

# **LIIAN KORKEA, SOPIVA VAI LIIAN MATALA?**

**Suomalaisten näkemykset toimeentulotuen tasosta  
vuosien 1995 ja 2015 välillä**

Pro gradu -tutkielma

Tanja Grönroos

Kesäkuu 2017

Turun yliopisto

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Sosiaalitieteiden laitos

Sosiaalipolitiikka

TANJA GRÖNROOS: Liian korkea, sopiva vai liian matala? Suomalaisten näkemykset toimeentulotuen tasosta vuosien 1995 ja 2015 välillä

Pro gradu -tutkielma, s. 66, 3 liites.

Sosiaalipolitiikka

Kesäkuu 2017

Turun yliopiston laaturjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

---

Tutkielmassa selvitetään kansalaisten suhtautumista toimeentulotuen tasoon vuosien 1995 ja 2015 välillä. Suomessa on viime vuosina toistuvasti esitetty, että huono-osaisista ei enää välitetä. Kansalaiset eivät joidenkin tutkijoiden mukaan halua enää rahoittaa heikompiensa etuuksia ja palveluita yhtä paljon kuin ennen, sillä sosiaalinen etäisyys sekä solidaarisuusvaje ovat lisääntyneet. Tässä tutkielmassa tarkastellaan, että saavatko väitteet kansalaisten välisen solidaarisuuden heikkenemisestä tukea. Sitä selvitetään kysymällä vastaajilta, että onko toimeentulotuen taso riittävä ja kuinka suuri sen tulisi olla.

Useissa empiirisissä tutkimuksissa on havaittu, että kansalaiset edelleen kannattavat hyvinvointivaltiota ja haluavat ylläpitää sekä rahoittaa sitä veroja maksamalla. Näiden tutkimusten ongelmana kuitenkin on, että niissä ei ole tarkasteltu kansalaisten välistä solidaarisuutta tarpeeksi konkreettisella tavalla. Tämän tutkielman idea onkin siinä, että kansalaisten suhtautumista heikossa asemassa oleviin tarkastellaan viimesijaisen taloudellisen turvan tason pohjalta.

Tutkielman empiirisenä aineistona käytetään Turun yliopiston sosiaalipolitiikan oppiaineessa kerättyä postikyselyaineistoa nimeltään väestöryhmien väliset hyvinvointierot ja hyvinvointiongelmien paikantuminen. Tutkimusmenetelminä käytetään suoria jakaumia, ristiintaulukointia ja ordinaalista regressioanalyysiä.

Tulokset osoittavat, että suurin osa suomalaisista mieltää toimeentulotuen tason liian matalaksi ja haluaa rahoittaa sitä nykyistä enemmän. Kansalaisten näkemyksissä on kuitenkin hieman eroja väestöryhmien välillä, sillä vanhemmat, alhaisesti koulutetut, työttömät ja toimeentulotuen asiakkaat kannattavat korkeampaa tuen tasoa, kun taas miehet, nuoremmat, kaikista pienituloisimmat ja yrittäjät sekä maanviljelijät suhtautuvat siihen hieman kielteisemmin. Päätulos on, että suomalaiset ovat solidaarisia toimeentulotuen asiakkaita kohtaan, eivätkä väitteet sosiaalisen etäisyyden ja solidaarisuusvajeen lisääntymisestä saa ainakaan tältä osin tukea.

Näyttää siltä, että suomalaisista suuri enemmistö ymmärtää huono-osaisien asemaa ja tilannetta sekä haluaa auttaa heitä. Saattaa kuitenkin olla, että taloudellisen ja poliittisen eliitin sekä muun väestön välillä on eräänlainen kuilu. Suomalaiset mieltävät riittävän toimeentulotuen tason selvästi korkeammaksi kuin mitä sen poliittis-hallinnollisesti määriteltä taso on. Kansalaisten huoli tuen riittävydestä ei ole kuitenkaan näkynyt poliittisessa päätöksenteossa. Tämä voi tarkoittaa sitä, että pieni eliitti ei ymmärrä tai välitä huono-osaisista.

Asiasanat: toimeentulotuki, sosiaalinen etäisyys, solidaarisuusvaje, kansalaismielipide

## Sisällys

1	JOHDANTO .....	1
2	TOIMEENTULOTUKI SUOMESSA.....	8
2.1	Suhtautuminen huono-osaisiin auttamisen varhaisessa vaiheessa .....	8
2.2	Heikompiosaisia koskeva keskustelu viime vuosikymmeninä .....	10
2.3	Toimeentulotuki ensisijaisen perusturvan täydentäjä .....	15
2.4	Toimeentulotuen riittävä taso toissijainen tavoite.....	19
3	KANSALAISTEN MIELIPITEIDEN TAUSTATEKIJÄT.....	24
3.1	Mielipiteitä selittävät mikrotason tekijät.....	24
3.2	Mielipiteitä selittävät makrotason tekijät .....	29
4	TUTKIMUSASETELMA .....	32
5	TOIMEENTULOTUEN TASOA KOSKEVAT NÄKEMYKSET .....	37
5.1	Kansalaiset kannattavat korkeampaa tuen tasoa .....	37
5.2	Väestöryhmien väliset näkemyserot vähäiset .....	40
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	48
	KIRJALLISUUS .....	52
	LIITTEET .....	67

## **Kuviot**

Kuvio 1. Toimeentulotuen saajat ja menot vuosina 1990–2015 .....	17
Kuvio 2. Mielenpitoet toimeentulotuen tasosta vuosina 1995–2015, %.....	38
Kuvio 3. Mielenpitoet toimeentulotuen riittävstä määrästä yksin asuvalle (keskiarvo ja mediaani), toimeentulotuen perusosa ja väestön käytettävissä oleva mediaanitulo vuosina 1995–2015, vuoden 2015 rahassa.....	39

## **Taulukot**

Taulukko 1. Aineiston otoskoko, vastaajien lukumäärä ja vastausprosentti vuosina 1995–2015 .....	33
Taulukko 2. Selittävien muuttujien vaikutukset mielenpitoisiin toimeentulotuen tasosta vuosina 1995–2015. Ordinaalinen regressioanalyysi.....	42
Taulukko 3. Selittävien muuttujien vaikutukset mielenpitoisiin toimeentulotuen vähimmäismäärän tasosta vuosina 1995–2015. Ordinaalinen regressioanalyysi .....	47

## 1 JOHDANTO

Suomessa enemmistöllä on aiempaa korkeampi elintaso, keskimääräinen elinikä on pidentynyt ja ihmiset ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä elämäänsä (Tilastokeskus 2015ab; Vaarama, Mukkila & Hannikainen-Ingman 2014). Kaikilla ei kuitenkaan mene yhtä hyvin, ja eriarvoisuus on lisääntynyt suomalaisten välillä. Tuloerot kasvoivat räjähdysmäisesti 1990-luvun laman jälkeen, mikä johtui pääasiassa sosiaaliturvan heikentämisestä, palvelujen karsimisesta ja verotuksen muuttamisesta hyvätuloisia sekä pääomatuloja saavia suosivaksi (Ervasti 2017, 1). Sittemmin tuloerojen kasvu on hidastunut ja välillä taloudellinen epätasa-arvo on jopa lievästi kaventunut. Kuitenkin eriarvoisuus on jättänyt pysyvän jäljen. Tuloerot ovat nyt samalla tasolla kuin ne olivat hyvinvointivaltion kehittämisen alkuaikoina 1970-luvulla. (Tilastokeskus 2015c.)

Samalla pienituloisten määrä on jäänyt pysyvästi korkealle tasolle, vaikkakin suhteellinen köyhyys on vähentynyt hieman vuodesta 2008 lähtien (Vaalavuo & Moisio 2014). Kuitenkin 1990-luvun tilanteeseen nähden pitkäaikaisesti pienituloisissa kotitalouksissa asuvien henkilöiden määrä on yli kaksinkertaistunut, köyhyysjaksot ovat pitkittyneet ja lapsiköyhyys on liki kolminkertaistunut (Tilastokeskus 2015c; Karvonen & Salmi 2016, 13). Myös toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö on lisääntynyt huomattavasti, mikä heijastaa köyhyyden ja huono-osaisuuden kehitystä sekä koko toimeentuloturvajärjestelmän toimimattomuutta (Kauppinen, Moisio & Mukkila 2013, 37–39). Osa kansalaisista on syrjäytynyt tavanomaisen arkielämän edellytyksistä ainakin taloudellisessa mielessä.

Hallituksen tekemät päätökset eivät kuitenkaan viittaa siihen, että tilanne olisi lähiaikoina paranemassa. Edeltävinä vuosina on tehty joitain myönteisiä uudistuksia toimeentuloturvajärjestelmään, sillä esimerkiksi vuonna 2011 tuli voimaan vähimmäiseläkkeen turvaava takuueläke, vuonna 2012 toimeentulotuen perusosan tasoa korotettiin ja vuonna 2013 työmarkkinatuesta poistui puolison tulojen vaikutus. Osa uudistuksista on kuitenkin ollut vaikutuksiltaan melko vähäisiä. Samalla sosiaaliturvaan on tehty lukuisia huomattavia leikkauksia, jotka kohdistuvat erityisesti niihin ryhmiin, jotka käyttävät eniten etuuksia ja palveluita. Vuonna 2017 työttömyyspäivärahan kesto lyheni, asumistuen ehdot kiristyivät ja korkeakouluopiskelijoiden opintoraha pieneni, tukikuukausien määrä väheni sekä lainanosuus kasvoi (HS 17.1.2017). Leikkauksien myötä hyvinvointivaltion tuloeroja ta-

saava vaikutus on heikentynyt. Tähän on vaikuttanut etenkin se, että perus- ja vähimmäis-turvan taso on jäänyt jälkeen yleisestä ansiokehityksestä (Honkanen & Tervola 2014, 315). Esimerkiksi toimeentulotuen perusosa on lähes samalla tasolla kuin kaksikymmentä vuotta sitten (ks. lisää Kuivalainen 2013, 24).

Toimeentulotuki on viimesijainen ja tarveharkintainen taloudellinen etuus, jonka tehtävänä on taata kansalaisille ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo (STM 2013, 10). Se kohdentuu taloudellisesti heikoimmassa tilanteessa oleville henkilöille ja siten sen köyhyyttä vähentävä vaikutus on useimmiten suurempi kuin muiden sosiaaliturvaetuksien (Kuivalainen & Sallila 2013, 59). Kuitenkin useissa tutkimuksissa on osoitettu, että toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt huomattavasti. Kangas ja Ritakallio (2008, 21) ovat esittäneet, että vuonna 1995 vain noin 30 prosenttia toimeentulotukiasiakkaista jäi tuloihin perustuvan köyhyysrajan<sup>1</sup> alapuolelle, kun taas 2000-luvun alussa jo lähes 90 prosenttia tuen varassa olevista luokitui tuloköyhiksi. Myös useissa viimeaikaisissa tutkimuksissa on havaittu, että toimeentulotuen varassa olevien köyhyys on lisääntynyt merkittävästi parinkymmenen viime vuoden aikana (ks. esim. Kuivalainen & Sallila 2013, 63; Kuivalainen & Nelson 2012, 81–83).

Samaten sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitea) työskentelyssä keskeinen asia oli toimeentulotuen ja muiden perusturvaetuksien tason jääminen jälkeen suomalaisten ansiotason kehityksestä. Siitä huolimatta, että toimeentulotuki oli kehittynyt kaikista tarkasteltavista etuuksista heikoiten suhteessa reaaliansioihin vuosien 1990 ja 2009 välillä, ei komitea ehdottanut tasokorotuksia viimesijaiseen taloudelliseen tukeen. Sen sijaan huoli painottui raportissa lähinnä sosiaaliturvaetuksien kannustavuuteen. Komitean antamat uudistusehdotukset liittyivät pääasiassa työttömien aktivointiin ja tulo- sekä byrokraatialoukkujen välttämiseen. (STM 2009.) Tämä komitean linja liittyi laajemmin sosiaalipoliittisessa keskustelussa tapahtuneeseen käänteeseen.

Suomessa on siirrytty tasa-arvoistavasta politiikasta kannustavuuden suuntaan, mikä voidaan käsittää eräänlaiseksi mentaalisen mallin muutokseksi (Julkunen 2001, 163, 171–

---

<sup>1</sup> Köyhyysraja määritellään suhteessa väestön keskimääräisiin tuloihin ja se ilmoitetaan tavallisesti tiettyinä prosentuaalisena osuutena mediaanituloista. Osuus on yleensä 40, 50 tai 60 prosenttia. (Kangas & Ritakallio 2008, 10). Tässä käytettiin rajana 50 prosenttia mediaanituloista.

180). Tärkeintä sosiaaliturvaa koskevissa uudistuksissa on ollut kannustinloukkujen löytäminen, niiden poistaminen ja työttömien aktivointi (Julkunen 2013, 34, 37). Esimerkiksi vuodesta 1996 lähtien toimeentulotuen perusosaa on ollut mahdollista alentaa 20 prosenttia, jos asiakas kieltäytyy tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä (Karjalainen, Kuivalainen, Hannikainen-Ingman & Mukkila 2013, 201). Nykyään kannustavuusajattelu on vakiintunut osaksi sosiaalietuuksista käytävää keskustelua. Tuoreimpia esimerkkejä tästä on osallistumistulo, jota muutamat tutkijat ovat ehdottaneet ratkaisuksi pitkäaikaistyöttömyyteen (ks. lisää Hiilamo ym. 2017). Kyseessä olisi radikaali muutos vaikeasti työllistyvien tukeen, sillä sen myötä nykyinen työmarkkinatuki muuttuisi velvoittavaksi osallistumistuloksi. Mikäli työtön kieltäytyisi toimista, se alenisi toimeentulotuen perusosan tasolle. Tämän esityksen läpimeneminen merkitsisi entistä voimakkaampaa muutosta sosiaalipoliittisessa ajattelussa.

Kannustavuusajattelun taustaideologia on muodostunut useista eri tekijöistä, joista yksi on tapa, jolla yhteiskunnan marginaaliryhmistä keskustellaan. Levitas (2005) on erotellut toisistaan kolme sosiaalisen syrjäytymisen diskurssia, jotka ovat uudelleenjako-, palkkatyö- ja moraalidiskurssi. *Uudelleenjakodiskurssissa* tavoitellaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Sen mukaan syrjäytyneiltä puuttuu rahaa eli toisin sanoen kysymys on tulojen uudelleenjaosta. *Palkkatyödiskurssissa* sen sijaan koetaan, että sosiaalinen yhtenäisyys ja täysi kansalaisuus saavutetaan lähinnä palkkatyön sekä siihen liitettyjen sosiaalisten oikeuksien avulla. Syrjäytyneet ovat vailla kunnollista palkkatyötä, joten politiikassa tulee tavoitella täystyöllisyyttä. Puolestaan *moraalidiskurssin* mukaan syrjäytyneiltä puuttuu moraalit, yrittäminen ja oma vastuu, joten heitä tulee velvoittaa työhön sekä itsensä elättämiseen (mt., 9–27.)

Suomalaisessa syrjäytymistä koskevassa keskustelussa on näiden kolmen ulottuvuuden painotus vaihdellut eri aikoina. Keskustelua heijasti 1990-luvun alkupuolella uudelleenjakodiskurssi, sillä tuolloin ajateltiin, että syrjäytyminen johtuu taloudellisista puutteista ja se voidaan ratkaista ensisijaista sosiaaliturvaa parantamalla. Kuitenkin vuosikymmenen puolivälin jälkeen keskustelussa alettiin painottaa myös palkkatyötä osallisuuden väylänä. Tähän vaikutti erityisesti huoli pitkäaikaistyöttömyydestä ja sen seurauksista. (Ervasti 2017, 3–4.) Syrjäytymiskeskustelussa on korostettu lisäksi yhä enemmän syrjäytyneiden oletettuja luonteenpiirteitä, joita ovat muun muassa passiivisuus, poikkeavuus

ja avuttomuus (Julkunen 2001, 163–204). Toisin sanoen moraalinen diskurssi on lisääntynyt. Tästä hyvänä esimerkkinä on, että 1990-luvulla yksi suurimmista kiistakysymyksistä liittyi siihen, onko toimeentulotuen taso liian matala vai liian korkea. Huoli viimesijaisen tuen riittävästä tasosta jäi kuitenkin nopeasti taka-alalle, sillä politiikan painopiste siirtyi työnteon kannustinongelmiin ja liian korkeaksi katsottuun toimeentulotuen tasoon. (Forma ym. 1999, 28; Julkunen 2001, 186.) Vähintään implisiittisesti siis esitettiin (ks. esim. Viren 1994), että vähimmäisturvan taso on pikemmin liian korkea kuin liian matala, koska se aiheuttaa väärää kannustinvaikutuksia.

Syrjäytymisdiskurssia on mahdollista käyttää poliittisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi Béland (2007, 125) on korostanut, että ideologinen kehystäminen on keskeinen osa poliittista kamppailua. Toisin sanoen järjestelmään tehtävät uudistukset vaativat oikeaa ajoitusta ja uudistusten myymistä päättäjille, intressiryhmille sekä kansalaisille. Mikäli muutokset saadaan kuulostamaan välttämättömiltä ja tarkoituksenmukaisilta, voivat ihmiset olla myöntyväisempiä leikkauksiin. On esitetty, että vähäisetkin muutokset siinä, miten asiat kehystetään, vaikuttavat kansalaisten mielipiteiden muotoutumiseen (Kangas, Niemelä & Varjonen 2014, 85). Esimerkiksi moraalinen keskustelu syrjäytyneistä on muodostanut tarpeen vastikkeellisen sosiaaliturvan kehittämiseksi ja siirtymiselle kohti aktivoivaa sosiaalipolitiikkaa (Daguerre 2004; Dwyer 2004).

Diskurssimuutos saattaa vaikuttaa myös toimeentulotukea koskeviin uudistuksiin, sillä mikäli toimeentulotuen asiakkaat mielletään laiskoiksi lurjuksiksi, joita täytyy patistaa työntekoon, voi etuuden tason korottamatta jättäminen tai jopa sen madaltaminen ja aktiivisten piirteiden lisääminen olla oikeutetumpaa. Toimeentulotukea koskevissa uudistuksissa onkin painotettu entistä enemmän työn kannustavuutta ja kansalaisten aktivointia (ks. lisää Kuivalainen 2013, 21–23). Viimeisin merkittävä uudistus tehtiin SATA-komitean ehdotusten pohjalta vuonna 2010. Sen myötä ilman ammatillista koulutusta olevien alle 25-vuotiaiden perusosaa on mahdollista alentaa silloin kun nuori on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt siitä siten, että ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. (Karjalainen ym. 2013, 191.) Useiden toimeentulotukeen kohdistuneiden kannustimien ja aktivointitoimenpiteiden takia siitä on tullut entistä voimakkaammin osa aktivointipolitiikkaa niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa (Johansson & Hvinden 2007, 336–337).



Lisääntynyt moraalinen keskustelu syrjäytyneistä saattaa heijastaa sitä, että vähäosaisista ei enää välitetä samalla tavalla kuin ennen. Tässä tutkielmassa olen kiinnostunut siitä, millä tavalla suomalaiset suhtautuvat yhteiskunnan kaikista huono-osaisimpiin, ja miten nämä asenteet ovat muuttuneet kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Useissa tutkimuksissa on todettu, että kansalaiset kannattavat hyvinvointivaltiota ja haluavat ylläpitää sekä vahvistaa sitä veroja maksamalla (ks. esim. Forma 1998; Ervasti 2001; Muuri & Manderbacka 2014). Näissä tutkimuksissa kansalaisten suhtautumista ei ole lähestytty etuuksien tason näkökulmasta. Saattaa kuitenkin olla, että mikäli mielipiteitä mitataan konkreettisemmalla mittarilla, tulevat ihmisten kriittisemmät näkemykset esiin. Toisin sanoen ihmisten voi olla helppo sympatisoida huono-osaisia, kun suhtautumista selvitetään yleisellä tasolla, mutta sitten kun keskustellaan rahasta ja esimerkiksi etuuksien riittävästä euromääräisestä tasosta, saattaa sympaattisuus haihtua.

Selvitän, että pitävätkö väitteet eri väestöryhmien välisen sosiaalisen etäisyyden lisääntymisestä paikkaansa. Viime vuosina on vahvana olettamuksena alettu esittää, että kuilu hyvä- ja huono-osaisten välillä on kasvanut, sillä elintason, elämänlaatuun ja elämäntapaan liittyvät laadulliset erot ylläpitävät tietynlaista etäisyyttä suomalaisten välillä (ks. esim. Ohisalo & Saari 2014; Saari 2015; Laihiala & Ohisalo 2017). Saari (2015, 95–97) on todennut, että hyväosaisten eivät enää kykene ymmärtämään vähäosaisten asemaa ja tilannetta. Hänen mukaansa hyväosaisten suhtautumista voidaan kuvata solidaarisuusvajeen käsitteen avulla. Se tarkoittaa sitä, että ihmiset ovat haluttomia osallistumaan huonompiosaisten ryhmien tulonsiirtojen ja palveluiden rahoittamiseen, sillä hyvässä asemassa olevat haluavat mieluummin rahoittaa niitä etuuksia ja palveluita, joita itse pääasiassa käyttää. Siitä huolimatta, että sosiaalisen etäisyyden ja solidaarisuusvajeen lisääntymisestä on keskusteltu paljon, ei se ole saanut selvää tukea empiirisissä tutkimuksissa.

On kuitenkin joitain viitteitä siitä, että eri väestöryhmien välinen solidaarisuus on heikentynyt. Esimerkiksi Forma (1999a, 94–99) havaitsi 1990-luvun loppupuolella, että hyväosaisten asenteet huono-osaisia kohtaan ovat tiukentuneet. Kuitenkin syrjäytymisdiskurssin muutos on ollut sen jälkeen voimakasta, ja vähäosaisista on alettu käydä aivan erilaista keskustelua. Mitä on tapahtunut yhteiskunnalliselle solidaarisuudelle kahdenkymmenen viime vuoden aikana? Eivätkö suomalaiset enää välitä samalla tavalla heikossa asemassa olevista kuin ennen? Vai onko hyvinvoiva enemmistö edelleen kiinnostunut huono-osaisista ja heidän asemansa sekä tilanteensa parantamisesta?

Haen vastausta näihin kysymyksiin testaamalla hypoteesia. Sosiaalisen etäisyyden ja solidaarisuusvajeen lisääntymistä koskevien väittämien osalta voidaan olettaa, että kuilu hyvässä asemassa olevien ja huono-osaisten välillä on lisääntynyt. Tämä näkyy siinä, että hyväosaiset eivät halua osallistua vähäosaisille suunnattujen etuuksien ja palvelujen rahoittamiseen yhtä paljon kuin ennen. Hypoteesia testataan toimeentulotuen tasoa ja sen riittävää määrää koskevien mielipiteiden yhteydessä. Tämä on mielestäni perusteltua, sillä yhteiskunnan kaikista huono-osaisimpia yhdistää viimesijaisen taloudellisen turvan varassa oleminen. Lisäksi mielipiteiden tarkastelu konkreettisella mittarilla on tarpeellista, sillä sen avulla voidaan selvittää tarkemmin kansalaisten välistä solidaarisuutta.

Useimmiten kansalaisten mielipiteitä selvitetään muun muassa intressi- ja riskitekijöiden avulla (ks. esim. Jaeger 2006). Myös tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena ovat näiden tekijöiden aiheuttamat mahdolliset erot kansalaisten toimeentulotukea koskevissa näkemyksissä. Intressi- ja riskinäkökulman osalta voidaan olettaa, että todelliset ja potentiaaliset toimeentulotuen asiakkaat kannattavat eniten toimeentulotukea. Siten kannatus on vahvinta naisten, nuorten, alhaisesti kouluttautuneiden, työttömien, työntekijöiden, pienituloisten ja toimeentulotuen varassa olevien keskuudessa. Tutkielmassa käytetään Turun yliopiston sosiaalipolitiikan oppiaineessa vuosien 1995 ja 2015 välillä kerättyä postikyselyaineistoa nimeltään väestöryhmien väliset hyvinvointierot ja hyvinvointiongelmiin paikantuminen.

Etenen tutkielmassa siten, että aluksi luvuissa 2.1 ja 2.2 tarkastelen, miten huono-osaisiin on suhtauduttu auttamisen varhaisista vaiheista nykypäivään. Lisäksi käsittelen tarkemmin viime vuosina käytyä keskustelua sosiaalisen etäisyyden ja solidaarisuusvajeen lisääntymisestä. Samalla käyn läpi, että minkälaiseksi tueksi toimeentulotuki luotiin, ja miten sosiaalipolitiikassa tapahtunut suunnanmuutos on vaikuttanut siihen. Sen jälkeen selvitän luvussa 2.3, miten toimeentulotuen asema on muuttunut yhteiskunnan perälaudasta ensisijaisia perusturvaetuuksia täydentäväksi turvan muodoksi. Pohdin myös luvussa 2.4, miten huoli toimeentulotuen riittävästä tasosta on jäänyt taka-alalle samalla kun kannustinongelmista on muodostunut sosiaalipolitiikan toimintaa ohjaava periaate.

Luvuissa 3.1 ja 3.2 tarkastelen hyvinvointivaltiota koskevien mielipiteiden mikro- sekä makrotason taustatekijöitä. Pääpaino on yksilötason tekijöissä, sillä ne ovat oleellisia tämän tutkimuksen kannalta. Luvussa 4 siirryn tutkielman empiiriseen osaan. Esittelen hypoteesit, käyttämäni aineiston, analyysejä varten tekemäni muuttujamuunnokset ja hyödyntämäni analyysimenetelmät. Luvussa 5.1 käyn läpi aineiston analyysin tulokset siten, että ensin tarkastelen ihmisten näkemyksiä toimeentulotuen tasosta kuvailevien menetelmien avulla. Sen jälkeen luvussa 5.2 selvitän mielipiteissä esiintyviä väestöryhmien välisiä eroja monimuuttujamenetelmän avulla. Lopuksi luvussa 6 esitän tutkielman keskeisimmät tulokset, niiden osalta tehdyt johtopäätökset, rajoitukset ja lisätutkimuksen tarpeen.

## **2 TOIMEENTULOTUKI SUOMESSA**

Tässä luvussa tarkastelen kaikista heikompiosaisista käytyä keskustelua ja viimesijaisen taloudellisen turvan kehittymistä. Käyn ensin luvuissa 2.1 ja 2.2 läpi, miten avuntarvitsijoihin on suhtauduttu auttamisen varhaisista vaiheista nykypäivään. Suhtautuminen on vaihdellut selvästi eri aikakausina, sillä asenteet puutteenalaisia kohtaan olivat erittäin kovia 1960-luvulle asti, kun taas tämän jälkeen suhtautuminen muuttui selvästi lempeämmäksi. Kuitenkin 1990-luvulla huono-osaisia koskevat näkemykset kylmenivät jälleen. Erityisesti 2010-luvulla huono-osaisista on alettu käydä aivan erilaista keskustelua kuin aiemmin. Osa sosiaalitieteilijöistä kokeekin, että sosiaalinen etäisyys on lisääntynyt suomalaisten välillä eivätkä hyväosaiset ole enää kiinnostuneita huono-osaisista.

On ymmärrettävää, että toimeentulotukea koskeva keskustelu on vaihdellut eri aikoina, sillä etuuden merkitys ja käyttötavatkin ovat vaihdelleet. Luvussa 2.3 esitän, miten toimeentulotuki on muuttunut viimesijaisesta ja väliaikaisesta turvan muodosta ensisijaisia perusturvaetuuksia täydentäväksi pitkäaikaiseksi tueksi. Nämä muutokset ovat lisänneet huolta sosiaaliturvariippuvuudesta, joka puolestaan on vaikuttanut toimeentulotuen tasoa koskevaan keskusteluun. Luvussa 2.4 käyn läpi, miten huoli toimeentulotuen riittäväyydestä on jäänyt sosiaalipolitiikan toissijaiseksi tavoitteeksi samalla kun työhön kannustavuudesta on tullut keskeinen periaate.

### **2.1 Suhtautuminen huono-osaisiin auttamisen varhaisessa vaiheessa**

Huoli viimesijaisen taloudellisen turvan kannustinongelmista ja väärinkäytöstä on ollut aika ajoin toistuva teema sosiaalipoliittisessa keskustelussa. Se ei ole uusi ilmiö, sillä jo 1800-luvun alun esiteollisen ajan agraariyhteiskunnassa oltiin huolestuneita avuntarvitsijoiden moraalista ja köyhäinhoidon työhalua vähentävästä vaikutuksesta. Tuolloin pyrittiin tiukan kontrollin avulla erottamaan todelliset avuntarvitsijat laiskoista ja yrittämättömistä, koska siten voitiin varmistaa, että köyhäinhoitoa saavat vain sitä todella tarvitsevat. (Lynch 2011, 242; Anttonen & Sipilä 2011, 25.) Suhtautuminen puutteenalaisia kohtaan oli kuitenkin melko myötämielistä, sillä auttaminen perustui lähinnä sääliin (Karisto, Takala & Haapola 2011, 227).

Ihmisten lempeistä asenteista kertoi se, että säätyläisväestö oli innostunut hyväntekeväisyydestä. Hyväntekeväisyyttä harjoittavien henkilökohtainen panos kurjuuden lieventämisessä oli suuri, sillä he jakoivat ruokaa ja vaatteita sekä maksoivat avustuksia omakäytteisesti. Vuonna 1852 säädettiin vaivaishoitoasetus, jonka myötä työttömät ja tilapäisessä puutteessa olevat – eivät siis vain sairaat, vanhukset ja työkyvyttömät – luettiin avustettavien joukkoon. Tätä asetusta on pidetty luonteeltaan suopea, sillä se ei pelottanut heikompiosaisia pois vaivaishoidosta tai pyrkinyt leimaamaan avunsaajia häpeälliseksi. Tosin siitä huolimatta, että asetus oli armelias, liittyi avustuksen saamiseen edelleen tarkkaa valvontaa ja yksilönvapautta rajoittavia tekijöitä. (Karisto ym. 2011, 232–233; Kangas ym. 2013, 42.)

Suhtautuminen avuntarvitsijoita kohtaan koveni kuitenkin selvästi vuosituhannen loppupuolella. Tähän vaikutti liberalististen aatteiden leviäminen. Kaikilla kansalaisia holhoavilla ja ulkopuolelta tukevilla toimilla katsottiin olevan haitallisia vaikutuksia. Tuolloin korostettiin, että auttamiseen ei tule sekoittaa tunteita, sillä lempeä köyhäinhoito johtaa apua tarvitsevien määrän lisääntymiseen ja moraalisesti arveluttavaan elämään. Tämän seurauksena säädettiin vuonna 1897 uusi vaivaishoitoasetus, joka oli ankara puutteenalaisia kohtaan. Sen mukaan työkykyisillä ei ollut enää oikeutta avustukseen, vaan heidän tuli pitää huoli itsestään. Myös apua saavien kontrollointia ja velvoitteita lisättiin entisestään. (Van Aerschot 1996, 96–97.) Kuitenkin melko pian kävi ilmi, että vaivaishoitoasetus ei ollut toimiva, sillä avustusta saavien määrä ja köyhäinhoitomenot kasvoivat kovista otteista huolimatta. Vuonna 1923 tuli voimaan köyhäinhoitolaki, joka merkitsi pientä edistystä vaivaishoitoasetukseen verrattuna. (Hellsten 1993, 196.)

Siirtymä huoltoapuun vuonna 1956 ei muuttanut oleellisesti avustuksen luonnetta, vaikka asenteet heikompiosaisia kohtaan olivatkin muuttuneet hieman myönteisimmiksi. Tiukka tarveharkinta ja kontrolli eivät vähentyneet, vaan residuaaliselle sosiaalipolitiikan mallille ominaiset nöyryyttävät ja leimaavat piirteet pysyivät vahvoina. (Hiilamo, Niemelä, Pykälä, Riihelä & Vanne 2012, 11.) Kuitenkin 1960-luvun loppupuolella suhtautuminen heikompiosaisiin muuttui selvästi. Tuolloin alettiin kiinnittää huomiota huoltoavun asiakkaiden alentavaan, leimaavaan ja rankaisevaan kohteluun, mikä liittyi laajemmin siihen, että yhteiskunnan moraalikäsitykset ja arvomaailma sekä sosiaalipolitiikkaa koskevat asenteet muuttuivat oleellisesti. Vuonna 1970 tuli voimaan huoltoapulain uudistus,

jonka myötä huoltoavun saajien juridinen asema parani selvästi. Tästä huolimatta käytännön huoltoaputyötä leimasi edelleen moraalinen asennoituminen huoltoavun varassa olevia kohtaan. (Van Aerschot 1996, 223, 226.)

Sosiaalipoliittisessa ajattelussa oltiin 1970-luvulla murrosvaiheessa, ja suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys alkoi vauhdittua. Eräänä kehitysvaiheen kulmakivenä voidaan pitää sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöä vuodelta 1971. Siinä todettiin, että sosiaalipolitiikan painopiste tulee siirtää yksilön velvollisuudesta yhteiskunnan vastuuseen. Keskeinen tavoite oli parantaa yksilön asemaa, oikeuksia ja hyvinvointia, jotta sosiaalihuollon asiakkaat saisivat täysivaltaisen kansalaisen aseman. Ratkaisun uskottiin löytyvän toimeentulotuesta, joka korvaisi huoltoavun viimesijaisena ja ensisijaisia perusturvaetuuksia tukevana turvan muotona. (Hellsten 1993, 409–413; Van Aerschot 1996, 225; Karisto ym. 2011, 300; Hiilamo ym. 2012, 11.)

## **2.2 Heikompiosaisia koskeva keskustelu viime vuosikymmeninä**

Toimeentulotukea ja muita sosiaaliturvaetuuksia uudistettiin tiuhaan tahtiin 1980-luvulla, jolloin suomalaisessa yhteiskunnassa elettiin erityisen voimakasta hyvinvointivaltion kehitysvaihetta. Uudistustyöt kohdistuivat etenkin heikompiosaiden aseman parantamiseen. (Toikko 2014, 162–163.) Tuolloin tuli muun muassa voimaan nykyaikainen toimeentulotuki sosiaalihuoltolain myötä vuonna 1984. Sen tarkoituksena oli toimia yhteiskunnan perälautana, jonka avulla huolehditaan avuntarvitsijoiden toimeentulosta silloin kun työmarkkinat ja muut tulonlähteet ovat väliaikaisesti pettäneet. Toimeentulotuesta tuli kansalaisten subjektiivinen oikeus. Lisäksi sille luotiin yhtenäinen perustaso, jotta kaikki kansalaiset olisivat yhtäläisessä asemassa koko maassa, eikä etuuden taso olisi riippuvainen paikkakunnalla vallitsevista olosuhteista. (STM 1988, 87.) Uudistuksen tavoitteena oli luoda tuki, joka turvaa yksilöille ja kotitalouksille kohtuullisen kulutuksen sekä elämisen tason, mikä ei huomattavasti poikkea tavallisesta elämästä (Forma ym. 1999, 27).

Heikompiosaiden tilannetta parantavat uudistustyöt kuitenkin vähenivät melko pian. Viimeistään 1990-luvun varrella lamasta toivuttaessa toimeentulotuen riittävä taso alkoi jäädä toissijaiseksi tavoitteeksi edellä kuvatun hyvinvointivaltion suunnanmuutoksen

myötä. Useat tutkijat ovat esittäneet, että tuolloin siirryttiin hyvinvointivaltion kasvusta karsinnan, rajoittamisen ja sopeuttamisen aikaan (ks. esim. Pierson 1996; Bonoli, George & Taylor-Gooby 2000). Siitä lähtien on pyritty rajoittamaan julkisten ja etenkin sosiaalimenojen kasvua. Tätä kuvastaa se, että vuosien 1992 ja 1997 välillä Suomessa tehtiin lähes sata merkittävää toimeentuloturvaan koskevaa karsintapäätöstä, jotka vaikuttivat joko etuuksien kattavuuteen tai tasoon (Särkelä & Eronen 2007, 213–216).

Toimeentuloturvan tiukentamisen tarkoitus ei ollut vain karsia sosiaalimenoja, vaan tavoitteena oli työttömien kannustaminen tai jopa pakottaminen ansiotyöhön. Suomessa toteutettiin lukuisten leikkausten ohessa sosiaalipolitiikan mentaalisen mallin muutos, sillä tasa-arvoa painottavasta politiikasta siirryttiin kannustavuuteen, aktiivisuuteen ja yksilön omaan vastuuseen. (Julkunen 2001, 163.) Uudenlaisen kannustavuusajattelun voimistuminen näkyi myös toimeentulotukea koskevissa uudistuksissa. Forma ym. (1999, 25) on esittänyt, että niissä oli 1990-luvulla erotettavissa kaksi piirrettä: alkupuolella painotettiin järjestelmän yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista, kun taas loppupuolella keskeisiksi periaatteiksi muodostuivat työhön aktivoimisen edistäminen ja kannustavuuden lisääminen. Kyseessä ei ollut vain kotimainen ilmiö, vaan myös useissa maissa tapahtui samansuuntaisia uudistuksia (ks. esim. Lødemel & Trickey 2001; Hvinden & Johansson 2007).

Kannustinkeskustelun taustaideologia muodostui useista tekijöistä, joista yksi oli tapa, jolla keskustelua yhteiskunnan kaikista huono-osaisimmista käytiin. Levitas (2005) on erotellut toisistaan kolme syrjäytymisen diskurssia, jotka ovat uudelleenjako-, palkkatyö- ja moraalidiskurssi (ks. myös Silver 1994). Näissä diskursseissa on erilaisten puhetapojen lisäksi eroa siinä, millaisena ilmiönä syrjäytyminen ymmärretään, ja minkälaiset keinot koetaan toimiviksi syrjäytymisen vähentämiseksi. Uudelleenjakodiskurssin mukaan syrjäytyneillä ei ole tarpeeksi rahaa, joten kysymys on tulojen uudelleenjaosta. Etenkin riittämättömän sosiaaliturvan koetaan aiheuttavan syrjäytymistä. Sen sijaan palkkatyödiskurssissa ajatellaan, että yhteiskuntaan kiinnittyminen tapahtuu palkkatyön avulla. Siten kunnollisen palkatun työn nähdään ehkäisevän tehokkaimmin syrjäytymistä. Puolestaan moraalidiskurssin mukaan syrjäytyminen johtuu yksilön omista piirteistä, sillä huono-osaisilta puuttuu moraalialueita, yrittämistä ja omaa vastuuta. Siitä syystä heitä tulee velvoittaa työhön ja itsensä elättämiseen. (Levitas 2005, 42–48, 60–73.)

Suomessa on syrjäytymistä koskeva keskustelu muuttunut viime vuosikymmenten aikana. Ennen ajateltiin, että syrjäytyminen johtuu pääasiassa rahan puutteesta eli toimeentulo-ongelmista. Tuolloin oltiin sitä mieltä, että huono-osaisten tilannetta voidaan parantaa sosiaaliturvan avulla. (Julkunen 2001, 169; Keskitalo 2008, 185.) Kuitenkin 1990-luvun puolivälin jälkeen syrjäytyneitä koskevan keskustelun luonne muuttui, ja siirryttiin niin sanotusta uudelleenjakodiskurssista palkkatyön merkitystä painottavaan keskusteluun (Aust & Arriba 2005, 29; Ervasti 2017, 4). Ervasti (2017, 5) on esittänyt, että keskustelussa tapahtui selvä muutos 2000-luvun alkupuolella, jolloin alettiin valmistella kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa lakia. Tuolloin lehtikirjoituksissa alkoi esiintyä myönteisiä, tosin maltillisesti esitettyjä kannanottoja uudesta laista. Samoihin aikoihin alettiin suunnitella muitakin työttömiin kohdistuvia velvoitteita, sanktioita ja kannustimia (ks. esim. Julkunen 2013, 37).

Myös moralistisia sävytteitä sisältävä keskustelu alkoi yleistyä. Blom (1999) on todennut, että 1990-luvulla toimeentulotuen asiakkuuden yksilölliset selitykset (esim. laiskuus, tukiriippuvuus ja haluttomuus työn vastaanottamisen suhteen) ottivat mittaa perinteisistä rakenteellisista selityksistä (esim. työn puute ja ensisijaisten perusturvaetuuksien liian matala taso). Tosin Ervasti (2017, 5–6, 9) on havainnut, että syrjäytymistä koskeva keskustelu on ollut melko hillittyä uutisoinneissa, pääkirjoituksissa ja mielipidekirjoituksissa. Mikäli niissä on käsitelty sosiaaliturvan passivoivia piirteitä ja kannustinongelmia, on ongelmaksi esitetty enemmän järjestelmää kuin yksilöllisiä piirteitä. Sen sijaan editoimattomassa julkisessa keskustelussa (esim. internetkeskustelut ja suorat tv-lähetykset) sävy on usein toisenlainen, sillä köyhistä, työttömistä ja syrjäytyneistä esitetään välillä hyvin voimakkaita sekä suorasanaisia näkemyksiä. Ervasti (mt.) tiivistää suomalaisessa syrjäytymiskeskustelussa tapahtuneen muutoksen siten, että ennen syrjäytyminen nähtiin pitkälti toimeentulo-ongelmien seurauksena. Tällä hetkellä perusongelman koetaan kuitenkin olevan passivoituminen. Logiikka on siten päinvastainen kuin aikaisemmin: ennen toimeentuloturvan ajateltiin ratkaisevan syrjäytymisongelmaa, mutta nyt sen koetaan tuottavan sitä.

Lisääntynyt syyttelevä keskustelu syrjäytyneistä saattaa kuvastaa sitä, että yhteiskunnan kaikkein huono-osaisimmista ei enää välitetä yhtä paljon kuin ennen. Esimerkiksi Saari (2015) on viime vuosina toistuvasti esittänyt, että eräänlainen sosiaalinen etäisyys on lisääntynyt suomalaisten välillä (ks. myös Ohisalo & Saari 2014). Sosiaalisen etäisyyden



käsitteellä viitataan erilaisten ryhmien välillä oleviin etäisyyksiin yhteiskunnassa (ks. lisää Karakayali 2009). Sen avulla on tyypillisesti tutkittu jonkun valtaväestöstä poikkeavan ryhmän (esim. maahanmuuttajat tai erinäisistä sairauksista kärsivät) ja muun väestön välistä kuilua (ks. esim. Ebner & Helbling 2016). Sitä on myös operationalisoitu useilla eri tavoilla, joista tunnetuin lienee Bogarduksen (1925) kehittämä ”The Bogardus social distance scale”, jolla voidaan mitata muun muassa etnisiä suhteita ja sosiaalisia arvoja.

Saari (2015, 95, 97) on hyödyntänyt käsitettä hieman toisin, sillä hän on kuvannut sen avulla hyvä- ja huono-osaisten välistä etäisyyttä. Hänen mukaansa sosiaalinen etäisyys on lisääntynyt suomalaisten välillä, sillä elintason, elämänlaatuun ja elämäntapaan liittyvät erot aiheuttavat kuilun hyvinvoivan enemmistön sekä huono-osaisten välillä. Hän on esittänyt, että hyväosaiset eivät enää ymmärrä vähäosaisten asemaa ja tilannetta. Sosiaalista etäisyyttä säätelevät tämän näkemyksen mukaan empatiakuilu ja solidaarisuusvaje. Empatiakuilulla viitataan myötätunnon puutteeseen, jonka taustalla on näkemys huono-osaisten ryhmien ansiottomuudesta. Avuntarvitsijoiden elämäntapa vaikuttaa muiden kokemaan myötätuntoon, jolloin esimerkiksi vastavuoroisuuden puuttuminen ja niin sanottu normien vastainen käytös ovat yleisiä myötätunnon rajoja määrittäviä tekijöitä. Solidaarisuusvaje tarkoittaa puolestaan sitä, että parempiosaiset eivät halua osallistua huonompiosaisen ryhmien etuuksien ja palvelujen rahoittamiseen. He haluavat ennemmin rahoittaa niitä etuuksia ja palveluita, joita itse käyttävät.

Suomalaisten välisestä sosiaalisesta etäisyydestä ja sen lisääntymisestä on keskusteltu lähivuosina siihen nähden paljon, että siitä ei ole olemassa selvää empiiristä näyttöä. Myös huoli solidaarisuuden murenemisestä ja kansalaisten jakautumisesta kahtia on ollut puheenaiheena jo pidemmän aikaa. Kansalaisten välistä solidaarisuutta ja siinä tapahtuneita muutoksia voidaan mitata sosiaaliturvaa sekä laajemmin hyvinvointivaltiota koskevien näkemysten avulla. Mikäli ihmiset kannattavat laajaa julkista hyvinvointivaltiota ja haluavat rahoittaa sitä veroja maksamalla, ovat he solidaarisia toisiaan kohtaan. (Forma 1999b, 4.)

Hyvinvointivaltion kannatuksessa tapahtuvista muutoksista on esitetty kahdenlaisia tulkintoja, sillä yhtäältä kannatusperustan on uskottu murenevan ja toisaalta vahvistuvan. Ervasti (2001) on selvittänyt näiden väitteiden todenperäisyyttä testaamalla kahta hypo-

teesia, jotka ovat saturaatio- ja peruuttamattomuushypoteesi. Saturaatiohypoteesin mukaan hyvinvointivaltion kannatuspohja heikkenee, sillä yleisen hyvinvoinnin nousu ja keskiluokan laajeneminen aiheuttavat useita haasteita hyvinvointivaltion kannatukselle. Kannatus laskee, sillä ihmiset hylkäävät solidaariset näkemykset ja omaksuvat aiempaa yksilöllisempiä asenteita. Erityisesti kollektiivinen osallistuminen sosiaalietuuksien ja -palvelujen rahoittamiseen saa osakseen entistä enemmän kritiikkiä. (mt., 9–10, 12.)

Sen sijaan peruuttamattomuushypoteesin mukaan kannatus ei heikkene, sillä työväenluokan ohella myös keskiluokka kannattaa hyvinvointivaltiota (Ervasti 2001, 10). Keskiluokkaan kuuluvat ovat palkansaajia ja lukeutuvat siten samaan riskikategoriaan kuin työväenluokkaiset (ks. lisää Svallfors 1996, 31–32). Lisäksi hyvinvointivaltio on ikään kuin itse lisännyt kannatustaan, sillä se on luonut ryhmiä, jotka saavat toimeentulonsa joko hyvinvointivaltion työntekijöinä tai etuuksien saajina. Tulokset osoittivat, että peruuttamattomuushypoteesi saa selvästi enemmän tukea kuin saturaatiohypoteesi. Keskiluokkaan kuuluvat eivät selvästi omaa individualistisia näkemyksiä tai ole poikkeuksellisen kielteisiä hyvinvointivaltiota kohtaan. (Ervasti 2001, 10, 18.) Tämä tutkimus liittyi yleisesti hyvinvointivaltion kannatukseen, mutta se sisälsi myös solidaarisuuteen ja mielipiteiden kahtiajakautumiseen liittyviä elementtejä. Mikäli kannatus olisi murentunut keskiluokan keskuudessa, mutta pysynyt samana tai jopa lisääntynyt muun väestön osalta, olisi se tarkoittanut polarisaation kasvua.

Useissa tutkimuksissa on havaittu, että kansalaiset ovat solidaarisia toisiaan kohtaan eikä väestö ole jakautumassa kahtia. Esimerkiksi Forma (1998) on selvittänyt suomalaisten näkemyksiä sosiaaliturvasta ja hyvinvointivaltiosta sekä niissä tapahtuneita muutoksia. Hän havaitsi, että eri väestöryhmien mielipiteet ovat kehittyneet 1990-luvun aikana samansuuntaisesti, eivätkä tulokset anna tukea polarisaation kasvulle. Samaten kansainvälisten tutkimusten mukaan hyvinvointivaltion kannatus on pysynyt vakaana ja voimakkaana (Svallfors 1995; Evans 1998; Mau 2003; Albrekt Larsen 2006). Svallfors (2011) on hiljattain tutkinut ruotsalaisten hyvinvointivaltiota koskevissa mielipiteissä tapahtuneita muutoksia vuosien 1981 ja 2010 välillä. Hänen mukaansa ei ole mitään merkkejä hyvinvointivaltion kannatusperustan heikkenemisestä. Kansalaisten mielipiteet ovat pysyneet melko vakaina ja mikäli niissä on tapahtunut muutoksia, ne ovat olleet myönteisempään suuntaan. Esimerkiksi yhä suurempi osa kansalaisista haluaisi lisätä valtion taloudellista panostusta toimeentulotukeen ja olisi valmis itse maksamaan enemmän veroja,

jotta tämä olisi mahdollista. Hän myös havaitsi, että luokkien väliset näkemuserot hyvinvointivaltion kannatuksessa ovat vähentyneet, sillä keskiluokkaan kuuluvien mielipiteet ovat lähentyneet työväestön näkemysten kanssa. Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että hyvinvointivaltiota kannattaa työntekijöiden ohella myös keskiluokka.

Toisaalta hyväosaisten solidaarisuuden heikkenemisestä ja kapinasta on käyty keskustelua jo vuosikymmenien ajan. Esimerkiksi Wilensky (1975; ks. myös 2002) on aikoinaan ennakoanut hyväosaisten solidaarisuuden loppumista. Hänen mukaansa koulutustason nousu ja keskiluokkaistuminen johtavat siihen, että ihmiset alkavat korostaa yksilöllisyyttä. Sen myötä hyvinvointivaltion kannatus heikkenee. Toisin sanoen laajan hyvinvointivaltion suurin uhka on se, että parempiosaiset eivät enää halua rahoittaa sitä. Jotkut tutkijat ovatkin löytäneet viitteitä kansalaisten välisen solidaarisuuden heikkenemisestä ja mielipiteiden jakautumisesta kahtia. Esimerkiksi Forma (1999a, 94–99) on saanut hieman tukea väitteelle, jonka mukaan hyväosaisten näkemykset huono-osaisista ovat tiukentuneet. Hänen mukaansa hyvätuloiset haluaisivat käyttää vähemmän rahaa huono-osaisille suunnattuihin etuuksiin (eli työttömyysturvaan, asumistukeen ja toimeentulotukeen) kuin huono-osaiset. Puolestaan Goul Andersen (1999) on huomannut, että hyväosaisten ja huono-osaisien välillä on havaittavissa hieman merkkejä mielipiteiden jakautumisesta. Tosin polarisaatio ei ollut kovin voimakasta, ja myös hyväosaisten hyvinvointivaltiota koskevat näkemykset olivat myönteisiä. Svallfors (1999) on havainnut, että keskiluokan mielipiteet hyvinvointipalveluista ovat yhdenmukaistuneet työväenluokan näkemysten kanssa, kun taas hyvinvointivaltion rahoitusta koskevissa mielipiteissä oli joitain merkkejä kahtiajakautumisesta. Kiinnostava tulos oli se, että keskiluokkaan kuuluvan ”eliitin” näkemykset hyvinvointivaltiosta olivat selvästi kielteisempiä kuin muiden keskiluokkaan kuuluvien.

### **2.3 Toimeentulotuki ensisijaisen perusturvan täydentäjä**

Toimeentulotuen oli tarkoitus alun perin olla viimesijainen ja lyhytaikainen etuus, jolla turvataan yksilöille ja kotitalouksille ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Siitä huolimatta, että toimeentulotuki on edelleen väliaikainen järjestely enemmistölle tuen saajista, on sen asema muuttunut merkittävästi. Reilun kahdenkymmenen

viime vuoden aikana toimeentulotukijaksot ovat pidentyneet ja yhä suurempi osa suomalaisista saa toimeentulotukea pitkäaikaisesti<sup>2</sup>. Vuonna 1990 toimeentulotuen keskimääräinen kesto oli 3,7 kuukautta, kun taas vuonna 2015 se oli 6,1 kuukautta (THL 2016). Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien määrä on liki kolminkertaistunut tuona aikana. Siten viimesijaisesta taloudellisesta tuesta on muodostunut osalle väestöstä yhä vakiintuneempi osa toimeentuloa. (Kauppinen ym. 2013, 37.) Kyseessä ei ole enää samalla tavalla tilapäinen kriisiapu kuin 1990-luvun alussa (Ahola & Hiilamo 2013, 111).

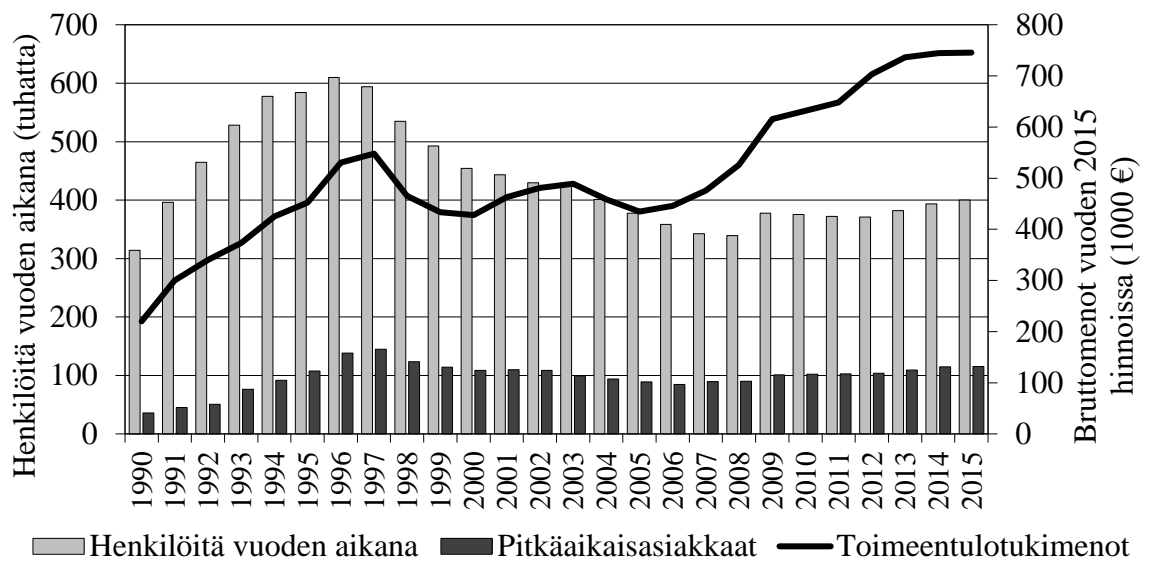
Kuviossa 1 esitetään toimeentulotuen varassa olevien henkilöiden määrä, pitkäaikaisten asiakkaiden määrä ja tuen reaaliarvojen kehitys vuosina 1990–2015. Siitä havaitaan, että toimeentulotukea saavien määrä on vähentynyt merkittävästi 1990-luvun huippulukemista. Vuonna 1996 toimeentulotuen piirissä oli yli 600 000 henkilöä, joka tarkoitti sitä, että lähes kaksitoista prosenttia suomalaisista sai toimeentulotukea. Tuolloin tuen varassa olevien määrä oli lähes kaksinkertaistunut muutaman vuoden aikana, mikä johtui ennen kaikkea talouden taantumasta ja suurtyöttömyydestä, mutta myös ensisijaisten sosiaaliturvaetuksien leikkauksista (ks. esim. Saarela 2003; Parpo & Moisio 2006, 132). Sen jälkeen toimeentulotuen asiakasmäärä väheni talouskasvun kiihtymisen, työllisyyden parantumisen ja tuen saantiehtojen sekä myöntämiskäytäntöjen kiristymisen myötä reilun kymmenen vuoden ajan (Karjalainen & Raivio 2010). Siitä huolimatta, että asiakasmäärä on muutaman viime vuoden aikana jälleen kasvanut, ei tukea saavien henkilöiden määrä ole lisääntynyt huomattavasti. Vuonna 2015 toimeentulotukea sai hieman yli 400 000 henkilöä eli reilu yhdeksän prosenttia suomalaisista.

Kuitenkin pitkäaikaisesti toimeentulotuen varassa olevien määrän kehitys on ollut jonkin verran erilainen (ks. kuvio 1). Niiden määrä lähti kasvuun 1990-luvun alkupuolella toimeentulotuen asiakasmäärän kasvun myötä, mutta pitkäaikaisesti tuen piirissä olevien määrä ei kuitenkaan laskenut samassa tahdissa asiakasmäärän kanssa vuosituhannen vaihteen jälkeen. Vuonna 1990 pitkäkestoisesti toimeentulotukea sai 36 000 henkilöä eli hieman alle kaksitoista prosenttia kaikista etuuden varassa olevista. Sen jälkeen pitkäaikaisasiakkaiden määrä kasvoi, ja vuosituhannen vaihteen jälkeen määrä oli lähes 150 000. Sitten niiden määrä laski 2000-luvun puoliväliin asti, mutta viime vuosina kehitys on ollut jälleen päinvastainen. Vuonna 2015 pitkäaikaisesti toimeentulotukea sai jo yli

---

<sup>2</sup> Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiksi lasketaan ne henkilöt, jotka ovat saaneet tukea 10–12 kuukautena kalenterivuoden aikana (THL 2014, 5).

100 000 henkilöä eli lähes 30 prosenttia kaikista tuen varassa olevista. Myös muissa Pohjoismaissa on havaittavissa samansuuntaista kehitystä, sillä pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkaiden määrä on kasvanut viime vuosikymmeninä. Erityisesti Ruotsissa on tapahtunut selvä muutos, sillä toimeentulotukea vähintään kymmenenä kuukautena saaneiden määrä on yli kaksinkertaistunut 1990-luvun aikana, minkä jälkeen pitkäaikaisesti tuen varassa olevien määrä on jäänyt pysyvästi korkealle tasolle. (ks. esim. Bergmark & Bäckman 2004, 428; Bäckman & Bergmark 2011, 486.)



**Kuvio 1. Toimeentulotuen saajat ja menot vuosina 1990–2015.** Lähde: THL 2016; omat laskelmat.

Toimeentulotuesta on tullut pitkäaikaisempi tukimuoto etenkin kahdesta syystä. Ensinnäkin 1990-luvun laman myötä pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi huomattavasti. Sen seurauksena suomalaisille työmarkkinoille muodostui laaja syrjäytynyt joukko, joka on jäänyt pysyvästi viimesijaisen taloudellisen tuen varaan. (Moisio 2010, 187–188.) Vuonna 2008 maailmanlaajuisen finanssikriisin takia suotuisa taloustilanne muuttui, ja pitkäaikaistyöttömyys nousi jälleen. Muutaman viime vuoden aikana pitkäaikaistyöttömyys on lisääntynyt huomattavasti, sillä vuoden 2016 alkupuolella pitkäaikaisesti työttömiä oli lähes 125 000 eli yli 15 000 enemmän kuin edellisellä vuonna (TEM 2017). Tämä antaa viitteitä siitä, että myös pitkäaikaisesti toimeentulotuen piirissä olevien määrä saattaa lisääntyä tulevina vuosina. Nimittäin pitkäaikaistyöttömyys ja työmarkkinoilta syrjäytyminen tekee ihmisistä yhä riippuvaisempia ensisijaisista sosiaalietuuksista sekä lopulta

myös viimesijaisesta taloudellisesta tuesta (Moisio, Lorentzen, Bäckman, Angelin, Salonen & Kauppinen 2015, 77).

Toiseksi toimeentulotuen pitkäaikaiskäyttöä on lisännyt ensisijaisten perusturvaetuuksien riittämätön taso ja jääminen jälkeen toimeentulotuen kehityksestä (Särkelä & Eronen 2007, 101–102). Tämä korostui erityisesti 1990-luvun laman aikana, jolloin aiempaa suurempi väestönosa joutui turvautumaan sosiaaliturvaetuuksiin heikon työllisyystilanteen takia. Tällöin muun turvaverkon liian matala taso lisäsi tarvetta viimesijaiselle taloudelliselle tuelle. Tähän vaikutti etenkin se, että toimeentulotuen taso nousi huomattavasti ensin sosiaalihuoltolain yhteydessä ja tämän jälkeen tasokorotusten myötä. Lisäksi siirtyminen toimeentulotuen laajaan perusosaan on nostanut entisestään viimesijaisen tuen tasoa suhteessa ensisijaisiin etuuksiin, joihin ei ole tehty korotuksia. (Kuivalainen 2013, 18.) Erityisesti yleinen asumistuki on jäänyt jälkeen toimeentulotuen tasosta. Toimeentulotuessa korvataan asumismenoja paremmin kuin yleisessä asumistuessa, joka on johtanut siihen, että suurissa kaupungeissa vuokralla olevat ja pelkän perusturvan varassa olevat ovat useimmiten oikeutettuja myös toimeentulotukeen. (Moisio 2009, 15–16.)

Toimeentulotuen muuttuminen yhä pitkäaikaisemmaksi tukimuodoksi on heijastunut myös toimeentulotukimenoihin (ks. kuvio 1). Toimeentulotuen reaaliemien kehitys on ollut 2000-luvulla erilaista kuin tuen asiakasmäärien kehitys. Menot ovat lisääntyneet reaalisesti lähes puolella vuosien 2005 ja 2015 välillä, vaikka tukea saavien kotitalouksien sekä henkilöiden määrä on pysynyt kyseisenä ajanjaksona lähes samalla tasolla. Toimeentulotuen reaaliemien kasvu asiakasmääriä nopeammin selittyy osittain nimenomaan pitkäaikaisasiakkaiden määrän lisääntymisellä. Lisäksi siihen on vaikuttanut se, että toimeentulotuessa korvataan enemmän asumismenoja kuin aiemmin. (Kauppinen ym. 2013, 39.)

Toimeentulotuen perusosan myöntäminen siirtyi Kelan<sup>3</sup> hoidettavaksi vuoden 2017 alussa, minkä uskotaan kasvattavan toimeentulotukimenoja entisestään. Uudistuksen tarkoituksena on nimittäin tehdä tuen hakemisesta entistä helpompaa, minkä toivotaan johtavan toimeentulotuen alikäytön vähenemiseen. Alikäytön vähenemisen myötä etuusmien arvioidaan kasvavan noin 75–100 miljoonaa euroa. (Kangas & Pulkka 2016, 118.)

<sup>3</sup> Lisää toimeentulotuen siirtymisestä Kelaan: <http://www.kela.fi/perustoimeentulotuki2017>.

On kuitenkin syytä muistaa, että toimeentulotukimenojen osuus kaikista sosiaalimenoista on vähäinen. Nimittäin 2000-luvulla niiden osuus on ollut keskimäärin noin yhden prosentin (Kuivalainen 2013, 19). Uudistus ei todennäköisesti lisää merkittävästi toimeentulotuen menoja suhteessa muihin sosiaalimenoihin.

## 2.4 Toimeentulotuen riittävä taso toissijainen tavoite

Toimeentulotuen muuttuminen ensisijaisia perusturvaetuuksia täydentäväksi tueksi ja sen pitkäaikaisasiakkaiden määrän lisääntyminen on lisännyt huolta sosiaaliturvariippuvuudesta. Se puolestaan on vaikuttanut toimeentulotuen tasoa koskevaan keskusteluun. (Saari 2017, 74.) Kun nykyaikainen toimeentulotuki tuli voimaan vuonna 1984, otettiin sen perusosan pohjaksi kansaneläke, koska siten elinkustannusten muutokset oli yksinkertaista huomioida indeksikorotusten myötä. Siitä huolimatta, että toimeentulotuen taso oli noussut sosiaalihuoltolain yhteydessä, oli se edelleen hyvin alhainen. Sen tasoksi oli nimittäin määritelty 44 prosenttia täydestä kansaneläkkeestä yksin asuvalle henkilölle. Toimeentulotuen taso koettiin riittämättömäksi, joten sen määrää päätettiin nostaa huomattavasti vuosina 1985 ja 1986<sup>4</sup>. Lisäksi siirtyminen toimeentulotuen niin sanottuun laajaan perusosaan vuosien 1989 ja 1993<sup>5</sup> välillä korotti turvan tasoa huomattavasti, sillä perusosan taso asetettiin 80 prosenttiin täydestä kansaneläkkeestä. (Van Aerschoot 1996, 251.)

Kuitenkin huoli tuen riittävästä tasosta jäi melko nopeasti taka-alalle, sillä sosiaalipolitiikan painopiste muuttui huomattavasti 1990-luvun puolessa välissä. Tuolloin yleistyivät näkemykset toimeentuloturvan liian korkeaksi katsotusta tasosta ja sosiaalietuuksien, ansiotulojen sekä verotuksen yhteensovittamisen ongelmista. Niiden ajateltiin nimittäin aiheuttavan kannustinloukkuja. Tähän vaikutti se, että taloudellisen laman ja työttömyyden myötä toimeentulotuen piirissä olevien määrä oli kasvanut räjähdysmäisesti muutaman vuoden aikana sekä tuesta oli tullut yhä useamman pitkäaikaistyöttömän tulonlähde. (Forma ym. 1999, 28–29; ks. myös Rönkkö 1995, 43–45.)

---

<sup>4</sup> Toimeentulotuen perusosan tasoa korotettiin vuonna 1985 vastaamaan 50 prosenttia kansaneläkkeestä yksin asuvalle. Lisäksi vuonna 1986 sitä korotettiin 55 prosenttiin täydestä kansaneläkkeestä. (Van Aerschoot 1996, 251.)

<sup>5</sup> Vuonna 1988 toimeentulotuen laajan perusosan suuruus merkittiin 80 prosenttiin täydestä kansaneläkkeestä (Van Aerschoot. 251).

Näiden loukkujen kielteisten taloudellisten seurausten ja valtiontalouden säästöpainoiden myötä pääministeri Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus (1995–1999) kokosi ministeriötason ohjausryhmän tulo- sekä kannustinloukkujen ratkaisemista varten. Se oli nimeltään kannustinloukkutyöryhmä. Sen mukaan viimesijaisen taloudellisen turvan taso oli liian korkea suhteessa ansiotuloihin, siinä oli kohdentumisongelmia ja kaiken lisäksi tuen saantiehtot olivat liian väljät. (Kangas ym. 2013, 48.) Työryhmä totesi tuolloin seuraavalla tavalla: ”tuen saantiehtoja tulisi tarkistaa siten, että tuen saanti velvoittaisi työnhaakuun, ja työstä tai harjoittelusta kieltäytyminen olisi sanktioitu” (Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti 1996).

Hallitus teki vuonna 1996 valtioneuvoston päätöksellä (VNp 1676/1995) mahdolliseksi alentaa toimeentulotuen perusosan suuruutta kahdellakymmenellä prosentilla, mikäli tuen tarve johtuu siitä, että yksilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Samoihin aikoihin toimeentulotuen perusosan tason vuosittainen tarkistaminen jätettiin tekemättä talouden säästötoimenpiteenä vuonna 1994 sekä vuosien 1996 ja 1998 välillä. Lisäksi kannustinloukkutyöryhmä ehdotti, että perusosaan sisällytetään kahdenkymmenen prosentin omavastuu asumisen menoista. Sen tavoitteena oli saada tuen saajat sopeuttamaan asumismenot paremmin tulotason asettamiin puitteisiin. (Forma ym. 1999, 29; Kangas ym. 2013, 48.) Kuivalaisen (2013, 22) mukaan hallituksen tekemät muutokset toivat niin sanotun keppipolitiikan toimeentulotukeen ja ilmensivät uudenlaista asennoitumista viimesijaiseen turvaan. Myös Hvinden ja Johansson (2007) ovat todenneet, että toimeentulotuki tuli entistä voimakkaammin osaksi aktivointipolitiikkaa niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa.

Seuraavat mittavat uudistukset toimeentulotuen lainsäädäntöön tehtiin vuonna 1998, jolloin tuli voimaan toimeentulotukea koskeva laki. Sen perimmäisenä ajatuksena oli lisätä kannustavuutta, vähentää tuen saajien määrää ja alentaa toimeentulotukimenoja. (Särkelä & Eronen 2007, 214.) Keskeisimmät uudistukset toimeentulotuessa koskivat alle 10-vuotiaiden lasten perusosan pienentämistä ja lasten lukumäärän mukaisia alennuskertoimia. Uudistusten myötä tuli mahdolliseksi myös alentaa tuen perusosaa 40 prosentin verran siinä tapauksessa, että tukea saava kieltäytyy toistuvasti joko tarjotusta työstä, työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai aktivointisuunnitelman tekemisestä. Lisäksi toimeentulotuen perusosaan sisällytettiin seitsemän prosentin omavastuu asumisen menoista. Tätä ennen asumismenot oli otettu huomioon kokonaisuudessaan. Tämä kritiikkiä osakseen



saanut uudistus tosin poistettiin vuonna 2005. (Kuivalainen & Nelson 2012, 73; Kangas ym. 2013, 50.) Vuonna 1998 toimeentulotuen perusosa sidottiin kansaneläkkeen suhteellisiin muutoksiin. Sittemmin asetusta muutettiin vuonna 2001 siten, että tuen taso on sidottu kansaneläkeindeksiin, ei kansaneläkkeeseen. Sen jälkeen kansaneläkkeen tasokorotukset eivät ole enää vaikuttaneet tuen perusosan suuruuteen. (Honkanen 2006b, 27.)

Tämän jälkeen toimeentulotukeen on tehty jonkin verran uudistuksia, jotka ovat liittyneet tuen kannustavien ja aktivoivien piirteiden lisäämiseen. Vuonna 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta, mikä ilmensi myös uudenlaista politiikkaa. Lisäksi samana vuonna toimeentulotukea hakevien 17–64-vuotiaiden työttömien velvollisuudeksi tuli ilmoittautua työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Tuolloin otettiin käyttöön myös etuoikeutettu tulo. Viimeisin merkittävä uudistus on vuodelta 2010, jolloin tuli mahdolliseksi alentaa ilman ammatillista koulutusta olevien alle 25-vuotiaiden toimeentulotuen perusosaa silloin kun nuori on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt siitä siten, että ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. (Karjalainen ym. 2013, 191; Kuivalainen 2013, 22–23.)

Edellä kuvatut muutokset osoittavat sen, että reilun kahdenkymmenen viime vuoden aikana toimeentulotuen uudistuksissa on ollut keskeisimpänä tavoitteena järjestelmän muuttaminen kannustavaksi ja aktivoivaksi. Samalla tuen tason riittävyden takaaminen on jäänyt toissijaiseksi tavoitteeksi. Tätä kuvastaa osuvasti se, että vuonna 1998 voimaan tullessa toimeentulotukilaissa todettiin, että tuella korvataan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Aiemmin tarkoituksena oli ollut luoda tuki, joka turvaa yksilöille ja kotitalouksille kohtuullisen kulutuksen sekä elämisen tason, joka ei oikeastaan poikkea tavallisesta elämästä. (Forma ym. 1999, 28.) Siten kohtuullisen toimeentulon takaaminen oli vaihtunut välttämättömään.

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa toimeentulotuen taso on ollut hyvä, sillä kansainvälisesti vertailtuna viimesijainen taloudellinen tuki on ollut riittävydeltään OECD-maiden kärkitasoa (ks. esim. Gough, Bradshaw, Eardley & Whiteford 1997). Tämä on kuitenkin historiaa, sillä toimeentulotuen taso on Pohjoismaissa heikentynyt. Kuivalaisen ja Nelsonin (2012, 75–84) mukaan tuen taso on laskenut useiden muiden eurooppalaisten maiden kanssa samalle tasolle, eivätkä Pohjoismaat siten enää muodosta toimeentulotuen osalta samanlaista omaa malliaan kuin kaksikymmentä vuotta sitten.

Suomessa onkin keskusteltu viime vuosina paljon perus- ja vähimmäisturvan heikentyneestä tasosta. Siitä huolimatta etuuksiin tehdyt korotukset ovat olleet hyvin vaatimattomia, sillä esimerkiksi perusturvauudistuksen yhteydessä toimeentulotukeen vuonna 2012 tehty kuuden prosentin tasokorotus (Moisio & Sallila 2012, 8) oli melko alhainen. Korkman (2011, 37) on todennut, että syynä tähän on se, ettei perusturvan varassa olevat muodosta vahvaa painotusryhmää. Siten turvan korottaminen ei ole kiinnostanut puolueita. Kuitenkin useissa toimeentulotuen tasoa koskevissa mielipidetutkimuksissa on havaittu, että enemmistö suomalaisista mieltää sen tason liian matalaksi (ks. esim. Kuivalainen 2011, 376; Kortemäki 2012, 32–33). Näyttää siltä, että kansalaisten näkemykset riittävästä tuen määrästä eivät vastaa poliittis-hallinnollisesti määriteltyä tasoa.

Samaten toimeentulotuen köyhyyttä vähentävässä asemassa on tapahtunut muutoksia. Ditch (1999, 121–122) on esittänyt, että vähimmäisturvajärjestelmän tarkoituksena on estää kansalaisten putoaminen köyhyyteen. Pohjoismaissa on perinteisesti onnistuttu tässä tehtävässä hyvin, sillä kotimaisissa (Kuivalainen 2004,) ja kansainvälisissä (Sainsbury & Morissens 2002; Behrendt 2002; Nelson 2003) tutkimuksissa on havaittu, että toimeentulotuki vähentää huomattavasti köyhyyttä. Kuitenkin viime vuosina on huomattu, että tuen varassa olevien köyhyys on lisääntynyt selvästi 1990-luvun alusta, ja siten toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt huomattavasti (Kuivalainen & Nelson 2012, 81–83).

Jotta toimeentulotuen avulla voidaan estää kansalaisten putoaminen köyhyyteen ja turvata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo, on tuen tason seurattava yleistä hintakehitystä. Useissa tutkimuksissa toimeentulotuen perusosan tason on havaittu pysyneen melko muuttumattomana suhteessa kuluttajahintojen kehitykseen kahdenkymmenen viime vuoden aikana. (ks. esim. Honkanen 2006a, 150; Moisio 2009, 23; Kuivalainen 2010, 383.) Tähän on vaikuttanut se, että toimeentulotuki on indeksisuojaattu inflaation vaikutuksilta. Vuosittain tehtävä indeksikorotus säilyttää toimeentulotuen ostovoiman, vaikka rahan arvo laskee inflaation myötä. (Moisio 2009, 23.)

Inflaatiotarkistukset säilyttävät toimeentulotuen ostovoiman rahan arvon laskiessa, mutta ne eivät säilytä sen tasoa suhteessa keskimääräisen ansiotason kehitykseen (Moisio 2009, 25). Tilanne onkin toisenlainen, kun tarkastellaan toimeentulotuen tasoa suhteessa ansio- ja tulotasoon. Toimeentulotuen tason heikentyminen suhteessa ansiotulojen kehitykseen

on ollut huomattavaa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Suomessa ansiotulot ovat kasvaneet voimakkaasti, mutta toimeentulotuen tasoon ei ole oikeastaan tehty korotuksia. Tämä on johtanut siihen, että tuen taso on jäänyt selvästi jälkeen yleisestä elintason noususta. (Kuivalainen 2010, 383.) Moisio (2009, 25) on havainnut, että toimeentulotuen perusosan taso on suhteessa ansiotason kehitykseen jäänyt jälkeen hieman alle 30 prosenttia vuosien 1994 ja 2009 välillä. Kuivalainen (2010, 386) onkin todennut, että yleinen talouskehitys tulisi huomioida paremmin toimeentulotuen ja muiden vähimmäisturvaetuuksien tasossa. Myös useat muut tutkijat (ks. esim. Honkanen 2006a, 151; Nelson 2010) ovat todenneet, että etuudet tulisi sitoa ansiotason kehitykseen.

### 3 KANSALAISTEN MIELIPITEIDEN TAUSTATEKIJÄT

Käsittelen tässä luvussa aiemmissa tutkimuksissa havaittuja tekijöitä, jotka selittävät kansalaisten hyvinvointivaltiota koskevia mielipiteitä. Kallio (2010, 40) on erotellut toisistaan näkemyksiin vaikuttavat mikro- ja makrotason tekijät. Hänen mukaansa yksilötason tekijöihin lukeutuvat ideologiset näkemykset, intressit ja riskit. Sen sijaan laajemmalla tasolla mielipiteisiin vaikuttavat muun muassa taloustilanne, työttömyys, julkinen keskustelu ja poliittinen sekä ideologinen ilmasto.

Käyn aluksi luvussa 3.1 läpi mielipiteitä selittäviä yksilötason tekijöitä. Tarkastelen lyhyesti ideologioiden kytköksiä hyvinvointivaltiota koskeviin näkemyksiin. Tämän jälkeen käsittelen niitä intressi- ja riskitekijöitä, joiden avulla selvitan tutkielmani empiirisessä osiossa suomalaisten suhtautumista toimeentulotuen tasoon. Tarkastelemani taustatekijät ovat sukupuoli, ikä, koulutus, sosioekonominen asema, tulot, toimeentulotuki-asiakkuus ja työmarkkina-asema. On syytä huomioda, että näissä tarkastelemissani tutkimuksissa on selvitetty kansalaisten mielipiteitä yleisemmällä tasolla, kun taas tässä tutkielmassa selvitetään näkemyksiä konkreettisemmalla tasolla. Saattaa olla, että ihmisten mielipiteet muuttuvat, kun keskustellaan tarkemmin rahasta, kuten toimeentulotuen riittävästä määrästä.

Lopuksi luvussa 3.2 siirryn tarkastelemaan mielipiteisiin vaikuttavia yhteiskunnallisia tekijöitä. Näiden käsittely on perusteltua, sillä yksilötason tekijöiden ohella myös yleisemmän tason tekijät, kuten taloudelliset laskusuhdanteet ja julkinen keskustelu, ovat saattaneet muokata kansalaisten mielipiteitä toimeentulotuen riittävydestä. Käsittelen makrotason tekijöitä kuitenkin lyhyesti, sillä tässä tutkielmassa kiinnostukseni on yksilötason taustatekijöiden vaikutuksissa.

#### 3.1 Mielipiteitä selittävät mikrotason tekijät

Kansalaisten hyvinvointivaltiota koskevia mielipiteitä voidaan selittää ideologioiden avulla (ks. esim. Pöntinen & Uusitalo 1986, 8). Ervasti (1996) on muotoillut, että ne ovat järjestelmällisiä oppirakennelmia, jotka ovat muodostuneet arvoista, asenteista, mielipiteistä, intresseistä ja yhteiskunnallisen todellisuuden hahmottamisesta. Useimmiten ideo-

logioiden vaikutusta mielipiteisiin mitataan puoluekannan tai oikeisto–vasemmisto -akselille sijoittumisen avulla (ks. esim. Forma 1999; Jaeger 2006). Puoluekannan on havaittu selittävän mielipide-eroja etenkin julkisen ja yksityisen sektorin välisestä työnjosta. Kotimaisissa (Forma ym. 2007; Forma & Saarinen 2008) ja kansainvälisissä (Jaeger 2006) tutkimuksissa on huomattu, että oikeistopuolueita äänestävät kannattavat enemmän markkinapohjaisia ratkaisuja hyvinvoinnin tuottamisessa, ovat kriittisempiä laajaa hyvinvointivaltiota kohtaan ja suhtautuvat kielteisemmin tuloerojen tasaamiseen kuin vasemmistopuolueiden kannalla olevat. Ideologianäkökulmaa on mahdollista tarkastella muistakin lähtökohdista, kuten yhteiskunnallisten näkemysten avulla (ks. esim. Andress & Heien 2001, 351; Albrekt Larsen 2006; Niemelä 2008).

Intressien näkökulmasta hyvinvointivaltiota kannattavat eniten väestöryhmät, jotka hyötyvät sosiaaliturvajärjestelmästä. Toisin sanoen yksilön oma etu on keskeinen tekijä mielipiteiden muotoutumisessa (ks. lisää Giljam & Nilson 1985; Kumlin 2004, 28–29). Useissa tutkimuksissa on havaittu, että alhaisesti kouluttautuneet, pienituloiset ja heikosti työmarkkinoille kiinnittyneet kannattavat enemmän hyvinvointivaltiota kuin muut (ks. esim. Sihvo ja Uusitalo 1993; Gelissen 2000; Svallfors 2006). Muuri (2007, 25) on tosin muistuttanut, että ihmiset voivat hyötyä julkisista etuuksista ja palveluista myös välillisesti, sillä esimerkiksi pienten lasten vanhemmat hyötyvät kunnallisesta päivähoitotoiminnasta.

Näitä mielipiteitä selittäviä intressejä on tarkasteltu epäsuorasti sosiaalisten ja demografisten tekijöiden avulla kotimaisissa (ks. esim. Sihvo & Uusitalo 1993; Forma & Saarinen 2008) sekä kansainvälisissä (ks. esim. Svallfors 2004) tutkimuksissa. Ensinnäkin **sukupuolten** välillä on eroa hyvinvointivaltiomielipiteissä. Useat tutkijat ovat todenneet, että naiset suhtautuvat myönteisemmin tuloerojen tasoittamiseen ja ylipäätään hyvinvointivaltioon kuin miehet (ks. esim. Blekesaune & Quadagno 2003, 425; Blekesaune 2007, 398; Forma & Saarinen 2008, 172). Lisäksi naiset suhtautuvat myönteisemmin viime sijaisen taloudellisen turvan varassa oleviin ja kokevat harvemmin, että köyhät sekä työttömät ovat itse syyllisiä tilanteeseensa (Kangas & Sikiö 1996, 119–120; Niemelä 2011, 23–25; Kallio & Kouvo 2015, 327–328; Blomberg, Kallio & Kroll 2016, 307–309). Toisaalta on myös havaittu, että sukupuoli ei vaikuta kansalaisten mielipiteisiin toimeentulotuen varassa olevista (Kallio & Niemelä 2017, 152–153).

Sukupuolten välisten näkemuserojen on koettu johtuvan siitä, että naiset työllistyvät useammin julkiselle sektorille kuin miehet. Lisäksi naiset käyttävät enemmän julkisia sosiaali- ja terveystalouksia kuin miehet. Voidaan myös ajatella, että laaja hyvinvointivaltio on edesauttanut sitä, että naiset ovat vapautuneet hoivan taakasta ja saaneet siten mahdollisuuden kouluttautua sekä siirtyä työmarkkinoille. On myös pohdittu, että naisten ja miesten arvomaailma poikkeaa toisistaan, mikä vaikuttaa erilaisiin näkemyksiin hyvinvointivaltiosta. (Svallfors 1995, 55; Allardt, Sihvo & Uusitalo 1992, 37.) Naiset korostavat sosiaalista tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta ja solidaarisuutta, kun taas miehet arvostavat taloudelliseen ja aineelliseen hyvinvointiin liittyviä arvoja (Arts & Gelissen 2001, 295–297).

Myös **ikä** vaikuttaa hyvinvointivaltiomielenpitoihin (Muuri 2007, 29–32). Vanhemmat sukupolvet suhtautuvat kriittisemmin laajaan hyvinvointivaltioon kuin nuoremmat sukupolvet. Lisäksi iäkkäämmät tukevat enemmän tarveharkintaa sosiaalietuuksien ja -palvelujen myöntämisperusteena. (Allardt ym. 1992, 59–60; Sihvo & Uusitalo 1993, 100; Forma ja Saarinen 2008, 167.) Tosin on myös havaittu, että nuoret ovat kriittisempiä julkisten palvelujen toimivuutta, työttömyysturvaa ja verotusta kohtaan (Forma 2006, 177, 179; Muuri 2007, 31–32). Sen sijaan vanhemmat kannattavat enemmän tuloerojen tasoittamista (Forma, Kallio, Pirttilä & Uusitalo 2007, 21) ja kokevat tulokuilun köyhien sekä rikkaiden välillä useammin liian suureksi kuin nuoret (Forma 2006, 172).

Iän vaikutus hyvinvointivaltiota koskeviin mielipiteisiin johtuu todennäköisesti elinvaiheisiin liittyvistä intresseistä, sillä eri ikäisillä voidaan ajatella olevan erilaisia tarpeita koskien sosiaalietuuksia- ja palveluja. Ihmisten riippuvaisuus hyvinvointivaltiosta ja se, mihin etuuksiin on oikeutettu, riippuu elinvaiheesta. Toiseksi ikäryhmien väliset näkemuserot voivat johtua sukupolvien erilaisista kokemustaustoista. Esimerkiksi vanhemmat sukupolvet ovat kokeneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisen ja sitä edeltävän ajan, kun taas nuorilla sukupolville laaja hyvinvointivaltio on aina ollut läsnä heidän elämässään. Lisäksi nuoret ikäluokat ovat varttuneet hyvinvointivaltiota koskevien odotusten alenemisen ja karsinnan vaatimusten ilmapiirissä, mikä on saattanut vaikuttaa siihen, että nuoret hyväksyvät hyvinvointivaltion muutoksen paremmin. Sitä paitsi ihmisten näkemykset saattavat muuttua iän ja sen tuoman elämäkokemuksen myötä. (Sihvo & Uusitalo 1993, 101; Kallio 2010, 45.)

Sosiaalinen asema on keskeisimpiä mielipiteitä selittäviä tekijöitä. Sen on todettu vaikuttavan hyvinvointivaltiomielipiteisiin kolmella tavalla. Ensinnäkin eri asemissa olevilla yksilöillä on eri tavalla resursseja ja toimintamahdollisuuksia. Toiseksi sosiaaliset riskit eivät jakaudu tasaisesti sosiaalisten asemien välillä. Kolmanneksi yksilöt sosiaalistuvat ainakin hieman omaan luokka-asemaansa, sen arvoperustaan ja moraalikäsitteisiin. (Svallfors 1991 & 2006.) Yleisesti arvioituna korkeassa sosiaalisessa asemassa olevat ajattelevat kriittisemmin hyvinvointivaltiosta kuin alhaisemmassa asemassa olevat. Tosin Suomessa erot yhteiskunnallisten asemien välillä ovat perinteisesti olleet sangen pieniä. Lisäksi ne ovat pysyneet vuodesta toiseen melko muuttumattomina. (Sihvo & Uusitalo 1993, 103; Forma 1998, 142.)

Sosiaalisen aseman merkitystä kansalaisten hyvinvointivaltiota koskeviin mielipiteisiin on selvitetty koulutuksen, sosioekonomisen aseman ja tulojen avulla (ks. esim. Forma 2006; Svallfors 2006). **Koulutus** ei vaikuta hyvinvointivaltiota koskeviin näkemyksiin yksiselitteisesti. Kangaksen ja Sikiön (1996, 115–116) mukaan se voi vaikuttaa kansalaisten mielipiteisiin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin koulutus takaa yleensä hyvän taloudellisen tilanteen ja vakaan työmarkkina-aseman, minkä takia korkeasti koulutetut voivat suhtautuvat kriittisesti laajaan hyvinvointivaltioon. Tämän näkemyksen mukaan korkeasteen tutkinnon suorittaneilta riittää ymmärrystä heikompiosaisia kohtaan, sillä koulutetut ovat ansainneet menestyksensä kovalla työllä ja se olisi ollut mahdollista myös kaikille muille, jotka olisivat halunneet kehittää itseään. Toisaalta on ajateltu, että korkea koulutus lisää suvaitsevaisuutta ja ymmärrystä huonommissa asemissa olevia kohtaan (ks. myös Pfeifer 2009, 125–126; Muuri & Manderbacka 2010, 100).

Samaten Ervasti (2012) on esittänyt, että korkeasti koulutetut suhtautuvat myönteisemmin laajaan hyvinvointivaltioon kuin alhaisemmin koulutetut. Hän on tarjonnut tälle kolme erilaista selitystä. Ensinnäkin korkea koulutus voi lisätä ymmärrystä yhteiskunnan instituutioista ja rakenteista, mikä vähentää koulutettujen kriittistä suhtautumista. Esimerkiksi koulutetut saattavat olla vähemmän alttiita hyvinvointivaltiota koskevaa kielteistä propagandaa kohtaan (esim. julkinen keskustelu sosiaalietuuksien väärinkäyttäjistä) ja voivat suhtautua varauksellisemmin joukkotiedotusvälineisiin. Toiseksi korkea-asteen koulutuksen omaavat saattavat mieltää julkisen sektorin potentiaaliseksi tulevaisuuden

työpaikaksi ja/tai jo omata työhistoriaa sieltä. Kolmanneksi koulutetuilla saattaa yksinkertaisesti olla parempia kokemuksia hyvinvointivaltiosta kuin alhaisemmin koulutetuilla. (ks. myös Ervasti 1998, 297).

**Sosioekonomisen** aseman vaikutusta hyvinvointivaltiota koskeviin mielipiteisiin on tutkittu paljon (Bean & Papadakis 1998; Svallfors 2006, 77–91; Pfeifer 2009). On havaittu, että korkeassa sosioekonomisessa asemassa olevat kannattavat enemmän yksityistä palvelutuotantoa, kun taas alemmissa asemassa olevat puoltavat enemmän julkista vastuuta (Kumlin 2004, 138–139). Alemmat toimihenkilöt suhtautuvat sosiaaliturvaan kahdella tavalla, sillä periaatteessa he kannattavat matalaa verotusta ja heikompaa sosiaaliturvaa, mutta toisaalta alempien toimihenkilöiden ja työntekijöiden riskit voivat olla samankaltaisia esimerkiksi työttömyyden tai sairastumisen osalta. Tästä syystä alemmat toimihenkilöt saattavat suhtautua myönteisesti hyvinvointivaltion etuuksiin ja palveluihin. (ks. lisää Ervasti 2001, 9–11.) Linos ja West (2003, 399–400) ovat tosin huomauttaneet, että sosioekonomisten ryhmien väliset erot ovat voimakkaampia residuaalisen kuin sosiaalidemokraattisen tai konservatiivisen regiimin maissa.

Myös **tulojen** on havaittu selittävän hyvinvointivaltiota koskevia mielipiteitä. Suurituloiset haluavat käyttää vähemmän verovaroja hyvinvointivaltioon ja he suhtautuvat kielteemmin tulonjakoon kuin pienituloisemmat. Lisäksi suurituloiset mieltävät sosiaalietuuksien tason useammin riittäväksi kuin alempituloiset. On myös havaittu, että varakkaat suhtautuvat muita myönteisemmin markkinoilla tuotettuihin palveluihin. (ks. esim. Forma 2006, 170–177; Jaeger 2006, 330.) Tosin Forma (2006, 174–175) on havainnut, että suurituloiset kannattavat julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita Suomessa. Hänen mukaansa palveluista säästämiseen suhtaudutaan lähes yhtä kriittisesti kaikissa tuloluokissa. Tämä suurituloisten mielipiteissä oleva ristiriita johtuu todennäköisesti siitä, että he hyötyvät kaikille tarkoitetuista universaaleista palveluista, mutta eivät tietyille väestöryhmille suunnatuista etuuksista tai tuloerojen tasoittamisesta (Kallio 2010, 42). Ervasti (1998, 295, 297) on aikoinaan todennut, että hyvinvointivaltioon suhtautuvat kaikista kriittisimmin ne suurituloiset, jotka ovat saaneet korkean tulotason vähäisellä koulutuksella. Sen sijaan korkea-asteen koulutuksen omaavat suurituloiset kannattavat hyvinvointivaltiota selvästi enemmän.



**Toimeentulotuen** varassa oleminen kytkeytyy kansalaisten hyvinvointivaltiota koskeviin mielipiteisiin. Kuivalainen (2011, 378) on havainnut, että viimesijaisen taloudellisen turvan tason mieltävät useammin liian matalaksi ne, jotka ovat itse saaneet aikoinaan toimeentulotukea. Sen sijaan ne ihmiset, joilla ei ole omakohtaisia kokemuksia toimeentulotuesta, mieltävät sen tason harvemmin riittämättömäksi. Myös kansainvälisissä tutkimuksissa on osoitettu, että ylipäättään etuuksien varassa olevat kannattavat eniten julkisia sosiaalietuuksia ja -palveluita (ks. lisää Gelissen 2000, 296, 298).

Lisäksi voidaan tarkastella sitä, miten tietyn riskin mahdollinen toteutuminen kytkeytyy yksilöiden näkemyksiin hyvinvointivaltiosta (Airio 2013, 28). Tosin on syytä huomioida, että intressi- ja riskitekijöiden on todettu olevan osittain päällekkäisiä käsitteitä. Voidaan nimittäin ajatella, että intressit ovat eräänlaisia epäsuoria riskimuuttujia. Esimerkiksi **työmarkkina-aseman** osalta voidaan olettaa, että työttömillä on intressi työttömyysturvaa kohtaan, mutta työttömyyden pitkittyessä voi syntyä uusia riskejä, kuten todennäköisyys joutua toimeentulotuen asiakkaaksi. Siten pitkäaikaistyöttömät voivat kannattaa erilaisten sosiaaliturvaetuuksien rahallisen tason parantamista, vaikka eivät itse olisikaan kyseisen tuen varassa. (Kallio 2010, 47–48; Airio 2013, 32.) Samaten Rehm (2007, 47) on todennut, että jo suuri todennäköisyys riskin tai epävarmuustekijän toteutumiselle lisää hyvinvointivaltion kannatusta. On havaittu, että suuri riskiä joutua työttömäksi lisää julkisen työttömyysturvan ja tuloerojen tasaamisen kannatusta sekä kielteistä suhtautumista aktiiviseen työvoimapolitiikkaan (Boeri, Börsch-Supan & Tabellini 2001; Taylor-Gooby 2004; Rehm 2007). Tässä tutkielmassa intressi- ja riskikäsitteitä käytetään erikseen, vaikka ne ovatkin kytköksissä toisiinsa.

### 3.2 Mielipiteitä selittävät makrotason tekijät

Edellä käsittelin yksilötason tekijöiden vaikutusta kansalaisten hyvinvointivaltiota koskeviin näkemyksiin. Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan mielipiteisiin kytköksissä olevia makrotason taustatekijöitä. Ensinnäkin on havaittu, että valtion taloustilanne vaikuttaa ihmisten suhtautumiseen. Sihvo ja Uusitalo (1995, 18–21) ovat aikoinaan selvittäneet hyvinvointivaltion kannatuksen ja taloussuhdanteiden välistä yhteyttä. Heidän mukaansa kansalaisten kannatus laski taloudellisesti huonoina aikoina ja vastaavasti nousi talousti-

lanteen paranemisen myötä vuosien 1975 sekä 1993 välillä. Tähän vaikutti se, että kansalaisten itsekkäät näkökulmat lisääntyivät taloudellisesti epävarmoissa oloissa. Lisäksi julkinen keskustelu hyvinvointivaltion leikkauksista vaikutti heikentävästi kannatukseen. Samaten Forma (1999a, 145–146) on pohtinut julkisen keskustelun vaikutusta kansalaisten mielipiteisiin. Hänen näkemystensä mukaan hyvinvointivaltion kannatus ei noussut vuoteen 1996 mennessä vuosikymmenen alkupuolen lamaa edeltäneelle tasolla siksi, että mediassa julkisen sektorin tasapainottaminen ja sosiaaliturvan leikkaukset olivat edelleen oleellinen osa keskustelua.

Myös työttömyys selittää kansalaisten mielipiteitä. Esimerkiksi Albrekt Larsen (2006, 75–98) on esittänyt, että mitä korkeampi on työttömyysaste, sitä harvemmin kansalaiset kokevat huono-osaisuuden johtuvan yksilön omista valinnoista tai luonteenpiirteistä (ks. myös Eardley & Matheson 2000). Myös viimesijaisen vähimmäisturvan kannatuksen on huomattu lisääntyvän työttömyyden kasvun myötä (Blekesaune & Guadagno 2003, 421; Pfeifer 2009, 124–125). On jopa esitetty, että työttömyysaste selittää paremmin kansalaisten mielipiteitä kuin yksilön työttömyys (Blekesaune 2007, 397–400; Jeene, van Oorschot & Uunk 2014). Kallio (2010, 49; ks. myös Blekesaune & Guadagno 2003, 418) on pohtinut, että mielipiteiden ja työttömyysasteen välinen yhteys saattaa johtua siitä, että yksilön riski jäädä itse työttömäksi on korkeampi silloin kun työttömyys on yleistä. Lisäksi yksilön omassa lähipiirissä on voinut esiintyä työttömyyttä. Tämä saattaa lisätä ihmisten solidaarisuutta työttömien ja työssäkäyvien sekä hyvätuloisten ja köyhien välillä.

Edellä mainittujen tekijöiden välillä on kuitenkin ristiriita, sillä yleensä työttömyysaste nousee taloudellisen laskusuhdanteen aikana. Siten näiden tutkimusten tulokset näyttävät siltä, että kansalaisten hyvinvointivaltion kannatus samanaikaisesti nousee ja laskee taloudellisesti huonoina aikoina. Kallio (2010, 49) on tiivistänyt kaksi tapaa, miten taloustilanne ja työttömyys vaikuttavat mielipiteisiin. Ensinnäkin ihmisten rahoitushalukkuus hyvinvointivaltiota kohtaan laskee taloudellisesti heikkoina aikoina, sillä säästötoimenpiteet koetaan ehdottomina. Toisaalta ihmiset samalla kannattavat sosiaaliturvaa, koska riski joutua itse etuuksien ja palveluiden piiriin kasvaa. Tämän seurauksena myös yhteiskunnallinen solidaarisuus vahvistuu.

Lisäksi julkinen keskustelu ja poliittinen sekä ideologinen ilmasto voivat muokata mielipiteitä (Pöntinen & Uusitalo 1986, 12–14). Suomessa tapahtui 1990-luvulla hyvinvointivaltion ideologinen siirtymä, joka on näkynyt erityisesti mielipidejohtajien puheissa ja kannanotoissa (Kallio 2007, 241). Julkunen (2001, 163) on todennut, että välttämättömyyden retoriikka ja uudenlaisten mentaalisten mallien omaksuminen on liittynyt hyvinvointivaltion suunnanmuutokseen. Näillä hän viittaa uudentyypisiin kehystyksiin, jäsenyyksiin ja normatiivisiin kannanottoihin. (ks. myös Julkunen 2005.) Mielipidejohtajien puheenvuoroissa on korostettu etenkin kannustavuusajattelua. On mahdollista pohtia, että ovatko nämä puhettavat vaikuttaneet kansalaisten mielipiteisiin (ks. esim. Saari 2006).

## 4 TUTKIMUSASETELMA

Edellä esittelemäni aiempi keskustelu sosiaalisesta etäisyydestä ja kansalaisten välisestä solidaarisuudesta voidaan tiivistää hypoteesiksi. Sosiaalisen etäisyyden ja sitä säätelevän solidaarisuusvajeen lisääntymistä koskevien väitteiden pohjalta voidaan olettaa, että kuilu hyvä- ja huono-osaisten välillä on kasvanut kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Tämä näkyy siinä, että hyväosaiset eivät halua osallistua heikompiosaisille suunnattujen etuuksien ja palvelujen rahoittamiseen yhtä paljon kuin ennen. Hypoteesia testataan toimeentulotuen tasoa ja sen riittävää määrää koskevien näkemysten yhteydessä. Tämä on perusteltua, sillä yhteiskunnan kaikista huono-osaisimpia yhdistää toimeentulotuen varassa oleminen.

Tutkielmassa käytetään Turun yliopiston sosiaalipolitiikan oppiaineessa vuosien 1995 ja 2015 välillä kerättyä postikyselyaineistoa nimeltään väestöryhmien väliset hyvinvointierot ja hyvinvointiongelmiin paikantuminen. Otantakehikko muodostuu 18–70-vuotiaasta suomenkielisestä aikuisväestöstä, ja otos on poimittu satunnaisotannalla väestörekisteristä. Otokoko on vaihdellut eri ajankohtina (ks. taulukko 1). Ensimmäisenä tutkimusvuonna se oli 3000. Sen sijaan vuosien 2000 ja 2010 välillä otokoko oli 4000, jonka jälkeen vuonna 2015 se oli 5000.

Kyselyaineiston vastausprosentti on pienentynyt kahtena viimeisenä tutkimusajankohdaksi. Vuonna 2015 vastausprosentti oli 40 eli huomattavasti alhaisempi kuin edeltävinä vuosina. Tuolloin vastaajille tarjottiin perinteisen paperilomakkeen täyttämisen ohella mahdollisuus vastata kyselyyn sähköisesti, sillä sen toivottiin lisäävän vastausaktiivisuutta. Kuitenkin vain pieni osa vastasi sähköiseen lomakkeeseen<sup>6</sup>. On siis huomioitava, että tuloksiin on suhtauduttava jossain määrin suuntaa antavina. Alentunut vastausprosentti vaikuttaa erityisesti eri vuosina kerättyjen aineistojen vertailuun. Toisaalta aineistot ovat niitä harvoja, jotka sopivat tämän tutkimusongelman tarkasteluun, koska niissä on kartoitettu suomalaisten mielipiteitä viimesijaisen vähimmäisturvan tasosta riittävän monipuolisesti.

---

<sup>6</sup> Kyselyyn vastasi vuonna 2015 sähköisesti 238 henkilöä, joka on noin 12 prosenttia kaikista vastaajista.

**Taulukko 1. Aineiston otoskoko, vastaajien lukumäärä ja vastausprosentti vuosina 1995–2015.**

<b>Vuosi</b>	<b>Otoskoko</b>	<b>N</b>	<b>Vastausprosentti</b>
1995	3000	1858	65
2000	4000	2400	60
2005	4000	2391	61
2010	4000	2068	52
2015	5000	2000	40

Aineistoissa naiset ovat jonkin verran yliedustettuina kaikkina muina tutkimusajankohdina paitsi vuonna 1995, jolloin naisia ja miehiä oli suunnilleen yhtä paljon (ks. liite 1). Etenkin vuoden 2015 aineistossa sukupuolijakauma on vinoutunut, sillä miehiä on 43 prosenttia ja naisia 57 prosenttia. Vuosina 2010 ja 2015 kerätyissä aineistoissa nuorimmat ikäluokat ovat jonkin verran aliedustettuina ja puolestaan vanhemmat ikäluokat yliedustettuina. Aineistoissa on aliedustettuina erityisesti alle 24-vuotiaat miehet. Koulutusasteiden osalta enintään perusasteen tutkinnon suorittaneet ovat aliedustettuina, kun taas keskiasteen tutkinnon omaavat ovat aineistossa yliedustettuina. Näistä vinoutumista huolimatta aineistoja ei ole kuitenkaan painotettu, joten tämä on aiheellista huomioida, kun tehdään tulkintoja. Voidaan kuitenkin todeta, että aineistot vastaavat melko hyvin Suomen väestöä ja niitä käyttämällä voidaan tehdä perusjoukkoa koskevia yleistyksiä. Yleisesti arvioituna tutkimusaineistot muodostavat yhtenäisen, muutostutkimuksen mahdollistavan aineiston, joka kattaa kahdenkymmenen vuoden ajalta suomalaisen, työikäisen aikuisväestön käsityksiä ja kokemuksia köyhyydestä. Tutkimuskysymykset on toistettu pääasiassa samalla tavalla tutkimuskerrasta toiseen, mikä tarjoaa arvokasta ja vertailukelpoista tietoa. Tässä tutkielmassa käytetään poolattua eli yhdistettyä aineistoa.

Selittävinä muuttujina käytetään kansalaisten mielipiteitä toimeentulotuen tasosta ja siitä, minkä suuruiseksi riittävä tuen vähimmäismäärä koetaan. Suomalaisten mielipiteitä toimeentulotuen tasosta selvitetään seuraavalla tavalla: ”Toimeentulotuen vähimmäismäärä yhdellä aikuisella on tällä hetkellä X euroa kuukaudessa sen jälkeen, kun asumiskustannukset on maksettu. Onko tämä mielestäsi?”. Vastausvaihtoehdot ovat 1) liian korkea, 2) sopiva ja 3) liian korkea. Kysymys on jokaisena vuotena kehystetty yksin asuvan toimeentulotuen perusosan suuruudella (vuonna 1995: 1900 markkaa, vuonna 2000: 1900 markkaa, vuonna 2005: 380 euroa, vuonna 2010: 417 euroa ja vuonna 2015: 486 euroa).

Puolestaan vastaajien arvioita riittävästä toimeentulotuen vähimmäismäärästä on selvitetty kysymällä: ”Kuinka paljon mielestäsi yhden aikuisen ruokakunta tarvitsee rahaa elääkseen kuukaudessa sen jälkeen, kun verot ja asumiskustannukset on maksettu?”. Vastauksien marka- ja euromääräiset arviot riittävästä toimeentulotuen tasosta on muutettu vastaamaan vuoden 2015 rahan arvoa. Muuttuja on uudelleenluokiteltu viisiluokkaiseksi siten, että uudet luokat ovat: 1) 0–486, 2) 487–590, 3) 591–700, 4) 701–991 ja 5) 992–8070 euroa.

Selittävinä muuttujina käytetään intressi- ja riskinäkökulman perusteella valittuja taustatekijöitä, jotka ovat sukupuoli, ikä, iän neliö, koulutus, työmarkkina-asema, sosioekonominen asema, tulokvintiilit ja toimeentulotukiasiakkuus. Koulutusastetta on selvitetty kysymällä seuraavalla tavalla: ”Mikä on korkein koulutuksesi?”. Vastausvaihtoehdot ovat 1) ei loppuun suoritettua peruskoulutusta, 2) kansakoulu/ kansalaiskoulu, 3) peruskoulu/ oppikoulu, 4) ammattikoulu/ ammatti-instituutti, 5) keskiasteen opisto tai lukio, 6) ammattikorkeakoulututkinto vai 7) akateeminen tutkinto. Muuttuja on uudelleenluokiteltu vähäisten tapausmäärien takia siten, että luokat 1–3 yhdistettiin kuvaamaan enintään perusasteen koulutusta, luokat 4 ja 5 keskiasteen koulutusta sekä luokat 6 ja 7 korkea-asteen koulutusta.

Työmarkkina-asemaa on tiedusteltu kysymällä vastaajilta: ”Oletko tällä hetkellä pääsääntöisesti?”. Vastausvaihtoehdot ovat 1) töissä kokopäiväisenä, 2) töissä osa-aikaisena, 3) työtön tai lomautettu, 4) eläkkeellä, 5) opiskelemassa, 6) kotiäitinä/ -isänä tms. tai 7) jokin muu. Muuttujaan on tehty muuttujamuunnos siten, että luokat 1 ja 2 yhdistettiin kuvaamaan työssä olevia sekä luokka 6 yhdistettiin luokkaan ”muu”<sup>7</sup>.

Sosioekonomista asemaa on tiedusteltu vastaajilta seuraavalla tavalla: ”Onko nykyinen asemasi (tai jos olet työtön, eläkkeellä tms. niin viimeinen työssäoloaikainen asemasi)?”. Vastausvaihtoehdot ovat 1) ylempi toimihenkilö, 2) alempi toimihenkilö, 3) työntekijä, 4) yrittäjä, 5) maanviljelijä ja 6) jokin muu. Muuttuja on uudelleenluokiteltu vähäisten tapausmäärien takia siten, että luokat 4–6 on yhdistetty kuvaamaan luokkaa ”muu”.

---

<sup>7</sup> Työmarkkina-asemaa on tiedusteltu eri tavalla vuosina 2005 ja 2010, sillä vastausvaihtoehdoissa on ollut myös 8) vuorotteluvapaalla, 9) pitkällä sairauslomalla ja 10) työllisyyskoulutuksessa. Nämä luokat yhdistettiin luokkaan ”muu”.

Tulokvintiilit on muodostettu seuraavan kysymyksen pohjalta: ”Mitkä ovat sinun ja perheesi yhteenlasketut käytettävissä olevat kuukausitulot (verojen maksun jälkeen)?”. Kotitalouden tulot on ensin muutettu ekvivalenteiksi käyttämällä OECD:n kulutusyksikköasteikkoa<sup>8</sup>. Tämän jälkeen henkilöt on järjestetty tulojensa mukaiseen järjestykseen ja jaettu viiteen yhtä suureen ryhmään. Jokaisessa tuloviidenneksessä on siten 20 prosenttia vastaajista. Ensimmäiseen tuloviidennekseen kuuluu pienituloisin ja viimeiseen suurituloisin viidennes. Poolatussa aineistossa kotitalouden tulot on ensin muutettu vastaamaan vuoden 2015 rahan arvoa, jonka jälkeen tulokvintiilit on muodostettu edellä kuvatulla tavalla koko aineiston perusteella.

Toimeentulotuen varassa olemista on selvitetty kysymällä: ”Luuletko, että sinä ja perheesi olisitte oikeutettuja toimeentulotukeen (sosiaaliapuun) tällä hetkellä?”. Vastausvaihtoehdot ovat 1) vastaanotan jo tällä hetkellä toimeentulotukea, 2) tiedän, etten ole oikeutettu toimeentulotukeen, 3) luulen, että en ole oikeutettu toimeentulotukeen ja 4) luulen, että olen oikeutettu toimeentulotukeen, mutta haluan silti tulla toimeen omillani. Muuttuja on uudelleenluokiteltu kaksiluokkaiseksi siten, että luokka 1 kuvaa niitä kotitalouksia, jotka saavat parhaillaan toimeentulotukea ja vastaavasti muut luokat kuvaavat niitä, jotka eivät saa kyseistä etuutta.

Tulokset esitetään aluksi suorina jakaumina, sillä tällöin voidaan selvittää, minkälaiset kansalaisten näkemykset tuen tasosta ovat sekä miten ne ovat kehittyneet kahdenkymmenen vuoden aikana. Lisäksi selvitetään keskiarvon ja mediaanin avulla, miten mielipiteet toimeentulotuen riittävästä tasosta ovat kehittyneet tarkastelujakson aikana suhteessa väestön keskimääräisiin tuloihin. Yleiskuvan lisäksi suomalaisten mielipiteitä toimeentulotuen tasosta selvitetään tarkemmin ordinaalisen logistisen regressioanalyysin avulla. Kyseessä on tavanomaisen logistisen regression laajennus sellaisia tilanteita varten, joissa selitettävä muuttuja on järjestysasteikollinen eli ordinaalinen (Kleinbaum & Klein 2010, 463–465). Tämän tutkielman selitettävät muuttujat ovat järjestysasteikollisia, jonka takia käytetään kyseistä analyysimenetelmää. Menetelmän etuna on se, että se ei edellytä normaalijakautuneisuutta.

---

<sup>8</sup> OECD:n kulutusyksikköasteikossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut aikuiset painon 0,5 ja lapset painon 0,5 (OECD 1982).

Toimeentulotuen riittävää vähimmäismäärää koskevien mielipiteiden selvittämisessä hyödynnetään konsensusmenetelmää. Sitä sovelletaan tyypillisesti köyhyystutkimuksessa (ks. esim. Kangas & Ritakallio 2008). Kun menetelmällä arvioidaan toimeentulotuen tason riittävyttä, tiedustellaan kansalaisilta mielipiteitä yhteiskunnassa hyväksyttävästä minimielintasosta. Tällöin voidaan valita useita erilaisia tapoja tiedustella näkemyksiä tuen riittävästä tasosta. Kansalaisilta voidaan esimerkiksi kysyä, kuinka paljon erityyppiset kotitaloudet, kuten yksin asuvat aikuiset, tarvitsevat rahaa saavuttaakseen tietynlaisen elintason. (Forma ym. 1999, 31.) Menetelmän käyttämistä on kritisoitu jonkun verran, sillä sitä on arvosteltu sen subjektiivisuudesta (Piachaud 1987). Saattaa nimittäin olla, että ihmisten näkemykset omasta ja muiden riittävästä tuen määrästä ovat erilaiset. Forma ym. (1999, 73) on havainnut, että rahamäärä, jolla ihmiset itse katsovat tulevansa häidin tuskin toimeen, on korkeampi kuin se, joka mielletään toimeentulotuen riittäväksi määräksi. Lisäksi ihmisillä on tapana esittää korkeinta turvan tasoa sille perhetyypille, jota itse edustaa. Esimerkiksi yksin asuvat ehdottavat korkeampaa toimeentulotuen tasoa muille yhden hengen kotitalouksille. Näiden tekijöiden takia sitä on pidetty hieman puutteellisena mittaamaan sopivaa minimiturvan tasoa. Toisaalta menetelmän etuna on se, että sen avulla saadaan kansalaisten oma mielipide esiin. Useimmissa lähestymistavoissa ääni on nimittäin asiantuntijoilla, eikä väestöllä. (Veit-Wilson 1987.)



## 5 TOIMEENTULOTUEN TASOA KOSKEVAT NÄKEMYKSET

Tässä luvussa esitän aineiston analysoinnista saadut tulokset siitä, miten suomalaiset suhtautuvat toimeentulotuen varassa oleviin kahdenkymmenen vuoden ajanjakson aikana. Aluksi luvussa 5.1 raportoin kuvailevien menetelmien avulla kansalaisten viimesijaisen taloudellisen turvan tasoa koskevia mielipiteitä ja niissä tapahtuneita muutoksia. Tämän jälkeen luvussa 5.2 käsittelem ordinaalisen regressioanalyysin avulla näkemyksiä toimeentulotuen tasosta ja sen riittävästä määrästä eri väestöryhmien välillä.

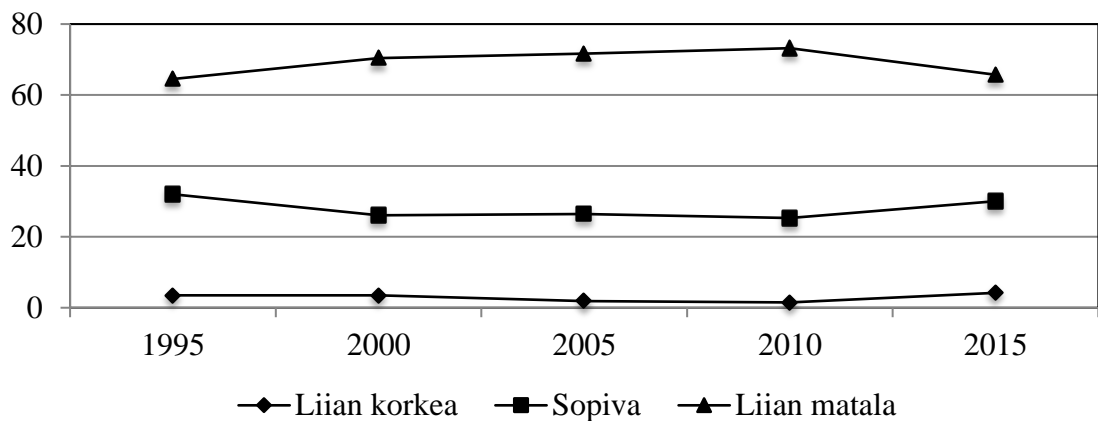
### 5.1 Kansalaiset kannattavat korkeampaa tuen tasoa

Suomalaisista enemmistö mieltää toimeentulotuen tason liian matalaksi, sillä vuonna 2015 lähes kolme neljästä koki sen riittämättömäksi (ks. kuvio 2). Tuen liian matalaksi mieltävien osuus on kasvanut jonkin verran vuosien 1995 ja 2010 välillä. Samalla niiden osuus, jotka pitävät tuen tasoa sopivana on laskenut. Kuitenkin kehitystrendi on kummankin osalta pysähtynyt vuonna 2015. Tähän on saattanut vaikuttaa se, että toimeentulotuen perusosaa korotettiin kuudella prosentilla vuonna 2012. Kyseessä oli ensimmäinen tasokorotus lähes kahteenkymmeneen vuoteen. (Moisio & Sallila 2012, 8.) On aiheellista huomioida, että hyvin pieni osa suomalaisista mieltää viimesijaisen taloudellisen tuen liian korkeaksi. Nimittäin vain muutama prosenti kansalaisista on kunakin vuotena kokenut sen turhan suureksi. Yleisesti arvioituna väestön toimeentulotuen tasoa koskevissa mielipiteissä on tapahtunut vain vähän muutosta kahdenkymmenen vuoden tarkastelujakson aikana.

Saattaa olla, että makrotason tekijät, kuten työttömyydessä tapahtuneet muutokset ja julkinen keskustelu, ovat vaikuttaneet näkemyksiin toimeentulotuen tasosta kahdenkymmenen vuoden ajanjakson aikana. Esimerkiksi Pfeifer (2009, 124–125) on esittänyt, että viimesijaisen vähimmäisturvan kannatus lisääntyy työttömyyden kasvun myötä. On myös mahdollista, että julkinen keskustelu sosiaaliturvan passivoivista vaikutuksista on vaikuttanut kansalaisten mielipiteisiin toimeentulotuen riittävästä tasosta. Näitä makrotason tekijöiden vaikutuksia ei kuitenkaan ole mahdollista testata tässä tutkimuksessa.

Kansalaisten käsitykset viimesijaisen taloudellisen turvan tasosta poikkeavat huomattavasti sosiaaliturvan tasoa koskevistä mielipiteistä, sillä suomalaisista selvä enemmistö

kokee toimeentulotuen liian matalaksi, kun taas sosiaaliturvan taso mielletään pääasiassa sopivaksi (ks. lisää Muuri & Manderbacka 2014, 264). Tosin sosiaaliturvaa koskevissa mielipiteissä on tapahtunut selvä käänös, sillä sitä liian matalana pitävien osuus on kasvanut huomattavasti reilun viidentoista viime vuoden aikana. Samalla kuitenkin sen sopivaksi mieltävien osuus on pienentynyt. (Kallio 2010, 66–67.) Kansalaisten mielipiteissä on kuitenkin jotain yhteistäkin, sillä niin toimeentulotukea kuin yleisesti sosiaaliturvaa pitää liian korkeana vain pieni osa väestöstä.

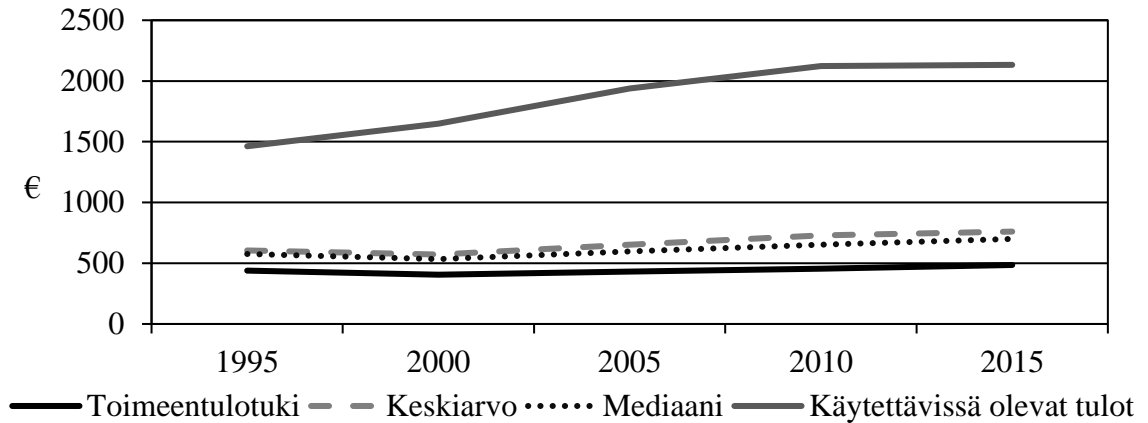


**Kuvio 2. Mielipiteet toimeentulotuen tasosta vuosina 1995–2015, %.**

Kuviossa 3 esitetään suomalaisten näkemykset riittävästä toimeentulotuen määrästä yksin asuvalle aikuiselle viitenä poikkileikkaushetkenä. Siinä on erikseen keskiarvo ja mediaani. Lisäksi kuviossa on toimeentulotuen perusosan vähimmäismäärä jokaiselta tutkimusvuodelta. Tämän pohjalta on mahdollista selvittää, että ovatko suomalaisten näkemykset tuen riittävästä tasosta yhtäläiset poliittis-hallinnollisesti määritellyn toimeentulotuen tason kanssa. Siinä on myös väestön käytettävissä olevat keskitulot. Sen avulla voidaan puolestaan tarkastella kansalaisten mielipiteitä viimesijaisen taloudellisen turvan sopivasta tasosta suhteessa väestön käytettävissä oleviin mediaanituloihin.

Kansalaisten kokema riittävä toimeentulotuen taso on jokaisena tutkimusajankohtana selvästi korkeampi kuin mitä sen hetkinen turvan taso on. Vuonna 2015 toimeentulotuen perusosan taso oli verojen ja asumiskustannusten jälkeen yksin asuvalle aikuiselle 486 euroa, kun taas väestön näkemysten mukaan riittävä tuen taso oli keskimäärin 760 euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että toimeentulotuen taso on konsensusmenetelmän avulla arvioituna

riittämätön. Tulos on riippumaton siitä, että käytetäänkö arvioinnissa keskiarvoa vai mediaania. Myös aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että kansalaisten näkemykset hyväksyttävästä toimeentulotuen tasosta ovat jonkin verran korkeammat kuin mitä toimeentulotuen taso on (Marski 1996, 79; Forma ym. 1999, 50–52).



**Kuvio 3. Mielenpito toimeentulotuen riittävästä määrästä yksin asuvalle (keskiarvo ja mediaani), toimeentulotuen perusosa ja väestön käytettävissä oleva keskitulo<sup>9</sup> vuosina 1995–2015, vuoden 2015 rahassa.**

Suomalaisten näkemykset sopivasta toimeentulotuen tasosta ovat kasvaneet suhteessa olemassa olevan tuen tasoon kahdenkymmenen vuoden aikana. Esimerkiksi vuonna 1995 kansalaiset kokivat riittävän viimesijaisen turvan tason olevan hieman alle 30 prosenttia korkeampi kuin tuen sen hetkinen taso, kun se vuonna 2015 oli puolestaan lähes 40 prosenttia. Siten toimeentulotuen taso on jäänyt entistä kauemmas kansalaisten sopivaksi katsomasta tuen tasosta. Toimeentulotuen perusosa on pysynyt lähes samalla tasolla koko aikasarjan ajan, mikäli vuonna 2012 tehtyä kuuden prosentin tasokorotusta ei huomioida. Kuvio 3 havaitaan, että samalla kun kansalaisten käytettävissä olevat mediaanitulot ovat kasvaneet, on noussut myös toimeentulotuen riittäväksi katsottu määrä. Siten voidaan todeta, että mielenpito tuen sopivasta tasosta antavat enemmän tukea toimeentulotuen suhteellisesta kuin absoluuttisesti tasosta. Samaten Saunders ja Bradbury (1991) ovat aikoinaan havainneet, että kansalaisten näkemykset riittävästä sosiaalietuuksien tasosta

<sup>9</sup> Väestön käytettävissä olevan keskitulon vuotta 2015 koskeva tieto vuodelta 2014 (Tilastokeskus 2015c).

seuraavat yhteiskunnan yleistä elintasoa. Toisin sanoen kansalaisten näkemykset sopivasta tuen tasosta ovat sitä korkeammat, mitä suuremmat ovat väestön keskimääräiset tulot.

Näyttää siltä, että enemmistö kansalaisista mieltää toimeentulotuen liian matalaksi ja kannattaa sen entistä korkeampaa tasoa. Siten viime aikoina käyty keskustelu solidaarisuusvajesta (ks. esim. Saari 2015) ei saa tukea näistä tuloksista. Huomion arvoista on, että kansalaiset ovat valmiita rahoittamaan selvästi tämänhetkistä korkeamman viimesijaisen taloudellisen turvan tason. Toisaalta on syytä muistaa, että kaikki väestöryhmät eivät välttämättä suhtaudu yhtä myönteisesti toimeentulotukea kohtaan. Esimerkiksi on havaittu, että nuoret suhtautuvat kielteisemmin viimesijaisen vähimmäisturvan tasoon kuin vanhemmat (Kuivalainen 2011, 377–383). Tästä syystä seuraavaksi tarkastellaan kansalaisten toimeentulotuen tasoa koskevia näkemyksiä eri väestöryhmien välillä.

## 5.2 Väestöryhmien väliset näkemyserot vähäiset

Seuraavaksi tarkastellaan väestöryhmien välisiä mielipiteitä siitä, että onko toimeentulotuen taso liian korkea, sopiva vai liian matala. Ordinaalisen regressioanalyysin kertoimia tulkitaan siten, että positiiviset arvot kuvaavat sitä, että toimeentulotuen perusosan taso koetaan liian matalaksi ja vastaavasti negatiiviset arvot sitä, että sen taso mielletään liian korkeaksi. Jokaisesta selittävästä muuttujasta valitaan yksi ryhmä referenssi- eli vertailukategoriaksi, jonka arvo vastaa nollaa. Viimeisestä mallista jätettiin iän neliö pois.

Suomalaisten toimeentulotuen tasoa koskevat näkemykset vaihtelevat hieman eri väestöryhmien välillä (ks. taulukko 2). Sukupuolten välillä on eroa vuosina 1995, 2005 ja 2010, sillä miehet ajattelevat tuolloin jonkin verran kielteisemmin viimesijaisen taloudellisen turvan tasosta kuin naiset. Myös muissa tutkimuksissa on löydetty samansuuntaisia tuloksia (Kuivalainen 2011, 379–380; Kortemäki 2012, 37–39). Tätä saattaa selittää se, että naisten arvomaailman on ajateltu olevan pehmeämpi kuin miesten (Blekesaune & Quadagno 2003). Linos ja West (2003) ovat todenneet, että naiset kannattavat enemmän tasa-arvoa ja yhteiskunnallista solidaarisuutta kuin miehet. Lisäksi naisten on huomattu olevan myötätuntoisempia toimeentulotuen varassa olevia kohtaan kuin miesten (Kangas

& Sikiö 1996, 119–120; Blomberg ym. 2016, 307–309). Sitä paitsi naiset mieltävät useammin kuin miehet, että köyhyys on seurausta rakenteellisista tekijöistä, eikä yksilön omista valinnoista ja luonteenpiirteistä (Niemelä 2008, 34–35; Niemelä 2011, 23–24).

Ikä selittää toimeentulotukea koskevia mielipiteitä, sillä vanhemmat suhtautuvat selvästi kriittisemmin etuuden tasoon kuin nuoremmat. Tämä havaitaan erityisesti vuosien 2000 ja 2010 välillä. Tosin iän neliön osalta havaitaan, että suomalaisten suhtautuminen muuttuu kaikista vanhimpien vastaajien keskuudessa. Tarkempi tarkastelu osoitti, että yli 65-vuotiaat vastaajat ajattelevat kielteisemmin toimeentulotuen tasosta kuin muut vanhemmat ikäryhmät (ei esitetty tässä). Iän vaikutus mielipiteisiin saattaa johtua siitä, että nuoremmilla ja vanhemmilla on usein erilaiset elämäntilanteet sekä kulutusorientaatiot (ks. esim. Ervasti 2004, 144). Toisin sanoen nuorten kielteisempää suhtautumista saattaa selittää se, että heillä ei yleensä vielä ole vastuuta perheen elättämisestä tai suuria lainoja maksettavana, kun taas vanhempien tulee useimmiten huolehtia perheen toimeentulosta, asuntopelasta ja muista velvoitteista. Sen sijaan yli 65-vuotiaiden kielteisempi suhtautuminen toimeentulotukeen voi johtua siitä, että tarpeelliset hankinnat, kuten asunto, on jo tehty, joten heillä on vähemmän kulutustarpeita kuin keski-ikäisillä.

Myös koulutusasteiden välillä on eroa viimesijaista taloudellista tukea koskevissa näkemyksissä. Enintään perusasteen tutkinnon suorittaneet suhtautuvat kriittisemmin tuen tasoon kuin kaikista korkeammin kouluttautuneet. Tosin erot ovat tilastollisesti merkitseviä vain vuosina 1995, 2005 ja 2010. Nämä näkemyserot saattavat liittyä riskinäkökulmaan, sillä voidaan ajatella, että alhaisemmin kouluttautuneilla ihmisillä on suurempi riski joutua toimeentulotuen varaan ja siksi he kokevat sen tason riittämättömäksi. Sen sijaan korkeammin koulutetuilla on vähemmän intressejä kannattaa vähimmäisturvaa, sillä heillä on pienempi riski päätyä toimeentulotuen asiakkaaksi. (ks. lisää Pfeifer 2009, 126.)

Tosin koulutuksen osalta tulosten on havaittu olevan hieman ristiriitaisia, sillä esimerkiksi Kangas ja Sikiö (1996, 116–117) ovat pohtineet, että koulutus saattaa lisätä ymmärrystä heikompiosaisia kohtaan, ja siten korkea-asteen tutkinnon suorittaneet voivat suhtautua toimeentulotukiasiakkaisiin myönteisemmin kuin alemman koulutuksen saaneet. Korkeammin kouluttautuneet osoittavat eniten ymmärrystä toimeentulotukiasiakkaita kohtaan, kun taas alhaisesti kouluttautuneet yhdistävät tuen varassa oleviin yksilöihin useammin kielteisiä piirteitä, kuten laiskuutta ja vilpillisyyttä.

**Taulukko 2. Selittävien muuttujien vaikutukset mielipiteisiin toimeentulotuen ta-  
sosta vuosina 1995–2015. Ordinaalinen regressioanalyysi.**

	1995	2000	2005	2010	2015	1995–2015	1995–2015
<b>Sukupuoli</b>							
Mies	-,288*	-,187	-,356**	-,529**	-,206	-,304***	-,295***
Nainen	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Ikä</b>	,054	,149***	,191***	,164***	,091*	,118***	,017***
<b>Ikä2</b>	,000	-,001***	-,002***	-,002***	,000	-,001***	-
<b>Koulutus</b>							
Enintään perusaste	,520*	,281	,407*	,596**	,309	,405***	,386***
Keskiaste	,106	-,208	,152	,077	,086	,061	,020
Korkea-aste	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Työmarkkina-asema</b>							
Työtön	,541**	,566*	,637*	,293	,863**	,522***	,477***
Eläkkeellä	-,022	,461	,618*	,402	-,272	,189	-,165
Opiskelija	,235	-,101	-,338	-,325	,175	-,122	-,303*
Muu	,374	,291	,075	,338	-,107	,215	,221
Työssä	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Sosioekonominen asema</b>							
Ylempi toimihenkilö	-,352	-,274	-,052	-,254	-,473*	-,271**	-,264**
Alempi toimihenkilö	-,279	-,088	,012	,140	-,123	-,069	-,055
Muu	-,474**	-,672***	-,403*	-,385*	-,393*	-,445***	-,461***
Työntekijä	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Tulokvintilit</b>							
I (alin)	-,427*	-,176	-,096	-,020	-,217	-,191*	-,160
II	-,500**	-,113	,188	,098	-,034	-,077	-,056
III	-,258	,220	,093	,106	,175	,063	,081
IV	-,091	,058	,293	,220	,020	,099	,121
V (ylin)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Toimeentulotukiasiakas</b>							
Kyllä	,863*	,732	,908	,095	-,101	,508**	,496**
Ei	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Vuosi</b>							
2015	-	-	-	-	-	-,209	-,1174***
2010	-	-	-	-	-	,315***	-,438
2005	-	-	-	-	-	,345***	-,325
2000	-	-	-	-	-	,219**	-,643*
1995	-	-	-	-	-	Ref.	Ref.
<b>Yhdysvaikutukset</b>							
Ikä * 2015	-	-	-	-	-	-	,025***
Ikä * 2010	-	-	-	-	-	-	,017**
Ikä * 2005	-	-	-	-	-	-	,015*
Ikä * 2000	-	-	-	-	-	-	,020**
Ikä * 1995	-	-	-	-	-	-	Ref.
N	1464	1850	1740	1783	1254	8055	8055
Nagelkerke R	,065	,104	,107	,127	,128	,098	,096

Merkitsevyystasot: \*\*\* p<,001; \*\* p<,01; \* p<,05

Työmarkkina-aseman tarkastelu osoittaa, että työttömät suhtautuvat jonkin verran kriittisemmin toimeentulotuen tasoon kuin työssä olevat kaikkina muina tarkasteluajankohtina paitsi vuonna 2010. Tätä selittää todennäköisesti etunäkökulma, sillä työttömillä on intressejä kannattaa laajaa julkista vastuuta ja sosiaalietuuksien kattavaa tasoa (Lewin-Epstein, Kaplan & Levanon 2003, 18; Pfeifer 2009, 216). Lisäksi eläkkeellä olevat ovat kriittisempiä toimeentulotuen tasoa kohtaan vuonna 2005. Tämä on linjassa aikaisempien tutkimusten kanssa, sillä eläkeläisten on havaittu kannattavan laajempaa julkista vastuuta kuin työssä olevien (Svallfors 2006, 85).

Kiinnostavaa on, että alimmissa tulokvintileissä olevat suhtautuvat kielteisemmin toimeentulotuen tasoon kuin korkeimmassa tulokvintiilissä olevat. Nimittäin useissa tutkimuksissa on havaittu, että suurituloiset haluavat käyttää vähemmän verovaroja hyvinvointivaltion toimintaan kuin alhaisemman tulotason omaavat. Lisäksi suurituloiset mieltävät useammin sosiaalietuuksien tason riittäväksi kuin pienituloiset ja suhtautuvat kielteisemmin tulojen uudelleenjakoon. (Forma 2006, 170–177; Jaeger 2006, 330.) Siten olisi voinut ajatella, että pienituloiset ajattelevat kriittisemmin toimeentulotuen tasosta ja kokevat sen nykytason riittämättömämmäksi. Tosin on syytä huomioida, että ero on tilastollisesti merkitsevä vain vuoden 1995 osalta. Tulokvintiilien vaikutus on siten vähäinen.

Sosioekonomisen aseman osalta havaitaan, että luokkaan ”muu” kuuluvat (mm. yrittäjät ja maanviljelijät) suhtautuvat jonkun verran kielteisemmin toimeentulotuen tasoon kuin työntekijät. Lisäksi vuonna 2015 ylemmät toimihenkilöt ajattelevat hieman kielteisemmin etuuden tasosta kuin työntekijät. Toimeentulotukiasiakkuus vaikuttaa tilastollisesti merkitsevästi mielipiteisiin vain vuonna 1995, jolloin parhaillaan tuen varassa olevat ajattelevat kriittisemmin etuuden riittävydestä kuin ne henkilöt, jotka eivät saa toimeentulotukea. Tämä on hieman yllättävää, sillä useat tutkijat ovat havainneet (ks. esim. Gelisen 2000, 296, 298), että etuuksien varassa olevat tai niiden piiriin todennäköisesti joutuvat kannattavat eniten järjestelmää. Siten olisi voinut olettaa, että toimeentulotukea saavat suhtautuvat kriittisemmin etuuden tasoon myös muina kyselyvuosina.

Suomalaisten mielipiteiden tarkastelu yhdistetyn aineiston avulla selkeyttää ja vahvistaa eri vuosien aineistoista saatuja tuloksia. Tulokset osoittavat, että vanhemmat, alhaisesti koulutetut, työttömät ja toimeentulotuen asiakkaat suhtautuvat kriittisemmin etuuden tasoon, kun taas miehet, nuoremmat, ylemmät toimihenkilöt, maanviljelijät ja yrittäjät sekä

pienituloisimmat ajattelevat siitä hieman kielteisemmin. Vuosimuuttujan osalta havaitaan, että kansalaiset suhtautuvat kriittisemmin toimeentulotuen tasoon vuosina 2000, 2005 ja 2010 kuin ensimmäisenä kyselyvuotena. Sen sijaan vuosi 2015 ei osoittaudu tilastollisesti merkitseväksi. Tämän pohjalta voidaan todeta, että väestön huoli tuen tasosta on lisääntynyt, eivätkä viimeaikaiset näkemykset (ks. Saari 2015) kansalaisten välisen solidaarisuuden heikkenemisestä saa tukea ainakaan tämän tuloksen osalta. Tulokset ovat linjassa aikaisempien tutkimusten kanssa (ks. esim. Kortemäki 2012, 43–45).

Yhdistetyn aineiston avulla selvitetään myös taustamuuttujien interaktioita eli yhdysvaikutuksia. Jokaisen selittävän muuttujan ja kyselyvuoden yhdysvaikutukset on testattu, mutta taulukossa raportoidaan ne tarkemmin vain iän ja kyselyvuoden osalta<sup>10</sup>. Yhdysvaikutusten tarkastelusta havaitaan, että iän vaikutus toimeentulotuen tasoa koskevissa näkemyksissä on muuttunut kahdenkymmenen vuoden aikana. Nimittäin iän merkitys on voimistunut, joka tarkoittaa sitä, että vanhempien suhtautuminen viimesijaisen taloudellisen turvan tasoon on muuttunut jonkin verran kriittisemmäksi kahdenkymmenen vuoden tarkastelujakson aikana.

Edellä selvitettiin suomalaisten mielipiteitä toimeentulotuen olemassa olevasta tasosta eri väestöryhmien välillä. Seuraavaksi tarkastellaan väestöryhmien välisiä arvioita siitä, minkä verran viimesijaisen taloudellisen turvan vähimmäismäärän tulisi olla yksin asuvalle henkilölle. Ordinaalisen regressioanalyysin kertoimia tulkitaan samansuuntaisesti kuin edellisessä taulukossa. Siten positiiviset arvot tarkoittavat sitä, että sopiva tuen määrä koetaan suuremmaksi ja vastaavasti negatiiviset arvot merkitsevät sitä, että se koetaan alhaisemmaksi. Jokaisessa taustamuuttujissa yksi ryhmä on referenssikategoria, jonka arvo vastaa nollaa. Viimeisestä mallista jätettiin tässäkin taulukossa iän neliö pois.

Taulukossa 3 selvitetään eri väestöryhmien mielipiteitä riittävästä toimeentulotuen määrästä. Siitä havaitaan, että taustamuuttujien vaikutukset ovat samansuuntaisia kuin edellisessä taulukossa. Hieman yllättävä tulos kuitenkin on, että sukupuolten välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa. Tämä on metodologisesta näkökulmasta kiinnostavaa, sillä miesten havaittiin suhtautuvan edellisessä taulukossa kielteisemmin viimesijaisen

---

<sup>10</sup> Myös työmarkkina-aseman ja kyselyvuoden yhdysvaikutukset osoittautuivat tilastollisesti merkitseväksi. Eläkkeellä olevien mielipiteet toimeentulotuen tasosta ovat muuttuneet jonkin verran kielteisemmiksi vuoden 1995 jälkeen.



taloudellisen turvan tasoon kuin naisten. Tästä syystä olisi voinut ajatella, että sukupuolten välisissä mielipiteissä olisi edelleen eroa, kun selvitetään mielipiteitä toimeentulotuen vähimmäismäärän toivottavasta tasosta.

Iän osalta havaitaan, että vanhemmat kannattavat korkeampaa tuen tasoa kuin nuoremmat. Lisäksi ristiintaulukointi osoittaa, että erityisesti kaikista nuorimmat suhtautuvat kielteisesti tuen tasoon (ks. liite 3). Nimittäin yli puolet alle 24-vuotiaista mieltäisi riittävän toimeentulotuen tason alhaisemmaksi kuin sen nykyinen määrä on. Tämä on linjassa aiempien tutkimusten kanssa (ks. esim. Kuivalainen 2011, 379–380).

Sen sijaan työmarkkina-aseman vaikutus mielipiteisiin on vähäinen. Vuosien 2000 ja 2015 osalta huomataan, että työttömät mieltävät sopivan viimesijaisen taloudellisen tuen vähimmäismäärän jonkin verran korkeammaksi kuin työssä olevat. Lisäksi vuonna 2015 eläkeläiset mieltävät riittävän toimeentulotuen määrän hieman alhaisemmaksi kuin työssä käyvät. Samaten sosioekonomisten asemien välillä on hieman eroa. Vuonna 1995 ylempien toimihenkilöiden mielestä riittävä toimeentulotuen taso on alhaisempi kuin työntekijöiden mielestä. Kiinnostavaa on, että vuonna 2015 alemmat toimihenkilöt kokevat toimeentulotuen riittävän tason hieman alhaisemmaksi kuin työntekijät. On nimittäin havaittu, että työntekijöiden ja alempien toimihenkilöiden hyvinvointivaltiota koskevat mielipiteet eivät eroa toisistaan. Tämän on ajateltu johtuvan siitä, että työntekijöiden ja alempien toimihenkilöiden riskit saattavat olla samantapaisia esimerkiksi työttömyyden osalta, mikä vaikuttaa siihen, että mielipiteet ovat melko samanlaisia. (Ervasti 2001, 9–11.)

Tulokvintiilien vaikutus toimeentulotuen tasoa koskeviin mielipiteisiin on mielenkiintoinen, sillä ne vaikuttavat hieman eri tavalla kuin mitä intressi- ja riskinäkökulmasta voisi olettaa (ks. esim. Pfeifer 2009, 126; Muuri & Manderbacka 2010, 100). Nimittäin jokaisena vuotena kaikista pienituloisimmat katsovat riittävän toimeentulotuen tason alhaisemmaksi kuin ylimmässä tulokvintiilissä olevat. Kuivalainen (2011, 383) on esittänyt syyksi sitä, että alimmassa tulokvintiilissä olevat vastaajat ovat tottuneet tulemaan toimeen pienemmällä rahasummalla ja suhteuttavat toimeentulotuen riittävän tason omiin kokemuksiinsa. Toisaalta saattaa myös olla, että kaikista pienituloisimmat haluavat erottua niistä köyhistä, jotka ovat sosiaalietuksien piirissä. Toisin sanoen niillä ihmisillä,

jotka taistelevat pysyäkseen poissa köyhyydestä, on melko syyllistäviä mielipiteitä. Erotumisen tarve kytkeytyy siihen, että köyhyys ja toimeentulotuen varassa oleminen koetaan häpeällisenä. (Bullock 2004.) Siten taloudellisissa vaikeuksissa olevat saattavat ajatella, että mikäli he sinnittelevät ja pystyvät elämään ilman toimeentulotukea, myös muiden tulisi tehdä niin (Kallio & Saarinen 2013, 198).

Poolatun aineiston tulokset tukevat yksittäisten aineistojen osalta saatuja tuloksia. Siitä selviää, että ikä, iän neliö, työmarkkina-asema, sosioekonominen asema ja tulokvintiilit ovat tilastollisesti merkitseviä. Sen sijaan sukupuoli ei vaikuta kansalaisten mielipiteisiin. Tosin hieman yllättävää on, että myös koulutus ja toimeentulotukiasiakkuus ovat tilastollisesti merkitseviä. Enintään perusasteen tutkinnon suorittaneet mieltävät riittävän tuen tason suuremmaksi kuin korkeasti kouluttautuneet. Samaten toimeentulotuen varassa olevat ajattelevat sopivan tuen tason olevan korkeampi kuin ne, jotka eivät ole toimeentulotuen varassa. Aineistojen yksittäinen tarkastelu nimittäin osoitti, että kumpikaan muuttuja ei ole tilastollisesti merkitsevä. Tämä saattaa johtua siitä, että suuremmissa aineistoissa merkitsevyystasojen saaminen on helpompaa kuin pienemmissä aineistoissa.

Eri tutkimusajankohtien välillä on eroa kansalaisten toimeentulotuen riittävää vähimmäismäärää koskevissa mielipiteissä. Nimittäin suomalaiset toivovat selvästi korkeampaa toimeentulotuen vähimmäismäärän tasoa vuosien 2000 ja 2015 välillä kuin vuonna 1995. Suurimmat erot huomataan, kun verrataan toisiinsa vuosia 1995 ja 2015. Kuten edellisessä taulukossa, kaikkien taustamuuttujien yhdysvaikutukset on jälleen testattu, mutta vain iän ja kyselyvuoden osalta tulokset on raportoitu<sup>11</sup>. Iän merkitys on voimistunut kahdenkymmenen vuoden tarkastelujakson aikana. Vanhemmat mieltävät sopivan toimeentulotuen tason entistä korkeammaksi kuin nuoremmat.

---

<sup>11</sup> Myös työmarkkina-aseman ja kyselyvuoden yhdysvaikutukset osoittautuivat tilastollisesti merkitseväksi, sillä opiskelijat mielsivät riittävä toimeentulotuen tason alhaisemmaksi vuonna 1995 kuin nykyään. Samaten sosioekonomisen aseman ja kyselyvuoden yhdysvaikutusten osalta havaitaan, että muu-luokkaan kuuluvat (mm. yrittäjät ja maanviljelijät) kokivat sopivan tuen tason pienemmäksi vuonna 1995.

**Taulukko 3. Selittävien muuttujien vaikutukset mielipiteisiin toimeentulotuen vähimmäismäärän tasosta vuosina 1995–2015. Ordinaalinen regressioanalyysi.**

	1995	2000	2005	2010	2015	1995–2015	1995–2015
<b>Sukupuoli</b>							
Mies	-,084	,017	-,180	-,097	-,070	-,067	-,059
Nainen	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Ikä</b>	<b>,083**</b>	<b>,148***</b>	<b>,138***</b>	<b>,162***</b>	<b>,075*</b>	<b>,115***</b>	<b>,019***</b>
<b>Ikä2</b>	<b>-,001*</b>	<b>-,001***</b>	<b>-,001***</b>	<b>-,001***</b>	,000	<b>-,001***</b>	–
<b>Koulutus</b>							
Enintään perusaste	,199	,122	,228	,212	,279	<b>,211**</b>	<b>,189**</b>
Keskiaste	,083	-,128	-,029	,046	-,010	,040	-,009
Korkea-aste	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Työmarkkina-asema</b>							
Työtön	,250	<b>,381*</b>	,313	-,009	<b>,602**</b>	<b>,269**</b>	<b>,206*</b>
Eläkkeellä	-,044	-,024	,357	-,203	<b>-,542**</b>	-,134	<b>-,455***</b>
Opiskelija	,194	-,527	-,164	-,342	-,292	<b>-,322**</b>	<b>-,435***</b>
Muu	,191	-,044	-,066	,121	-,078	,060	,021
Työssä	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Sosioekonomisen asema</b>							
Ylempi toimihenkilö	<b>-,365*</b>	-,291	-,023	-,126	-,166	<b>-,182*</b>	<b>-,181*</b>
Alempi toimihenkilö	-,253	-,114	,080	,069	<b>-,335*</b>	-,094	-,089
Muu	<b>-,692***</b>	<b>-,349**</b>	<b>-,392**</b>	-,149	-,216	<b>-,352***</b>	<b>-,373***</b>
Työntekijä	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Tulokvinttiit</b>							
I (alin)	<b>-,932***</b>	<b>-,655***</b>	<b>-,573**</b>	<b>-,552***</b>	<b>-,619**</b>	<b>-,683***</b>	<b>-,644***</b>
II	<b>-,737***</b>	<b>-,457**</b>	<b>-,338*</b>	-,190	-,248	<b>-,383***</b>	<b>-,369***</b>
III	<b>-,461**</b>	-,145	-,095	-,088	,022	<b>-,149*</b>	<b>-,141*</b>
IV	<b>-,344*</b>	-,102	,122	-,042	,010	-,063	-,044
V (ylin)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Toimeentulotukiasiakas</b>							
Kyllä	,551	,230	,357	,292	-,043	<b>,335*</b>	<b>,315*</b>
Ei	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Vuosi</b>							
2015	–	–	–	–	–	<b>1,424***</b>	-,078
2010	–	–	–	–	–	<b>1,172***</b>	,241
2005	–	–	–	–	–	<b>,751***</b>	,003
2000	–	–	–	–	–	<b>,156</b>	-,343
1995	–	–	–	–	–	Ref.	Ref.
<b>Yhdysvaikutukset</b>							
Ikä * 2015	–	–	–	–	–	–	<b>,031***</b>
Ikä * 2010	–	–	–	–	–	–	<b>,020***</b>
Ikä * 2005	–	–	–	–	–	–	<b>,017**</b>
Ikä * 2000	–	–	–	–	–	–	<b>,011*</b>
Ikä * 1995	–	–	–	–	–	–	Ref.
N	1364	1773	1567	1714	1217	7635	7635
Nagelkerke R	,068	,084	,091	,117	,167	,170	,170

Merkitsevyystasot: \*\*\* p<,001; \*\* p<,01; \* p<,05

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomessa on viime vuosina esitetty toistuvasti, että huono-osaisista ei enää välitetä yhtä paljon kuin ennen. Osa sosiaalitieteilijöistä kokee, että suomalaiset eivät enää halua rahoittaa heikompiensa etuuksia ja palveluita, sillä sosiaalinen etäisyys sekä solidaarisuusvaje ovat lisääntyneet (Ohisalo & Saari 2014; Saari 2015; Laihiala & Ohisalo 2017). Siitä huolimatta, että eri väestöryhmien välillä olevasta kuilusta on keskusteltu paljon, eivät näkemykset solidaarisuuden murenemisesta ja kansan kahtiajakautumisesta ole saaneet selvää tukea empiirisissä tutkimuksissa. Päinvastoin useat tutkijat ovat havainneet, että kansalaiset edelleen kannattavat hyvinvointivaltiota ja haluavat ylläpitää sekä rahoittaa sitä veroja maksamalla (ks. esim. Forma 1998; Ervasti 2001; Muuri & Manderbacka 2014). Näiden tutkimusten ongelmana kuitenkin on, että niissä on selvitetty suomalaisten välistä solidaarisuutta melko yleisellä tavalla. Tämän tutkielman ideana olikin selvittää konkreettisemmalla tasolla, että saavatko väitteet sosiaalisen etäisyyden ja solidaarisuusvajeen lisääntymisestä tukea. Testasin hypoteesia toimeentulotuen tasoa ja sen riittävää määrää koskevien näkemysten yhteydessä.

Tulokset osoittivat, että valtaosa suomalaisista mieltää toimeentulotuen tason liian matalaksi. Esimerkiksi vuonna 2015 lähes kolme neljästä koki, että viimesijaisen taloudellisen turvan taso ei ole tarpeeksi korkea. Tämän perusteella voidaan todeta, että suomalaiset ovat hyvin tyytymättömiä toimeentulotuen nykyiseen tasoon. On tosin aiheellista huomioida, että viime vuosien aikana toimeentulotukea koskevissa näkemyksissä ei ole tapahtunut kovin paljon muutosta. Vuosien 1995 ja 2010 välillä tukea liian matalana pitävien määrä kasvoi jonkun verran. Tämä kehitystrendi kuitenkin pysähtyi vuonna 2015. Saattaa olla, että toimeentulotuen perusosaan tehty kuuden prosentin tasokorotus vuonna 2012 on vaikuttanut kansalaisten suhtautumiseen.

On kuitenkin selvää, että tuen taso on suomalaisten mielestä riittämätön. Tämä tuli esille myös, kun selvitettiin väestön arvioita sopivasta toimeentulotuen vähimmäismäärästä. Nimittäin kansalaisten kokema toivottava tuen taso oli jokaisena tutkimusvuotena selvästi korkeampi kuin mitä sillä hetkellä olemassa oleva tuen taso oli. Vuonna 2015 toimeentulotuen perusosan vähimmäismäärä oli 486 euroa, kun taas suomalaiset katsoivat sopivaksi tuen tasoksi 760 euroa. Siten viimesijaisen vähimmäisturvan tämänhetkinen määrä on

noin kaksi kolmasosaa siitä, mitä suomalaiset ajattelevat yksin asuvan ihmisen tarvitsevan.

Toinen keskeinen tulos on, että intressi- ja riskitekijät saavat jonkin verran tukea tässä tutkielmassa. Tulokset olivat linjassa aiempien tutkimusten kanssa siitä, että avustuksia parhaillaan saavat tai niiden piiriin todennäköisesti joutuvat kannattavat eniten järjestelmää (ks. esim. Lewin-Epstein ym. 2003, 20). Näyttää siltä, että naiset, vanhemmat, alhaisesti koulutetut, työttömät ja toimeentulotukiasiakkaat kannattavat viimesijaisen taloudellisen turvan korkeampaa tasoa. Tosin sukupuolten välinen ero katosi, kun selvitettiin ordinaalisen regressioanalyysin avulla täsmällisempää näkemystä viimesijaisen taloudellisen tuen riittävästä määrästä.

Toisaalta etunäkökulma ei täysin kykene selittämään väestöryhmien välisiä eroja. Nimitään iän osalta havaittiin, että nuoret suhtautuvat kielteisemmin toimeentulotuen tasoon kuin vanhemmat. Tämä saattaa nähdäkseni johtua kolmesta syystä. Ensinnäkin nuorten kielteisempi suhtautuminen voi johtua yksinkertaisesti siitä, että heidän etuuksiaan on leikattu paljon viime vuosina. Toisin sanoen nuoret saattavat kokea, että mikäli heille suunnatut etuudet eivät ole riittäviä, niin muidenkaan etuuksien ei tule olla tasoltaan kovin suuria. Toisaalta kyse saattaa olla myös siitä, että nuorten ja vanhempien elämäntilanteet sekä kulutusorientaatiot ovat usein erilaisia. Nuorilla ei yleensä ole vastuuta perheen elättämisestä tai suuria lainoja taakkanaan, kun taas vanhempien on usein huolehdittava perheen toimeentulosta ja asuntovelan maksamisesta. Kolmas selitys voi olla, että suomalaisten välinen solidaarisuus on todella vähentynyt, eikä hyväosaisilla riitä enää ymmärrystä yhteiskunnan heikompiosaisille samalla tavalla kuin ennen.

Myös tulotaso vaikuttaa kansalaisten mielipiteisiin päinvastaisella tavalla kuin etunäkökulman osalta voisi olettaa. Tämä ei tosin ole yllättävä tulos, sillä aikaisemmissa tutkimuksissa on löydetty samansuuntaisia tuloksia. On näet havaittu, että mitä suuremmat tulot ihmisellä on, sitä korkeammaksi mielletään riittävä toimeentulotuen taso (Saunders & Bradbury 1991, 66–67; Kuivalainen 2011, 382–383). Forman ym. (1999, 46–52) mukaan ihmiset mitoittavat näkemyksensä toivottavasta toimeentulotuen tasosta sen mukaan, millä itse tulisivat vähimmillään toimeen. Tämä saattaa selittää sitä, miksi kaikista pienituloisimmat mieltävät sopivan turvan tason selvästi pienemmäksi kuin muissa tulo-  
luokissa olevat.

Tutkielman päätulos on, että enemmistö suomalaisista on solidaarisia toimeentulotuen asiakkaita kohtaan. Siten viime vuosina käyty keskustelu sosiaalisen etäisyyden ja sitä sääntelevän solidaarisuusvajeen lisääntymisestä (ks. lisää Ohisalo & Saari 2014; Saari 2015; Laihiala & Ohisalo 2017) eivät saa tukea tämän tutkielman tuloksista. Näyttää nimittäin siltä, että suomalaiset ovat tyytymättömiä toimeentulotuen tasoon ja haluavat rahoittaa sitä. Vaikka eri väestöryhmien solidaarisuudessa on hieman eroa ja osa suhtautuu kielteisemmin toimeentulotuen tasoon, toivovat lähes kaikki suomalaiset tuen nykyistä korkeampaa tasoa. Tämä tutkielma tukee aikaisemmissa tutkimuksissa saatuja tuloksia siitä, että suomalaiset ovat yleisesti arvioituna kiinnostuneita yhteiskunnan kaikista huono-osaisimmista ja haluavat auttaa sekä tukea heitä (Kuivalainen 2011; Kortemäki 2012).

Kuitenkin joissain tutkimuksissa on saatu viitteitä siitä, että kansalaisten välinen solidaarisuus on heikentynyt ja on tapahtunut kansan kahtiajakautumista (ks. lisää Forma 1999; Goul Andersen 1999; Svallfors 1999). On huomioitava, että näissä tutkimuksissa on saatu vain osittain tukea kansan polarisoitumista ja solidaarisuuden murenemista koskeville väitteille. Toiseksi nämä tutkimukset ovat melko vanhoja, eikä uudemmissa tutkimuksissa ole havaittu samansuuntaisia tuloksia. Saattaa myös olla, että mittaukset ovat vaikuttaneet tuloksiin, sillä näissä tutkimuksissa on selvitetty kansalaisten mielipiteitä melko karkealla ja yleisellä tasolla.

Tutkielman rajoituksena voidaan pitää, että tarkastelussa ei ole otettu huomioon ideologisia tekijöitä. Esimerkiksi vastaajan puoluekannan on havaittu olevan yksi keskeisimpiä kansalaisten hyvinvointivaltionäkemyksiin vaikuttavia tekijöitä (ks. esim. Ervasti 2001, 18–19; Forma ym. 2007, 29). Myös aiemmissa toimeentulotukea koskevissa mielipidetutkimuksissa on todettu, että puoluekanta selittää näkemyksiä viimesijaisen taloudellisen turvan tasosta (Marski 1996, 76–77). Tästä syystä olisi ollut mielenkiintoista selvittää suomalaisten suhtautumista toimeentulotuen asiakkaisiin ideologisista näkökulmista. Käytettävässä aineistossa ei ole kuitenkaan tiedusteltu vastaajien poliittista kantaa, jota voidaan pitää aineiston keskeisenä puutteena. Toisaalta on myös tutkimuksia, joissa puoluekannan ei ole havaittu vaikuttavan merkittävästi mielipiteisiin (ks. esim. Jaeger 2006).

Toisena rajoituksena voidaan pitää vastausprosenttia, joka on pienentynyt kahtena viimeisenä tutkimusajankohtana. Tästä syystä tuloksiin on suhtauduttava jossain määrin suuntaa antavina. Kyselyaineistojen vastausprosenttien aleneminen vaikuttaa etenkin eri vuosien aineistojen vertailukelpoisuuteen. Toisaalta aineistot ovat niitä harvoja, jotka sopivat tämän tutkimusongelman tarkasteluun, sillä niiden avulla pystytään selvittämään kansalaisten mielipiteitä viimesijaisen taloudellisen turvan tasosta tarpeeksi konkreettisesti tavalla.

Jatkotutkimuksissa olisi kiinnostavaa selvittää, että miten toimeentulotuen kannatus eroaa muiden sosiaalietuuksien kannatuksesta. Forman (1999a, 86–87, 94–99) mukaan suomalaiset suhtautuvat nihkeämmin verojen käyttämiseen vähimmäisturvaan, kun taas universaaleja etuuksia halutaan rahoittaa enemmän. Hän on pohtinut, että tähän saattaa vaikuttaa julkinen keskustelu tarveharkintaisten tukien väärinkäytöstä. Siten eri etuuksien tarkastelu olisi mielenkiintoista, sillä edellä mainitun tutkimuksen jälkeen kannustavuusajattelu on jälleen lisääntynyt (Julkunen 2001; Keskitalo 2008), syrjäytyneistä on alettu käydä uudenlaista keskustelua (Ervasti 2017) ja sosiaalisen etäisyyden sekä solidaarisuusvajeen on esitetty kasvaneen suomalaisten välillä (Saari 2015). Myös kansainvälinen vertailu voisi olla hedelmällistä, sillä Suomessa ja muissa Pohjoismaissa sosiaalisten ongelmien koetaan useammin johtuvan rakenteellisista tekijöistä, kun taas Yhdysvalloissa työttömyyden ja köyhyyden ajatellaan useammin johtuvan yksilön omista valinnoista sekä luonteenpiirteistä (van Oorschot & Halman 2000; Kallio & Niemelä 2014). Myös tulevaisuudessa on näin ollen tarvetta sosiaaliturvan tasoa koskevalle mielipidetutkimukselle.

Näyttää siltä, että suomalaisista suuri enemmistö ymmärtää huono-osaisten asemaa ja tilannetta sekä haluaa auttaa heitä. Saattaa kuitenkin olla, että pienen taloudellisen ja poliittisen eliitin sekä muun väestön välillä on eräänlainen kuilu. Suomalaiset kokevat, että riittävä viimesijaisen taloudellisen turvan taso on selvästi korkeampi kuin mitä sen poliittis-hallinnollisesti määritelty taso on. Kansalaisten huoli tuen riittävästä määrästä ei ole kuitenkaan näkynyt poliittisessa päätöksenteossa. Tämä voi heijastaa sitä, että pieni eliitti ei ymmärrä tai välitä yhteiskunnan huono-osaista.

## KIRJALLISUUS

- Ahola, E. & Hiilamo, H. (2013). Toimeentulotuki ja perusturvan aukkokohtat. Tuen käyttö, saajaryhmät ja uudet asiakkaat Helsingissä 2008–2010. Teoksessa Airio, I. (toim.) Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Teemakirja 9. Helsinki: Kela.
- Airio, I. (2013). Kuka kannattaa toimeentuloturvajärjestelmää? Teoksessa Airio, I. (toim.) Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Teemakirja 9. Helsinki: Kela, 26–49.
- Albrekt Larsen, C. (2006). The institutional logic of welfare attitudes. How regimes influence public support. Aldershot: Ashgate.
- Allardt, M., Sihvo, T. & Uusitalo, H. (1992). Mitä mieltä hyvinvointivaltiosta? Suomalaisen sosiaaliturvamielipiteet 1975–1991. Tutkimuksia 17. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus.
- Andress, H.-M. & Heien, T. (2001). Four worlds of welfare state attitudes? A comparison of Germany, Norway, and the United States. *European Sociological Review* 17 (4), 337–356.
- Anttonen, A. & Sipilä, J. (2011) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Arts, W. & Gelissen, J. (2001). Welfare states, solidarity and justice principles. Does the type really matter? *Acta Sociologica* 44 (4), 283–299.
- Aust, A. & Arriba, A. (2005). Teoksessa Taylor-Gooby, P. (toim.) Ideas and welfare state reform in western Europe. New York: Palgrave Macmillan, 100–123.
- Bean, C. & Papadakis, E. (1998). A comparison of mass attitudes towards the welfare state in different institutional regimes, 1985–1990. *International Journal of Public Opinion Research* 10 (3), 211–236.
- Behrendt, C. (2002). At the margins of the welfare state. Social assistance and alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom. Aldershot: Ashgate.



- Béland, D. (2007). The social exclusion discourse: ideas and policy change. *The Policy Press* 35 (1), 123–139.
- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2004). Stuck with welfare? Long-term social assistance recipiency in Sweden. *European Sociological Review* 20 (5), 425–443.
- Blekesaune, M. (2007). Economic condition and public attitudes to welfare policies. *European Sociological Review* 23 (3), 393–403.
- Blekesaune, M. & Quadagno, J. (2003). Public attitudes toward welfare state policies. A comparative analysis of 24 nations. *European Sociological Review* 19 (5), 415–427.
- Blom, R. (1999). Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvusta. Helsinki: Gaudeamus.
- Blomberg, H., Kallio, J. & Kroll, C. (2016). Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (3), 301–312.
- Boeri, T., Börsch-Supan, A. & Tabellini, G. (2001). Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens. *Economic Policy* 16 (32), 9–50.
- Bonoli, G., George, V. & Taylor-Gooby, P. (2000). *European welfare futures. Towards a theory of retrenchment.* Cambridge: Policy Press.
- Bogardus, E. (1925). Measuring social distances. *Journal of Applied Sociology* 9, 299–308.
- Bullock, H.E. (2004). From the front lines of welfare reform: an analysis of social worker and welfare recipient attitudes. *Journal of Social Psychology* 144, (6), 571–588.
- Bäckman, O. & Bergmark, Å. (2011). Escaping welfare? Social assistance dynamics in Sweden. *Journal of European Social Policy* 21 (5), 486–500.

- Daguerre, A. (2004). Importing workfare: policy transfer of social and labour market policies from the USA to Britain under New Labour. *Social Policy and Administration* 38 (1), 1–16.
- Ditch, J. (1999). Full circle: a second coming for social assistance. Teoksessa Clasen, J. (toim.) *Comparative social policy: concepts, theories and method*. Oxford: Blackwell publisher, 114–135.
- Dwyer, P. (2004). Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements? *Canadian Journal of Sociology* 28 (2), 261–283.
- Eardley, T. & Matheson, G. (2000). Australian attitudes to unemployment and unemployed people. *Australian Journal of Social Issues* 35 (3), 181–202.
- Ebner, C. & Helbling, M. (2016). Social distance and wage inequalities for immigrants in Switzerland. *Work, Employment and Society* 30 (3), 436–454.
- Ervasti, H. (1996). *Kenen vastuu? Tutkimuksia hyvinvointipluralismista legimiteetin näkökulmasta*. Helsinki: Stakes.
- Ervasti, H. (1998). Civil criticism and the welfare state. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 7 (4), 288–299.
- Ervasti, H. (2001). Class, individualism and the Finnish welfare state. *Journal of European Social Policy* 11 (1), 9–23.
- Ervasti, H. (2004). Työttömyys elämäntilanteena – ikäryhmittäistä vertailua. Teoksessa Erola, J. & Wilska, T.-A. (toim.) *Yhteiskunnan moottori vai kivireki? Suuret ikäluokat ja 1960-lukulaisuus*. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Ervasti, H. (2012). Who hates the welfare state? Criticism of the welfare state in Europe. Teoksessa Ervasti, H., Goul Andersen, J., Fridberg, T. & Ringdal, K. (toim.) *The future of the welfare state. Social policy attitudes and social capital in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 231–248.
- Ervasti, H. (2017). Halutaanko oikeudenmukaisuutta tasa-arvoa lisäämällä? Teoksessa Häyry, M. (toim.) (*Tulossa*).

- Evans, G. (1998). Britain and Europe: separate worlds of welfare? *Government and Opposition* 33 (2), 183–198.
- Forma, P. (1998). Mielipiteiden muutos ja pysyvyys. Suomalaisten mielipiteet hyvinvointivaltiota, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992 ja 1996. Raportteja 222. Helsinki: Stakes.
- Forma, P. (1999a). Interests, institutions and the welfare state. *Studies on public opinion towards the welfare state. Stakes research report 102.* Jyväskylä: Stakes.
- Forma, P. (1999b). Mureneeko solidaarisuus, polarisoituuko yhteiskunta? Hyvä- ja huono-osaisten sosiaaliturvaa ja hyvinvointivaltiota koskevat mielipiteet 1990-luvun Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 64 (1), 3–12.
- Forma, P. (2006). Niin hyvinä kuin huonoinakin aikoina. Suomalaisten sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004. Teoksessa Kautto, M. (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2006.* Helsinki: Stakes, 160–184.
- Forma, P., Heikkilä, M. & Keskitalo, E. (1999). Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Raportteja 240. Helsinki: Stakes.
- Forma, P., Kallio, J., Pirttilä, J. & Uusitalo, R. (2007). Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 89. Helsinki: Kela.
- Forma, P. & Saarinen, A. (2008). Väestön mielipiteet sosiaaliturvasta vuonna 2006. Teoksessa Moisio, P., Karvonen, S., Simpura, J. & Heikkilä, M. (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2008.* Helsinki: Stakes, 162–177.
- Gelissen, J. (2000). Popular support for institutionalized solidarity. A comparison between European welfare states. *International Journal of Social Policy* 9 (4), 285–300.
- Giljam, M. & Nilsson, L. (1985). Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn – två folkklaringsansatser. *Statsvetenskaplig tidskrift* 88 (2), 123–139.

- Gough, I., Bradshaw, J., Eardley, T. & Whiteford, P. (1997). Social assistance in OECD countries. *Journal of European Social Policy* 7 (1), 17–43.
- Goul Andersen, J. (1999). Changing labour market, new social divisions and welfare state support: Denmark in the 1990's. Teoksessa Taylor-Gooby, P. & Svallfors, S. (toim.) *The end of the welfare state*. London: Routledge, 13–33.
- Hellsten, K. (1993). *Vaivahoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 2*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Hiilamo, H., Komp, L., Moisio, P., Sama, T., Lauronen, J.-P., Karimo, A., Mäntyneva, P., Parpo, A. & Aaltonen, H. (2017). *Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2017*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Hiilamo, H., Niemelä, H., Pykälä, P., Riihelä, M. & Vanne, R. (2012). *Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Honkanen, P. (2006a). Perusturvan indeksisuojusta aikaisempaa enemmän aukkoja. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2), 146–153.
- Honkanen, P. (2006b). Työttömien perusturvan ongelmia. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Honkanen, P. & Tervola, J. (2014). Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (3), 306–317.
- HS (2017). *Lähes kaikki Kelan etuudet pienenevät tänä vuonna – HS kertoo, miten muutokset vaikuttavat sinun tuloihisi*. Helsingin Sanomat 17.1.2017.
- Hvinden, B. & Johansson, H. (2007). *Citizenship in Nordic welfare states. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.

- Jaeger, M. (2006). What makes people support public responsibility for welfare provision: self-interest or political ideology? A longitudinal approach. *Acta Sociologica* 49 (3), 321–338.
- Jeene, M., van Oorschot, W. & Uunk, W. (2014). The dynamics of welfare opinions in changing economic, institutional and political contexts: an empirical analysis of Dutch deservingness opinions 1975–2006. *Social Indicators Research* 115 (2), 731–749.
- Johansson, H. & Hvinden, B. (2007). Reactivating the Nordic welfare states: do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy* 27 (7/8), 334–346.
- Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. (2005). Hyvinvointivaltion uusi politiikka – Paul Piersonin historiallinen institutionalismi. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki: Yliopistopaino, 332–359.
- Julkunen, R. (2013). Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Karjalainen, V. & Keskitalo, E. (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa*. Helsinki: THL, 21–44.
- Kallio, J. (2007). Kansalaisten asennoituminen kunnallisten palvelujen markkinoitumiseen vuosina 1996–2004. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (3), 239–255.
- Kallio, J. (2010). Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 108. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Kallio, J. & Kouvo, A. (2015). Street-level bureaucrats' and the general public's deservingness. Perceptions of social assistance recipients in Finland. *Social Policy & Administration* 49 (3), 316–334.

- Kallio, J. & Niemelä, M. (2014). Who blames the poor? A multilevel evidence of the support and determinants of the individualistic explanation of poverty in Europe. *European Societies* 16 (1), 112–135.
- Kallio, J. & Saarinen, A. (2013). Katutason byrokraattien käsitykset työttömistä ja työttömyysturvasta. *Työelämän tutkimus* 11 (3), 192–208.
- Kangas, O., Niemelä, M. & Varjonen, S. (2013). Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittäminen. Teoksessa Kangas, O., Niemelä, M. & Raijas, A. (toim.) *Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta*. Teemakirja 12. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 42–61.
- Kangas, O., Niemelä, M. & Varjonen, S. (2014). When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 6 (1), 73–92.
- Kallio, J. & Niemelä, M. (2017). Kuka ansaitsee tulla autetuksi? Kansalaisten asennoituminen toimeentulotuen saajiin Suomessa vuonna 2015. *Janus* 25 (2), 144–159.
- Kangas, O. & Pulkka, V.-V. (2016). Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Kangas, O. & Ritakallio, V.-M. (2008). Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 61. Helsinki: Kela.
- Kangas, O. & Sikiö, J. (1996). Kunnan kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Suomalaisten käsitykset toimeentulotuen saajista. Kangas, O. & Ritakallio, V.-M. (toim.) *Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin jälkeen Suomessa*. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 107–136.
- Karakayali, N. (2009). Social distance and affective orientations. *Sociological Forum* 24 (3), 538–562.
- Karisto, A., Takala, P. & Haapola, I. (2011). *Matkalla nykyaikaan: elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa*. Helsinki: WSOY.

- Karjalainen, J., Kuivalainen, S., Hannikainen-Ingman, K. & Mukkila, S. (2013). Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2013. Helsinki: THL, 189–214.
- Karjalainen, J. & Raivio, H. (2010). Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa Hänninen, S., Palola, E. & Kaivonurmi, M. (toim.) Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikka kilpailuvaltiossa. Teema 7. Helsinki: THL.
- Karvonen, S. & Salmi, M. (toim.) (2016). Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. Työpapereita 30/2016. Helsinki: THL.
- Kauppinen, T., Moisio, P. & Mukkila, S. (2013). Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2013. Helsinki: THL, 37–55.
- Keskitalo, E. (2008). Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Research report 177. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health.
- Kleinbaum, D. & Klein, M. (2010). Logistic regression. A Self-learning text. New York: Springer.
- Korkman, S. (2011). Onko hyvinvointivalttiolla tulevaisuutta? Helsinki: EVA.
- Kortemäki, J. (2012). Suomalaisien mielipiteet toimeentulotuen riittävydestä vuosina 1995–2015. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto.
- Kuivalainen, S. (2004). Missä määrin toimeentulotuki vähentää köyhyyttä. Yhteiskuntapolitiikka 69 (6), 583–593.

- Kuivalainen, S. (2010). Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (4), 377–388.
- Kuivalainen, S. (2011). Suomalaisten mielipiteet vähimmäisturvan tasosta vuosina 1995–2010. *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (4), 373–386.
- Kuivalainen, S. (2013). Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2013. Helsinki: THL, 15–36.
- Kuivalainen, S. & Nelson, K. (2012). Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. Teoksessa Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (toim.) *Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: The Policy Press, 69–87.
- Kuivalainen, S. & Sallilla, S. (2013). Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010. Teoksessa Kuivalainen, S. (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2013. Helsinki 2013.
- Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: how personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. New York: Palgrave MacMillan.
- Laihiala, T. & Ohisalo, M. (2017). Sosiaalipummit leipäjonoissa? – Kansalaisten käsityksiä huono-osaisten ansaitsevuudesta. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Sosiaaliturvaripuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* Tampere: Tampere University Press, 233–258.
- Levitas, R. (2005). *The inclusive society? Social exclusion and new labour*. Palgrave Macmillan.



- Lewin-Epstein, N., Kaplan, A. & Levanon, A. (2003). Distributive justice and attitudes toward the welfare state. *Social Justice Research* 16 (1), 1–27.
- Lindholm, H. (2001). Suomalaisen hyvinvoinnin muutokset 1995–2000. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 63. Helsinki: Kela.
- Linos, K. & West, M. (2003). Self-interest, social benefits, and attitudes to redistribution. Re-addressing the issue of cross-national variation. *European Sociological Review* 19 (4), 393–409.
- Lynch, M. (2011) *Theorizing Punishment: Reflections on Wacquant's Punishing the Poor*. *Critical Sociology* 2011 37 (2), 237–244.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001). (toim.) *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Marski, J. (1996). Suomalaisten käsitykset sosiaaliturvasta 1995. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 7. Helsinki: Kela.
- Mau, S. (2003). *The moral economy of welfare states. Britain and Germany compared*. London, Routledge.
- Moisio, P. (2009). Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. *Avauksia* 9/2009. Helsinki: THL.
- Moisio, P., Lorentzen, T., Bäckman, O., Angelin, A., Salonen, T. & Kauppinen, T. (2015). Trends in the intergenerational transmission of social assistance in the Nordic countries in the 2000s. *European Societies* 17 (1), 73–93.
- Moisio, P. & Sallila, S. (2012). *Talousarvioesityksen 2012 vaikutuksista perusturvaan*. Raportteja 20/2012. Helsinki: THL.
- Muuri, A. (2007). Vaikuttaako palveluiden käyttö mielipiteisiin sosiaalipalvelujärjestelmästä? *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1), 22–34.

- Muuri, A. & Manderbacka, K. (2010). Hyvinvointivaltion kannatusperusta. Teoksessa Vaarama, M., Moisio, P. & Karvonen, S. (toim.). *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 96–111.
- Muuri, A. & Manderbacka, K. (2014). Suomalaisen hyvinvointivaltion kannatusperustan ulottuvuudet. Teoksessa Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä, L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 260–269.
- Nelson, K. (2003). *Fighting poverty: comparative studies on social insurance, means-tested benefits and income distribution*. Dissertation series No. 60. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Nelson, K. (2010). Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. *International Journal of Social Welfare* 19 (4), 367–378.
- Niemelä, M. (2008). Perceptions of the causes of poverty in Finland. *Acta Sociologica* 51 (1), 23–40.
- Niemelä, M. (2011). Attributions for poverty in Finland: a non-generic approach. *Research on Finnish Society* 4, 17–28.
- OECD (1982). *The OECD list of social indicators*. OECD Social Indicator Development Programme. Paris: OECD.
- Ohisalo, M. & Saari, J. (2014). *Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätö.
- Parpo, A. & Moisio, P. (2006). Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2), 121–133.
- Pfeifer, M. (2009). Public opinion on state responsibility for minimum income protection: a comparison of 14 European countries. *Acta Sociologica* 52 (2), 117–134.
- Piachaud, D. (1987). The problems in definition and measurement of poverty. *Journal of Social Policy* 16 (2), 147–164.

- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48 (2), 143–179.
- Pöntinen, S. & Uusitalo, H. (1986). The legitimacy of the welfare state. Social security opinions in Finland 1975–1985. Report No 15. Suomen Gallup.
- Rehm, P. (2007). Who supports the welfare state? Determinants of preferences concerning redistribution. Teoksessa Mau, S. & Veghte, B. (toim.) *Social justice, legitimacy and the welfare state*. Aldershot: Ashgate, 47–72.
- Rönkkö, P. (1995). Loukkuja vai kannustusta. Tulonsiirtovaltion uudistaminen lapsiperheiden ja vähimmäisturvan kannalta. Helsinki: Mannerheimin Lastensuojeluliitto ja Sosiaaliturvan Keskusliitto.
- Saarela, J. (2003). *Essays on labour market outcomes in the bilingual area of Finland*. Turku: Åbo Akademi.
- Saari, J. (2006). Suomen mallin tulevat haasteet. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Suomen malli. Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino, 326–378.
- Saari, J. (2015). *Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, J. (2017). Sosiaaliturvariippuvuus – Asenteet ja politiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* Tampere: Tampere University Press, 69–96.
- Saari, J., Kainulainen, S. & Mutanen, A. (2017). Köyhyyskartta – Kuka pitää köyhää laiskana? Teoksessa Saari, J. (toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* Tampere: Tampere University Press, 189–206.
- Sainsbury, D. & Morissens, A. (2002). Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits. *Journal of European Social Policy* 12 (4), 307–327.
- Saunders, P. & Bradbury, B. (1991). Some Australian evidence on the consensual approach to poverty measurement. *Economic Analysis and Policy* 21 (1), 47–78.

- Sihvo, T. & Uusitalo, H. (1993). *Mielipiteiden uudet ulottuvuudet. Suomalaisten hyvinvointivaltiota, sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveystalveluja koskevat asenteet vuonna 1992. Tutkimuksia 33.* Helsinki: Stakes.
- Sihvo, T. & Uusitalo, H. (1995). Attitudes towards the welfare state has several dimensions. Evidence from Finland. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 4 (4), 215–223.
- Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity: three paradigms. *International Labour Review* 133 (5–6), 531–578.
- STM (1988). *Toimeentulokityryhmän muistio. Työryhmämuistio 1988:32.* Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2009). *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.* Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2013). *Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4.* Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Svallfors, S. (1991). The politics of welfare policy in Sweden. Structural determinants and attitudinal cleavages. *The British Journal of Sociology* 42 (4), 609–631.
- Svallfors, S. (1995). The end of class politics? Structural cleavages and attitudes to Swedish welfare policies. *Acta Sociologica* 38 (1), 53–74.
- Svallfors, S. (1996). *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinion i 90-talets Sverige.* Uumaja: Boréa.
- Svallfors, S. (1999). The middle class and welfare state retrenchment – attitudes to Swedish welfare policies. Teoksessa Svallfors, S. & Taylor-Gooby, P. (toim.) *The end of the welfare state? Responses to state retrenchment.* London ja New York: Routledge, 379–399.
- Svallfors, S. (2004). Class, attitudes and the welfare state. Sweden in comparative perspective. *Social Policy and Administration* 38 (2), 119–138.

- Svallfors, S. (2006). *The moral economy of class. Class and attitudes in comparative perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Särkelä, R. & Eronen, A. (2007). *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New social risks in post-industrial society. Some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer. *International Social Security Review* 57 (3), 45–64.
- TEM (2017). Työllisyyskatsaus. Tammikuu 2017. [online]. <[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79287/TKAT\\_Tammi\\_2017.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79287/TKAT_Tammi_2017.pdf)> Viitattu 5.3.2017.
- THL (2016). *Toimeentulotuki 2015. Tilastoraportti 19/2016*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Tilastokeskus (2015a). *Kansantalouden tilinpito 2015*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2015b). *Kuolleet 2015*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2015c). *Tulonjakotilasto 2015*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2015d). *Väestön rakenne 2015*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2015e). *Koulutus rakenne 2015*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Toikko, T. (2014) Vastuullisen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Haverinen, R. & Kuronen, M. & Pösö, T. (toim.) *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino, 161 – 175.
- Vaalavuo, M. & Moisio, P. (2014). Tuloerojen ja suhteellisen köyhyyden kehitys. Teoksessa Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä, L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*. Helsinki: THL, 98–117.
- Vaarama, M., Mikkilä, S. & Hannikainen-Ingman, K. (2014). Suomalaisten elämänlaatu nuoruudesta vanhuuteen. Teoksessa Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä, L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.). *Suomalaisten hyvinvointi 2014*. Helsinki: THL, 20–39.

- Valtioneuvoston kanslia (1996). Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Julkaisusarja 5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNp 1676/1995. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamista.
- Van Aerschot, P. (1996). Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. A-sarja N: 2010. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Van Oorschot, W. & Halman, L. (2000). Blame or fate, individual or social? An international comparison of popular explanation of poverty. *European Societies* 2 (1), 1–28.
- Veit-Wilson, J. (1987). Consensual approaches to poverty lines and social security. *Journal of Social Policy* 16 (2), 183–212.
- Víren, M. (1994). Kannattaako työnteko? Laskelmia verotuksen ja sosiaalietujen vaikutuksesta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja* 4, 440–457.
- Wilensky, H. (1975). *The welfare state and equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H. (2002). *Rich democracies. Political economy, public policy, and performance*. Berkeley: University of California Press.

## LIIKTEET

**Liite 1. Aineistojen vertailukelpoisuus ja niiden edustavuus suhteessa väestöön vuosina 1995–2015, %.** Lähde: Tilastokeskus 2015de; THL 2016.

	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Sukupuoli</b>					
Mies	50 (49)	47 (50)	44 (50)	45 (49)	43 (49)
Nainen	50 (51)	53 (50)	56 (50)	55 (51)	57 (51)
<b>Ikä</b>					
18–24	12 (13)	10 (13)	10 (13)	8 (13)	6 (12)
25–34	21 (21)	18 (18)	17 (18)	15 (19)	15 (19)
35–44	23 (23)	21 (21)	19 (20)	17 (18)	12 (18)
45–54	20 (22)	24 (23)	23 (21)	21 (19)	19 (19)
55–64	19 (15)	17 (16)	21 (20)	26 (20)	26 (20)
Yli 65	7 (8)	10 (8)	10 (8)	13 (12)	21 (12)
<b>Koulutus</b>					
Enintään perusaste	37 (45)	30 (41)	27 (37)	21 (33)	19 (29)
Keskiaste	54 (34)	53 (36)	51 (38)	53 (39)	47 (41)
Korkea-aste	10 (21)	17 (23)	22 (25)	27 (25)	34 (30)
<b>Työmarkkina-asema</b>					
Työtön	14 (24)	10 (9)	9 (8)	8 (7)	7 (10)
Eläkkeellä	19 (19)	19 (17)	18 (18)	22 (18)	28 (19)
Opiskelija	9 (8)	8 (6)	9 (7)	7 (6)	6 (6)
Muu	8 (5)	7 (5)	9 (5)	7 (5)	6 (5)
Työssä	52 (55)	57 (62)	57 (63)	57 (63)	53 (60)
<b>Sosioekonominen asema</b>					
Ylempi toimihenkilö	14 (-)	16 (-)	19 (-)	16 (-)	17 (-)
Alempi toimihenkilö	20 (-)	21 (-)	16 (-)	19 (-)	18 (-)
Muu	23 (-)	17 (-)	15 (-)	16 (-)	14 (-)
Työntekijä	44 (-)	46 (-)	50 (-)	49 (-)	51 (-)
<b>Tulokvintili</b>					
I (alin)	20 (-)	20 (-)	20 (-)	21 (-)	20 (-)
II	20 (-)	20 (-)	20 (-)	21 (-)	21 (-)
III	20 (-)	22 (-)	21 (-)	21 (-)	20 (-)
IV	19 (-)	18 (-)	20 (-)	17 (-)	21 (-)
V (ylin)	21 (-)	20 (-)	20 (-)	20 (-)	19 (-)
<b>Toimeentulotukiasiakas<sup>12</sup></b>					
Kyllä	4 (11)	3 (9)	3 (7)	3 (7)	2 (7)
Ei	96 (89)	97 (91)	97 (93)	97 (93)	98 (93)

<sup>12</sup> THL:n tilastoista on saatavilla vain toimeentulotukea vuoden aikana saaneiden henkilöiden osuus, kun taas tutkielmassa käytettävässä aineistossa on kysytty, että saavatko vastaajat tällä hetkellä toimeentulotukea. Lukemat eivät siis ole täysin vertailukelpoiset.

**Liite 2. Mielipiteet toimeentulotuen tasosta vuosina 1995–2015, %, N. Poolattu ai-neisto. Ristiintaulukointi.**

	<b>Liian korkea</b>	<b>Sopiva</b>	<b>Liian matala</b>	<b>N</b>
<b>Kaikki</b>	3	28	70	10 286
<b>Sukupuoli **</b>				
Mies	3	29	68	4686
Nainen	3	27	71	5562
<b>Ikä ***</b>				
18–24	6	47	47	958
25–34	5	39	57	1778
35–44	3	28	70	1885
45–54	3	23	75	2207
55–64	2	19	80	2202
Yli 65	1	23	77	1171
<b>Koulutus ***</b>				
Enintään perusaste	3	20	78	2623
Keskiaste	3	29	68	5233
Korkea-aste	3	33	64	2212
<b>Työmarkkina-asema ***</b>				
Työtön	1	20	79	958
Eläkkeellä	1	20	79	2042
Opiskelija	6	52	42	766
Muu	4	29	68	754
Työssä	3	29	68	5668
<b>Sosioekonominen asema ***</b>				
Ylempi toimihenkilö	2	32	65	1560
Alempi toimihenkilö	2	25	74	1803
Muu	4	33	62	1575
Työntekijä	3	24	73	4570
<b>Tulokvintiili ***</b>				
I (alin)	4	34	63	1823
II	3	26	71	1804
III	2	26	72	1842
IV	2	25	73	1857
V (ylin)	3	27	70	1856
<b>Toimeentulotukiasiakas**</b>				
Kyllä	2	20	79	310
Ei	3	28	69	9764

Merkitsevyystasot: \*\*\* p<,001; \*\* p<,01; \* p<,05



**Liite 3. Mielenpiteet toimeentulotuen vähimmäismäärän tasosta vuosina 1995–2015, %, N. Poolattu aineisto. Ristiintaulukointi.**

	0–486	487–590	591–700	701–991	992–8070	N
<b>Kaikki</b>	23	16	24	15	12	9608
<b>Sukupuoli ***</b>						
Mies	27	17	25	16	14	4456
Nainen	24	19	29	16	12	5119
<b>Ikä ***</b>						
18–24	51	20	19	7	4	893
25–34	34	24	25	12	5	1687
35–44	25	21	31	15	9	1777
45–54	18	16	30	20	16	2051
55–64	18	15	27	20	21	2057
Yli 65	20	14	26	20	20	1067
<b>Koulutus ***</b>						
Enintään perusaste	24	18	27	17	14	2376
Keskiaste	27	18	27	16	12	4920
Korkea-aste	23	19	28	17	14	2109
<b>Työmarkkina-asema ***</b>						
Työtön	24	20	26	18	12	904
Eläkkeellä	21	15	27	20	18	1877
Opiskelija	55	17	18	5	5	709
Muu	28	21	26	17	8	686
Työssä	23	19	29	16	13	5340
<b>Sosioekonominen asema ***</b>						
Ylempi toimihenkilö	22	18	28	16	16	1481
Alempi toimihenkilö	20	20	29	18	13	1711
Muu	34	16	24	14	11	1449
Työntekijä	23	19	28	17	14	4266
<b>Tulokvintili ***</b>						
I (alin)	42	19	22	11	6	1710
II	28	21	28	14	9	1701
III	23	19	30	19	10	1716
IV	18	16	28	21	18	1780
V (ylin)	17	15	29	19	20	1772
<b>Toimeentulotukiasiakas</b>						
Kyllä	27	19	27	18	9	296
Ei	25	18	27	16	13	9140

Merkitsevyytasot: \*\*\* p<,001; \*\* p<,01; \* p<,05