

Opinnäytetyö (AMK)

Luonnonvara- ja ympäristöala

Kestävä kehitys

2014

Henri Rauhala

TOIMEENTULOTUKI- JÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS SUOMESSA



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

OPINNÄYTETYÖ (AMK) | TIIVISTELMÄ

Turun ammattikorkeakoulu

Luonnonvara- ja ympäristöala | Kestävä kehitys

Kevät 2014 | 49 + 26 sivua

Ohjaajat: Sirpa Halonen & Jari Hietaranta

Henri Rauhala

TOIMEENTULOTUKIJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS SUOMESSA

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kuvata toimeentulotukijärjestelmän toimivuutta Suomessa, kiinnittyen myös osaltaan sosiaalisesti kestävään kehitykseen. Toimeentulotuki viimesijaisena sosiaalietuutena on erityisen ratkaisevassa asemassa hyvinvointivaltion turvaverkon muodostamisessa, ja kahden viime vuosikymmenen aikana syntyneet niin kutsutut leipäjonot ovat oikeutetusti asettaneet turvaverkon pitävyyden kyseenalaiseksi. Tutkimus on pääasiallisesti kirjallisuuskatsaus toimeentulotukea koskevasta aineistosta, jota kerättiin vuosilta 1988-2013. Aineisto koostuu tutkimustiedosta, jota ovat tuottaneet erilaiset tahot, etenkin yliopistot ja sosiaalipoliittiset instituutiot. Teoksia kertyi aineistoon yhteensä 27 kappaletta.

Toimeentulotukijärjestelmää pyrittiin kuvaamaan mahdollisimman kattavasti aineiston puitteissa, pitkälti yhdistelemällä pieniä tiedon palasia kiinteämmäksi kokonaisuudeksi. Esille otettiin vertailukohtana myös muutama ruoka-avun järjestäjien haastatelu, jotta nähtiin miten hyvin tutkimustieto vastasi yhteiskunnan vähäosaisimpien parissa työskentelevien ihmisten näkemyksiä.

Toimeentulotukeen tehdyt leikkaukset kahden viime vuosikymmenen aikana osoittautuivat tutkimuksen perusteella olevan ruoka-avun rajun nousun taustalla, vaikka yksittäisiin lakimuutoksiin ei tutkimuksessa pureuduttukaan tarkemmin. Sosiaaliturvajärjestelmä kokonaisuudessaan, työttömyys ja muut yhteiskunnalliset tekijät ovat myös olleet taustalla. Mikäli selkeitä syy-seuraussuhteita halutaan saada selville, tarvitaan kaikkien näiden seikkojen samanaikaista tarkastelua. Tämän tutkimuksen puitteissa oli kuitenkin järkevää tyytyä pienemmän kokonaisuuden tarkasteluun. Johtopäätöksiä tehtiin silloin, kun vahvoja viitteitä ilmiöiden välisistä syy-seuraussuhteista ilmeni.

ASIASANAT:

toimeentulotuki, sosiaalityö, sosiaalipolitiikka, ruoka-apu, leipäjonot

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Sustainable development

Spring 2014 | 49 + 26 pages

Instructors: Sirpa Halonen & Jari Hietaranta

Henri Rauhala

THE FUNCTIONALITY OF THE SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM IN FINLAND

The purpose of this thesis was to review the functionality of the social assistance system in Finland, relating to some extent to social sustainability. The social assistance system as the last possible provider of social benefits has a crucial position in the social security net. During the past two decades the emergence of food banks has rightfully caused a credibility problem for the system. This study is mainly a literature review, covering material on the social assistance system from years 1988-2013. The material consists of studies published by different institutions, mainly universities and social political institutions. Altogether the material consists of 27 books.

The social assistance system was studied as thoroughly as possible within the limits of the material, often by connecting small pieces of information into a more cohesive result. Also a few interviews with the organizers of food banks were discussed as a comparison with the reviewed studies. This revealed how well the information from the studies connected with the perspective of persons working with the poorest sections of society.

It was indicated that the cuts in the social assistance system during the past two decades are behind the rapid rise in the need for food assistance, even though individual bills concerning social security were not closely reviewed. The social security system as a whole, unemployment and other factors in society have also been behind the phenomenon. If pointing out clear causal relationships was required, all these factors should be simultaneously reviewed. However, in the context of the study it was reasonable to review a smaller segment. Conclusions were drawn whenever strong possibilities of causal relationships were indicated.

KEYWORDS:

social assistance, social work, social security, social politics, food banks

SISÄLTÖ

KÄYTETYT LYHENTEET JA SANASTO	7
1 JOHDANTO	8
2 YLEISTÄ TOIMEENTULOTUESTA	10
2.1 Lainsäädäntö	10
2.2 Toimeentulotuen merkitys osana sosiaaliturvajärjestelmää	11
2.2.1 Työttömyys	13
2.2.2 Ruoka-apu ja sosiaaliturva	14
2.3 Muut maat vertailukohtina	15
3 TOIMEENTULOTUKI SOSIAALISESTI KESTÄVÄN KEHITYKSEN EDESAUTTAJANA?	17
3.1 Taloudellinen tasa-arvo	17
3.2 Hyvinvointipuutteiden kasautuminen	19
4 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTUS	22
4.1 Tutkimustavoite	22
4.2 Hypoteesi ja tutkimuskysymykset	22
4.3 Tutkimusaineisto	23
4.3.1 Täydentävä aineisto	23
4.4 Aineiston läpikäynti	23
4.5 Aineiston tarkastelu	24
4.6 Luotettavuus	25
5 TOIMEENTULOTUEN JA SOSIAALITYÖN SAANTI SEKÄ KÄYTTÖ	26
5.1 Myöntämiskäytännöt	26
5.1.1 Käsittelyajat	26
5.1.2 Kielteiset päätökset	27
5.1.4 Käsittelyn siirto Kansaneläkelaitokseen	29
5.2 Sosiaalityön saatavuus	29
5.3 Alikäyttö	30
6 TOIMEENTULOTUEN RIITTÄVYYS	32
6.1 Tuen suuruus	32
6.2 Perustarpeet	33
6.2.1 Ravinto	34
6.2.1 Terveystarpeet	35
6.3 Tarveharkintainen tuki	35

6.4 Taloudenpito	36
6.5 Leikkaukset tukeen	37
6.6 Sosiaalitoimen työntekijöiden arvioita	38
7 RUOKA-AVUN JÄRJESTÄJIEN NÄKEMYKSIÄ	39
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	41
LÄHTEET	44

LIITTEET

Liite 1. Aineisto (2013)	50-52
(2012)	52-54
(2011)	54-55
(2010)	55-56
(2009)	56-59
(2008)	59-60
(2004)	61
(2002)	62-63
(2001)	63
(1999)	63-64
(1997)	64
(1996)	64-65
(1994)	65-68
(1991)	69
(1988)	69-71
Liite 2. Haastattelu 1	
Liite 3. Haastattelu 2	
Liite 4. Haastattelu 3	
Liite 5. YK:n raportin State of the World's Cities 2008/2009 sivu 51	

KUVAT

Kuva 1. Leipäjono Myllypurossa syksyllä 2012	15
Kuvat 2-4. Mielenosoituksia Helsingin keskustassa 23.5.2014	43

KUVIOT

Kuvio 1. Suhteellisen köyhyysasteen kehitys Pohjoismaissa	18
---	----

TAULUKOT

Taulukko 1. Toimeentulotuen (tai huoltoavun) saajat vuosina 1980-2010	13
Taulukko 2. Toimeentulotuen hakijat ryhmittäin	26
Taulukko 3. Hyvinvointipuutteita kärsivien osuus toimeentulotukiasiakkaista	34

KÄYTETYT LYHENTEET JA SANASTO

BKT	Bruttokansantuote eli valtiossa vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palveluiden yhteenlaskettu arvo
EU	Euroopan Unioni
Kela	Kansaneläkelaitos
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development, suom. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (kansainvälinen)
Sosiaalihuolto	Toimeentulotuen ja sosiaalityön muodostama kunnallinen palvelukokonaisuus
Sosiaalitoimi tai -toimisto	Kunnallinen toimeentulotukea ja sosiaalityötä tarjoava virasto
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Toimeentulotukiasiakas	Henkilö, joka on hakenut toimeentulotukea (ei välttämättä saanut sitä)
Universaali	Kaikille yhteinen, kaikille tarkoitettu
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

Hyvinvointivaltion kukoistuksen aikana Suomessa ja muissa Pohjoismaissa pidetään 1970- ja 1980-lukuja. Pohjoismaisen sosiaalipolitiikan pyrkimyksiin on kuulunut köyhyyden poistaminen, missä on tilastojen valossa onnistuttu melko hyvin 1980-luvun loppuun asti. Absoluuttista köyhyyttä on esiintynyt Suomessa vain poikkeuksellisesti, lähinnä asunnottomuuden muodossa, ja suhteellinen köyhyys on ollut kaikilla mittareilla mitattuna alle 10 %:n luokkaa. Tilanne on kuitenkin muuttunut 1990-luvulta lähtien siihen, että sosiaaliturva keskittyy lievittämään köyhyyden oireita, kun samaan aikaan suhteellinen köyhyys on käänntynyt kasvuun. Absoluuttisen köyhyydenkin yleistymisestä on viitteitä erityisesti leipäjonojen muodossa, vaikkei Suomessa edelleenkään puhuta absoluuttisesta köyhyydestä. Nälkäongelmasta on tullut vähintään jossakin mittakaavassa todellinen (ks. Kortteinen & Tuomikoski 1998, 9-10; Korpela 2012). Joka tapauksessa köyhyydestä ei enää pyritä sosiaalipolitiikan keinoin eroon. Kärjistäen voidaankin sanoa, että ollaan siirrytty takaisin 1920-50-luvuilla harjoitettuun köyhäinhoitoon.

Ajatus tähän tutkimukseen tuli Raija Julkusen (2001) kirjasta Suunnanmuutos, jossa kuvataan sosiaalipolitiikan historiaa Suomessa, ja miten sen suunta on perustavalla tavalla vaihtunut 1990-luvulla. Muutos ei ole kaikessa ollut kovin näkyvää, mutta ideologinen muutos politiikassa voi pitkällä tähtäimellä rapauttaa hyvinvointiyhteiskunnan perusteita niin pahasti, että näkyvien muutosten tapahtuessa palautuminen on vaikeaa. Esimerkiksi Ruotsin koulujärjestelmä on 1990-luvun markkinavetoisten uudistusten myötä kahtiajakautunut niin perusteellisesti, että koulutuksessa huonompiosaisilla nuorilla ei välttämättä ole riittävää henkistä kapasiteettia puolustaa hyvinvointiyhteiskunnan heikentyviä rakenteita. Muun muassa Ruotsin kuninkaallisen tiedeakatemian tutkijoiden (Svenska Dagbladet 2013) esittämän näkemyksen mukaan koulujen rahallinen voitontavoittelu on saanut kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna äärimmäisen muodon Ruotsissa. Järjestelmä on verrattavissa ainoastaan Chilen koulujärjestelmään, jota alettiin uudistamaan 1980-luvulla osana Augusto Pinochetin sotilashallinnon yksityistämispolitiikkaa.

Alunperin opinnäytetyö oli tarkoitus liittää vahvasti kestäväen kehityksen aihepiiriin. Yhteys jäi kuitenkin tutkimuksen edetessä sivujuonteeksi. Toisaalta, myös toimeentulotukijärjestelmän toimivuus on yhteydessä kestäväen kehitykseen. Mikäli

järjestelmä toimii hyvin, se takaa ihmisille kelvollisen elämänlaadun, eikä päästä köyhintä väestönosaa putoamaan liian kauas muista. Toimeentulotuen köyhyyttä ehkäisevä ja vähentävä vaikutus jäi kuitenkin perusteellisemman tarkastelun ulkopuolelle.

Tämä tutkimus on luonteeltaan kirjallisuuskatsaus. Kerätty aineisto koostuu aikaisempien tutkimusten tuloksista, ja aineistoa tarkastellaan siten, että toimeentulotukijärjestelmän toimivuudesta saadaan mahdollisimman kattava kuva. Mainittakoon erikseen, että lähdeviittauksia on merkitty hieman poikkeuksellisella tavalla aineiston tarkastelussa eli osioissa ”Toimeentulotuen ja sosiaalityön saanti sekä käyttö” ja ”Toimeentulotuen riittävyys”. Tekijän lisäksi on mainittu vain vuosiluku, koska sivukohtaiset lähdeviittaukset löytyvät liitteestä 1 (Aineisto), jossa jokainen tutkimus on käyty aikajärjestyksessä läpi. Sivukohtaisten lähdeviittausten tekeminen kahteen kertaan olisi vaikeuttanut tekstin sujuvuutta, ja jokainen läpikäyty tutkimus kuitenkin löytyy helposti liitteestä 1. Kolme pienimuotoista haastattelua tehtiin nimettömästi ruoka-apua organisoiville henkilöille eri järjestöissä, jotta pientä vertailua tutkimuskirjallisuuden ja ”kenttätöntekijöiden” näkemysten välillä voitiin tehdä. Ajatuksena oli myös haastatella sosiaalitoimen työntekijöitä tai johtavia henkilöitä, mutta tämä olisi ollut haasteellista ilman sosiaaliseen tutkimukseen keskittyvän instituution mandaattia.

2 YLEISTÄ TOIMEENTULOTUESTA

2.1 Lainsäädäntö

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, johon henkilöllä on oikeus, mikäli hän ei voi saada elatustaan ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, muilla sosiaalietuuksilla, muulla varallisuudellaan, elatusvelvollisen henkilön avulla tai muulla tavalla. ”Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.” (Laki toimeentulotuesta 2013.) Oikeus toimeentulotukeen lasketaan henkilön tulojen ja varallisuuden perusteella. Nykynimellään toimeentulotuki on ollut olemassa vuoden 1984 sosiaalihuoltolain myötä, korvaten sitä edeltäneen huoltoavun (Julkunen 2001, 185). Sosiaalihuoltolain oli tarkoitus nostaa tuen tasoa vähitellen ja poistaa tarveharkinta (Lauronen 1988, 1). Toimeentulotukea myöntää kunnallinen sosiaalihuolto.

Toimeentulotuki koostuu seuraavista osista:

- Toimeentulotuen perusosa (480,20 euroa yksin asuvalle henkilölle per kuukausi vuonna 2014)
- Muihin perusmenoihin myönnettävä tuki (asumiskuluihin ja harkinnanvaraisesti terveydenhuoltomenoihin)
- Täydentävä toimeentulotuki (muihin harkinnanvaraisiin menoihin)
- Ehkäisevä toimeentulotuki (harkinnanvaraisesti esimerkiksi maksurästeihin, voidaan myöntää myös ilman perusosan myöntämistä eli ilman oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen)

Toimeentulotuen laajaan perusosaan siirryttiin vuosina 1989-1993. Laajaan perusosaan sisällytettiin monet sellaiset menot, jotka aikaisemmin oli myönnetty harkinnanvaraisesti. Nykyään perusosaan sisältyy ”ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluovasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen

jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.” (Laki toimeentulotuesta 2013)

2.2 Toimeentulotuen merkitys osana sosiaaliturvajärjestelmää

Sosiaaliturvajärjestelmä pohjautuu ajatukselle hyvinvointivaltiosta, joka takaa ihmisille toimeentulon elämäntilanteesta riippumatta, ja siten suojaa heitä markkinatalouden heilahteluilta. Hyvinvointivaltion, ”welfare state”, voidaan katsoa syntyneen monien yhteiskunnallisten sopimusten tuloksena. Kansalaisliikkeet ja vasemmistopuolueet loivat omistavaa luokkaa vastaan voimakasta poliittista painetta erityisesti Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Samaan aikaan sosialismi asettui moniin maihin vallitsevaksi järjestelmäksi, mikä lisäsi painetta kapitalistisille järjestelmille tarjota oma vaihtoehto - ”social state” - joka vaimentaisi vallankumouksellisten vasemmistoliikkeiden suosiota tekemällä myönnytyksiä, joista esimerkkinä oli yksityisen omistuksen vähentäminen. Ihmiset kokivat yhteisomistuksen tuoman yhteisöllisyyden mielekkäämpänä kuin yksilöiden välisen kilpailun. (ks. Bauman 2011, 16.)

Suomessa sosiaaliturvajärjestelmästä tuli pohjoismaisen universaali 1960-luvulla. Sen laajentamista ja vahvistamista jatkettiin entistä nopeampaan tahtiin 1970-80-luvuilla. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn vapauttaminen 1980-luvulla tarkoitti spekulatiivisten rahaliikkeiden myötä valtiontalouden altistamista riskeille (Kosonen & Simpura 1999, 9), jotka käynnistivät talouskriisin 1990-luvun alussa. Samaan aikaan sosialismin kaatuessa Neuvostoliitossa talouskriisi antoi tilaa sosiaalipoliittiselle täyskäännökselle, ja sosiaaliturvan leikkaukset alkoivat. Esimerkiksi vuoden 1997 lakiuudistuksen kirjatut tavoitteet olivat ”toimeentulokiasiakkaiden määrän vähentäminen, tuen keskinääräisen tason alentaminen ja tuen keston lyhentäminen” (Iivari ym. 2002, 125). Tähän olisi kuitenkin tuskin ollut tarvetta sosiaaliturvan rahoituksen kannalta. Ruotsin valtion sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvoivat 1990-luvun alussa talouskriisin myötä suuremmiksi kuin Suomessa. Suurimmillaan menot olivat kummassakin maassa vuonna 1993, Suomessa 33,2 % BKT:stä, ja Ruotsissa vastaavasti 35,7 % (OECD). Sosiaalimenoille ei ole olemassa teoreettista yläkattoa, jonka ylittyessä ”järjestelmä romahtaisi”. Ei ole myöskään viitteitä siitä, että 1990-luvulla Ruotsissa korkeammat sosiaalimenot olisivat johtaneet valtiontalouden lähelle romahdusta. Sen sijaan Ruotsi selvisi talouskriisistä vähemmällä taloudellisilla menetyksillä kuin Suomi. Voidaan sanoa, että sosiaaliturvan leikkauspolitiikka alkoi

poliittisen hämmennyksen vallitessa Suomessa, kuten 1990-luvun aikana tapahtui pitkälti muuallakin teollistuneessa maailmassa Euroopassa, Japanissa, Pohjois-Amerikassa ja niin edelleen.

Toimeentulotukea edelsi vuosina 1956-1983 huoltoapu, joka perustui huomattavasti enemmän tarveharkintaan. Vuoden 1984 sosiaalihuoltolaille huoltoapu korvattiin toimeentulotuella, mikä perustui vielä silloin sosiaalipolitiikassa vallinneeseen ideologiaan ihmisten toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisesta sosiaaliturvan keinoin. Julkunen (2001) arvioidessaan sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta kiinnittää huomiota siihen, että toimeentulotuen tarkoitusta muutettiin kohtuullisen toimeentulon takaajasta välttämättömän toimeentulon takaajaksi 1990-luvulla. Kohtuullisuuden periaatetta ei kirjattu itse sosiaalihuoltolakiin 1980-luvulla, mutta se käy ilmi kyseisen lain esitöistä (Huhtanen 1994, 237). 1990-luvulla lainsäädäntöön kirjattiin toimeentulotuen tarkoitus välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi (ks. Laki toimeentulotuesta 1997).

Toimeentulotukea ei voi arvioida täysin erillisenä kokonaisuutena, koska se on viimesijainen tuki, ja siten nimenomaisesti paikkaa muiden tukien jättämiä aukkoja. Jotta toimeentulotukeen tehtyjen muutosten vaikutukset voitaisiin selkeästi osoittaa, on samaan aikaan kyettävä arvioimaan myös muihin tukijärjestelmiin tehtyjä muutoksia. Toimeentulotukijärjestelmän toimivuutta osana laajempaa sosiaaliturvaverkkoa on haastava arvioida, koska sosiaaliturvajärjestelmä on monimutkainen kokonaisuus. Toimeentulotuen luonteen vuoksi sosiaaliturvajärjestelmän paikkaajana sen on vielä 1980-luvulla ajateltu olevan tilapäisesti toimiva tukimuoto siihen saakka, kunnes muusta sosiaaliturvajärjestelmästä saataisiin täysin kattava. Kuten tuensaajien lisääntyminen osoittaa (ks. Taulukko 1), kehitys on ollut päinvastaista 1990-luvulta lähtien. Tuensaajien määrässä tapahtui merkittävä nousu sosiaalihuoltolain myötä myös 1980-luvulla, mikä on luultavasti johtunut tuen muuttumisesta helpommin saatavaksi. Kehityskulku olisi kuitenkin voinut jäädä tilapäiseksi ilman 1990-luvun sosiaalipolitiikan muutosta ja talouskriisiä. Tähän viittaa se, että vuosina 1987-1989 tuensaajien määrän kasvu näyttää pysähtyneen.

Taulukko 1. Toimeentulotuen (tai huoltoavun) saajat vuosina 1980-2010 (Virtanen & Kiuru 2011, Liitetaulukko 1)

	Kotitalouksia	Henkilöitä		Kotitalouksia	Henkilöitä
1980	92 306	167 985		1996	349 591
1981	89 376	162 791		1997	344 705
1982	93 120	168 351		1998	313 337
1983	95 785	172 185		1999	291 961
1984		2000	271 686
1985	129 252	239 805		2001	264 122
1986	153 124	283 171		2002	262 570
1987	163 619	295 009		2003	261 430
1988	163 163	287 729		2004	251 017
1989	165 260	284 842		2005	238 848
1990	181 604	314 009		2006	226 617
1991	222 653	396 109		2007	217 842
1992	258 864	464 635		2008	215 570
1993	292 559	528 126		2009	238 755
1994	329 393	577 274		2010	240 257
1995	339 020	583 922			

Sosiaalihuoltolain voimaantulovuodelta 1984 ei ole tietoja. Vuosien 1980-1983 kohdalla kyse on huoltoavusta.

2.2.1 Työttömyys

Suomessa vallitsi täystyöllisyys 1980-luvun lopulle asti. Kokonaistyöttömyys oli 1980-luvulla sadantuhannen henkilön luokkaa, ja pitkäaikaistyöttömyys 10000-20000:n luokkaa. Kokonaistyöttömyys kipusi lähemmäs puolta miljoonaa 1990-luvun alkupuolella. Pitkäaikaistyöttömyys kohosi virallisten tilastojen valossa reiluun sataantuhanteen eli samaan kuin kokonaistyöttömyys oli ollut 1980-luvulla, eikä juuri hellittänyt vielä vuosikymmenen lopullakaan. Lisäksi tilastot näyttivät tilanteen lievempänä, koska monet todellisuudessa pitkäaikaiset työttömät olivat tehneet lyhyitä tukitöitä, ja sen jälkeen jääneet taas työttömiksi. Heitä ei kuitenkaan lyhyiden työllistymisjaksojen vuoksi laskettu pitkäaikaistyöttömien joukkoon. Todellinen pitkäaikaistyöttömien joukko on siis 1990-luvun loppupuolella ollut todennäköisesti kahdensadantuhannen henkilön luokkaa. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 11-12.) Tämä merkitsee sitä, että huomattava osa näistä ihmisistä on usean vuoden työttömyyden jälkeen joutunut toimeentulotuen varaan, koska työttömyysturva on ajaltaan rajallinen. Työttömyyden pysyttyä melko korkealla 2000-luvulla, monet näistä 1990-luvun pitkäaikaistyöttömistä voivat edelleen olla samassa tilanteessa, jolloin he eivät luultavasti näy työttömyystilastoissa. He ovat voineet luopua työnhausta jo aikaa sitten,

ja viranomaiset rekisteröivät ainoastaan työtä hakevat työttömät. Toimeentulotukeen on vuodesta 2001 kuulunut velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, joten nämä 1990-luvulta saakka työttöminä olleet eivät välttämättä kuulu enää toimeentulotuen piiriin. Miten nämä ihmiset hankkivat elantonsa, ja kuinka paljon heitä on, jää tämän tutkimuksen osalta avoimeksi kysymykseksi.

2.2.2 Ruoka-apu ja sosiaaliturva

Leipäjonot ilmestyivät Suomeen 1990-luvun alussa. Jonkinlaista ruoka-aputoimintaa on ollut olemassa aikaisemminkin. (Ohisalo, ym. 2013, 5-6.) Mittakaava on kuitenkin muuttunut täysin 1990-luvulla, mikä on näkynyt ruoka-avun luonteen muuttumisessa järjestelmälliseksi ruokapankkitoiminnaksi. 1990-lukua edeltäneestä ruoka-aputoiminnasta ei ole tullut esiin liiemmästi tietoa, joten toiminta on luultavasti ollut marginaalista. Leipäjonojen myötä siitä on tullut hyvin merkittävä ilmiö. Ruokapankkien kasvu on edelleen kiihtynyt 2000-luvulla (ks. emt., 19). Ohisalon ym. (2013) ruoka-apua koskevan tutkimuksen mukaan ruoka-aputoimijoista 33 % jakaa ruokaa 3-5 kertaa viikossa, 30 % 1-2 kertaa viikossa, 8 % 1-2 kertaa kuukaudessa, 1 % 3-4 kertaa vuodessa ja 28 % 1-2 kertaa vuodessa (emt., 36). Säännöllisesti viikoittain järjestettyä ruoka-apua on tuskin ollut olemassa lainkaan ennen 1990-lukua. Kyse on ollut lähinnä tiettyinä juhlapyhinä jaetusta ilmaisruoasta. (ks. Liite 2 & 3.) Tähän viittaa myös se, että edelleen nykyään merkittävä osa ruoka-aputoimijoista järjestää ilmaisruoan jakoa vain kerran tai kaksi vuodessa. Suurin osa ruoka-avun jakajista on kristillisiä organisaatioita: seurakuntia, Pelastusarmeija ja muita kristillisiä kansalaisjärjestöjä. Toimijoiden joukosta löytyy myös toisenlaisia kansalaisjärjestöjä kuten työväenyhdistyksiä.

Toimeentulotuella usein täydennetään muita sosiaaliturvaan kuuluvia tukia, yleensä nimenomaan peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Tämä on ollut tavallista myös 1980-luvulla (Ritakallio 1991, 75). Perustyöttömyysturva tulee myös leipäjonoissa esille yliedustettuna tulonlähteenä toimeentulotuen ja yleisen asumistuen ohella (ks. Turunen ym. 2012, Keskinen ym. 2009). Nykyään tilanne on muuttunut 1980-lukuun nähden siten, että toimeentulotukijärjestelmää on heikennetty 1990-luvun alkupuolelta lähtien, kun samaan aikaan sen täydentämä puutteellinen perustyöttömyysturva on pysynyt korkeintaan samantasoisena (Hytti & Haataja 2009, 3). Myös asumistuen taso on heikentynyt kotitalouksilla lukuunottamatta eläkeläisiä (THL 2011, 38-39). Työttömien määrä on vakiintunut melko korkealle tasolle. Toimeentulotuen varassa elävien

ihmisten määrä on merkittävästi lisääntynyt, ja heidän tuen tarpeensa on pitkittynyt. Ei ole yllättävää, että samanaikaisesti näiden muutosten kanssa on syntynyt myös suuri joukko ruoka-apua tarvitsevia ihmisiä.



Kuva 1. Leipäjono Myllypurossa syksyllä 2012 (Päivinen, Kirkko & Kaupunki 2012)

2.3 Muut maat vertailukohtina

Yleisluontoisesti voidaan todeta, että niin kutsutuissa kehittyneissä maissa on kattavampi sosiaaliturva kuin niin kutsutuissa kehitysmaissa. Poikkeuksia on molemmissa ryhmissä: kehittyneistä maista esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Etelä-Koreassa on heikko sosiaaliturva, ja kehitysmaista esimerkiksi Kuubassa ja Keralassa (Intian osavaltio) on kohtalaisen kattava sosiaaliturva. Toimeentulotukea vastaava sosiaalietuus on useimmissa OECD-maissa ja joissain sen ulkopuolisissa maissa kuten Singaporessa. Tuen tasot ja käytännön saatavuus vaihtelevat suuresti niin OECD-maiden kuin muidenkin maiden välillä. Esimerkiksi Singaporessa ja Virossa (OECD-maa) taso on niin alhainen, että sillä on hyvin vaikea tulla toimeen. Kehittyneenä maana pidetyssä Yhdysvalloissa ei ole olemassa toimeentulotukea vastaavaa kaikille tarkoitettua viimesijaista tukea, ja sosiaaliturvan taso on muutenkin vaatimaton.

Maiden välisiä eroja selittävät monet tekijät kuten se, miten Pohjoismaissa on luotu merkittäviä sosiaalipoliittikkaa ohjaavia instituutioita (Kela, ym.) eikä tilapäisiä sosiaaliohjelmia (Allardt 1999, 19) Yhdysvaltojen tapaan. Ainoastaan sosiaalipoliittikka ei ole ohjannut maiden kehitystä, vaan myös työllisyyspolitiikka ja yleinen

talouspolitiikka ovat merkittävästi vaikuttaneet sosiaaliturvan muodostumiseen. Näissä on tapahtunut teollisuusmaiden kohdalla selkeä käänne markkinavetoiseen ja vähemmän sosiaalietuuksia painottavaan suuntaan 1980-90-luvuilla. (ks. Kosonen 1999, 281-285.) Sitten sosiaaliturvan taso on heikentynyt kaikissa teollisuusmaissa. Mikäli haluaa laajemmin selvittää maiden välisten erojen ja 1980-90-lukujen poliittisen suunnanmuutoksen taustalla olevia tekijöitä, pitää tutustua erilaisten poliittisten liikkeiden ja kansalaisjärjestöjen toimintaan sekä menestymiseen eri maissa ja eri aikoina. Voidaan kuitenkin todeta, että kyse on ollut maailmanlaajuisesta eikä pelkästään teollisuusmaita koskevasta ilmiöstä. Kaupankäynnin ja pääoman liikkeen vapauttamista ajava uusliberalistinen ideologia on saanut hallitsevan aseman poliittisessa päätöksenteossa 1980-luvulta lähtien joka puolella maailmaa. Samaan aikaan työväenluokan sekä vähäosaisten asiaa ajavat kansalaisjärjestöt, mukaanlukien ammattiyhdistysliikkeet, ovat menestyneet paljon aikaisempaa heikommin.

Suomea on pidetty Pohjoismaista alhaisimman sosiaaliturvan maana, mihin viittaa erityisesti leipäjonon olemassaolo. Useimmissa Euroopan maissa on vastaavaa ruokapankkitoimintaa, vaikkei se välttämättä muistuta avun jakamista suomalaisten leipäjonon tapaan. Toiminta voi kuitenkin olla sitäkin laajamittaisempaa, kuten Isossa-Britanniassa. Joihinkin maihin, esimerkiksi Belgiaan ruokapankkitoiminta ilmestyi talouskriisien ja poliittisten muutosten myötä jo 1980-luvulla. On lisäksi epäselvää, mikä tilanne muissa Pohjoismaissa on nykyään. Ruotsissa on viime vuosina alkanut ainakin jonkinasteinen ruoka-avun jakelu (ks. Samuelson 2013), ja Tanskassa on jo huomattavaa ruokapankkitoimintaa (ks. Malmberg 2014). Vähimmäisturva on todetusti heikentynyt kaikissa Pohjoismaissa 1990-luvulta lähtien (Nummela 2011, 21-22 [Kuivalainen 2010, 385-386]). Täytyy ottaa huomioon, että Tanskaa lukuunottamatta valtio ei tue ruokapankkitoimintaa Pohjoismaissa, eli toimintaa ei ole periaatteessa hyväksytty osaksi sosiaaliturvaa. Suomessakin on siis olemassa valtion tasolla ainakin pyrkimys järjestää riittävä sosiaaliturva kaikille, jottei tarvittaisi ruokapankkeja. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sosiaalitoimistot ohjaavat ihmisiä ruoka-avun pariin jakamalla ruokakuponkeja. Toisaalta, kun ajatellaan ruokapankkitoiminnan suurta levinneisyyttä Suomessa verrattuna Tanskaan, pyrkimys vaikuttaa ainoastaan periaatteelliselta, eikä todellisia sosiaalipoliittisia toimenpiteitä ole nähtävissä. Sen sijaan on viitteitä siitä, että sosiaalitoimistot Suomessa alkaisivat ohjaamaan ihmisiä ruoka-avun pariin, ja kunnat lähtisivät tukemaan toimintaa (ks. Ohisalo ym. 2013, 40; Tuominen-Halomo 2013; Liite 2). EU on vahvasti tukenut ruokapankkitoimintaa (emt., 31), mihin Ison-Britannian malli on voinut vaikuttaa.

3 TOIMEENTULOTUKI SOSIAALISESTI KESTÄVÄN KEHITYKSEN EDESAUTTAJANA?

Kestävän kehityksen käsite pohjautuu vuonna 1987 julkaistun YK:n Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raporttiin, jossa käsite määritellään seuraavasti: ”Kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa.” Ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kehitys nähdään osana samaa kokonaisuutta. (Pohjola & Särkelä 2011, 10-11.)

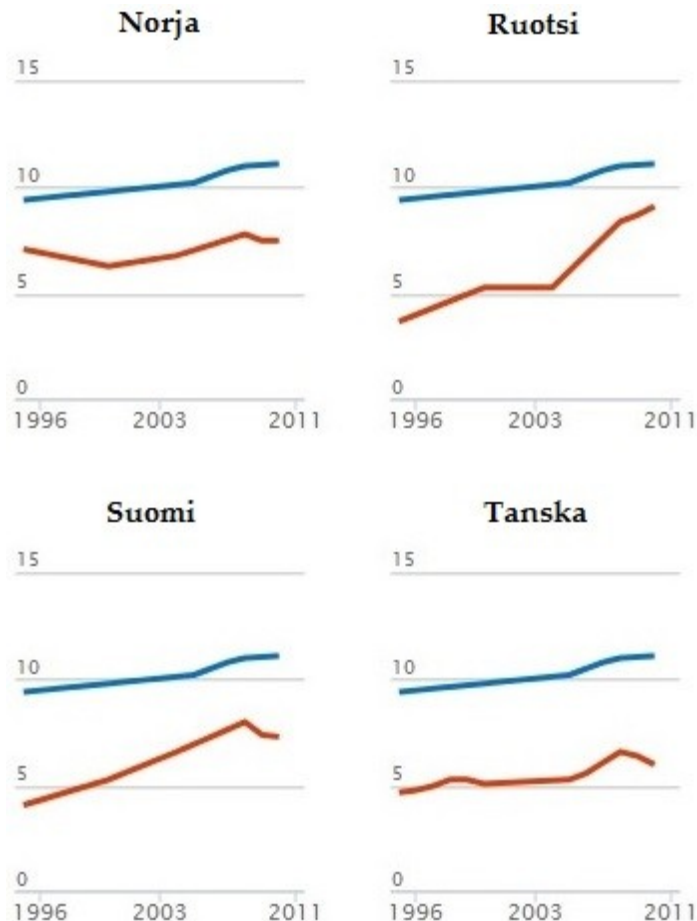
Sosiaaliturvan rahoittaminen pohjautuu nykyisessä muodossaan talouskasvuun perustuvalla kapitalistisella talousjärjestelmällä. Suomalainen elämäntapa ei ole ekologisesti kestäväällä pohjalla, mikä asettaa myös hyvinvointivaltion ekologisen kestävyuden kyseenalaiseksi (Julkunen 2011, 103). Talouskasvuun perustuvan hyvinvointivaltion kestävyys on jo lähtökohtaisesti kyseenalainen, koska loputon talouskasvu johtaa väajäämättä kestäättömän suureen energian ja materiaalien kulutukseen, vaikka tehostamista samalla tapahtuisikin niiden käytössä (Li 2008, 17-20, 144-148; ks. Bauman 2011, 80). Talousjärjestelmän luonteen muuttaminen sellaiseksi, että kasvua ei tarvittaisi, on kuitenkin toinen kysymys. Sosiaaliturvan ja erityisesti viimesijaisen toimeentulotuen kannalta ekologisen kestävyuden pohtiminen ei ole kovin olennaista. Nykyään toimeentulotuki takaa monille niukasti riittävän toimeentulon ja joillekin ei edes sitä, joten ekologisen jalanjäljen suuruudesta ei toimeentulotukiasiakkaita voida syyttää.

3.1 Taloudellinen tasa-arvo

Sosiaalinen kehitys tukee yhteiskunnan kestävyttä silloin, kun kohtuullisen elämän mahdollisuudet toteutuvat tasapuolisesti kaikilla (Pohjola & Särkelä 2011, 13-15). Tämän aikaansaamisessa tulonjaon tasaisuus ja köyhyyden poistaminen ovat olennaisia tekijöitä. Erityisesti Pohjoismaat onnistuivat niiden suhteen melko hyvin 1980-luvun loppuun asti, ja tuloerot pienuivät talouskriisistä johtuen ainakin Suomessa vielä 1990-luvun puoleenväliin asti, mutta tämän jälkeen kehitys on kulkenut kokonaisuudessaan huonompaan suuntaan (ks. Pohjola & Särkelä 2011, 15). Toimeentulotuki toimii esimerkkinä tästä. Tilastojen valossa voidaan todeta, että toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on 1990-luvun alusta lähtien jonkin

verran heikentynyt (Kuivalainen, 75). Suhteellinen köyhyys Suomessa ja yleisesti Pohjoismaissa on lisääntynyt merkittävästi 1990-luvulta lähtien (ks. OECD 2013).

Kuvio 1. Suhteellisen köyhyysasteen kehitys Pohjoismaissa (OECD 2013)



Kuviossa suhteellinen köyhyysaste on määritelty 50 %:iin mediaanituloista. Sininen väri merkitsee OECD-maiden köyhyysasteen keskiarvoa (%), ja punainen viiva merkitsee mainitun maan köyhyysastetta (%).

Taloudellista tasa-arvoa tarvitaan niin sanotun yhteiskuntarauhan ylläpitämiseen, ajan kuluessa yhä kipeämmin kun luonnonvarat käyvät niukemmiksi. Mitä epätasa-arvoisempi yhteiskunta, sitä suurempi on yhteiskunnallisten levottomuuksien riski. Tästä kertoo esimerkiksi YK:n (2008) selvitys, jossa puidaan Gini-indeksin vaikutuksia yhteiskunnan vakauteen. (emt., 51.) Kyseinen indeksi mittaa yhteiskunnallista eriarvoisuutta tulojaon perusteella. Pohjoismaissakin on ollut nähtävissä merkkejä suurten levottomuuksien kasvavasta uhasta. Vuonna 2013 Ruotsin useissa kaupungeissa riehuneiden mellakoiden taustalla on nähty olevan muun muassa

kahden viime vuosikymmenen aikana tapahtunut poikkeuksellisen voimakas taloudellinen epätasa-arvoistuminen (Fredlund-Blomst 2014).

Suuret tuloerot heijastuvat myös ihmisten henkiseen hyvinvointiin ja siten heidän kykynsä selvitä itsenäisesti. Taloudellisesti tasa-arvoisemmissa maissa kuten Japanissa, Espanjassa, Italiassa ja Saksassa psyykkisistä ongelmista kärsii keskimäärin joka kymmenes ihminen, mutta epätasa-arvoisemmissa maissa kuten Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja Kanadassa niistä kärsii keskimäärin joka viides. Erityisen suurena ero näkyy Yhdysvaltojen ja Japanin välillä: Yhdysvalloissa yli 25 % ihmisistä kärsii psyykkisistä ongelmista, kun taas Japanissa vastaavasti noin 7 %. Yhteiskunnan vakauden kannalta olennainen ero tasa-arvoisuudeltaan erilaisten maiden välillä on esimerkiksi vankien lukumäärässä suhteessa väestöön. Yhdysvalloissa sataatuhatta ihmistä kohti on noin 500 vankia, kun Japanissa vastaava luku on noin 50. (Bauman 2011, 38-39.)

3.2 Hyvinvointipuutteiden kasautuminen

Susan Kuivalaisen (2013) tutkimuksessa todetaan, että hyvinvointipuutteiden on jo 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa todettu kasautuvan vahvasti toimeentulotuen saajille (emt., 16). Hyvinvointipuutteiden voi olettaa sittemmin pahentuneen johtuen muun muassa köyhyyden kasvusta. Toimeentulotuen saajista suhteellisesti köyhien osuus on kasvanut. Vuonna 1990 toimeentulotuen saajista kaksi kertaa suurempi osuus oli suhteellisesti köyhiä kuin koko väestöstä, ja vuonna 2010 vastaava osuus oli noin kuusinkertainen koko väestöön nähden (emt., 63). Kaiken kaikkiaan suhteellinen köyhyys on kasvanut Suomessa vuosina 1990-2009 7,9 %:sta 13,1 %:iin (Tilastokeskus 2011). Suhteellinen köyhyysraja määritellään tässä tapauksessa 60 %:iin kotitalouksien mediaanituloista. Tätä köyhempien joukko (50 % - 40 % mediaanituloista) on kasvanut vielä jonkin verran nopeammin (ks. Kuivalainen 2013, 70; Kuvio 1). Vaikka suhteellinen köyhyys ei välttämättä kerro hyvinvointipuutteista, sen kasvaessa näin paljon voidaan kuitenkin olettaa absoluuttisen köyhyyden kasvavan joukon mukana. Tähän viittaa myös se, että 1990-luvulta lähtien on syntynyt kasvassa määrin ruoka-avun tarvetta, ja etteivät köyhimmän kansanosan tulot ole ainakaan merkittävästi kasvaneet 1990-luvulta lähtien. Köyhimmän kymmenyksen reaalitytulot kasvoivat vuosina 1995-2003 yhteensä vain 6 % (Törmälehto 2005). Todennäköisesti kaikkein köyhimmän joukon reaalitytulot ovat pudonneet (ks. Liite 2 & 4). Kuinka

suuresta joukosta on tarkalleen kyse, ei ole tietoa. Mikäli pelkästään leipäjonoissa asioivat ihmiset lasketaan mukaan, heitä on yli 20000. Ruoka-apua säännöllisesti hakevia ihmisiä arvioidaan olevan 12600 ja epäsäännöllisesti hakevia 9500 (Ohisalo ym. 2013, 37). Kortteinen & Tuomikoski (1998) vahvistavat hyvinvointipuutteiden kasautumisen pahentuneen 1990-luvun aikana työttömyyden, sairauden ja köyhyyden osalta. Vuosien 1976-1987 välillä kehitys oli myönteistä, ongelmien kasautuminen väheni merkittävästi. Sen sijaan vuosien 1987-1996 välillä kehitys kääntyi jyrkästi kielteiseksi, kasautuneesti huono-osaisten ihmisten lukumäärä viisinkertaistui. Vuoden 1996 tilanne oli hyvinvointipuutteiden kasautumisen osalta huomattavasti myös vuoden 1976 tilannetta huonompi. (emt., 171-172.) Tämä kehitys luultavasti myös selittää syrjäytymiskeskustelun vahvan nousun julkisuudessa viime vuosina. Syrjäytyminen ymmärretään nimenomaan erilaisten riskitekijöiden kasautumisena (Raunio 2006, 137-138).

Perinteisesti köyhyyden on ajateltu tarkoittavan aineellista puutetta esimerkiksi ravinnon ja asumisen suhteen. Sosiaaliturvan radikaalien parannusten vuoksi, erityisesti 1960-80-luvuilla, köyhyyden kuva muuttui. Aineellisen puutteen sijaan köyhyys tarkoitti poikkeamista normielämäntavasta, mikä liittyi ei-aineellisten ongelmien kasautumiseen, kuten kulutusmahdollisuuksien vähyyteen, työttömyyteen ja päihteiden käyttöön. (ks. Lauronen 1988, 1-2.) Ennen 1990-luvun lamaa aineelliset puutteet toimeentulotuen saajista kasautuivat selvästi yksin asuville ihmisille. Kasautuminen näkyi esimerkiksi siten, että samanaikaisesti sekä kulutuksen että asumisen suhteen vakavasti rajoitteisista henkilöistä 94 % oli yksin asuvia. Veli-Matti Ritakallio (1991) toteaa 1990-luvun talouskriisiä edeltävään aikaan perustuvassa tutkimuksessaan, että perheellisten asiakkaiden elinolojen materiaallinen perusta oli kunnossa. Toimeentulotukiköyhyyden keskeinen muusta yhteiskunnasta erottava tekijä oli kulutusmahdollisuuksien puuttuminen, ei niinkään elämän välttämättömyyksien puute. Kaupallistuneessa kulutusyhteiskunnassa myös sosiaaliseen elämään osallistuminen vaatii taloudellisia resursseja. (Ritakallio 1991, 88-89.) Köyhyyden kuva on muuttunut takaisin perinteisen määritelmän mukaiseen suuntaan 1990-luvulta lähtien, mikä näkyy erityisesti leipäjonoina. Myös lapsiperheet ovat alkaneet kärsimään aineellisesta puutteesta (ks. Turunen ym. 2012, 11). Asunnottomien määrä ei kuitenkaan ole noussut. Siinä tapahtui merkittävä pudotus vuosina 1987-1994. Tämän jälkeen asunnottomien määrä on polkenut paikallaan lukuunottamatta vuosien 2002-2003 huomattavaa pudotusta. Kaikkein vakavin asunnottomuuden muoto, jossa ihminen majoittuu asuntolassa, ensisuojaissa, porraskäytävissä, ulkona tai vastaavasti,

on vähentynyt edelleen 2000-luvulla. Merkittävin vähentyminen tapahtui senkin osalta vuosina 1987-1994, ja 1990-luvun jälkipuolella edistystä ei tapahtunut lainkaan. Suomessa oli vakavimman asunnottomuuden muodosta kärsiviä henkilöitä vuonna 2013 yhteensä 879. Vuonna 1994 vastaava luku oli vajaa 2000, ja vuonna 1987 vajaa 5000. (ARA 2014, 1-3.) Asunnon saaminen ei kuitenkaan takaa vakaata pohjaa elämälle nykyään. Lukuisten muiden ongelmien yhä enemmän kasautuessa samoille henkilöille on syntynyt eräänlainen hylkiöiden yhteiskuntaluokka, josta usein puhutaan syrjäytyneinä. Käsite ”syrjäytyneet” viittaa passiiviseen tai itse aiheutettuun tapahtumaan. Poliittisten päättäjien vastuu tai yhteiskunnallisten olosuhteiden vaikutus ei sanamuodosta käy ilmi. Englannin kielessä vastaavana voidaan pitää käsitettä ”underclass”, joka puolestaan antaa mielikuvan ihmisjoukon alemmuudesta. Voi syntyä käsitys, että tällainen joukko on lähinnä taakka yhteiskunnalle (Bauman 2011, 3). Samaan kehykseen sopii myös 1990-luvulta asti julkisessa keskustelussa usein esiintynyt vaatimus toimeentulotuen muuttamisesta ”kannustavammaksi” asettamalla enemmän ehtoja tuen saamiselle tai vähentämällä sitä. Samaan aikaan suurituloisia yritysjohtajia ”kannustetaan” lisäämällä heidän palkkioitaan. Terveen sosiaalipoliittisen keskustelun kannalta tämä on huolestuttava kehitys. Pelkät sanamuodot eivät määrää keskustelun tulosta, mutta ne kuitenkin kertovat yleisestä ilmapiirin muutoksesta kovempien arvojen suuntaan.

4 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTUS

4.1 Tutkimustavoite

Ensisijaisena tavoitteena oli kuvata toimeentulotukijärjestelmän toimivuutta ja siinä tapahtuneita muutoksia viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana. Järjestelmän toimivuus liitettiin leipäjonoihin jo hypoteesissa, vaikka niiden esilletulo tutkimuksissa ei ollut aineistohaun perusteella varmaa. Toinen tärkeä tavoite oli tarkastella toimeentulotuen yhteyttä sosiaalisesti kestäväan kehitykseen, mutta hypoteesia muodostettaessa tätä ei juuri otettu huomioon.

4.2 Hypoteesi ja tutkimuskysymykset

Aineistolle esitettävät kysymykset perustuvat seuraavanlaiseen hypoteesiin:

1. Toimeentulotuki ei ole riittävällä tasolla
2. Toimeentulotukea eivät saa kaikki sitä tarvitsevat
3. Yllä mainitut asiat ovat seurausta sosiaaliturvan leikkauksista 1990-luvun alusta lähtien
4. Kaikki yllä mainitut asiat ovat merkittävimältä osalta aiheuttaneet leipäjonojen synnyn 1990-luvun alussa

Viimeinen kohta sanoo, että toimeentulotuen muutokset ovat ”merkittävimältä osalta” aiheuttaneet leipäjonojen synnyn. Tällä tarkoitetaan, että toimeentulotuki viimesijaisena etuutena on erityisasemassa eri sosiaaliturvien joukossa, ja mikäli toimeentulotukijärjestelmä pettää, ihminen voi jäädä tyhjän päälle. Oletuksena on, että erityisesti toimeentulotukijärjestelmän puutteet aiheuttavat ruoka-avun tarvetta.

Tutkimuskysymykset on muotoiltu siten, että ne koettelevat hypoteesia. Kysymyksiä on kolme:

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?
3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

4.3 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen aikajänne on viimeiset 30 vuotta. Sopivaksi alkupisteeksi on katsottu sosiaalihuoltolain voimaantulo vuosi 1984, jolloin toimeentulotuki on korvannut huoltoavun. Tämä helpottaa aikajaksojen keskinäistä vertailua. Aineisto koostuu viimeisen 30 vuoden aikana tehdyistä tutkimuksista koskien toimeentulotukea. 1980-luvulla tehtyjä tutkimuksia ei tosin käydä läpi kovin montaa, koska ne eivät pysty vastaamaan viimeiseen tutkimuskysymykseen, joka edellyttää nimenomaan ajallista näkökulmaa. Toisaalta niistä voi havaita tapahtuneita muutoksia vertaamalla niitä uudempiin tutkimuksiin. On siis harmi, että 1980-luvulla tehdyt tutkimukset jäävät marginaaliin. Opinnäytetyön ajalliset rajoitukset kuitenkin tulivat vastaan, joten laajempi perehtyminen 1980-luvun materiaaliin ei ollut mahdollista.

Tutkimuksia liittyen toimeentulotukeen löytyi Vaski-kirjastoista eli varsinaissuomalaisten kirjastojen yhteenliittymästä yhteensä 25 kappaletta. Haussa käytettiin pääsääntöisesti kirjastojen verkkohakutoimintoa. Yhtään 1980-luvulla tehtyä tutkimusta aiheesta ei löytynyt, joten aineistoa täydennettiin kahdella kirjalla Turun yliopiston kirjaston kokoelmista. Nämä kirjat nousivat esiin muista tutkimuksista, ja ne vaikuttivat sopivilta tämän työn tarkoitukseen.

4.3.1 Täydentävä aineisto

Kirjallisuusaineistoa täydennettiin kolmella haastattelulla. Haastattelut tehtiin anonymisti ruoka-avusta vastaavien henkilöiden kanssa. Haastatteluissa esille tulleita asioita vertaillaan kirjallisuusaineistosta peräisiin olevaan tietoon omassa luvussaan.

4.4 Aineiston läpikäynti

Tutkimukset käytiin läpi pääsääntöisesti uudemmista aloittaen ja siirtyen kohti vanhempia teoksia. Ensimmäisenä tutustuttiin teoksen luonteeseen, joka yleensä kertoi

kuinka paljon tutkimus liittyi tähän työhön. Aineisto vastasi tutkimuskysymyksiin melko niukasti. Tutkimusten aiheet vaikuttivat usein lupaavilta tämän työn kannalta, mutta sisältö ei aina vastannut odotuksia. Ainoastaan 5-9 tutkimusta antoi runsaasti vastauksia. Aineiston läpikäynti vei suurimman osan tutkimukseen käytetystä ajasta, noin viisi kuukautta.

4.5 Aineiston tarkastelu

Aineiston tarkastelu on pitkälti pienten tiedonpalasten yhdistelyä. Tällä tavalla saadaan kuitenkin melko kattava kuva toimeentulotukijärjestelmän toimivuudesta. Aineistossa on paljon yhteneväistä tietoa hajanaisuudesta huolimatta. Aineiston tarkastelu koostuu luvuista ”Toimeentulotuen ja sosiaalityön saanti sekä käyttö” ja ”Toimeentulotuen riittävyys”. Johtopäätökset tulevat näiden jälkeen. Liite 1 (Aineisto) koostuu aineiston läpikäynnistä aikajärjestyksessä uusimmasta vanhimpaan, ja toimii viitteenä tarkasteluosiolle. Sivukohtaiset lähdeviittaukset on merkitty vain aineiston läpikäyntiosioon kaksinkertaisten viittausten välttämiseksi. Joitain sivukohtaisiakin lähdeviittauksia esiintyy tarkasteluosiossa silloin, kun kyse on varsinaiseen aineistoon kuulumattomasta teoksesta tai aineiston läpikäynnissä huomioimatta jätetystä tiedosta. Kaikkea aineiston läpikäynnissä kerättyä tietoa ei tarkastelussa oteta huomioon. Tutkimuksista on lähtökohtaisesti kerätty vain oleelliseksi katsottu tieto, mutta jotkin ainoastaan yksittäisissä tutkimuksissa mainitut seikat on jätetty kokonaistarkastelussa huomioimatta, mikäli niitä ei ole katsottu erityisen oleellisiksi.

Tarkasteluosio pureutuu toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin ja riittävyyteen, ja siten kuvaa toimeentulotukijärjestelmän toimivuutta. Tuen myöntämiskäytäntöjen ja riittävyyden eri ulottuvuuksia käsitellään omissa alaluvuissaan. Ilmeisiä johtopäätöksiä tehdään pitkin tarkastelua. Tarkastelu pyritään kuitenkin pitämään mahdollisimman kuvaavalla tasolla, ja jättämään pitkälle menevät johtopäätökset viimeiseen lukuun. Ajallinen näkökulma pidetään jatkuvasti mukana, eikä erillistä lukua ajan myötä tapahtuneista muutoksista tukijärjestelmässä ole tehty, vaikka tutkimuskysymyksissä ajallinen näkökulma on eritelty omaksi kysymyksekseen.

Toimeentulotuen yhteyttä sosiaalisesti kestäväan kehitykseen pohditaan erikseen yhdessä luvussa, mikä ei vastaa kovin hyvin tämän tutkimuksen tarkoitusta. Tutkimuskysymysten olisi jälkeinpäin katsottuna pitäneet olla toisenlaisia, mikäli aineistoa olisi haluttu tarkastella vahvemmin kestäväan kehityksen näkökulmasta.

Esimerkiksi ”Kuinka hyvin toimeentulotuki on onnistunut vähentämään köyhyyttä?” olisi ollut sopiva tutkimuskysymys. Toisaalta, aineisto olisi koetun perusteella vastannut tähän kysymyksen entistä niukemmin. Lisäksi toimeentulotukijärjestelmän toimivuus on olennainen seikka sosiaalisesti kestävä kehityksen kannalta, koska järjestelmän toimiessa hyvin se takaa kelvollisen elämänlaadun ja estää köyhyyden kärjistymistä. Tällöin köyhimmät eivät etäänny liikaa muiden ihmisten todellisuudesta, mikä vahvistaa sosioekonomista tasa-arvoa.

4.6 Luotettavuus

Tutkimusta varten ei kerätty raaka-aineistoa haastatteluja lukuunottamatta. Tulokset jäävät siis enemmän tai vähemmän viitteellisiksi. Aineisto oli vertailukelpoisuuden kannalta hajanaista. Osa perustui maanlaajuisiin selvityksiin ja osa paikallisiin, ja tutkimusten ajalliset jänteet vaihtelivat suuresti. Toisaalta, tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen, eikä yhteiskunnallisessa ja sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa tilastollinen vertailukelpoisuus ole tärkeintä.

Aineisto vastasi kysymyksiin johdonmukaisesti, eikä merkittäviä ristiriitoja esiintynyt. Tämä ei välttämättä tarkoita, että tieto olisi paikkansa pitävää, mutta luotettavuus silti lisääntyy. Toissijaisten lähteiden käyttö jäi melko vähäiseksi. Tutkimuksen johtopäätökset voitiin myös vetää johdonmukaisesti.

Työ ei käy metatutkimuksena siitä, kuinka kattavasti toimeentulotukea on tutkittu. Aineisto oli rajallisten resurssien vuoksi melko suppea, mikä näkyy läpikäytyjen teosten lukumäärässä (27 kpl).

Jotkut teokset koostuivat useammasta tutkimuksesta, mitä ei osattu huomioida aineiston läpikäyntivaiheessa. Lähdeviittaukset jäivät tällaisten tutkimusten kohdalla puutteellisiksi siten, että lähdeviittauksessa on mainittu koko teos eikä kyseisen osan tekijää.

Johtopäätökset on pyritty pitämään yleisellä tasolla, eikä yksittäisten poliittisten päätösten vaikutuksista ole tehty päätelmiä. Lisäksi aineisto on avoimesti esillä, ja niihin perehtyvä lukija voi tehdä omia johtopäätöksiään. Tarkasteluosiossa esiin nostettu tieto on osittain perustunut harvoin lähteisiin. Johtopäätökset pohjaavat tarkasteluosioon, joten on syytä kysyä, kuinka pitkälle johtopäätöksiä voidaan viedä.

5 TOIMEENTULOTUEN JA SOSIAALITYÖN SAANTI SEKÄ KÄYTTÖ

Toimeentulotuki ja sosiaalityö muodostavat yhdessä sosiaalihuollon kokonaisuuden. Sosiaalityöllä pyritään seuraamaan ja parantamaan asiakkaan elämäntilannetta silloin, kun pelkkä rahallinen tuki ei riitä. Toimeentulotukea ja sosiaalityötä ei ole perinteisesti pidetty erillisinä tukimuotoinaan, mutta eriytymistä on tapahtunut paljon.

5.1 Myöntämiskäytännöt

Kunnilla on sisäisiä ohjeistuksia tuen myöntämiskäytäntöjä varten. Ohjeistukset eivät ole julkisia. Niiden sisältö voi huomattavasti vaihdella kuntien välillä riippuen vakiintuneista käytännöistä, kunnan antamista resursseista sekä sosiaalihuollon johtavien viranomaisten ja sosiaalilautakunnan näkemyksistä.

Taulukko 2. Toimeentulotuen hakijat ryhmittäin

	2009/2010	1986
Työssä	17,5 %	19,5 %
Työtön	35 %	50,5 %
Eläkeläinen	13,5 %	7,5 %
Opiskelija	21 %	9 %
Muu	13 %	13,5 %

Taulukon aineisto perustuu vuosien 2009/2010 osalta kahden eri kyselytutkimuksen tulosten keskiarvoihin: Suomalainen hyvinvointi ja palvelut (HYPA)-kysely vuodelta 2009 ja Alueellinen terveys- ja hyvinvointitutkimus (ATH)-kysely vuodelta 2010 (ks. Kuivalainen 2013, 85.) Vuoden 1986 aineisto on kerätty 49:stä kunnasta toukokuun ajalta (ks. Lauronen 1988, 19). Eri ryhmiä on yhdistelty ja lukuja pyöristelty vuoden 1986 aineistossa vertailun helpottamiseksi.

5.1.1 Käsittelyajat

Kohtuuttoman pitkistä toimeentulotuen käsittelyajoista oli mainintoja kolmessa tutkimuksessa (Keskinen ym. 2009, Muuri 2008a, Viljanen ym. 2008). Anu Muurin (2006) mukaan 16 % asiakkaista oli odottanut tukipäätöstä 1-3 kuukautta ja 10 % yli 3

kuukautta vuodelle 2004 ajoittuneessa selvityksessä. Valviran raportin (2012) perusteella näyttää siltä, että pahimmat ylilyönnit on saatu karsittua käsittelyajoista vuoteen 2010 mennessä. Maakunnista ainoastaan Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa on ilmennyt yli 3 viikon käsittelyaikoja. (emt., 18-19.) Kyseessä on murto-osa kaikista tapauksista. Tilanne on huomattavasti parantunut kun verrataan vuoteen 2004, jolloin kaikkiaan noin neljäsosa käsittelyajoista on venynyt yli kuukauteen. Vuonna 2008 voimaan astunut laki käsittelyajoista ja sitä seurannut valvonta ovat ilmeisesti muutoksen taustalla. Kohtuuttoman pitkistä käsittelyajoista ei ollut mainintoja 1980-lukua koskevissa tutkimuksissa, mutta Timo Piiraisen (1988) tutkimuksessa puhutaan resurssipulasta sosiaalihuollossa. Tarkempaa tietoa ei tullut esiin.

5.1.2 Kielteiset päätökset

Kielteisiä päätöksiä toimeentulotuesta saa asiakkaiden vähemmistö. Kuivalaisen (2013) tutkimuksen mukaan 12 % päätöksistä ovat ainakin osittain kielteisiä. Kaarina Laurosen (1988) tutkimuksen valossa luvut ovat olleet samankaltaisia 1980-luvulla. Asiakkaista 10,4 % on saanut kielteisiä päätöksiä toukokuussa 1986. Tyypillisinä perusteluina on tuolloin ollut puutteellisten selvitysten lisäksi esimerkiksi aiempien tulojen käyttö ”väärin” kohteisiin. Myös Raija Huhtasen (1994) tutkimuksessa mainitaan, että tukea on rangaistusomaisesti evätty tulojen väärinkäytön vuoksi 1980-luvulla. Kolmannes kunnista on edelleen tiukentanut työstä kieltäytymiseen liittyvää toimeentulotuen arviointia 1990-luvun alussa. Lainsäädännön mukaan tukea ei ole saanut rangaistuksenomaisesti evätä 1980- tai 1990-luvulla, mutta käytäntö on toisinaan ollut ristiriidassa tämän kanssa. Ilmiö ei tullut esiin uudemmissa tutkimuksissa. Tukea kuitenkin vähennetään rangaistuksenomaisesti esimerkiksi työstä kieltäytymisen vuoksi. Lakiin on kirjattu rangaistuksenomaisia tuen vähentämismahdollisuuksia 1990-luvulta lähtien (ks. Kuivalainen 2013, 32-34).

1980-lukua koskevista tutkimuksista tuli kahdesti esiin opiskelijoiden vaikeus saada toimeentulotukea. Piirainen (1988) puhuu myöntämiskäytäntöjen epäselvyyksistä, ja Huhtanen (1994) toteaa, ettei tukea ole pääsääntöisesti myönnetty opiskelijoille. Jälkimmäinen vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä sen valossa, että noin 9% tuen hakijoista on ollut opiskelijoita toukokuun 1986 selvityksessä (ks. Taulukko 2), ja 10,4 % kaikista hakijoista on saanut kieltävän päätöksen. Lähes kaikkien kielteisen

päätöksen saaneiden olisi siis täytynyt olla opiskelijoita, mikäli opiskelijoille ei olisi pääsääntöisesti myönnetty tukea. Kielteisten päätösten tyypilliset perustelut eivät viittaa siihen, että suurin osa niistä olisi suunnattu opiskelijoille (ks. Lauronen 1988). Perusteluista selkeästi opiskelijoille on voitu kohdistaa tulovajauksen puute siitä syystä, että heillä on voinut periaatteessa olla mahdollisuus hankkia tuloja muualta (ks. Huhtanen 1994). Kun verrataan opiskelijoiden tilannetta 1980-luvulla nykytilanteeseen havaitaan, että toimeentulotuen asiakkaista on opiskelijoita paljon suurempi osa nykyään, noin 21 % (ks. Taulukko 2). Mitä todennäköisimmin suurin osa heistä saa tukea, koska kielteisiä päätöksiä annetaan 12 %:lle kaikista hakijoista. Tämän valossa on mahdollista, että tuen myöntämistä opiskelijoille on helpotettu.

Lakkoilijoihin on perinteisesti suhtauduttu sosiaalitoimessa kielteisesti, joten heitä on luultavasti ollut huomattava osa kielteisen päätöksen saaneista 1980-luvulla. Vuoden 1986 selvityksessä kaikista tuen hakijoista 3,6 % oli lakossa tai työsulussa (Lauronen 1988, 19). Muista yksittäisistä ryhmistä on vaikea arvioida, kuinka paljon kielteisiä päätöksiä on kuhunkin kohdistunut. Lakkoilu on paljon harvempaa nykyään, joten lakkoilijat eivät luultavasti ole merkittävä toimeentulotuen asiakasryhmä.

On todettu, että kielteisen päätöksen saaneiden asiakkaiden elinolot muistuttavat nykyään enemmän toimeentulotukea nauttivien kuin tukea tarvitsemattomien elinoloja (Kuivalainen 2013). Tietoa tähän liittyen ei juuri löytynyt 1980-luvulta. Tiedetään, että tukea on tuolloin evätty ihmisiltä esimerkiksi työstä kieltäytymisen vuoksi (Huhtanen 1994). Näillä henkilöillä on voinut olla samankaltaiset elinolot kuin tukea saaneilla.

Turusen ym. (2012) selvityksestä käy ilmi, että pääkaupunkiseudun leipäjonoissa asioivista ihmisistä 15 % oli saanut kielteisen päätöksen toimeentulotuesta viimeisen kahden kuukauden aikana. Syitä näihin kielteisiin päätöksiin ei tutkimuksissa tullut ilmi. Rangaistuksenomainen tuen evääminen vaikuttaa epätodennäköiseltä, koska sellaisesta ei ollut mainintoja uudemmissa tutkimuksissa. Yhdeksi ongelmaksi leipäjonon kohdalla mainittiin se, että ihmiset eivät ymmärrä elämäntilanteen muututtua olevansa oikeutettuja tukeen (Nummela 2011 [Siiki 2008]). Epätietoisuus ei voi kuitenkaan selittää kuin pienen osan tapauksista, kun otetaan huomioon leipäjonoissa käyvien suuri lukumäärä ja kielteisten päätösten tulo vain kahden edeltäneen kuukauden aikana. Elämäntilanne on tuskin kovin monella sattunut muuttumaan dramaattisesti juuri tutkimusta tehdessä. Ihmiset eivät käyvät leipäjonoissa ilman tarvetta vähentää ruokakustannuksia tai ylipäänsä saada ruokaa

jostakin. Ihmiset, joilta on evätty toimeentulotuki, voivat joutua tällaiseen tilanteeseen. Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, ja mikäli ihminen ei saa muita tukia, sen evääminen voi tarkoittaa täydellistä varattomuutta.

5.1.4 Käsittelyn siirto Kansaneläkelaitokseen

Toimeentulotuen myöntämisen siirto kunnilta Kansaneläkelaitokselle (Sullström 2014) ”yhden luukun” periaatteen mukaisesti toisaalta hajoittaisi sosiaalihuollon kahteen osaan. Kansaneläkelaitos vastaisi toimeentulotuesta ja kunnallinen sosiaalitoimisto sosiaalityöstä. Yhteys näiden sosiaalihuollon tehtävien välillä muuttuisi heikommaksi. Toisaalta, etuuskäsittely ja sosiaalityö ovat jo niin pitkälle eriytyneet toisistaan 2000-luvulla, että muutos Kela-siirron myötä ei välttämättä olisi kovin merkittävä (Hänninen ym. 2010, 127). Toinen kysymys on, vähennettäisiinkö samalla etuuskäsittelyhenkilökuntaa. Käsittelyaikojen pysyminen kohtuullisena saati nopeutumisen Kelassa ei ole itsestään selvää, mikäli työhön ei anneta riittäviä resursseja. Lisäksi byrokratia lisääntyisi sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden välillä, vaikka samaan aikaan byrokratia vähentyisi Kelan sisällä eri tukien yhteiskäsittelyn myötä.

On vaikea sanoa, mihin suuntaan tuen myöntämiskäytännöt voisivat muuttua Kansaneläkelaitoksen alaisuudessa. Kunnilla on periaatteessa ollut velvollisuus ylittää arvioitu budjetti, mikäli toimeentulotuen myöntäminen on sitä vaatinut. Kaikki kunnat eivät kuitenkaan ole näin toimineet. Budjetti on määritellyt niiden myöntämiskäytäntöjä (Aerschot 1996, 269; Nummela 2011). Alueellinen eriarvoisuus toimeentulotuen myöntämisessä poistuisi kun myöntämiskäytäntöjä säätelisi Kelan yhtenäiset ohjeistukset. Eri asia on, väljennettäisiinkö vai kiristettäisiinkö myöntämiskäytäntöjä verrattuna aikaisempaan keskimääräiseen.

5.2 Sosiaalityön saatavuus

Sosiaalityön saatavuuden vaikeus tuli esiin neljässä tutkimuksessa (Turunen ym. 2012, Lämsä 2009, Muuri 2008a, Viljanen ym. 2008). Muurin tutkimuksesta (2008b) käy ilmi, että 28 %:lla toimeentulotuen asiakkaista on ollut vaikeuksia saada sosiaalityöntekijän apua. Turusen ym. (2012) mukaan pääkaupunkiseudun leipäjonoissa käyvistä ihmisistä 8 % on hakenut sosiaalityöntekijän apua saamatta sitä. Heistä kaiken kaikkiaan 63 %

on hakenut apua. Laurosen (1988) tutkimuksen perusteella tilanne on ollut toisenlainen 1980-luvulla. Merkittävä osa toimeentulotuen asiakkaista oli tutkittuna ajankohtana saanut sosiaalityöntekijän apua hakematta sitä. Mitä todennäköisimmin kaikki apua hakeneet ovat siis saaneet sitä.

Anna-Liisa Lämsän (2009) tutkimuksen valossa sosiaalityön vähentyminen on voinut heikentää toimeentulotuen vaikuttavuutta, koska tällöin asiakkaiden muut kuin taloudelliset ongelmat jäävät helposti piiloon.

Palolan ym. (2012) mukaan sosiaalityöntekijät ovat etuuskäsittelijöitä vähemmän halukkaita leikkaamaan toimeentulotukea. Vuonna 2011 voimaan tullut lakimuutos on mahdollistanut tuen harkinnanvaraisen leikkaamisen alle 25-vuotiailla esimerkiksi työstä kieläytymisen vuoksi. Sosiaalityöntekijät pitävät leikkaamista koskevia kuntien soveltamisohjeita liian tiukkoina. Tämä kertoo siitä, että kasvokkainen sosiaalityö tuo varsin erilaisen näkökulman asiakkaiden arkeen kuin kasvoton etuuskäsittely tai soveltamisohjeiden laadinta.

5.3 Alikäyttö

Tuen alikäyttö tuli esille useassa tutkimuksessa (Palola ym. 2012, Nummela 2011, Keskinen ym. 2009, Krok 2009, Hiilamo ym. 2004, Aerschot 1996). Toimeentulotuen hakematta jättäminen on selkeästi suurempi ongelma kuin sen väärinkäyttö (Keskinen ym. 2009 [Leisering & Leibfried 1999]). Erityisesti maahanmuuttajien alikäyttö on yleistä: alikäyttäjiä on kaksi kertaa enemmän kuin tuensaajia (Keskinen ym. 2009 [Kuivalainen 2007]). Koko väestöstä 1,5 % määrittyy alikäyttäjiksi (Nummela 2011 [Kuivalainen 2007]). Syiksi nousevat esille erityisesti epätietous oikeuksista (Aerschot 1996, Nummela 2011 [Siiki 2008, Kuivalainen 2007]) ja tuen hakemisen vaikeus (Nummela 2011, Aerschot 1996). Epätietoisuuden takana on ainakin tiedotuksen puute. Aerschotin (1996) mukaan kunnat suhtautuvat tiedotukseen kielteisesti. Tuen hakemisen vaikeus tuli esiin myös Muurin (2008a) tutkimuksessa. Alikäytön arvellaan olleen huomattavaa jo 1980-luvulla (Aerschot 1996).

Alikäyttöön liittyy myös tuen hakemisen kokeminen nöyryyttävänä tai vastenmielisenä (Haapola 2004, 61-62 [Haapola 1997, 117-121], Krok 2009, Keskinen ym. 2009, Aerschot 1996), mikä viittaa yleisen ilmapiirin kielteisyyteen toimeentulotukea kohtaan. Sen sijaan, että se koettaisiin oikeutena, sen käyttämistä pidetään merkinä

huonoudesta. Kielteistä suhtautumista vahvistaa myös se, että ihmiset haluavat tulla toimeen itsenäisesti (Nummela 2011, ks. Palola ym. 2012). Alikäytön yhteydessä täytyy huomioida, että toiset tulevat vähemmällä rahalla toimeen kuin toiset, eivätkä välttämättä itse koe olevansa rahallisen tuen tarpeessa, vaikka heillä olisi laskennallinen oikeus toimeentulotukeen. Oikeus ja tarve eivät ole aina sama asia. Tämä voi toisaalta tarkoittaa myös sitä, että tarpeesta huolimatta henkilöllä ei ole oikeutta tukeen.

6 TOIMEENTULOTUEN RIITTÄVYYS

Tuen riittävyyden arvioiminen on moniulotteista. Kelvolliseen elämään tarvitaan ravintoa, vaatteita, mahdollisuus terveydenhuoltoon ja niin edelleen. Rahaa kuluu eri asioihin henkilöstä riippuen. Toiset yrittävät selvitä velkakierteestä, ja toiset yrittävät järjestää lapsilleen mielekkäitä harrasteita. Riittävän toimeentulon määrittelemisen on subjektiivista. Joillekin voi riittää aineellisten tarpeiden tyydyttäminen, ja jotkut pitävät tärkeänä myös henkisten tarpeiden tyydyttämistä esimerkiksi kulttuuritapahtumiin osallistumalla.

6.1 Tuen suuruus

Toimeentulotuen reaalisen suuruuden arvioiminen ei ole yhtä yksinkertaista kuin muiden tukien kohdalla johtuen tuen tarveharkintaisista osista. Perusosan suuruus on merkittävin tekijä, varsinkin laajaan perusosaan siirtymisen myötä 1980-luvun lopulta lähtien. Ennen uudistusta perusosa oli 55 % vähimmäiseläkkeestä, ja uudistuksen jälkeen vastaavasti 80 % (Huhtanen 1994, 188). Perusosa on sidottu elinkustannusindeksiin, mutta indeksitarkistus jätettiin tekemättä vuosina 1996-1998 (Aerschot 1996). Tätä kompensoitiin vuoden 2012 tasokorotuksella (ks. Kuivalainen 2013, 34; THL 2011, 82). THL:n (2011) selvityksen mukaan perusosa oli vuonna 2010 hieman alemmalla tasolla kuin vuonna 1990 (mikä korjattiin mainitulla korotuksella). Taso oli jäänyt huomattavasti jälkeen vähimmäiseläkkeen eli kansaneläkkeen kohonneesta tasosta. (emt., 38.) Kansaneläkkeellä ei korotuksista huolimatta vaikuta tulevan kovin hyvin toimeen. Pääkaupunkiseudun leipäjonojen kävijöistä 35 % on eläkeläisiä (Turunen, ym. 2012, 10). Tällöin on syytä epäillä myös toimeentulotuen riittävyyttä. Hänninen [2004] vahvistaa, että toimeentulotuki ei takaa selviämistä taloudellisesti (Keskinen ym. 2009 [Hänninen 2004]).

Aerschot (1996) toteaa tuen olleen verottomuutensa vuoksi reaalisesti hieman suurempi kuin esimerkiksi työttömyysturvan peruspäiväraha 1990-luvulla. Muille perheenjäsenille tukea ei kuitenkaan ole myönnetty täytenä, alimmillaan 66 %:n suuruisena täydestä perusosasta alle 10-vuotiaalle lapselle. Alennettu perusosa on nykyään alimmillaan 63 % täydestä perusosasta (Mattila 2013, 283). THL:n (2011) selvitys perusosan suuruuden vaihtelusta vuosina 1990-2010 (ks. edellinen kappale) ei ota huomioon muiden perheenjäsenien alennettujen perusosien heikentynyttä tasoa.

Perusosan taso on todellisuudessa siis ainakin hieman madaltunut vuoden 2012 tasokorotuksesta huolimatta. Haapolan (1999) mukaan toimeentulotuen perusosa on ollut perhetyypistä riippuen 36-56 % suomalaisten keskimääräisistä kulutusmenoista vuonna 1998.

Tarveharkintaisen tuen keskimääräisestä myöntämismäärästä nykyään ei tullut ilmi tietoa. Määrä on ollut hyvin merkittävä ennen laajaan perusosaan siirtymistä. Tämä käy ilmi Piiraisen (1988) tutkimuksesta, jonka mukaan toimeentulotuen suuruuden on arvioitu keskimäärin vastaavan vähimmäiseläkettä, vaikka perusosan suuruus on ollut vain 55 % vähimmäiseläkkeestä.

6.2 Perustarpeet

Kuivalaisen (2013) tutkimus tuo esiin lukuja koskien toimeentulotukea hakevien perustarpeita. Asiakkaista 26 % on tinkinyt lääkkeiden ostosta, 32 % on jättänyt käymättä lääkärissä, 31 % ei voi ostaa uusia vaatteita ja 13 % ei voi syödä lihaa, kalaa tai kanaa joka toinen päivä. Tutkimuksesta ei käy ilmi, kuinka moni puutetta ilmoittanut ihminen on saanut toimeentulotukea ja kuinka moni jäänyt ilman. Kyselyn vastaajista 12 % on saanut ainakin osittain kielteisen päätöksen toimeentulotuesta. Jotta voidaan arvioida vähimmäismäärä kuinka moni puutetta kärsinyt on saanut toimeentulotukea, kielteisen vastauksen saaneiden asiakkaiden osuus (12 %) täytyy kokonaisuudessaan vähentää puutetta ilmoittaneiden asiakkaiden osuudesta. Näin laskien vähintään 14 % toimeentulotukea saaneista on tinkinyt lääkkeiden ostosta, 20 % on jättänyt käymättä lääkärissä, 19 % ei voi ostaa uusia vaatteita ja 1 % ei voi syödä lihaa, kalaa tai kanaa joka toinen päivä. Mikäli oletetaan, että puutteista kärsineistä asiakkaista suhteellisesti yhtä suuri osa on saanut kielteisen päätöksen kuin hakijoista kaikenkaikkiaan, tulos on seuraava: 23 % tuensaajista on tinkinyt lääkkeiden ostosta, 28 % on jättänyt käymättä lääkärissä, 27 % ei voi ostaa uusia vaatteita ja 11 % ei voi syödä lihaa, kalaa tai kanaa joka toinen päivä. Jos oletetaan, että tukea saamatta jääneet eivät ole sitä tarvinneetkaan, ensin mainitut luvut kertovat kuinka paljon tuensaajat ovat kärsineet puutetta. Seuraavissa tarkasteluissa oletetaan, että puutetta kärsineet ovat saaneet kielteisiä päätöksiä suhteessa saman verran kuin kaikki asiakkaat, eli viimeiseksi mainitut luvut huomioidaan (ks. Taulukko 3). Oletusta tukee se, että kielteisen päätöksen saaneiden asiakkaiden elinolot muistuttavat enemmän toimeentulotukea nauttivien kuin tukea tarvitsemattomien elinoloja (Kuivalainen 2013).

Taulukko 3. Hyvinvointipuutteita kärsivien osuus toimeentulotukiasiakkaista

	Toimeentulotuen hakijat	Toimeentulotuen saajat (oletus)
Tinkinyt lääkkeiden ostosta	26 %	23 %
Jättänyt käymättä lääkärissä	32 %	28 %
Ei voi ostaa uusia vaatteita	31 %	27 %
Ei voi syödä lihaa, kalaa tai kanaa joka toinen päivä	13 %	11 %

6.2.1 Ravinto

Ravinnon riittävyys toimeentulotukiasiakkailla otettiin esiin viidessä tutkimuksessa (Kuivalainen 2013, Turunen ym. 2012, Nummela 2011, Keskinen ym. 2009, Halttunen 1999), joista yksi käsitteli pääasiallisesti leipäjonoja. Nummelan (2011) tutkimus puhui ihmisistä, jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen toimeentulotuesta. Toimeentulotuen saajien ravinnonhankinta tuli siis esille neljässä tutkimuksessa. Edellä esitettyjen kyselytulosten valossa huomattavalla osalla tuensaajista, reilulla kymmenyksellä, on ollut ainakin jonkinasteista puutetta ravinnosta. Tuki ei siis aina riitä ravintokuluihin, mikä näkyy myös siinä, että pääkaupunkiseudun leipäjonoissa käyvistä ihmisistä 55 % saa toimeentulotukea (Turunen ym. 2012). Keskinen ym. (2009) tutkimus vahvistaa leipäjonon olevan välttämättömiä osalle tuensaajista. Halttunen (1999) toteaa 1990-luvun osalta, että lapsiperheissä ei ole koettu nälkää huolimatta taloudenpidon tiukkuudesta. Tämä on kuitenkin 2000-luvulla muuttunut, koska pääkaupunkiseudulla noin kolmannes leipäjonoissa käyvistä kotitalouksista on lapsiperheitä, joista suurin osa on kahden huoltajan perheitä (Turunen ym. 2012, 11). Toimeentulotukiasiakkaiden ravintopuutteista 1980-luvulla tuli esiin tietoa ainoastaan Ritakallion (1991) tutkimuksessa. Asiakkaista 57 %:lla on ollut vaikeuksia monipuolisen ravinnon hankinnassa.

6.2.2 Terveydenhuolto

Terveydenhuollon palveluiden saatavuus toimeentulotukiasiakkaille otettiin esiin kolmessa tutkimuksessa (Kuivalainen 2013, Huhtanen 1994, Lauronen 1988). Edellä esitetyistä kyselytuloksista käy ilmi, että asiakkaat tinkivät terveystoimista huomattavasti. Huhtanen (1994) ottaa esille yksityisten terveystoimien huomioimatta jättämisen toimeentulotuessa 1980-luvulla. Kunnat ovat 1990-luvulta lähtien alkaneet ostaa terveystoimia yksityiseltä sektorilta. On syytä kysyä, myönnetäänkö kunnan ostamiin yksityisiin terveystoimiin tukea nykyään. Käytännöstä ei tullut ilmi tietoa tämän suhteen. Tukea on myönnetty terveystoimiin kunnallisten palveluiden yksityistämisen seurauksena aiempaa niukemmin 1990-luvun alkupuolella (Huhtanen 1994). Lauronen (1988) mukaan 1980-luvulla terveystoimiin on keskimäärin myönnetty jonkin verran vähemmän rahaa kuin mitä niihin on keskimäärin haettu. Onko tämä aiheuttanut tinkimistä terveystoimista kuten nykyään, on kysymys, johon ei saatu vastausta. Terveydenhuoltotoimiin myönnettävän tuen määrästä ei tullut esiin tietoa nykytilanteen osalta. Yllättävää on se, ettei terveystoimimaksujen käyttöönoton vaikutuksista toimeentulotukiasiakkaille tullut esiin tietoa. Kunnissa alettiin ottaa maksuja käyttöön vuonna 1993, kun ne mahdollistava lakimuutos tuli voimaan.

6.3 Tarveharkintainen tuki

Toimeentulotuki on periaatteessa tarveharkintainen tuki, mutta perusosan myöntäminen perustuu käytännössä kaavamaiseen laskentaan. Selkeästi tarveharkintaiset tuen osat ovat sairaskuluihin myönnettävä tuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, jota voidaan myöntää erikseen mainittaviin menoihin. Tutkimusten perusteella niitä myönnetään hyvin niukasti nykyään, ja siksi monet eivät vaivaudu hakemaan niitä (Nummela 2011, Keskinen ym. 2009, Krok 2009). Tuija Nummelan (2011) mukaan sosiaalitoimien sisäisissä ohjeistuksissa kehoitetaan tiukentamaan tarveharkintaista tukea johtuen kuntien budjettitavoitteista.

Tuensaajien velat tulivat esille neljässä tutkimuksessa (Palola ym. 2012, Keskinen ym. 2009, Iivari ym. 2002, Huhtanen 1994). Sekä Palolan ym. (2012) että Keskinen ym. (2009) tutkimuksessa puhutaan tukien varassa elävien ihmisten velkaongelmista. Huhtanen (1994) mainitsee asuntolainojen korkomenot, jotka ovat usein jätetty

sosiaalitoimessa huomiomatta 1980-luvulla. Kunnista 53 % oli ilmoittanut kiristäneensä korkomenojen arviointia entisestään vuosina 1991-1992. Velkoihin myönnettiin 1990-luvun lopulla vähemmän tukea kuin vuosikymmenen alussa (livari ym. 2002), mikä on ristiriitainen kehityskulku sen kanssa, että ihmisten velkaongelmat lisääntyivät räjähdysmäisesti 1990-luvun laman aikana. Tuen tasoa pyrittiin 1990-luvulla heikentämään, ja tuen perusosan ollessa harkinnanvaraisuuden ulkopuolella, heikennykset ovat kohdistuneet täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen (ks. Keskinen ym. 2009 [Hiilamo ym. 2005]). Jälkimmäistä voidaan myöntää velkojen maksuun.

Laurosen (1988) tutkimuksesta käy ilmi, että takautuvaa toimeentulotukea on myönnetty huomattavissa määrin 1980-luvulla. Toimeentulotukea on edelleen mahdollista myöntää takautuvasti, mutta nykytilannetta koskevista tutkimuksista ei tullut esiin tietoa takautuvan tuen käytön laajuudesta. Osa ehkäisevästä toimeentulotuesta on luonteeltaan takautuvaa. Joissakin tutkimuksissa otettiin esille esimerkiksi vuokratästeihin myönnettävä tuki, mutta kokonaisarviota erilaisten takautuvasti myönnettyjen tukien määrästä ei tullut vastaan. Edellä mainitun perusteella voidaan arvella, ettei sitä huomattavissa määrin enää myönnetä.

6.4 Taloudenpito

Tuensaajien taloudenpidon tiukkuus tuli toistuvasti esille (Kuivalainen 2013, Turunen ym. 2012, Keskinen ym. 2009, Krok 2009, Haapola 2004, Halttunen 1999, Huhtanen 1994, Ritakallio 1991). Tuensaajan täytyy laskea rahoja erittäin tarkkaan laskuista ynnä muista kuluista selviämiseksi. Elämästä muodostuu hankalaa varsinkin useita eri tukia nostettaessa. Lämsä (2009) tekee huomion, että laajan perusosan myötä asiakkaiden taloudellinen liikkumavara on lisääntynyt. Ongelma on luultavasti siinä, ettei laskennallinen normi riitä kaikissa elämäntilanteissa, eikä lisätukea saa helposti. Tuensaajissa on luultavasti tapahtunut kahtiajakautumista verrattuna 1980-lukuun. Toiset tulevat aikaisempaa vaivattomammin toimeen tuen turvin, kun toiset eivät selviä enää lainkaan.

Toimeentulotuen nykyisessä määrässä ei ole otettu huomioon ihmisten keskimäärin kasvaneita kuluja, joista osa tulee välttämättömyyksistä kuten internet on nykyään. Tukea myönnetään kattamaan kaikki asumiskulut, paitsi jos ne eivät ole ”kohtuullisia” asunnon neliömäärään nähden. 1990-luvun alusta huomattavasti kohonneet asuntojen

hinnat ja vuokrat voidaan tulkita ”kohtuuttomiksi” asunnon koosta riippumatta. Vaikka tuensaaja asuisi pienessä asunnossa, hänet voidaan määrätä muuttamaan toisaalle.

6.5 Leikkaukset tukeen

1990-luvulta lähtien tehdyt leikkaukset sosiaaliturvaan, mukaan lukien toimeentulotukeen, olivat esillä useissa tutkimuksissa (Kuivalainen 2013, Palola ym. 2012, Nummela 2011, Keskinen ym. 2009, Iivari ym. 2002, Aerschot 1996, Huhtanen 1994). Huomattavia leikkauksia on tehty sekä valtion että kuntien tasolla pitkin 1990-lukua. Erityisen merkittävänä leikkausvuosina nousivat esille 1992-1997 (Keskinen ym. 2009 [Heikkilä & Karjalainen 2000, Niemelä 2000]). Esimerkiksi lapsilisä alettiin vähentää toimeentulotuesta vuonna 1993. Yhtä merkittäviä leikkauksia ei ole tehty ainakaan toimeentulotukeen 2000-luvulla, mutta vähittäisiä leikkauksia on edelleen jatkettu, ja tuensaajien velvollisuuksia on lisätty. Joitain poikkeuksia on ollut, merkittävimminä omavastuuosuuden poisto asumismenoista vuonna 2006 (peruttiin 1990-luvulla tehty lakimuutos) sekä perusosan tasokorotus vuonna 2012. Jälkimmäisellä muun muassa kompensoitiin 1990-luvulla tehtyjä indeksijäädytyksiä. Leikkaukset 2000-luvulla ovat olleet luonteeltaan sen tyyppisiä, että tukea voidaan rangaistuksenomaisesti leikata yksittäisiltä henkilöiltä. Esimerkiksi vuoden 2011 lakimuutos teki tuen alentamisen mahdolliseksi 20:llä tai 40:llä prosentilla, mikäli alle 25-vuotias tuensaaja kieltäytyy työstä tai koulutuksesta. Lainsäätäjät ovat lähteneet siitä oletuksesta, että nuoret tuensaajat ovat passiivisia (ks. Mattila 2013, 283). Lakimuutos on vaikeuttanut nuorten elämää entisestään esimerkiksi velkaongelmia pahentamalla (Palola ym. 2012). Tuen alentamista on tosin käytetty maltillisesti (Kuivalainen 2013, 202; ks. Palola ym. 2012).

Voidaan todeta, että leikkausten seurauksena vähimmäisturvan varassa olevien ihmisten elämäntilanne heikentyi huomattavasti 1990-luvulla (Keskinen ym. 2009 [Heikkilä & Karjalainen 2000, Niemelä 2000, Heikkilä ym. 2000, Kuivalainen ym. 2005]). Heikkilän ym. (2009) tutkimuksessa todetaan Myllypuron laajan ruokajakelun käynnistäneen toimintansa vuonna 1993 eli pian sosiaaliturvan suurten leikkausten alettua.

Huhtanen (1994) toteaa, että kaksi kolmasosaa kunnista tiukensi toimeentulotuen myöntämisperusteita 1990-luvun alussa, suurista kunnista lähes kaikki. Sosiaalitoimien sisäisiä ohjeistuksia muokattiin toisinaan lainsäädännön rajoja koetteleviksi. Kunnat

käyttivät myöntämiskäytäntöjen tiukentamisessa yhtenä keinona laajaan perusosaan siirtymisen viivyttämistä, minkä liukuva siirtymäaika (v. 1989-1993) mahdollisti. Harkinnanvaraisia tukia pystyttiin helpommin leikkaamaan. Laajan perusosan käyttöönotto kaikissa kunnissa vuoden 1993 jälkeen on rajoittanut myöntämiskäytäntöjen vaihtelua kuntien välillä, eikä yhtä suuria leikkauksia tukiin ole voitu harkinnan varjolla tehdä. Toimeentulotuen myöntäminen on todennäköisesti ollut kunnissa kireimmillään vuosina 1991-1993. Eri tutkimusten (Nummela 2011, Iivari ym. 2002, Aerschoot 1996, Keskinen ym. 2009 [Hiilamo ym. 2005]) valossa näyttää siltä, että näiden vuosien jälkeen käytäntöjen tiukentamista on jatkettu mutta ei yhtä rajulla tavalla.

Toimeentulotukea koskevassa lainsäädännössä puhutaan ihmisarvoisen elämän takaamisesta, mutta esimerkiksi perusosan alentamista koskevat lakimuutokset puhuvat toisenlaista kieltä. Suurin mahdollinen leikkaus perusosaan on 40 % eli suuri osa koko tuesta. Mikäli henkilön tukea leikataan tämän verran, hän ei kuitenkaan saa esimerkiksi terveydenhoitomenoihin ylimääräistä tukea, elleivät menot ole ”vähäistä” suurempia (Matti 2013, 284). Kun tuki on näin alhainen, vähäisetkin terveydenhoitomenot voivat olla liikaa. Suurimmaksi alennusprosentiksi perusosaan on valittu karkea luku, mikä kertoo siitä, ettei perusteellisia laskelmia alennetun tuen riittävydestä ”ihmisarvoiseen elämään” ole tehty (ks. Palola ym. 2012, 26).

6.6 Sosiaalitoimen työntekijöiden arvioita

Kuivalaisen (2013) tutkimuksessa esitellään sosiaalitoimen työntekijöille tehdyn kyselyn tuloksia. Reilu viidennes työntekijöistä on ollut osittain eri mieltä siitä, että toimeentulo olisi riittävällä tasolla, ja pari prosenttia on ollut täysin eri mieltä. Lähemmäs neljäsosa toimeentulotuen saajista on tinkinyt lääkkeistään ja reilu neljäsosa jättänyt lääkärikäynnin väliin. Ongelmien vakavuuden vuoksi olisi odotettavaa, jos työntekijöistä useampi olisi ollut täysin eri mieltä ja ylipäätään suurempi osa joko osittain tai täysin eri mieltä. Vaikuttaa siltä, että työntekijöiden arviot asiakkaiden tilanteesta ovat asiakkaiden kokemusta myönteisempiä.

7 RUOKA-AVUN JÄRJESTÄJIEN NÄKEMYKSIÄ

Ruoka-avun järjestäjien näkemyksissä oli useita yhteneväisyyksiä kirjallisuusaineiston kanssa, mutta asioiden painotuksissa oli eroja.

Kaikissa haastatteluissa todetaan vähimmäisetuuksien olevan riittämättömällä tasolla, mikä aiheuttaa ruoka-avun tarvetta. Haastattelussa 3 tuodaan tämä yhteys painokkaasti esiin. Tutkimuksissa yhteyttä ei tuotu selkeästi esille. Haastatellut ovat yksimielisiä myös ruoka-avun välttämättömyydestä. Kahdessa haastattelussa (1 & 3) arveltiin köyhien ihmisten elintason laskeneen.

Haastattelussa 1 tuodaan esille toimeentulotuen hakemisen vaikeus muun muassa hankalan byrokratian vuoksi. Haastattelussa 2 tulee esille harkinnanvaraisen tuen niukkuus, ja sen niukentuminen 1990-luvun lopun jälkeen. Nämä tulivat tutkimuksissakin esille. Harkinnanvaraisen tuen niukentamisen todettiin tutkimuksissa tosin alkaneen jo 1990-luvun alussa.

Lääkkeiden kallistuminen tai sairauskulut tulevat kaikissa haastatteluissa esiin, mutta tutkimuksissa nämä jäivät melko vähälle huomiolle. Toimeentulotukiasiakkaiden tinkiminen terveydenhoidossa tuli esiin ainoastaan Kuivalaisen (2013) tutkimuksessa. Yleisen hintatason nousun aiheuttamat vaikeudet mainitaan haastatteluissa 2 & 3, mutta nämäkin jäivät tutkimuksissa vähälle huomiolle.

Haastattelusta 1 käy ilmi, että sosiaalitoimi toisinaan ohjaa ihmisiä leipäjonoihin, mitä ei tutkimuksista tullut esiin. Ilmiöstä on ollut myös uutisointia Vantaan Sanomissa vuoden 2013 lopulla (ks. Tuominen-Halomo 2013), ja se otettiin esiin aineiston ulkopuolisessa Ohisalon ym. (2013) tutkimuksessa (emt., 41).

Yksittäisissä haastatteluissa mainittuja syitä ihmisten hakeutumiselle ruoka-avun pariin ovat esimerkiksi henkiset ongelmat, kielitaidottomuus, alkoholinkäyttö, uhkapelaaminen, velkaantuminen ja byrokratian estämä työllistyminen.

Haastatteluista tulee esiin yksi ehdotus tilanteen parantamiseksi. Haastattelussa 2 ehdotetaan, että tukien saajille voisi alkaa järjestämään hätäaputoita heidän elämäntilanteensa parantamiseksi. Huoltoavun saajia voitiin siirtää työlaitoksiin 1960-luvulla ja aiemmin, mikäli henkilö oli laiminlyönyt elatuksensa tahallaan ja siitä syystä

joutunut huoltoavun varaan. Työlaitosjärjestelmä päätettiin lakkauttaa 1970-luvun alussa, koska sen rangaistuksenomaisuuden ei katsottu sopivan yhteen huoltoavun luonteen kanssa. (ks. Aerschot 1996.)

Tutkimuksilta olisi kaivannut syvällisempää pureutumista toimeentulotukiasiakkaiden käytännön arkeen ravinnon, terveydenhoidon ja muun suhteen. Haastatteluissa nämä asiat olivat vahvasti esillä, koska leipäjonoissa on kyse välttämättömästä hätäavusta, ja huomio kiinnittyy siten kaikkein perusluontoisempiin tarpeisiin.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Aineiston tarkastelun perusteella on ilmeistä, että toimeentulotukijärjestelmää on heikennetty 1990-luvun alusta lähtien siinä määrin, että leipäjonojen ilmestyminen katukuvaan ja niiden kiihtynyt kasvu ovat johdonmukainen seuraus. Yksittäiset heikennykset ovat voineet olla maltillisia, mutta niiden kasautuessa vuosien aikana vaikutukset ovat olleet huomattavia. Täytyy pitää mielessä, että toimeentulotukijärjestelmän heikentäminen on ollut osasy s leipäjonoihin. Sosiaaliturvajärjestelmän muutokset kokonaisuudessaan ja muun muassa työllisyyspolitiikka ovat olleet vahvasti taustalla. Todistusaineisto toimeentulotukijärjestelmän merkittävästä osuudesta ilmiöön on kuitenkin kattava: monet toimeentulotukea tarvitsevat eivät saa sitä, monet sosiaalityötä tarvitsevat eivät saa apua, monille tuen hakeminen on liian vaikeaa, tuen hakemiseen suhtaudutaan kielteisesti, tuen suuruus on huomattavasti pienentynyt, nousevia elinkustannuksia ei ole huomioitu riittävästi, tuensaajat tinkivät perustarpeistaan kuten ravinnosta, vaatteista ja terveydenhuollosta, velkaongelmien kasvaessa niihin kuitenkin myönnetään vähemmän tukea ja niin edelleen. Toimeentulotukijärjestelmään tehtyjen leikkausten laajuus viittaa näkyviin seurauksiin. Ruoka-avun järjestäjät vahvistavat, että sosiaaliturvan leikkaukset ovat olleet leipäjonojen taustalla.

Hyvinvointivaltion ”kulta-aika” 1980-luvulla ei vaikuta tämän tutkimuksen perusteella olevan myytti. Toimeentulotukijärjestelmä on tuolloin toiminut tarpeiden mukaisesti, vaikkei se olekaan tarjonnut ihmisille yltäkyläistä elämää. Kun ottaa huomioon, että sosiaaliturva on kokonaisuudessaan ollut paremmalla tasolla, lääkärinkäynnit ilmaisia, asumiskulut kohtuullisia ja niin edelleen, voidaan puhua kohtalaisen hyvästä yhteiskunnasta kaikille elää. Työpaikan menetys ei ole ollut merkittävä uhka, ja vaikka se olisi tullut vastaan, ihminen olisi voinut melko huoletta tukeutua kattavaan sosiaaliturvajärjestelmään. Tulevaisuuden suhteen ei ole esiintynyt samassa määrin epävarmuutta kuin nykyään, ja siten henkinen hyvinvointi on luultavasti ollut paremmalla tolalla. Tutkimusten valossa vaikuttaa siltä, että suurin osa toimeentulotuen saajista tulee riittävästi toimeen nykyäänkin. Voidaan todeta, että toimeentulotukijärjestelmän perusta on vielä pystyssä. Järjestelmän väliinputojien joukko on kuitenkin kasvanut niin suureksi, että puhe universaalista pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta alkaa käydä ontoksi. Sama voi päteä myös muihin Pohjoismaihin. Norjassa taluskriisit ovat jääneet suhteellisen pieniksi, ja suuren öljyrahaston pitäisi

kyetä takaamaan sosiaaliturvan kattavuus. Näistä huolimatta vähimmäisturvaan on tehty ainakin jonkinasteisia leikkauksia (ks. Nummela 2011, 21-22 [Kuivalainen 2010, 385-386]). Tämä osoittaa sen, että sosiaaliturvan heikennyksissä tai parannuksissa on kyse poliittisista valinnoista eikä pakon sanelemista päätöksistä, vaikka toisinkin yritetään väittää ("valtionvelka on liian suuri", tms.).

Myönteistä kehitystä on tapahtunut rajatusti 1980-luvun jälkeen. Toimeentulotuen evääminen rangaistuksenomaisesti on vaikuttanut hävinneen 2000-luvun aikana. Toisaalta tuen vähentäminen eri tilanteissa on samaan aikaan tehty lakimuutoksilla mahdolliseksi. Tuen evääminen on rajumpi toimenpide kuin sen vähentäminen, joten käytäntöjä on kuitenkin lievennetty tässä mielessä. Toinen kysymys on se, kuinka paljon tukea on evätty 1980-luvulla verrattuna sen vähennystoimenpiteisiin nykyään. Tuen myöntämistä opiskelijoille on mahdollisesti helpotettu, mikä on voinut muun muassa hillitä velkaongelmia. Toisaalta velkaongelmat ovat kasvaneet nopeasti samaan aikaan. Myönteinen kehitys on pitkälti ollut taka-askelien ottamista kielteisissä kehityskuluissa. Parhaana esimerkkinä tästä toimii tuen käsittelyajat, joiden pitkittyminen kohtuuttomiksi tuli esille 2000-luvulla, kun sosiaalitoimistojen resurssit olivat vähentyneet suhteessa asiakkaiden määrään 1990-luvulla. Kehityksessä kuitenkin tapahtui selkeä käänne parempaan suuntaan vuoden 2008 lakimuutoksen seurauksena. Eniten myönteinen kehitys toimeentulotuessa 1990-luvulta lähtien on ollut laajan perusosan käyttöönotto, minkä myötä asiakkaiden taloudellinen liikkumavara on lisääntynyt. Tämä on helpottanut heidän arkeansa, ja toiminut perinteisen sosiaalipoliittisen ajatuksen mukaisesti "voimaannuttaessaan" heitä. Toisaalta perusosan suuruus on pysynyt suunnilleen samana, vaikka eläminen vaatii huomattavasti enemmän rahaa nykyään kuin laajan perusosan tullessa maanlaajuisesti käyttöön 1990-luvun puolivälissä, ostovoimakorjaus huomioiden. Voidaan vetää johtopäätös, että toimeentulotukijärjestelmä on jatkanut kehittymistä viimeisen kahden vuosikymmenen aikana siinä määrin kuin se on ollut mahdollista niukkenevien resurssien puitteissa.

Lopuksi voidaan todeta, että toimeentulotukijärjestelmän kehitys on ollut pääosin kielteistä 1990-luvulta lähtien, mikä on murtanut monien luottamuksen hyvinvointivaltioon ja merkittävästi vaikuttanut vähäosaisten yhteiskuntaluokan syntymiseen uudelleen. Tämä luokka elää eri todellisuudessa kuin muu väestö. He hakevat ruokansa leipäjonoista, sairastelevat jatkuvasti, eivätkä voi kuvitellakaan pääsevänsä ulkomaanmatkoille. On selvää, että toimeentulotuen tasoon tarvitaan

huomattavia korotuksia, ja erityisesti tarveharkintaisen tuen myöntämistä täytyy lisätä. Sosiaalityöntekijöiden avun piiriin täytyy päästä paljon nykyistä helpommin, ja toimeentulotuen hakemista tulee helpottaa esimerkiksi tiedottamalla siitä laajasti. Nykyisessä sosiaalipolitiikan suuntauksessa ei kuitenkaan ole nähtävissä muutosta: poliittiset päättäjät leikkaavat sosiaaliturvaa miljardeilla euroilla lisää seuraavien kymmenen vuoden ajalta (Kansan Uutiset 2014). Tällaisella politiikalla ei ole mitään tekemistä sosiaalisesti kestäväen kehityksen kanssa. Mikäli halutaan saada politiikan suunta muuttumaan, ihmisten täytyy tarttua toimeen suurella joukolla. Hyvinvointivaltiota ei olisi koskaan rakennettu ilman kansalaistoimintaa. Kuten on nähty viimeisten yli kahden vuosikymmenen aikana, sosiaalipolitiikkaa tai muutakaan politiikkaa ei kannata jättää ainoastaan poliitikoille.



Kuvat 2-4. Mielenosoituksia Helsingin keskustassa 23.5.2014 (Rauhala)

LÄHTEET

Aerschot, Paul van 1996: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Helsinki, Suomalainen lakimiesyhdistys.

Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) 2013: Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008-2010. Helsinki, Kelan tutkimusosasto.

Allardt, Erik 1999: Kansalaisdemokratia ja hyvinvointivaltio globalisaation kourissa. Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi (toim.) 1999: Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki, Gaudeamus Kirja.

ARA 2014: Asunnottomat 2013. http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/ARAn_selvitykset Viitattu 15.5.2014. (Ei suora linkki, ladattava tiedosto)

Bauman, Zygmunt 2011: Collateral Damage. Social Inequalities in a Global Age. Reprinted. Cambridge, Polity Press.

Fredlund-Blomst, Sofie 2014: Assessing Immigrant Integration in Sweden after the May 2013 Riots. Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/article/assessing-immigrant-integration-sweden-after-may-2013-riots> Viitattu 26.5.2014.

Haapola, Ilkka 1997: Toimeentulotukikokeilun vaikutus asiakkaiden kokemaan palvelun laatuun. Teoksessa Sosiaali- ja terveysministeriö 1997: Toimeentulotukikokeilu 1995-1996. Loppuraportti. Helsinki.

Haapola, Ilkka 1999: Kauanko toimeentulotukiasiakkuus kestää? - Analyysi 1990-luvun alun uusista tuensaajista. Janus 1999; 7 (1). Teoksessa Haapola, Ilkka (toim.) 2004: Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki, Kela.

Haapola, Ilkka 2002: Toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisriskit 1990-luvun Suomessa. Paneelitutkimus vuosien 1990-1992 uusista tuensaajista. Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriö.

Haapola, Ilkka 2004: Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki, Kela.

Halttunen, Timo 1999: ”Tarttis pärjätä itteki”. Toimeentulotuki ja lapsiperheiden taloudellinen selviäminen laman jälkeisessä Suomessa. Helsinki, Väestöliitto.

Heikkilä, Matti; Forma, Pauli & Keskitalo, Elsa 2000: Perusturvan kohtuullisuudesta. Teoksessa Heikkilä Matti; Karjalainen, Jouko & Malkavaara, Mikko (toim.) Kirkonkirjat köyhyydestä. Helsinki, Kirkkopalvelut.

Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko 2000: Vuotoja hyvinvointivaltion turvaverkoissa. Kansalaiskeskustelun merkitys suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Teoksessa Heikkilä Matti; Karjalainen, Jouko & Malkavaara, Mikko (toim.) Kirkonkirjat köyhyydestä. Helsinki, Kirkkopalvelut.

Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu 1999: Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki, Stakes.

Hiilamo, Heikki; Hytti, Helka & Takala, Pentti 2005: Työkäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42. Helsinki, Kela.

Hiilamo, Heikki; Karjalainen, Jouko; Kautto, Mikko & Parpo, Antti 2004: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki, Stakes.

Huhtanen, Raija 1994: Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Tampere, Finnpublishers.

Hytti, Helka & Haataja, Anita 2009: Vähimmäismääräisten päivärahojen saajat. Kela. http://www.kela.fi/documents/10180/243147/Haataja_17032009.pdf/c3b34477-6772-4553-9320-87063a8bf3e8 Viitattu 15.4.2014.

Hänninen, Sakari 2004: Perustulo – kenen tahansa oikeus? Teoksessa Helne, Tuula; Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.): Seis yhteiskunta – tahdon sisään! Jyväskylä, Minerva Kustannus.

Hänninen, Sakari; Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) 2010: Mikä meitä jakaa? Sosiaalipoliittikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Iivari, Juhani 2004: Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu. Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus. Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriö.

Iivari, Juhani; Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki 2002: Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi. Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriö.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) 2008: Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere, Vastapaino.

Julkunen, Raija 2001: Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere, Vastapaino.

Julkunen, Raija 2011: Kestävä vai kestämaton hyvinvointivaltio. Teoksessa Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.) 2011: Sosiaalisesti kestävä kehitys. Helsinki, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Kansan Uutiset 2014: Arhinmäki: Sosiaaliturvasta katoaa 3,5 miljardia euroa. Uutiset Kotimaa 1.5.2014. <http://www.kansanuutiset.fi/uutiset/kotimaa/3162172/arhinmaki-sosiaaliturvasta-katoaa-35-miljardia-euroa> Viitattu 27.5.2014.

Keskinen, Vesa; Laine, Markus; Tuominen, Martti & Hakkarainen, Tyyne (toim.) 2009: Kaupunkiköyhyyden monet kasvot. Näkökulmia helsinkiläiseen huono-osaisuuteen. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Korpela, Salla 2012: Leipäjono ei lopu. Kirkko & Kaupunki 26.11.2012. <http://www.kirkkojakaupunki.fi/artikkelit/leipajono-ei-lopu> Viitattu 2.6.2014.

Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu 1998: Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki, Tammi.

Kosonen, Pekka 1999: Pienet hyvinvointivaltiot globalisaation prosessissa. Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi (toim.) 1999: Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki, Gaudeamus Kirja.

Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi 1999: Sosiaalipolitiikka ja maapalloistuminen – vastauksista kysymyksiin. Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi (toim.) 1999: Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki, Gaudeamus Kirja.

Krok, Suvi 2009: Hyviä äitejä ja arjen pärjääjiä. Tampere University Press.

Kuivalainen, Susan 2007: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 72 (1/2007).

Kuivalainen, Susan 2010: Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990-2005. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010): 4.

Kuivalainen, Susan (toim.) 2013: Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kuivalainen, Susan; Airio, Ilpo; Hiilamo, Heikki & Niemelä, Mikko 2005: Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta. 3.8.1992/733.

Laki sosiaalisesta luototuksesta. 20.12.2002/1133.

Laki toimeentulotuesta. 30.12.1997/1412.

Laki toimeentulotuesta. 9.8.2013/1412.

Lauronen, Kaarina 1988: Toimeentulotukiasiakkaat ja heidän elämäntilanteensa. Helsinki, Sosiaalihuollon keskusliitto.

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

Li, Minqi 2008: The Rise of China and the Demise of the Capitalist World-Economy. London, Pluto Press. <http://digamo.free.fr/minqili08.pdf> Viitattu 31.5.2014.

Lämsä, Anna-Liisa 2009: Tuhat tarinaa lasten ja nuorten syrjäytymisestä. Lasten ja nuorten syrjäytyminen sosiaalihuollon asiakirjojen valossa. Oulun yliopisto.

Malmberg, Nina 2014: Tanskalainen ruokapankki jakaa lihaa, kalaa, vihanneksia – muuten päätyisi roskiin. Yle Uutiset 29.1.2014. http://yle.fi/uutiset/tanskalainen_ruokapankki_jakaa_lihaa_kanaa_vihanneksia_muuten_paaityisi_roskiin/7059235 Viitattu 23.5.2014.

Mattila, Yrjö (toim.) 2013: Toimeentuloturva. 2. uudistettu painos. Helsinki, Finva.

Muuri, Anu 2006: Sosiaalipalvelut 2004 – Väestön mielipiteitä ja asiakkaiden palvelukokemuksia. Teoksessa Muuri, Anu 2008: Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Helsinki, Stakes.

Muuri, Anu 2008a: Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Helsinki, Stakes.

Muuri, Anu 2008b: Sosiaalipalveluja kaiken ikää ja kaikille? Teoksessa Muuri, Anu 2008: Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Helsinki, Stakes.

Niemelä, Pauli 2000: Kansalaisen perusoikeudet ja perusturva vaarassa? Teoksessa Heikkilä Matti; Karjalainen, Jouko & Malkavaara, Mikko (toim.) Kirkonkirjat köyhyydestä. Helsinki, Kirkkopalvelut.

Nummela, Tuija 2011: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Kuopio, Itä-Suomen yliopisto.

OECD: Social Expenditure – Aggregated data. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG# Viitattu 27.5.2014.

OECD 2013: Growing risk of inequality and poverty as crisis hits the poor hardest. <http://www.oecd.org/newsroom/growing-risk-of-inequality-and-poverty-as-crisis-hits-the-poor-hardest-says-oecd.htm> Viitattu 26.5.2014.

Ohisalo, Maria; Eskelinen, Niko; Laine, Jonna; Kainulainen, Sakari & Saari, Juho 2013: Avun tilkkutäkki – suomalaisen ruoka-apukentän monimuotoisuus. RAY. https://www.ray.fi/sites/default/files/emmi_mediabank/Raportti_Avun_tilkkutakki_2014.pdf Viitattu 26.5.2014.

Palola, Elina; Hannikainen-Ingman, Katri & Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulutuspuudokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Peltola, Ulla & Metso, Laura 2008: Maahanmuuttajien kuntoutuminen ja työllistymisen tukeminen Helsingissä. Helsinki, Kuntoutussäätiö.

Piirainen, Timo 1988: Asema työmarkkinoilla ja sosiaaliturvan väliinputoaminen. Tutkimus työmarkkinoiden eriytymisestä, hyvinvoinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta. Helsinki, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.

Pohjola, Anneli 1994: Elämän valttikortit? Nuoren aikuisen elämänselitys toimeentulotukea vaativien tilanteiden varjossa. Rovaniemi, Lapin yliopisto.

Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.) 2011: Sosiaalisesti kestävä kehitys. Helsinki, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Raunio, Kyösti 2000: Sosiaalityö murroksessa. Helsinki, Gaudeamus.

Raunio, Kyösti 2006: Syrjäytyminen. Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Helsinki, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Ritakallio, Veli-Matti 1991: Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuutteiden kasautumisesta toimeentulotukiasiakkailta. Helsinki, Sosiaali- ja terveyshallitus.

Rostila, Ilmari 1997: Keskustelu sosiaaliluukulla. Sosiaalityön arki sosiaalitoimiston toimeentulokeskusteluissa. Tampereen yliopisto.

Samuelson, Lena 2013: Skänker matkassar. SVT Nyheter 16.10.2013. <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/jamtlandsnytt/skancker-matkassar> Viitattu 23.5.2014.

Siiki, Anna-Mari 2008: Myllypuron ruokajono – esimerkki hyvinvointiköyhyydestä. Teoksessa Hänninen S., Karjalainen J., Lehtelä, K-M., Silvasti & T. (toim.) Toisten pankki: ruoka-apu hyvinvointivaltiossa. Helsinki, Stakes.

Sullström, Heidi 2014: Toimeentulotuki siirtyy Kelaan - ”Monille sosiaalitoimeen meno on iso kynnyks”. Yle Uutiset 5.4.2014. http://yle.fi/uutiset/toimeentulotuki_siirtyy_kelaan_monille_sosiaalitoimeen_meno_on_iso_kynnyks/7175318 Viitattu 16.5.2014.

Svenska Dagbladet 2013: Sätt stopp för vinstuttag i skolan. Opinion 27.3.2013. http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/satt-stopp-for-vinstuttag-i-skolan_8034428.svd Viitattu 27.5.2014.

THL 2011: Perusturvan riittävyys arviointiraportti. Helsinki, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/d4f9b358-3440-4894-9004-0cdfea621efe> Viitattu 23.5.2014.

THL 2013: Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2012. Helsinki, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

Tilastokeskus 2011: Ikääntyneiden pienituloisuus väheni vuonna 2009. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt_2009_02_2011-01-26_tie_001_fi.html Viitattu 20.2.2014.

Tuominen-Halomo, Anneli 2013: Vantaa ohjaa köyhiä leipäjonoon. Vantaan Sanomat 11.9.2013. <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/254538-vantaa-ohjaa-koyhia-leipajonoon> Viitattu 25.5.2014.

Turunen, Saija; Ohisalo, Maria; Petrovskaja, Vlada & Tukiala, Anna-Kaisa 2012: Kuka käy leipäjonossa? Pääkaupunkiseudun ruoanjakotutkimuksen tuloksia. Helsinki, Socca.

Törmälehto, Veli-Matti 2005: Rikkaat rikastuivat – entä köyhät? Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsaus I/2005. http://www.stat.fi/artikkelit/2005/art_2005-03-16_002.html?s=0 Viitattu 24.1.2014.

Valvira 2012: Toimeentulotuen määräaikojen noudattaminen – Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012-2014. Helsinki, Valvira.

http://www.valvira.fi/files/tiedostot/t/o/Toimeentulotuen_valvontaohjelma.pdf Viitattu 24.1.2014.

Viljanen, Olli; Kauppinen, Timo & Karjalainen, Jouko 2008: Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilanne 2008. Helsinki, Stakes.

Virjo, Ilkka 1999: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Sosiologian pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.

Virtanen, Ari & Kiuru, Sirkka 2011: Toimeentulotuki 2010. Helsinki, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr43_11.pdf Viitattu 23.5.2014.

Vähätalo, Kari 2001: Lama ja kaupunkien pitkäaikaistyöttömät. Seurantatutkimus 1304 pitkäaikaistyöttömästä työvoimatoimistojen ja sosiaalihuollon toimeentulotuen asiakkaina kuudessa suomalaisessa kaupungissa vuosina 1991-1998. Helsinki, Työministeriö.

YK 2008: State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious cities. Nairobi, United Nations Human Settlements Programme. (Aineisto haettu alunperin verkosta, mutta linkkiä ei enää löytynyt, ks. Liite 5.)

AINEISTO

Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) 2013: Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008-2010.

Tutkimus tarkastelee toimeentulotuen käyttöä Helsingissä. Tässä tutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin ei saada vastauksia. Kirjan yhteenvedossa tosin todetaan ensimmäiseen kysymykseen liittyen, että ”Toimeentulotuki köyhyyden mittarina on osin ongelmallinen. Nyt tarkastelun ulkopuolelle jäivät ne kotitaloudet, jotka hakivat toimeentulotukea mutta saivat jostain syystä kielteisen päätöksen. Osa näistäkin talouksista on varmasti köyhiä. Toisaalta osa toimeentulotukeen oikeutetuista ei tiedä oikeuttaan toimeentulotukeen tai ei osaa tai halua hakea sitä. Hekään eivät näy TotuHelsinki-aineistossa¹ vaikka ovat toimeentulovaikeuksissa” (Ahola & Hiilamo 2013, 126).

¹ TotuHelsinki-aineisto viittaa Helsingin sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmän pohjalta muodostettuun aineistoon, jota käytettiin tutkimuksessa.

Kuivalainen, Susan (toim.) 2013: Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä.

Tutkimus tarkastelee toimeentulotuen nykytilaa muun muassa kyselytulosten ja tilastojen perusteella. Kyselyjä on tehty sekä toimeentulotukiasiakkaille että sosiaalitoimen työntekijöille.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Tutkimuksessa todetaan, että kuudessa suurimmassa kaupungissa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Oulu) 12 % toimeentulotukipäätöksistä on ainakin osittain kielteisiä, ja että kielteisen päätöksen saaneiden ihmisten elinolot ovat lähempänä toimeentulotukea saaneiden elinoloja kuin tukea tarvitsemattomien elinoloja. (Kuivalainen 2013, 82-83.) Kuinka suuri osa toimeentulotukea tosiasiallisesti tarvitsevistä ihmisistä ei edes hae sitä, ei tule ilmi.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Esille otetaan kaksi kyselytulosta, jotka liittyvät terveydenhoitoon ja yleiseen elämiseen. Toimeentulotuen asiakkaista 26 % ilmoitti tinkineensä lääkkeiden ostosta rahan puutteessa, ja 32 % ilmoitti jättäneensä käymättä lääkärissä (emt., 87). Saman kyselyn mukaan vastaavat luvut muulla väestöllä ovat 9 % ja 10 %. Keskeisimmät tulokset yleiseen elämiseen liittyen olivat, että asiakkaista 31 %:lla ei ole varaa ostaa uusia vaatteita, ja 13 %:lla ei ole varaa syödä lihaa, kalaa tai kanaa joka toinen päivä (emt., 88). Vastaavat luvut muulla väestöllä ovat 6 % ja 3 %.

Toimeentulotukiasiakkuutta ei ole määritelty kyselytuloksissa sen mukaan, onko henkilölle myönnetty toimeentulotukea vai ei. Asiakkuuden määritteeksi on riittänyt se, että henkilö on hakenut toimeentulotukea. Toimeentulotukipäätöksistä on ainakin osittain kielteisiä 12 %. (Kuivalainen 2013, 82-83.) Tähän joukkoon mahtuisi huomattavalta osin kyselytulosten valossa huonossa tilanteessa olevat ihmisryhmät. On siis vaikea sanoa, kuinka suuri osa kurjista elämäntilanteista on seurausta toimeentulotuen riittämättömyydestä ja kuinka suuri siitä, ettei toimeentuloa ole saatu vaikka olisi tarvittu.

Kyselytulosten perusteella esitetään useita muitakin tekijöitä, joissa toimeentulotuen asiakkaat ovat heikoilla muuhun väestöön verrattuna. Osa näistä on odotettavissa olevia eroja, jotka liittyvät lähtökohtaisesti toimeentulotuen hakemiseen, esimerkiksi taloudellisten ongelmien yleisyys muuhun väestöön verrattuna (emt., 91). Suurin osa eroista ei kuitenkaan ole sosiaalipolitiikan kannalta hyväksyttävissä, esimerkiksi toimeentuloasiakkaiden muita huonommat mahdollisuudet terveystalouteen, koska yhtäläiset terveyspalvelut sosioekonomisesta asemasta riippumatta on kirjattu perustuslakiin. Eri tekijöiden valossa esitetään lopuksi, että pelkkä rahallinen tuki ei riitä kaikille toimeentulotukiasiakkaille, vaan tarvitaan myös muunlaista tukea (emt., 109).

Työntekijöille osoitetun kyselyn eräs väittämä on: ”Toimeentulotuki turvaa hyvin asiakkaalle vähintään välttämättömän toimeentulon.”, mikä on nykyisen lainsäädännön mukainen tavoite. Tähän väittämään kyselyn vastaajat olivat mieltä seuraavasti: 24 % ”Täysin samaa mieltä”, 50 % ”Osittain samaa mieltä”, 3 % ”Ei samaa eikä eri mieltä”, 22 % ”Osittain eri mieltä” ja 2 % ”Täysin eri mieltä”. (emt., 172.) Työntekijöiden arviot kallistuvat selvästi positiiviseen suuntaan, mutta epävarmuutta näkyy huomattavasti. Ainoastaan noin neljäsosa oli vakuuttunut toimeentulotuen riittävydestä.

3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

Toimeentulotuen asiakkaista noin 50 %:lla oli jokin muu sosiaaliturva pääasiallisena tulolähteenä vuonna 1990. Lähes 80 %:lla asiakkaista oli jokin muu sosiaaliturva pääasiallisena tulolähteenä vuonna 2011. Tämän katsotaan viittaavan muiden sosiaaliturvien riittämättömään tasoon. (Kuivalainen 2013, 17.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2013: Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2012.

Teos koostuu erilaisista sosiaali- ja terveysalaan liittyvistä tilastoista. Myös toimeentulotuesta on erilliset tilastot, mutta ne eivät tuo vastauksia tämän tutkimuksen kysymyksiin. Tilastoista näkee esimerkiksi toimeentulotuen saajien määrän vuosittain muttei esimerkiksi tuen hakijoiden määrää suhteessa sen saajiin.

Palola, Elina; Hannikainen-Ingman, Katri & Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulutuspuokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä.

Tutkimuksessa selvitetään, miten 18-24 vuotiaiden toimeentulotuen perusosan leikkauksia mahdollistavaa lakia on sovellettu Helsingissä. Laki tuli voimaan vuoden 2011 alusta.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Tähän ei tutkimuksessa ole suoraan etsitty vastausta. Toimeentulotuen alikäyttö tosin mainitaan merkittävänä asiana, mihin viittaa myös tutkimuksessa useaan kertaan todettu nuorten halukkuus hakeutua töihin ja tulla itsenäisesti toimeen.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Tutkimuksessa on haastateltu sekä sosiaalityöntekijöitä että toimeentulotuen nuoria asiakkaita Helsingissä. Lakimuutoksen ongelmallisuus tulee selkeästi esille esimerkiksi seuraavassa kohdassa: ”Lakimuutoksen yhtenä motiivina nähtiin olevan sen

korostaminen, ettei vastikkeetonta rahaa kertakaikkisesti enää haluta jakaa, ei varsinkaan nuorille. Kuitenkin sosiaalityöntekijöiden kanta oli hyvin selkeä siinä, ettei leikkaus toimi tarkoituksensa mukaisesti vaikeassa elämäntilanteessa olevilla alle 25-vuotiailla. Kun kyse on viimesijaisesta etuudesta, täytyy joka tapauksessa aina turvata ihmisen asunto, ravinto ja muu välttämätön toimeentulo.” Sosiaalityöntekijöiden haastattelujen perusteella todetaan lisäksi, että toimeentulotukea koskevaa lakimuutosta tehtäessä ei ole riittävästi korostettu, mikä on riittävän toimeentulon taso. (Palola ym. 2012, 26.) Toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö on puutteellinen sekä käytännön että periaatteen tasolla.

Jotkut toimeentulotuen varassa olevat nuoret elättävät itsensä rikoksilla, pimeillä töillä tai velkaantumalla. Tuen leikkaus pahentaisi elämäntilanteita vielä entisestään. (emt., 27-29.)

3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

Tutkimuksessa tulee selkeästi esille, että lakimuutoksen mahdollistamaa tuen leikkaamista on käytetty tarkkaan harkiten Helsingissä vuonna 2011. Sosiaalityöntekijät näkevät etuuskäsittelijät usein vaatimassa leikkausten tekemistä. Etuuskäsittelijät toimivat kirjallisten toimeentulotukihakemusten käsittelijöinä, eivätkä tee sosiaalityötä asiakkaiden kanssa kasvokkain. Heillä ei ole valtaa päättää leikkauksista tuen perusosaan, toisin kuin sosiaalityöntekijöillä. Kaupungin soveltamisohjeet tulkitsevat lakia sosiaalityöntekijöiden mielestä liian tiukasti. (Palola ym. 2012, 32-33.) Miten laki on vaikuttanut toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin kahdeksan kuukauden lyhyen tarkastelujakson jälkeen, ja miten se on Helsingin ulkopuolella vaikuttanut, ei voida tutkimuksen perusteella sanoa. Heti tutkimuksen alussa todetaankin, että lain soveltamisen seuranta varten ei ole olemassa mitään rekisteriä tai muuta järjestelmää (emt., 5).

Turunen, Saija; Ohisalo, Maria; Petrovskaja, Vlada & Tukiala, Anna-Kaisa 2012: Kuka käy leipäjonossa? Pääkaupunkiseudun ruoanjakotutkimuksen tuloksia.

Tutkimus käy läpi Helsingissä, Vantaalla ja Espoossa toimivien ruoanjakelupisteiden yhteydessä tehtyjen haastattelujen tuloksia. Noin 900 ruokajonoissa käyvää ihmistä oli

osallistunut haastatteluihin.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Ruoanjakopisteissä asioivilta ihmisiltä kysyttiin, mitä sosiaalityötuksia he olivat hakeneet ja saaneet viimeisen kahden kuukauden aikana. Toimeentulotukea oli hakenut ja saanut 55 % vastaajista, hakenut muttei saanut 15 %, ja loput eivät olleet hakeneet ollenkaan. Yhteensä kaikista vastaajista 70 % oli hakenut toimeentulotukea. Ainoastaan yleistä asumistukea oli hakenut suurempi osa vastaajista, yhteensä 76 %. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa oli hakenut yhteensä 53 %, ja muita tukia huomattavasti pienempi osa vastaajista, 30-10 %. Minkään muun tuen kohdalla yhtä suurelta joukolta ei sitä oltu evätty kuin toimeentulotuen kohdalla. Asumistuki ja työmarkkinatuki olivat kumpikin evätty 8 %:lta kaikista vastaajista, ja muita tukia oli evätty huomattavasti pienemmältä joukolta, 5-2 %:lta vastaajista. (Turunen ym. 2012, 15.)

Tutkimuksesta käy ilmi, että 8 % vastaajista oli hakenut sosiaalityöntekijän apua sosiaalitoimistosta viimeisen kahden kuukauden aikana, muttei ollut saanut sitä. Tämä on huomattavasti suurempi osuus vastaajista kuin muiden palvelujen, esimerkiksi terveystalvelujen kohdalla. Muita palveluja oli evätty 4-1 %:lta vastaajista. Kaiken kaikkiaan 63 % vastaajista oli hakenut sosiaalityöntekijän apua. (emt., 18.)

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Toimeentulotuen saajien suuri määrä leipäjonoissa (55 % kävijöistä) viittaa siihen, että toimeentulotuki ei ole riittävällä tasolla. Lisäksi noin puolet haastatelluista piti kaupungin tarjoamia tukia tai palveluita ylipäänsä riittämättöminä (Turunen ym. 2012, 16).

Nummela, Tuija 2011: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä.

Väitöskirja käsittelee aikuissosiaalityön lainsäädäntöä ja käytäntöjä sekä arvioi niitä muun muassa haastatteluaineistojen valossa.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Viitaten Kuivalaisen [2007] tutkimukseen todetaan, että 1,5 % suomalaisista kotitalouksista on toimeentulotuen alikäyttäjiä, eli ne eivät tiedä oikeudestaan toimeentulotukeen tai tietävät siitä, mutta haluavat tulla toimeen omillaan (Nummela 2011, 21-22 [Kuivalainen 2007, 51]). Monet toimeentulotukea hakevistakin ovat epätietoisia oikeuksistaan. Tutkimuksessa haastatelluista asiakkaista kukaan ei ollut hakenut ehkäisevää toimeentulotukea. Täydentävän toimeentulotuen hakeminen ja saaminen taas koettiin niin vaikeaksi, etteivät monet hae sitä. (Nummela 2011, 93.)

Siikin [2008] tutkimuksen perusteella todetaan leipäjonoissa olevan ihmisiä, jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen toimeentulotuesta. Ongelman katsotaan olevan siinä, etteivät kyseiset ihmiset ole ymmärtäneet elämäntilanteen muututtua olevansa oikeutettuja toimeentulotukeen. (Nummela 2011, 95 [Siiki 2008, 145-147].)

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Suoraa vastausta tähän ei anneta, mutta toimeentulotuen myöntämisen käytännöistä voidaan päätellä, ettei sillä ainakaan erityisen hyvin tule toimeen. Harkinnanvaraista tukea (täydentävää ja ehkäisevää) myönnetään erittäin niukasti, koska kuntien budjettitavoitteet näkyvät työntekijöiden ohjeistuksina, joissa tarveharkintaa kehoitetaan tiukentamaan (Nummela 2011, 105).

3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

Harkinnanvaraisen toimeentulotuen tiukentamiseen liittyen otetaan esille julkisten menojen yleinen tiukentamispolitiikka, joka näkyy siinä, ettei toimeentulotukijärjestelmä palvele ensisijaisesti sitä tarvitsevia (Nummela 2011, 97-100).

Hänninen, Sakari; Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) 2010: Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa.

Teos tarkastelee sosiaalipolitiikan muutoksia ja yhteiskunnallisia ongelmia Suomessa. Kehityskulkuja arvioidaan myös kansainvälisen politiikan kontekstissa.

Toimeentulotuesta on kirjassa oma lukunsa, mutta huomio kiinnittyy sosiaalihuollon tavoitteisiin ja erilaisiin järjestämismalleihin, joten tämän tutkimuksen kysymyksiin ei saada vastauksia.

Keskinen, Vesa; Laine, Markus; Tuominen, Martti & Hakkarainen, Tyyne (toim.) 2009: Kaupunkiköyhyyden monet kasvot. Näkökulmia helsinkiläiseen huono-osaisuuteen.

Teos koostuu useiden eri tutkijoiden kirjoittamista artikkeleista liittyen kaupunkiköyhyyteen.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Maahanmuuttajien toimeentulotuen käytön yhteydessä esitetään Kuivalaisen [2007] artikkeliin viitaten seuraavanlainen arvio: toimeentulotukeen oikeutettuja, jotka jättävät hakematta sitä, on noin kaksi kertaa enemmän kuin toimeentulotuen saajia (Keskinen ym. 2009, 152 [Kuivalainen 2007, 53]). Kuten valtaväestö, maahanmuuttajat kokevat tuen hakemisen vastenmieliseksi (Keskinen ym. 2009, 152 [Peltola & Metso 2008, 86]). Toimeentulotuki on selkeästi alikäytetty tuki, mikä todetaan muuallakin tutkimuksessa (Keskinen ym. 2009., 136). Samalla todetaan Leiseringin & Leibfriedin [1999] tutkimukseen viitaten, että toimeentulotuen väärinkäyttö on huomattavasti sen alikäyttöä vähäisempää (Keskinen ym. 2009, 115 [Leisering & Leibfried 1999, 268]). Lisäksi tulee esille, että toimeentulotuen etuuspäätösten tai maksatuksen viipyminen vaikeuttaa hakijoiden päivittäistä selviytymistä (Keskinen ym. 2009., 113).

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Luvussa ”Räpiköintiä hyvinvointivaltion turvaverkossa” kerrotaan erään henkilön tarina, johon toimeentulotuki liittyy. Kyseessä on vain yksittäistapaus, joten siitä ei voi vetää yleisiä johtopäätöksiä. Luvun lopussa kuitenkin vedetään sosiaaliturvaan yleisesti liittyen johtopäätös, että turvaverkko pitää ihmisen hengissä, muttei nosta ylös kurjasta elämäntilanteesta (Keskinen ym. 2009, 37). Lisäksi todetaan, että turvaverkon piiriin pääseminen edellyttää huomattavaa ponnistelua.

Luvussa ”Jo kymppi antibiooteista on liikaa” ei puhuta suoraan toimeentulotuesta,

mutta useaan kertaan tuodaan lääkäreille tehdyistä haastatteluista ilmi, kuinka köyhät tinkivät lääkärikäynneistä ja lääkkeistä. Mikäli toimeentulotuen turvin pitäisi pystyä hoitamaan tällaiset kulut, näitä ongelmia ei ilmenisi. Tämä osaltaan viittaa puutteisiin toimeentulotuessa tai sen saatavuudessa.

Valtaosa leipäjonoon tulevista ihmisistä elää toimeentulotuen tasossa. Tämä ei vielä kerro, kuinka suuri osa heistä elää juuri toimeentulotuella. Tutkimuksessa on arvioitu, että vuokran, sähkölaskun ja terveydenhoitokulujen jälkeen valtaosalle näistä ihmisistä jää toimeentulotuen perusosan verran rahaa, jolla tulee ostaa ruoka, vaatteet ja kodin hankinnat, hoitaa velat, laskut ja televisiomaksu sekä ladata matkakortti. Samassa yhteydessä viitataan aikaisempaan tutkimukseen [Hänninen 2004, 276], jonka mukaan toimeentulotuki ei takaa selviämistä taloudellisesti. Lisäksi monet velkaantuvat sinnitellessään pienten tukien varassa, ja näin ollen ajautuvat ongelmiin. (Keskinen ym. 2009, 111.)

Leipäjonon todetaan olevan erittäin tärkeitä monien ihmisten selviämisen kannalta, vaikka nämä ihmiset saisivat toimeentulotukea. Tärkeäksi syyksi mainitaan se, että kaikkia tarpeellisia menoja ei oteta huomioon toimeentulotuessa. (emt., 112-113.) Työmarkkinatuen, asumistuen ja toimeentulotuen saajat ovat yksi suurimmista leipäjonoissa käyvistä ryhmistä (emt., 114).

3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

Toimeentulotuen riittävyyteen liittyen tulee esille, että tarveharkintaisen tuen myöntämisperusteita on kiristetty (Keskinen ym. 2009, 153 [Hiilamo ym. 2005]), mikä on vaikuttanut pienentävästi toimeentulotuen yleiseen tasoon. Tähän viittaa myös seuraava toteamus: ”Tämän päivän köyhyyttä kuvastavat vähimmäisturvan varassa pitkään eläneet ihmiset, joiden tilanne on heikentynyt olennaisesti 1990-luvun lopulla. Sosiaaliturvaa leikattiin rankasti erityisesti vuosina 1992-1997 [Heikkilä & Karjalainen 2000, 222-223; Niemelä 2000, 61]. Vuonna 1998 käyttöön otettujen toimeentulotuki- ja asumistukiuudistusten takia vähimmäisturvan (nimenomaan toimeentulotuen) varassa olevien käytettävissä oleva tulo pieneni useimmissa kotitaloustyypeissä [Heikkilä ym. 2000, 78-79; Kuivalainen ym. 2005, 85].” (Keskinen ym. 2009, 111) Helsingin suurimman leipäjonon Myllypurossa todetaan käynnistäneen toimintansa vuonna 1993 (emt., 109).

Krok, Suvi 2009: Hyviä äitejä ja arjen pärjääjiä.

Teos käsittelee yksinhuoltajaäitien elämäntilannetta ja sitä, miten sosiaalitoimi näkyy heidän elämässään heille tehtyjen haastattelujen perusteella.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Aikaisempiin tutkimuksiin viitaten todetaan, että lähellekään kaikki toimeentulotukeen oikeutetut ihmiset eivät hae sitä, ja että toimeentulotuen väärinkäyttö ei ole niinkään ongelmana (Krok 2009, 145 [Hellsten & Uusitalo 1999, 14; Hiilamo ym. 2004, 141; Raunio 2000, 156-159]).

Tutkimuksessa haastatelluista henkilöistä osa ilmoitti, ettei hae toimeentulotukea tarpeeksi usein tai lainkaan, vaikka taloudellinen tilanne sitä vaatisi. Tämä johtui lähinnä nöyryyttävistä kokemuksista sosiaalityön ja byrokratian yhteydessä. Sen sijaan, että henkilöt olisivat kokeneet olleensa oikeutettuja toimeentulotukeen, he kokivat olleensa sosiaalitoimiston työntekijöiden armoilla. (Krok 2009, 148-152.)

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Luvusta ”Asiakkuus” selviää, että haastatellut henkilöt tulevat niukasti toimeen, ja heillä on jatkuva huoli selviytymisestä. Tukijärjestelmä ei anna myöten minkäänlaiseen varmuusvaraan. Taloudenpidon täytyy olla erittäin suunnitelmallista, esimerkiksi laskujen maksu täytyy ajoittaa sopivasti eri etuuksien maksatuspäivien mukaan (Krok 2009, 143). Ennen kuin toimeentulotukea voi saada, täytyy hakea ensisijaisia etuuksia. Usean tuen varassa samanaikaisesti elämistä kuvataan taiteiluksi (emt., 144).

Tutkimuksessa todetaan, että ”Tarvehankintainen etuus eli toimeentulotuki on tarkoitettu niille, joiden tulot jäävät alle asetetun välttämättömän toimeentulotuen rajan.” (emt., 144) Kuten kuitenkin tulee ilmi, kyseisen rajan asettaminen on tulkinnanvaraista. Joitain tosiasiallisia menoja ei lasketa toimeentulotuessa menoiksi. (emt., 148.) Sama raja ei muutenkaan sovi kaikille ihmisille, koska menojen kohteet vaihtelevat eri henkilöillä. Raja määritellään lähtökohtaisesti siten, että henkilöt joutuvat viettämään köyhää, ei normaalia elämää (emt., 150).

Lämsä, Anna-Liisa 2009: Tuhat tarinaa lasten ja nuorten syrjäytymisestä. Lasten ja nuorten syrjäytyminen sosiaalihuollon asiakirjojen valossa.

Väitöskirja käsittelee syrjäytymistä lähes tuhannen sosiaalihuollon asiakkaan tietojen perusteella. Tutkimus kuitenkin keskittyy lastensuojeluun, eikä toimeentulotuen osuutta käsitellä kovin paljon.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Toimeentulotuen laajan perusosan soveltamiseen liittyen todetaan, että kyse on usein pelkästään toimeentulotukinormin laskemisesta. Etuuskäsittelijä käsittelee hakemuksen kirjallisesti, eikä sosiaalityöntekijä välttämättä tapaa hakijaa lainkaan. Laajan perusosan käyttöönotto on lisännyt asiakkaan taloudellista liikkumavaraa tarveharkinnan vähentyessä. Toisaalta kasvokkaiset tapaamiset ovat vähentyneet, joten mahdolliset toimeentulotuen tarpeen taustalla olevat ongelmat jäävät helpommin piiloon. Asiakkaan pahimmat ongelmat eivät ole aina taloudellisia. (Lämsä 2009, 112.) Sosiaalityön vähentyminen laajan perusosan käytön myötä on voinut siis vähentää toimeentulotuen vaikuttavuutta joillakin asiakkailla.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) 2008: Sosiaalityö aikuisten parissa.

Kirja koostuu aikuissosiaalityön eri alueiden kuvaamisesta pohjautuen useiden eri tutkijoiden kirjoituksiin, joissa perehdytään tarkemmin näihin alueisiin. Ainoa tämän opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin vastaava osuus löytyy Suvi Krokin kirjoittamasta luvusta ”Vähävarainen yksinhuoltajaäiti etuusjärjestelmässä”. Luku sisältää tiivistetysti samoja asioita kuin Krokin tutkimus Hyviä äitejä ja arjen pärjääjiä (2009), joka on tässä tutkimuksessa käyty läpi aikaisemmin.

Muuri, Anu 2008: Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää?

Tutkimus analysoi kansalaisten mielipiteitä hyvinvointivaltion sosiaalipalveluista pohjautuen Muurin aiempiin kyselytutkimuksiin, jotka ovat koottu teokseen.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Tutkimuksessa tulee ilmi, että vuonna 2004 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan reilu kolmannes sosiaalitoimen asiakkaista oli mielestään jonottanut etuutta tai palvelua kohtuuttoman kauan. Asiakkaista 30 % oli odottanut 2-4 viikkoa, 16 % oli odottanut 1-3 kuukautta, ja 10 % oli odottanut pidempään kuin 3 kuukautta. (Muuri 2006, 224.) Kyselytutkimus kertoo lisäksi, että 60 %:lla vastaajista on ollut vaikeuksia hakea toimeentulotukea (Muuri 2006, 234). Toinen kyselytutkimus pohjautuen tietoihin vuodelta 2006 kertoo, että 41 %:lla vastaajista on ollut vaikeuksia toimeentulotuen hakemisessa ja 28 %:lla on ollut vaikeuksia hakea sosiaalityöntekijän apua (Muuri 2008b, 215).

Viljanen, Olli; Kauppinen, Timo & Karjalainen, Jouko 2008:

Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilanne 2008.

Raportti käy läpi vuonna 2008 tehdyn sosiaalitoimen jonotusaikoja koskeneen kyselyn tuloksia. Taustalla on saman vuoden alusta voimaan tullut laki koskien toimeentulotuen käsittelyaikoja, ja vertailua tehdään lakimuutosta edeltäneen kyselyn tuloksiin. Vuonna 2008 voimaan astuneen lain mukaan toimeentulotukihakeuksen käsittelyaika ei saisi kestää seitsemää arkipäivää enempää (Valvira 2012, 6). Kuntien toimeentulotuen käsittelyajat ja sosiaalityön jonotusajat esitetään vain keskiarvoina, joten selkeää kuvaa kuntien tilanteesta ei saa. Ei käy ilmi, kuinka monella tuen hakijalla käsittelyaika venyy seitsemän arkipäivän yli.

Tilastojen ohessa esitetään kaikille Suomen sosiaaliamiehille lähetetyn kyselyn tuloksia. Tähän tutkimukseen liittyen voidaan tuloksista nostaa esille muutama seikka. Yli puolet kyselyyn vastanneista 73:sta sosiaaliamiehestä oli saanut yhteydenottoja sosiaalitoimeen asiointiin pääsyn vaikeudesta, esimerkiksi siitä, että henkilökohtaisen tapaamisen sijasta oli annettu puhelinneuvontaa. Ruuhkaisen puhelinneuvonnan odotusaika oli lisäksi maksullista. Noin kolmannes vastanneista ilmoitti saaneensa yhteydenottoja koskien liian pitkää tuen käsittelyaikaa vuoden 2008 aikana, tarkoittaen 2-3 viikkoon venyneitä aikoja. Neljätolista sosiaaliamiestä ilmoitti yhteydenoton yleisimmäksi syyksi harkinnanvaraisen toimeentulotuen niukan käytön. (Viljanen ym. 2008, 15-17.)

Haapola, Ilkka 2004: Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa.

Teos käsittelee köyhyyttä suhteessa toimeentulotukeen, työttömyyteen, syrjäytymiseen ja niin edelleen nojautuen yleisluontoiseen tilastolliseen päättelyyn. Kirjan liitteenä on Haapolan aiempia artikkeleita ja tutkimuksia.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Kannustinloukkukeskustelun todetaan johtavan harhaan tuomalla esiin yksittäisiä ääriesimerkkejä, joissa ihmiset ovat voineet jättäytyä toimeentulotuen varaan. Tuen tason todetaan olevan todellisuudessa liian matala, jotta sillä voisi tulla toimeen pitkän aikaa. Toimeentulotuen perusosa oli perhetyypistä riippuen 36-56 % suomalaisten keskimääräisistä kulutusmenoista vuonna 1998. (Haapola 1999, 61-62.)

Hiilamo, Heikki; Karjalainen, Jouko; Kautto, Mikko & Parpo, Antti 2004: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista.

Tutkimus tarkastelee työtulojen huomioonottamiseen toimeentulotuessa liittyvän lakimuutoksen onnistumista sekä eri sosiaalietuuksien suhdetta toimeentulotukeen. Jonkin verran myös ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä kunnissa kartoitetaan. Huomio kiinnittyy kuitenkin työn kannustavuuden arviointiin, ja tämän tutkimuksen kysymyksiin ei tuoda joitakin esimerkkitapauksia enempää valaistusta. Alikäytön yleisyys tosin mainitaan viitaten tulonjakotilastoihin ja muihin tutkimuksiin (Hiilamo ym. 2004, 141 [Virjo 1999]).

livari, Juhani 2004: Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu. Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus.

Raportti liittyy livarin, ym. (2002) aikaisempaan tutkimukseen sosiaalisista luotoista.

Haapola, Ilkka 2002: Toimeentulokiasiakkaiden syrjäytymisriskit 1990-luvun Suomessa. Paneelitutkimus vuosien 1990-1992 uusista tuensaajista.

Kirja käsittelee toimeentulokiasiakkaiden köyhyyden pitkittymistä 1990-luvun laman ja sen jälkeisten vuosien aikana. Tutkimuksessa tarkastellaan myös tuloköyhyyden suhdetta toimeentulokiasiakkuuteen ja huono-osaisuuden eri muotojen kasautumista. Tämän tutkimuksen kysymyksiin ei kuitenkaan saada vastauksia, koska kirjassa keskitytään ilmiöiden ja niiden keskinäisten suhteiden kuvaamiseen yleisellä tasolla.

livari, Juhani; Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki 2002: Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi.

Kirja käsittelee 1990-luvulla joissakin kunnissa käyttöön otettua sosiaalista luototusta². Tietoa tämän opinnäytetyön tarpeisiin löytyi toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen suhdetta käsittelevästä luvusta.

1. *Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä? /*
2. *Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?*

Kirjassa ei ole tarkemmin tutkittu, mitkä toimeentulotukeen liittyvät ongelmat voivat mahdollisesti johtaa tuen riittämättömään tasoon ja mitkä kokonaan tuen ulkopuolelle jäämiseen. Tästä syystä on vaikea tehdä erottelua kysymysten 1 ja 2 välillä.

Huolenaihe tulee ilmi liittyen siihen, että sosiaalisella luotoksella voisi esiintyä päällekkäisyyttä erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen kanssa. Periaatteessa sosiaalitoimi ei saa sosiaalisella luotolla korvata toimeentulotukea tai vähentää sitä. Kirjassa kuitenkin useaan kertaan todetaan rajavedon sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen välillä olevan ongelmallinen. Tarkemmin ei ole tutkittu sitä, kuinka suuressa määrin toimeentulotukea olisi hakijoilta kohtuuttomasti evätty tai vähennetty ohjaamalla heitä sosiaalisen luoton pariin. Ainoastaan yksittäistapauksia todetaan esiintyneen: ”Vaikka sosiaalinen luotto ei ole kokeilupaikkakunnilla asettunut toimeentulotuen vaihtoehdoksi, löytyy yksittäisiä tapauksia siitä, että muualla se on joskus kysenalaisin perustein laitettu toimeentulotuen edelle.” (livari ym. 2002, 117)

3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

Kirjassa mainitaan, että toimeentulotukea myönnettiin velkaantumisen perusteella 1990-luvun lopulla vähemmän kuin 1990-luvun alussa (livari ym. 2002, 124).

² Kunnilla on mahdollisuus järjestää sosiaalisia luottoja vähävaraisille henkilöille, joilla kunnallinen sosiaalitoimi kuitenkin katsoo olevan riittävää maksukykyä. Sosiaalisista luotoista voidaan periä korkoa. (Laki sosiaalisesta luototuksesta 2002.)

Vähätalo, Kari 2001: Lama ja kaupunkien pitkäaikaistyöttömät. Seurantatutkimus 1304 pitkäaikaistyöttömästä työvoimatoimistojen ja sosiaalihuollon toimeentulotuen asiakkaina kuudessa suomalaisessa kaupungissa vuosina 1991-1998.

Tutkimus kuvaa 1990-luvulla tapahtuneita muutoksia toimeentulotuen myöntämisperusteissa ja sosiaalipolitiikan muutoksen historiaa laajemminkin. Kuvaus pysyy varsin yleisellä tasolla, joten tämän tutkimuksen kysymyksiin ei tarjota vastauksia.

Halttunen, Timo 1999: ”Tarttis pärjätä itteki”. Toimeentulotuki ja lapsiperheiden taloudellinen selviäminen laman jälkeisessä Suomessa.

Kirjassa luodaan katsaus toimeentulotuen varassa elävien ihmisten arkeen. Aineistona käytetään sekä sosiaalihuollon asiakkaille että henkilökunnalle tehtyjä haastatteluja. Kuvaus perustuu pitkälti yksittäistapauksien esille ottamiseen, joten teos antaa niukasti vastauksia tähän tutkimukseen.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Kirjassa todetaan yleisesti haastattelujen perusteella, että monessa tapauksessa toimeentulotukiasiakkaiden taloudenpito on hyvin tiukkaa. Kuukausittaiset menot täytyy laskea huolellisesti kymmenien markkojen tarkkuudella. Ruoassakin joudutaan säästämään, mutta suoranaista nälkää ei ainakaan lapsiperheissä ole koettu. Kirpputorit tuovat lisää liikkumavaraa talouteen. Perheet joutuvat säästämään lasten

harrastuksista, eikä lomamatkoihin ole monilla varaa lainkaan. (Halttunen 1999, 34-36.)

Rostila, Ilmari 1997: Keskustelu sosiaaliluukulla. Sosiaalityön arki sosiaalitoimiston toimeentulokeskusteluissa.

Väitöskirja tutkii sosiaalityötä muun muassa kielenkäytön näkökulmasta. Toimeentulotukea ei käsitellä erikseen. Kirjan johdannossa todetaankin, että huomio kiinnittyy sosiaalitoimistossa tapahtuvaan vuorovaikutukseen eikä siihen, millaista taloudellista tukea sieltä saa.

Aerschot, Paul van 1996: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa.

Teos kuvaa ja arvioi sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön kehitystä 1700-luvulta lähtien.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Tutkimuksessa kerrotaan, että ainakin 1990-luvun lamaan asti on ollut suuri joukko ihmisiä, jotka eivät ole tarpeesta huolimatta hakeneet toimeentulotukea. Tarkempaa arviota joukon suuruudesta ei tehdä. Syiksi alikäytölle mainitaan tiedonpuute, kielteinen asenne sosiaalihuoltoa kohtaan, leimautumisen pelko, tuen hakemisesta aiheutuva vaiva ja mahdollisuus turvautua esimerkiksi sukulaisten ja ystävien apuun. (Aerschot 1996, 257.) Joissakin kunnissa sosiaalihuollosta tiedottamiseen on suhtauduttu kielteisesti, koska se lisää asiakkaiden määrää (emt., 272). Tiedonpuute on siis todennäköisesti seurausta tiedotuksen vähyydestä.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Toimeentulotuen todetaan verottomuutensa vuoksi olevan reaalisesti hieman suurempi kuin esimerkiksi työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen peruspäiväraha. Muille perheenjäsenille tukea ei kuitenkaan myönnetä täytenä, alimmillaan 66 %:n suuruisena täydestä perusosasta alle 10-vuotiaalle lapselle. Lisäksi lapsilisä vähennetään toimeentulotuesta. (Aerschot 1996, 263-267.)

3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

Sosiaalihuoltolain myötä toimeentulotuen taso nousi sitä edeltäneeseen huoltoapuun nähden. Tuen perusosan taso oli vuonna 1984 (sosiaalihuoltolain tullessa voimaan) 44 % vähimmäiseläkkeestä, mutta sitä nostettiin samana vuonna 50 prosenttiin. Vuonna 1986 tasoa nostettiin 55 prosenttiin, ja laajan perusosan myötä edelleen 80 %:iin. Kunnat alkoivat alentamaan tuen tasoa 1990-luvulla, esimerkiksi tuen saantiehtoja kiristämällä, niin suppeaa kuin laajaa perusosaa soveltavissa järjestelmissä. Lisäksi toimeentulotuella ei tehty elinkustannusten nousua kompensoivaa indeksitarkistusta vuosina 1996-1998. (Aerschot 1996, 264-269.)

Lapsilisä alettiin vähentää toimeentulotuesta vuonna 1993. Samalla toisaalta korotettiin lapsen perusosan kertoimia. (emt., 267.) Ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka paljon kertoimien korotus kompensoi lapsilisän vähentämistä.

Huhtanen, Raija 1994: Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä.

Teos käsittelee toimeentulotukijärjestelmän käytäntöjä ja niissä esiintyviä epäjohtonmukaisuuksia. Lainsäädäntöä ja sen tulkintaa arvioidaan kriittisesti, ja samalla tehdään johtopäätöksiä siitä, mihin suuntaan lakia tai sen tulkintaa kannattaisi selkeyden ja oikeudenmukaisuuden vuoksi viedä. Tukijärjestelmän syntyä ja sitä edeltävien järjestelmien historiaa käsitellään paljon.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Esille otetaan useita tapauksia, joissa toimeentulotukea tarvitseva henkilö on jätetty sen ulkopuolelle työstä kieltäytymisen vuoksi. Nämä tapaukset ovat lääninoikeuksissa käsiteltyjä valituksia sosiaalilautakunnan päätöksistä, joista osa on edelleen vahvistettu oikeudessa. (ks. Huhtanen 1994, 136.)

Toimeentulotuen myöntämisen todetaan olevan niukkaa yrittäjille. Tuen eväämisen perusteena käytetään yleensä sitä, ettei kannattamatonta liiketoimintaa pidä tukea. Sen

sijaan sitä, onko yrittäjällä vaikeuksia toimeentulonsa kanssa, ei arvioida loppuun asti. Yhtenä syynä tähän tuodaan esille yritystoiminnan taloudenpito, jota sosiaaliviranomaisten on vaikea arvioida. (emt., 142-143.)

Opiskelijoille ei yleensä myönnetä toimeentulotukea, koska sosiaaliviranomaiset odottavat heidän selviävän opintotuella, tai sen puuttuessa heidän tulisi tukeutua ansiotyöhön tai jopa tavalliseen pankkilainaan. Tähän käytäntöön haetaan selitystä siitä, että lakia on tulkittu liian kirjaimellisesti. Toimeentulotuki usein evätään, mikäli opiskelijalla on periaatteessa mahdollisuus elättää itsensä muulla tavalla kuin toimeentulotuella. (emt., 148.)

Tutkimuksen mukaan sosiaalilautakunnat ja lääninoikeudet ovat toimineet erityisen epäoikeudenmukaisesti käytettävissä olevien tulojen arvioinnissa ottaessaan huomioon aikaisempia säästöjä ja lainoja. Toimeentulotuki on saatettu evätä rangaistuksenomaisesti, mikäli säästöjä ei ole käytetty toimeentulon kannalta tarpeellisiin asioihin. (emt., 185.)

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Asuntolainan korkomenoja ei ole usein ainakaan kokonaisuudessaan otettu huomioon. Päätökset eivät saisi johtaa hakijan asunnottomuuteen tai alle hyväksyttävän tason asumismuotoon, mutta tutkimuksen mukaan päätöksissä ei ole yleensä arvioitu tuen eväämisen seurauksia. (Huhtanen 1994, 201-202.) Mikäli vuokraa on sosiaalilautakunnassa pidetty kohtuuttoman suurena, sitä ei ole otettu huomioon toimeentulotuessa lainkaan tai vain osittain. Sen sijaan lääninoikeuksiin edenneet valitukset tällaisista päätöksistä ovat yleensä johtaneet oikaisuihin siten, että vuokramenoja ei voida evätä ilman varmuutta siitä, että tuen hakijalla on todellinen mahdollisuus halvempaan asuntoon. (emt., 202-205.)

Tuen hakijan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin kuluihin on myönnetty tukea niukasti. Tukea on myönnetty pääsääntöisesti sellaisiin kuluihin, jotka on mainittu toimeentulotukea koskevassa valtioneuvoston päätöksessä. Muita kuluja on tulkittu tukeen oikeuttavina vain poikkeuksellisesti. (emt., 228.) Tähän liittyen tuodaan esille tapauksia sosiaalilautakuntien ja lääninoikeuksien päätöksistä koskien muun muassa veroja, vakuutuksia, lainojen lyhennyksiä ja kodin irtamistoa (emt., 216-228).

Tutkimuksessa todetaan, että toimeentulotuki on käytännön tasolla tarkoitettu usein vain välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi, vaikka toimeentulotuki on tarkoitettu järjestämään kohtuullinen elintaso (emt., 237). Yhtenä syynä voidaan pitää sosiaalihoitolain tekstin epämääräisyyttä. Siinä puhutaan ”tarpeen mukaisesta” toimeentulosta (emt., 106).

3. Millaisia muutoksia edellä mainituissa seikoissa on tapahtunut viimeisen 30 vuoden aikana?

Työstä kieltäytymiseen liittyvät tapaukset ovat 1980-luvulta. Kirjassa todetaan, että toimeentulotukea on tuskin myönnetty helpommin tultaessa 1990-luvulle, koska reilu kolmannes kunnista tiukensi työstä kieltäytymiseen liittyvää toimeentulotuen tarpeen arvoita näihin aikoihin (Huhtanen 1994, 137-138).

Toimeentulotuen laajaan perusosaan siirtyminen oli kunnille pakollista vuoden 1994 alkuun mennessä, joten siirtymä tapahtui kunnissa eri aikoihin vuosina 1989-1993. Laajaan perusosaan oli siirtynyt vasta puolet kunnista vuoden 1992 kesällä, koska osa kunnista tarkoituksenmukaisesti haki taloudellisia säästöjä viivyttämällä siirtymää. Tämä tarkoitti suuremman tarveharkinnan mahdollistamaa menojen vähentämistä toimeentulotuessa eli niukempaa toimeentulotuen myöntämistä. (emt., 188-189.)

Tutkimuksessa on tarkasteltu asumismenoja koskevia tapauksia 1980-luvulta. Toimeentulotuen myöntämisessä on kiristetty asumismenoja koskevia tulkintoja 1990-luvun alussa: kaksi kolmasosaa kunnista ilmoitti tehneensä näin vuosina 1991-1992. Kyseisistä kunnista 53 % oli aikaisempaa enemmän jättänyt asuntolainojen korkomenoja huomiotta. (emt., 207.)

Yksityisen terveydenhuollon menoja ei olla yleensä otettu toimeentulotuessa huomioon. Kunnille tuli mahdollisuus ostaa vastuullaan olevia terveyspalveluja yksityisiltä toimijoilta vuonna 1993 (Huhtanen 1994, 37; ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 1992), mikä johti aikaisempaa tiukempaan toimeentulotuen myöntämiskäytäntöön terveismenojen suhteen. (Huhtanen 1994, 210-211.)

Kaiken kaikkiaan kaksi kolmasosaa kunnista ilmoitti kiristäneensä toimeentulotuen myöntämisperusteita vuosina 1990-1992. Yli 50000:n asukkaan kunnista näin teki yli

90 %, ja alle 10000:n asukkaan kunnista vastaavasti 60 %. Kiristykset perustuivat yleensä sosiaalilautakuntien periaatepäätöksiin, jotka näkyivät toimeentulotuen soveltamisohjeissa. Lääninoikeudet ovat kumonnet monia näihin soveltamisohjeisiin pohjautuneita päätöksiä. (emt., 311.)

Pohjola, Anneli 1994: Elämän valttikortit? Nuoren aikuisen elämänselämä toimeentulotukea vaativien tilanteiden varjossa.

Kirja tutkii 20-30 vuotiaiden sosiaalihuollon asiakkaiden elämänselämää erilaisten teoreettisten viitekehysten puitteissa, perustuen haastatteluihin, sosiaalihuollon asiakirjoihin ja tilastotietoihin. Sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuden ongelmia käsitellään yleisellä tasolla ja esimerkkitapauksia esiin ottaen, mutta tätä tutkimusta hyödyttävää tietoa toimeentulotukijärjestelmän toimivuudesta ei tule ilmi.

Ritakallio, Veli-Matti 1991: Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuutteiden kasautumisesta toimeentulotukiasiakkailta.

Kirja kuvaa suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää ja erityisesti toimeentulotuen osuutta siinä. Erilaisten hyvinvointiongelmien keskinäisiä suhteita analysoidaan tilastollisen päättelyn avulla. Toimeentulotukiasiakkaista pyritään löytämään suurimmat riskiryhmät, mutta toimeentulotukiasiakkuuden arkeen ei juuri perehdytä, joten tämän tutkimuksen kysymyksiin ei saada paljon vastauksia.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Noin viidelle sadalle toimeentulotukiasiakkaalle tehdystä kyselystä käy ilmi, että asiakkaat kokivat toimintarajoituksia tietyissä tavanomaisissa elämäntilanteissa seuraavasti: 62 % päivittäistavaroiden ostossa, 57 % monipuolisen ravinnon hankinnassa, 50 % julkisten kulkuneuvojen käytössä, 78 % viikon lomamatkan järjestämisessä ulkopaikkakunnalle vuosittain, 75 % juhlapäivien vietossa ja niihin liittyvässä lahjojen ostossa sekä 66 % kuukausittaisessa illanvietossa ulkona (Ritakallio 1991, 86).

Lauronen, Kaarina 1988: Toimeentulotukiasiakkaat ja heidän elämäntilanteensa.

Tutkimus tarkastelee toimeentulotukiasiakkaiden tilannetta toukokuussa 1986 tehdyn kyselytutkimuksen valossa. Kyselyssä mukana on ollut 49 kuntaa, joista on kertynyt yhteensä noin 3000:n asiakkaan otanta.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Kielteinen päätös toimeentulotuesta on annettu asiakkaista 10,4 %:lle. Tyypillisiä perusteluja kielteisiin päätöksiin ovat olleet tulovajauksen puute, tarvittavien selvityksien puute, toimeentulotuen piiriin kuulumaton meno, aiemmin samaan kohteeseen myönnetty tuki, haetun tuen kohtuuttoman suuri määrä, tietojen salaaminen tai vääristeleminen sekä tulojen käyttö väriin kohteisiin. (Lauronen 1988, 31.)

Toimeentulotukiasiakkaista 73,9 % on hakenut pelkkää toimeentulotukea, mutta asiakkaista noin 38,2 % on ohjattu sosiaalityön piiriin (emt.; 29, 47). Huomattavasti suurempi määrä asiakkaita on siis saanut sosiaalityöntekijän apua kuin sitä on hakenut.

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Toimeentulotuessa huomioon otettujen menojen suuruudet ovat pääsääntöisesti matalampia kuin asiakkaiden ilmoittamien menojen suuruudet. Rahamääräisesti suurimmat erot ovat tuen perusosan, terveydenhuollon, työmatkojen, lasten päivähoiton, puhelimen ja vaatteiden kohdalla, huomioon otettujen menojen ollessa 40-82 markkaa ilmoitettuja menoja pienempiä. Lisäksi mainitaan kohta ”muut menot”, johon on myönnetty keskimäärin 218 markkaa ilmoitettua tarvetta vähemmän rahaa. Merkittävästi ilmoitettua tarvetta enemmän rahaa on myönnetty ainoastaan muuttokuluihin, keskimäärin 105 markkaa enemmän. Huomioon otettujen ja ilmoitettujen menojen suuruudet eivät pääsääntöisesti poikkea toisistaan kovin paljon. Esimerkiksi terveydenhuollon kohdalla ilmoitettuja menoja on keskimäärin 375 markkaa, ja huomioituja menoja on keskimäärin 334 markkaa. Myönnetty tuki on kuitenkin selkeästi vähäisempää kuin tuen ilmoitettu tarve. (Lauronen 1988, 66.)

Varsinaista toimeentulotukea on maksettu asiakkaista 84,3 %:lle, keskimäärin 1092 markkaa. Takautuvaa toimeentulotukea on maksettu asiakkaista 3,2 %:lle, keskimäärin 931 markkaa, ja ehkäisevää toimeentulotukea 1,6 %:lle, keskimäärin 862 markkaa. Takautuvaa toimeentulotukea on myönnetty maksamatta olleisiin menoihin (emt., 4). Valtakunnallisen sosiaalihuollon järjestämistä koskevan suunnitelman mukaan ehkäisevä tuki ei saisi ylittää kolmea prosenttia toimeentulotuen kustannuksista. (emt., 70.) Tämä on luultavasti vaikuttanut ehkäisevän toimeentulotuen vähäiseen käyttöön.

Toimeentulotukilaskelman perusteella asiakkaista 77,7 %:lla on tulovajaus ja 14,2 %:lla tuloylijäämää. Lähes kaikille tulovajaus kärsiville on maksettu toimeentulotukea hieman yli vajauksen verran, keskimäärin 1144 markkaa. Asiakkaista 1,6 % ei ole saanut toimeentulotukea tulovajauksesta huolimatta. Jotkut heistä ovat kuitenkin saattaneet saada ehkäisevää tai takautuvaa tukea. Asiakkaista 7,6 %:lle on maksettu toimeentulotukea tuloylijäämästä huolimatta, keskimäärin 575 markkaa. (emt., 70-72.)

Piirainen, Timo 1988: Asema työmarkkinoilla ja sosiaaliturvan väliinputoaminen. Tutkimus työmarkkinoiden eriytymisestä, hyvinvoinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta.

Teos käsittelee sosiaaliturvajärjestelmän väliinputoajia, ja keskittyy paikallistamaan ja kuvailemaan väliinputoajajoukkoa. Sosiaaliturvajärjestelmää tarkastellaan eniten työttömyystuen osalta.

1. Kuinka suuri osa toimeentulotukea tarvitsevista saa sitä?

Opiskelijoiden osalta todetaan, että toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä on ollut epäselvyyksiä ainakin joillakin paikkakunnilla johtuen sosiaalihuollon resurssipulasta. Opiskelija voi mahdollisesti pudota tukijärjestelmän läpi. Arviota väliinputoajien määrästä ei tule ilmi. (Piirainen 1988, 154-155.)

2. Kuinka hyvin toimeentulotuella tulee toimeen?

Toimeentulotuen taso yksinäisellä henkilöllä vuonna 1987 on edustanut suurinpiirtein eri vähimmäisetuuksien keskitasoa kun asumiskulukorvaukset otetaan huomioon. Taso on ollut hieman kansaneläkettä alempi, noin 1900 markkaa kuukaudessa.

Vähimmäisetuuksiin on vertailussa luettu sairauspäiväraha, kansaneläke, perhe-eläke, opintotuki, sotilasavustus, työttömyysturva ja toimeentulotuki. (Piirainen 1988, 115.)

Haastattelu 1

Haastattelun teki Henri Rauhala, osana opinnäytetyötään Turun ammattikorkeakoululle. Haastateltavan kommentit on kirjattu ylös haastattelun aikana, ei sananmukaisesti mutta kommenttien sisältö mahdollisimman tarkasti säilyttäen. Muistiinpanot on kirjoitettu tähän puhtaaksi.

Ruoka-avusta vastaavan kommentit liittyen ruoka-avun tarpeeseen ja sosiaaliturvaan:

- Järjestö on alkanut antamaan säännöllistä, vähintään viikottaista ruoka-apua 1990-luvun alussa. Aikaisemmin oli järjestetty ilmaisuokailuja pienessä määrin esimerkiksi erityistapahtumiin kuten jouluun liittyen. Ruoka-avun antaminen on kasvanut 1990-luvun alusta, jolloin sitä järjestettiin kerran viikossa, nykyiseen kolmeen kertaan viikossa. Vuonna 1998 määrä kasvoi kahteen ja vuonna 2008 kolmeen kertaan.
- Turun alueella elää aivan minimissään tuhat ihmistä, jotka elävät täysin ruoka-avun varassa.
- Eläkkeet, peruspäivärahat, sairauspäivärahat, ynnä muut etuudet ovat niin alhaisella tasolla, että monet joutuvat turvautumaan ruoka-apuun.
- Toimeentulotuen hakeminen on liian byrokraattista, jotta kaikki kykenisivät tai jaksaisivat hakea sitä. Jotkut muiden etuuksien varassa elävät ihmiset eivät jaksakaan käydä byrokratiaa läpi pienen lisätuen saamiseksi toimeentulotuen muodossa. Tämän he paikkaavat ruoka-avulla, koska sen hakeminen on yksinkertaisempaa. Lisäksi toimeentulotuen hakeminen käytännössä vaatii jonkin verran rahaa, jota avun tarvisijoilla ei tietenkään usein ole.
- Yllättävät menot kuten sairauskulut ja lääkkeet (jotka lisäksi ovat kallistuneet) voivat jättää ihmisen ruoka-avun tarpeeseen.
- Kaikkein köyhimmillä ihmisillä elintaso on laskenut viimeisen 20 vuoden aikana.
- Huonoimmassa asemassa olevilla ihmisillä ei ole välttämättä henkisiä resursseja hakea toimeentulotukea, esimerkkinä kielitaidottomat maahanmuuttajat.
- Kunnallisesta sosiaalitoimesta toisinaan ohjataan asiakkaita ruoka-avun piiriin. Joskus sosiaalitoimesta on otettu myös yhteyttä.

Haastattelu 2

Haastattelun teki Henri Rauhala, osana opinnäytetyötään Turun ammattikorkeakoululle. Haastateltavan kommentit on kirjattu ylös haastattelun aikana, ei sananmukaisesti mutta kommenttien sisältö mahdollisimman tarkasti säilyttäen. Muistiinpanot on kirjoitettu tähän puhtaaksi.

Ruoka-avusta vastaavan kommentit liittyen ruoka-avun tarpeeseen ja sosiaaliturvaan:

- Vuonna 2005 järjestö aloitti kauppojen ylijäämäruoan säännöllisen jakamisen. Tällä hetkellä järjestö jakaa ruokaa kolme kertaa viikossa, mukaan lukien yksi EU:n ruokakassien jakopäivä. Tosin vuonna 2014 EU:n ruoka-apua ei enää tule lainkaan. Mahdollisesta myöhemmästä jatkosta ei toistaiseksi ole varmuutta.

- Joulun ruoka-avustuksia järjestö on jakanut jo useita vuosikymmeniä.

- Vaatteita jaetaan kaksi kertaa viikossa.

- Järjestö maksaa joskus laskuja ihmisten puolesta, esimerkiksi sähkölaskuja. Raha-avustuksia annetaan esimerkiksi lääkkeisiin. Muun muassa niiden kallistumisen vuoksi erityisesti lääkkeet voivat koitua ylitsepääsemättömäksi menoksi tukien saajalle. Rajallisen budjetin vuoksi tällaisia avustuksia on tarkoitus antaa harvemmin, korkeintaan noin kerran kolmessa kuukaudessa per henkilö.

- Osa ihmisistä tarvitsee apua jäätyään ilman toimeentulotukea tai tuen riittämättömän tason vuoksi. Ongelma on joskus se, ettei sosiaalitoimistossa ole otettu huomioon asiakkaan kaikkia tarpeellisia menoja.

- Sosiaalitoimisto on aikaisemmin, vielä ainakin 1990-luvun lopulla, antanut herkemmin lisätukea erinäisiin menoihin kuten tv-maksuun ja lehtitilaukseen. Vaikuttaa siltä, että tukea myönnetään nykyään niukemmin.

- Toiset pärjäävät sosiaaliturvan voimin ja toiset eivät. Rahankäytön hallinta on joillakin henkilöillä olennainen tekijä avun tarpeen syntymisessä, liittyen esimerkiksi uhkapelaamiseen tai alkoholinkäyttöön. Tästä syystä sosiaalitoimintakäytön tai muu edunvalvoja on joillekin tärkeä.

- Monet velkojen takaajat ovat perinnän seurauksena joutuneet ruoka-avun varaan.

Euroon siirtymisen myötä hinnat ovat nousseet niin paljon, että avun tarve on merkittävästi lisääntynyt. Varsinkin pian euroon siirtymisen jälkeen jouluavun hakijoiden määrässä oli piikki.

- Mikäli samankaltaisia avustujajärjestöjä ei olisi alueella runsaslukuisesti, järjestöllä ei olisi resursseja auttaa kaikkia tarpeessa olevia. Toiminta perustuu vapaaehtoistyöhön. Ainoastaan haastateltu henkilö tekee järjestössä palkkatyötä.

- Arviolta satoja ihmisiä Turun alueella on täysin riippuvaisia ruoka-avusta. Kyseiseltä järjestöltä apua hakevista ihmisistä kokonaisuudessaan arviolta 150-200 henkilöä on täysin riippuvaisia avusta. Eri tukien maksuaikana kuukauden alussa on yleensä hiljaisempaa, ja vastaavasti kuukauden loppupuolella on ruuhkaisempaa.

- Hätäaputoita kannattaisi nykyäänkin järjestää, kuten tehtiin esimerkiksi 1960-luvulla. Tällä tavalla tukien varassa elävät ihmiset pääsisivät kiinni työnteon rytmiiin.

Haastattelu 3

Haastattelun teki Henri Rauhala, osana opinnäytetyötään Turun ammattikorkeakoululle. Haastateltavan kommentit on kirjattu ylös haastattelun aikana, ei sananmukaisesti mutta kommenttien sisältö mahdollisimman tarkasti säilyttäen. Myös jotkut ruoka-avun hakijat kertoivat henkilökohtaisia kokemuksiaan haastattelun yhteydessä, ja varsinainen haastateltava vahvisti heidän kommenttinsa silloin, kun kyse oli yleisemmästä ilmiöstä. Muistiinpanot on kirjoitettu tähän puhtaaksi.

Ruoka-avusta vastaavan kommentit liittyen ruoka-avun tarpeeseen ja sosiaaliturvaan:

- Järjestö jakaa ruokaa kolmessa eri toimipisteessä yhteensä noin 500 ruokakassia viikossa. He arvioivat, että yksi hakija on osa keskimäärin kolmen hengen taloutta. Tällöin ruoka-apua päätyy kokonaisuudessaan noin 1500:lle henkilölle. Toiminta on ollut säännöllistä noin 10 vuotta ja laajamittaista noin 5 vuotta.

- Pienet peruspäivärahat, työmarkkinatuet, eläkkeet, sairauspäivärahat, ynnä muut vastaavat tuet eivät anna riittävää toimeentuloa.

- Perusturvia ei ole riittävästi korotettu yleisen hintakehityksen mukana, eli ne ovat käytännössä pienentyneet.

- Kaikkia toimeentulotuen perusosaan sisällytettyjä kuluja ei käytännössä voi mitenkään kyseisellä rahasummalla hoitaa. Esimerkiksi nettiyhteyttä, bussikorttia, lehtitilauksia ynnä muita sellaisia harvoin saa toimeentulotuella maksettua. Kun esimerkiksi bussikorttiin ei ole varaa, matkaaminen on erittäin vaikeaa kertalippujen kalleuden ja lyhyen voimassaolon vuoksi.

- Sairauskuluja on vaikea kattaa toimeentulotuella.

- Ruoka-apu on hakijoille yleensä täysin välttämätöntä.

- Työllistyminen (mukaanlukien tukityöllistyminen) on tehty byrokratialla erittäin vaikeaksi ellei mahdottomaksi. Työllistettyjä rangaistaan tukien vähennyksillä tai poistoilla, joten tukien saaja ei voi työnteolla kohottaa elintasoaan. Myös ansiosidonnaisella oleva henkilö voi joutua vaikeuksiin tekemällä työtä. Järjestelmä ei kertakaikkiaan toimi.

- Yhteys sosiaaliturvan ja ruokajonojen välillä on selvä: ruokajonot johtuvat perusturvien matalasta tasosta. Tuet eivät yksinkertaisesti riitä toimeentuloon.

Measuring inequality at the city level

The Gini coefficient is a useful metric for understanding the state of cities with regard to distribution of income or consumption. It is the most widely used measure to determine the extent to which the distribution of income or consumption among individuals or households deviates from a perfectly equal distribution. Other less commonly used measures of inequality include the decile dispersion ratio, which presents the average income or consumption of the richest 10 per cent of a population divided by that of the poorest 10 per cent; the share of income or consumption of the poorest; and the Theil Index. This report uses the Gini coefficient. Data on distribution of income and consumption is derived primarily from national household surveys and censuses.

A Gini coefficient of 0 indicates perfect equality, whereas a Gini coefficient of 1 indicates perfect inequality. Higher values, therefore, denote greater inequality, but the correspondence of the ratio to specific conditions is complicated. Generally, cities and countries with a Gini coefficient of between 0.2 and 0.39 have relatively equitable distribution of resources; they typically enjoy social stability and high levels of economic development. A Gini coefficient of 0.4 denotes moderately unequal distributions of income or consumption; it is the threshold at which cities and countries should address inequality as a matter of urgency. Cities and countries with a Gini coefficient of 0.6 or higher suffer from extremely high levels of inequality as a result of inadequately functioning labour markets, sluggish economies, or structural problems of wealth distribution or institutional failure, which put them at high risk of instability.

Levels of inequality should not be confused with levels of poverty. While poverty corresponds to degrees of specific deprivations, measurements of inequality capture the entire distribution of income, or the intensity of concentration of income.

Income or consumption inequality is usually measured at the country or regional level; few studies or surveys examine these inequalities at the city level. The findings presented in this report are the first to compare levels of inequality in a relatively large sample of cities in the developing world. Using a dataset of Gini coefficients in 94 cities from 47 countries, an additional 68 countries with data aggregated at the overall national urban level, and 61 provinces with data at the urban level, the findings present urban inequalities in a total of 72 countries. The years for which changes in urban inequalities at the national or city level are calculated range from 1983 to 2005.

The Gini coefficient data for Latin America and the Caribbean was produced especially for this report by the statistical and social development division of the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), which calculated the Gini coefficients for all selected cities using household surveys from 1989 to 2006. All these surveys have a module on income and the method of estimation is explained in the document by Cfr. F. Medina, "Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso", Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, No. 9, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001.

To obtain Gini coefficient data for Asia, UN-HABITAT's Monitoring and Research Division worked with the statistical division in the UN

Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), which calculated Gini coefficients for Asian cities and urban areas using different sources, including national surveys, censuses and data produced by national statistics offices in various countries.

The Gini coefficient data for African cities and urban areas was more difficult to obtain as there is no central depository of such data in the region, and also because many countries do not conduct surveys or censuses that collect information at the city or urban level. Where such information exists, UN-HABITAT worked with various partners, mostly national statistics offices, to obtain and analyze the data. Additional data was obtained through literature research that cites Gini coefficient data produced by national or international organizations in various countries. For instance, the Gini coefficient data for South African cities was obtained from the South African Cities Network; data for Kenyan cities and urban areas was derived from a recently-published integrated household budget survey, while the Gini coefficient data for Kenyan, Tanzanian and Ugandan cities and towns within the Lake Victoria region was produced by UN-HABITAT using its own urban inequities surveys.

The table below provides a general guide to the social causes and consequences associated with different values of the Gini coefficient. It is important to note, however, that not all societies respond to inequalities in the same way; perceptions, belief systems, cultural norms, and collective modes of action often play a role in determining which societies have a higher level of "tolerance" for inequalities than others.

Gini coefficient value	What it means
0.6 or above	Extremely high levels of inequality, not only among individuals, but also among social groups (known as "horizontal inequality"). Wealth concentrated among certain groups at the exclusion of the majority. High risk of social unrest or civil conflict.
0.5-0.59	Relatively high levels of inequality, reflecting institutional and structural failures in income distribution.
0.45-0.49	Inequality approaching dangerously high levels. If no remedial actions are taken, could discourage investment and lead to sporadic protests and riots. Often denotes weak functioning of labour markets or inadequate investment in public services and lack of pro-poor social programmes.
0.40	International alert line - inequality threshold
0.3-0.39	Moderate levels of inequality. Healthy economic expansion accompanied by political stability and civil society participation. However, could also mean that society is relatively homogenous - that all groups are generally rich or poor - and, therefore, disparities are not reflected in income or consumption levels.
0.25-0.29	Low levels of inequality. Egalitarian society often characterized by universal access to public goods and services, alongside political stability and social cohesion.

Source: UN-HABITAT Monitoring and Research Division, 2008.