äideistä) ja työttömyys (kolmannes). Toisesta lapsesta alkaen ylivoimaisesti tärkein syy oli jääminen hoitovapaalle (noin 80 prosenttia), kun taas työttömyyden (10–15 prosenttia) ja opiskelun (3–10 prosenttia) merkitys oli selvästi vähäisempi.

Taulukko 3 osoittaa, että kaikissa äidin iän mukaan vakioituissa ryhmissä toimeentulotuen saajien osuus on suurin ensimmäisen lapsensa saaneilla äideillä. Alle 25-vuotiaista vähimmäisäitiysrahan saajista toimeentulotukea sai ensimmäisen lapsen synnyttäjistä 33 prosenttia mutta toisen tai kolmannen lapsensa saaneista 23–24 prosenttia. Yli 25-vuotiaista vähimmäispäivärahaa saaneista ensisynnyttäjistä noin viidesosa sai toimeentulotukea, kun samanikäisistä muista vähimmäisetuuden saajista osuus oli 10–16 prosenttia. Vastaava tarkastelu äidin iän ja lapsiluvun mukana tehtiin myös toimeentulotuen ja asumistuen samanaikaisesta esiintymisestä vähimmäismääräistä äitiys- ja vanhempainpäivärahaa saaneille äideillä, mutta tässä tarkastelussa ei tullut esiin selkeitä riippuvuuksia.

Taulukossa 4 on esitetty viimesijaisten etuuskien tarpeen ja vähimmäismääräistä äitiys- ja vanhempainpäivärahaa saavan äidin tilannetta kuvaavien taustamuuttujien väliset yhteydet logistisina regressioina. Vähimmäismääräisen äitiys- tai vanhempainpäivärahan saajat jakau-

⁴ Tämä lukumäärä poikkeaa taulukossa 1 esitetystä vähimmäispäivärahan saajien lukumäärästä, koska ne tapaukset on jätetty pois, joilta puuttui lapsilisätieto – jonka perusteella lasten lukumäärä on määritetty. Oheista lukumäärää käytetään taulukossa 3 ja taulukon 4 malleissa.

Taulukko 4. Toimeentulotuen sekä toimeentulo- ja asumistuen päällekkäisyys vähimmäismäärästä vanhempainpäivärahaa saaneilla naisilla vuonna 2000 (vedonlyöntisuhteet, logistinen regressio).*

	Lkm	Toimeentulotuki			Toimeentulo- ja asumistuki		
		Malli I	Malli II	Malli III	Malli IV	Malli V	Malli VI
Ikä (vuotta)							
Alle 25	4 100	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
25–34	3 600	0,52	0,51	0,54	0,41	0,40	0,42
35+	4 600	0,52	0,46	0,51	0,34	0,31	0,34
Lasten lukumäärä							
1	4 300	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2–3	5 900	0,68	(1,02)	(0,94)	0,84	1,25	(1,11)
4+	2 000	0,70	(1,19)	(1,08)	2,77	4,32	3,91
Perhemuoto							
Kaksi huoltajaa	11 000	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Yksinhuoltaja	1 200	7,84	7,41	7,59	19,29	18,28	18,67
Asuinkunta							
Pääkaupunkiseutu	2 000	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Muut suuret kaupungit	3 700	(1,07)	(1,06)	(1,05)	0,82	0,82	0,81
Muut kunnat	6 600	0,73	0,73	0,74	0,43	0,43	0,44
Vanhempainraha- kausien kesto neljän vuoden aikana (kk)							
Alle 6	1 800		1,00			1,00	
6–12	4 400		0,85			(0,90)	
13–24	5 200		0,54			0,54	
25+	800		0,37			0,64	
Kotihoidon tuen kesto neljän vuoden aikana (kk)							
Alle 6	4 600			1,00			1,00
6–12	1 000			(0,83)			0,84
13–24	2 200			0,69			0,66
25+	4 500			0,57			0,65

* Suluissa olevat luvut eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

tuivat tutkimusajankohtana melko tasaisesti eri ikäryhmiin. Kolmannes oli alle 25-vuotiaita ja 38 prosenttia yli 35-vuotiaita. Toimeentulotukeen joutuivat turvautumaan ennen muuta nuoret äidit. Heillä toimeentulotuen tarvetta osoittava riskisuhde oli kaksinkertainen varttuneempiin verrattuna. Toimeentulotuen ja asumistuen samanaikaista esiintymistä kuvaava riskisuhde nousee vastaavasti kolminkertaiseksi nuorimmasta vanhimpaan ikäryhmään siirryttäessä. Kiinnostavaa on myös se, että riski ei olennaisesti muutu enää sen jälkeen, kun äiti täyttää 25 vuotta.

Riski joutua täydentämään vähimmäisetuutta viimesijaisella turvalla on erityisen suuri yksinhuoltajilla. Kuitenkin on huomattava, että tämä ryhmä on pieni (1 200 henkilöä) verrattuna kahden huoltajan talouksissa asuviin vähimmäisetuuden saajiin (11 000).

Vanhempainrahakausien ja kotihoidon tuen keston ottaminen mukaan malleihin muuttaa jonkin verran kuvaa lapsiluvun vaikutuksesta viimesijaisen turvan tarpeeseen vähimmäisäitiysrahan saajilla. Ensisijaisten perhe-etuksien kestoista on kuitenkin huomattava, että yli vuoden jatkunut äitiys- ja vanhempainraha osoittaa äidin synnyttäneen vii-

meksi kuluneiden neljän vuoden aikana vähintään kaksi kertaa. Kotihoidon tuen kesto puolestaan voidaan tarkastella tutkimusaineistossa vain vanhempain etuuksien kestosta riippumattomana, jolloin useampilapsisissa perheissä kotihoidon tuki on voinut kohdentua osittain samoille kuukausille kuin äitiyspäivärahatkin. Taulukon 4 mukaan riippuvuus lasten lukumäärän ja toimeentulotuen saamisen välillä häviää, kun ensisijaisten etuuksien (vähimmäisäitiysrahan ja kotihoidon tuen) kestot vuoron perään vakioidaan. Toimeentulotuen saamisen riski toisaalta kuitenkin pienenee sen mukaan, kuinka pitkään äiti on saanut perhe-etuuksia viimeisten neljän vuoden aikana. Näin taulukon 3 tulos lapsiluvun ja toimeentulotuen saamisen tarpeen negatiivisesta riippuvuudesta vähimmäisäitiysrahan saajilla pätee edelleen, mutta selittävien muuttujien voimakkaan korrelaation takia vaikutus näkyy vain kestomuuttujissa.

Kelan täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavat

Lopuksi tarkastelimme Kelan täyden työkyvyttömyyseläkkeen yhteyttä toimeentulotuen sekä toimeentulotuen ja asumistuen saamiseen. Analyysi koskee erikseen alle 55-vuotiaita (n = 40 593) ja 55 vuotta täyttäneitä (n = 12 676). Vanhin kymmenvuotisikäryhmä poikkeaa luonteeltaan nuoremmista mm. siitä syystä, että työkyvyttömyyseläke on tässä ikäryhmässä vain yksi mahdollinen väylä eläkkeelle muiden joukossa (esim. työttömyyseläkeputki).

Taulukko 5. Toimeentulotuen sekä toimeentulo- ja asumistuen päällekkäisyys Kelan täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajilla vuonna 2000 (vedonlyöntisuhteet, logistinen regressio).*

	Alle 55-vuotiaat			55–64-vuotiaat		
	Lukumäärä	Totu	Totu ja At	Lukumäärä	Totu	Totu ja At
Sukupuoli						
Mies	22 400	1,00	1,00	5 000	1,00	1,00
Nainen	18 200	1,08	(0,99)	7 600	(0,93)	0,68
Ikä (vuotta)						
Alle 35	12 800	1,00	1,00			
35–44	11 900	1,85	1,57			
45–54	15 900	1,80	1,31			
Perhemuoto						
Ei lapsia	39 100	1,00	1,00	12 600	1,00	1,00
Lapsia, kaksi huoltajaa	1 200	3,12	0,61	100	1,96	0,51
Yksinhuoltaja	300	5,40	5,40	10	5,68	9,17
Asuinkunta						
Pääkaupunkiseutu	5 300	1,00	1,00	1 100	1,00	1,00
Muut suuret kaupungit	10 800	0,58	1,09	2 600	0,55	(0,98)
Muut kunnat	24 500	0,37	0,64	8 900	0,26	0,59
Työmarkkinatuen kesto neljän vuoden aikana (kk)						
Alle 6	3 900	1,00	1,00	600	1,00	1,00
6–12	1 900	(1,07)	(0,93)	200	(1,40)	(0,93)
13–24	1 200	0,82	0,73	200	(1,30)	(0,81)
25–36	1 400	0,65	0,64	200	(0,69)	(0,85)
37+	32 200	0,31	0,87	11 500	0,64	(1,03)

Totu = toimeentulotuki

At = asumistuki

* Suluisissa olevat luvut eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Tutkimusajankohtana alle 55-vuotiaita täyden kansaneläkkeen saajia oli yhteensä 40 600 ja heistä enemmistö (55 prosenttia) oli miehiä. Nuoria, alle 35-vuotiaita täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli 12 800 eli 31,5 prosenttia. Lasten huoltajia oli tämän saajissa vähän ja he asuivat suuressa kaupungissa harvemmin kuin muiden etuuskien saajat. Toimeentulotuen saaminen oli jonkin verran riippuvaista sukupuolesta ja iästä siten, että tuen saajat olivat todennäköisemmin naisia kuin miehiä sekä nuoria kuin 35 vuotta täyttäneitä. Ikäriippuvuutta saattaa selittää ensisijaisen etuuden matala taso. Täysi työkyvyttömyyseläke riittää aluksi turvaamaan toimeentulon, mutta pitkällä aikavälillä saajien on turvauduttava toimeentulotukeen. Kyse voi olla myös sairausprofiilista. Nuorilla täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajilla on usein mielenterveysdiagnoosi, mikä saattaa vaikeuttaa toimeentulotuen hakemista.

Lasten huoltaminen kasvatti alle 55-vuotiailla täyden kansaneläkkeen saajilla odotetusti toimeentulotuen saamisen riskiä, mutta on kuitenkin muistettava, että ryhmä oli pieni. Toimeentulotuen tarve oli positiivisesti riippuvainen myös asuinkunnan kalleudesta. Riski joutua turvautumaan toimeentulotukeen oli suurin pääkaupunkiseudulla ja toiseksi suurin muissa suurissa kaupungeissa. Aiemmin todettu käänteinen riippuvuus toimeentulotuen esiintymisen ja eläkkeen keston välillä säilyy taulukon 5 logistisessa regressiossa myös sen jälkeen, kun muiden muuttajien vaikutus on vakioitu. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jää selityksen löytäminen tälle ilmiölle. (Ks. edellä kohta 4.2.)

Alle 55-vuotiaiden täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajien riski joutua turvautumaan sekä asumistukeen että toimeentulotukeen vaihtelee yleensä samansuuntaisesti kuin toimeentulotuen riski asumistuesta riippumatta. Erot eri muuttajien luokkien välillä ovat kuitenkin jonkin verran pienemmät. Poikkeuksena on lähinnä asumistuen ja toimeentulotuen samanaikaisen esiintymisen riski asuinalueen mukaan. Riski saada molempia viimesijaisia etuuksia samanaikaisesti täyden kansaneläkkeen lisäksi on suurempi muissa suurissa kaupungeissa kuin pääkaupunkiseudulla.

Yli 55-vuotiailla täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajilla tulokset ovat pitkälti samansuuntaisia kuin nuoremmallakin väestöllä. Erona on lähinnä se, että miesten riski saada täyden työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi myös asumistukea ja toimeentulotukea on huomattavasti suurempi kuin naisten.

5 KEHITYS TUTKIMUSAJANKOHDAN JÄLKEEN⁵

Tämän artikkelin kirjoittamisajankohtaan nähden aineisto kuvaa noin neljän vuoden ta-kaista tilannetta Suomen työikäisessä väestössä. Jotta voitaisiin arvioida tulosten edusta-vuutta nykytilanteen kannalta, on syytä lyhyesti kuvata, miten etuuksia koskeva lainsää-däntö ja etuuden saajien lukumäärät ovat muuttuneet tutkimusajankohdan jälkeen.

Etuuksien määräytymisperusteisiin on tehty tällä vuosikymmenellä asteittaisia paran-nuksia. Vuonna 2001 kansaneläkkeisiin tehtiin 2,6 prosentin tasokorotus ja eläkkeiden lapsikorotusten lakkauttamisesta luovuttiin. Vuoden 2002 alussa toteutetussa hallituksen ”köyhyyspaketissa” työmarkkinatuen lapsikorotukset nostettiin takaisin peruspäivära-han tasolle, asumistuen normivuokria korotettiin, tarveharkintainen sairauspäiväraha muutettiin vähimmäispäivärahaksi ja toimeentulotuen yhteensovitusta ansiotulojen kanssa lievennettiin. Toimeentulotuessa otettiin käyttöön ns. etuoikeutettu tulo, mikä paransi työtuloja saavien toimeentulotukitalouksien tilannetta jonkin verran (Hiilamo ym. 2004).

Nykyisen hallituksen aikana vähimmäisetuuksien kehittämistä on edelleen jatkettu. Vuoden 2004 alussa lievennettiin puolison tulojen vaikutusta työmarkkinatukeen. Vuonna 2005 korotetaan vähimmäismääräisiä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahoja sekä parannetaan ansiosidonnaisen äitiyspäivärahan määräytymistä siten, että aiempi oikeus ansioturvaan säilyy tilanteissa, joissa synnytysväli on alle kolme vuotta. Myös kotihoi-dontuen hoitoraha kasvaa. Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha nousee saman verran kuin vanhempainetuudetkin, mutta erona perhe-etuuksiin on edelleen vähimmäismääräi-sen sairauspäivärahan pitkä odotusaika (55 kalenteripäivää).

Vuoden 2005 lainmuutosten toteuduttua vähimmäisetuuksien keskinäiset suuruussuh-teet ovat merkittävästi erilaiset kuin vuosikymmenen alussa (taulukko 6). Reaalisesti eniten jälkeen jääneet etuudet eli sairaus- ja vanhempainvakuutuksen vähimmäispäivä-rahat nousevat eniten (40 prosenttia). Merkittävää on, että nämä vähimmäisetuudet ovat uudistuksen jälkeen samalla tasolla toimeentulotuen täysimääräisen perusosan kanssa. Kun vähimmäispäivärahoista puuttuu tarveharkinta, voidaan aiempaa kiistattomammin katsoa, että syyperusteisessa vähimmäisturvassa toteutuvat sosiaaliset perusoikeudet pe-rustuslain 19 §:n hengen mukaisesti. On kuitenkin otettava huomioon, että vähimmäis-päivärahat ovat veronalaista tuloa mutta toimeentulotuki verovapaata.

Lasten kotihoidon tuen hoitorahassa reaalista kasvua on noin 9 prosenttia, mutta saman-aikaisesti kotitalouden tuloista riippuva hoitolisä on pienentynyt reaaliarvoltaan vajaat 7 prosenttia. (Jatkossa tämän etuuden tasoa tarkistetaan vuosittain.) Täysi kansaneläke ja työttömän vähimmäisturva (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) ovat olleet muita syyperusteisia vähimmäisetuuksia korkeammalla tasolla, mutta vastaavasti niiden reaali-kasvu tällä vuosikymmenellä on ollut vähäisempää. Toimeentulotuen perusosa on kasvanut reaalisesti vähiten, vain runsaan prosentin. (Taulukko 6; ks. myös STM 2002a, 125).

Etuuksien tason muutokset näyttävät olevan yhdensuuntaisia hallitusohjelmassa sekä aiem-min mm. SOMERA-toimikunnan mietinnössä (STM 2002b) esitettyjen linjausten kans-

⁵ Vähimmäisetuuksien saajien sekä etuuksien reaaliarvon muutoksista vuosina 1990–2002 ks. STM 2002a, 124–131.

Taulukko 6. Eräiden vähimmäisetuuksien suuruus vuosien 2000 ja 2005 maaliskuussa sekä reaaliarvon muutos vuodesta 2000 vuoteen 2005, euroa/kk (yksinäinen henkilö, I kuntaryhmä).

	2000	2004	2005	Muutos, %	Reaali- muutos, %
Ensisijainen vähimmäisturva					
Kansaneläke ^a	446,54	496,38	505,21	13,1	5,5
Työttömän perusturva	441,18	497,94	500,34	13,4	5,8
Äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahan vähimmäismäärä	252,25	286,25	380,00	50,6	40,5
Sairauspäivärahan vähimmäismäärä ^b	252,25	286,25	380,00	50,6	40,5
Lasten kotihoidon tuki ^c					
– Hoitoraha	252,28	252,28	294,28	16,6	8,8
– Täysi hoitolisä	168,19	168,19	168,19	0,0	-6,7
Viimesijainen turva					
Toimeentulotuen perusosaa	348,32	377,15	378,54	8,7	1,4

^a Täydestä kansaneläkkeestä ei makseta veroa eläketulovähennyksen seurauksena, toimeentulotuki on veroton etuus, muut veronalaisia.

^b Ajanjaksolla 1.1.1996–31.3.2002 tulottomille ja vähätuloisille maksettiin tarveharkintaista päivärahaa sairauden jatkuttua yhtäjaksoisesti 60 kalenteripäivää. Huhtikuussa 2002 tarveharkintainen päiväraha muuttui vähimmäispäivärahaksi ja alkukarenssi lyheni pääsääntöisesti 55 päivään.

^c Kotihoidon tuki yhdestä lapsesta.

sa, joiden mukaan syyperusteista vähimmäisturvaa on vahvistettava siten, että riippuvuus viimesijaisesta turvasta merkittävästi vähenee. Tämän tutkimuksen aineistosta ei voida selvittää, missä määrin tämä tavoite on konkreettisesti saavutettu. Sen sijaan tarkastelemme taulukossa 7 lyhyesti eri vähimmäisetuuksien saajien muutoksia vuosina 2000–2003.

Vuosina 2000–2003 ensisijaisia vähimmäisetuuksia saavien henkilöiden määrä oli pysynyt ennallaan kansaneläkkeissä ja opintotuissa (taulukko 7). Kansaneläkkeissä aiemman vähenevän suuntauksen katkeamiseen on saattanut vaikuttaa pitkäaikaistyöttömien ja kuntien toimeentulokiasiakkaiden lisääntynyt työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen työhallinnon ja kuntien toteuttamien seulontojen perusteella. Useimpien vähimmäisetuuksien saajien määrä pieneni tarkastelujakson aikana. Suhteellisesti eniten pieneni vähimmäisäitiysrahaa saavien määrä (-34 prosenttia). Tämä on suurelta osin seurausta vuoden 2003 alussa voimaan tulleesta lainmuutoksesta, jonka mukaan työttömyysturvalta äitiysrahalle siirtyvien päiväraha jatkuu entisen suuruisena. Merkittävää on, että työmarkkinatuen saajien määrä on vuodesta 2000 pienentynyt varsin vähän. Vähennemistä on vain vajaat 4 prosenttia, kun tuen saajiin otetaan mukaan myös työnantajille maksettavat yhdistelmätuet sekä kotouttamistuet. Kotihoidon tuen saajat olivat kolmen vuoden aikana vähentyneet viidellä prosentilla, mistä noin puolet johtui ikäluokkien koon pienenemisestä. Myös viimesijaisen turvan käyttö oli vähentynyt. Yleistä asumistukea saaneiden kotitalouksien määrä oli vuoden 2003 lopussa vajaat 7 prosenttia pienempi kuin vuosituhannen vaihteessa. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä oli pienentynyt noin 4 prosentilla ja niihin kuuluvien henkilöiden määrä 7 prosentilla.

Taulukko 7. Ensi- ja viimesijaista vähimmäisturvaa saaneiden määrät vuosina 2000–2003.

	2000	2002	2003	2003/2000
Ensisijainen vähimmäisturva				
Varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet	51 065	50 642	51 056	0,0
Työttömien perusturva				
Saajat vuoden lopussa yhteensä	172 288	170 303	167 603	-2,7
Peruspäivärahat	16 534	19 055	21 972	32,9
Työmarkkinatuet	172 654	171 136	166 211	-3,7
Äitiyspäivärahat				
Alkaneet kaudet vuoden aikana	15 203	13 761	10 105	-33,5
– Osuus kaikista alkaneista kausista, %	27,4	26,1	18,2	-33,6
Sairauspäivärahat				
Saajat vuoden aikana	1 637	4 515	7 023	329,0
Kotihoidon tuet				
Perheitä vuoden lopussa	72 546	69 640	68 874	-5,1
Opintotuet (pl. aikuisopintotuet)	297 300	295 890	298 023	0,2
Viimesijainen turva				
Yleinen asumistuki				
Kotitaloudet vuoden lopussa	170 352	159 617	158 935	-6,7
Toimeentulotuki				
Saajat vuoden aikana				
Kotitaloudet	271 700	262 570	261 000	-3,9
Henkilöt	454 400	429 806	424 000	-6,7

Kaikista muista etuuksista poikkeaa vähimmäismääräinen sairauspäiväraha, jossa saajien määrä on yli kolminkertaistunut tarveharkintaista päivärahaa vuonna 2000 saaneisiin verrattuna. Vähimmäispäivärahaa saavien määrä on noussut huomattavasti ennakoitua suuremmaksi, kun pitkäaikaistyöttömiä on siirretty erilaisten seulontojen avulla eläkkeelle sairauspäivärahan kautta. Yllättävää on, että työttömyysturvan peruspäivärahan saajat ovat lisääntyneet merkittävästi vuosituhannen vaihteen jälkeen (32 prosenttia). Tämä merkitsee, että lisääntyvä määrä työssäoloehdon täyttäneistä työttömistä ei ole työttömyyskassan jäseniä. Yhtenä taustatekijänä tässä voisivat olla yleistyneet pätkätyöt, joiden takia sekä ansioturvan taso että ammatillinen identifiointuminen jäävät usein vähäisiksi.

Edellä kuvatut muutokset etuuksien tasossa ja saajien määrissä on pidettävä mielessä, kun tehdään johtopäätöksiä tämän tutkimuksen tulosten merkityksestä sosiaaliturvan kehittämistarpeiden kannalta. Yleisesti voidaan todeta, että kehitys on kääntynyt parempaan suuntaan, vaikkakin esim. pitkäaikaistyöttömien tilanteen muutokset ovat olleet melko pieniä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Pohjoismaisen mallin yhtenä kulmakivenä on ollut, että toimeentuloturva järjestetään universaalina, maassa asumiseen perustuvan vähimmäisturvan ja työntekoon perustuvan ansioturvan yhdistelmänä, ilman että turvan tarpeessa olevat joutuisivat merkittävässä määrin tai ainakaan pitkäaikaisesti turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen. Tutkimuksen tavoitteena oli ensinnäkin kuvata vähimmäismääraisten toimeentuloetuuksien käytön yleisyyttä työikäisessä väestössä sekä toiseksi selvittää etuuksien riittävyttä sen kannalta, missä määrin vähimmäisetuuksien saajat ovat joutuneet täydentämään etuuttaan viimesijaiseksi tarkoitetulla toimeentulotuella ja miten toimeentulotuen tarve liittyy asumistuen saamiseen.

Tutkimusaineistona oli Kelan maksamien vähimmäisetuuksien ja Stakesin toimeentulotukitietojen yhdistelyyn perustuva yksilötason tutkimustiedosto, joka kuvasi etuustilannetta vuoden 2000 marraskuun lopussa sekä etuuksien kertymistä vuosien 1997–2000 aikana. Aineisto kattoi koko työikäisen väestön.

Ensisijaista eli syyperusteista vähimmäisturvaa sai tutkimusajankohtana runsas 320 000 työikäistä suomalaista eli 9 prosenttia kaikista 16–64-vuotiaista. Heidän lisäksi 246 000 henkilöä sai opintotukea, joka myöskin on luonteeltaan yhteiskunnan järjestämää toimeentuloturvaa, vaikkakaan sitä ei lueta sosiaaliturvan osaksi. Yhteensä vähimmäisturvan ja opintoetuuksien saajat muodostivat 16 prosenttia työikäisistä. Vähimmäismääraisten sosiaalietuuksien saajista 43 prosenttia sai ensisijaisen etuutensa täydennykseksi asumistukea ja 25 prosenttia toimeentulotukea. Molempia viimesijaisia etuuksia sai 5 prosenttia ensisijaisten vähimmäisetuuksien saajista.

Ensisijaisten vähimmäisetuuksien saajat poikkesivat etuuslajeittain siinä, kuinka suuri osa etuuden saajista joutui täydentämään ensisijaista turvaa toimeentulotuella ja asumistuella ja mitkä tekijät olivat johtaneet viimesijaisen turvan tarpeeseen.

Työmarkkinatuki ja työttömyysturvan peruspäiväraha

Työmarkkinatukea sai tutkimusajankohtana 170 900 henkilöä eli 5 prosenttia työikäisistä. Tuen saajista 34 prosenttia sai myös toimeentulotukea ja 47 prosenttia asumistukea. Kolminkertaisen tulovähenteisyyden piiriin (työmarkkinatuki, asumistuki ja toimeentulotuki) kuului 27 prosenttia työmarkkinatuen saajista. Riippuvuus sekä toimeentulotuesta että asumistuesta oli sitä suurempi, mitä pidempään etuus oli kestänyt. Alle puoli vuotta työmarkkinatukea saaneista noin joka viides oli toimeentulotuen asiakas, mutta yli 3,5 vuotta työmarkkinatukea saaneista osuus oli 46 prosenttia. Erityisesti kasvoi niiden henkilöiden osuus, jotka saivat työmarkkinatuen täydennykseksi sekä toimeentulotukea että asumistukea. Keskeinen ongelma työmarkkinatuessa on siis etuuden riittämättömyys turvaamaan jokapäiväistä selviytymistä sekä oman ja perheen elämän hallintaa työttömyyden pitkäaikaistumessa. Etuuden pitkäaikaistumisen lisäksi toimeentulotuen tarvetta selittivät ennen kaikkea lasten huoltaminen, miessukupuoli sekä asuminen pääkaupunkiseudulla tai muissa suurissa kaupungeissa. Nuorilla alle 25-vuotiailla työmarkkinatuen saajilla tulokset poikkesivat vanhemmista ikäryhmistä lähinnä siinä, että naisilla esiintyi viimesijaisen turvan tarvetta enemmän kuin miehillä. Tutkimusajankohdan jälkeen tehdyt lainmuutokset ovat todennäköisesti jonkin verran pienentäneet työmarkki-

natuen saajien tarvetta turvautua viimesijaisiin etuuksiin, mutta kokonaiskuva lienee suurelta osin sama.

Työttömyysturvan peruspäivärahan saajia oli tutkimusajankohtana vajaat 15 000 ja heistä huomattavasti pienempi osuus (20 prosenttia) kuin työmarkkinatuen saajista oli toimeentulotuen saajia. Myös asumistuen saaminen oli harvinaisempaa (29 prosenttia). Tutkimusajankohdan jälkeen peruspäivärahalla olevien määrä on selvästi lisääntynyt (33 prosenttia). Olisikin syytä selvittää, onko esim. pätkätöiden yleistymisen vähentänyt nuorten ja muiden epävakaaalla työllä olevien motivaatiota liittyä työttömyyskassan jäseneksi ja samalla mahdollisesti muutenkin murentanut varsinkin nuorten työmarkkinoille orientoitumista.

Vähimmäismääräiset perhe-etuudet

Tutkimus antoi merkittävää lisävalaistusta vähimmäismääräisten perhe-etuuksien saajien toimeentulotuen ja asumistuen tarpeeseen. Viimesijaisen turvan tarve oli selvästi erilaisista vähimmäisäitiysrahan saajilla verrattuna kotihoidon tuen saajiin.

Tutkimusajankohtana vähimmäismääräistä äitiys- tai vanhempainpäivärahaa sai yhteensä 13 400 naista. Heistä 20 prosenttia sai toimeentulotukea ja 38 prosenttia asumistukea. Toimeentulotukeen joutuivat turvautumaan ennen kaikkea ensimmäisen lapsensa synnyttäneet naiset sekä nuorista äideistä myös useamman kuin yhden lapsen synnyttäneet. Yli 25-vuotiailla toisen tai kolmannen lapsensa saaneilla toimeentulotukea esiintyi selvästi harvemmin. Tulos vahvistaa käsityksiä siitä, että toimeentulo-ongelmat ja epävarmuus toimeentulon järjestymisestä voivat olla merkittävä este ensisynnyttäjien iän mataltamiselle ja ylipäänsä perheen perustamisvaiheen aientamiselle.

Yhdestä lapsesta maksettava kotihoidon tuki oli tutkimusajankohtana samansuuruinen kuin vähimmäisäitiysraha, mutta toimeentulotuen tarpeen kannalta kotihoidon tuen saajat poikkesivat huomattavasti vähimmäismääräisen äitiysrahan saajista. Kotihoidon tukea sai vajaat 60 000 äitiä tai isää. Heistä vain 8,5 prosenttia oli toimeentulotuen asiakkaita ja 21 prosenttia sai asumistukea. Osuudet pysyivät jokseenkin vakiona myös etuuden keston pidentyessä. Poikkeuksena oli vain asumistuen saajien osuuden selvä kasvu kaikkein pisimpään kotihoidon tukea saaneiden ryhmässä. Tämä vahvistaa aiemmista tutkimuksista saatuja käsityksiä, joiden mukaan kotihoidon tuki on yleensä vapaaehtoinen valinta. Toisaalta tutkimuksessa ei voitu selvittää, missä määrin kotihoidon tuki on toiminut vaihtoehtona työttömyydelle (Lammi-Taskula 2004). Tukeen liittyvät kannustinongelmat voivatkin olla piileviä ja monimutkaisempia kuin esimerkiksi korvaustasojen ja kynnyspalkkojen perusteella voidaan päätellä.

Tutkimusajankohdan jälkeen toteutetut sekä vuonna 2005 voimaan tulevat uusimmat lainmuutokset muuttavat vähimmäismääräisiä perhe-etuuksia saavien tilannetta selvästi suotuisammaksi kuin tämän tutkimuksen tulokset osoittivat. Vähimmäispäivärahan saajien osuus kaikista äideistä on jo pienentynyt huomattavasti (26 prosentista 18 prosenttiin alkaneista kausista) vuonna 2003 voimaan tulleen lainmuutoksen seurauksena. Muutoksella taattiin etuuden jatkuminen työttömyysturvan suuruisena, kun äitiysraha alkaa työttömyyden aikana. Vähimmäisetuutta saavien osuuden voidaan olettaa edelleen pienenevän, kun vuoden 2005 lokakuusta alkaen oikeus ansiosidonnaiseen äitiyspäivä-

rahaan säilyy, mikäli uusi lapsi syntyy kolmen vuoden kuluessa edellisestä synnytyksestä. Toisaalta vähimmäisäitiysrahan nostaminen toimeentulotuen perusosaa vastaavalle tasolle vuoden 2005 alussa ilmeisesti vähentää vähimmäisetuutta saavien tarvetta turvautua toimeentulotukeen ja siten ehkäisee jo ennakolta köyhyyskierteen syntymistä. Toimenpiteet palvelevat selvästi myös perhepoliittista tavoitetta luoda mahdollisuuksia ensimmäisen lapsen hankkimiselle nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

Sairausperusteiset vähimmäisetuudet

Sairausperusteisista vähimmäisetuuksista tutkimuksessa tarkasteltiin lähemmin kansaneläkelain mukaista täyttä työkyvyttömyyseläkettä sekä ns. edeltävän etuuden perusteella määrättyä sairauspäivärahaa. Näistä viimeksi mainitussa toimeentulotuen ja asumistuen esiintyminen vastasi pitkälti työmarkkinatuesta saatua kuvaa, mikä viittaa siihen, että sairauspäivärahalle on usein siirrytty nimenomaan työmarkkinatuelta.

Kansaneläkelain mukaisen täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli tutkimusajankohdalla runsaat 50 000. Täyden Kela-eläkkeen saajilla viimesijaisen toimeentulotuen tarve oli pienempi kuin muissa vähimmäisetuuksissa kotihoidon tukea lukuun ottamatta. Kuitenkin toimeentulotuen esiintymistiheys (11 prosenttia) oli odotettua suurempi ottaen huomioon, että etuus on käytännössä verovapaa ja ylittää selvästi toimeentulotukinormin tason. Asumistukea täyden kansaneläkkeen saajilla esiintyi enemmän kuin minkään muun vähimmäisetuuden saajilla (62 prosenttia). Täyden kansaneläkkeen saajat poikkesivat muiden etuuksien saajista myös siinä, että toimeentulotuen saajien osuus pieneni etuuden keston pidentyessä. Syyksi oletettiin, että uudet eläkkeensaajat ovat ominaisuuksiltaan erilaisia aiempina vuosina eläkkeelle siirtyneisiin verrattuna (esim. pitkäaikaisesti syrjäytyneet, hyvin löyhästi työmarkkinoille osallistuneet työttömät) ja näin uusimmissa eläkkeissä olisi toimeentulotuen asiakkaita enemmän kuin aiempina vuosina eläkkeelle siirtyneissä.

Tutkimusajankohdan jälkeen sairauspäivärahan antamaa vähimmäisturvaa on muutettu siten, että vuosina 1996–2001 voimassa olleen tarveharkintaisen päivärahan tilalle on tullut vuoden 2002 huhtikuusta alkaen vähimmäispäiväraha, johon ovat 55 päivän odotusajan jälkeen oikeutettuja kaikki tulottomat henkilöt siitä riippumatta, täyttävätkö he ns. työedellytykset. Vähimmäispäivärahan saajia oli vuonna 2003 yli nelinkertainen määrä vuoden 2000 tarveharkintaisen päivärahan saajiin verrattuna. Heistä valtaosa oli pitkäaikaistyöttömiin kohdennettujen toimenpiteiden seurauksena eläkkeelle hakeutumassa olevia ihmisiä. Uuden vähimmäispäivärahan saajista huomattava osa lienee myös toimeentulotuen ja asumistuen saajia.

Lopuksi

Kaikissa ensisijaisia vähimmäisetuuksia saavien ryhmissä valtaosa toimeentulotuen saajista oli myös asumistuen saajia. Ts. toimeentulotuen tarpeen synnytti todennäköisesti se, että asumistuki ei riittänyt kattamaan asumiskustannuksia. Asumistuen ja muiden etuuksien yhteensovittamisen ongelmia ei tässä tutkimuksessa käsitelty etuustekniseltä kannalta. Kuitenkin on huomattava, että asumistuen ja toimeentulotuen saamisen välinen yhteys ei mitenkään jäännöksettömästi selitä etuuksien tarpeen kasvua ensisijaisen

etuuden keston pidentyessä. Määräytymisperusteiden välillä olevat etuustekniset yhteydet eivät varsinaisesti selitä tarpeen kasvua, koska sekä asumistuen että toimeentulotuen saajien osuus yleensä kasvoi ensisijaisen etuuden keston pidentyessä.

Tutkimus nosti selkeästi esiin vähimmäisturvan puutteellisuudet niillä väestöryhmillä, joiden asema sekä sosiaaliturvassa että työmarkkinoilla on tunnetusti heikko (vrt. Hytti 2004). Ongelmia oli erityisesti pitkään työttömänä olleiden keski-ikäisten, perheen perustamisvaiheessa olevien nuorten naisten sekä sairauden tai vamman takia työuraa vaille jääneiden henkilöiden toimeentuloturvassa. Näiden ryhmien toimeentulon parantaminen sekä mahdollisuuksien luominen heidän tasavertaiselle yhteiskunnalliselle osallisuudelleen on välttämätöntä paitsi kyseisten ryhmien oman hyvinvoinnin takia myös meneillään olevan väestökehityksen aiheuttamien haasteiden takia.

Heikoimmassa asemassa olevien ihmisten toimeentuloturvan järjestämiseksi tarvitaan epäilemättä yhä yksilöllisempiä palveluja ja entistä tehokkaampia aktivointitoimia ongelmien ratkaisemiseksi. Sen sijaan yhteiskunnan rakenteellisten ongelmien yksilöllistäminen tarveharkintaa lisäämällä ei tätä tavoitetta palvele. Tarveharkintaan väistämättä liittyvä byrokraattinen kontrolli, leimautuminen sekä moninkertainen tuloharkinta pikemminkin lannistavat kuin kannustavat ihmisiä, kun he pyrkivät hallitsemaan yhteiskunnallisista muutoksista tai oman elämänsä murrosvaiheista johtuvia riskitilanteita. Tältä kannalta toimeentuloturvan uudistukset ovat 2000-luvulla olleet oikean suuntaisia. Vähimmäisturvaa on syytä kehittää edelleen sosiaalisia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia samanaikaisesti vahvistaen. Näin myös parhaiten vältetään etuuksien käytön pitkäaikaistumista ja koko yhteiskunnalle ajan myötä kalliiksi tulevaa syrjäytymistä.

KIRJALLISUUS

Ala-Kauhaluoma M, Keskitalo E, Lindqvist T, Parpo A. Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta – lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 141, 2004.

Eardley T, Bradshaw J, Ditch J, Whiteford P. Social assistance in OECD countries. Volume I. Synthesis Reports. DSS Report No. 46, OECD. York: Social Policy Research Unit: University of York, 1996.

European Commission. Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects. Employment and Social Affairs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

Eurostat. Poverty and social exclusion in the EU. Statistics in focus. Luxembourg: Eurostat, Population and social conditions 16, 2004

Forslund A, Fröberg D, Lindqvist L. The Swedish activity guarantee. IFAU – Institute for labour market policy evaluation, Report 2004:4. Saatavissa: <www.ifau.se>.

Gough I, Bradshaw J, Ditch J, Eardley T, Whiteford P. Social assistance in OECD countries. *J Eur Soc Policy* 1997; 7 (1): 17–43.

Haapola I. Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79, 2004.

Hanesch W. The debate on reforms of social assistance in Western Europe. Julkaisussa: Linking welfare and work. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1999: 71–85.

HE309/1993 vp Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hiilamo H. Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2003a; 99: 294–311.

Hiilamo H. Työ kannustaa enemmän kuin laskelmat osoittavat. *Yhteiskuntapolitiikka* 2003b; 68: 83–89.

Hiilamo H. The rise and fall of Nordic family policy? Historical development and changes during the 1990s in Sweden and Finland. Helsinki: Stakes, Research report 125, 2002.

Hiilamo H, Karjalainen J, Kautto M, Parpo A . Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004.

Hvinden B, Heikkilä M, Kankare I. Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. Julkaisussa: Kautto M, Fritzell J, Kvist J, Uusitalo H, toim. Nordic welfare states in the European context. London: Routledge, 2001: 165–197.

Hytti H. Työkyvyttömyyseläkkeen karenssi vaatii korjausta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2000; 65: 332–339.

Hytti H. Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. *Yhteiskuntapolitiikka* 2003; 68: 353–368.

- Hytti H. Suomalainen työssäolo ja toimeentuloturva pohjoismaisessa vertailussa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32, Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4, 2004: 111–169.
- Hytti H, Paananen A. Foreign citizens in Finland as recipients of social security benefits. Yearbook of Population Research in Finland 39. Helsinki: The Population Research Institute, 2003: 73– 90.
- Hytti H, Ylönen V. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys 1/2. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen tilastokatsaus T2:27, 2001.
- Hämäläinen U. Nuorten tulojen ja toimeentulon palapeli. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 92, 2004.
- Korpi W, Palme J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *Am Sociol Rev* 1998; 63: 661–687.
- Kuivalainen S. A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries. Helsinki: Stakes, Research report 146, 2004.
- Laine V, Uusitalo R. Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan.. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 74, 2001.
- Lamminpää K, Mattila P. Toimeentulotuki 2002. Tilastoraportti. Helsinki: Stakes, 2003.
- Lammi-Taskula J. Äidit työmarkkinoilla – kahden kerroksen väkeä? *Yhteiskuntapolitiikka* 2004; 69: 202–206.
- Missoc. Social protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1 January 2003. Luxembourg: European Commission, Employment and social affairs, 2003.
- Mäntysaari M. Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeiden sääntely sosiaalitoimistossa. Tampere: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja, 1991.
- NOSOSKO. Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2002. København: Socialstatistisk Komité nr. 23:04, 2004.
- Rothstein B. "The universal welfare state as a social dilemma". *Rationality and Society* 2001; 13 (2): 213–233.
- Saarela J. How unemployment duration affects social assistance receipt: evidence from Finland. *Int J Soc Welfare* 2004; 13: 223–232.
- Sainsbury D, Morissens A. Poverty in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits. *J Eur Soc Policy* 2002; 12: 307–327.
- STM. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 21, 2002a.
- STM. SOMERA-toimikunnan mietintö. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Komiteamietintö 4, 2002b.
- Takala P. Lastenhoito ja sen julkinen tuki. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 110, 2000.

VNK. Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 27, 2004.

Ympäristöministeriö. Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta. Helsinki: Ympäristöministeriön moniste 2001:86.