

TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖ JA SITÄ
SELITTÄVÄT TEKIJÄT

Juha Lehtinen
Pro gradu -tutkielma
Turun yliopisto
Sosiaalityö
Marraskuu 2017

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalifieteiden laitos, sosiaalityön oppiaine

LEHTINEN, JUHA: Toimeentulotuen alikäyttö ja sitä selittävät tekijät.
Pro gradu -tutkielma, 83 sivua, 3 liitesivua.
Marraskuu 2017

Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuesta käytävä keskustelu keskittyy tuen väärinkäyttöön. Tuen alikäyttö ei esiinny julkisessa keskustelussa, eikä siitä olla huolissaan. Sama näyttää toistuvan akateemisessa maailmassa, sillä aihetta ei juurikaan tutkita. Toimeentulotuesta on havaittu olevan mittavaa alikäyttöä. Viimesijaista taloudellista tukea ei haeta, vaikka siihen olisi laskennallinen oikeus. Tämä osoittaa toimeentulotukijärjestelmän rakenteellista toimimattomuutta. Toimeentulotuen alikäyttäjät eivät myöskään ole sosiaalityön palveluohjauksen piirissä, josta johtuen henkilön tai perheen ongelmilla on mahdollisuus kasautua ja syventyä. Tässä tutkielmassa tarkastelen toimeentulotuen alikäytön laajuutta ja alikäyttöä selittäviä tekijöitä.

Kyseessä on kvantitatiivinen tutkielma. Aineistona on Turun yliopistolla lomakekyselyinä toteutettu Tutkimus väestöryhmien välisistä hyvinvointieroista ja hyvinvointiongelmien paikantumisesta 2015. Aineistosta on laskettu vastaajan laskennallinen toimeentulotukioikeus käyttäen tietoa tämän perhekuvasta sekä tulo- ja menotiedoista. Aineistosta on myös muodostettu summamuuttujat koskien vastaajan suhtautumista toimeentulotukea kohtaan sekä oman talouden kokemuksesta. Menetelmänä on ristiintaulukointi. Toimeentulotuen alikäyttöön vaikuttavat tekijät saadaan näkyväksi vertaamalla toimeentulotukiasiakkuuden ja tuen alikäytön jakautumista muuttujan sisällä.

Toimeentulotuen alikäyttö näyttäytyy varsin laajana. Toimeentulotuen alikäytön taso määrittäytyy olevan 7,5 %. Toimeentulotuen alikäyttöä oli vuonna 2015 jopa hieman enemmän kuin toimeentulotuen asiakkaita. Toimeentulotuen kustannukset voisivat näin ollen jopa kaksinkertaistua, mikäli kaikki tukeen oikeutetut hakisivat toimeentulotukea.

Toimeentulotuen alikäyttöä lisäävinä tekijöinä, jotka olivat myös tilastollisesti merkittäviä, ilmenivät henkilön ikä, kotitaloustyyppi, työmarkkina-asema sekä toimeentulotukea koskevat asenteet ja oman talouden kokemus. Tuen alikäyttö on yleisintä nuorilla sekä yli 65-vuotiailla. Parisuhteessa oleminen sekä lasten olemassaolo näyttää lisäävän tuen alikäyttöä. Työmarkkina-aseman osalta työelämään kiinnittymisellä on merkittävä yhteys toimeentulotuen alikäyttäjäksi määrittäytymiseen. Negatiivinen suhtautuminen toimeentulotukeen ja oman talouden positiivinen kokemus lisäävät toimeentulotuen alikäyttöä.

Avainsanat: toimeentulotuki, toimeentulotuen alikäyttö, aikuissosiaalityö

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
2	TOIMEENTULOTUKI OSANA SUOMALAISTA HYVINVOINTIVALTIOTA.....	3
2.1	TOIMEENTULOTUEN TARKOITUS.....	5
2.2	TOIMEENTULOTUEN RAKENNE	7
2.3	TOIMEENTULOTUEN KÄYTÖN LAAJUUS	12
2.4	TALOUDELLISEN HUONO-OSAISUUDEN SEURAUKSET	17
3	TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖ.....	21
3.1	TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN VAIKUTTAVAT PALVELUJÄRJESTELMÄN OMINAISUUDET.....	22
3.2	SAATAVAN HYÖDYN MÄÄRÄN VAIKUTUS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN	23
3.3	TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVAT ASEENTEET	24
3.4	TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN VAIKUTTAVAT SOSIODEMOGRAFISET MUUTTUJAT	26
4	TUTKIMUSASETELMA	31
4.1	TUTKIMUSKYSYMYKSET	31
4.2	AINEISTO	32
4.2.1	Käytettävät muuttajat	33
4.2.2	Laskennallinen oikeus toimeentulotukeen	38
4.2.3	Saatavan hyödyn määrä.....	44
4.2.4	Toimeentulotukea koskevat asenteet	45
4.2.5	Oman talouden kokemus	46
4.3	METODIT	48
5	TULOKSET	50
5.1	TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTÖN LAAJUUS	50
5.2	HENKILÖN OMINAISUUKSIEN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN.....	52
5.3	SAATAVAN HYÖDYN MÄÄRÄN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN.....	60
5.4	TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVIEN ASEENTEIDEN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN.....	62
5.5	OMAN TALOUDEN KOKEMUKSEN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN.....	63
5.6	PUUTTEELLISEN TIEDON YHTEYS OLETETTUUN TOIMEENTULOTUKIOIKEUTEEN.....	63
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	66
	KIRJALLISUUS	76
	LIITTEET	84

KUVIOT

Kuvio 1. Toimeentulotuen saajat ja menot vuosina 1990–2015.	13
Kuvio 2. Varsinaista toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien prosenttiosuus toimeentulotuen keston mukaan 1990–2015.....	15
Kuvio 3. Toimeentulotukiasiakkuuden ja tuen alikäytön jakautuminen käytettävien muuttujien sisällä, % (tilastollinen merkitsevyys merkitty tähdillä * = $p < 0.05$, ** = $p < 0.01$, *** = $p < 0.001$).....	53
Kuvio 4. Laskennallisen ja oletetun toimeentulotukioikeuden keskinäisjakaumat, % ($p = < 0.001$, $n = 1631$).	65

TAULUKOT

Taulukko 1. Toimeentulotuen perusosien määrät vuonna 2015.	8
Taulukko 2. Tutkimuksessa käytettävät muuttujat, n ja %.	34
Taulukko 3. Toimeentulotuen perusosien määrät 2015 sekä kulutusyksikköluvut henkilöryhmän mukaan.	39
Taulukko 4. Kotitalouden menojen huomiointi toimeentulotukioikeuden laskemisessa ja syy siihen.	41
Taulukko 5. Asenteiden summamuuttujaan sisältyvät kysymykset sekä Cronbachin alfa-testin tulokset (Cronbachin alfa = 0.621).	46
Taulukko 6. Taloudellisen huono-osaisuuden summamuuttujaan sisältyvät kysymykset sekä Cronbachin alfa-testin tulokset (Cronbachin alfa = 0.880).	47
Taulukko 7. Laskennallisen toimeentulotukioikeuden ja toimeentulotuen alikäytön jakauma aineistossa, n ja %.	51
Taulukko 8. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus sukupuolen mukaan, % ja (n).	54
Taulukko 9. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus iän mukaan, % ja (n).	56
Taulukko 10. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus siviilisäädyn mukaan, % ja (n).	56
Taulukko 11. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus lasten olemassaolon mukaan, % ja (n).	57
Taulukko 12. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus kotitaloustyyppin mukaan, % ja (n).	58
Taulukko 13. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus asuinalueen mukaan, % ja (n).	58
Taulukko 14. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus koulutuksen mukaan, % ja (n).	59
Taulukko 15. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus työllisyyden mukaan, % ja (n).	60
Taulukko 16. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus laskennallisen toimeentulotukioikeuden mukaan, % (n).	62
Taulukko 17. Toimeentulotukea koskeva asenne toimeentulotuen alikäytön mukaan, % ja (n).	62
Taulukko 18. Oman talouden kokemus toimeentulotuen alikäytön mukaan, % ja (n).	63

1 JOHDANTO

Toimeentulotuen alikäytöstä ei käydy julkista keskustelua. Toimeentulotukeen otetaan kantaa sen kustannusten, väärinkäytösten ja koetun epäoikeudenmukaisuuden osalta, mutta alikäytöstä huolestunutta tahoja ei ole. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on ollut kasvusuuntainen 2010-luvun ajan. Toimeentulotuen menot ovat kasvanneet vuosittain jo tätä aiemmin (THL 2016). Hakijamäärän ja menojen kasvaessa ei ole ollut kiinnostusta tarkastella vielä näiden lisäksi tukea hakemattomien ryhmää. Ehkä oletetaan, ettei toimeentulotuessa ole alikäyttöä? Tai alikäyttö nähdään omana valintana, eikä se siksi ole kiinnostava ilmiö. Tuen alikäyttö ei ainakaan nosta vastaavaa moraalista paniikkia kuin tuen väärinkäyttö, eli huijaaminen. Toimeentulotuen käytön tutkimukset ovat osoittaneet, etteivät tukeen oikeutetut hae kattavasti tukea, eli toimeentulotuen alikäyttö on laajaa (esim. Heikkilä 1990, 91; Virjo 2000, 35–36; Kuivalainen 2007, 50–51). Tämä ei ole vain suomalainen ilmiö. Ainakin Ruotsissa ja Saksassa toimeentulotukeen rinnastettavissa etuuksissa on havaittu huomattavaa alikäyttöä (Gustafsson 2002, 153–154, Riphan 2001, 396–397). Toimeentulotuen alikäytön on havaittu olevan myös huijaamista yleisempää (Virjo 2000, 43). Toimeentulotuen yli- ja alikäyttö eivät ole tuen väärinkäyttöä. Nämä ovat epäsuhtaista käyttöä suhteessa tarpeeseen. Ylikäyttö on lähellä moraalista väärinkäyttöä. Tässä etuus on ylimitoitettu tarpeeseen nähden. Alikäytön tapauksessa etuus tai palvelu on tarpeeseen nähden liian niukka ja tavoiteltua tulosta ei saavuteta. Yleisenä esimerkkinä terveys- tai päivähoitopalveluita voidaan ylikäyttää ja tulonsiirtoja ja palveluita alikäyttää. (Hellsten & Uusitalo 1999, 14.)

Toimeentulotuki on viimesijainen rahallinen tuki, jonka tarkoitus on turvata ihmisarvoisen elämän välttämättömyydet (Laki toimeentulotuesta 1§). Tuen alikäyttäjillä on tässä mielessä puutteita välttämättömyyteen nähden. On siis mielenkiintoista tarkastella, että kokevatko toimeentulotuen alikäyttäjät taloutensa heikoksi, ja jos kokevat, niin mikä estää heidän toimeentulotukeen turvautumistaan? Esimerkiksi ruoka-apua hakeneista lähes puolet (40 %) eivät olleet hakeneet toimeentulotukea. Ruoka-avun hakijoissa on myös toimeentulotuen asiakkaita, mutta heidän osuutensa on huomattavasti sitä eihakevia pienempi (10 %). (Ohisalo & Saari 2014, 46.) Suuri joukko ihmisiä siis kokee ruoka-avun hakemisen mielekkäämmäksi kuin toimeentulotukeen turvautumisen. Toimeentulotuen alikäytön tutkiminen on tärkeää, sillä alikäyttö osoittaa järjestelmän toimimattomuutta. Alikäyttöä tuottavat rakenteelliset syyt tuovat esille palveluiden ongel-

makohtia ja alikäytön emotionaaliset syyt osoittavat väestön negatiivista suhtautumista viimesijaiseen sosiaaliturvaan. Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen se on potentiaalisesti hakijan tärkein toimeentulon turvaaja. Sen on tarkoitus myös paikata ensisijaisen etuuden käsittelystä johtuvia kitkaluonteisia viivästymisiä (Perusturvalautakunta 2013, 2; Sosiaali- ja terveysturvalautakunta 2016, 3). Näistä johtuen toimeentulotuen järjestelmän nopea toiminta on välttämätöntä hakijan perustarpeiden turvaamiseksi. Toimeentulotuen alikäyttäjät eivät ole sosiaalityön palveluohjauksen piirissä. Tästä johtuen ongelmilla on mahdollisuus kasautua ja syventyä. Näin ollen toimeentulotuen alikäyttäjät hakeutuvat sosiaalityöhön vasta kun tilanne on kriisiytynyt ja sen ratkaisemiseen tarvitaan järeämpiä ja kustannuksiltaan kalliimpia toimia. Järjestelmän tasolla on myös kiinnostavaa pohtia moraalisisella ja poliittisella tasolla, että miksei toimeentulotuen alikäyttö ole kenenkään agendalla? Tässä tutkimuksessa tarkastelen toimeentulotuen alikäytön laajuutta sekä tuen alikäyttöä selittäviä tekijöitä.

2 TOIMEENTULOTUKI OSANA SUOMALAISTA HYVINVOINTIVALTIOTA

Kunnan ja seurakunnan järjestämä taloudellinen avustaminen on vanhimpia sosiaalisia tukimuotoja Suomessa. Sen juuret ovat 1800-luvun vaivaishoidossa. Taloudellisen tuen järjestäminen on virallistunut ja ammattimaistunut yhteiskunnan muutoksien myötä. Suuret kehityslinjat ovat olleet: 1923 köyhäinhuitolaki, 1956 huoltoapulaki ja 1984 sosiaalihuoltolaki sekä toimeentulotuki. Muun sosiaaliturvan laajentuminen on siirtänyt toimeentulotukea tarveharkintaiseksi ja marginaaliin. (Haapola 2001, 10.)

Viimesijainen taloudellinen tuki, toimeentulotuki, ja sosiaalityö ovat Suomen palvelujärjestelmässä kytkeytyneet tiiviisti yhteen (Kuivalainen & Saikku 2013, 151). Viimesijaisessa tuessa on alusta lähtien ollut eetos omaehtoisen toimeentulon vahvistamiseksi (Kuivalainen 2013, 16). Toimeentulotuen historiallinen tausta on vaivaishoidossa ja köyhäinavussa. Tämä historia selittää toimeentulotukeen liittyvää elättinä olemisen leiman pelkoa. Toikko (2005, 37–55; 140–147;151) kirjoittaa sosiaalipalveluiden kehityksestä yhdistäen aiempia lähteitä. Lähtökohtaisesti yhteiskunnan periaatteena on ollut, että lähiyhteisö huolehtii ihmisistä, jotka eivät itse pysty vastaamaan omasta elannostaan. Käytännössä perhe huolehti jäsenistään ja isäntä palkollisistaan. Muun avun puuttuessa köyhä saattoi lähteä kerjuulle. 1500-luvun jälkipuolella seurakunnat velvoitettiin viimekädessä huolehtimaan köyhistä ja kyvyttömistä ja 1600-luvulla kerjuu oli yleinen tapa köyhän elättää itsensä. Kerjuuta pyrittiin vuosisadan alussa kieltämään. Tämän epäonnistuttua se muutettiin luvanvaraiseksi, jotta kerjuuta saataisi jotenkin hallittua. Kehittyi niin sanottu vaivaisruotujärjestelmä, jossa talot ryhmiteltiin ruoduksi, joihin osoitettiin köyhien kerjuuoikeus. 1700-luvulla kehityssuuntana oli tarkemmin erotella todelliset köyhät, joiden köyhyys ei johtunut omasta toiminnasta, ns. kelvottomista köyhistä. Näitä kelvottomia irtolaisena kulkevia köyhiä pyrittiin rajoittamaan. Valvontaa tehostettiin ja irtolaisia siirrettiin perustettuihin työleireihin. Kunnallisen sosiaalityön perusta on vaivaishoidossa. Vaivaishoitoasetus annettiin 1800-luvun puolivälissä, jonka myötä vastuu vaivaishoidosta siirtyi seurakunnilta kunnille. Taustalla oli katovuosista johtuneen ruuanpuutteen liikkeelle saamat suuret kerjäläisten joukot. Köyhäinhuolto muuttui tällöin laupeudentyöstä sosiaalipalveluksi. Vaivaishoidon avustaminen oli lähinnä ruoka-avustuksia, kuten aiemminkin. Vuonna 1922 määrätty köyhäinhuitolaki oli merkittävä kehityspiste. Itse laki ei sisältänyt suuria muutoksia, mutta heikossa asemassa olevien taloudellinen avustaminen on tämän jälkeen hitaasti ammatillistunut ja järjes-

täytynyt viralliseksi toiminnaksi. Universaali sosiaalipolitiikka tuli poliittiseen keskusteluun vasta 1950-luvulla. Ajatus ihmisen subjektiivisista taloudellisista oikeuksista on siis varsin uusi. On siksi varsin ymmärrettävää, että sosiaaliturvan, ja etenkin toimeentulotuen kaltainen viimesijainen tuki on saanut negatiivisen leiman. Asennoituminen toimeentulotuen saajia kohtaan on lientynyt viimeaikaisen tutkimuksen mukaan (Kallio & Niemelä 2017, 154). Toimeentulotuki tulee kuitenkin todennäköisesti säilyttämään jonkintasoisen negatiivisen konnotaationsa vielä usean sukupolven ajan.

Sosiaalityön keskeinen sisältö on alusta alkaen ollut köyhien kanssa tehtävä työ. Alkuvaiheessa se oli köyhien kasvattamista. Myöhemmin se kehittyi omaehtoisen selviytymisen vahvistamiseksi. Materiaalisen ja sosiaalisen avun tarjoamisen painotukset ovat vaihdelleet eri aikakausien suuntausten mukaisesti. (Toikko 2005, 213.) Tätä taloudellisen tuen ja sosiaalityön kytköstä on murrettu viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Toimeentulotuen käsittelyä on normitettu ja kaavamaisesti ja sen myötä siirretty etuuskäsittelijöille. (Kuivalainen 2013, 16.) Tätä kehitystä jatkaa 1.1.2017 tapahtunut perustoimeentulotuen siirtyminen Kansaneläkelaitoksen alaisuuteen (Laki toimeentulotuesta 4§). Kelan järjestettäväksi siirtyi siis tulojen mukaan myönnettävä perustoimeentulotuki sekä osia täydentävästä toimeentulotuesta. Kunnan vastuulle jäi harkinnanvarainen, hakijan erityistilanteesta johtuvan ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen järjestäminen. Sosiaalitoimen aikuissosiaalityön työnkuva muuttui tämän siirtymän myötä huomattavasti ja sosiaalityöllä on nyt tarve määritellä paikkansa ja toimenkuvansa uudelleen. Tarve on etenkin oikeuttaa sosiaalityön mukanaolo asiakkaille kun selvä taloudellinen kytkös ei enää kuulu asiakassuhteeseen. Tämä on todellinen haaste. Esimerkiksi Kuivalainen ja Saikku (2013, 156–157) havaitsivat sosiaalityöntekijöiden kokevan toimeentulotuen tärkeänä työvälineenä. Se toimii välineenä asiakassuhteen luomiseen ja ylläpitoon. Se koetaan kannustimena, keinona saada asiakas saapumaan tapaamiselle. Puheessa tuki miellettiin portiksi sosiaalityön asiakkuuteen. Työntekijät kokivat talousasioiden järjestämisen olevan keskeinen osa sosiaalityötä. Yleisesti ottaen toimeentulotuki koettiin työvälineenä asiakkaan taloudellisten ongelmien tuomisessa näkyviin sekä välineenä taloudellisten ongelmien hallintaan. .

2.1 TOIMEENTULOTUEN TARKOITUS

Suomen perustuslaissa (19§) on säädetty, että jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, mikäli sitä ei itse kykene hankkimaan. Toimeentulotuki on työkalu, jolla tämä oikeutta toteutetaan. Toimeentulotuen tarkoitus on määritelty toimeentulotukilain 1§:ssä seuraavasti:

”Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. (Laki toimeentulotuesta 1§.)

Toimeentulotuki on sitä ohjaavan lain perusteella määritelty viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi. Sen tavoitteina ovat henkilön ja perheen toimeentulon turvaaminen sekä itsenäisen selviytymisen edistäminen. Tuen viimesijaisuus tarkoittaa, että tuen taso on määritelty laissa mainitun mukaisesti vähintään välttämättömän toimeentulon mahdollistavalle tasolle. Toimeentulotuen viimesijaisuutta korostetaan lain 2§:ssä, jossa todetaan, että ensisijaisesti henkilön, perheen tai muun elatusvelvollisen tulee huolehtia elatuksestansa itsenäisesti (Laki toimeentulotuesta 2§). Tämä omavaraisuuden oletus voi osaltaan kannustaa toimeentulotuen alikäyttöön ja koventaa toimeentulotukea koskevia asenteita. Kaikissa toimeentulotukilain soveltamistilanteissa pitäisi asiaa harkita laissa mainitun ”ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön” käsitteen kautta. Eli pohtia sitä, miten kyseisen asian myöntäminen tai epääminen vaikuttaa asiakkaan kykyyn elää ihmisarvoista ja vähintään välttämättömän tasoista elämää. (STM 2013, 17.)

Toimeentulotukea ohjaavaan lakiin on sisällytetty yksilön tai perheen tukeminen ja vahvistaminen. Tämä on sosiaalisten ongelmien käsittelyä, joka on sosiaalityön työkenttää. Tämän työskentelyn tavoitteena on edistää itsenäistä selviytymistä ja näin siis edesauttaa toimeentulotuen tarpeen poistumista. Toimeentulotukilain soveltajan oppaassa todetaan, että lain tulkintaa ohjaavana seikkana tulisi olla ongelmien kasautumisen, eli syrjäytymisen, estäminen (STM 2013, 10–11). Harkintaa edellyttävissä asioissa selvityksen ja harkinnan tekee usein sosiaalityöntekijä. Toimeentulotukea on kutsuttu yh-

teiskunnan perälaudaksi, sillä sen tehtävänä on huolehtia ihmisten toimeentulosta kun muut tulonlähteet tai palvelut pettävät tai ovat riittämättömiä (Hiilamo & Karjalainen 2010, 94).

Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi taloudelliseksi tueksi väliaikaisen ongelmatilanteen ylipääsemiseksi. (Laki toimeentulotuesta 1§, STM 2013:4, 18, 20.) Tavoitteena on siis taloudellisen tuen tarpeen lakkaaminen, usein ensisijaisen etuuden oikeuden takaisinsaanti. Ensisijaisten etuuksien¹ tulisi tässä mielessä olla sillä tasolla, ettei niitä saavalla olisi oikeutta tai tarvetta toimeentulotukeen. Ensisijaisen sosiaaliturvan liian pieni taso sekä saantiedellytykset määrittelevät tässä mielessä toimeentulotuen saajien profiilin (Leisering & Leibfried 1999, 145–149). On siis poliittinen ja arvopäätös, että ketkä ovat toimeentulotuella. Ensisijaisten etuuksien tason suhde toimeentulotukeen on tiedostettu ongelma. Eduskunta, sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus sekä Suomen Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto sekä useat toimeentuloturva selvittäneet työryhmät ovat todenneet, että perusturvan tulisi olla niin korkea, ettei viimesijaiseen toimeentulotukeen olisi tarvetta (Särkelä & Eronen 2007, 102). Asia on ollut esillä myös toimeentulotukilakia uudistettaessa 1997. Hallituksen esityksessä todetaan, että:

”Toimeentulotuen nykyisenä keskeisenä ongelmana on, että sitä joudutaan käyttämään laajasti ensisijaisten etuuksien täydentäjänä.” (HE 217/1997, 1.4§)

Tästä ongelman tiedostamisesta huolimatta suurella osalla toimeentulotuen saajista on ensisijaisena tulona jokin muu sosiaalietuus. Näitä ovat useimmin työmarkkinatuki sekä asumistuki. Toimeentulotuelle on jäänyt kannettavaksi ensisijaisten etuuksien riittämättömyydestä johtuvaa tulonsiirtoköyhyyttä. (Leisering & Leibfried 1999, 145–149; Haapola 2004, 26.) Esimerkiksi vuoden 2015 toimeentulotukitilastoista käy ilmi, että 44 % toimeentulotuen saajista sai myös työmarkkinatukea (THL 2016).

¹ Työmarkkinatuki, sairauspäiväraha ja kansaneläke.

Laissa toimeentulotuesta määritellään toimeentulotuen arvoperustaa, jonka pohjalta harkintaa tulisi tehdä. Laissa mainittu ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo on lähtökohtaisesti epäselvä määritelmä (Laki toimeentulotuesta 1§). Tällainen käsite on suhteellinen ja sidoksissa yleiseen tulo- ja kulutustasoon (Raunio 2000, 131). Tämä on ongelmallista kun toisaalta toimeentulotuen perusosan suuruus on laissa määritelty euromääräisesti. Näiden asioiden määrittely on elävä prosessi, joka muodostuu muutoksenhakulautakuntien päätösten mukaisesti. Ongelmana on, että suuri osa asiakkaista ei käy vääräksi kokemassa tilanteessa muutoksenhakuprosessia läpi. Käytäntöjen muutokset ovat aiemmin jääneet myös kuntakohtaisten ohjeistusten muuttamiseksi. Nyt toimeentulotuen siirryttyä Kelan myöntämäksi, on mahdollisuus koko maan kattavaan toimeentulotuen ohjeistukseen. Näin ollen jatkossa vääräksi todettu toimintatapa saadaan muutettua koko maassa yhdellä toteamisella.

2.2 TOIMEENTULOTUEN RAKENNE

Toimeentulotuki koostuu kolmesta eri tuen muodosta. Nämä ovat perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Näistä perustoimeentulotuki on pitkälle normitettua ja sen myöntäminen on kaavamaista. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat tarveharkintaisia ja edellyttävät hakijan tilanteen ja tarpeen yksilökohtaista harkintaa. (STM 2013, 18–19; 113–115; 125–126). Myönnettävän toimeentulotuen määrä lasketaan vähentämällä talouden huomioitavista tuloista hyväksytyt menot. Näin laskemalla todetaan hakijan toimeentulotukioikeus ja määritellään euromääräinen myönnettävä toimeentulotuki. Tulot ja varallisuus huomioidaan ensisijaisena perustoimeentulotukea myönnettäessä. (Laki toimeentulotuesta 6§.)

Perustoimeentulotuen keskeinen käsite on perusosa. Perusosa on laskennallinen oletus yksilön vähimmäisestä rahan tarpeesta arkipäiväisten menojen kattamiseksi kuukauden ajalle. Perusosaan on sisällytetty ravinto- ja vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perusosaan katsottavista menoista ei erikseen edellytetä tositteita. (Laki toimeentulotuesta 7§; STM 2013, 91–92.) Näihin menoihin ei erikseen myönnetä perustoimeentulotukea perusosassa huomioinnin lisäksi, vaikka hakijan menot olisivat

perusosaa suuremmat. Oletus on, että yksilö priorisoi ja hankkii perusosalla itselleen parhaaksi katsomallaan tavalla välttämättömät hankinnat. Perusosan määrä on määriteltä eri henkilöryhmille erikseen heidän kulutustarpeensa mukaisesti. Eri henkilöryhmien perusosat on laskettu prosenttiosuutena yksinasuvan perusosasta. Yksinasuvan perusosa oli vuonna 2015 485,50€. Yksinhuoltajan tuki on hieman korkeampi ja avio- tai avopareille hieman matalampi kummallekin. Lapsen perusosa määräytyy tämän iän sekä lapsiluvun mukaan. Perusosien määrät eri henkilöryhmille sekä näiden ryhmien laskennallinen kulutusyksikköluku on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Toimeentulotuen perusosien määrät vuonna 2015.

Lähde: Laki toimeentulotuesta 9§; STM 2014, 1-2

<i>Henkilöryhmä</i>	<i>Perusosa (€)</i>
Yksinasuva	485,50
Muu 18 vuotta täyttänyt (avio- ja avopuolisot, kumpikin)	412,68
Yksinhuoltaja	534,05
Vanhemman luona asuva 18-vuotta täyttänyt	354,42
Alle 10-vuotias lapsi	305,87
Alle 10-vuotias 2. Lapsi	281,59
Alle 10-vuotias 3. ja seuraavat lapset	257,32
10–17-vuotias lapsi	339,85
10–17-vuotias 2. Lapsi	315,58
10–17-vuotias 3. ja seuraavat lapset	291,30

Toimeentulotukilain 7§:ssä eritellään perustoimeentulotukea myönnettäessä huomioitavat menot. Nämä ovat perusosan lisäksi asumismenot, taloussähkön menot, kotivakuutus sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. (Laki toimeentulotuesta 7§.) Vakuutus- ja taloussähkömenoille on määriteltä kuntakohtainen enimmäissumma kuukautta kohden. Vähäistä suuremmilla terveydenhuoltomenoilla tarkoitetaan julkisen terveydenhuollon maksuja sekä sieltä määrättyjä reseptilääkkeitä. Perusosaan katsotaan kuuluvan siis käsikauppalääkkeet sekä haava- ja sidostarpeet. (STM 2013, 108.) Nämä erikseen huomioitavat menot pitää hakiessa todistaa tositteella. Käytännössä todistaminen tapahtuu liittämällä lasku hakemuksen liitteeksi.

Toimeentulotukilain 7§:n mukaisesti perusmenoina huomioidaan asumismenot. Asumismenojen määrittelyssä käytetään asumistukilain 9§:ssä eriteltyjä asumismenoja (Laki toimeentulotuesta 7§). Vuokra-asunnossa hyväksytään menona vuokran lisäksi erikseen maksettavat lämmityskustannukset sekä vesimaksut. Asumisen tulisi perustua vuokra- tai alivuokralaissuhteeseen, jossa on laadittu vuokrasopimus. Vuokraa ei hyväksytä, mikäli sen maksaa jokin muu taho kuin hakija itse. Omistusasuntojen osalta osakeasunnon asumiskulut ovat vastike sekä erikseen maksettavat lämmityskulut ja vesimaksut. Omakotitalossa hyväksytään näiden lisäksi tontin vuokra, kiinteistövero sekä puhtaanapitokustannukset. Asumistuesta poiketen toimeentulotuessa huomioidaan myös asuntolainan tai asunnon perusparantamiseen otetun lainan korot täysimääräisenä. Kunnilla on oikeus harkita asumismenojen tarpeellista suuruutta. Kohtuullinen asumiskulutaso on määritelty kuntakohtaisesti huomioiden perheen koko. (STM 2013, 105 & 107.) Hyväksytyin kohtuuvuokran määrittely on perustettu kunnan yleisen vuokratason sekä kunnan oman vuokra-asuntotarjonnan vuokrien tarkasteluun. Vuodesta 2017 toimeentulotuki siirtyi Kelaan, jossa hyväksyty kohtuuvuokra on laskettu tarkastelemalla yleisen asumistuen alueellista keskiarvoa. Aiempi kunnan hyväksymä kohtuuvuokra on huomioitu, mikäli se on poikennut merkittävästi yleisen asumistuen tarkastelulla saadusta vuokranormista. (Kela 2017 a.)

Toimeentulotukioikeutta laskiessa tuloina huomioidaan kaikki talouden käytössä olevat tulot ja varallisuus. Näitä ovat säästöt, etuudet, palkat, avustukset. Huomiotta jätetään joitakin erityisiä tuloja, jotka on eritelty Toimeentulotukilain 11§:ssä. Tällaisia tuloja ovat: vähäisiksi katsotut tulot tai avustukset, alle 18-vuotiaan säännölliset hänen perusosansa ylittävät tulot, työmatkakuluja vastaavat tulot, äitiysavustus, tukityön aikainen toimintaraha sekä kulukorvaus tai muuhun erityiseen menoon maksettava tuki, kuten sairauden kuluihin myönnettävä hoitotuki. Ansiotulosta jätetään huomioimatta etuoikeutetun tulon määrä. Tämä on 20 % palkasta ja enintään 150e kuukaudessa. (Laki toimeentulotuesta 11§; STM 20013, 128–129.)

Perustoimeentulotuen lisäksi voidaan harkinnalla myöntää täydentävää toimeentulotukea. Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää toimeentulotukilain 7§:n mukaisesti lasten päivähoitomenoihin, muihin kuin perustoimeentulotuessa huomioitaviin asumismenoihin sekä henkilön tai perheen erityistarpeista johtuviin menoihin, toimeen-

tulon turvaamisen tai itsenäisen suoriutumisen edistämisen kannalta tarpeellisiksi harkitut menot. Esimerkkinä laissa on aiemmin mainittu toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus, pitkäaikainen tai vaikea sairaus sekä lasten harrastustoimintaan liittyvät erityistarpeet. (STM 2013, 114). Erityistarpeiden esimerkkitapaukset on tosin poistettu laista 1.1.2017 voimaantulleella muutoksella (Laki toimeentulotuesta 7§). Käytäntö ja muutoksenhakumenettely näyttävät, laajentaako vai kaventaako tämä muutos täydentävän tuen myöntämiskäytäntöä jatkossa. Täydentävän toimeentulotuen tarve arvioidaan asiakaskohtaisesti ja huomioiden perustoimeentulotukilaskelma. Täydentävän toimeentulotuen tarpeen arvioinnissa ohjeistetaan kiinnittämään huomioita, että auttaako tuki asiakasta työllistymään, saamaan ammatin, välttämään laitossijoitusta tai miten meno edistää omatoimisuutta. (STM 2013, 115). Täydentävä toimeentulotuki edellyttää, että hakijalla on perustoimeentulotukeen oikeus. Mikäli perustukeen ei ole oikeutta niin täydentävä meno voidaan huomioida toimeentulotuen laskelmassa ja ylimenevä osa myönnetään täydentävänä toimeentulotukena.

Ehkäisevä toimeentulotuki on perustoimeentulotuesta irrallinen tukimuoto. Toisin kuin täydentävä tuki, ehkäisevä toimeentulotuki ei edellytä perustoimeentulotuen oikeutta. Ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteena ja myöntämisperusteena on asiakkaan syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäiseminen sekä asiakkaan omatoimisen suoriutumisen ja perheen sosiaalisen turvallisuuden edistäminen. Ehkäisevä toimeentulotuki perustuu yksilökohtaiseen tarpeen harkintaan. Kunnille ja nyt Kelalle on jaettu valta päättää ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskriteereistä. Sitovana määritelmänä laissa on vain, että tuen pitää edistää toimeentulotuen tarkoituksen mukaisia tavoitteita. (Laki toimeentulotuesta 13§; STM2013, 125.)

Suomalaista toimeentulotuen hakemista ja tuen saamista on luonnehdittu helpoksi. Tämä helppous on tosin suhteellista kun verrataan muiden maiden viimesijaisen tuen hakemiseen ja myöntämisperusteisiin. Suomalaisen toimeentulotukijärjestelmän merkittävimpinä ongelmina pidetään tuen hakemisen leimaavuutta sekä tiukasta tarveharkinnasta kumpuavaa myöntämisperusteiden monimutkaisuutta. (Haapola 1999, 62.) Toimeentulotuen saajia koskevien mielipiteiden on havaittu muuttuneen positiivisemmaksi. Havainto on varsin uusi ja sen raportoinnin yhteydessä kiinnitetään huomiota siihen, että tuon tuloksen jälkeen tilanne Suomessa on muuttunut radikaalisti. Vuoden 2015 turva-

paikanhakijoiden suuri määrä ja sen kirvoittama keskustelu on varmasti vaikuttanut kansalaisten sosiaalipoliittisiin mielipiteisiin. (Kallio & Niemelä 2017, 155–156.)

Kynnys toimeentulotuen hakemiseen on korkea. Toimeentulotuen hakeminen ja saaminen nähdään leimaavana. Tukea hakiessa pitää osoittaa olevansa köyhä, eli ettei kykene itse huolehtimaan elannostaan. Näin ihmisen täytyy osoittaa henkilökohtainen epäonnistumisensa. (Tanninen & Julkunen 1993, 87–88.) Toimeentulotukea haettiin aiemmin pääsääntöisesti joka kuukausi erikseen. Pidempi päätös voitiin tehdä tarvittaessa ja tilanteen niin salliessa (STM 2013, 82). Toimeentulotuen tarve ja oma kyvyttömyytensä piti siis todistaa kuukausittain hakemuksen yhteydessä uudelleen. (Haapola 1999, 62.) Tästä käytännöstä irtaantumisesta keskusteltiin toimeentulotuen siirtyessä Kelaan. Suunnitelmissa oli, että Kela tekisi pidempiä toimeentulotukipäätöksiä palvelun tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi. Kelan verkkosivuilla tosin todetaan, että toimeentulotuen jatkopäätös tehdään 1-2 kuukaudeksi kerrallaan². (Ks. Kela 2017 b.)

Toimeentulotuki on tarkoitettu etuudeksi vain kun henkilöllä ei ole muita elämisen kattavia tuloja, tai ne ovat riittämättömät. Tämän toimeentulotuen viimesijaisuuden toteutumiseksi toimeentulotuessa käytetään tiukkaa tarveharkintaa. Sen johdosta hakijan tulot ja säästöt vähentävät suorassa suhteessa toimeentulotuen määrää. (Kuivalainen 2013, 16.) Toimeentulotuki aiheuttaa tukiloukun kun lisätulot leikkaavat tukea suorassa suhteessa. Tällöin hakijan täytyy arvioida pienen lisätulon hankkimisen hyötyä itselleen, käteen jäävän rahan sekä muiden etuuksien katkeamisen tai viivästymisen riskin mukaan. (Raunio 2000, 164–165.) Hakija poteroidaan tuen saajaksi samalla kun toteutetaan laissa määriteltyä toimeentulotuen viimesijaisuutta. Sosiaalityön näkökulmasta on ongelmallista, että tiukka tulojen huomiointi estää ihmisen aktivoitumista, joka olisi turvana ja hoitokeinona moniin sosiaalisiin ongelmiin. Tiukka tarveharkinta ja säästöjen huomiointi estää myös yksilön tai perheen talouden jouston. Tarpeellisen suuruiset säästöt ovat varautumista yllättäviin talouden ongelmiin ja mielestäni hyvää taloudenpitoa,

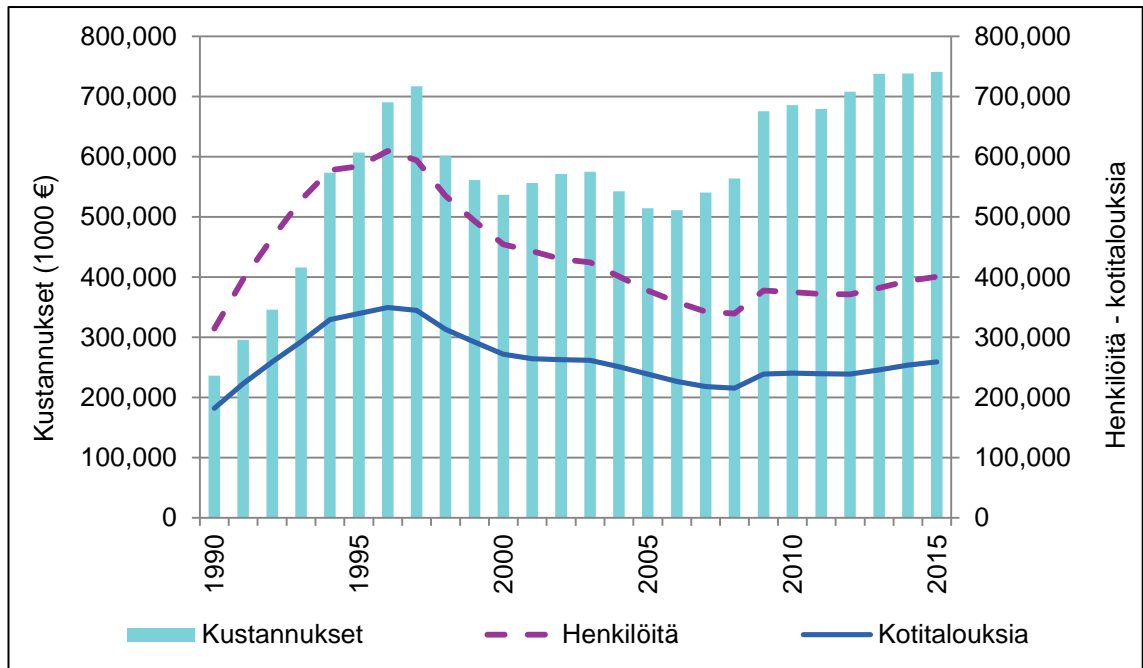
² Käytännössä Kela tehostaa toimintaansa tekemällä pitkiä toimeentulotuen päätöksiä. Olen nähnyt Kelan tehneen jopa 5 kuukauden toimeentulotukipäätöksiä.

johon ihmisiä tulisi kannustaa. Myöntämisperusteiden moninaisuus johtaa taloudelliseen epävarmuuteen kun hakija ei voi olla varma tuen myöntämisestä. Tämä epävarmuus heikentää hakijan elämänhallinnan ja ennakoitavuuden mahdollisuuksia. Toimeentulotuella elämistä on kuvailtu jatkuvaksi epävarmuudeksi. Tämä vaikeuttaa arkea, johon tarvitaan vakautta ja ennustettavuutta. (Haapola 1999, 62.)

2.3 TOIMEENTULOTUEN KÄYTÖN LAAJUUS

Vuonna 2015 toimeentulotukea myönnettiin 259 010 kotitaloudelle ja näissä 400 225 henkilölle. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrässä oli maltillista kasvua edelliseen vuoteen verrattuna. Koko väestöstä 7,3 % sai toimeentulotukea ja 8,5 % kaikista kotitalouksista. Uusia toimeentulotukea saavia kotitalouksia oli 28 %. (THL 2016, 2.) Uusien toimeentulotukiasiakkaiden suuri määrä on lohdullinen, sillä hakijamäärien maltillinen kasvu huomioiden se osoittaa, että toimeentulotukiasiakkuudesta siirrytään myös pois.

Toimeentulotukiasiakkaiden määrä lisääntyi oleellisesti 1990-luvun laman myötä. Määrä jäi laman taituttua korkealle tasolle ja asiakkuuden kesto pitkittyi. Kuviossa 1 on kuvattuna toimeentulotukiasiakkaiden määrän kehitys. Kuvioista käy ilmi, että asiakasmäärän palautuminen lamaa edeltävälle tasolle kesti lähes 10 vuotta. Tämän jälkeen pankkikriisi aiheutti asiakasmäärän kääntymisen uudelleen kasvusuuntaiseksi. Toimeentulotuki muuttui laman jälkeen aiempaa suuremmalle joukolle pysyväksi taloudelliseksi etuudeksi. Tämä on vastoin toimeentulotuen periaatetta, jonka mukaan sen on tarkoitettu tilapäiseksi tueksi erityistilanteen ylipääsemiseksi. (Hannikainen-Ingman ym. 2013, 81; vrt. Kuvio 2.)



Kuvio 1. Toimeentulotuen saajat ja menot vuosina 1990–2015.

Lähde: THL: Toimeentulotuki 2015

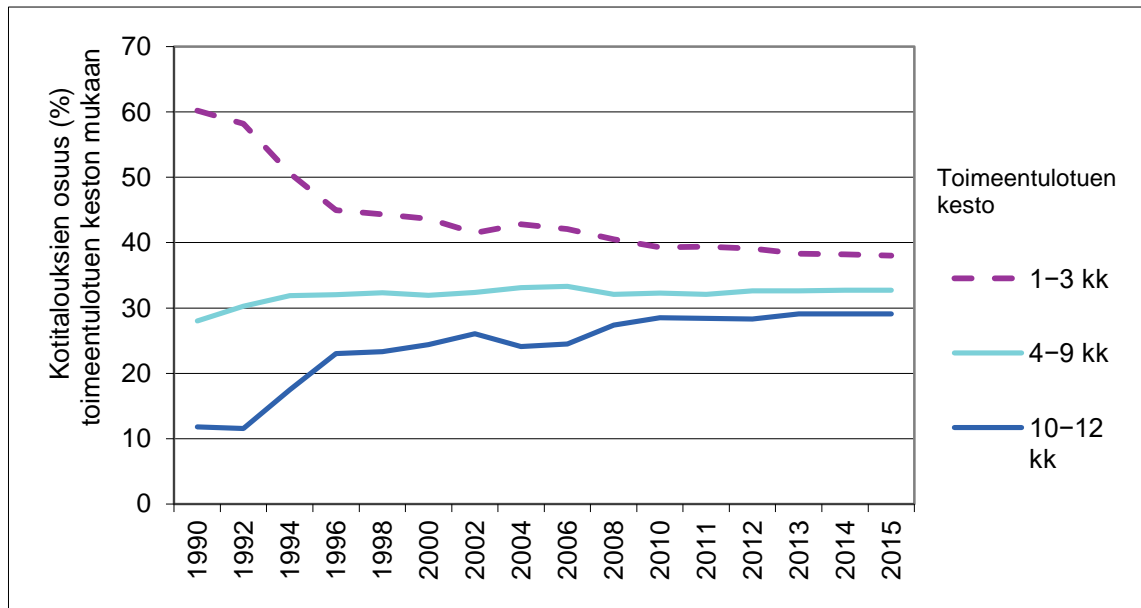
Toimeentulotulotukimenojen trendi on ollut 2000-luvulla kasvusuuntainen. Toimeentulotuen kokonaismenot olivat vuonna 2015 740,6 miljoonaa euroa. Summa on kasvanut vain hieman edelliset kaksi vuotta. Toimeentulotuen menoista 97 % oli perus- ja täydentävää toimeentulotukea. Tuki oli keskimäärin 2 883 € vuodessa taloutta kohden. Taloutta kohden laskettu toimeentulotuen määrä on pienentynyt 2 vuotta. (THL 2016, 5-6.)

2010-luvun pankkikriisin ja sitä seuranneen taantumien johdosta toimeentulotuen asiakasmäärät ovat kääntyneet uudelleen kasvuun. Toimeentulotuen menot ovat lisääntyneet kuitenkin suhteessa asiakasmääriä enemmän. (Kuvio 1.) Menojen kasvua asiakasmäärien pienentyessä on selitetty pitkäaikaisasiakkaiden määrän lisääntymisellä. Toinen huomattava selitys on, että toimeentulotuella korvataan asumismenoja. Yleinen asumistuki ei seuraa yleistä vuokramarkkinoiden hintakehitystä ja näin kohonnut hintataso siirtyy toimeentulotuen kannettavaksi. (Kauppinen & Moisio & Munkkila 2013, 39.)

Toimeentulotuen menot ovat huomattava rahamäärä, mutta kuitenkin vain 0,35 % 2015 bkt:n ennusteesta (THL 2016, 5 sekä Tilastokeskus 2016). Vertailuna vuoden 2014 suurimmat sosiaalimenot olivat 12,3 % osuudella bkt:stä vanhuusmenot sekä 7,7 % osuudella sairaus ja terveystuet. (STM 2017). On hyvä pitää mielessä, että toimeentulotu-

en menoista puhuttaessa on kyse kuitenkin valtion talouden kannalta maltillisen suuruisista menoista.

Keskimääräinen toimeentulotukiasiakkuuden kesto on kasvanut hitaasti kuluneen 20 vuoden aikana. Keskimääräinen toimeentulotukiasiakkuuden kesto oli vuonna 2015 puoli vuotta. Lapsiperheiden tukiasiakkuus oli hieman muita talouksia pidempi. Pitkäaikaiseksi toimeentulotukiasiakkaaksi katsotaan kun on saanut toimeentulotukea 10–12 kuukautta vuodesta. Näitä talouksia oli vuonna 2015 lähes kolmannes kaikista toimeentulotukiasiakkaista. Pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus on 1990-luvun ilmiö, joka ei ole poistunut laman väistyttyä. Pidemmän aikavälin tarkastelu osoittaa, että toimeentulotukiasiakkuuden pitkittyminen ei ole kääntynyt laskuun. Lyhytaikaisesti toimeentulotukea saaneiden osuus on vähentynyt ja pitkäaikaisasiakkaiden määrä on kasvanut. (THL 2016, 4-5.) Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaista suurin ryhmä on yksinasuvat miehet. Heitä on 46 % kaikista pitkäaikaisasiakkaista. Kotitaloustyypeistä pitkäaikaisasiakkaita on eniten lapsiperheissä. 36 % toimeentulotukea saavista lapsiperheistä oli pitkäaikaisia toimeentulotukiasiakkaita. Iän osalta pitkäaikaisasiakkaita oli eniten 20–29 ikäluokassa. Heitä oli viidennes kaikista pitkäaikaisista. Ikäryhmän sisällä, suhteellisesti koko ikäluokasta eniten pitkäaikaisasiakkaita on keski-ikäisissä 40–49 ja 50–59 vuotiaat (37 % molemmissa). (THL 2016, 5.) Näitä lukuja selittää nuorten osalta korkea toimeentulotukiasiakkuus ja keski-ikäisten osalta elämän eri osa-alueiden huono-osaisuuden kasaantuminen. Syitä pitkään toimeentulotukiasiakkuuteen on esitetty velkaantumisesta, alhaisesta koulutuksesta sekä pitkittyneestä työttömyydestä, johon liittyy alentunut työkyky ja elämänhallinnan vaikeudet. (STM 2013, 18).



Kuvio 2. Varsinaista toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien prosenttiosuus toimeentulotuen keston mukaan 1990–2015.

Lähde: THL Toimeentulotuki 2015.

Yhden henkilön kotitaloudet saavat toimeentulotukea muita talouksia selvästi useammin. Yksinasuvia oli 2015 tilastossa 73 % kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Ero lapsettomiin pariskuntiin on valtava. Toimeentulotukiasiakkaista kahden aikuisen talouksia oli vain 7 %. Toinen suuri ryhmä toimeentulotukiasiakkaissa ovat yksinhuoltajat. Neljäsosa Suomen kaikista yksinhuoltajatalouksista on toimeentulotuen asiakkaana. Tämä on suuri ero kahden vanhemman ja lapsien talouksiin nähden, joista toimeentulotukiasiakkaana oli vain 5 %. Kaikista lapsettomista pariskunnista vain 2 % sai toimeentulotukea. (THL 2016.) Perhekuva ja lasten määrä vaikuttavat siis toimeentulotukiasiakkuuden todennäköisyyteen.

Iän osalta nuoret ovat suurin toimeentulotukiasiakkaiden ryhmä. Koko ikäryhmäänsä verraten toimeentulotukiasiakkuus on 18–19-vuotiaista 13 %:lla, 20–24-vuotiaista 16 %:lla ja 25–29-vuotiaista 11 %:lla. Osuudet pysyneet hyvin tasaisina 2005 lähtien, vaikka pientä kasvua on tapahtunut kahtena edellisenä vuotena. Suurin muutos on tapahtunut eläkeläisten ryhmässä (65–74-vuotiaat), jossa suhteellinen muutos 2014–2015 oli 11 %. Uusia toimeentulotukiasiakkaita oli eniten 18–19-vuotiaiden ryhmässä. (THL 2016.) Tämä on tosin ymmärrettävää, sillä 18 vuotta täyttäneet henkilöt muodostavat oman taloutensa ja hakevat toimeentulotukea riippumatta perheensä tuloista.

Yksinasuvien heikko asema on 1990-luvun lopun ilmiö, joka on jäänyt pysyväksi. Tälle ei ole esitetty selvää selitystä. Perinteisesti yksinasuvat ovat olleet hyväosaisia, mutta nyt he muodostavat syrjäytyneiden ytimen. Heidän hyvinvointipuutteen on monitasoista. Tämän väestön on havaittu olevan syrjäytynyt työstä, toimeentulosta ja perheestä. (Kangas & Ritakallio 2003, 73.)

Toimeentulotuen saajista suurin sosioekonominen ryhmä on pitkäaikaistyöttömät. THL käyttää tilastoinnissa Tilastokeskuksen määritelmää vuodelta 1989, jossa yli 6kk työttömänä olleet katsotaan pitkäaikaistyöttömiksi ja merkitään ryhmään ”muut” (THL 2015). Tämä on ongelmallinen, sillä pitkäaikaistyöttömyys on noussut merkittäväksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi jaottelun laatimisen jälkeen ja pitkäaikaistyöttömien niputtaminen tällaisen kattokäsitteen alle vaikeuttaa ilmiön tarkastelua. Ryhmän keräilyluonteesta johtuen voi kuitenkin olettaa, että valtaosa ryhmään kuuluvista ovat pitkäaikaistyöttömiä. Tähän ”muut” ryhmään kuului kolmannes toimeentulotuen asiakkaista. (THL 2016, 3.) Toinen suuri ryhmä on työntekijät. Tähän luokkaan kuuluu alle 6kk työttömänä olleet ja heitä oli 22 % toimeentulotukiasiakkaista. Työntekijöiden ja alempien toimihenkilöiden luokkien kaventuminen vuoteen 2000 verrattuna yhdistettynä muut luokan kasvuun on katsottu osoittavan pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymistä. (THL 2016, 3-4.) Opiskelijoiden osuus toimeentulotuen saajista oli 14 % ja eläkeläisten 11 %. Näiden ryhmien tarve turvautua toimeentulotukeen tässä mittakaavassa on ongelmallista. Molemmilla ryhmillä on ensisijainen etuus, jonka tulisi kattaa näiden ryhmien toimeentulo. (THL 2016, 4.) Näiden ryhmien osalta toimeentulotukiasiakkuus on osoitus ongelmista joko yksilön tai sosiaaliturvan tasolla.

Suurella osalla toimeentulotukiasiakkaista on ensisijaisena tulona jokin muu etuus. Yleisimmät muut tulonlähteet ovat asumistuki (72 %:lla toimeentulotukiasiakkaista), työmarkkinatuki tai peruspäiväraha (44 %), lapsilisä (17 %) ja eläke (11 %). Ansiotuloja sai 6 % toimeentulotuen saajista ja opintotukea 9 %. Tulottomia, joilla toimeentulotuki oli ainoana tulona, oli 8 % toimeentulotuen saajista. (THL 2016, 4.) Ensisijaisen etuuden yleisyys toimeentulotuen asiakkailla osoittaa, että toimeentulotuki näyttää korjaavan ensisijaisen etuuden riittämättömyydestä johtuvaa tulonsiirtoköyhyyttä. (Leisering & Leibfried 1999, 145–149; Haapola 2004, 26). Eri sosiaaliturvien päällekkäisyyksien on katsottu tarkoittavan että toimeentulotuki on muuttunut osalle tuen saajista osak-

si perusturvajärjestelmää, missä toimeentulotuki paikkaa ensisijaisen perusturvan puutteita. Tämän ensisijaisten etuuksien matalasta tasosta johtuvan toimeentulotuen tarpeen on katsottu hämärtävän toimeentulotuen alkuperäistä tarkoitusta. Tarkoitus on olla viimesijainen ja lyhytaikainen tuki tavanomaisesta poikkeavassa tilanteessa. (Kuivalainen 2013, 17–18.) Toimeentulotuen siirtäminen Kelan myöntämäksi voidaan nähdä niin, että tämä tilanne hyväksytään, eikä pohdita ensisijaisten etuuksien nostoa, jotta toimeentulotuen tarve päättyisi. Toiminnan osalta 2015 tilastossa toimeentulotuen saajista työttömänä oli 56 % ja työssä 7 %. Työvoimaan kuulumattomia oli 34 %. Työvoimaan kuulumattomien suurimmat ryhmät olivat vanhuuseläkeläiset (16 %), opiskelijat (16 %) sekä työkyvyttömyyseläkeläiset (4 %). (THL 2016, 4.)

2.4 TALOUDELLISEN HUONO-OSAISUUDEN SEURAUKSET

Toimeentulotuki on järjestelmä, jolla henkilön taloudellinen tilanne saadaan nostettua hyväksytylle vähimmäistasolle. Tuen alikäyttäjien taloudellinen tilanne on siis tätä normia heikompi. Tällä taloudellisella huono-osaisuudella on monitahoinen vaikutus ihmisen elämään. Henkilön hyvinvointi nähdään rakentuvan objektiivisesta ja subjektiivisesta osasta. Hyvinvoinnin objektiivinen puoli on henkilön terveys, elinolot sekä toimeentulo. Subjektiiviseen puoleen sisältyy henkilön sosiaaliset suhteet, itsensä toteuttaminen sekä onnellisuus. Yleisesti nähdään, että objektiiviset resurssit mahdollistavat subjektiivisen hyvinvoinnin. Objektiiviset puutteet eivät näin ollen estä hyvinvointia, mutta vaikeuttavat sen toteuttamista. (Moisio ym. 2008, 14.) Toimeentulotuen tarkoitus on nostaa henkilö poliittisesti päätetylle taloudelliselle vähimmäistasolle. Näin toimeentulotukiasiakkuus osoittaa lähtökohtaisesti hakijan olevan heikossa taloudellisessa asemassa. (Hannikainen-Ingman ym. 2013, 85.) Toimeentulotukiasiakkuuden on todettu olevan merkittävä elämänlaadun riskitekijöiden indikaattori. Se lisää todennäköisyyttä heikkoon fyysiseen, psyykkiseen ja ympäristölliseen elämänlaatuun sekä heikentää myös elämänlaadun kokemusta yleensä. (Vaarama ym. 2010, 144.) Myös talouden kokemus on toimeentulotuen asiakkailta muuta väestöä heikompi (Hannikainen-Ingman 2013, 86). Koettua puutetta on monilla elämän alueilla. Eri tutkimuksissa toimeentulotuen asiakkailta on havaittu olevan pelkoa ravinnon turvaamisesta, tinkimistä normaalisti katsotusta kulutustasosta sekä tarvetta turvautua lähipiiriin taloudelliseen apuun. Toimeentulotukiasiakkaat ovat myös muuta väestöä moninkertaisesti useammin ylivelkaantuneita ja kokevat vaikeuksia välttämättömien menojen kanssa. Toimeentulotu-

kiasiakkaiden pienituloisuus konkretisoituu toimeentulon vaikeutena ja aineellisena puutteena. (Hannikainen-Ingman 2013, 87–91.)

Henkilön oikeus välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen on kirjattu Suomen perustuslakiin (19§). Köyhyys ilmenee puutteena ja kurjuutena. Tästä johtuen siihen liittyy hyvinvointivaltiossa moraalinen velvoite, köyhyys on pyrittävä hävittämään. (Kangas & Ritakallio 2008, 3.) Tästä näkökulmasta köyhyyden tason muutokset ja syrjäytymisen esiintyvyys mittaavat yhtäältä ihmisten elinoloja ja toisaalta hyvinvointivaltion onnistumista (Halleröd & Heikkilä 1999, 185). Köyhyyden määrittelemiseen on useita yleisesti käytettyjä mittareita. Köyhyyttä tarkastellaan usein tulojen, puutteen tai kokemuksen kautta. Pohjoismaisessa tutkimuskirjallisuudessa yhtenä köyhyyden mittarina pidetään toimeentulotukiasiakkuutta. Toimeentulotukimittari sisältää kahden tason huono-osaisuuden määritelmän. Hakiessa ihminen myöntää oman huono-osaisuutensa ja myöntäessä sen tekee myös viranomainen. Toimeentulotukiasiakkuus köyhyysmittarina tavoittaa myös muita mittareita paremmin epävakaa elämäntilanteen ja tilapäisköyhyyden. (Kangas & Ritakallio 1996, 31 ja Kangas & Ritakallio 2003, 61.) Toimeentulotuen taso on määritelty niin, että sen tulisi nostaa hakija hyväksytylle pienituloisuuden tasolle. Tässä mielessä toimeentulotuen alikäyttäjät ovat todellisesti köyhiä. Erilaiset köyhyyden määritelmät kuvaavat erilaista köyhyyttä ja käytettävä mittari tulee valita tutkittavan aiheen tai ilmiön mukaan osuvaksi. Köyhyysmittareita käytettäessä tulee muistaa, että niiden osoittamat köyhyysrajat ovat ihmisen konstruktio. Erityisesti toimeentulotukiasiakkuuden osoittaman köyhyyden tapauksessa siihen liittyy poliittisen ja taloudellisen paineen sanelemaa käyttöä ja vajaakäyttöä, sillä toimeentulotuen taso ja asiakaskriteerit on määritelty poliittisen päätöksenteon tuloksena (Raunio 2000, 176). Köyhyyttä ja syrjäytymistä käytetään usein ristikkäin. Termien eriyttämiselle on syynsä. Köyhyys on kapea osa-alue huono-osaisuutta ja staattinen kulloisen hetken ominaisuus. Syrjäytyminen on sen sijaan dynaaminen prosessi, ajallisesti pitkä syrjäytymisen kehittyminen. (Halleröd & Heikkilä 1999, 189.) Ihmisen subjektiiviseen kokemukseen on vaikea päästä käsiksi määrällisellä aineistolla, joten syrjäytymistä mitataan elinolo-putteiden ja hyvinvointiongelmien kasautumisen kautta. (Haapola 2002, 14). Toimeentulotuen alikäytön voi olettaa johtavan taloudelliseen huono-osaisuuteen, joka lisää myös syrjäytymisen riskiä.

Hyvinvoinnin keskeisiä osa-alueita ovat asuminen, elämänlaatu sekä terveys. Elinolot voi nähdä hyvinvoinnin aineelliseksi pohjaksi, mikä muodostuu hyvinvoinniksi yksilöllisellä tavalla. Suurin osa suomalaisista on tyytyväisiä asumiseensa. (Karvonen 2008, 28, 98–99). Toimeentulotuen saajien on havaittu olevan hieman negatiivisempia asunnon kuntoon, sijaintiin sekä ympäristöön. Asumismenojen osalta toimeentulotuen saajat ovat selvästi tyytymättömämpiä muuhun väestöön nähden. (Hannikainen-Ingman 2013, 92.) Tätä varmasti selittää niukat tulot ja että työssäkäyvään väestöön verrattuna suhteellisesti suurempi osa tuloista menee asumiskustannusten kattamiseen.

Elämänlaadun kokemuksen osalta toimeentulotukiasiakkuus on havaittu olevan riskitekijä. Kokemuksen hajonta seuraa muuta väestöä, mutta ääripäät ovat negatiivisempia. Hyviä kokemuksia on vähemmän ja heikkoja on enemmän. (Hannikainen-Ingman ym. 2013, 101–102.) Yksinäisyys liittyy moniin hyvinvoinnin puutteisiin ja sitä pidetään sosiaalisen huono-osaisuuden indikaattorina (de Jong Gierveld & van Tilburg 2006, 582). Yksinäisyyden on havaittu olevan yhteydessä heikkoon sosio-ekonomiseen asemaan, matalaan koulutustasoon ja taloudellisen tilanteen sekä elinolosuhteiden tyytymättömyyteen. (Routasalo & Pitkälä 2003, 25). Pienituloisuuden on havaittu olevan yhteydessä yksinäisyyden kokemiseen (Halleröd & Larsson 2008, 19). Toimeentulotukiasiakkaiden on havaittu kokevan huomattavasti enemmän yksinäisyyttä muuhun väestöön nähden (Hannikainen-Ingman ym. 2013, 103).

Elintapojen osalta matala koulutus, ammattiasema sekä tuloluokka ovat indikaattoreita epäterveellisille elämäntavoille. Elintapojen erot ylempien ja alemmien luokkien välillä ovat kasvaneet 2000-luvulle tultaessa. (Prättälä 2007, 164–167 ja Valkonen ym. 2007, 60–62.) Taloudellinen huono-osaisuus näkyy myös terveydessä. Toimeentulotukiasiakkaat tinkivät lääkemenoista ja jättivät käymättä lääkärissä moninkertaisesti muuhun väestöön nähden. Rahan puutteen koetaan myös haittaavan hoidon saamista ja terveyskeskuskäyntejä on tuen saajilla selvästi enemmän. Mielenterveysongelmat, erityisesti masennus, ovat toimentulotuen asiakkailta muuta väestöä yleisempiä. (Hannikainen-Ingman ym. 2013, 87, 94, 97.) Alkoholin kulutuksen on havaittu jakautuvan eri sosio-ekonomisten ryhmien välillä melko tasaisesti. Humala- ja suurkulutus on alemmissa ryhmissä tosin runsaampaa. Tämä muistaen on ymmärrettävää, että myös alkoholinkäytön vakavat haittavaikutukset ovat monta kertaa yleisempiä alemmissä kuin ylemmissä

sosioekonomisissa ryhmissä. Selityksenä on arvioitu olevan heidän paremmat mahdollisuudet ja parempi motivaatio kulutuksen vähentämiseen, oireiden ilmaantuessa. Käytännössä motivaatiota tukee päihteen tukiverkosto sekä työaseman menetyksen pelko. (Mäkelä ym. 2003, 983–984; Helakorpi ym. 2007, 146.)

Kokonaisuutena pienituloisilla ja toimeentulotuen asiakkailta näyttäisi olevan muuta väestöä huonompi elämänlaatu sekä terveys. Ei ole yllättävää, että he ovat myös muuta väestöä useammin tyytymättömiä itseensä ja kykyynsä selviytyä päivittäisistä asioista (Hannikainen-Ingman ym. 2013, 106). Näin siis toimeentulotuen tasosta ja etenkin sen alikäytöstä johtuva pienituloisuus näyttäytyy merkittävänä tekijänä henkilön hyvinvoinnin heikentymisessä.

3 TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖ

Toimeentulotuen alikäyttöä on se, että henkilö, joka olisi oikeutettu tukeen, ei sitä hae (Virjo 2000, 28). Tätä toimeentulotuen alikäyttöä nimitetään myös piiloköyhyydeksi. Nimitys kumpuaa siitä, että he eivät suoraan näy tilastoissa toimeentulotuen asiakkaina tai köyhinä, katsontatavasta riippuen. Heidät pitää tehdä näkyväksi muita tietoja hyväksikäyttäen. (Raunio 2000, 155.) Toimeentulotuen alikäyttöä käsiteltäessä tulee muistaa, että piiloköyhiksi ei tule katsoa kaikkia vähävaraisia, jotka eivät hae toimeentulotukea. Toimeentulotuen hakeminen tai hakematta jättäminen on henkilön valinta. Valintaprosessiin vaikuttaa ainakin henkilön subjektiivinen elämäntilanteensa kokemus, asenteet toimeentulotukea kohtaan tai omavaraisuuden tavoite. Toimeentulotuen alikäyttöä on Suomessa tutkittu vain vähän. Kansainvälisesti toimeentulotuen alikäyttöä on tutkittu lähinnä Britanniassa sekä Ruotsissa. Näissäkin aihe on ollut yksittäisten tutkijoiden mielenkiinnon kohteena, eikä tutkimustrendinä. (Gustafsson 2002, 149, 154.) Toimeentulotuen alikäyttö ei näyttäyty houkuttelevana tutkimuskohteena.

Kuivalainen (2007, 51) on tarkastellut toimeentulotuen alikäyttöä 2005 kerätyllä aineistolla. Tuloksena oli, että toimeentulotukeen on laskennallisesti oikeutettuja n. 5 % väestöstä. Tämän varovaisen arvion mukaan toimeentulotukeen oikeutettuja olisi tuplasti silloiseen tuen hakijoiden määrään nähden. Kuivalaisen esittämä rohkeampi arvio, jossa ilmoitettuja menoja huomioitiin laajemmin, oli jopa 2,5-kertainen. Samansuuntainen tulos toistuu myös kansainvälisesti. Ruotsissa toimeentulotuen saajina on n. 2 % väestöstä. Noin 9 % väestöstä uskoo olevansa oikeutettu tukeen, muttei ole sitä hakenut. Toimeentulotuen alikäyttö näyttää siis moninkertaisena tuen käyttöön nähden. (Gustafsson 2002, 153–154.) Saksassa toimeentulotuen alikäytön taso on n. 2 %. toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutetuista n.60 % eivät hae tukea. (Riphan 2001, 380.) Toimeentulotuen alikäyttö näyttää hyvin laajana ja merkittävänä asiana.

Alikäytön syille on esitetty erilaisia jaottelutapoja. Sisällöllisesti nämä ovat samansuuntaisia. Tässä jaottelen aiempaa tutkimusta alikäytön syiden pääteemojen mukaan. Nämä teemat ovat palvelujärjestelmän ominaisuudet, hyötylaskelma sekä asenteet. (Gustafsson 1987, 44-45; vrt. Oorschot 1991, 19-20; Ritakallio 1991, 18; Yaniv 1997, 448-449; Virjo 2000, 29-30; Gustafsson 2002, 150.) Nämä teemat ovat käytössä tässä tutkimuksessa.

3.1 TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN VAIKUTTAVAT PALVELUJÄRJESTELMÄN OMINAISUUDET

Toimeentulotuessa ja sen hakemisessa on ominaisuuksia, jotka tekevät tuen hakemisesta hankalampaa ja epämieluisia. Myönnettävä tuki on määräaikainen ja tuen hakeminen sekä myöntämiskäytännöt ovat monimutkaisia. Hakeakseen toimeentulotukea pitää henkilön ensin tietää tuen olemassaolosta sekä sen myöntämiskriteereistä, jotta voi arvioida omaa oikeuttaan siihen. Toimeentulotuen viimesijaisuudesta ja tarveharkinnasta johtuen toimeentulotuki ja sen myöntämiskäytännöt ovat monitahoisia. Tiedon puute tai väärä tieto voi johtaa toimeentulotuen alikäyttöön. (Gustafsson 2002, 150; ks. myös Atkinson 1989, 192; Oorschot 1991, 19–20.) Väärä tieto voi johtua myös aiemmasta hylätystä hakemuksesta tai toiselta kuullusta myöntävästä päätöksestä. Toimeentulotuen monimutkaisuuteen viitaten aiempi hylkäävä päätös on saattanut olla virheellinen, myöntämisen kriteerit ovat saattaneet muuttua ja toisen henkilön päätökseen verraten on jokin muu kokonaistilanteen kriteeri, joka on johtanut tuen myöntämiseen. (Atkinson 1989, 192.) Monimutkaisuutta lisää myös, että kriteeristö ja myöntämiskäytännöt vaihtelevat kunnittain. Ohjeistus on nyt yhdenmukaistunut kun toimeentulotuki on siirretty Kelan etuudeksi. Yksi erityinen tiedostamattoman toimeentulotuen alikäytön syy on, ettei tiedä että toimeentulotukea voi saada ensisijaisen etuuden lisäksi (Kuivalainen 2007, 49). Esimerkiksi monelle uudelle asiakkaalle tulee yllätyksenä, että työmarkkina-tuen lisäksi voi saada vielä toimeentulotukea. Toimeentulotuen alikäyttöä lisää myös tuen saamisen epävarmuus, tuen tarpeen tilapäisyys tai myönnettävän tuen matala rahallinen määrä (Oorschot 1991, 19–20).

Toimeentulotuki on kohdistettu marginaaliryhmälle, vähävaraisille. Tuen viimesijaisuudesta ja tarveharkinnasta johtuen henkilön pitää hakea tukea kuukausittain erikseen ja joka hakemuksen yhteydessä todistaa paperilla tuen tarpeensa. Hakemukseen edellytetyjen liitteiden hankkiminen voi olla haavoittuvassa tilanteessa olevalle henkilölle taloudellisesti, fyysisesti tai taidollisesti hyvin haastavaa. Hakemuksen tekemisen sekä vaadittujen liitteiden määrä ja hankkimisen vaikeus voi johtaa toimeentulotuen alikäyttöön. (Oorschot 1991, 19–20; Gustafsson 2002, 150.) Hakemisen prosessi ja liitteiden vaatimus sisältää myös nöyryyttäviä sekä kontrolloivia piirteitä. Esimerkiksi toimeentulotukihakemukseen vaaditaan tiliotteet, joissa on hyvin henkilökohtaista tietoa hakijan elämästä. Toimeentulotuen käsittelyn yhteydessä väärinkäytösten ja vilpin oletus on

aina läsnä (Oorschot 1991, 19–20). Hakijan oman sanan tueksi pitää esittää ulkopuolisen virallisen toimijan paperinen tosite, esimerkiksi lasku tai vuokranantajan ilmoitus haetusta asiasta. Toimeentulotuen hakemisessa on myös käytännön esteitä, jotka lisäävät alikäyttöä. Esimerkiksi pitkä matka sosiaalitoimistoon voi tulla esteeksi tuen hakemiselle, tai etenkin tapaamisille saapumisessa (Gustafsson 1987, 44–45). Tämä saavuttavuuden ongelma korostui toimeentulotuen siirryttyä Kelan etuudeksi. Kela toivoo etuuksien hakemista ensisijaisesti sähköisesti³ (Kela 2017 c). Tämä voi tulla ongelmaksi atk-taitojen, tai tietokoneen puuttuessa pienemmällä paikkakunnalla, jossa ei ole Kelan fyysistä toimipistettä.

3.2 SAATAVAN HYÖDYN MÄÄRÄN VAIKUTUS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN

Ihminen arvioi toimintaansa tavoitteen saavuttamisen edellyttämän vaivannäön sekä tavoitteen saavuttamisesta saatavan hyödyn vertailulla. Käytännössä henkilö tekisi päätöksen toimeentulotuen hakemisesta vertailemalla hakemisesta aiheutuvaa vaivaa sekä mahdollista myönnettävää toimeentulotuen määrää. Tällaista hyödyn ja haitan arviota kutsutaan toimeentulotuen yhteydessä hyötylaskelmaksi. Tämän hyötylaskelman mukaan toimeentulotuen alikäyttöä selittää tuen pieni määrä hakemisesta aiheutuvaan vaivaan, leimautumiseen tai taloudellisiin menoihin nähden. (Gustafsson 1987, 44–45 ks. myös Ritakallio 1991, 18; Yaniv 1997, 448–449.) Hyötylaskelman mukaan suurin kannustin toimeentulotuen hakemiseen olisi henkilöillä, jotka voisivat saada rahallisesti suurimman tuen (Gustafsson 2002, 150). Vastaavasti toimeentulotuen alikäytön pitäisi olla suurinta henkilöillä, joilla on puutteellisesti aikaa tai liikkumismahdollisuuksia tai joilla on ennestään muita tuloja (Atkinson 1989, 191–192). Esimerkiksi pienituloisella yksinhuoltajalla voi olettaa olevan heikosti aikaa, voimavaroja ja mahdollisuuksia hankkia liitteitä virastoaikana.

Hyötylaskelman idean mukaan toimeentulotuen hakemisen kannattavuuden arviointi edellyttää myöntämiskäytäntöjen tuntemista. Uusi toimeentulotuen hakija voi arvottaa

³ Tämä ilmenee siitä, että sähköinen asiointi on toimeentulotuen hakemisen ohjeissa korostetussa asemassa.

toimeentulotuen hakemisen prosessin negatiiviseksi, sillä hän ei tunne hakemisen käytäntöjä ja tuen ensimmäiseen hakemukseen tarvitaan kattavasti liitteitä. Myös korkeampi syrjäytymisen aste nostaa tuen hakemisen kynnyksiä. Esimerkiksi tietotekniikan puuttuminen tai sosiaalisen kanssakäymisen vaikeudet tekevät tuen hakemisesta vaikeampaa. Näin ollen, hyötylaskelman näkökulmasta uusilla asiakkailta tuen hakemisen vaiva on suurempi ja saatavan hyödyn tulisi myös olla suurempi, jotta tukea lähtee hakemaan. Puutteellinen tieto toimeentulotuen myöntämisen perusteista sekä saatavasta rahallisesta tuesta johtaa myös siihen, että uudet asiakkaat tekevät hyötylaskelmansa puutteellisilla tai väärillä tiedoilla. Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaat ovat sen sijaan hyvinkin tietoisia toimeentulotuen kriteereistä sekä hakemisen käytännöistä. He pystyvät tekemään valvutuneita päätöksiä toimeentulotuen hakemisen kannattavuudesta. Toistuvien toimeentulotuen hakijoiden hyötylaskelman mukainen kynnys hakea toimeentulotukea on myös matalampi. Jatkohakemus on vaadittujen liitteiden osalta kevyempi dokumentti ja heillä on aiempi kokemus tuen hakemisesta.

3.3 TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVAT ASEENTEET

Toimeentulotuen alikäyttöä selittävinä tekijöinä ovat asenteiden osalta toimeentulon lähteiden hyväksyttävyyshierarkia sekä toimeentulotuen hakemisen leimaavuus (Virjo 2000, 29 vrt. Kangas & Sikiö 1996, 117–119).

Virjo (2000, 29–30) siirtää englantilaisesta aineistosta laaditun toimeentulon lähteiden hyväksyttävyyshierarkian suomalaiseen yhteiskuntaan sopivaksi. Hyväksyttävyyshierarkia pohjaa havaintoon, että toiset tulonlähteet ovat sosiaalisesti hyväksyttävämpiä kuin toiset. Positiivisimmin suhtaudutaan toimeentulon turvaamiseen palkkatyön, säästöjen tai tilanteesta johtuvien etuuksien avulla⁴. Tuomittavina ovat kerjääminen, pikkurikollisuus ja hyväntekeväisyyteen turvautuminen. Suomessa toimeentulotuen turvautuminen koetaan negatiivisena. Tässä on ero esimerkiksi Ruotsiin nähden, jossa toimeentulotukea ei koeta niin vahvasti leimaavana. Toimeentulotuki näyttäisi Suomessa kantavan perinteisen köyhäinavun tai huoltoavun leimaa. (Virjo 2000, 29; ks.

⁴ Kuten työttömyysetuudet tai sairauspäiväraha.

myös Gustafsson 1987, 45.) Enemmistö suomalaisista pitää toimeentulotukiasiakkuutta monella tavalla kielteisesti leimaavana. Toimeentulotuen saajat suhtautuvat toimeentulotukiasiakkaisiin muuta väestöä positiivisemmin. (Kangas & Sikiö 1996, 117–119.)

Toimeentulotuki on tulonhankkimisen hyväksyttävyyshierarkiassa Suomessa alhaalla. Sitä ei siis pidetä yleisesti hyväksyttävänä tapana turvata toimeentulonsa. (Virjo 2000, 29–30.) Suomalaisten asenne toimeentulotuen saajia kohtaan on ollut pääsääntöisesti epäilevä ja negatiivinen. Selvä enemmistö kokee toimeentulotuen saajien olevan syrjäytyneitä ja että tukea haetaan vilpillisesti. Avustusten varassa elävien koetaan olevan laiskoja ja, että heiltä puuttuu halu itse ratkaista ongelmansa. (Kangas ja Sikiö 1996, 112, 117–118.) Tuore tutkimus toimeentulotuen saajia koskevista asenteista esittää, että tämä pitkään vallinnut asenneilmapiiri on muuttumassa. Alkuvuodesta 2015 kerätyn aineiston mukaan aiempaa selvästi suurempi osa väestöstä koki toimeentulotuen saajan ansaitsevan tuen ja todella tarvitsevan sen. Kirjoittajat tosin toteavat itse, että tutkimuksen ajankohdan jälkeen tapahtunut turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on varmasti tämän tuloksen jälkeen muuttanut kansalaisten sosiaalipoliittisia mielipiteitä. (Kallio & Niemelä 2017, 151, 157.)

Toimeentulotuen leimaavuutta lisää edellä mainitut tarveharkintaisuudesta ja viimesijaisuudesta johtuvat elämäntilanteen tarkka selvittäminen sekä kontrolli. Nämä koetaan nöyryyttäväksi ja pelätään muiden asenteita, mikäli toimeentulotukiasiakkuus tulee ilmi. (Gustafsson 1987, 44–45.) Toimeentulotuki on rajautunut marginaaliryhmän etuudeksi, vähävaraisille. Tällöin ihmisen täytyy myöntää itselleen olevansa epäonnistunut jollakin tavalla hakiessaan toimeentulotukea ja hakemista estää pelko tämän epäonnistumisen tulemisesta julkiseksi. (Oorschot 1991, 19–20.) Epäonnistumisen ja avun tarpeen myöntäminen on myös kolaus itsetunnolle. Esimerkiksi varttuneen henkilön ylpeydelle voi olla vaikeaa myöntää, ettei tule omatoimisesti toimeen. (Atkinson 1989, 191–192.) Yleisesti on pelkona, että muu yhteisö kokee toimeentulotuen asiakkaan olevan yhteiskunnan elättinä. Elättinä olemisen leiman pelkoa selittää toimeentulotuen historiallinen tausta vaivaishoidossa.

Toimeentulotuen leimaavuuden vuoksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleva voi ennemmin karsia elinkustannuksia tai ottaa lainaa kuin hakea toimeentulotukea. (Gustafsson 2002, 150.) Lainanotto näkyy työssä usein uusien asiakkaiden tilannetta kartoit-

taessa. Leimautumisen pelon suuri vaikutus on toisaalta myös yllättävää, sillä kaupungistumista pidetään leimautuvuutta vähentävänä (Raunio 2000, 159) sekä koska toimeentulotuen asiakkaat ovat painottuneet nuorempiin ikäluokkiin. Nuorten on havaittu pitävän herkemmin toimeentulotukea osana sosiaaliturvaa, sosiaalisena oikeutena (Kangas & Sikiö 1996, 122). Kuvaavaa on, että leimautumisen pelko näyttää olevan suurempi kuin esimerkiksi valheellisen hakemisen, eli petoksen, rangaistuksen pelko (Yaniv 1997, 447).

1990-luvun laman myötä toimeentulotuen asiakasmäärät kasvoivat voimakkaasti. Kasvua tapahtui kaikissa yhteiskuntaluokissa ja näin asiakkaiksi tuli myös huomattava joukko keskiluokkaisia talouksia, jotka eivät perinteisesti olleet tuen piirissä. (Raunio 2000, 123). Sosiaalityön kannalta tämä on mielenkiintoinen asiakaskunta, sillä sosiaalityöntekijät koetaan keskiluokkaisina (Roos 1985, 75–77). Voisi siis olettaa, että työs-kentelyä edistäisi työntekijän kyky ymmärtää saman yhteiskuntaluokan henkilön ongelmia sekä samaistua tämän tilanteeseen. Toisaalta sosiaalityöhön sisältyy valta-
 asemasta kumpuavaa rakenteellista etäännyttämistä ja erottautumista, jotka samanaikai-
 sesti estävät asiakkaan kohtaamista. (Hänninen 1990, 120–122). Keskiluokkaisille ryh-
 mille tuen hakeminen on kokemuksellisesti erilaista kuin työväenluokkaisille tai syrjäy-
 tyneiden ryhmään kuuluville henkilöille. Totutun kulutustason lasku yhdistettynä identi-
 teetin ja kansalaisuuden kokemisen ongelmiin aiheuttavat toimeentulotukiasiakkuuden
 olevan erityisen leimaavaa keskiluokkaiselle henkilölle. (Raunio 2000, 126). On kiin-
 nostavaa, että identiteetin ja kansalaisuuden kokemisen vaarantuminen on aineellisen
 elintason laskemista suurempi (Sauli 1996, 29). Tästä johtuen vain taloudellista tukea
 tarvittaessa keskiluokkaiselle parempi vaihtoehto olisi asioida Kelassa sosiaalitoimen
 sijaan. Kelasta saa toimeentuloa normaalisti turvaavat vähimmäisetuudet niin, että syr-
 jäytyneeksi leimautumisen pelko on pienempi (Raunio 2000, 126). On mielenkiintoista
 seurata toimeentulotuen hakijaprofiilin muutosta toimeentulotuen siirryttyä Kelaan.

3.4 TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN VAIKUTTAVAT SOSIODEMOGRAFISET MUUTTUJAT

Toimeentulotuen alikäyttöön vaikuttava leimaavuus ja toimeentulotuen hyväksyttävyy-
 s eivät ole vakioita kaikissa kansanryhmissä. Henkilön asenteisiin vaikuttaa asuinpaikka,
 ikä, työmarkkina-asema ym. On siis luontevaa olettaa, että myös toimeentulotuen ali-
 käyttäjien profiili liikkuu näillä ulottuvuuksilla. (Gustafsson 2002, 150.) Seuraavassa

erittelen aiempien tutkimusten tuloksia toimeentulotuen alikäyttöön vaikuttavien sosio-demografisten muuttujien osalta. Näitä muuttujia ovat sukupuoli, ikä, siviilisääty, asuin-alue, koulutus ja työmarkkina-asema (Virjo 2000, 33–34 vrt. Kuivalainen 2007, 53).

Kuivalainen (2007, 53) ei havainnut sukupuolella olevan yhteyttä toimeentulotuen alikäyttöön. Tässä tutkimuksessa otan sukupuolen tästä huolimatta muuttujaksi. Sukupuoli on tärkeä indikaattori sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa. Tämän tutkimuksen aineisto sekä toimeentulotukioikeuden laskentatapa poikkeavat Kuivalaisen tutkimuksesta ja on tarkoituksenmukaista selvittää, toistuvatko tulokset. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on esitetty työttömyyden ja siten köyhyyden feminiinistymistä. Työmarkkinoiden, perherakenteen ja sosiaalipolitiikan muutosten vuoksi erityisesti naisten työttömyyden ja köyhyyden on havaittu lisääntyvän. (Callender 1992, 129.) Suomessa tällaista ilmiötä ei ole tapahtunut. Köyhyys on Suomessa miehinen ilmiö, joka liittyy erityisesti toimeentulotukiasiakkuuteen. (Kangas & Ritakallio 2003, 74.)

Asenteilla on oletettava vaikutus toimeentulotuen alikäyttöön leimaavuuden kautta. Ikä on hyödyllinen muuttuja sosiaalipoliittisia asenteita tarkasteltaessa. Eri ikäryhmillä on erilaiset elämän- ja toimeentulotilanteet. (Virjo 2000, 33.) Näiden vaikutukset heijastuvat ihmisen asenteisiin, arvoihin ja valintoihin. Köyhyys on aiemmin ollut eläkeläisten ongelma. Eläkepolitiikan muutosten myötä tämä ei enää pidä paikkansa. Esimerkiksi ikäryhmittäin tarkasteltuna vuoden 2000 tilastossa eläkeläiset olivat pienin tuloköyhyyden ryhmä. (Kangas & Ritakallio 2003, 74.) Nuoret, alle 25-vuotiaat, ovat korostuneena ryhmänä toimeentulotuen saajana. Työikäiset ovat tasaisesti edustettuina ja toimeentulotukiasiakkuus pienenee lähestyttäessä yleistä eläkeikää. (THL 2016, liitetaulukko 4).

Toimeentulotuen tarpeen on havaittu liittyvän usein elämän muutoskohtiin tai erityistilanteisiin, joihin ensisijainen sosiaaliturva ei kohdistu (Haapola 2001, 12). Esimerkiksi ilman opiskelupaikkaa jäävä nuori ei usein ole oikeutettu työmarkkinatukeen tai pitkityneen työttömyyden tapauksessa ansiosidonnaisen päiväraha-kauden päättyessä pitää usein turvautua toimeentulotukeen. Nuorilla on muuta väestöä heikompi palkkataso, ja opiskelu estää taloudellisen omavaraisuuden turvaamisen ansiotyöllä (Kuusipalo & Hovi 1998, 23–25). Nuorilla pätkätöiden tekeminen ja epätavalliset työsuhteet ovat yleisiä. Erityisesti heikon talouden aikana nuorten työtilanne on myös tästä johtuen riskialtis. (Julkunen & Nätti 1998, 343–345.) Nuoruus näyttäytyy tässä mielessä riskiaikana,

jossa kasautuva epävarmuus tulee näkyväksi toimeentulotuen tarpeena. Nuoret eivät koe toimeentulotukea niin selvästi leimaavaksi kuin vanhemmat ikäluokat. Nuorten on katsottu pitävän toimeentulotukea osana sosiaaliturvaa ja niin ollen sosiaalisena oikeutenaan. (Kangas & Sikiö 1996, 122.) Iäkkäiden ikäluokkien suhtautuminen toimeentulotukeen on negatiivista ja tuen saaminen koetaan leimaavana. Tämän katsotaan johtuvan siitä, että iäkkäämmät rinnastavat toimeentulotuen sen edeltäjiin, huoltoapuun ja köyhäinhoitoon, jotka olivat lähtökohdiltaan ja mielikuviltaan negatiivisia. (Virjo 2000, 29, 33–34.)

Virjo (2000, 33–34) on tarkastellut toimeentulotuen alikäyttöä 1990-luvun aineistolla. Hän havaitsi toimeentulotuen alikäytön lisääntyvän henkilön iän kasvaessa. Vastaavan havainnon on tehnyt Gustafsson (2002, 155) ruotsalaista aineistoa käyttäen. Kuivalainen (2007, 53–54) on tehnyt vastaavan tarkastelun 2000-luvun aineistolla, jossa havaintona oli toimeentulotuen alikäytön olevan laajinta nuorten ja iäkkäämpien ikäryhmien osalla. Virjo selittää alikäyttöä iäkkään väestön negatiivisella suhtautumisella toimeentulotukeen ja Kuivalainen asenteiden lisäksi nuorten heikolla sosiaaliturvan tuntemuksella sekä sillä, että alikäytön ikäjakauma vastaa tuloköyhyyden ikäjakaumaa. Tuloköyhyydestä johtuen näiden ikäryhmien osalta toimeentulotuen tarve sekä sen käyttö ja alikäyttö ovat kaikki korostuneita (Kangas & Ritakallio 2003, 73–74).

Perhetyyppi ja perhekoko ovat tärkeitä, köyhyyttä selittäviä tekijöitä (Kangas & Ritakallio 2003, 72). Toimeentulotuen alikäytön on aiemmassa tutkimuksessa havaittu kohdentuvan yksineläviin. Näiden osalta alikäyttö painottuu yhä etenkin naimattomiin ja eronneisiin henkilöihin. Yksinasuvat ovat myös suurin ryhmä toimeentulotukiasiakkaisista. Heidän osuus olisi siis vielä suurempi, mikäli toimeentulotuen alikäyttäjät hakisivat heille kuuluvan tuen. (Kuivalainen 2007, 53.) Perhetyyppiin liittyvä toinen merkittävä tekijä on, että kuuluuko perheeseen lapsia. Tämän vaikutusta toimeentulotuen alikäyttöön ei ole tutkittu, mutta lapsilla on vaikutus perheen taloudelliseen tilanteeseen. Yksinhuoltajuuden ja suuren lapsimäärän on havaittu lisäävän köyhyysriskiä. Kasvu tapahtuu useilla köyhyyden mittareilla. Tuloköyhyyden, kasautuvien puutteiden, koetun köyhyyden ja ylivelkaantumisen riskit kasvavat. Lisäksi yksinhuoltajilla on erityisen korkea riski tuloköyhyyteen. (Kangas & Ritakallio 2003, 72–73.) Tämä on loogista, sillä yksinhuoltajan taloudessa yhden henkilön palkan tulisi elättää usean henkilön taloutta. Sivii-

lisäädyn ja perhetyypin mukainen tarkastelu on perusteltua myös, sillä toimeentulotuen perusosa määräytyy perhetyypin mukaan.

Pienituloisuuden on havaittu olevan yleisempää pienillä paikkakunnilla ja toimeentulotukiasiakkuuden yleisempää suurilla paikkakunnilla (Kangas & Ritakallio 1996, 51; vrt. THL 2016, 4). Toimeentulotuen alikäytön on havaittu seuraavan tätä jakoa ja olevan siis korostunutta pienillä paikkakunnilla. Todellisuudessa toimeentulotuella olisi pienillä paikkakunnilla tarvetta, mutta ihmiset eivät hae sitä. Selitykseksi on esitetty lähiyhteisön kontrollia. Toimeentulotuki koetaan leimaavana, stigmatisoivana, ja kynnys sen hakemiseen on korkea. Asuinalueen koon huomioiminen toimeentulotuen alikäytön selittäjänä on perusteltua myös, sillä erikokoisten keskusten työllistymismahdollisuudet ja käytettävissä olevat palvelut ovat erilaiset. (Kuivalainen 2007, 53.)

Koulutus nähdään Suomessa yleisesti kannattavana. Köyhyysriskin on havaittu pienevän korkeamman koulutuksen myötä merkittävästi. Tämä tapahtuu etenkin tuloköyhyyden osalta, mutta samansuuntainen tulos toistuu myös muilla mittareilla. (Kangas & Ritakallio 2003, 69–70.) Koulutustaso on Suomessa noussut 2000-luvulla. Nousua selittää osaltaan vähemmän koulutetun väestön poistuminen tilastoista. (Karvonen ym. 2008, 31–32). Kuitenkin peruskoulun kesken jättäneitä oli lukuvuonna 2015 – 2016 yhteensä 94. Luku on historiallisesti matala, mutta pysynyt trendinä koko 2000-luvun. (SVT 2015). Toimeentulotuen alikäyttö on yleisintä pelkän peruskoulun suorittaneiden keskuudessa. Syyksi on ehdotettu tuen myöntämisen ja hakemisen monimutkaisuutta. Tukea ei siis osattaisi hakea tai ei osattaisi laskea omaa oikeuttaan tukeen. (Kuivalainen 2007, 53.) Nuoret voivat myös vääristää tilastollista tarkastelua, sillä opinnot tai ammatin hankkimisen prosessi on kesken. Nuorten sisällä on myös pieni, mutta periaatteellisesti tärkeä ryhmä, työmarkkinoille huonosti valmentautuneet nuoret. He ovat vieraantuneet työelämästä ja työnteon ja itsensä työllä elättämisen eetos ei kuulu heidän maailmankuvaansa. Heidän tilanteeseensa on vaikea puuttua, sillä koulutus ja työkokemus ovat monesti puutteellista ja etuuskien ns. kannustinloukut vaikeuttavat aktivointitoimia. (Raunio 2000, 120-122.)

1990-luvun laman myötä pitkäaikaistyöttömät nousivat merkittäväksi ryhmäksi. Pitkäaikaistyöttömien määrä jäi työllisyyden kohentumisesta huolimatta korkealle tasolle. (Karvonen ym. 2008, 31). Työmarkkinoiden kehityksenä on ollut epätyypillisen työn

lisääntyminen. Osa-aikaiset, määräaikaiset ja tilapäiset työsuhteet ovat muodostuneet normaaleiksi työn muodoiksi. Työn epävarmuuden lisääntyminen on kasvattanut pienituloisten ja työssäkäyvien köyhien määrää. (Julkunen & Nätti 1998, 339, 343). Huomattava osa toimeentulotuen alikäyttäjistä on työttömiä (Kuivalainen 2007, 53). Tämä on hyvin odotettavaa, sillä työttömyydellä ja pienituloisuudella on havaittu olevan yhteys. Näin ollen potentiaalisissa toimeentulotuen hakijoissa ja alikäyttäjissä on paljon työttömiä. Työmarkkina-asema on keskeinen tekijä köyhyyden riskin paikantamisessa. Vastaavasti kokoaikatyössä olevilla ja eläkeläisillä köyhyysriski on pienin. Työ ja eläkejärjestelmät turvaavat siis toimeentuloa. Myös osa-aikatyö parantaa henkilön asemaa. Sen vaikutus on tosin lievä. Köyhyysriskin on havaittu kasvavan merkittävästä kun henkilö siirtyy ansiosidonnaiselta työttömyyspäivärahalla Kelan peruspäivärahalle. (Kangas & Ritakallio 2003, 69.) Peruspäivärahalla oleva on muista tuloistaan riippuen, usein oikeutettu myös toimeentulotukeen. Tällöin hän määrittäytyy köyhäksi kahdella mittarilla, tuloköyhäksi sekä toimeentulotukiköyhäksi. Työttömistä nuorista suuri osa ei ole oikeutettu työmarkkinatukeen (Kuivalainen 2013, 19). Tähän on syinä ammatillisen koulutuksen puuttuminen sekä alle 25-vuotiaiden velvollisuus hakeutua koulutukseen. Ensimmäisen etuuden puuttuminen kasvattaa nuorten osuutta toimeentulotuen asiakkaina.

4 TUTKIMUSASETELMA

4.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tutkimustehtävänä on tarkastella toimeentulotuen alikäyttöä. Tavoitteena on ensinnäkin muodostaa kuva toimeentulotuen alikäytön laajuudesta. Toinen tavoite on tuoda esille toimeentulotuen alikäyttöön vaikuttavia tekijöitä. Vastaukset näihin saadaan seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Miten laajaa toimeentulotuen alikäyttö on?
2. Miten henkilön taustatekijät ovat yhteydessä toimeentulotuen alikäyttöön?
3. Miten oletettu saatavan hyödyn määrä on yhteydessä toimeentulotuen alikäyttöön?
4. Miten negatiivinen suhtautuminen toimeentulotuen saajia kohtaan on yhteydessä toimeentulotuen alikäyttöön?
5. Miten oman talouden kokemus on yhteydessä toimeentulotuen alikäyttöön?
6. Onko toimeentulotukijärjestelmä liian monimutkainen, jotta henkilö kykenisi tekemään luotettavan arvion oikeudestaan tukeen?

Haen vastausta näihin kysymyksiin vertailemalla kahta toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutettujen ryhmää toisiinsa. Niitä, jotka 1. ovat toimeentulotuen asiakkaina ja niitä, jotka 2. eivät hae toimeentulotukea, vaikka olisivat siihen oikeutettuja. Jälkimmäinen ryhmä on tuen alikäyttäjiä. Näiden ryhmien ominaisuuksia vertailemalla pyrin tuomaan esille niitä ominaisuuksia, jotka estävät tai tukevat toimeentulotuen hakemista. Eli ominaisuuksia, jotka laukaisevat toimeentulotuen hakemisen toiminnan. Tutkimuksen kohteena ovat siis vain matalatuloiset ihmiset, joille syntyy saatavilla olevien tietojen mukaan laskennallinen oikeus toimeentulotukeen.

Tutkimustehtävä edellyttää henkilön laskennallisen toimeentulotukioikeuden laskemista. Tukioikeuden laskemisessa on opiskelijoiden kohdalla useita epäselvyyksiä. Näistä johtuen olen päätenyt rajaamaan opiskelijat aineiston ulkopuolelle. Opiskelijan ensisijaisena tulonlähteenä ovat opintoetuedet. Näiden tulisi määrällisesti kattaa opiskelijan toimeentulo (STM 2013, 21–22). Opiskelijan ei siis pitäisi normaalitilanteessa olla oikeutettu toimeentulotukeen. Opintoetuuksien periaatteellinen lähtökohta on, että opiskelu katsotaan vapaaehtoisena investointina tulevaisuuteen ja opiskelijalla on siinä tietty

omavastuuosuus. (Raunio 2000, 127). Tämä näkökanta tulee jatkossa korostumaan kun opintolainan osuutta opintotuesta on kasvatettu ja luottohäiriö ei jatkossa estä lainan takauksen saamista (Opintotukilaki 15§, 16§). Opiskelijoiden kohdalla tulojen ja menojen ilmoittaminen on oletettavan kirjavaa. Kaikilla, myös opiskelijoilla, on subjektiivinen oikeus toimeentulotukeen. Opintoetuudesta suuri osa on opintolainaa, jonka nostaminen on valinta tai sen saaminen voi olla estetty luottohäiriön vuoksi. Opintolainaa ei välttämättä mielletä tuloksi ja sen ilmoittaminen tulona on siksi epävarmaa. Tästä ei myöskään pysty tekemään yleistystä, että kaikille opiskelijoille voisi lisätä lainan määrän tulona. Myös vuokramenoissa on epäselvyyttä. Opiskelijalle on toimeentulotuessa erillinen kohtuullisen vuokran raja, mutta on myös paljon tilanteita, joissa vuokramenot huomioidaan korkeampina. Vuokrien huomioimisessa on opiskelijoiden osalta myös eriäviä käytäntöjä eri kuntien välillä. Näistä seikoista johtuen opiskelijoiden kohdalla ilmoitetuissa tiedoissa on niin suurta epävarmuutta, että olen päättänyt rajaamaan heidät pois aineistosta.

4.2 AINEISTO

Toimeentulotuen alikäytön tutkiminen on hankalaa, sillä se on jonkin puuttumisen tutkimista. Sen tutkimista, miksi henkilö ei hae toimeentulotukea. Toimeentulotuen alikäyttö pitää siis saada näkyväksi käyttäen muita tietoja. Anthony Atkinson (1989, 194–197) määrittelee kolme erilaista aineistoa, joilla toimeentulotuen alikäyttöä voidaan tutkia. Ensimmäinen on yleinen kyselytutkimus, jossa selvitetään tulo- ja menotiedot. Kyselyn tiedoista kyetään sitten johtamaan henkilön laskennallinen toimeentulotukioikeus. Toinen tapa on käyttää erilaisia hallinnollisia tilastoja. Tällöin on vaikea saada määriteltyä alikäyttöä luotettavasti. Tällä tasolla voidaan tarkastella esimerkiksi verotietoja yhdistettynä muihin rekistereihin tai toimeentulotuen hylkypäätöksiä. Kolmas tapa on erityinen kyselytutkimus, jossa esitetään toimeentulotukeen liittyviä kysymyksiä. Tämän heikkoutena on erityisaineiston rajattu koko. Tässä tutkimuksessa käyttämäni aineisto on yhdistelmä ensimmäistä ja kolmatta tapaa. Aineisto on yleinen hyvinvointiaineisto, johon on sisällytetty toimeentulotukea koskevia kysymyksiä. (Atkinson 1989, 194–197 ks. myös Kuivalainen 2007, 50.)

Aineistona käytän Tutkimus väestöryhmien välisistä hyvinvointieroista ja hyvinvointiongelmien paikantumisesta vuoden 2015 aineistoa. Tämä on kvantitatiivinen kyselyai-

neisto, joka on kerätty Turun yliopiston sosiaalipolitiikan oppiaineessa vuonna 2015. Kysely on toistettu viiden vuoden välein vuodesta 1995 lähtien pienin muutoksin. Kyselyn otantakehikko muodostuu 18–70-vuotiaasta suomenkielisestä aikuisväestöstä, jotka on poimittu satunnaisotannalla Väestörekisterikeskuksen rekisteristä. Otoskoko on 5 000 henkilöä ja vastanneita 1 999. Vastausprosentti oli 40 ja kato 60. Kyselylomake on lähetetty ensin kaikille otokseen kuuluville henkilöille. Tämän jälkeen on lähetetty kaksi karhukirjettä. Vastaajilla oli mahdollisuus täyttää kyselylomake myös sähköisesti. Sähköisesti vastanneita oli 12 % eli 238 ihmistä.

4.2.1 Käytettävät muuttujat

Taulukossa 2 on esitetty analyysissä käytettävät muuttujat. Esillä on muuttujien luokat sekä tapausten jakautuminen luokkiin lukumäärältään sekä prosentuaalisesti. Koko aineisto on laaja, mutta laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutettuja on aineistosta vain pieni osa. Tapauksia on rajautunut pois myös toimeentulotukioikeutta laskiessa, puuttuvien tietojen vuoksi. Käytännössä puutteellinen perhekuva tai tulotiedot ovat johtaneet tapauksen rajautumiseen pois koko tutkimuksesta. Yksittäisten muuttujien kohdalla puutteelliset vastaukset ovat rajanneet käytettävää tapausmäärää edelleen.

Taulukko 2. Tutkimuksessa käytettävät muuttujat, n ja %.

<i>Muuttuja</i>		<i>n</i>	<i>%</i>
Sukupuoli	mies	64	42.7
	nainen	86	57.3
	Yhteensä	150	100.0
Ikä	19–24	7	4.6
	25–34	25	16.6
	35–44	25	16.6
	45–54	33	21.9
	55–64	32	21.2
	yli 65	29	19.2
	Yhteensä	151	100.0
Siviilisääty	avio- tai avoliitossa	65	43.6
	naimaton	52	34.9
	eronnut, asumuserossa tai leski	32	21.5
	Yhteensä	149	100.0
Lapset	ei ole lapsia	89	58.9
	on lapsia	62	41.1
	Yhteensä	151	100.0
Kotitaloustyyppi	yksinasuva	71	47.0
	yksinhuoltaja	15	9.9
	parisuhteessa, ei lapsia	18	11.9
	parisuhteessa, ja lapsia	47	31.1
	Yhteensä	151	100.0
Asuinalue	pieni paikka	35	25.7
	keskisuuri paikka	46	33.8
	suurehko paikka	55	40.4
	Yhteensä	136	100.0
Koulutus	enintään peruskoulu	45	32.6
	keskiaste	71	51.4
	akateeminen koulutus	22	15.9
	Yhteensä	138	100.0
Työmarkkina-asema	työssä	28	18.5
	osa-aikatyössä	12	7.9
	työtön tai lomautettu	49	32.5
	eläkkeellä	46	30.5
	kotiäitinä / -isänä tms.	6	4.0
	muu	10	6.6
Yhteensä	151	100.0	

Laskennallinen toimeentulotukioikeus (€)	0-50	13	8.6
	51–100	23	15.2
	101–200	27	17.9
	201–400	29	19.2
	401–600	25	16.6
	600-	34	22.5
	Yhteensä	151	100.0
Asenne toimeentulotukea kohtaan	kriittisin	31	21.5
	keskimääräinen	70	48.6
	positiivisin	43	29.9
	Yhteensä	144	100.0
Oman talouden kokemus	kriittisin	37	26.8
	keskimääräinen	64	46.4
	positiivisin	37	26.8
	Yhteensä	138	100.0
Laskennallinen toimeentulotukioikeus	laskennallinen oikeus	154	9.3
	ei laskennallista oikeutta	1507	90.7
	Yhteensä	1661	100.0
Toimeentulotuen alikäytöt	laskennallinen oikeus ja hakee tukea	27	17.9
	tuen alikäyttäjät	124	82.1
	Yhteensä	151	100.0

Sukupuoli on kysytty suoralla kysymyksellä aineistossa. Aineiston käytettävässä osassa miehiä on enemmän kuin naisia. Jakauma on siis hieman vinoutunut koko väestön jakaumaan nähden, joka on lähes tasainen sukupuolten välillä (SVT 2017). Vinouma ei ole merkittävän suuri, eikä vaikuta analyysiin.

Lomakkeessa ikä on kysytty vastaajan syntymävuoden mukaan. Ikä on siis laskettu syntymävuoden mukaan. Tästä johtuen vastaajan ikä voi vaihdella +/- 1 vuodella. Tulosten kannalta tällä vaihtelulla ei ole merkitystä suuruutensa vuoksi ja koska sama vaihteluväli on kaikilla vastaajilla. Muuttujana käytän iän osalta aineistossa valmiiksi laskettua ja 10 vuoden jaottelulla kategorioitua muuttujaa, alkaen alle 25-vuotiaat ja päättyen yli 65-vuotiaisiin. Jaottelu on yleisesti käytetty ja sillä saadaan esille aiemmissa tutkimuksissa havaittuja ominaisuuksia. Toimeentulotukiasiakkaiden pieni määrä aineistossa edellyt-

täisi luokkien yhdistämistä. Tämän osalta ongelmallisimmat luokat ovat nuorimpien ja vanhimpien luokat. Nuorimpia ja vanhimpia luokkia en yhdistä muihin, sillä näiden pitämistä tukee se, että 25 ikävuoteen päättyy toisia työllistämistoimia ja yli 65-vuotiailla on oikeus vanhuseläkkeeseen. Näiden seikkojen selitysarvo menetetään, mikäli luokkia yhdistettäisi. Muiden luokkien yhdistämiselle ei ole erityistä tarvetta ja niitä muokkaamalla menetettäisi tuloksen vertailtavuutta aiempaan tutkimukseen. Aineiston ikäjakauma on tasainen. Nuorin 19–24 –vuotiaiden ryhmä on muita pienempi. Tätä selittää se, että ryhmä kattaa vain viisi ikävuotta sekä se, että nuorten joukossa on verraten paljon opiskelijoita, jotka on jätetty aineistosta pois. Jakauma seuraa kohtalaisen hyvin Suomen väestön ikäjakaumaa, joka on ikäkymmenyksittäin tasainen, lisääntyen hieman ikäryhmän kasvaessa. Vanhimmat vastaajat ovat 70-vuotiaita. Yli 65-vuotiaiden luokka sisältää siis tosiasiaassa henkilöt iältään 65–70. Kuitenkin tämä luokka vastaa kooltaan väestön kaikkien yli 65-vuotiaiden osuutta. Näiden 65–70 -vuotiaiden osuus on siis aineistossa varsin korostunut. (SVT 2017.) Käytettävän aineiston tapausmäärä on rajallinen, joten pienet erot näkyvät prosentuaalisesti suurina.

Siviilisäätynä on tiedusteltu kysymyksellä: ”mikä on tämänhetkinen siviilisäätysi?”. Vastausvaihtoehtoina on avioliitossa, avoliitossa, naimaton, eronnut/asumuserossa sekä leski. Aineiston rajallisuuden vuoksi olen yhdistänyt näitä luokkia niin, että käytettävässä muuttujassa on luokat avio- ja avoliitossa, naimaton sekä eronnut/ asumuserossa tai leski. Avio- ja avoliiton yhdistäminen on perusteltua, sillä näiden ryhmien kulutustarpeet vastaavat toisiaan ja näiden toimeentulotuki huomioidaan samalla tavalla. Leskien määrä aineistossa on vain neljä henkilöä, joten heidän yhdistäminen eronneisiin on perusteltua. Karkeasti arvioiden siviilisäädyn jakauma vastaa yleistä väestöjakaumaa kohtalaisen hyvin. Eronneiden osuus aineistossa on tosin väestöjakaumaa huomattavasti suurempi. Tätä selittää aineistossa käytetty laveampi eronneen määritelmä kun taas Tilastokeskuksella eronneeksi katsotaan vain avioeroon päätyneet. . (SVT 2017.)

Lasten ja kotitaloustyyppin yhteyttä toimeentulotuen alikäyttöön tarkastelen kahdella muuttujalla. Kotitaloustyyppi on suora kysymys lomakkeessa ”Oletko?”, jossa vastausvaihtoehtoina yksinasuva, yksinhuoltaja, parisuhteessa, ei lapsia, parisuhteessa, ja lapsia, vanhempasi/ vanhempiesi luona asuva yli 18 v. aikuinen sekä muu, mikä. Myöhemmän tarkastelun mukaan luokkien ”vanhempasi/ vanhempiesi luona asuva yli 18 v.

aikuinen” sekä ”muu” tapaukset ovat rajautuneet pois puutteellisten tulo- tai menotietojen vuoksi, eivätkä nämä siksi ole muuttujien taulukossa. Muihin luokkiin tulee riittävästi tapauksia analyysin mahdollistamiseksi.

Tästä kotitaloustyyppin muuttujasta olen muodostanut muuttujan ”onko lapsia”. Tässä luokat yksinasuva ja parisuhteessa, ei lapsia ovat saaneet arvon ei lapsia. Luokat yksinhuoltaja sekä parisuhteessa, ja lapsia ovat saaneet arvon, on lapsia. Perhetyyppi ja perhekoko ovat perinteisesti tärkeitä, köyhyyttä selittäviä tekijöitä. Yksinhuoltajuuden ja suuren lapsimäärän on havaittu myös lisäävän köyhyysriskiä. Köyhyysriskissä on havaittu selvä hyppäys kun lapsia on enemmän kuin 2. (Kangas & Ritakallio 2003, 72–73.) Tästä johtuen olisi hedelmällistä käyttää analyysissä lasten lukumäärää. Käyttämäni aineiston koosta johtuen tämä ei ole tässä tutkimuksessa mahdollista.

Asuinalueen yhteyttä tarkastelen aineistossa valmiiksi muodostetulla 3-luokkaisella muuttujalla. Tässä luokat ovat pieni, keskikokoinen ja suuri paikkakunta. Tämä muuttuja on tehty luokittelemalla uudelleen kysymys asuinalueesta, joka on kyselylomakkeessa 7-luokkainen. Käyttämäni rajaukset jättävät aineistoon rajallisen määrän tapauksia, joten pienempiluokkaisen muuttujan käyttö on perusteltua. Kolmiluokkaisella jaolla kaikkiin kategorioihin jää analyysin mahdollistama määrä tapauksia. Luokka ”pieni” sisältää alkuperäiset arvot: maaseutu sekä pieni taajama. Luokka ”keskikokoinen” sisältää arvot: pieni maaseutukaupunki sekä keskikokoinen kaupunki. Luokka ”suuri” sisältää arvot: suuri kaupunki, suurkaupunki sekä pääkaupunkiseutu.

Koulutuksen yhteyttä tarkastelen aineistossa valmiiksi muodostetulla 3-luokkaisella muuttujalla. Tässä luokat ovat enintään peruskoulu, keskiaste sekä akateeminen koulutus. Muuttuja on muodostettu luokittelemalla uudelleen aineiston 7-luokkainen kysymys ”mikä on korkein koulutuksesi?”. Tässä enintään peruskoulu sisältää vaihtoehdot ei loppuunsaoritettua peruskoulua, kansakoulu/kansalaiskoulu sekä peruskoulu/oppikoulu. Luokka keskiaste sisältää vaihtoehdot ammattikoulu/ammatti-instituutti sekä keskias-teen opisto tai lukio. Akateeminen koulutus sisältää vaihtoehdot ammattikorkeakoulu-tutkinto ja akateeminen tutkinto. Samoin kuin asuinalueen kohdalla, käyttämäni rajauksista johtuen aineiston tapausmäärä jää rajalliseksi ja pienempiluokkaisen muuttujan käyttäminen on perusteltua. Kaikki analyysin edellyttämät luokat ovat edustettuina.

Työmarkkina-asema on kysytty lomakkeessa suoralla kysymyksellä ”oletko tällä hetkellä pääsääntöisesti?”. Vastausvaihtoehtoja on 7: töissä kokopäiväisenä, töissä osapäiväisenä, työtön tai lomautettu, eläkkeellä, opiskelemassa, kotiäitinä/ -isänä tms. tai jonkin muu, mikä. Näistä opiskelijat on rajattu tästä tutkimuksesta pois tulojen epävarmuustekijöiden vuoksi. Vastausten jakauma mahdollistaa analyysin. Ongelmallisena seikkana on, että tässä on selvitetty perheiden osalta vain vastaajan status. Luokkia tulisi hyvin paljon, mikäli huomioitaisiin myös puolison tilanne. Tulot on toisaalta kysytty koko perheen tuloina, jonka voi katsoa tasoittavan tätä ongelmaa.

4.2.2 Laskennallinen oikeus toimeentulotukeen

Aineistossa ei ole suoraa kysymystä toimeentulotukioikeudesta tai toimeentulotukioikeuden määrästä. Tämä tieto on laskettava aineiston muista vastauksista. Vastaajan perheen laskennallinen toimeentulotukioikeus saadaan selville laskemalla yhteen perheenjäsenten perusosien määrät sekä hyväksytyt menot. Perusosien yhteenlasketusta summasta vähennetään sen jälkeen perheen ilmoitetut tulot, jolloin tulokseksi saadaan euronääräinen toimeentulotukioikeus. Tällaisen laskutavan mahdollistaa se, että toimeentulotuen perusosien määrä sekä tavanomaiset huomioon otavat menot ovat samat koko maassa.

Toimeentulotuen perusosan määrä oli yksin asuvalla henkilöllä 1.1.2015 alkaen 448,89. Kansaneläkeindeksin mukaan tarkistettuna vuonna 2015 summa oli 485,50e. Perusosan määrä vaihtelee henkilön statuksen mukaan. Nämä eri perusosat johdetaan yksinasuvan henkilön perusosasta kertomalla se kulutusyksikköluvulla. (Laki toimeentulotuesta 9§.)

Taulukko 3. Toimeentulotuen perusosien määrät 2015 sekä kulutusyksikköluvut henkilöryhmän mukaan.

Lähde: Laki toimeentulotuesta 9§; STM 2014, 1-2

<i>Henkilöryhmä</i>	<i>Kulutusyksikköluvu</i>	<i>Perusosa (€)</i>
Yksinasuva	1,00	485,50
Muu 18 vuotta täyttänyt (avio- ja avopuolisot, kumpikin)	0,85	412,68
Yksinhuoltaja	1,10	534,05
Vanhemman luona asuva 18-vuotta täyttänyt	0,73	354,42
Alle 10-vuotias lapsi	0,63	305,87
Alle 10-vuotias 2. Lapsi	0,58	281,59
Alle 10-vuotias 3. ja seuraavat lapset	0,53	257,32
10–17-vuotias lapsi	0,70	339,85
10–17-vuotias 2. Lapsi	0,65	315,58
10–17-vuotias 3. ja seuraavat lapset	0,60	291,30

Aikuisten perusosat on selvitetty aineiston kysymyksestä 4. Oletko? Tässä vastausvaihtoehdot ovat yksinasuva, yksinhuoltaja, parisuhteessa, EI lapsia, parisuhteessa, JA lapsia, vanhempasi/vanhempiesi luona asuva yli 18 v. aikuinen. Vaihtoehdoista yksinasuvalle, yksinhuoltajalle sekä vanhemman luona asuvalle 18 v. aikuiselle on valmis kulutusyksikköluvu. Parisuhteessa, EI lapsia sekä parisuhteessa, JA lapsia vaihtoehdot ovat pariskunta ja saavat muu 18 vuotta täyttäneen kulutusyksikköluvun kerrottuna kahdella. Tyhjät vastaukset koodaan puuttuviksi, sillä perusosa olisi kaikilla ja sen tiedon puuttuminen vääristäisi analyysiä.

Perusosien määrittely on lasten osalta ongelmallista aineistosta johtuen. Toimeentulotuen perusosa on erisuuruinen alle ja yli 10-vuotiaille. Aineistossa on lasten ikä kysytty vaihtoehdoilla alle 3 vuotta, 3-6 vuotta ja 7-17 vuotta. Virjo (2000, 34–35) on tarkastellut toimeentulotuen alikäyttöä saman kyselyn aiemmalla aineistolla. Hän on ratkaissut lasten perusosien ongelman käyttämällä kaikille lapsille kulutusyksikön keskiarvoa 0,70. Tämä laskentatapa vääristää erityisesti kolmannen ja seuraavien alle 10-vuotiaan sekä ensimmäisen 10–17 vuotiaan lapsen perusosaa. Selvitin perusosan vääristymän määrän käyttäessä 1. kaikkien lasten perusosien keskiarvoa, 2. ensimmäisen alle ja yli 10-vuotiaan lapsen keskiarvoa sekä 3. lapsijärjestysluvun mukaista keskiarvoa. Näistä

hallituin vääristymä saadaan käyttämällä lapsen järjestysluvun yli- ja alle 10-vuotiaan kulutusyksikköluvun keskiarvoa. (Liite 1.) Tämä laskentatapa huomioi alle 10-vuotiaiden toimeentulotuen perusosan 17€ korkeampana ja yli 10-vuotiaiden perusosan 17€ matalampana. Tämä on paras kompromissi, sillä yli ja alle 10-vuotiaiden lasten perusosien erot tasoittavat toisiaan.

Lasten määrä saadaan kysymyksestä Ruokakunnassasi asuvien lasten ja aikuisten lukumäärä. Vastausvaihtoehtoina on alle 3-vuotiaita, lkm, 3-6-vuotiaita, lkm, 7-17-vuotiaita, lkm ja kotona asuvia 18 vuotta täyttäneitä, lkm. Lasten määrän osalta oletan puuttuvien arvojen tarkoittavan, ettei lapsia ole ja annan näille arvon nolla. Näistä lasken yhteen kolme ensimmäistä vaihtoehtoa, jolloin saan perheen alaikäisten lasten lukumäärän. Kotona asuvia 18 vuotta täyttäneitä ei huomioida lapsilukuun, sillä he ovat toimeentulotuen näkökulmasta itsenäinen talous ja hakevat toimeentulotukea itsenäisesti. Aineiston lasten määrän jakauma on 0-9 lasta. Lapsiluvun mukaisesti olen laskenut kulutusyksikköluvun niin, että 1. lapsi saa arvon 0,665, 2. lapsi arvon 0,615 ja 3. sekä seuraavat arvon 0,565. Arvot ovat yli- ja alle 10-vuotiaan lapsen järjestysluvun mukaisen perusosan keskiarvo.

Edellä lasketut aikuisten ja lasten kulutusyksikköluvut lasketaan yhteen, jolloin saadaan koko perheen kulutusyksikköluvun. Perheen perusosien määrä saadaan kertomalla yksinasuvan perusosa (485,50€) perheen kulutusyksikköluvulla.⁵

Talouden menot on aineistossa selvitetty kysymyksellä: ”Paljonko seuraavia kuluja kotitaloudessasi kertyy keskimäärin kuukaudessa?”. Kysymyksessä on eritelty seitsemän eri osa-alueita, joihin on vastattu avoimella euromäärällä. Osa-alueet ja näiden huomiointi tässä tutkimuksessa talouden menoja laskettaessa on eritelty taulukossa 4.

⁵ Käytän kuvattua laskutapaa, sillä laissa toimeentulotuesta muut toimeentulotuen perusosat johdetaan tällä tavoin kertomalla yksinasuvan perusosa kulutusyksikköluvulla. Samaan tulokseen päätyisi summaamalla perusosien taulukon mukaiset perheenjäsenten perusosat.

Taulukko 4. Kotitalouden menojen huomiointi toimeentulotukioikeuden laskemisessa ja syy siihen.

<i>Kysymys</i>	<i>Huomioiko</i>	<i>Syy</i>
Asumiskulut (ilman lainanhoitokuluja)	Kyllä	Vuokra tai vastike huomioidaan toimeentulotuessa.
Lainanhoitokulut	Ei	Ei huomioida toimeentulotuessa.
Päivähoitomaksut	Kyllä	Toimeentulotukiasiakkaiden pitäisi saada vapautus tulojen vuoksi. Perusteltua huomioida, sillä ulosotto voi estää maksuallennuksen tai sitten ei ole tietoinen, eli alkäyttäjä.
Työmatkakulut	Ei	Käytännöt vaihtelevat kunnittain, joten näitä ei kykene laskemaan oikein.
Sairauden- ja terveydenhoitokulut kuukaudessa	Kyllä	Terveysmenot huomioidaan toimeentulotuessa.
Elatusapu	Ei	Ei huomioida tuessa, pitäisi hakea vapautus tulojen vuoksi.
Puhelin- ja internetkulut	Ei	Katsotaan kuuluvan perusosaan, eikä huomioida erikseen toimeentulotuessa.

Talouden menojen huomioinnissa on useita hankaluuksia. Vaikeuksista ja vastausten epävarmuuksista johtuen esimerkiksi Virjo (2000, 34–35) on vastaavaa aineistoa käyttäessään päätenyt jättämään huomioimatta muut menot kuin asumiskulut. Virjo perustelee poisjättämistä sillä, että muistinvarainen ja kuukauden ajalta summattuna kysytyt menot on epävarma arvio todellisista menoista. Ongelmana on myös, että kun kokonaismenot lasketaan summaamalla eri menojen arvioita niin yksittäisten osioiden arviointivirheet kertaantuvat suuremmiksi. Nämä ongelmat ovat yhtäläisenä läsnä myös tässä tutkimuksessa. Tavoitteenani on muodostaa mahdollisimman osuva toimeentulotukioikeuden laskutapa. Tästä johtuen kokonaismenoja laskiessa huomioin eräät ilmoitetut menot. Edellytyksenä on, että nämä huomioitaisiin toimeentulotukea laskettaessa menona ja näin ollen voisivat synnyttää toimeentulotukioikeuden. Ilmoitettujen summien oikeellisuuden osalta pitää vastaaja nähdä oman taloutensa asiantuntijana ja luottaa hänen esittämiin vastauksiin. Näissä voi ilmetä kysymyksenasettelusta, muistamisesta tai haluttomuudesta johtuvaa vääristymää. Ilmoitettujen menojen oikeellisuutta ei myöskään kyetä arvioimaan muiden aineiston vastausten perusteella, joten ilmoitetun tulon käyttäminen suoraan on paras kompromissi.

Asumiskulut ovat yleensä kotitalouden suurin yksittäinen menoerä. Toimeentulotuessa on käytössä kohtuullisen vuokran määrän käsite, joka on huomioitavan vuokran yläraja. Asumiskuluja huomioidaan toimeentulotuessa siis vain tähän kohtuulliseen rajaan saakka. Korkeat asumismenot voivat siis vääristää toimeentulotukioikeuden laskemista, sillä niitä ei huomioitaisi täysimääräisenä. Kohtuulliset asumiskustannukset vaihtelevat kunnittain, joten sitä ei pystytä ottamaan huomioon menoja laskiessa. Toimeentulotuessa on käytäntönä, että asumiskulut huomioidaan todellisina kolme kuukautta sen jälkeen kun kohtuullistamisesta on ilmoitettu. Asumismenojen kohtuullistaminen tarkoittaa, että asumiskulut huomioidaan vain kunnan määrittämään rajaan saakka ja tämän ylittäviin asumismenoihin ei saa tukea. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan toimeentulotuen alikäyttöä, eli käytännössä he olisivat uusia toimeentulotukiasiakkaita ja heidän asumiskulunsa huomioitaisiin väliaikaisesti täysimääräisenä. Tästä johtuen korkeat asumiskustannukset eivät ole tässä tutkimuksessa merkittävä ongelma.

Toinen asumiskuluihin liittyvä ongelma on puuttuvien vastausten suuri määrä. Puuttuvia vastauksia on koko aineistossa 140, jotka on aineiston käytön vuoksi koodattu asumiskulujen osalta nolla-arvolle. Asumiskuluikseen 0€ ilmoittaneita oli koko aineistossa kuusi henkilöä, eli 0,3 %. Tämän määrän voi päätellä olevan hyvin lähellä totuutta. ARA:n tilastoima suomen asunnottomien määrä, n. 7 900 henkilöä, joka on 0,14 % väestöstä (ARA 2016, 3). Asunnottomuustilastoa kritisoidaan vääristyneeksi, sillä sosiaalietuuksien kannalta on henkilölle eduksi, mikäli hänellä on osoite. Oletettavasti myös osalla asunnottomista on osoite väestörekisterissä, sillä poste restante –osoitetta ei haluta avata tai sen käyttö koetaan vaivalloiseksi. Yleisesti pitää todeta, että asumiskulujen osalta aineistossa on epävarmuutta, jota ei saada poistettua. Puuttuvista asumiskuluista tukioikeutettuja ja ei-opiskelijoita jää käytettävään aineistoon 3 henkilöä, joten tämän ei voi katsoa vääristävän analyysiä oleellisesti.

Lainanhoidokuluja ei huomioida menoja laskiessa. Asuntolainan korot huomioitaisiin toimeentulotuessa, mutta niitä ei ole eritelty kyselylomakkeessa. Päivähoitomaksut huomioidaan talouden menoja laskiessa. Vähävaraisen tulisi saada päivähoitomaksuihin alennus tai vapautus kokonaan. Kuitenkin erityistapauksissa, kuten ulosotosta johtuen, maksettavia päivähoitomaksuja voi jäädä. Jos maksu peritään, niin se huomioitaisiin myös toimeentulotuessa. Työmatkakuluja ei huomioida tässä menoja laskiessa. Työ-

matkakulujen korvaamisen summa vaihtelee kunnittain, joten sen huomiointi ei ole tässä mahdollista. Sairauden- ja terveydenhoitokustannukset huomioidaan menoja laskettaessa julkisen terveydenhuollon osalta. Summissa voi olla myös yksityisen terveydenhuollon maksuja tai käsikauppalääkkeitä, joita ei huomioitaisi toimeentulotuessa. Nämä seikat pitää hyväksyä kysymyksenasettelusta johtuvana epävarmuutena. Elatusapua ei huomioida toimeentulotuessa menona. Maksukyvyttömän henkilön tulee hakea maksuvapautusta elatusmaksuihin jälkikäteen. Puhelin- ja internetkuluja ei huomioida menojen laskennassa. Nämä kulut katsotaan kuuluvan toimeentulotuen perusosaan, eikä niitä korvata erikseen.

Kaikkien menojen osalta oletuksena on, että tyhjäksi jätetty vastaus tarkoittaa, ettei ko. menoa ole. Tästä johtuen puuttuva tieto on koodattu nolla-arvoksi. Talouden yhteenlasketut menot on saatu summaamalla asumiskulut, päivähoitomaksut sekä terveystulot uudeksi muuttujaksi. Menojen osalta kyselyaineiston todenmukaisuus on ongelmallinen. Ihmisten kirjaamiskäytännöt ovat kirjavia ja on epäselvää, miltä osin kyse on arvioista, keskiarvoista tai todellisista menoista. Toimeentulotuen saajien kohdalla on oma epävarmuustekijä muiden lisäksi. Laskuihin myönnettävä toimeentulotuki voidaan maksaa myös suoraan laskuttajalle. Tällöin on epäselvää, että merkitseekö vastaaja tällaisen maksun menoksi, jota ei ole itse maksanut. Menojen merkitsemisen ongelma on tässä käytetyn aineiston ongelma, joka tulee pitää mielessä tulosten analysoinnissa.

Tulot on kysytty lomakkeessa kysymyksellä mitkä ovat sinun ja perheesi yhteenlasketut käytettävissä olevat kuukausitulot (verojen maksun jälkeen)? Vastaus annetaan avoimena euromääränä. Tulojen osalta puuttuvat tapaukset rajaavat tässä kohden pois analyysistä. Suomessa ei sosiaaliturvan vuoksi pitäisi olla täysin tulottomia ihmisiä. Oletan siis, että he eivät ole halunneet mainita tulojaan kyselyssä. Tulottomiksi katsottuna nämä puuttuvat tapaukset olisivat määrittäytyneet toimeentulotuen alikäyttäjiksi ja siten vääristäneet tutkimuksen kohteena olevaa ryhmää huomattavasti. Itselleen nollan euron tulot ilmoittaneita on aineistossa 2 henkilöä. He saattavat olla erityistapauksia tai tilapäisesti täysin tulottomia, joten heidän pitäminen analyysissä on perusteltua. Aineistossa ei ole selvitetty vastaajan varallisuutta tai säästöjä. Nämä tiedot olisivat hyödyllisiä toimeentulotuen alikäyttöä tarkasteltaessa. Säästöjen ja tietynlaisen varallisuuden ole-

massaolo estää toimeentulotuen saamisen ja toisaalta myös on suoraan yhteydessä toimeentulotuen tarpeen kokemukseen.

Laskennallinen toimeentulotukioikeus lasketaan summaamalla perheen perusosat sekä talouden yhteenlasketut menot, joista muodostuu kokonaismenot. Kokonaismenoista vähennetään talouden yhteenlasketut tulot, jolloin saadaan esille euromääräinen toimeentulotukivaje. Tästä vastaajan toimeentulotukioikeudesta on muodostettu uusi, kaksijakoinen kyllä/ ei muuttuja. Tästä on johdettu uusi kaksijakoinen muuttuja vastaajan toimeentulotuen alikäytöstä, ne joilla on laskennallinen toimeentulotukioikeus ja hakevat tukea sekä ne, joilla on laskennallinen tukioikeus ja eivät hae toimeentulotukea. Jälkimmäinen ryhmä on siis toimeentulotuen alikäyttäjiä. Käytän tätä muuttujaa taustamuuttujien ristiintaulukoinnissa. Näin saan esille eroavaisuuksia toimeentulotuen käyttäjien ja alikäyttäjien välillä.

Tulojen ja menojen selvittämisessä on hankaluuksia. Ongelmana on, että ihmisillä on taipumus ilmoittaa käytettävissä olevat tulot alakanttiin. Tuloista voidaan jättää ilmoittamatta puolison tulot tai vain päätoimen tulot ja jättää esimerkiksi etuudet ilmoittamatta. Velat tai jatkuvat menot saatetaan vähentää tuloista. (Raunio 2000, 156; Iivari & Karjalainen 1999, 46–50.) Itse ilmoitettujen tulojen ja menojen ilmoittaminen voi siis olla hyvin kirjavaa lomakekyselyssä. Tässä laskelmat perustuvat itse ilmoitettuihin tuloihin ja menoihin, jotka ovat lähtökohtaisesti absoluuttiselta luotettavuudeltaan epävarmoja. Tämä virheen mahdollisuus kertaantuu kun tässä käytän useita avoimia vastauksia toimeentulotukioikeuden ja sen määrän laskemisessa. Tulee myös muistaa, että tosiasiassa toimeentulotukea haettaessa tulot ja menot tarkistetaan ja huomioidaan ohjeistuksen mukaan. Tästä johtuen esimerkiksi säästöt, kallis vuokra tai opintolaina voi tosiasiassa estää toimeentulotukioikeuden. (Raunio 2000, 158.)

4.2.3 Saatavan hyödyn määrä

Analysoinnin helpottamiseksi toimeentulotukivaje on kategorioitu. Tässä päädyin käyttämään 6-luokkaista kategoriointia. Ensin määrittelin kategoriat 20 % vastausmäärien mukaan. Kategorian raja-arvo on selvyiden vuoksi määritelty lähimpään satalukuun. Näiden lisäksi määrittelin alle 50 euron tukivajeen luokan. Pienimmän tukivajeen luokan voi katsoa pitävän sisällään tuen pienuudesta johtuvaa ymmärrettävää alikäyttöä.

Luokittelu on tehty käyttäen hyväksi 20 % tapausmäärän jaottelua, mutta pääpaino on tehdä luokittelu loogisesti tasasuuruisiin, lineaarisesti kasvaviin luokkiin. Käytännössä 20 % jakaumalla on määritelty luokkakoon muuttuminen 100 eurosta 200 euron luokkiin. Muodostettu jaottelu noudattaa kuitenkin kohtuullisen hyvin 20 % luokkajakoa. Luokittelun käyttö vähentää äärimmäisten arvojen aiheuttamaa vääristymää. Kategorioidun tukimäärän jakauma on vinoutunut suuriin luokkiin painottuen. Tulojen ja menojen oikeellisuuden epävarmuudesta johtuen luokat, jotka kattavat laajemman euromäärän, ovat luotettavampia kuin pienemmät.

4.2.4 Toimeentulotukea koskevat asenteet

Asenteiden vaikutuksen tarkastelemiseksi olen muodostanut toimeentulotukea koskevien asenteiden kysymyksistä summamuuttujan. Tämä on muodostettu kysymyksestä, mitä mieltä olet seuraavista väittämistä? Käytetyt kysymykset on esitetty edellä (Taulukko 5). Summamuuttujasta on jätetty pois aineiston kysymykset ”6. Sosiaaliturva ja sosiaalipalvelut ovat tehneet ihmisistä passiivisia ja vähentäneet heidän omaaloitteisuuttaan” sekä ”7. Yhteiskuntaryhmien välisiä eroja tulisi tasata nykyistä voimakkaammin”. Nämä eivät koske toimeentulotukea, vaan koko sosiaaliturvan yhteiskunnallista merkitystä. Tässä tavoittelen toimeentulotuen merkitystä. Jättämällä nämä pois saadaan muodostettua summamuuttuja, joka koskee vain vastaajan asennetta toimeentulotukeen. Ensimmäisen kysymyksen vastaukset ovat käännetty, jotta summamuuttuja saa pienen arvon negatiivisella suhtautumisella ja suuren arvon kriittisellä suhtautumisella. Puuttuva arvo jossakin kysymyksistä johtaa henkilön tippumiseen analyysistä. Asenteen summamuuttuja vääristyy, mikäli kaikkiin käytettäviin kysymyksiin ei ole vastattu.

Summamuuttujan reliabiliteettia, eli summamuuttujan osioiden sisäistä korrelaatiota tai homogeenisuutta olen arvioinut Cronbachin alfa –testillä. Tämä on yleinen tapa arvioida muodostettavan summamuuttujan osioiden korrelaatiota. Summamuuttujan osat valitaan niin, että ne korreloivat keskenään ja ovat kysymyksenasettelun kannalta relevantteja. (Alkula, Pöntinen, Ylöstalo 1994, 97–99 vrt. Nummenmaa 2009, 356–357; vrt. Tähtinen, Laakkonen, Broberg 2011, 51–53). Nyt muodostetun asenteiden summamuuttujan Cronbachin alfa – arvo on 0,621. Tähtinen (2011, 53) määrittelee raja-arvoiksi 0,6 – 0,85. Asenteiden summamuuttujan arvo täyttää tämän vaatimuksen niukasti. Käytettä-

vällä aineistolla ei ole mahdollista jalostaa summamuuttujaa pidemmälle, sillä muita soveltuvia muuttujia ei ole tarjolla. En myöskään halua karsia näitä muuttujia enempää, sillä ne kuvaavat kattavasti asenteiden eri ominaisuuksia. Taulukosta 5 näkyy, että 2. kysymyksen poistaminen nostaisi selitysarvoa. En poista tätä, sillä teorian mukaan siinä kysytty leimaavuuden kokemus on merkittävä tekijä toimeentulotuen hakemisessa (Kangas & Sikiö 1996, 117–119).

Taulukko 5. Asenteiden summamuuttujaan sisältyvät kysymykset sekä Cronbachin alfa-testin tulokset (Cronbachin alfa = 0.621).

	<i>Cronbachin alfa jos arvo poistettu</i>
Useimmat ihmiset jotka saavat toimeentulotukea ovat todella niiden tarpeessa	0.540
Toimeentulotuen hakeminen on leimaavaa	0.665
Enemmän sinnittelisin hyvin pienillä tuloilla kuin hakisin toimeentulotukea	0.589
Liian monet saavat toimeentulotukea vilppiin perustuen	0.502
Suurin osa toimeentulotuen varassa elävistä on laiskoja, ja heiltä puuttuu halua ratkaista ongelmansa	0.526

Näistä kysymyksistä muodostettu summamuuttuja on hieman painottunut pieniin arvoihin (Liite 2). Nyt muodostettu summamuuttuja saa arvon välillä 5-20. Analysoinnin helpottamiseksi luokittelen summamuuttujan. Teen luokittelun yleisesti käytettävän 3-luokkaisen jaon mukaan. Tämä tehdään niin, että luokat kattavat neljänneksen alimmista arvoista, puolet keskimmaisista arvoista ja neljänneksen suurimmista arvoista. Tässä arvot 5-10 sisältyvät luokkaan kriittisin asenne, arvot 11–14 luokkaan keskimääräinen asenne ja arvot 15–20 luokkaan positiivisin asenne.

4.2.5 Oman talouden kokemus

Taloudellisen huono-osaisuuden summamuuttuja on muodostettu kysymyksestä 29. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä? Käytetyt kysymykset on esitetty edellä (Taulukko 6). Toisen kysymyksen vastaukset on käännetty, jotta summamuuttuja saa pienen arvon negatiivisella tilanteella ja suuren arvon positiivisella tilanteella. Puuttuva arvo jossakin kysymyksistä johtaa henkilön tippumiseen analyysistä. Summamuuttuja vääristyy, mikäli kaikkiin käytettäviin kysymyksiin ei ole vastattu.

Summamuuttujan muodostavien muuttujien yhteiskorrelaatiota arvioidaan Cronbachin alfa – arvolla, joka tässä mallissa on korkea (0,880). Tämä tukee summamuuttujan laatimista. Tähtinen (2011, 53) määrittelee raja-arvoiksi 0,6 – 0,85. Arvolle on määritelty yläraja sen vuoksi, että sen ylittyessä tulee arvon kasvaessa aina tarkemmin pohtia käytettyjen muuttujien yhteisvaikutusta. Tässä tapauksessa Cronbachin alfa-testin tulos on vahva. Kysymykset ovat teemallisesti yhteydessä, joten vahva korrelaatio on odotettu. Determinististä yhteyttä kysymyksillä ei kuitenkaan ole.

Taulukko 6. Taloudellisen huono-osaisuuden summamuuttujaan sisältyvät kysymykset sekä Cronbachin alfa-testin tulokset (Cronbachin alfa = 0.880).

	<i>Cronbachin alfa jos arvo poistettu</i>
Velkojen hoito rasittaa talouttani niin paljon että joudun jatkuvasti tinkimään aivan perusasioistakin	0.856
Olen hyväosainen	0.869
Tulot ja lainanhoitokulut huomioon ottaen koen olevani ylivelkaantunut	0.874
Ottaen huomioon nykyisen elämäntilanteeni, koen eläväni köyhyydessä	0.858
Ennen seuraavaa tiliä tai etuuden (kuten eläke) maksupäivää rahani loppuvat säännöllisesti jo ainakin muutamaa päivää etukäteen	0.857
Päivittäistavarakaupassa käynti on minulle kärsimys koska rahan puute rajoittaa koko ajan valintojani	0.837

Näistä kysymyksistä on muodostettu taloudellisen huono-osaisuuden kokemuksen summamuuttuja. Muuttuja saa arvon välillä 6-24. Pieni arvo osoittaa negatiivista kokemusta ja suuri arvo positiivista kokemusta. Analyysin helpottamiseksi kategorioin taloudellisen huono-osaisuuden summamuuttujan. Käytän samaa 3-luokkaista jaottelua kuin asenteiden summamuuttujan osalta. Taloudellisen huono-osaisuuden summamuuttuja on hieman vinoutunut pieniin arvoihin, eli kriittiseen kokemukseen. Jakaumalta muuttuja on epätasainen, eikä seuraa normaalijakaumaa kovin selvästi (Liite 3). Tehty luokittelu käyttäen 25 %, 50 % 25 % jakolinjoja. Tässä arvot 6-9 saa luokka kriittisin kokemus, arvot 10–16 luokka keskimääräinen kokemus ja arvot 17–24 luokka positiivisin kokemus.

4.3 METODIT

Tutkimuksen analyysimenetelmänä käytän suorien jakaumien tarkastelua sekä ristiintaulukointia. Ristiintaulukoinnilla saadaan kategoristen muuttujien välinen suhde näkyväksi. Ristiintaulukointi on tarkoitettu kategoristen muuttujien analysointiin. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat taustamuuttujat sekä asenne- ja preferenssimuuttujat ovat tyyppillisiä ristiintaulukoitavia muuttujia. Menetelmä sopii monenlaisten tutkimuskysymysten käsittelyyn kun sen yhteydessä käytetään myös tilastollisen merkitsevyyden osoittavia testejä. (Tähtinen, Laakkonen, Broberg 2011, 123 vrt. Alkula, Pöntinen, Ylöstalo 1994, 175). Tässä tutkimuksessa tarkastelen laskennallisen toimeentulotukioikeuden ja alikäytön jakautumista taustamuuttujien sekä aineistosta muodostettujen muuttujien mukaan. Näiden välinen tilastollinen merkitsevyys arvioidaan Khin neliöllä tai Fisherin tarkalla testillä. Ristiintaulukointi toteutetaan muuttujien osalta riviprocenttien mukaan, jolloin ryhmän sisäinen jakauma toimeentulotuen alikäytön ja asiakkuuden välillä tulee näkyväksi. Analyysissä tarkastelen näiden eroa eri luokkien välillä. Summamuuttujien muodostamisessa on lisäksi käytetty Cronbachin alfa –testiä.

Khin neliö –testiä käytän muuttujien ja toimeentulotuen alikäytön välisen tilastollisen merkitsevyyden arvioinnissa. Testiä käytetään laajasti ristiintaulukoinnin yhteydessä. Khin neliö –testiä käytetään kahden kategorisen muuttujan välisen riippuvuuden arviointiin. Testillä tarkastellaan havaittujen solufrekvenssien ja laskennallisten, odotettujen, solufrekvenssien välistä eroa. Kohteena olevalla muuttujalla on tilastollisesti merkitsevä yhteys tarkasteltuun asiaan jos havaittu, tosiasiallinen jakauma, poikkeaa matemaattisesti lasketusta jakaumasta. Khin neliö –testin käyttö edellyttää, että odotetut solufrekvenssit ovat riittävän suuria. (Tähtinen, Laakkonen, Broberg 2011, 137–138.) Olen käyttänyt Fisherin tarkkaa testiä niissä tapauksissa, joissa tämä edellytys ei toteudu. Fisherin tarkka testi laskee todennäköisyyden saada juuri aineistoa vastaava ristiintaulukointi. Nämä testit poikkeavat laskutavoiltaan, mutta analyysi on molemmissa sama. (Metsämuuronen 2006, 351; Tähtinen, Laakkonen, Broberg 2011, 138). Tuloksena saadaan p-arvo, jota tulkitseen sosiaalitieteissä yleisesti käytetyillä tasoilla. Näin 0,05 alittava arvo on tilastollisesti melkein merkitsevä, 0,01 alittava arvo on tilastollisesti merkitsevä ja 0,001 alittava arvo on tilastollisesti erittäin merkitsevä (Tähtinen, Laakkonen, Broberg 2011, 65).

Tutkimuksen tarkoitus oli alun perin selvittää toimeentulotuen alikäytön syitä käyttäen logistista regressioanalyysiä. Aineiston operationalisoinnin jälkeen käytettäviä tapauksia jäi niin vähän, että regressioanalyysin käyttö ei ollut enää oikeutettavissa.

5 TULOKSET

Tulosten taulukoissa on yleisestä käytännöstä poiketen näkyvillä myös tapausten lukumäärä. Tämä on perusteltua, sillä aineistossa on vähän tapauksia toimeentulotuen asiakaina, josta johtuen yksittäinen tapaus saa jossain tapauksissa suuren prosentuaalisen painoarvon. Esittämällä taulukoissa tapausmäärät prosenttien ohella lukija on tästä tietoinen. Soveltuvissa kohdin vertaan tuloksia teorian lisäksi Virjon (2000) sekä Kuivalaisen (2007) tutkimusten tuloksiin toimeentulotuen alikäytöstä. Nämä tutkimukset ovat poikkeuksellisesti hyvin vertailtavissa, sillä kaikissa on käytetty saman aineiston eri kyselykierroksia. Eroavaisuuksia selittää näiden aineistojen huomattava ajallinen ero, eli toimeentulotuen alikäytössä tapahtuneet muutokset. Virjon aineisto on kerätty 1995, Kuivalaisen 2005 ja tässä käytän 2015 kerättyä aineistoa. Myös tapa laskea toimeentulotukioikeus poikkeaa näissä tutkimuksissa. Erottavana tekijänä ovat myös tutkimukselliset lähtökohdat. Tässä tutkimuksessa tarkastelen toimeentulotuen hakemisen ja alikäytön välisen jaon laukaisijaa, kun taas Kuivalaisen tutkimus kohdistuu tuen alikäyttäjien pienituloisuuden laukaiseviin tekijöihin. Virjo taas kohdistaa tutkimuksensa eri tavalla rajattuun osaan alikäyttäjistä, jossa tuen alikäytön tulee olla henkilön oma valinta.

5.1 TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTÖN LAAJUUS

Vuonna 2015 toimeentulotuen asiakkaana oli n. 7 prosenttia väestöstä (THL 2016). Tämä on huomattavasti enemmän kuin mitä tässä käytetyssä aineistossa on toimeentulotuen asiakkaita (1,6 %). Käytetty aineisto on siis vinoutunut toimeentulotuen käyttäjien osalta. Tämä tukee yleistä oletusta, että pienituloiset ja yhteiskunnan heikko-osaiset ovat usein kyselyaineistoissa aliedustettuina (Kuivalainen 2007, 51). Laskennallinen toimeentulotukioikeus syntyy kymmenykselle koko aineistosta. Näistä laskennallisesti tukeen oikeutetuista vain joka viides saa toimeentulotukea kyselyhetkellä. Neljä viidestä tukeen laskennallisesti oikeutetusta on siis toimeentulotuen alikäyttäjä. (Taulukko 7.) Toimeentulotuen alikäytön taso korostuu, sillä aineistossa on huomattavan vähän toimeentulotuen asiakkaita. Koko aineistoon suhteutettuna toimeentulotuen alikäytön taso on 7,5 prosenttia.

Toimeentulotuen alikäytön taso poikkeaa Virjon (2000, 36) tutkimuksesta. Hänen aineistolla ja laskutavalla tuen alikäytön taso oli 18 %. Tässä tulee huomata, että luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia. Virjon käyttämä aineisto on vuodelta 1995 ja tukioikeuden laskutapa on suoraviivaisempi. Näistä johtuen huomattavatkin erot alikäytön tasossa ovat odotettavissa. Yhtäläisemmän tuloksen on saanut Kuivalainen (2007, 51–52). Hänen tuloksenaan on, että toimeentulotuen laskennallisen alikäytön taso on n. 5 % väestöstä. Hänen aineisto on vuodelta 2005 ja laskutapa on hieman tässä tutkimuksessa käytettyä tiukempi. Hän ei ole ottanut huomioon muita menoja kuin asumiskulut. Hän toteaaakin, että käytetty tapa aliarvioi tukioikeutettujen määrää. Tässä saatu tulos, että toimeentulotuen alikäyttöä on 7,5 % on linjassa Kuivalaisen tutkimuksen tuloksen kanssa.

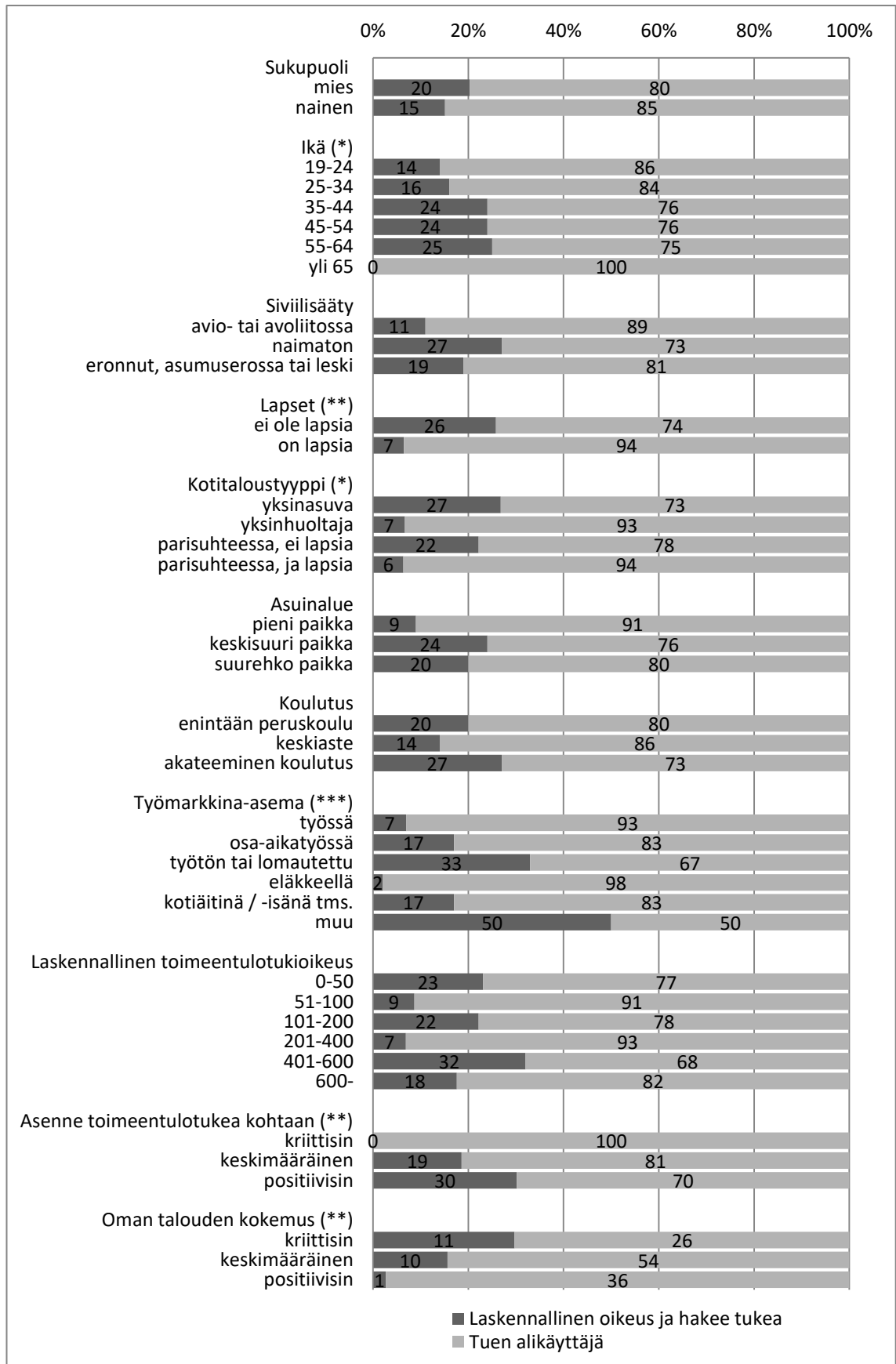
Samansuuntainen tulos toistuu myös kansainvälisesti. Ruotsissa toimeentulotuen saajina on n. 2 prosenttia väestöstä. Samaan aikaan lähes kymmenys väestöstä uskoo olevansa oikeutettu tukeen, muttei ole sitä hakenut. Toimeentulotuen alikäyttö näyttäytyy siis moninkertaisena tuen käyttöön nähden. (Gustafsson 2002, 153–154.) Saksassa toimeentulotuen alikäytön taso on n. 2 prosenttia. Toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutetuista yli puolet (n. 60 %) ei hae tukea. (Riphan 2001, 380.) Sosiaaliturvan erojen vuoksi luvut eivät ole suoraan verrannollisia. Ilmiönä toimeentulotuen alikäyttö näyttäytyy kuitenkin hyvin laajana ja merkittävänä asiana. Seuraavaksi tarkastelen toimeentulotuen alikäyttöön yhteydessä olevia tekijöitä, jotka osaltaan selittävät tuen alikäyttöä.

Taulukko 7. Laskennallisen toimeentulotukioikeuden ja toimeentulotuen alikäytön jakauma aineistossa, n ja %.

<i>Muuttuja</i>		<i>n</i>	<i>%</i>
Laskennallinen toimeentulotukioikeus	Laskennallinen oikeus	154	9
	Ei laskennallista oikeutta	1507	90
	Yhteensä	1661	100
Toimeentulotuen alikäyttö	Laskennallinen oikeus ja hakee tukea	27	18
	Tuen alikäyttäjä	124	82
	Yhteensä	151	100

5.2 HENKILÖN OMINAISUUKSIEN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN

Henkilön taustatekijöiden osalta vastaajan iällä, lasten olemassaololla, kotitaloustyypillä ja työmarkkina-asetella oli tilastollisesti merkitsevä yhteys toimeentulotuen alikäyttöön. Henkilön ominaisuuksista tilastollinen merkitsevyys syntyi tämän asenteelle toimeentulotukea kohtaan sekä oman talouden kokemukselle. Tukiasiakkuuden ja tuen alikäytön jakautuminen käytettyjen muuttujien osalta sekä tilastollisen merkitsevyden taso on esitetty kuviossa 3. Tilastollisen merkitsevyden syntyminen edellyttää tällä aineistolla vahvaa yhteyttä, sillä toimeentulotukiasiakkaita on aineistossa hyvin rajallisesti. Huomionarvoista on, että toimeentulotuen alikäyttö näyttäytyy varsin laajana kaikilla muuttujilla.



Kuvio 3. Toimeentulotukiasiakkuuden ja tuen alikäytön jakautuminen käytettävien muuttujien sisällä, % (tilastollinen merkitsevyys merkitty tähdillä * = $p < 0.05$, ** = $p < 0.01$, * = $p < 0.001$).**

Sukupuolen ja toimeentulotuen alikäytön välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä ($p= 0.406$). Kuivalainen (2007, 53) havaitsi omassa tutkimuksessaan myös, ettei sukupuolella ollut merkitsevää yhteyttä. Tulosten yhtenäisyyttä korostaa vielä se, että toimeentulotukioikeus on laskettu eri tavoin. On positiivista, ettei sukupuolella ole tilastollista yhteyttä toimeentulotuen alikäytön kanssa. Se osoittaa, ettei toimeentulotukeen liity sukupuolesta johtuvia sortavia tai leimaavia piirteitä. On kiinnostavaa, että tuen alikäytöllä ei ole yhteyttä sukupuoleen kun muistaa, että miehiä on enemmän toimeentulotuen asiakkaina (THL 2016, 3).

Taulukko 8. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus sukupuolen mukaan, % ja (n).

<i>Sukupuoli ($p= 0.406$)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
mies	20 (13)	80 (51)	100 (64)
nainen	15 (13)	85 (73)	100 (86)
Yhteensä	17 (26)	83 (124)	100 (150)

Toimeentulotuen alikäytön ja iän välinen tilastollinen merkitsevyys on arvioitu Fisherin tarkalla testillä. Khin neliö –testiä ei voida käyttää, sillä toimeentulotuen hakijoiden rajallisesta määrästä johtuen joihinkin taulukon soluista jää liian vähän tapauksia (Taulukko 9). Iän ja toimeentulotukiasiakkuuden välinen yhteys on tilastollisesti merkitsevä. Toimeentulotuen alikäyttö on kaikilla ikäluokilla varsin laajaa. Alikäytön taso on nuorilla ja eläkeläisillä muita korkeampaa ja työikäisillä taso ei juuri vaihtele.

Nuorimman luokan korkeata toimeentulotuen alikäytön tasoa voi selittää tarve. Nuorilla voi olla kokemus, että tulee toimeen vähemmällä. Myös vanhempien taloudellinen tai aineellinen avustaminen on mahdollista. Tällaista tuloa ei oletettavasti ilmoiteta tulona kyselyssä. Nuorten laajaa toimeentulotuen alikäyttöä on selitetty myös nuorten puutteellisella sosiaaliturvan tuntemisella, jolloin nuori ei tiedä hakea toimeentulotukea (Kuivalainen 2007, 53). Huomionarvoista on, että yli 65-vuotiaita toimeentulotuen asiakkaita ei ole aineistossa laisinkaan. Tästä johtuen toimeentulotuen alikäytön tasoksi tulee 100 prosenttia. Tämä tulos johtuu aineiston toimeentulotuen asiakkaiden pienestä määrästä. Todellisesti Suomessa oli vuonna 2015 lähes 17 000 yli 65-vuotiasta henkilöä varsinaisista toimeentulotukea saavissa kotitalouksissa (THL 2016, liitetaulukko 18b). Toinen on-

gelma tämän ryhmän osalta on tulojen ilmoittamisesta johtuva mittarivirhe. Tämä ryhmä on eläkeläisiä ja on mahdollista, että esimerkiksi työeläke koetaan ja ilmoitetaan tulona, mutta mahdollinen takuueläke jätettäisi ilmoittamatta. Jakauman tilastollinen merkitsevyys huomioiden voidaan kuitenkin todeta, että toimeentulotuen alikäyttö on yli 65-vuotiaiden keskuudessa hyvin laajaa. Kuten nuorien kohdalla, myös tämän ryhmän alikäyttöä voi selittää epätietoisuus oikeudesta toimeentulotukeen. Vuonna 2011 voimaantullut takuueläke takaa kaikille eläkeläisille määrätyn tason eläkkeen. Näin työeläke, takuueläke sekä eläkkeensaajan asumistuki muodostavat pienituloisen eläkeläisen sosiaaliturvapaketin, jonka oletetaan kattavan henkilön toimeentulo. On ymmärrettävää, että näiden lisäksi ei ymmärretä hakea vielä toimeentulotukea.

Virjon (2000, 33) tuloksena vuoden 1990 aineistolla oli toimeentulotuen alikäytön jatkuva lisääntyminen iän kasvaessa. Nyt saatu tulos alikäytön ja iän yhteydestä mukaillee osuvammin Kuivalaisen (2007, 53–54) tuloksia vuodelta 2005. Myös hänen tutkimuksessaan toimeentulotuen alikäyttö oli yleisintä nuorimmassa sekä vanhimmassa ikäluokassa. Osaltaan eroja selittää toisistaan poikkeavat tavat laskea toimeentulotukioikeus. Ajallinen muutos toimeentulotuen alikäytön ja iän yhteyden välillä on mielenkiintoinen. Virjo (2000, 33–34) selittää havaitsemaansa alikäytön lisääntymistä iän kasvaessa sillä, että vanhemmat ikäluokat suhtautuvat toimeentulotukeen negatiivisesti. Kehitys 1990-luvulta vuoteen 2015 näyttää olleen, että iäkkäämpien henkilöiden toimeentulotuen alikäyttö on vähentynyt. Tämä tukee havaintoa, että toimeentulotukea ja sen saajia koskevat asenteet ovat muuttuneet samana aikana positiivisemmiksi (Kallio & Niemelä 2017, 152, 156 vrt. Kangas & Sikiö 1996, 112). Jakaumia tarkasteltaessa tulee huomioida toimeentulotuen asiakkaiden pieni tapausmäärä. Yksittäiset tapaukset saavat näin pienellä tapausmäärällä suuren prosentuaalisen painon.

Taulukko 9. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus iän mukaan, % ja (n).

<i>Ikä (p= 0.034)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
19–24	14 (1)	86 (6)	100 (7)
25–34	16 (4)	84 (21)	100 (25)
35–44	24 (6)	76 (19)	100 (25)
45–54	24 (8)	76 (25)	100 (33)
55–64	25 (8)	75 (24)	100 (32)
yli 65	0 (0)	100 (29)	100 (29)
Yhteensä	18 (27)	82 (124)	100 (151)

Toimeentulotuen alikäytön ja siviilisäädyn välinen tilastollinen merkitsevyys on arvioitu Khin neliö –testillä. Tämän mukaan tilastollisesti merkittävää yhteyttä ei ole. Yhteyden puuttuminen osoittaa, että toimeentulotuki järjestelmänä ja instituutiona kohtelee yhdenmukaisesti eri siviilisäätymiä. Jos joitain ryhmiä kohdeltaisi epätasa-arvoisesti niin voisi olettaa siviilisäädyllä olevan myös yhteys tuen alikäyttöön. Aiemmassa tutkimuksessa Kuivalainen (2007, 53) havaitsi toimeentulotuen alikäytön painottuvan naimattomiin ja eronneisiin henkilöihin, eli yksinasuviin. Yksinasuvat ovat myös muita ryhmiä useammin toimeentulotuen asiakkaina (THL 2016, 3). Kuivalaisen aineisto on kymmenen vuotta nyt käytettyä aineistoa vanhempi, joten ajallinen muutos voi selittää eroja. Eroja selittää osaltaan myös poikkeavat tavat laskea tukioikeus sekä tämän tutkimuksen rajallinen toimeentulotuen asiakkaiden tapausmäärä.

Taulukko 10. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus siviilisäädyn mukaan, % ja (n).

<i>Siviilisäätymiä (p=0.075)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
avio- tai avoliitossa	11 (7)	89 (58)	100 (65)
naimaton	27 (14)	73 (38)	100 (52)
eronnut, asu- muserossa tai leski	19 (6)	81 (26)	100 (32)
Yhteensä	18 (27)	82 (122)	100 (149)

Lasten olemassaololla sekä toimeentulotuen alikäytöllä on tilastollisesti merkitsevä yhteys. Merkitsevyys on arvioitu Khin neliö –testillä. Teorian mukaisena oletuksena oli, että lasten olemassaolo lisää taloudellisen tuen tarvetta. Tämä johtuu kasvavista meno-

ta. Mahdollisuudet tehdä taloudenhoidollisia kompromisseja vähenee, kun välttämättömät menot, kuten asumismenot, vievät suuremman osan tuloista. Lasten olemassaolon on havaittu lisäävän perheen köyhyysriskiä. Näin lasten olemassaolo lisääisi toimeentulotukiasiakkuutta sekä vähentäisi tuen alikäyttöä. (Kangas & Ritakallio 2003, 72–73.) Tämä oletus ei toteudu nyt käytetyllä aineistolla. Lasten oleminen perheessä näyttää päinvastoin lisäävän toimeentulotuen alikäyttöä. Tälle epäloogiselle tulokselle ei näy selvää selitystä. Voi pohtia, että tässä ilmiössä on tiedonpuutteen näkökulma. Toimeentulotuen laskentatapa on monimutkainen ja lapsen perusosaa ja sen suuruutta ei tunneta. Voidaan myös olettaa, että lapsilisän ja vanhempainrahan tulisi kattaa toimeentulo. Tosiasiassa sosiaalietuudet ovat kuitenkin jääneet ansiokehityksestä 20–30 prosenttia (Moisio 2009, 31; Kuivalainen 2010, 383). Pikkulapsiaika voidaan kokea myös tilapäisenä tilanteena, jolloin ns. määräaikainen pienituloisuus hyväksytään. Siihen on myös saatettu mahdollisuuksien mukaan varautua.

Taulukko 11. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus lasten olemassaolon mukaan, % ja (n).

<i>Lapset ($p=0.002$)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
ei ole lapsia	26 (23)	74 (66)	100 (89)
on lapsia	7 (4)	93 (58)	100 (62)
Yhteensä	18 (27)	82 (124)	100 (151)

Tarkastelen myös kotitaloustyyppin ja toimeentulotuen alikäytön jakaumaa. Näin selviää myös, että selittääkö vanhempien parisuhdetilanne osaltaan lasten olemassaolon epäloogista yhteyttä toimeentulotuen alikäyttöön. Kotitaloustyyppin ja toimeentulotuen alikäytön välillä on tilastollisesti merkitsevä yhteys. Tilastollinen merkitsevyys on arvioitu Fisherin tarkalla testillä.

Jakaumat noudattavat tarkasti lasten mukaan luokitellun muuttujan jakaumaa. Lapsitalouksissa toimeentulotuen alikäyttö on hyvin korkealla tasolla niin yksinhuoltaja kuin kahden aikuisen perheissä. Yksinasuvilla ja lapsettomilla perheillä tuen alikäyttö on myös hyvin yleistä, mutta selvästi alemmalla tasolla kuin perheissä, joissa on lapsia. Erityisesti yksinhuoltajien suuri toimeentulotuen alikäyttö on huomionarvoista, sillä heidän taloudellinen asema on heikko ja toimeentulotukiasiakkuuden todennäköisyys on erityisen korkea (Kangas & Ritakallio 2003, 72–73; THL 2016). Lapsiperheiden korkea toi-

meentulotuen alikäyttöä voi selittää tiedonpuute sekä tarpeen tai tilanteen ajallinen tilapäisyys, kuten pohdittu edellä lasten olemassaolon yhteydessä. Jakaumia tarkasteltaessa tulee huomioida tapausten määrä. Se on toimeentulotuen asiakkaiden osalta hyvin pieni, joten näille luvuille ei voi pohjata tarkempaa analyysiä. Tapausten pieni määrä mahdollistaa myös, että tilastollinen merkitsevyys voi olla syntynyt sattumalta.

Taulukko 12. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus kotitaloustyyppin mukaan, % ja (n).

<i>Kotitaloustyyppi (p= 0.016)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
yksinasuva	27 (19)	73 (52)	100 (71)
yksinhuoltaja parisuhteessa, ei lapsia	7 (1)	93 (14)	100 (15)
parisuhteessa, ja lapsia	22 (4)	78 (14)	100 (18)
Yhteensä	6 (3)	94 (44)	100 (47)
Yhteensä	18 (27)	82 (124)	100 (151)

Toimeentulotuen alikäytöllä ja asuinalueen koolla ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Tilastollinen merkitsevyys on arvioitu khin neliö –testillä. Yhteyden puuttuminen on yllättävää. Toimeentulotuen alikäytön on aiemmin havaittu olevan pienemmällä paikkakunnilla yleisempää kuin suurilla. Selityksenä tälle on nähty toimeentulotuen leimaavuus, jonka vaikutus on pienemmässä yhteisössä suurempi. (Kuivalainen 2007, 53.) Tätä tukee huomio, että toimeentulotukeen turvautuminen on suurilla paikkakunnilla yleisempää (Kangas & Ritakallio 1996, 51; THL 2016, 4). Toimeentulotukea ja sen hakijoita koskevien mielipiteiden on havaittu muuttuneen positiivisemmaksi (Kallio & Niemelä 2017, 154). Nyt havaittu asuinalueen koon ja toimeentulotuen alikäytön yhteyden puuttuminen voi olla merkki tästä asenteiden lientymisestä.

Taulukko 13. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus asuinalueen mukaan, % ja (n).

<i>Asuinalue (p=0.194)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
pieni paikka	9 (3)	91 (32)	100 (35)
keskisuuri paikka	24 (11)	76 (35)	100 (46)
suurehko paikka	20 (11)	80 (44)	100 (55)
Yhteensä	18 (25)	82 (111)	100 (136)

Koulutuksella ja toimeentulotuen alikäytöllä ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Tilastollinen merkitsevyys on tarkistettu khin neliö –testillä. Kuivalainen (2007, 53–54) havaitsi toimeentulotuen alikäytön olleen yleisintä matalasti koulutettujen parissa ja vähenevän koulutuksen kasvaessa. Syyksi tähän hän esittää tuen myöntämisen ja hakemisen monimutkaisuutta. Tämä yhteys on nyt kymmenen vuotta myöhemmällä aineistolla hävinnyt. Selityksenä voi olla yleisen koulutustason kasvu, jota on vauhdittanut myös iäkkään ja vähän koulutetun väestön poistuminen tilastoista (Karvonen ym. 2008, 31–32). Näillä iäkkäillä henkilöillä on myös ollut muita negatiivisempi suhtautuminen toimeentulotukeen, joka on osaltaan nostanut kynnystä turvautua toimeentulotukeen ja näin lisännyt tuen alikäyttöä (Kangas & Sikiö 1996, 122–123).

Taulukko 14. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus koulutuksen mukaan, % ja (n).

<i>Koulutus ($p=0.340$)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
enintään peruskoulu	20 (9)	80 (36)	100 (45)
keskiaste	14 (10)	86 (61)	100 (71)
akateeminen koulutus	27 (6)	73 (16)	100 (22)
Yhteensä	18 (25)	82 (113)	100 (138)

Toimeentulotuen alikäytön ja työmarkkina-aseman yhteyden tilastollinen merkittävyys on arvioitu Fisherin tarkalla testillä. Yhteys on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Tukea hakevien osalta luokissa on vähän tapauksia, joten tuloksessa tulee huomioida yksittäisten tapausten saama suuri prosentuaalinen merkitys.

Toimeentulotuen alikäyttö on todella suurta kaikissa muissa luokissa kuin työttömien kohdalla. Toimeentulotuen alikäytön aste on näissä ryhmissä 80–90 prosenttia. Työttömien/ lomautettujen luokassa toimeentulotuen alikäyttöä on vähemmän, mutta heidänkin osalta lähes seitsemän kymmenestä tapauksesta määrittäytyy tuen alikäyttäjäksi. Työttömät siis hakevat toimeentulotukea muita ryhmiä selvästi useammin, kun siihen on taloudellisen tilanteen mukaan perusteltu tarve. Työttömänä oleminen näyttää siis tekevän toimeentulotuen hakemisesta hyväksyttävämpää tai sen tarve on syvempi kuin muilla luokilla. Eläkkeellä ja vanhempainrahalla olevat määrittäytyvät rajallisen aineiston vuoksi lähes täysin tuen alikäyttäjiksi. Tätä voi selittää se, että toimeentulon tur-

vaamiseksi on näillä luokilla jo muu tulo, joten toimeentulotukea ei tiedetä tai haluta hakea. Työssäkäyviä on aineistossa paljon. Heistä vain pienelle osalle muodostuu laskennallinen toimeentulotukioikeus. Lähes kaikki tukeen oikeutetuista eivät sitä hae, ja ovat alikäyttäjiä. Tämä osoittaa, että kokoaikatyö turvaa perhettä varsin hyvin pienituloisuudelta. Kuitenkin työssäkäynti myös estää toimeentulotukeen turvautumista, vaikka siihen olisi oikeus. Tämä voi johtua monista seikoista: tietämättömyydestä, halusta tulla toimeen omillaan tai palkan lisäksi saatavan toimeentulotuen määrän pienuudesta.

Taulukko 15. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus työllisyyden mukaan, % ja (n).

<i>Työmarkkina-asema ($p < 0.001$)</i>	<i>Laskennallinen oi- keus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjä</i>	<i>Yhteensä</i>
työssä	7 (2)	93 (26)	100 (28)
töissä osa-aikaisena	17 (2)	83 (10)	100 (12)
työtön tai lomautettu	33 (16)	67 (33)	100 (49)
eläkkeellä	2 (1)	98 (45)	100 (46)
kotiäitinä/ – isänä tms.	17 (1)	83 (5)	100 (6)
Muu	50 (5)	50 (5)	100 (10)
Yhteensä	18 (27)	82 (124)	100 (151)

5.3 SAATAVAN HYÖDYN MÄÄRÄN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN

Toimeentulotuen alikäytöllä ja toimeentulotukioikeuden laskennallisella rahamäärällä ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Tilastollinen merkitsevyys on arvioitu Fisherin tarkalla testillä. Tapausten pienestä määrästä johtuen on tarkistettu tilastollinen merkitsevyys myös käyttäen 5-, 4- ja 3-luokkaista muuttujaa. Luokkien määrän kaventuminen kasvattaa p-arvoa, eli vähentää tilastollista merkitsevyyttä (Liite 4). Tulos on yllättävä, sillä loogisesti ajatellen saatavalla hyödyllä ja toimeentulotuen alikäytöllä tulisi olla vahva yhteys. Laskennallinen toimeentulotukioikeus on euromäärä, joka henkilöllä puuttuu poliittisesti määritellystä elämiseen tarvittavasta vähimmäistulosta. Näin ollen taloudellinen tarve hakea toimeentulotukea pitäisi kasvaa suoraan laskennallisen toimeentulotukioikeuden kasvaessa. Voi olettaa, että tilastollista merkitsemättömyyttä tässä osaltaan selittää toimeentulotukiasiakkaiden pieni määrä. Esimerkiksi luokissa 51–100 sekä 201–400 on vain kaksi tapausta tukiasiakkaina. Pienestä tapausmäärästä johtu-

en ne ovat saattaneet jakautua tilastollisessa mielessä sattumanvaraisesti. Toinen selittävä tekijä on toimeentulotukioikeuden laskemisessa käytettyjen ilmoitettujen tulojen ja menojen ilmoittamisen virheet. Itse ilmoitettu euromääräinen tulo- ja menotieto kuka kautta kohden arvioituna sisältävät virhemahdollisuuden. Tämä virhe kertaantuu kun toimeentulotukioikeuden laskemisessa käytetään usean kysymyksen ilmoitettuja tietoja. Voi siis olettaa, että itse tukioikeuden syntyminen on luotettava tieto, mutta tukioikeuden määrän todenmukaisuus on epäluotettavaa.

Taulukosta 16 voi tarkastella myös laskennallisen toimeentulotukioikeuden syvyyttä. Eli sitä, minkä suuruiseen rahalliseen tukeen toimeentulotuen alikäyttäjäksi määrittäytyvä perhe olisi oikeutettu. Oletuksena on, että toimeentulotuen alikäyttö olisi runsasta silloin kun saatava rahamäärä olisi pieni. Tällöin tuen hakemisen haitat muodostuvat helpommin saatavaa hyötyä suuremmiksi. (Gustafsson 1987, 44-45 ks. myös Ritakallio 1991, 18; Yaniv 1997, 448-449.) Vastaavasti suurempi laskennallinen toimeentulotukioikeus osoittaisi perheen heikompaan taloudellista tilannetta, joka puolestaan kannustaisi hakemaan toimeentulotukea. Noin viidennes saisi toimeentulotukea alle 100€. Tämän joukon alikäyttöä voi selittää tuen hakemisen haitat rajalliseen hyötyyn nähden. Tämä suuruisen taloudellisen tuen jättämisen voi olettaa olevan henkilön oma valinta. Summa on verrannollinen myös toimeentulotukilain mahdollistamaan perusosan 20 % alennukseen. Tämän suuruisen puutteen käytettävissä olevista varoista ei siis tässä mielessä katsota välttämättä estävän ihmisarvoisen elämän mahdollistamista. Yli puolet (60 %) tuen alikäyttäjistä olisi oikeutettu yli 200€ tukeen, mikä on huomattava summa. Eritellen yhä pidemmälle, melkein kolmannes (30 %) alikäyttäjistä olisi oikeutettu yli 400€:n tukeen. Suuri osa toimeentulotuen alikäyttäjistä olisi siis oikeutettu rahallisesti huomattavaan määrään toimeentulotukea. Toimeentulotuen alikäyttöä ei siis voida perustella vain tuen hakemisen vaivalloisuudella. Myös kielteisen suhtautumisen pitää olla hyvin vahvaa, jotta huomattavan taloudellisen hyödyn saaminen ei ole haittaa tärkeämpi. Myös Virjon (2000, 36–37) tuloksena on toimeentulotuen alikäytön painottuminen suurempien summien luokkiin.

Taulukko 16. Toimeentulotuen alikäyttö ja asiakkuus laskennallisen toimeentulotukioikeuden mukaan, % (n).

<i>Laskennallinen toimeentulotukioikeus, € (p= 0.165)</i>	<i>Laskennallinen oikeus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
0-50	23 (3)	77 (10)	100 (13)
51-100	9 (2)	91 (21)	100 (23)
101-200	22 (6)	78 (21)	100 (27)
201-400	7 (2)	93 (27)	100 (29)
401-600	32 (8)	68 (17)	100 (25)
600-	18 (6)	82 (28)	100 (34)
Yhteensä	18 (27)	82 (124)	100 (151)

5.4 TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVIEN ASETEIDEN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN

Toimeentulotukea koskevien asenteiden ja toimeentulotuen alikäytön välillä on tilastollisesti merkitsevä yhteys. Tilastollinen merkitsevyys on arvioitu khin neliö -testillä. Taulokosta 17 näkyy selvä tulos asenteiden ja tuen alikäytön yhteydestä. Toimeentulotuen alikäytön osuus vähenee asenteiden muuttuessa positiivisemmaksi. Kriittisesti toimeentulotukeen asennoituvista ei yksikään ole toimeentulotuen asiakkaana. Toimeentulotuen alikäytön osuus pysyy kuitenkin hyvin suurena myös tukeen positiivisimmin suhtautuvien osalla. Myös heistä 70 % ei hae toimeentulotukea, vaikka olisi siihen laskennallisesti oikeutettu. Tämä osoittaa, että toimeentulotukiasiakkuus koetaan yhä leimaavana ja ei-toivottavana, vaikka tuen saajia koskevat asenteet ovat lientyneet (Kallio & Niemelä 2017, 154 vrt. Gustafsson 1987, 44-45; Kangas & Sikiö 1996, 112, 117-118; Virjo 2000, 29-30).

Taulukko 17. Toimeentulotukea koskeva asenne toimeentulotuen alikäytön mukaan, % ja (n).

<i>Asenne toimeentulotukea kohtaan (p= 0.004)</i>	<i>Laskennallinen oikeus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjät</i>	<i>Yhteensä</i>
kriittisin	0 (0)	100 (31)	100 (31)
keskimääräinen	19 (13)	81 (57)	100 (70)
positiivisin	30 (13)	70 (30)	100 (43)
Yhteensä	18 (26)	82 (118)	100 (144)

5.5 OMAN TALOUDEN KOKEMUKSEN YHTEYS TOIMEENTULOTUEN ALIKÄYTTÖÖN

Oman talouden kokemuksen ja toimeentulotuen välillä on tilastollisesti merkitsevä yhteys. Tilastollinen merkitsevyys on arvioitu khin neliö –testillä. Oman talouden kokemuksen yhteys toimeentulotukeen näkyy selvästi taulukossa 18. Toimeentulotuen alikäytön osuus kasvaa kun asennoituminen muuttuu positiivisemmaksi. Omaan talouteensa kriittisimmin suhtautuvista reilu kaksi kolmasosaa (70 %) on tuen alikäyttäjinä, kun taloutensa positiiviseksi kokevista lähes kaikki määrittäytyivät tuen alikäyttäjiksi (97 %). Tämä tulos tukee olettamusta, että toimeentulotukea jätetään hakematta osittain, koska sille ei ole taloudellista tarvetta. Taulukosta 18 on tärkeä huomata, että suuri osa (70 %) taloutensa huonoksi kokevista ei hae toimeentulotukea, vaikka heillä olisi siihen laskennallisesti oikeus. Heillä on siis jokin muu syy olla hakematta toimeentulotukea. Syynä voi olla leimautumisen pelko, tietämättömyys oikeudestaan toimeentulotukeen tai halu tulla toimeen omillaan (Atkinson 1989, 191-192 myös Gustafsson 2002, 150 myös Virjo 2000, 29-30).

Taulukko 18. Oman talouden kokemus toimeentulotuen alikäytön mukaan, % ja (n).

<i>Oman talouden kokemus (p= 0.008)</i>	<i>Laskennallinen oikeus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjä</i>	<i>Yhteensä</i>
kriittisin	30 (11)	70 (26)	100 (37)
keskimääräinen	16 (10)	84 (54)	100 (64)
positiivisin	3 (1)	97 (36)	100 (37)
Yhteensä	16 (22)	84 (116)	100 (138)

5.6 PUUTTEELLISEN TIEDON YHTEYS OLETETTUUN TOIMEENTULOTUKIOIKEUTEEN

Pyrin saamaan kuvan puutteellisen tiedon merkityksestä vertaamalla henkilön omaa oletusta toimeentulotukioikeudestaan tässä tutkimuksessa laadittuun, muista tiedoista johdettuun, laskennalliseen toimeentulotukioikeuteen. Tarkastelun kohteena on siis, miten vastaajien kokemus vastaa laskennallista tukioikeutta. Suoraa yhteyttä toimeentulotuen alikäyttöön näin ei saa näkyväksi, mutta tämä antaa kuvan yleisestä palvelujärjes-

telmän tuntemuksen tasosta. Muista tutkimuskysymyksistä poiketen, tässä aineistona käytän koko aineistoa, joille laskennallinen toimeentulotukioikeus on saatu laskettua⁶. Tämä siksi, että tavoitetaan ilmiön molemmat puolet. Yhtäältä tuen alikäyttäjien oletus todellisuutta tiukemmista ja tukeen ei laskennallisesti oikeutettujen todellista löysemistä toimeentulotuen myöntämiskriteereistä.

Oletetun ja laskennallisen toimeentulotukioikeuden välillä on tilastollisesti merkitsevä yhteys Khin neliö -testin mukaan. Jakaumat on esitetty kuviossa 4. Vastauksen, ”tiedän, etten ole oikeutettu toimeentulotukeen” sisällä lähes kaikki tapaukset (96 %) eivät ole laskennallisesti oikeutettuja toimeentulotukeen. Osuus tippuu hieman (88 %) vastauksessa ”luulen, etten ole oikeutettu toimeentulotukeen”. Henkilön oletus toimeentulotukioikeudesta ja laskennallinen toimeentulotukioikeus muuttuvat siis samaan suuntaan kun oletus muuttuu varmemmaksi.

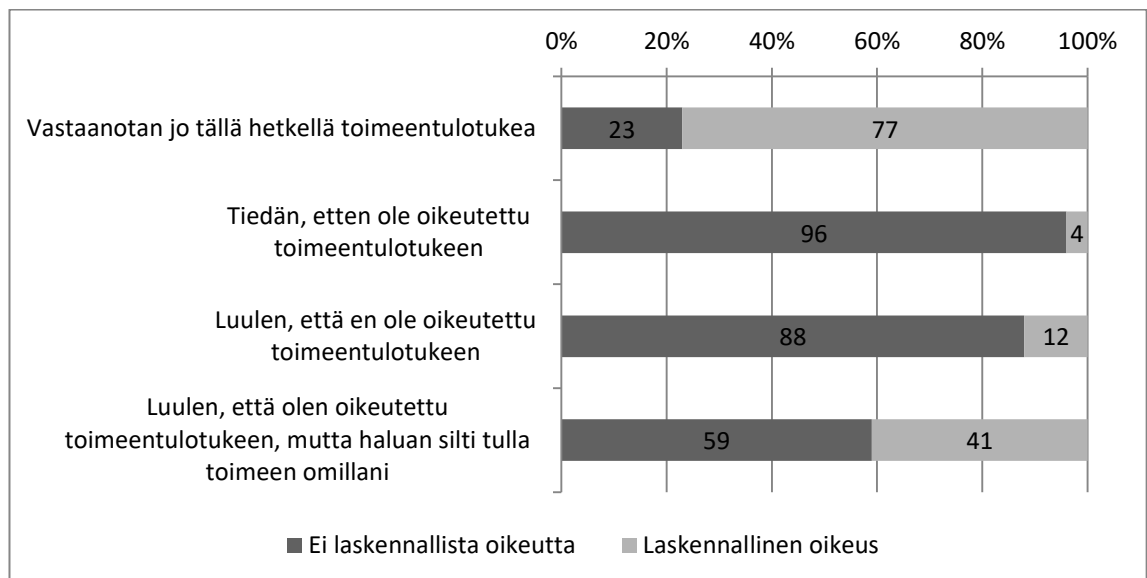
Toimeentulotukiasiakkaaksi itsensä ilmoittavista neljännes ei ole tukeen laskennallisesti oikeutettu. Suuri prosenttiluku on tapausmäärältään tosin vain 8 tapaista. Tätä epäkoh-
taa voi selittää henkilön erityiset tilanteet. Toimeentulotuen asiakkaiden tilanteet ovat moninaisia ja tässä tutkimuksessa käytetty aineisto ja tukioikeuden laskentatapa ei ta-
voita kaikkia erityisiä tilanteita. Loogisin selittäjä tähän epäkohtaan onkin tiedonkerä-
ykseen liittyvä. Kyselylomakkeessa tuloihin tulisi ilmoittaa myös maksettu toimeentulo-
tuki, ja näin olleen toimeentulotukiasiakkaiden laskennallinen tukioikeus pitäisi olla
nollassa.

Toinen pienempi epäkohta on ryhmässä ”tiedän, etten ole oikeutettu toimeentulotu-
keen”. Vastausvaihtoehdo on sanamuodoltaan sellainen, että tiedon pitäisi olla varma.
Tämän luokan tapauksista pieni osa on kuitenkin laskennallisesti oikeutettuja tukeen.
Tätä voi selittää muut syyt, ettei saa toimeentulotukea, kuten ylikallis vuokra tai muu
varallisuus. Myös laskennallisen tukioikeuden laskuvirheet ovat mahdollisia. Oletetta-
vasti tämän ryhmän tieto siitä, ettei ole oikeutettu perustuu aiemmin saatuun hylkäävään

⁶ Aineistosta on rajattu pois opiskelijat, kuten tässä tutkimuksessa muutenkin.

toimeentulotukipäätökseen, tai itse tehtyyn laskelmaan tukioikeudesta. Oma laskelma voi lähtökohtaisesti olla väärin tehty ja aiemman hylkäävän päätöksen jälkeen henkilön tilanne on voinut muuttua niin, että tukioikeus nyt syntyisikin. Myös ryhmässä ”luulen, etten ole oikeutettu toimeentulotukeen”, laskennallisesti tukeen oikeutettuja on 12 %. Molempien ryhmien väärin olettaneiden määrää osoittaa, että toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja laskutapa ovat sillä tavalla epäselviä, ettei potentiaalinen tuen hakija kykene tekemään varmaa oletusta tukioikeudestaan. Tätä tulosta tukee yhä edelleen ryhmän ”luulen, että olen oikeutettu toimeentulotukeen, mutta haluan silti tulla toimeen omillani” jakauma. Heistä n. 60 % olettaa toimeentulotukioikeutensa väärin. Tämä on merkki siis, ei vain puutteellisesta, vaan jopa vääristyneestä toimeentulotukea koskevasta tiedosta.

Tiedon kasvu näyttää lisäävän henkilön oletuksen oikeellisuutta. Ryhmässä, joka kertoo tietävänsä tukioikeudestaan, oikein olettamisen osuus on suuri. Muiden ryhmien osalla toimeentulotukioikeudesta ei ole luotettavaa tietoa. Näyttää siis siltä, että toimeentulotuen kriteerit ovat vaikeat hakijan sisäistettäväksi ja, että kansalaisilla ei ole tarpeeksi tietoa tehdäkseen valistunut päätös toimeentulotuen hakemisesta.



Kuvio 4. Laskennallisen ja oletetun toimeentulotukioikeuden keskinäisjakaumat, % (p= <0.001, n= 1631).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa tarkastelen toimeentulotuen alikäyttöä. Selvitän alikäytön laajuutta sekä siihen yhteydessä olevia tekijöitä. Vertailemalla toimeentulotuen alikäyttäjää ja tuen asiakkaita keskenään, saadaan esille niitä tekijöitä, mitkä jarruttavat toimeentulotuen hakemista, tai kääntäen, tekijät, mitkä laukaisevat toimeentulotuen hakemisen prosessin. Näitä tilastollisesti merkitseviä tekijöitä ovat henkilön ikä, lasten olemassaolo ja kotitaloustyyppi, työmarkkina-asema, toimeentulotukea koskevat asenteet sekä oman talouden kokemus.

Toimeentulotuen alikäyttö on Suomessa laajaa. Tämä tutkimus osoittaa alikäytön tasoksi 7,5 %. Laajuuden merkittävytydestä saa kuvan kun verrataan lukua siihen, että vuonna 2015 toimeentulotuen asiakkaina oli 7,3 % väestöstä (THL 2016, 1). Potentiaalisia toimeentulotuen asiakkaita olisi siis tuplasti enemmän kuin niitä tosiasiasa on. Toimeentulotuen korkea alikäytön taso on havaittu myös aiemmassa tutkimuksessa (Virjo 2000, 34–36; Kuivalainen 2007, 51–52). Toimeentulotuen alikäytöllä on huomattava vaikutus myös kansantaloudellisesti. Toimeentulotuen menot voisivat kaksinkertaistua, mikäli alikäyttäjät hakisivat tukea (ks. luku 6.2 vrt. Virjo 2000, 41 vrt. Kuivalainen 2007, 53). Toimeentulotukimenot olivat vuonna 2015 740,6 miljoonaa euroa (THL 2016, 1). Kokonaismenoista suoraan laskien toimeentulotukimenot olisivat 1 501,5 miljoonaa euroa, jos kaikki siihen oikeutetut hakisivat tukea. Tällaisia summia on vaikea käsitteellistää, mutta summan mittakaavan hahmottaa kun sitä vertaa vuoden 2015 budjettiin. Tässä kokonaismenot olivat 53,7 miljardia euroa (VM 2014). Toimeentulotuen alikäyttö vastaa 1,4 prosenttia valtion budjetin menoista.

Laskennallisella saatavan hyödyn määrällä ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä toimeentulotuen alikäytön kanssa. Voisi kuvitella, että toimeentulotuen alikäyttö vähenisi laskennallisen tukioikeuden kasvaessa. Tulos on jopa päinvastainen. Tapausmääriä tarkastellen toimeentulotuen alikäyttö on jopa runsaampaa suuremman laskennallisen hyödyn saavien osalla. Aineiston keskimääräinen laskennallinen toimeentulotukioikeus on n. 425€. Laskennallisen toimeentulotukioikeuden mediaani on n. 325€. Tällaisen summan saamisella olisi huomattava merkitys kuukausittaiselle toimeentulolle. Toimeentulotuen hakemisen haittavaikutusten tulee siis olla hakijalle hyvin merkittävät, jotta toimeentulotukea ei hae.

Toimeentulotuen alikäyttö on selvästi yleisempää talouksilla, joissa on lapsi. Tämä tapahtuu sekä lapsellisilla pariskunnilla että yksinhuoltajilla. Tähän ei ole loogista selitystä, sillä lapset lisäävät perheen menoja ja nostavat perheen köyhyysriskiä (Kangas & Ritakallio 2003, 72-73). Lapsiperheessä myös välttämättömien menojen, kuten asumis- ja ravintomenot, kattamiseen kuuluu suurempi osa perheen käytettävissä olevista tuloista. Näin taloudenhoidossa kompromissien tekemisen mahdollisuus pienenee. Menojen kasvaminen selittää lapsiperheille syntyvän laskennallisen toimeentulotukioikeuden, mutta se ei kuitenkaan näy lisääntyvänä toimeentulotuen hakemisena. Voidaan pohtia, että koetaanko lapsia koskevat sosiaaliuudet sellaiseksi kokonaisuudeksi, että toimeentulotukea ei ymmärretä hakea. Tai oletetaan, että näillä etuuksilla tulee tulla toimeen. Lasten perusosan määrää ei välttämättä tiedetä tai pikkulapsiajan pienituloisuus voidaan kokea tilapäisenä asiana. Tukien hakeminen voidaan kokea myös niin kuormittavana, että lapsiperheellä ei ole voimavaroja hankkia tarvittavia liitteitä ja hakemuksia. Näin lapsiperheiden toimeentulotuen alikäyttö näyttää sisältävän rakenteellisia ja psyykkisiä elementtejä.

Aiempaan tutkimukseen verrattuna havaitaan työmarkkina-aseman osalta, että työttömien toimeentulotuen alikäyttö on laskenut ja muiden ryhmien alikäyttö on lisääntynyt (vrt. Kuivalainen 2007, 53-54). Kehitys näyttäisi olleen, että työttömien toimeentulotukiasiakkuudesta on tullut hyväksyttävämpää ja osa heidän normaalia tuloaan. Muiden ryhmien osalta tukiasiakkuus näyttää tulleen negatiivisemmaksi. Siviilisäädyn osalta toimeentulotuen alikäyttäjien määrä on korkeampi pariskunnilla (avio- ja avoliitto) kuin yksinasuvilla (naimaton ja eronnut/ asumuserossa). Tämä vastaa toimeentulotukiasiakkuuden painottumista yksinasuville (THL 2016, 3). Toimeentulotuen alikäytön keskittyminen yksinasuville on aiempaa tutkimusta voimakkaampaa (vrt. Kuivalainen 2007, 53-54). Näyttää siis siltä, että taloudellinen huono-osaisuus, ja sen myötä toimeentulotukiasiakkuus, on keskittynyt yhä vahvemmin yksinasuvien talouksiin. Tätä kehitystä voi selittää tulokehitystä nopeampi asumismenojen kasvu.

Toimeentulotuen leimaavuus ilmenee etenkin työmarkkina-aseman vaikutuksesta alikäyttöön. Työhön kiinnittyminen lisää toimeentulotuen alikäyttöä. Alikäyttö on yleisintä työssä olevien keskuudessa ja pienenee siirryttäessä osa-aikaisten ja työttömien luokkiin. Tätä selittää se, että korkeamman statuksen omaava henkilö on haavoittuvaisempi

toimeentulotuen leimaavalle vaikutukselle. Tämä ilmenee siinä, että työttömät kokevat toimeentulotukiasiakkaan ansaitsevan apua selvästi työssä olevia laajemmin (Kallio & Niemelä 2017, 151-152). Toinen toimeentulotuen leimaavaksi kokeva ryhmä on vanhuuseläkeläiset. Tämä on johdettavissa siitä, että kaikki yli 65-vuotiaat ja lähes kaikki eläkeläiset määrittyvät tässä tutkimuksessa toimeentulotuen alikäyttäjiksi. Myös toimeentulotukea koskevan asenteen voi katsoa olevan osoittaja tuen kokemisesta leimaavana. Tukeen negatiivisesti suhtautuvien keskuudessa lähes kaikki tapaukset ovat tuen alikäyttäjää ja alikäyttö vähenee asenteen muuttuessa positiivisemmaksi.

Oman talouden kokemuksen vaikutuksen voi katsoa liittyvän tuen hakemisen kustannuksiin. Jos taloudellinen tarve ei ole suuri, niin tuen hakemisen haitat estävät sen hakemisen kevyemmin (Gustafsson 2002, 150). Oman talouden kokemuksella on selvä yhteys tuen alikäyttöön. Alikäyttö kasvaa kun talouden kokemus muuttuu positiivisemmaksi. Tukea ei siis haeta kun sitä ei koeta tarpeelliseksi. Tämä tukee toimeentulotuen aatteellista lähtökohtaa viimesijaisena, välttämättömyyden turvaavana etuutena (Laki toimeentulotuesta 1§).

Toimeentulotuen alikäyttö on iän osalta nuorilla, alle 25-vuotiailla muita ryhmiä yleisempää. Yli 65-vuotiaiden alikäytön selittäjänä pohdin tuen leimaavuutta, mutta nuorten on havaittu suhtautuvan toimeentulotukeen varttuneempaa väestöä positiivisemmin (Kangas & Sikiö 1996, 122). Tästä johtuen näen toimeentulotuen alikäytön olevan nuorilla tiedon puutteesta johtuvaa. Nuorten laaja toimeentulotuen alikäyttö on sinänsä erikoista, että tässä aineistossa heistä valtaosa on työttömiä. Näin ollen aineistossa olevien nuorten siis tulisi olla työttöminä työnhakijoina, ja siksi palveluohjauksen piirissä, joko työ- ja elinkeinotoimistossa tai sosiaalitoimessa. Heitä tulisi tavattaessa informoida myös toimeentulotuen hakemisen mahdollisuudesta. Nuorten toimeentulotuen alikäytön laajuus osoittaa tässä yhteydessä siis yhtäältä tiedon puutetta ja järjestelmän monimutkaisuutta sekä palveluohjauksen toimimattomuutta (vrt. Kuivalainen 2007, 53).

Toimiva ja tehokas sosiaaliturva järjestelmä tavoittaa sen kohteena olevat henkilöt. Toimeentulotuen alikäyttö osoittaa siis järjestelmän virheitä. Laskennallinen oikeus toimeentulotukeen on noin yhdeksällä prosentilla väestöstä. Näistä tukeen laskennallisesti oikeutetuista vain 22 prosenttia hakee tukea. Toimeentulotuen järjestelmän kattavuus on siis todella heikkoa. Järjestelmältä jää lähes neljä viidestä tapauksesta tavoitta-

matta. Toisaalta voi perustella, ettei tämä ryhmä ole toimeentulotuen tarkoitettuna kohteena.

Järjestelmän tasolla on monia toimia, joilla toimeentulotuen alikäyttöä voitaisiin hillitä. Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä ja kelpoisuusehtoja tulisi yksinkertaistaa ja tehdä yhdenmukaiseksi koko maassa (Kuivalainen 2007, 54). Nyt toimeentulotuki on monimutkainen ja tuen hakijan on lähes mahdotonta arvioida oikeuttaan tukeen luotettavasti. Moni toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutettu olettaa, ettei saisi tukea. Toisaalta toimeentulotuen asema viimesijaisena ja tarveharkintaisena etuutena edellyttää, että sitä voidaan käyttää moninaisissa tilanteissa tarpeen vaatiessa. Myöntämiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen on nyt toteutunut kun toimeentulotuki siirtyi Kelalle alkuvuonna 2017. Myös palveluohjaukseen tulisi panostaa. Voidaan olettaa, että lähes kaikilla toimeentulotuen alikäyttäjillä on ensisijainen etuus, ja siksi myös asiakkuus jossakin virastossa. Tämä on käytännössä TE-toimisto. Henkilöä tavatessa olisi hyvä tarkastella tämän tilannetta hieman kokonaisvaltaisemmin ja ohjata hakemaan toimeentulotukea, mikäli tarve tai taloudellinen tilanne näyttää oikeuttavan siihen. En ole kovin luotavainen tämän toteutumiseen nykyisessä tilanteessa kun työttömien määräaikaishaastatteluiden tekeminen on venyttänyt TE-toimiston resurssit tiukoille (YLE 2016). Osuvalla ja oikeanlaisella tiedottamisella sekä palveluohjauksella olisi positiivinen vaikutus myös toimeentulotukea koskevien kielteisten asenteiden muuttamisessa.

Toimeentulotuen alikäytön torjumisessa tulisi kiinnittää huomioita myös ensisijaisten etuuksien tasoon. Suurella osalla toimeentulotuen asiakkaista on ensisijaisena tulona jokin sosiaalietuus (THL 2016, 4). Saman voi olettaa pätevän jopa voimakkaammin tuen alikäyttäjiiin, sillä muutoin he olisivat tulottomia. Näin esimerkiksi työmarkkinatukea korottamalla saataisiin suuri joukko toimeentulotuen asiakkaita ja alikäyttäjiä nostettua sellaiselle tulotasolle, ettei tukioikeutta syntyisi. Tämä olisi perusteltua myös toimeentulotuen peruseriaatteilla. Näiden mukaan toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi, erityisestä tilanteesta johtuvaan tulovajeeseen. On siis toimeentulotuen periaatteiden vastaista, että siitä on muodostunut pysyvä tulonlähde monille tuen asiakkaille. Näen myös toimeentulotuen siirtämisen Kelalle olevan osoitus siitä, että toimeentulotuki on muodostumassa osaksi yleistä sosiaaliturvaa. Samaa kehitystä osoittaa myös tulos, että toimeentulotuen alikäyttö on matalinta työttömien keskuudessa. Toimeentulotuki

koetaan siis työmarkkinatuen lisänä, työttömän tavallisena ja hyväksyttävänä etuutena. Laissa toimeentulotuesta (1997/1412 1§) todetaan: ”Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo”. Tuo välttämätön toimeentulo pitäisi siis lähtökohtaisesti olla turvattuna muuten ja toimeentulotuki on tarkoitettu turvaamaan se poikkeustilanteessa. On siis kyseenalaista, että ensisijaisen sosiaaliturvan jälkeen ihmiselle muodostuu oikeus toimeentulotukeen. Ensisijainen etuus ei siis turvaa vähintään välttämätöntä toimeentuloa. Etuuksiin liittyen radikaali keino ratkaista toimeentulotuen alikäytön ongelma on jonkinlainen kansalaispalkka tai perustulo. Nämä potentiaalisesti nostaisivat kaikkien kansalaisten tulot perustoimeentulotuen myöntämisrajan yläpuolelle. (Eronen & Lehtinen & Londén & Perälähti 2016, 93.) Näin perustoimeentulotuen tarve poistuisi kokonaan ja toimeentulotukijärjestelmä jäisi periaatteidensa mukaiseksi erityisestä tilanteesta johtuvan tilapäisen tilanteen tueksi.

Tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston ongelmana on toimeentulotukea saavien tapaus-ten pieni määrä. Tästä johtuen etenkin moniluokkaisten muuttujien kohdalla tilastollisen merkitsevyyden syntymättömyyttä selittää osaltaan aineiston koko. On selvää, että laajemmalla aineistolla saataisi kattavampi ja monipuolisempi kuva toimeentulotuen alikäyttöä tuottavista ominaisuuksista.

Tutkimusta tehdessä pohdin myös lomakekyselynä toteutetun aineiston käyttökelpoisuutta toimeentulotuen alikäyttöä tutkittaessa. Miten hyvin ja luotettavasti tällaisella aineistolla saadaan tuen alikäyttö näkyväksi? Epävarmuutta lisää etenkin se, että vahva oletus saatavan hyödyn määrän yhteydestä alikäyttöön ei toteutunut. Jatkossa toimeentulotuen alikäyttöä tutkiessa on syytä arvioida tarkemmin, että soveltuuko lomakeaineisto tämän ilmiön tarkasteluun? Lomakeaineistossa tulojen ja menojen merkitseminen on kirjavaa ja epäselvää ja henkilön erityistilannetta ei tavoiteta. Tämä erityisiin tilanteisiin vastaaminen on kuitenkin toimeentulotuen tarkoitus. Haastatteluaineistolla saisi tulo- ja menotiedot yhdenmukaisesti kartoitettua, mutta tällöin ongelmaksi nousevat ihmisen kohtaamiseen liittyvät epävarmuustekijät. Myös tapausmäärä olisi haastatteluaineistolla rajallinen. Rekisteritiedoista, kuten verotustiedoista, voisi muita rekistereitä yhdistäen saada käytettävän aineiston. Tällöin ongelmana on kuitenkin, että rekisteritiedoissa tulot usein huomioidaan koko vuodelta. Toimeentulotuki on lopulta tarkoitettu tilapäiseksi

tueksi, joten pitäisi tavoittaa kuukausikohtainen tilanne. Toimeentulotuen saajat ja alikäyttäjät ovat kirjava joukko, joten voisi olla hedelmällisempää tarkastella jotain tiettyä ryhmää näistä. Silloin pystyy myös tehokkaammin huomioimaan kyseisen ryhmän erityisominaisuudet. Pohjimmainen aineistonkeräyksen ongelma on se, että toimeentulotuen alikäyttö on jonkin asian puuttumista, sitä ettei hae toimeentulotukea. Tällaista puuttuvaa ominaisuutta on vaikea tavoittaa laajasta aineistosta tai löytää henkilöitä haastateltavaksi.

Luontevana jatkotutkimuksen kohde on toimeentulotuen ja sen alikäytön kehitys Kela-siirron jälkeen. Toimeentulotuen leimaavuus voi lieventyä, sillä Kela on sosiaalitoimistoa neutraalimpi asiointipaikka. Myös suurella osalla toimeentulotuen asiakkaista, ja näin ollen oletettavasti myös alikäyttäjistä, on jo ennestään asiakkuus Kelaan jonkin muun etuuden kautta (THL 2016, 4). Toimeentulotuen alikäytön osalta on myös eräitä erityisryhmiä, joita olisi mielenkiintoista tarkastella lähemmin. Tällaisia ovat opiskelijat, vanhuuseläkeläiset sekä vaikeasti työllistyvinä maahanmuuttajat.

Opiskelijoiden erityistilanne on opintojen rahoituksen lainapainotteisuus. Opintolainan osuutta tulonlähteenä on kasvatettu ja opintolainatakauksen myöntämisperusteita on laajennettu. 2017 alusta lähtien lähes kaikilla on mahdollisuus saada opintolainaan valtiontakaus (Opintotukilaki 15§). Takauksen oikeus on rajattu pois vain vankeusrangais- tusta suorittavilta sekä jos aiempi opintolaina on perinnässä. Aiemmin myös luottohäiriömerkintä on estänyt lainatakauksen saamisen. Jatkossa on kiinnostavaa tarkastella, että mitä erityistilanteita jää, joissa opiskelijat ovat toimeentulotukiasiakkaina? Myös tästä ryhmästä vastuunkantamisen jakautuminen Kelan ja kunnan välillä on kiinnostavaa.

Vanhuuseläkeläisten toimeentulotuen käyttö ja alikäyttö on erityisen ongelmallista. Tämä on tuloiltaan staattinen ryhmä. Jos eläkeläisellä tulee oikeus toimeentulotukeen niin se tarkoittaa, että tämä on pysyvästi toimeentulotuen asiakas. Olisiko järkevää, että pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavan eläkeläisen olisi mahdollista hakea jonkinlaista lisäeläkettä? Tarkoituksena olisi, että hänen ensisijaiset tulonsa nousisivat toimeentulotukinormin tasolle. Pienituloisten eläkeläisten ongelmaa paikkaamaan on kehitetty ta- kuueläkejärjestelmä sekä erilaisia hoitokululisiä. Nämä eivät kuitenkaan ole kattavasti tasoltaan riittäviä, ettei eläkeläisten tarvitsisi turvautua toimeentulotukeen. Tämä moni-

kerroksinen etuusjärjestelmä lisää eläkeläisten sosiaaliturvan monimutkaisuutta ja niin lisää myös sen alikäyttöä.

Kolmas erityisryhmä on vaikeasti työllistyvät, ja näistä erityisesti maahanmuuttajat. Korkean työttömyyden aikana erityisryhmien työllisyystilanne on entistä heikompi. Maahanmuuttajien ja pakolaisten toimeentulo on laajalti katettu sosiaalietuuksilla sekä toimeentulotuella. Maahanmuuttajien kotouttaminen on sosiaalityön ja TE-toimiston yhteistyötä. Palvelujärjestelmä sitoo maahanmuuttajat siis lähtökohtaisesti sosiaalitoimiston asiakkuuteen. Kotoutumistuen ja toimeentulotuen saamisen on katsottu mahdollisesti johtavan vääristyneeseen toimeentuloajatteluun. (Päivärinne 1997, 212–213.) Toimeentulotuen alikäyttöä maahanmuuttajilla puoltaa tukijärjestelmän monimutkaisuus, mutta sosiaalityöväetoisen palvelujärjestelmän vuoksi alikäyttöä ei ehkä olisi lainkaan. Näistä seikoista johtuen olisi mielenkiintoista tarkastella toimeentulotuen alikäyttöä myös maahanmuuttajien osalta.

Toimeentulotuen siirtäminen Kelaan on nostettu alikäytön ratkaisuksi jo 1990-luvulla (Raunio 2000, 160). Tämä siirto on nyt toteutettu alkuvuodesta 2017 (Laki toimeentulotuesta 4§). Tämä on suuri muutos, joka heijastuu toimeentulotukeen ja sen hakemiseen monella tasolla.

Toimeentulotukiasiakkuuksien ja menojen odotetaan siirron myötä kasvavan (Eronen ym. 2016, 26). Tästä menojen ja asiakkuuksien kasvusta on saatu jo viitteitä (Yle 2017). Menojen lisääntyminen osoittaa positiivista muutosta toimeentulotuen alikäytön osalta. Menojen kasvamista varmasti osaltaan selittää se, että toimeentulotuen alikäyttäjät ovat hakeneet tukea. Jatkossa perustoimeentulotuen menojen kehitystä on hyvin mielenkiintoista seurata erityisesti sitä koskevaa poliittista keskustelua. Tuleeko tuen tasoon tai saamisen ehtoihin kiristyspainetta menojen lisääntyessä?

Kelassa asiointia ei koeta samalla tavalla leimaavaksi kuin asiointia sosiaalitoimistossa (Raunio 2000, 126). Tätä edesauttaa edelleen se, että suurella osalla alikäyttäjistä on oletettavasti jo asiakkuus Kelassa muun etuuden vuoksi (THL 2016, 4). Tämän oletetaan alentavan kynnystä hakea toimeentulotukea ja vähentävän tuen alikäyttöä (Eronen ym. 2016, 91-92). Alikäytön vähentyminen on positiivinen asia toimeentulotukijärjestelmän toimivuuden näkökulmasta.

Toimeentulotuki on monimutkainen etuus. Tämä kumpuaa tuen viimesijaisuudesta ja toisaalta siitä, että sen pitää myös olla mukautettavissa käytettäväksi hyvin kirjaviin elämäntilanteisiin. Tätä monimutkaisuutta lisää myös, että kriteeristö ja myöntämiskäytännöt vaihtelevat kunnittain. Toimeentulotuen myöntämisen käytännöt ja ohjeistus on nyt yhdenmukaistunut tuen siirryttyä Kelaan. Ihmisten tasapuolisen kohtelun ja tuen yhdenmukaistuminen koettiin hyvänä muutoksena niin kunnissa kuin Kelassakin. (Eronen ym. 2016, 91.) Täysin yhdenmukaisia myöntämisperusteita on tosin vaikea määrittellä ja jatkossakin etuudessa säilyy asiakkaan yksilöllisestä tilanteesta johtuvaa harkintaa ja alueellisia eroja (Ylikännö & Rajavaara 2016). Ihmisten yhdenmukainen kohtelu on yhteiskunnallisesti tärkeä asia ja käytäntöjen yhdenmukaistuminen helpottaa hakijan mahdollisuutta arvioida omaa oikeuttaan toimeentulotukeen. Näin sillä on toimeentulotuen alikäyttöä pienentävä vaikutus.

Kela toivoo etuuksien hakemista ensisijaisesti sähköisesti (Kela 2017 c). Atk-järjestelmät ovat Kelassa kuntia paremmat, joten atk-taitoiset ovat siirron myötä paremmassa asemassa. Tämä voi tulla osalle hakijoista ongelmaksi atk-taitojen, tai tietokoneen puuttuessa. Erityisesti pienemmällä paikkakunnalla, jossa ei ole Kelan fyysistä toimipistettä ja siten mahdollisuutta asioida henkilökohtaisesti. Toimeentulotuen hakeminen muuttuu myös osittain helpommaksi, sillä Kelalla on ennestään tietoa monista etuuksista. Tämän vuoksi tuloksetyksiä ei tarvita yhtä kattavasti kuin aiemmin kuntaan. (Eronen ym. 2016, 26, 92.) Tiedonpuutteesta johtuvaa toimeentulotuen alikäyttöä hillitsevänä nähdään mahdollisuus, että henkilö saa tiedon oikeudestaan toimeentulotukeen kun asioi Kelassa muiden etuuksien yhteydessä (Laatu & Heinonen 2017). Tämä varmasti toteutuu henkilökohtaisesti asioidessa. Sähköisessä asiointissa ei kuitenkaan ole tätä ohjauksen mahdollisuutta ja nimenomaan sähköinen asiointi on Kelan toivoma pääsääntöinen asiointikanava.

Sosiaalitoimessa on huoli henkilökohtaisen palvelun, ohjauksen ja palvelutarpeen arvioinnin heikentymisestä. Puolensa on kuitenkin myös sillä, että toimeentulotukeen on subjektiivinen oikeus, ilman sosiaalityötä. Sosiaalityön resursseja myös koetaan vapautuvan tarvitseville kun vain taloudellista tukea tarvitsevat eivät ohjaudu sosiaalityön asiakkuuteen. Kelalla on nyt haaste tunnistaa hakijoiden ongelmatilanteita tai tuen tarvetta ja ohjata heitä sosiaalitoimeen. (Eronen ym. 2016, 91-92.) Sosiaalityön kannalta

tärkeä sitouttamisen työkalu on pois käytöstä kun taloudellinen tuki ei ole enää linkitty-nyt asiointiin.

Toimeentulotuen leimaavuuden koetaan lientyvän asioinnin siirtyessä Kelaan. Leimaavuuden vähenemisen uskotaan nopeuttavan toimeentulotukeen turvautumista ja näin ehkäisevän ongelmien syventymistä ja kasautumista. Nämä ovat yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta myönteisiä vaikutuksia. (Ylikännö & Rajavaara 2016.) Toimeentulotuen tarkoitus on olla viimesijainen ja lyhytaikainen tuki tavanomaisesta poikkeavassa tilanteessa (Kuivalainen 2013, 17–18). Toimeentulotuen siirtäminen Kelan myöntämäksi voidaan nähdä niin, että pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus hyväksytään. Tämä hämärtää toimeentulotuen alkuperäistä tarkoitusta. Vaihtoehtoinen tapa olisi ensisijaisien etuuksien tason nostaminen, jolloin toimeentulotuen tarvetta ei syntyisi.

Kela-siirron on arveltu yleisesti hyödyttävän valtaosaa asiakkaista. Sitä joukkoa, jolla ei ole monimutkaisia ongelmia selvitettävänä ja jotka hallitsevat sähköisten palveluiden käytön. Toisin sanoen heitä, joilla on tarve vain taloudelliselle tuelle. Siirron pelätään vastaavasti heikentävän heikossa asemassa olevien asemaa entisestään. Näitä ovat erityisesti syrjäytyneet nuoret, maahanmuuttajat ja ikäihmiset. Näiden ryhmien tuen tarve voi jäädä Kelassa huomaamatta ja tai voi olla, etteivät he kykene hakemaan etuuksia laisinkaan. (Eronen ym. 2016, 92.)

Talouskasvun välttämättömyys tuodaan esille kun puhutaan sosiaalimenojen kasvusta. Talouskasvu muodostuu työllisyyden ja tuottavuuden kasvusta. Tuottavuuden nousu nostaa palkkoja ja verotuloja. Samalla palkkojen nousu nostaa myös indeksiin sidottuja sosiaalivakuutuksen maksuja sekä julkisen sektorin palkkamenoja. Tuottavuuden kasvusta ei siis ole juurikaan hyötyä. (Pylkkänen 2008, 238). Työllisyyden kasvulla sen sijaan saadaan tuplavaikutus. Työllistyessään henkilö poistuu sosiaaliturvan rasiitteelta ja siirtyy tuottamana verotuloa. Sosiaalityön tavoitteena on edesauttaa henkilön tilannetta, tai ainakin estää sitä eskaloitumasta pidemmälle. Sosiaalityöllä tuetaan henkilön työllistymisen edellytyksiä ja näin tuotetaan kansantaloudelle hyötyä. Tällainen hyödyn mahdollistaminen ja potentiaalisten haittojen tai menojen estäminen on vaikea tuoda näkyväksi vuosittaiseen budjettiin. Tästä johtuen sosiaalityötä ei nähdä tärkeänä. Toimeentulotuki on ollut perinteisesti ns. sisäänheittäjä sosiaalityön palveluihin. Se toimii samalla tavalla kuin äitiyspakkaus, jolla saadaan äitejä sitoutumaan neuvolapal-

veluihin. Toimeentulotuen alikäytöllä on tämä haittapuoli, että henkilö ei ole palveluohjauksen piirissä, josta johtuen työttömyys voi pitkittyä tai muu ongelmatilanne eskaloitua.

Toimeentulotuen alikäyttö on varsin laajaa. Toimeentulotuki näyttää saavuttavan vain pienen osan kohderyhmästään. Gustafsson (1987, 43, 51) toteaa sosiaalihuollosta: ”Mitä vähemmän alikäyttöä, sen paremmin sosiaalihuolto täyttää tarkoituksensa”. Toimeentulotuki ei tässä mielessä toimi tehokkaasti. Kohderyhmä on poliittisesti määritelty konstruktio, ei absoluuttinen ominaisuus. Tämä rajaaminen saattaa säästää lyhyellä tähtämellä rahaa toimeentulotuen kustannusten pysyessä kohtuullisina, mutta hyvinvointiongelmien kriisiytyessä niiden hoito on kalliimpaa. Ennaltaehkäisevät toimet ovat aina edullisempia kuin kriisitilanteen toimet.

KIRJALLISUUS

- Alkula, Tapani & Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka (1994). Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Porvoo; Helsinki; Juva: WSOY.
- ARA (2016). Asunnottomat 2015. Selvitys 1/2016. Lahti: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Saantitapa: [http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2015\(38041\)](http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2015(38041)). Viitattu 17.4.2017.
- Atkinson, Anthony (1989). The Take-Up of Social Security Benefits. Teoksessa: Atkinson, Anthony (toim.). Poverty and social security. New York & London: Harvester Wheatsheaf: 190-207.
- Callender, Claire (1992) Redundancy, unemployment and poverty. Teoksessa: Caroline Glendinning, Jane Millar (toim.). Women and Poverty in Britain: The 1990s. New York: Harvester Wheatsheaf: 129-148.
- de Jong Gierveld, Jenny & van Tilburg, Theo (2006). A 6-Item Scale for Overall, Emotional and Social Loneliness. Confirmatory test on Survey Data. Research on Aging 28:5 (2006): 582-598.
- Eronen, Anne; Lehtinen, Timo; Londén, Pia & Perälähti, Anne (2016). Sosiaalibarometri 2016: Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Gustafsson, Björn (1987). Som ett isberg? – Om underutnyttjande av socialbidrag. Nordisk Socialt Arbeid 7 (3) : 43-51.
- Gustafsson, Björn (2002). Assessin non-use of social assistance. European Journal of Social Work, 5:2, 149-158.
- Haapola, Ilkka (1999). Kauanko toimeentulotukiasiakkuus kestää? Analyysi 1990-luvun alun uusista tapauksista. Janus: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 7. 1 (1999): 43-64.
- Haapola, Ilkka (2001). Onko kotikunnalla väliä? Toimeentulotuen saajien asiakas- ja elämänurat 1990-luvulla kymmenessä kaupungissa. Helsinki: Palmenia-kustannus, Raportteja ja selvityksiä 37/2001.

- Haapola, Ilkka (2002). Toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisriskit 1990-luvun Suomessa : paneelitutkimus vuosien 1990-1992 uusista tuensaajista- Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8 (2002).
- Haapola, Ilkka (2004). Köyhyiden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79.
- Halleröd, Björn & Heikkilä, Matti (1999). Poverty and Social Exclusion in the Nordic Countries. Teoksessa: Mikko Kautto, Matti Heikkilä, Bjorn Hvinden, Staffan Marklund & Niels Ploug (toim.). Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London: Routledge, 185-214.
- Halleröd, Björn & Larsson, Daniel (2008). Poverty, welfare problems an social exclusion. International Journal of Social Welfare 17:1, 15-25.
- Hannikainen-Ingman, Katri & Kuivalainen, Susan & Sallila, Seppo (2013). Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Teoksessa: Susan Kuivalainen (toim.). Toimeentulotuki 2010-luvulla: Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 81-112.
- HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. Annettu Helsingissä 30.12.1997.
- Heikkilä, Matti (1990). Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa: Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Sosiaalhallituksen julkaisuja 8/1990. Helsinki: Sosiaalhallitus.
- Helakorpi, Satu & Mäkelä, Pia & Helasoja, Ville & Karvonen, Sakati & Sulander, Tommi & Uutela, Antti (2007). Alkoholinkäyttö. Teoksessa: Hannele Palosuo, Seppo Koskinen, Eero Lahelma, Ritva Prättälä, Tuija Martelin, Aini Ostamo, Ilmo Keskimäki, Marita Sihto, Kirsi Takala, Elisa Hyvönen ja Eila Linnanmäki (toim.). Terveiden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980-2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007: 23. Helsinki. 141-147
- Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko (2010). Köyhät talouskriisin kurimuksessa. Teoksessa Heikki Taimio (toim). Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku? Helsinki: Työväen sivistysliitto, 90-107.

- Hänninen, Jorma (1990). Professionalismin areenat ja keskiluokkainen sosiaalityö. *Sosiaalipolitiikka* 1990:2. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. Viidestoista vuosikerta. Helsinki, 119-134.
- Iivari, Juhani & Karjalainen, Jouko (1999). Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. *Stakes Raportteja* 235. Helsinki.
- Julkunen, Raija & Nätti, Jouko (1998). Murenee, ei murene, murenee. *Janus: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti* 6. 3 (1998): 337-347.
- Kallio, Johanna & Niemelä, Mikko (2017). Kuka ansaitsee tulla autetuksi? Kansalaisten asennoituminen toimeentulotuen saajiin Suomessa vuonna 2015. *Janus: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti* 25. 2 (2017): 144-159.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (1996). Eri menetelmät – eri tulokset? Teoksessa Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio (toim.). *Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa*. Stakes Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 11-67.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2003). Moniulotteisen köyhyiden trendit 1990-luvulla. Teoksessa: Olli Kangas (toim.). *Laman varjo ja nousun huuma*. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 49-91.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2008). Köyhyiden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyiden yleisyys Suomessa. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 61/2008. Helsingin: Kelan tutkimusosasto.
- Kangas, Olli & Sikiö, Jaana (1996). Kunnon kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Suomalaisten käsitykset toimeentulotuen saajista. Teoksessa Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio (toim.). *Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa*. Stakes Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 107-136.
- Karvonen, Sakari & Moisio, Pasi & Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (2008). Suomalaisten muuttuvat elinolot. Teoksessa Moisio, Pasi; Karvonen, Sakari; Simpura, Jussi; Heikkilä Matti (toim.) (2008). *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Stakes, 28-37.
- Karvonen, Sakari (2008). Hyvinvointi työikäisten kokemana. Teoksessa Moisio, Pasi; Karvonen, Sakari; Simpura, Jussi; Heikkilä Matti (toim.) (2008). *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Stakes, 96-112.

- Katri Hellsten, Hannu Uusitalo (1999). Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Teoksessa Katri Hellsten, Hannu Uusitalo (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Raportteja 245 (1999). Helsinki: Stakes 13-22.
- Kauppinen, Timo M. & Moisio, Pasi & Mukkila Susanna (2013). Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa: Susan Kuivalainen (toim.). Toimeentulotuki 2010-luvulla: Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 37-55.
- Kela 2017 a. Toimeentulotuen kuumat perunat – sidosryhmätilaisuus kumppaneille 9.2.2017 (2017) Helsinki: Kela. Saantitapa: <https://www.slideshare.net/Kela-Fpa/toimeentulotuen-kuumat-perunat-sidosryhmitilaisuus-09022017>. Viitattu 4.3.2017.
- Kela 2017 b. Toimeentulotuki – pikaopas (2017) Helsinki: Kela. Saantitapa: <http://www.kela.fi/toimeentulotuki-pikaopas>. Viitattu 9.3.2017.
- Kela 2017 c. Näin haet perustoimeentulotukea. Helsinki: Kela. Saantitapa: <http://www.kela.fi/toimeentulotuki-nain-haet>. Viitattu 30.8.2017.
- Kuivalainen, Susan & Saikku, Peppi (2013). Mihin toimeentulotukea myönneään ja miksi? Teoksessa: Susan Kuivalainen (toim.). Toimeentulotuki 2010-luvulla: Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 151-185.
- Kuivalainen, Susan (2007). Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 72. 1 (2007): 49-56.
- Kuivalainen, Susan (2010). Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Yhteiskuntapolitiikka 75.4 (2010): 377-388.
- Kuivalainen, Susan (2013). Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa: Susan Kuivalainen (toim.). Toimeentulotuki 2010-luvulla: Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 15-34.
- Kuusipalo, Jaana & Hovi, Mikko (1998). Nuorten tulot yhä lamavuosien tasolla. Hyvinvointikatsaus: Tilastollinen aikakauslehti. 4/1998: 20-25. Helsinki: Tilastokeskus.

Laatu, Markku & Heinonen, Hanna-Mari (2017). Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät. Saantitapa: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3873>.

Viitattu 2.11.2017.

Laki toimeentulotuesta 1997/1412. Annettu Helsingissä 30.12.1997.

Leisering, Lutz & Leibfried, Stephan; (1999). Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in perspective. Cambridge: Cambridge University Press.

Metsämuuronen, Jari (2006). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä.

Vaajakoski: Gummerus.

Moisio, Pasi (2009). Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. Avauksia 9/2009.

Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Moisio, Pasi; Karvonen, Sakari; Simpura, Jussi; Heikkilä Matti (toim.) (2008).

Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 14-26.

Mäkelä, Pia & Keskimäki, Ilmo & Koskinen, Seppo (2003). What Underlies the High Alcohol Related Mortality of the Disadvantaged: High Morbidity or Poor Survival? *Journal of Epidemiology and Community Health* 57, no. 12 (2003): 981-986.

Nummenmaa, Lauri (2009). Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät. Helsinki: Tammi.

Ohisalo, Maria & Saari, Juho (2014). Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2000-luvun Suomessa. Helsinki: KAKS – Kunnallisan alan kehittämissätiö.

Oorschot, Wim van (1991) Non-take-up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1. 1 (1991): 15-30.

Opintotukilaki 1994/65. Annettu Helsingissä 21.1.1994.

Perusturvalautakunta (2013). Toimeentulotuen soveltamisohjeet. Saantitapa:

http://www.oivappk.fi/easydata/customers/oiva/files/10_aikuissosiaalityon_pal/toimeentulotukiohjeet_1_5_2013_alkaen.pdf. Viitattu 11.10.2017.

Prättälä, Ritva (2007). Yhteenveto ja johtopäätökset terveyskäyttäytymisen muutoksista.

Teoksessa: Hannele Palosuo, Seppo Koskinen, Eero Lahelma, Ritva Prättälä, Tuija Martelin, Aini Ostamo, Ilmo Keskimäki, Marita Sihto, Kirsi Takala, Elisa Hyvönen ja Eila Linnanmäki (toim.). *Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten*

- terveyserojen muutokset 1980-2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007: 23. Helsinki. 164-168.
- Pylkkänen, Elina (2008). Julkistalouden näkökulma hyvinvointiin. Teoksessa Moisio, Pasi; Karvonen, Sakari; Simpura, Jussi; Heikkilä Matti (toim.) (2008). Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 232-247.
- Päivärinne, Sirkku (1997). Jos olisi työtä ja toimeentulo – Maahanmuuttajat ja sosiaalityö. Teoksessa Riitta Viialainen & Maisa Maaniittu (toim.). Tehdä itsensä tarpeettomaksi. Sosiaalityö 1990-luvulla. Stakes Raportteja 213. Helsinki, 145-159.
- Raunio, Kyösti (2000). Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Riphan, Regina T. (2001). Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits. *Review of Income and Wealth* 47 :379-398.
- Ritakallio, Veli-Matti (1991). Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuutteiden kasaantumisesta toimeentulotukiasiakkailta. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus. Tutkimuksia 11/1991.
- Ritakallio, Veli-Matti (2002). Trends of poverty and income inequality in cross-national comparison. *European Journal of Social Security* 4/2 (2002): 151-177.
- Roos, J. P. (1985). Sosiaalipolitiikka ja keskiluokka. Sosiaalipolitiikka 1985. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. Kymmenes vuosikerta. Helsinki, 67-79.
- Routasalo, Pirkko & Pitkälä, Kaisu (2003). Ikääntyvien yksinäisyys – miten sitä on tutkittu gerontologiassa? *Gerontologia* 1/2003, 23-29.
- Sauli, Hanne (1996). Marginaalit hukassa. Hyvinvointikatsaus: Tilastollinen aikakauslehti. 3/1996: 27-29. Helsinki: Tilastokeskus.
- Sosiaali- ja terveyslautakunta (2016). Toimeentulotuen soveltamisohje 2016. Saantitapa: <http://webdynasty.jns.fi/djulkaisu/kokous/2016881-8-1.PDF>. Viitattu: 11.10.2017.
- STM 2013:4. Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). Toimeentulotuki : opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki : Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 4 (2013).
- STM 2014:5. Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Kuntainfo. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö 5/2014.

- STM 2017. Sosiaalimenot ja rahoitus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
Saantitapa: <http://stm.fi/talous-ja-toiminta/sosiaalimenot-ja-rahoitus>. Viitattu 15.3.2017.
- Suomen perustuslaki 1999/731. Annettu Helsingissä 11.6.1999.
- Suomen virallinen tilasto (SVT 2015): Koulutuksen keskeyttäminen [verkkojulkaisu].
Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/kkesk/2015/kkesk_2015_2017-03-17_tau_002_fi.html. Viitattu: 26.6.2017.
- Suomen virallinen tilasto (SVT 2017): Väestörakenne [verkkojulkaisu]. Helsinki:
Tilastokeskus. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>. Viitattu 18.7.2017.
- Särkelä Riitta; Eronen, Anne (toim.) (2007). Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Tanninen, Timo & Julkunen, Ilse (1993). Elämää säästöliekillä. Tutkimus toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaista Pohjoismaiden pääkaupungeissa. Stakes Tutkimuksia 32. Helsinki.
- THL (2015). Ohjeita tietojen antamisesta toimeentulotuen vuositilastoa 2015 varten. Helsinki: Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitos. Saantitapa:
http://www.thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/lomakkeet/Toimeentulotuen%20vuositilasto%202015_TIEDONKERUU.pdf. Viitattu: 13.6.2017.
- THL 2016. Toimeentulotuki 2015. Tilastoraportti 19/2016. Helsinki: Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitos.
- Tilastokeskus 2016. Kansantalous. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa:
http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html. Viitattu 15.3.2017.
- Toikko, Timo (2005). Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Vastapaino: Tampere.
- Tähtinen, Juhani & Laakkonen, Eero & Broberg, Mari (2011). Tilastollisen aineiston käsittelyn ja tulkinnan perusteita. Turku: Turun yliopisto.
- Vaarama, Marja & Siljander, Eero & Luoma, Minna-Liisa & Meriläinen, Satu (2010). Suomalaisten kokema elämänlaatu nuoruudesta vanhuuteen. Teoksessa: Marja

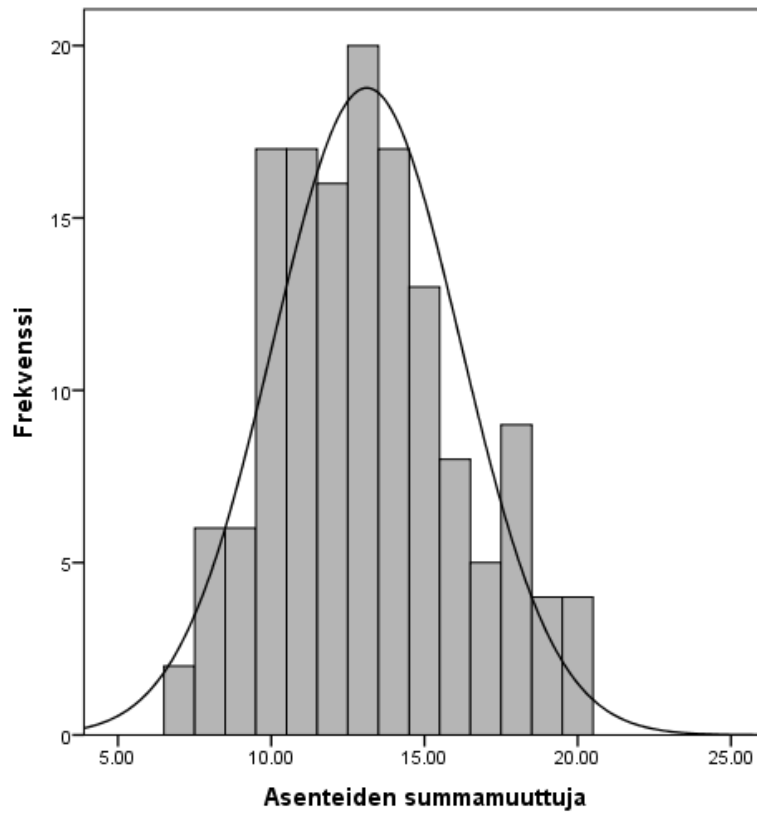
- Vaarama & Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 126-149.
- Valkonen, Tapani & Ahonen, Hilkka & Martikainen, Pekka & Remes, Hanna (2007). Sosioekonomiset kuolleisuuserot. Teoksessa: Hannele Palosuo, Seppo Koskinen, Eero Lahelma, Ritva Prättälä, Tuija Martelin, Aini Ostamo, Ilmo Keskimäki, Marita Sihto, Kirsi Takala, Elisa Hyvönen ja Eila Linnanmäki (toim.). Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980-2005. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja 2007: 23. Helsinki. 44-64.
- Valtiovarainministeriö (2014). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014. Saantitapa: <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2015&lang=fi&maindoc=/2015/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1>. Viitattu 1.11.2017.
- Virjo, Ilkka (2000). Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Janus: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 8. 1 (2000): 28-44.
- Yaniv, Gideon (1997). Welfare Fraud and Welfare Stigma. Journal of Economic Psychology 18. 4 (1997): 435-451.
- YLE (2016). Työttömien määräaikaishaastattelut tulevat – TE-toimistot joutuvat tiukoille. Saantitapa: <https://yle.fi/uutiset/3-9268314>. Viitattu 1.11.2017.
- YLE (2017). Perustoimeentulotukimenot rajussa kasvussa – kaikki eivät tukea edes hae. Saantitapa: <https://yle.fi/uutiset/3-9890676>. Viitattu 2.11.2017.
- Ylikännö, Minna & Rajavaara, Marketta (2016). Millaisia vaikutuksia toimeentulotuen Kela-siirrolla? Saantitapa: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3085>. Viitattu 3.11.2017.

LIITTEET

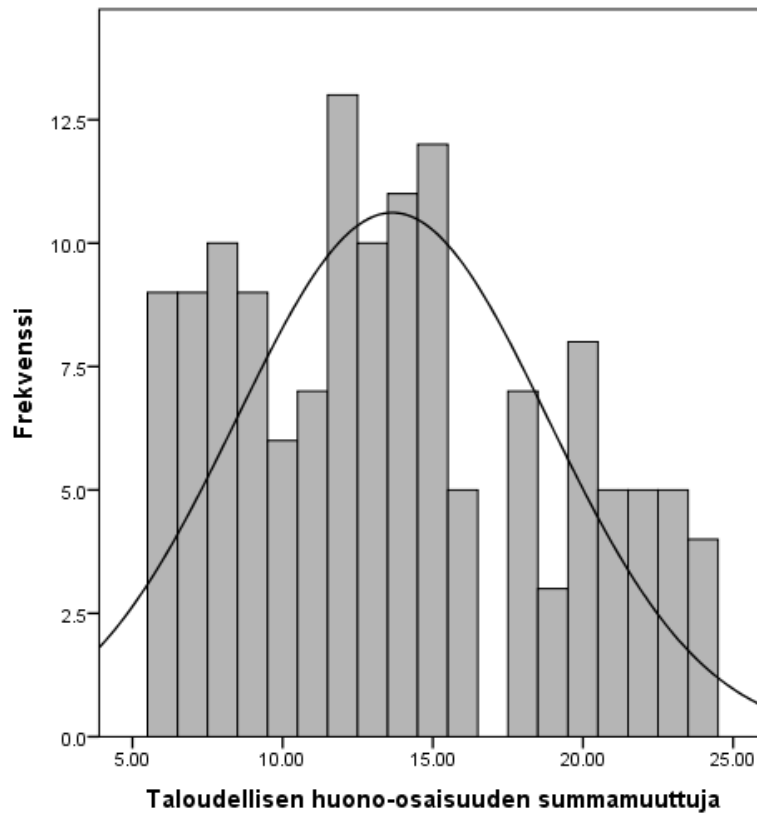
Liite 1. Toimeentulotuen perusosat sekä lasten perusosien eri laskentatapojen vertailu.

<i>Henkilöryhmä</i>	<i>Perusosa (€)</i>	
Yksinasuva	485,50	
muu 18v täyttänyt (avio- ja avopuo- lisot, kumpikin)	412,68	
yksinhuoltaja	534,05	
vanhemman luona asuva	354,42	
alle 10v lapsi	305,87	
2.lapsi	281,59	
3+lapsi	257,32	
10-17 lapsi	339,85	
2.lapsi	315,58	
3+.lapsi	291,30	
1. Perusosa kaikkien lasten perusosan keskiarvon mukaan		Muutos todelliseen perusosaan nähden (€)
alle 10v lapsi	298.58	-7,28
2.lapsi	298.58	16,99
3+lapsi	298.58	41,27
10-17 lapsi	298.58	-41,27
2.lapsi	298.58	-16,99
3+.lapsi	298.58	7,28
2. Perusosa 1. yli ja alle 10-vuotiaan lapsen keskiarvon mukaan		Muutos todelliseen perusosaan nähden (€)
alle 10v lapsi	322.86	16,99
2.lapsi	322.86	41,27
3+lapsi	322.86	65,54
10-17 lapsi	322.86	-16,99
2.lapsi	322.86	7,28
3+.lapsi	322.86	31,56
3. Perusosa lapsikohtaisen keskiarvon mukaan		Muutos todelliseen perusosaan nähden (€)
alle 10v lapsi	322.86	16,99
2.lapsi	298.58	16,99
3+lapsi	274.31	16,99
10-17 lapsi	322.86	-16,99
2.lapsi	298.58	-16,99
3+.lapsi	274.31	-16,99

Liite 2. Asenteiden summamuuttujan jakauma ja normaalijakauman käyrä.



Liite 3. Taloudellisen huono-osaisuuden summamuuttujan jakauma ja normaalijakauman käyrä.



Liite 4. Laskennallisen toimeentulotukioikeuden testatut vaihtoehtoiset luokittelut, n.

<i>Muuttuja sekä p-arvo.</i>	<i>Luokat</i>	<i>Laskennallinen oikeus ja hakee tukea</i>	<i>Tuen alikäyttäjä</i>	<i>Yhteensä</i>
Laskennallinen tukioikeus, 6-luokkainen. (p= 0.165)	0-50	3	10	13
	51-100	2	21	23
	101-200	6	21	27
	201-400	2	27	29
	401-600	8	17	25
	600-	6	28	34
	Yhteensä	27	124	151
Laskennallinen tukioikeus, 5-luokkainen. (p= 0.204)	0-50	3	10	13
	51-100	2	21	23
	101-200	6	21	27
	201-400	2	27	29
	400-	14	45	59
	Yhteensä	27	124	151
Laskennallinen tukioikeus, 4-luokkainen. (p= 0.217)	0-100	5	31	36
	101-200	6	21	27
	201-400	2	27	29
	400-	14	45	59
	Yhteensä	27	124	151
Laskennallinen tukioikeus, 3-luokkainen. (p= 0.330)	0-100	5	31	36
	101-400	8	48	56
	401-	14	45	59
	Yhteensä	27	124	151