



*Anne Määttä*

Perusturva ja poiskäännyttäminen

Anne Määttä

## **PERUSTURVA JA POISKÄÄNNYTTÄMINEN**

Akateeminen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Helsingin yliopistomuseo Arppeanumin auditoriossa syyskuun 14. päivänä kello 12.

**Diakonia-ammattikorkeakoulu  
Helsinki 2012**

DIAKONIA-AMMATTIKORKEAKOULUN JULKAISUJA  
A Tutkimuksia 36

Julkaisija: Diakonia-ammattikorkeakoulu

Kannen kuva: Heidi Ruokoniemi

Taitto: Ulriikka Lipasti

ISBN 978-952-493-175-5 (nid.)

ISBN 978-952-493-176-2 (pdf)

ISSN: 1455-9919

Juvenes Print Oy

Tampere 2012

## TIIVISTELMÄ

Anne Määttä

Perusturva ja poiskäännyttäminen

Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2012

147 s.

Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja

1 liite

A Tutkimuksia 36

ISBN

978-952-493-175-5 (nid.)

ISSN

978-952-493-176-2 (pdf)

1455-9919

Väitöskirjassa tutkitaan, miten suomalainen palvelujärjestelmä toimii perusturvaetuuksia hakevan asiakkaan näkökulmasta. Tarkastelun lähtökohdiana on perustuslaissa annettu lupaus oikeudesta sosiaaliturvaan sosiaalisten riskitilanteiden kohdatessa. Lupauksen toteutumista arvioidaan kuvaamalla perusturvaetuuksia hakeneiden kokemuksia siitä, miten eri tekijät ovat olleet vaikuttamassa avun saamiseen tai sen epäämiseen. Ensin tarkastellaan asiakkaaseen, työntekijöihin ja etuuksien perusteisiin liittyviä tekijöitä, joiden yhteisvaikutusten analyysin avulla paikallistetaan myös palvelujärjestelmän tasolla olevia aukkopaikkoja.

Aikaisempi tutkimus perusturvan väliinpuotoajista ja tukeen liittyvistä aukkopaikoista on ollut vahvasti etuuskohtaista ja informaatio on kerätty pääasiallisesti tuesta päättäviltä tahoilta tai tilastoista. Tämä on kohdistanut päähuomion tuenhakijaan ja tehnyt muut kokonaisuuteen vaikuttavat tekijät näkymättömäksi. Väliinpuotoajien omia kokemuksia ei ole juuri hyödynnetty eikä analysoitu tieteellisin menetelmin. Tässä tutkimuksessa avataan tuen haun prosessia ja siirretään huomiota väliinpuotoajista myös muihin poiskäännyttäviin tekijöihin. Väitöskirjan kokoava tutkimuskysymys on seuraava: **Mitkä palvelujärjestelmän toimintaan ja sen asiakkaisiin liittyvät tekijät synnyttävät väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä?**

Kokoavaan tutkimuskysymykseen vastataan analysoimalla asiakkaiden kirjoituksia. Tutkimusaineisto muodostuu 194 sosiaaliturvan epäkohtia ja väliinpuotoamiskokemuksia kuvaavasta kertomuksesta, jotka on kerätty touko-joulukuussa 2007. Kirjoituspyyntö julkaistiin valikoitujen maakunnan päälehtien ja ilmaislehtien mielipideosastolla tai nettisivuilla sekä Kelan Sano-

missa. Teoria- ja aineistolähtöistä sisällönanalyysiä hyödyntäen vahvistetaan kirjoittajien omaa ääntä ja tuotetaan niin kutsuttua toista tietoa.

Neljässä tieteellisessä artikkelissa tuodaan esille perusturvaetuuksiin liittyviä väliinpuotoamis- ja poiskäännyttämiskokemuksia. Tulosten yhteenvetona esitetään, että tuen myöntäminen tai sen epääminen rakentuu tukea hakevan henkilön ja hänen perheensä tilanteesta, etuuden kriteereistä, etuuspäätöksen tekevän työntekijän ammatillisesta osaamisesta ja hänen taustaorganisaationsa virallisista ja epävirallisista säännöistä. Toimijoihin liittyvien tekijöiden lisäksi perusturvaa toteuttava palvelujärjestelmä on pirstaloitunut, ja siinä vaikuttavat lainalaisuudet luovat erillisten päätösten välille vahvaa polkuriippuvuutta. Tässä tutkimuksessa polkuriippuvuudella tarkoitetaan etuuspäätösten välisiä sidoksia, joissa viranomaisen antama lausunto tai etuuspäätös determinoi myöhempiä päätöksiä. Pirstaloitumisen ja polkuriippuvuuden vaikutuksesta syntyy osittain tiedostettua, osin tiedostamatonta ja hallitsematonta poiskäännyttämistä, jonka lopputuloksena osa avun tarvitsijoista jää tuen ulkopuolelle. Palvelujärjestelmän toimintamalleihin juurtunut poiskäännyttäminen aiheuttaa vastuun siirtymistä enenevässä määrin avuntarvitsijalle itselleen, hänen perheelleen ja epävirallista apua tarjoaville tahoille.

**Asiasanat:**

perusturva, väliinpuotoaminen,  
poiskäännyttäminen, pirstaloituminen,  
polkuriippuvuus

**Teemat:**

Hyvinvointi ja terveys  
Kansalaisyhteiskunta

**Julkaistu:**

Painettuna ja Open Access-verkkójulkaisuna

**Painetun julkaisun tilaukset:**

Granum-verkkokirjakauppa <http://granum.uta.fi/>

**Verkko-osoite:**

<http://www.diak.fi/tyoelama/Julkaisut>

## ABSTRACT

Anne Määttä

Basic security and diversion

Helsinki : Diaconia University of Applied Sciences, 2012

147 p.

Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja  
A Studies 36

ISBN

ISSN

978-952-493-175-5 (printed)

1455-9919

978-952-493-176-2 (pdf)

This doctoral thesis is concerned to explore the Finnish social security system and how it works from the point of view of clients applying for basic income benefits. The examination starts out from the individual's constitutional right to income security in the event of adverse exposure to social risks. Whether this constitutional pledge is fulfilled is assessed by describing social security applicants' experiences of the application process: which factors have influenced the decision of whether their application is approved or rejected. The examination begins by reviewing factors related to the client, employees and eligibility to benefits. Analysis of the combined effect of these factors contributes to identifying shortfalls and gaps at the system level as well.

Earlier research concerned with loopholes in the basic income security system has focused heavily on specific benefits, and most of the information has been gathered from statistics or the authorities making entitlement decisions. As a result the spotlight has been turned on the individual applicant, while the background and contextual factors contributing to the bigger picture have often been pushed to the sidelines. The experiences of people falling between the gap of entitlements have received hardly any scientific analysis. This study attempts to unravel the application process and shifts the focus from these individuals to other factors lying behind the diversion of applicants. The research question underpinning this thesis is as follows: **Which factors associated with the service system and its clients cause social dumping and diversion?**

This question is addressed by analysing clients' written accounts. Collected

in May–December 2007, the research material comprises 194 accounts describing the perceived shortcomings and loopholes in basic income security. The written accounts were solicited through advertisements placed in selected regional newspapers, freesheets and websites as well as in the Social Insurance Institution's customer magazine. Using theory and data-driven content analysis, the aim is to give added weight to the clients' own voice and to produce metadata, data about data.

Client experiences of social dumping and diversion in connection with basic income security are documented and analysed in four scientific articles. Summing up the findings of these articles, it is suggested that the granting or denial of benefits depends upon the applicant's and his or her family's situation, the criteria for eligibility, the professional competence of the employee making the decision on benefit entitlement, and the official and unofficial rules of the employee's background organization. In addition, the service system that provides basic income security is highly fragmented, and the inherent logic of that system creates a strong element of path dependence between decisions: any statement or decision on benefits entitlement issued by the authorities is liable to determine the outcome of subsequent decisions. This fragmentation and path dependence causes both conscious and unconscious diversion of clients, some of who will consequently remain without the help they need. Diverting clients has become an integral part of how the service system works, leading to an increasing transfer of responsibility to the clients who are in need help, their families and informal sources of help.

**Keywords:** basic income security, social dumping, diversion, fragmentation, path dependence

**Available:**

Printed and Open Access

**Order:**

Granum-verkkokirjakauppa <http://granum.uta.fi/>

**Open access:**

<http://www.diak.fi/tyoelama/Julkaisut>

## KIITOKSET

On suurenmoinen ja varsin liikuttava tilanne olla tässä vaiheessa väitöskirjaprosessia, että saa ryhtyä kokoamaan kiitossivua. Prosessini on kestänyt viisi vuotta, mikä tuntuu jälkeenpäin ajateltuna suhteellisen pitkältä ajalta, vaikka onkin nykyisten suositusten mukainen väitöskirjan tekemiseen suositeltava aika. Haluan aloittaa kiitokseni kronologisesti siitä hetkestä, kun ajatus väitöskirjan tekemisestä syntyi.

Ensimmäiset kiitokset kuuluvat Sakari Kainulaiselle ja Terhi Laineelle. Ilman heidän väsymätöntä, mutta lempeää painostusta en varmaan koskaan olisi ryhtynyt tekemään väitöskirjaa. He ovat olleet merkittävänä taustavaikeuttajina koko väitöskirjaprosessin ajan; auttaneet alkuun, kommentoineet artikkeleja ja tarjonneet myös henkistä kannustusta silloin kun olen sitä eniten tarvinnut. Terhille haluan antaa erityiskiitokset analyttisyydestä, ystävyydestä sekä panoksesta yhteisartikkelimme, joka myös valittiin Naistutkimuslehden vuoden 2010 parhaaksi artikkeliksi.

Suurin kiitos kuuluu niille 194 kirjoittajalle, jotka ovat tarjonneet minulle oman tarinansa tutkittavaksi. Ilman heitä ei olisi tätä väitöskirjaa. Heidän kertomuksensa ovat itkettäneet, suututtaneet ja motivoineet koko väitöskirjaprosessin ajan. He ovat synnyttäneet minussa vahvan halun saada nuo kokemukset muiden kuultavaksi ja toiveen, että niiden kautta esiin tuotavaa viestiä väliinpuotoamisesta ja poiskäännyttämisestä ei voitaisi enää sivuuttaa.

Ohjaajani JP Roos ja Ullamaija Seppälä ovat auttaneet minua löytämään sisäisen tutkijani. JP on ohjannut minua suurien linjojen kanssa ja Ullamaija pureutunut kanssani yksityiskohtiin. Erityisen suuri kiitos Ullamaijalle viiltävän rehellisistä kommenteista ja siitä, että hän on rohkaissut minua tuomaan esiin oman tutkijan ääneni. Ilman häntä en olisi ymmärtänyt antaa arvoa tekemilleni oivalluksille. Suurkiitokset väitöskirjani esitarkastajille Sakari Hänniselle ja Heikki Hiilamolle. Heidän tutkimuksensa ovat innoittaneet minua oman työni tekemisessä ja heidän esitarkastuslausuntojensa ansiosta olen paremmin onnistunut erottamaan olennaisen epäolennaisesta ja ilmaisemaan ajatukseni kirikkaammin.

Haluan kiittää Diakonia-ammattikorkeakoulua tutkimuskuukausista, jotka yhdessä Koulutusrahastolta saamani tuen avulla mahdollistivat työskentelyni kahden kesän aikana. Työni olisi kestänyt huomattavasti pidempään, ellen olisi tullut valituksi Vastuu -tutkijakoulun tohtorikoulutettavaksi vuonna 2010. Tutkijakoulu mahdollisti täyspäiväisen työn teon yli vuoden ajan



ja tarjosi minulle myös tärkeän vertaisryhmän niin jokavuotisissa kesäkouluissa kuin Snellmaninkadun kolmannessa kerroksessa. Lämmin kiitos kaikille kolmannen kerroksen kollegoille, joiden kanssa olen saanut jakaa sekä työ- että vapaa-aikaa. Erityisesti kiitän Karoliina Majamaata ja Anna-Maria Isolaa, joiden kanssa olen voinut pohtia niin tutkimukseen liittyviä ongelmia kuin ihmisenä olemiseen liittyviä haasteita. Kiitokset myös Ritva Kekille, joka auttoi ylipistolla käytännön asioiden kanssa ja jonka kanssa käyty keskustelut tuulettivat liian puurtamisen sumentamia ajatuksia.

Ilman ystäviäni ja perhettäni en olisi muistanut taukojen ja vapaa-ajan merkitystä. Elämässä tulee olla muutakin kuin työ, vaikka se olisi motivoiva väitöskirjatyö. Kiitos Helena Nyman-Jokiselle näkemyksistä, joita hän sosiaalityön ammattilaisena on minulle tarjonnut ja erityisesti niistä hetkistä, jolloin hän on vienyt minut pois arjesta, lepäämään ja nauttimaan elämästä. Kiitos myös Heidille, Marjukalle, Susanille, Maij-Lisille, Sadulle, Emilialle, Riitalle ja Riikalle sekä sisarelleni ja vanhemmilleni, jotka ovat kukin omalla tavallaan tukeneet jaksamistani tämän pitkän prosessin aikana.

Lopuksi haluan vielä kiittää väitöskirjatyöni viimeistelyyn liittyviä tahoja. Kulttuurirahaston apuraha tarjosi mahdollisuuden väitöskirjan loppuunsaattamiseen ja Diakonia-ammattikorkeakoulu hyväksyi työni julkaistavaksi omassa sarjassaan. Olen kiitollinen julkaisutyöryhmän Tiina Hallenbergille ja Jukka Määttäselle heidän panostuksestaan väitöskirjan taittamis- ja painamisvaiheessa. Lämmin kiitos myös Marketta Fredrikssonille, jolta sain erityiskohtelua kirjastoon liittyvien tarpeideni kanssa.

Merkittävin tukijani koko matkan ajan on ollut puolisoni Panu. Hän on pohtinut sosiaalipoliittisia kysymyksiä kanssani aamiaispöydässä ja juhlistanut kanssani jokaisen artikkelin valmistumis- ja julkaisemisvaiheita. Hän on mahdollistanut täyden keskittymisen työhön ja muistuttanut levon tarpeesta silloin kun en sitä itse ole huomannut. Hänen kannustuksensa ja rakkautensa ansiosta olen nyt kirjoittamassa väitöskirjani viimeistä lausetta.

Kiitos.

Runeberginkadulla 11.8.2012

Anne Määttä

# SISÄLTÖ

<b>Luettelo alkuperäisistä artikkeleista</b>	<b>11</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Hyvinvointivaltion lupaus</b>	<b>17</b>
2.1 Universaalialia vai selektiivistä sosiaaliturvaa?	17
2.2 Perusturva suomalaisessa hyvinvointivaltiossa	19
2.2.1 Perusturvan myöntämisen kriteerit	20
2.2.2 Perusturvaetuuksien saajat	23
<b>3 Perusturvaetuuksiin liittyvä väliinpuotoaminen ja poiskäännyttäminen</b>	<b>27</b>
3.1 Väliinpuotoaminen ja väliinpuotoajat	27
3.2 Syrjäyttävä poiskäännyttäminen	33
<b>4 Tutkimuksen toteutus</b>	<b>39</b>
4.1 Tutkimuksen kysymyksenasettelut	39
4.2 Tutkimusaineisto	41
4.3 Aineiston validiteetti ja reliabiliteetti	46
4.4 Tutkimuksen metodologinen perusta	48
4.5 Sisällönanalyysi ja analyysin eteneminen	50
<b>5 Perusturvaetuudet elämän eri tilanteissa</b>	<b>57</b>
I Toimeentulotuen väliinpuotoajat.	59
II Kun parisuhde köyhdyttää.	
Sosiaaliturvan tarveharkinta naisten elämässä.	75
III Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotoaminen elämänkaaren eri vaiheissa.	87
IV Perusturvan poiskäännytetyt.	99
<b>6 Kumuloituneet ongelmat perusturvan aukkopaikkojen paljastajina</b>	<b>111</b>
6.1 Väliinpuotoajia vai poiskäännytettyjä?	111
6.2 Yhdistetyt tyyppikertomukset	116

6.2.1 Kotiäidin kertomus	118
6.2.2 Mielenterveydellisistä ongelmista kärsivän opiskelijan kertomus	119
6.2.3 Työuransa loppupuolella työkykynsä menettäneen yrittäjän kertomus	120
<b>7 Pirstaloitunut ja polkuriippuvainen palvelujärjestelmä</b>	<b>123</b>
7.1 Poiskäännyttämisen prosessi	123
7.2 Selektiivinen perusturva ja hyvinvointivaltion lupaus	128
7.3 Lopuksi	131
LÄHTEET	136
LIITTEET	147

## **Luettelo alkuperäisistä artikkeleista**

### **1 Määttä, Anne:**

Toimeentulotuen väliinpuotoajat. (Janus 1:2010, 20–34)

### **2 Määttä, Anne & Laine, Terhi:**

Kun parisuhde köyhdyttää. Sosiaaliturvan tarveharkinta naisten elämässä. <sup>1</sup>  
(Naistutkimus 2:2010, 31–42)

### **3 Määttä, Anne:**

Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotoaminen elämänkaaren eri vaiheissa. (Kuntoutus 1:2011, 18–28)

### **4 Määttä, Anne:**

Perusturvan poiskäännytyt. (Yhteiskuntapolitiikka 77 2012:2, 145-156)

---

<sup>1</sup> Anne Määttä on kantanut päävastuun artikkelista. Hän on kerännyt tutkimusaineiston ja analysoinut artikkelin keskeisimmät tulokset. Teoreettinen viitekehys on syntynyt yhteistyössä Terhi Laineen kanssa, joka on myös esittänyt kommentteja artikkelin analyysin etenemisestä. Johtopäätöksiin on päädytty yhteistyössä.



# 1 JOHDANTO

Perustuslaissa (19 §) annettu lupaus huolehtia kansalaisista sosiaalisissa riskitilanteissa synnyttää odotuksen oikeudenmukaisesta ja solidaarisesta yhteiskunnasta, jossa heikoimmastakin pidetään huolta. Sosiaalisen riskitilanteen kohdatessa apua tarvitseva on lähtökohtaisesti suojattu joko ansioturvalla tai vähimmäisturvalla. On kuitenkin tilanteita, joissa yhteiskunnan rakentamat turvaverkot eivät pidä. Mielenkiintoni kohdistuu väliinpuotoamistilanteisiin, joissa avuntarvitsija on ansiosidonnaisen tuen ulkopuolella ja jää ilman perusturvaetuudeksi määriteltävää tukea, sekä toisaalta poiskäännyttämiseen, jonka määrittelen tietoiseksi ja aktiiviseksi palvelujärjestelmän toiminnaksi.

Selvityksiä ja tutkimuksia perusturvan saajista ja etuuksiin liittyvistä epäkohdista tehdään runsaasti ja säännöllisesti. Perusturvaetuuksien saajat tilastoidaan vuosittain ja perusturvan varassa elävien taloudellista tilannetta on tarkasti kartoitettu (mm. Kela, THL, Sosiaalibarometrit, Suomalainen Hyvinvointi –tutkimukset). Laajojen tilastollisten tutkimusten lisäksi tietoa löytyy etuuskohtaisista väliinpuotoamistilanteista (mm. Piirainen 1988; Laatu 2004; Hiilamo, Hytti & Takala 2005; Helne & Laatu 2006; Hirvilampi & Laatu 2008; Heinonen ym. 2010; Blomgren ym. 2011). Olemassa olevan tiedon perustella on saatu näkyväksi yksittäisiin etuuksiin liittyviä ongelmakohtia tilastojen ja etuuspäätöksiä tekevien työntekijöiden kautta. Tällä tavoin tehtävät tutkimukset ovat tavoittaneet lähinnä etuuksien kriteereihin liittyvää väliinpuotoamista ja määrittäneet väliinpuotoajat kapeasti.

Väliinpuotoajien itsensä tuottamaa tietoa on tarjolla vähemmän (Hänninen ja Karjalainen 1994; Heikkilä ym. 1994; Gran ym. 2001; Niemi 2006; Isola, Larivaara & Mikkonen 2007; Otakantaa-foorumi 2008). Myös tutki-

muksellisen annin voi sanoa jääneen ohueksi, koska koottu tieto on pääosin analysoimattomia kirjoituksia, graduja tai suppeampia, etuuskohtaisia kuvauksia koetuista epäkohdista (kts. kuitenkin Loikkanen 2010). Aikaisemman tutkimuksen perusteella voi todeta, että väliinpuotoamisen kokonaisuutta eikä poiskäännyttämistä ole Suomessa kokonaisvaltaisesti tutkittu aikaisemmin.

On tärkeä tuoda tutkimuksellista tietoa perusturvan varaan joutuneiden kokemuksista, sillä heidän äänensä ei juuri kuulu julkisuudessa. Väitöskirjallani haluan tuoda esiin näitä piiloon jääviä kokemuksia, eli asiakkaiden kokemuksiin perusturvaa niin kutsuttua toista tietoa (vrt. Hänninen, Karjalainen ja Lahti 2005). Toinen tieto tässä tutkimuksessa tarkoittaa perusturvaetuuksien hakemiseen liittyviä väliinpuotoamiskokemuksia ja palvelujärjestelmäkohtaamisiin liittyvää poiskäännyttämistä asiakkaiden näkökulmasta. Tutkimusaineistoni muodostuu 194 kirjoituksesta, joissa kuvataan omaa tai läheisen kokemia tuen hakuun liittyviä ongelmia ja tuen epäämisen seurauksia. Nostan esille väliinpuotoajien ja poiskäännytettyjen kokemuksia väliinpuotoamisesta ja palvelujärjestelmän toimintaan liittyvistä tekijöistä, jotka osaltaan poiskäännyttävät avuntarvitsijoita. Aineistoni avulla tarkennan ja osittain uudelleen muotoilen väliinpuotoamisen ja poiskäännyttämisen käsitteitä.

Sekä teoria- että aineistolähtöistä sisällönanalyysiä hyödyntämällä olen kirjoittanut neljä erillisartikkelia, joissa kuvaan eri perusturvaetuuksiin ja niiden toimeenpanoon liittyviä käytäntöjä sekä henkilökohtaisen elämän yhteisvaikutuksessa syntyviä väliinpuotoamis- ja poiskäännyttämiskokemuksia. Tutkimukseni kolmessa ensimmäisessä erillisartikkelissa olen tuonut esille asiakkaiden kokemuksia etuuskohtaisista väliinpuotoamiskokemuksista. Artikkelissa I: Toimeentulotuen väliinpuotoajat (Määttä 2010, 20–34) tutkin 1) Millaiset elämäntilanteet altistavat toimeentulotuen väliinpuotoamiselle? ja 2) Mikä on viranomaisten ja muiden toimijoiden rooli väliinpuotoamisen prosessissa? Tämä artikkeli on tuottanut uutta tietoa kielteisen toimeentulotukipäätöksen saaneiden asiakkaiden tilanteista. Aiempaa tutkimusta ei Suomessa ole tehty.

Terhi Laineen kanssa tehdyssä artikkelissa II: Kun parisuhde köyhdyttää – Tarveharkinta naisten elämässä (Määttä & Laine 2010, 31–42) toimme esiin naisnäkökulman suhteessa tarveharkintaisiin etuuksiin. Perusturvaetuuksiin liittyviä aukkopaikkoja tarkastelimme vain toisen sukupuolen näkökulmasta. Artikkelissa kysyimme 1) Millaisissa tilanteissa parisuhde es-

tää tai heikentää naisen oikeutta sosiaaliturvaetuuteen? ja 2) Millaisena sen seurauksena syntyvä puolisorippuvuus näyttäytyy sitä kokeneiden naisten kertomuksissa ja arjessa? Naisnäkökulmaa perustelee se, että osa tarveharkinnan välittömistä seurauksista kohdentuu pääasiallisesti naisiin. Erityisesti naisille kertyvät välilliset, elämänkaaren varrella kumuloituvat haavoittavat tilanteet ovat aiemmin jääneet tutkimukselliseen katveeseen.

Artikkelissa III: Työkyvytön vai työtön. Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinputoaminen elämänkaaren eri vaiheissa (Määttä 2011) tutkin elämänkaaren varrella rakentuvia kokemuksia työkyvyttömyydestä ja sen seurauksista tarjolla olevaan sosiaaliturvaan. Lähtökohtani oli eritellä tilanteita, joissa työkyvyttömyys oli syynä työttömyyteen. Työkyvyttömyyden vaikutukset suhteutin elämänkaaren vaiheen mukaisiin haasteisiin, koska se muodostaa luontevan tulkintakehyksen työkyvyttömyyden seurauksille. Tutkimuskysymykseni olivat seuraavat: 1) Millaisia seurauksia työkyvyn heikentymisestä tai menettämisestä on elämänkaaren eri vaiheissa? ja 2) Millainen on työkyvyttömän sosiaaliturva? Artikkelissa kuvasin kohtuuttomia tilanteita, joissa työkyvyttömät henkilöt määritellään työttömiksi. Sen seurauksena haavoittuvassa asemassa olevat joutuivat poiskäännytetyiksi tai jäävät kaiken virallisen tuen ulkopuolelle.

Neljännessä artikkelissa selvitin poiskäännyttämistä kohdistamalla huomioni asiakkaiden kuvaamaan viranomaistoimintaan. Poiskäännyttäminen on Sakari Hännisen ja Jouko Karjalaisen (2006) käyttämä käsite, jota ei aikaisemmin ole systemaattisesti avattu eikä testattu empiirisen aineiston avulla. Tutkimuskysymykseni on: Millaista poiskäännyttämistä perusturvanetuksia hakevat henkilöt ovat kohdanneet. Asiakkaiden kertomustan avulla olen tuottanut kuvauksia poiskäännyttämisen vaiheista ja analyysin tuloksena esittelen myös uudelleen muotoillun poiskäännyttämisen mallin.

Yhdistämällä erillisartikkeleista saadut tulokset vastaan väitöskirjani kookaan kysymykseen: **Mitkä palvelujärjestelmän toimintaan ja sen asiakkaisiin liittyvät tekijät synnyttävät väliinputoamista ja poiskäännyttämistä?** Aineiston perusteella perusturvaan liittyvät aukkopaikat rakentuvat asiakkaan tilanteen, asiakkaan ja viranomaisen välisen vuorovaikutuksen, etuuksiin liittyvien kriteerien, palvelujärjestelmän tasolla vaikuttavien lainalaisuuksien, kuten polkuriippuvuuden ja pirstaloitumisen seurauksena. Edellä mainitut tekijät aikaansaavat poiskäännyttämistä yksin tai yhdessä. Poiskäännyttämisen kokonaisuutta olen analysoinut ja kuvannut *viiden*



*poiskäännyttävän kynnyksen sekä poiskäännyttämisen kehän* avulla. Poiskäännyttävät tekijät vaikeuttavat avun saamista ja siirtävät vastuuta enenevässä määrin avuntarvitsijalle itselleen, hänen perheelleen tai läheisilleen. Haa-voittuvimmassa asemassa olevilla on riski joutua epävirallisen avun varaan tai kaiken tarjolla olevan avun ulkopuolelle.

Tutkimukseni alkaa aikaisemman aihepiiriin liittyvän tutkimuksen esitelyllä, viitekehyksen rakentamisella luvussa 2. Ulkoinen viitekehysni rakentuu suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaalipoliittisten lähtökohtien ja niiden perusteella tarjottavan perusturvan kuvauksella. Tuotan oman tulkintani perusturvaan kuuluvista etuuksista, joita tällä hetkellä määritellään useammasta eri lähtökohdasta käsin. Sisäinen viitekehysni muodostuu perusturvaan liittyvän väliinputoamisen ja poiskäännyttämisen ympärille luvussa 3. Kiinnostukseni kohteena ovat tilanteet, joissa asiakas ei saa tarvitsemaansa etuutta tai tukea. Tuen ulkopuolelle joutumista tarkastelen väliinputoamisen ja poiskäännyttämisen käsitteiden avulla. Käsiteanalyysiäni tarkentaa keräämäni kirjoitusaineisto, jonka avulla tulen laajentamaan aiempaa käsitelmääni aineiston pohjalta nousseilla huomioillani ja tulkinnoillani luvussa 6.

Tutkimuksen kysymyksenasettelut, aineiston ja metodologiset valinnat kuvaan luvussa 4. Luvussa 5 on aikaisemmin julkaistut erillisartikkelit alkuperäisessä julkaisumuodossaan. Lukuun 6 olen koonnut erillisten artikkelien tulokset ja yhteenvetoa varten rakentamani tyyppikertomukset. Erillisartikkelien ja tyyppikertomusten avulla etenen yksittäisiin etuuksiin liittyvän väliinputoamisen analyysistä palvelujärjestelmän toiminnan tasolla tapahtuvan poiskäännyttämisen analyysiin. Luvussa seitsemän (7) esitän tutkimusaineistoon pohjautuvan tulkintani palvelujärjestelmän toimintaan liittyvistä tekijöistä, joiden tuloksena syntyy väliinputoamista ja poiskäännyttämistä. Lopuksi pohdin aineiston tuottamien tulosten valossa suomalaisen hyvinvointivaltion tarjoamaa perusturvaa ja esitän ajatuksia tutkimukseni esiin tuomien epäkohtien korjaamiseksi sekä ideoita jatkotutkimuksen tekemistä varten.

## 2 HYVINVOINTIVALTION LUPAUS

Tässä luvussa kuvaan suomalaisen hyvinvointivaltion toimintaperiaatteita rajaamalla tarkasteluni Perustuslaissa (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731) määriteltyihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja perusturvaan. Esitän oman näkemykseni perusturvaan kuuluvista etuuksista, kuvaan perusturvaetuuksien myöntämiseen liittyviä kriteerejä ja perusturvan tuottamisvastuita, jotka osaltaan määrittävät suomalaista hyvinvointivaltiota. Näistä lähtökohdista arvioin perusturvan universaalisuutta tai selektiivisyyttä rajaamalla näkökulmaani harjoitettavaan sosiaalipolitiikkaan ja tarkemmin suomalaisen perusturvan reunaehtojen eli perusturvaan kuuluvien etuuksien myöntämistä määritteleviin tekijöihin. Tulokulmani rajautuu laadullisen aineistoni kautta. Tarkoitukseni ei ole kokonaisvaltainen hyvinvointivaltiomallien kuvaaminen.

### 2.1 Universaalialia vai selektiivistä sosiaaliturvaa?

Suomen on varauksin katsottu kuuluvan Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden joukkoon. Pohjoismaisen mallin kriteereinä pidetään riippumattomuutta markkinoista, solidaarisuutta ja yhteiskunnallisten etuuksien universaalisuutta eli koulutuksen, sosiaaliturvan ja julkisen terveydenhuollon tarjoamista koko kansalle julkisen vallan taholta. Universaalisuuteen liitetään myös päätöksenteon yhdenmukaisuus ja leimaamattomuus. Lähtökohtana on, että kansalaisia tulisi kohdella tasa-arvoisesti, yhdenmukaisesti, oikeudenmukaisesti ja kunnioittavasti, erottelematta tukea tarvitsevia ja köyhiä muista. Sosiaaliturvan tasolla apua tarvitsevien tulisi samanlaisessa tilanteessa saada samanlainen ratkaisu, niin hyvinvointivaltion tarjoamissa palveluissa

kuin etuuksissa. (mm. Rothstein 2000, 26, 157-158; Cox 2004, 205-206; Titmuss 2007, 42-43; Esping-Andersen 2007, 166-169.) Universaalisuuteen liitetään myös takuu laadukkaista ja leimaamattomista palveluista ja lisäksi erityinen suoja pienituloisille ja huono-osaisille (Julkunen 2006, 45).

Selektiivisyys liitetään marginaaliseen sosiaalipolitiikkaan, jota harjoitetaan erityisesti liberaaleissa hyvinvointivaltioissa (Esim. Esping-Andersen 2002; 2007), kuten Amerikassa. Lähtökohtana on, että tuki on harkinnanvaraista ja kohdennetaan niille, jotka tukea tarvitsevat ja kykenevät tarvitsevuutensa osoittamaan. Toisin kuin universalistisessa mallissa, selektiivisessä mallissa tukea tarvitsevan rooli on anoa ja tuesta päättävän rooli on lähtökohtaisesti epäillä tuen tarvetta. (Rothstein 2000, 157-163; Julkunen 2006, 237.) Selektiivisyyteen liittyy erottelu ja eriyttäminen, mikä sosiaaliturvan kannalta tarkoittaa etuuksien tiukkaa kohdentamista määrättyillä kriteereillä (Anttonen & Sipilä 2000, 162). Etuuksista päättäessään viranomaiset käyttävät selektiivistä valtaa, joka rakentuu henkilökohtaisen, toimistokohtaisen ja viranomaiskohtaisen vallan ilmaisujen yhteisvaikutuksena (esim. Lipsky 1980; Metteri 2004; Mayers & Lurie 2005; Kumlin & Rothstein 2005; Ridzi & London 2006; Schram et al. 2010).

Suomalainen sosiaalipoliittinen järjestelmä on rakennettu oikeudenmukaisuusperiaatteelle perustuvan universaalisuusperiaatteen varaan (Hiihamo & Saari 2007, 263). Suomen perustuslain (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731) 19 § 1 momentin mukaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus sosiaaliturvaan määritellään 2 momentissa. Perustoimeentulon turva taataan jokaiselle *sosiaalisten riskitilanteiden* kohdatessa eli työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella siten kuin lailla erikseen säädetään. Ensimmäinen momentti tulkitaan viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen takaajaksi ja toinen momentti perustoimeentulon turvan määrittelijäksi. (Kuivalainen 2010, 379.)

Perustuslaissa määritelty turva luo odotuksen ja oletuksen kansalaisten selviytymismahdollisuuksien turvaamisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta, niin sanotusta hyvinvointivaltion lupauksesta (Metteri 2004, 22). Lupaus luo kansalaisille odotuksen hyvinvointipolitiikasta, jonka tavoitteena on yhteiskunta, jossa ihmisillä on tasa-arvoinen mahdollisuus kehittää itseään ja huolehtia tarpeidensa asianmukaisesta tyydyttämisestä asuinpaikasta tai

muista eroista riippumatta (Anttonen & Sipilä 2000, 184; Lehto 2007, 140).

Julkinen vastuu suomalaisessa sosiaalipolitiikassa on 1990-luvun lama-  
vuosista lähtien muuttunut niin tietoisten yhteiskuntapoliittisten päätösten  
kuin ei-päätösten tuloksena eli resurssien jäädyttämisen ja niukentamisen  
sekä uusiin riskeihin vastaamatta jättämisen kautta (Julkunen 2006, 156-  
157). Perusturvaetuuksiin tehdyt leikkaukset tai indeksikorotusten puuttu-  
minen heikensivät tuensaajien taloudellista asemaa. Työttömyysturvan saan-  
tiehtoja kiristettiin, vuotuiset tasokorotukset jätettiin tekemättä ja sanktioita  
työstä kieltäytymisestä kovennettiin. Sosiaalipalvelujen saamisen perusteita  
kiristettiin ja palveluita kohdennettiin yhä rajoitetummalle joukolle. (Parpo  
2003, 281-282; Helne & Laatu 2006, 22; Julkunen 2006, 69.)

Tehdyt muutokset ovat siirtäneet vastuuta enenevässä määrin myös per-  
heille, markkinoille ja yhteisöille sekä muiden toimijoiden kuten yritysten,  
järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan hoidettavaksi (Oikeus ja kohtuus 2006,  
23, 28-29). Heikennyksien seurauksena epävirallisen avun rooli sosiaalitur-  
van tuottajana on vahvistunut. Diakoniatyön tai SPR:n tarjoama epävirall-  
linen apu näyttää tulleen pysyvästi paikkaamaan ensisijaisten etuuksien ja  
toimeentulotuen puutteita (Karjalainen 1997; 1999; Iivari & Karjalainen  
1999; Karjalainen ja Saranpää 2002). Kirkon diakoniatyöntekijät kertovat  
asiakkaidensa tulevan yhä useammin diakoniatoimistoon sosiaalitoimiston  
lähettämänä (Grönlund ja Hiilamo 2006; Grönlund, Juntunen & Hiilamo  
2007). Perusturvaetuuksiin liittyvien muutosten perusteella selektiivisyys ja  
marginaalisuus ovat vahvistuneet suomalaisessa sosiaaliturvassa (Anttonen  
& Sipilä 2000, 275; Kuivalainen & Niemelä 2010).

## **2.2 Perusturva suomalaisessa hyvinvointivaltiossa**

Tässä tutkimuksessa puhun sosiaaliturvan sijaan perusturvasta. Arajärven  
(2007, 97) mukaan perusturvaa voi pitää kiistanalaisena käsitteenä, sillä  
sen täsmällistä sisältöä ei lain tasolla tai muutoinkaan ole määritelty. Susan  
Kuivalainen (2011, 379) on tuonut esille, kuinka monilla eri nimillä ja eri  
tavoin sosiaaliturvasta puhutaan. Perusturvan osalta hän on yhtynyt Pasi  
Moision (2009, 12) esittämään näkemykseen, jonka mukaan perusturvan  
muodostaa perustuslain 19. pykälän perusteella myönnettävät etuudet, joita  
ovat työmarkkinatuki, työttömän peruspäiväraha, sairauspäiväraha, äitiys-,  
isyys- ja vanhempainpäiväraha, kansaneläke ja kotihoidontuen täysi lisäosa.

Moision (2009) ja Kuivalaisen (2010) määrittelystä poiketen käytän tutkimuksessani perusturvan käsitettä kaikista ansioturvan ulkopuolelle jäävistä vähimmäisetuuksista. Laajennan heidän tulkintaansa lisäämällä ansioturvan ulkopuolelle jääviin vähimmäisetuuksiin opintotuen, toimeentulotuen ja asumistuen, koska myös niiden saajat ovat pääsääntöisesti ansiotulojen ulkopuolella. Määrittelyäni puolustan myös toimeentulotuen ja vähimmäisturvaetuuksien tiiviillä kytkennällä. Perusturvan taso on niin matala, että se usein pakottaa turvautumaan toimeentulotukeen (Kangas & Ritakallio 2008, 22; Hiilamo ym. 2010, 7; Hannikainen-Ingman ym. 2012, 7) ja / tai asumistukeen, koska turva muutoin jäisi riittämättömäksi. (mm. SOMERA -toimikunnan taustaraportti 2002, 6; Hiilamo, Hytti & Takala 2005, 9-10).

### *2.2.1 Perusturvan myöntämisen kriteerit*

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä rakentuu syyperusteisuudelle, joka tarkoittaa, että perusturvaetuuksia kohdennetaan tarkasti määriteltyjen sosiaalisten riskien kohdatessa. Sosiaalisiksi riskeiksi määritellään työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ja vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetyt. Syyperusteisen täyttyessä sosiaaliturvaa jakautuu ansioturvaan ja vähimmäisturvaan, sen mukaan kuin kriteerit tuen hakijan kohdalla täyttyvät. Ansioturvalla pyritään turvaamaan totuttu, työssä ollessa saavutettu kulutustaso ja vähimmäisturvalla kohtuullinen toimeentulo ansiotyöstä riippumatta. Vähimmäisturva koostuu ensisijaisesta ja viimesijaisesta turvasta. Ensisijaiseen eli syyperusteiseen turvaan kuuluvat riski- tai tarveperusteisesti kohdennettavat vähimmäis- tai ansioetuudet. Tarveperusteisesti myönnettäviä vähimmäisetuuksia ovat työkyvyttömyyseläke, työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, vähimmäismääräinen äitiys- ja vanhempainpäiväraha, tarveharkintainen sekä ns. edeltävän etuuden perusteella määräytyvä sairauspäiväraha, lasten kotihoidon tuki ja sotilasavustus. (Hiilamo, Hytti & Takala 2005, 15.)

Suomalainen sosiaaliturva perustuu yksilökohtaiselle oikeudelle etuuteen. Tämä tarkoittaa, että perhehuoltajan asema työelämässä ei pääsääntöisesti vaikuta muiden perheenjäsenten sosiaaliturvaan. (SOMERA -toimikunnan taustaraportti 2002, 3.) Käytännössä subjektiivinen oikeus etuuteen pätee vain vakuutusperusteiseen ansioturvaan, johon puolison tulot tai omai-

suus eivät vaikuta ja minkä taso mahdollistaa totutun elintason ylläpitämisen suhteellisen hyvin. Vakuutusperusteisen turvan ulkopuolelle jäävän vähimmäisturvan ja viimesijaisen turvan kohdalla tilanne on toinen. Vaikka perustuslaissa (19 § 2 mom.) on määritelty kansalaisen oikeus sosiaaliturvaan, säännös ei takaa subjektiivista oikeutta perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 22). Ansioturvasta poiketen perusturvaetuuksiin liittyy useita etuuden saamista rajoittavia tekijöitä. Nämä rajaukset tekevät hyvinvointivaltion lupauksesta (Metteri 2004) ehdollisen ja saattavat joissakin tapauksissa asettaa myös oikeudenmukaisuuden kyseenalaiseksi. Perusturvaetuuudet ovat syyperusteisuuden lisäksi tarveharkintaisia ja tuloperusteisia, minkä lisäksi niihin liittyy etuuskohtaista harkinnanvaraa.

Vähimmäismäärisiin etuuksiin liittyvä tarveharkinta tarkoittaa, että etuuden ehtona on tuen osoitettu tarve. Tarveharkinta velvoittaa huomioimaan tuen hakijan ja hänen perheensä tulot sekä usein myös varallisuuden (Särkelä ja Eronen 2007, 53; Kuivalainen 2010, 380). Suomessa tarveharkinta kohdistuu neljään (4) vähimmäisturvaetuuuteen: asumistukeen, lasten kotihoidon tukeen, työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen. Näiden lisäksi kotoutumistuessa käytetään työmarkkinatuen ja toimeentulotuen määräytymisperusteita. (Arajärvi 2007, 110.) Työmarkkinatuen osalta hallitus on maaliskuun 2012 kehysriihessä päättänyt, että tarveharkintaa lievennetään siten, että tuen hakijan puolison tulot eivät enää vaikuttaisi työmarkkinatuen määrään. Asia on valmistelussa ja muutoksen on tarkoitus astua voimaan 1.1.2013 (STM 2012).

Tarveharkinta kyseenalaistaa universalistisen järjestelmän ja perusoikeuksiin kuuluvan yksilöllisen luonteen, koska se laajentaa elatusvelvollisuuden puolison ja perheeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että avioliitossa elävillä on velvollisuus huolehtia toistensa elatuksesta. Elatusvelvollisuus ei kuulu avoliittoon, mutta esimerkiksi työmarkkinatukea ja toimeentulotukea haettaessa huomioidaan myös avopuolison tulot (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 47). Avopuolison tulojen huomioon ottamista kutsutaan elatusolettamaksi. Elatusvelvollisuus ja elatusolettama ovat myös ristiriidassa perhelainsäädännön kanssa. Ei ole selvää, kuinka pitkälle perheenjäsenet todella ovat velvollisia huolehtimaan toisistaan. (Anttonen ym. 1997; Gottberg 2005, 109-111). Puolison oletetaan osallistuvan hakijan elatukseen, tapahduipa sitä todellisuudessa tai ei.

Toimeentulotuki on määritelty tukijärjestelmän perälaudaksi (Hänninen &

Karjalainen 2006), ja siihen kohdistuu kaikkein suurin harkintavalta. Etuuden myöntämisen ehdot ja sen taso määrittyvät osittain sen mukaan, mikä on viranomaisen tekemä arvio hakijan tarpeesta. Harkintavalta voi ilmetä sanktio-oikeutena, jota käytetään toimeentulotuen lisäksi työmarkkinatuen sekä aktivointi- ja työnhakusuunnitelmissa. Työmarkkinatukea hakevalle asiakkaalle voidaan määrätä karenssi, mikäli hän ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy osallistumasta aktivointi- tai työnhakusuunnitelmien tekemiseen. Tämän seurauksena työmarkkinatuen myöntäminen voidaan katkaista 60 päiväksi tai toistaiseksi. (Hämäläinen ym. 2009, 12.) Niin kutsutun koulutuspakon mukaan työmarkkinatuki voidaan evätä alle 25-vuotiaalta nuorelta, mikäli hänellä ei ole työhistoriaa eikä ammattitutkintoa. Työmarkkinatuen ulkopuolelle voi joutua myös pitkäaikaistyötön, joka kieltäytyy osallistumasta työvoimaviranomaisten määräämiin aktivointitoimenpiteisiin. Sanktion kohteeksi 2000-luvulla on joutunut yhteensä 13 000–27 000 nuorta ja noin 38 000 pitkäaikaistyötöntä. Sanktioiden seurauksena voi olla myös tulottomuus. (Hannikainen-Ingman 2012, 34.)

Toimeentulotuessa voidaan käyttää sanktiotoimenpiteitä tuensaajan kieltäytyessä työstä tai työmarkkinapoliittisesta toimenpiteestä. Kieltäytymisen seurauksena toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa tilapäisesti 20:llä tai enintään 40 prosentilla, mikäli henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa tekemällä työtä tai osallistumalla työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen. Toimeentulotuen alennusmahdollisuutta voidaan käyttää myös asiakkaan kieltäytyessä kuntouttavasta työtoiminnasta. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 54, 87.)

Tarveharkinnasta ja tulosidonnaisuudesta johtuen perusturvaetuuksiin liittyy vahva valvonta ja velvollisuus todistaa oikeutensa etuuteen. Asiakkaan tuen tarpeen osoittaminen on suurinta asumistuen ja toimeentulotuen kohdalla. Näiden tukien saamisen edellytyksenä on yksityiskohtainen selvitys kotitalouteen kuuluvien henkilöiden taloudellisesta tilanteesta. Arvioinnissa otetaan huomioon kaikki olemassa olevat tulot sekä varallisuus. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 52.)

Kumuloitunut eli moninkertainen tarveharkinta voidaan nähdä yhtenä keskeisenä syynä sosiaaliturvan kannustinongelmiin (esim. Viitamäki & Laitila 2009). Kannustinloukulla tarkoitetaan tilanteita, jotka aiheutuvat sosiaaliturvan ja tötulojen yhteisvaikutuksista. Esimerkiksi niin sanottu työttömyysloukku voi aiheuttaa kannustinloukun, kun tarjolla oleva

työtulo ei ole vaihtoehtona olevaa sosiaaliturvaa korkeampi. (Laine & Uusitalo 2001, 12.) Päällekkäisten tarveharkintaisten tukimuotojen hakeminen pakottaa asioimaan monella eri luukulla, mikä lisää byrokratiaa ja heikentää tuenhakijan oikeusturvaa. Kannustinloukut paikallistuvat erityisesti lyhytkestoisen toimeentulotuen hakijoihin ja kotitalouksiin, joissa saadaan useampaa kuin yhtä etuutta. (esim. Hiilamo 2003, 296; Hannikainen-Ingman 2012, 8, 34-35.)

Perusturvaetuuksiin liittyvät tiukat ehdot aiheuttavat byrokratialoukkuja kun etuuksien ja pienten ansiotulojen yhteensovituksesta syntyy paperisotaa ja asiointipakkoa, etuuksien viivästymistä ja tukien maksatuksen katkeamisvaaraa (Karjalainen & Moisio 2010, 113). Syyperusteiset etuudet huomioivat huonosti riskejä, joita syntyy muun muassa työelämän muutosten, kuten freelancer-työn yleistymisen, lyhytkestoisten palkkatyösuhteiden sekä palkkatyön ja perhe-elämän yhdistämisen seurauksena (Koistinen 2009). Muuttuvat tilanteet synnyttävät työttömyys- tai tuloloukkuja, kun ansiotulojen lisäys vähentää sosiaaliturvaetuuden tai -etuuksien määrää ja kasvattaa maksettavia veroja (Hiilamo 2003, 295; Honkanen 2010).

### *2.2.2 Perusturvaetuuksien saajat*

Perusturvaetuuksia saavien määrä on merkittävä. Vaikka perusturvaetuudet kohdentuvat pääsääntöisesti työmarkkinoiden ulkopuolella oleville, kaikki perusturvaetuudet eivät ole suunnattu pelkästään pienituloisille. Osa etuuksista on tuloista riippumattomia, kuten lapsilisät, joita maksetaan käytännössä kaikille lapsiperheille tuloista riippumatta (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011, 74.) Sen sijaan pienituloisuusongelmasta kertoo vuoden 2009 tilasto, jonka mukaan Suomessa on kaikkiaan 410 000 henkilöä, joiden kotitalouksien bruttotuloista yli puolet koostui perusturvaetuuksista. Näistä henkilöistä 150 000 kuului kotitalouksiin, joiden bruttotuloista 90 % koostui perusturvaetuuksista. THL:n tekemän selvityksen mukaan eläkkeensaajia lukuun ottamatta kaikilla perusturvan varassa elävillä kotitalouksilla asumismenojen jälkeiset tulot ovat laskeneet viimeisen 20 vuoden aikana. (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011, 76; myös Hannikainen-Ingman ym. 2012, 7.) Perusturvaetuuksien varassa elävät henkilöt kamppailevat jatkuvasti heikentyvien tulojen kanssa (esim. Lohikoski 2010).

Perusturvan varassa elävien lisäksi Suomessa on myös kokonaan tulotto-



mia kotitalouksia, joiden määrä on viime vuosina kasvanut (Särkelä ja Eronen 2007, 95). Tulottomiksi kotitalouksiksi määritellään työ- ja pääomatulojen sekä tietyn syyhyn perusturvan sosiaalietuuden ulkopuolelle jäävät henkilöt, joiden ainoat tulonlähteet ovat yleinen asumistuki ja toimeentulotuki (täydennettynä lapsiperheiden kohdalla lapsilisillä ja elatustuella) tai joiden tulot asumistukirekisterin mukaan olivat 0 € Marraskuussa 2009 tehdyn tilaston mukaan noin 26 000 kotitaloutta oli joko asumistukirekisterin tai toimeentulotukirekisterin yhteenlaskettujen tietojen mukaan tulottomia. Yhtenä syynä tulottomuuteen pidetään etuuksien saamista estäviä sanktio-toimenpiteitä. (Hannikainen-Ingman 2012, 32-34.)

Toimeentulotuen saajien kokonaismäärä on 2000-luvulla kääntynyt laskuun, mutta pitkäaikaisasiakkaiden osuus toimeentulotuen asiakkaissa on jatkanut kasvuaan. Vuonna 2010 toimeentulotukea saavia kotitalouksia oli noin 240 000, joissa noin 375 000 henkilöä (Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2011). Toimeentulotuen tarvetta ovat kasvattaneet sosiaaliturvaetuuksien leikkaukset ja indeksikorotusten jäädyttäminen, jotka ovat kohdistuneet erityisesti asumis- ja opintotuen, vähimmäismääräisten perheavustusten ja työttömyysturvan saajiin (Kangas & Ritakallio 2008, 21; Kangas 2008, 142; Tulonjakotilasto, Pienituloisuus 2009, 14-15; Moisio 2010, 194.) Uusimpien tutkimusten mukaan toimeentulotuella paikataan myös vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavien toimeentulo-ongelmia. Myös kansaneläkkeen suuruista työkyvyttömyyseläkettä saavat joutuvat turvautumaan muita eläkkeensaajia useammin toimeentulotukeen. (Hannikainen-Ingman ym. 2012, 14, 26; Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011, 35-36, 43.)

Myös viimesijaisen tuen, eli toimeentulotuen ulkopuolelle on mahdollista päätyä. Merkittävimmät syyt ovat tiedon puute tai kyvyttömyys hakea apua (Särkelä ja Eronen 2007, 95). Tarvittava etuus voi jäädä saamatta, koska avustuskäytännöt vaihtelevat kunta- tai toimistokohtaisesti, hakijoita kohdellaan eriarvoisesti, tuen saamiseen liittyvät odotusajat ovat pitkät tai virkamiehen vastaanotolle pääsy on vaikeaa. (Karjalainen ym. 2003, 42-43; Karjalainen 2004, 126.) Toimeentulotuen saavutettavuutta vähentää osaltaan se, että tuen hakeminen tapahtuu pääsääntöisesti kirjallisessa etuuskäsittelyssä. Jo asiakkaan yksikköön jättämä hakemus voidaan tulkita pääsyyntä sosiaalityöntekijän vastaanotolle, vaikka asiakas ei todellisuudessa olisi tavannut sosiaalityöntekijää lainkaan. Etuuskäsittelyn vaarana on, että

kokonaisvaltaisen sosiaalityön tarvetta ei tunnisteta hakemuksen perusteella, sekä se, että etuuskäsittelijällä ei ole oikeutta myöntää harkinnanvaraista toimeentulotukea. (Roivainen ym. 2011, 33-34.) Metteri (2004) toteaa myös, että toimeentulotuen kuntakohtainen budjetointi ja viivästyvä päätöksenteko lisäävät tuen hakijoiden epäoikeudenmukaista kohtelua ja työntekijäkohtainen harkintavalta tekee tuen saamisesta sattumanvaraista. Kielteisen päätöksen saaneista toimeentulotuen hakijoista ei ole olemassa tilastoa.

Tukiin, erityisesti toimeentulotukeen liittyy myös alikäyttöä, eli tukea ei haeta vaikka siihen olisi oikeus. Järjestelmätasolla alikäyttöä aiheuttavat monimutkaiset säännöt ja tarveharkinta, hallinnon tasolla kontrolloivat käytännöt ja käsittelyaikojen kesto ja asiakastasolla puutteelliset tiedot ja leimautumisen pelko (van Oorschot 1991, 19-20; Kuivalainen 2010, 74). Väestöryhmittäinen alikäyttö kohdentuu eniten työttömien, nuorten, naimattomien ja eronneiden, vähän koulutettujen ja pienipalkkaisten keskuuteen. Kaiken kaikkiaan tukeen oikeutettujen määrän arvellaan olevan jopa kaksinkertaisen tukea hakeneiden määrään verrattuna. (Kuivalainen 2007, 49-55.)



## 3 PERUSTURVAETUUKSIIN LIITTYVÄ VÄLIINPUTOAMINEN JA POISKÄÄNNYTTÄMINEN

Tässä luvussa käyn läpi aikaisempaa väliinputoamista ja poiskäännyt-  
tämistä käsittelevää tutkimusta. Tuon esille kysymyksiä, joihin aikai-  
sempi tutkimus on vastannut ja paikallistan tutkimuksellisia aukkoipaikko-  
ja. Olemassa olevaa käsitelmäärityä tulen aineistoni pohjalta täsmentä-  
mään kappaleessa 6.1.

### 3.1 Väliinputoaminen ja väliinputoajat

Tutkimuksellinen mielenkiinto on kohdistunut pääsääntöisesti etuusko-  
hottaiseen väliinputoamiseen. Aiempien väliinputoamistilanteita käsittelevi-  
en tutkimusten perusteella väliinputoaminen on määritelty tilanteeksi, jos-  
sa henkilöllä on ollut tuen tarve, eli osoitettava sosiaalinen riski, mutta tuen  
saamisen kriteerit ovat täyttyneet vain osittain, jonka seurauksena tukea tar-  
vitseva henkilö jää sitä ilman. Väliinputoamistilanteet liittyvät erityisesti vä-  
himmäisetuuksien hakemiseen eli työkyvyttömyyseläkkeeseen, työttömyys-  
turvan peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen, vähimmäismääräiseen äiti-  
ys- ja vanhempainpäivärahaan, tarveharkintaiseen sekä ns. edeltävän etuu-  
den perusteella määräytyvään sairauspäivärahaan, lasten kotihoidon tukeen  
ja sotilasavustukseen (Hiilamo, Hytti & Takala 2005, 15). Väliinputoamis-  
tilanteita syntyy myös viimesijaisten etuuksien kohdalla eli asumistuessa ja  
toimeentulotuessa (Piirainen 1988; Kinnunen 2009; Heinonen ym. 2011).

Timo Piirainen (1988, 104–108) on kuvannut työmarkkinatukeen liit-  
tyviä väliinputoamistilanteita. Näitä aiheutuu erityisesti määräaikaissa

työsuhteissa oleville nuorille; sellaisille opintonsa päättäneille ja työuraansa aloittaville henkilöille, joilla ei ole oikeutta työttömyysturvaan. Samoin niitä kohdentuu kotitaloudesta työelämään siirtyville, jotka eivät saa ansioidon tukea ennen työssäoloehdon täyttymistä, varusmiespalvelusta palaaville, työkyvyttömyyseläkkeeltä työvoimaan palaaville ja osatyökykyisille henkilöille, jotka joutuvat asioimaan monessa eri toimistossa sekä työkyvyttömillä, jotka eivät kykene työhön mutta eivät myöskään saa työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavaa päätöstä tai jotka eivät kykene vastaanottamaan tarjottua työtä vajaakuntoisuutensa vuoksi. Edellä lueteltujen lisäksi väliinputoamisvaarassa ovat yrittäjät, osa-aikaisessa tai satunnaisluonteisessa työssä toimivat kuten muusikot ja esiintyvät taiteilijat, joilla työaika ei täytä ansiosidonnaiselle turvalle pääsyn kriteerejä. Väliinputoamisriskissä ovat myös sellaiset kotona työskentelevät ja kotona hoitotyötä tekevät, jotka eivät ole työttömyyskassojen jäseniä ja joutuvat tarveharkinnan kohteeksi. Etuuden hakijasta tulee väliinputoaja, koska tilannekohtaisista syistä johdun henkilö jää ilman hakemaansa etuutta eli työmarkkinatukea. Piiraisen (1988) mukaan väliinputoajan kriteerit täyttyvät myös silloin, kun henkilö on pudonnut toimeentulotuen varaan ja muiden ensisijaisen toimeentulon takaavien järjestelmien ulkopuolelle.

Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen myöntäminen riippuu terveydentilasta tehdystä selvityksestä. Erityisen vaikea tilanne on pitkäaikaisesti työttömillä, joilla on riski jäädä niin terveyspalvelujen kuin Kelan ammatillisen kuntoutuksen ulkopuolelle (Kerätär & Karjalainen 2010, 3685-3686, 3688). Siinä missä työterveyshuollosta on helppo päästä erikoislääkärin vastaanotolle, julkisen terveydenhuollon kautta ei välttämättä saa lähetettä lainkaan. Erityisen hankalia tilanteita syntyy niille työkyvyttömillä henkilöillä, joiden työkyvyttömyyseläkehakemus on evätty ja työsuhde on katkenut sairauden vuoksi. Terveyspalvelujen piiriin pääsy vaikeutuu sitä mukaa mitä pidemmäksi työttömyysjakso kasvaa. Työterveyshuollon ulkopuolelle joutuminen saattaa vaikeuttaa myös B-lausunnon saamista, sillä vaihtuneella lääkärillä ei välttämättä ole riittävästi tietoa työkyvyttömän henkilön kokonaistilasta ja työnkuvasta. (Saloniemi ym. 1997; Virta 2001, 66; Huunan-Seppälä ym. 2002, 33-35.) Tällaisessa tilanteessa henkilö määrittellen työttömäksi ja uuden lääkärin on vaikea todentaa työkyvyttömyyttä, koska ei ole työtä johon työkykyä voisi suhteuttaa.

Yhdestä sosiaalisesta riskistä saattaa vielä selvitä, mutta kumuloituessaan

niistä tulee vaikeammin ratkaistavia (esim. Ritakallio 2005, 16). Esimerkiksi työkyvyttömyyden ja työttömyyden tiedetään kietoutuvan toisiinsa (Blomgren, Hytti ja Gould 2011, 8, 23-24), koska työkyvyltään heikentyneet henkilöt näyttävät päätyvän muita suuremmassa määrin työttömiksi. Ongelma aiheutuu osittain järjestelmien välisen koordinaation puutteista. Työttömiä terveysongelmat eivät aina tule ajoissa esiin, eivätkä lääkärit välttämättä kirjoita työttömille todistuksia sairauspäivärahan hakemista varten. Lisäksi työttömyyden ja työkyvyttömyyden päällekkäisyyden lisäksi ongelman tunnistamiseen, työkyvyn arviointiin ja eläkemahdollisuuksien selvittämiseen tarvittava sosiaaliturva-, työvoima- ja sosiaalialan viranomaistahojen aloitteellisuuteen ja yhteistyöhön liittyy ongelmia. Edellä kuvatut tilanteet johtavat väliinpuotoamiseen, koska niiden seurauksena työkyvyttömyydestä tulee työtön. Työkyvyttömyyden päätyminen työttömiksi johtaa parisuhteessa elävien kohdalla usein tarveharkintaisen perusturvan varaan. Tarveharkinnan tiedetään kohdistuvan eniten kotitalouksiin, joissa saadaan useampia päällekkäisiä tarveharkintaisia etuuksia. Blomgrenin ym. (2011, 12) tutkimuksen mukaan tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden määrä ei ole tiedossa, mutta sen arvioidaan olevan huomattava.

Tarveharkintaan liittyy myös sukupuolisidonnaisia vaikutuksia. Esimerkiksi työmarkkinatuen tarveharkinnasta 63 % kohdentuu naisiin ja 37 % miehiin (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2010, 95), mikä tarkoittaa että työttömät naiset ovat suhteellisesti riippuvaisempia puolisonsa kyvystä tai halusta elättää heitä. Vaikka työmarkkinatuen tarveharkintaa määrittelevä elatusolettama on lähtökohtaisesti sukupuolineutraali, käytännössä se vaikeuttaa erityisesti työttömien ja vailla ammatillista koulutusta olevien, määräaikaissa työsuhteissa olevien, opintonsa lopettaneiden ja ensimmäistä työpaikkaansa hakevien naisten sekä kotoa työelämään palaavien pienten lasten äitien taloudellista tilannetta (Latvala 2008, 100-113). Tarveharkinnan seurauksena saattaa olla myös toimeentulotuen varaan joutuminen, mikä puolison tuloista riippuen saattaa johtaa tulottomuuteen. Repo (1997) ja Latvala (2008) ovat paikallistaneet sukupuolittuneen tarveharkinnan etuuskohdattaiset aukkopaidat, mutta kvalitatiivinen asiakasnäkökulma tarveharkinnan vaikutuksista on jäänyt tutkimukselliseen katveeseen.

Väliinpuotoamistilanteita on löydetty myös suhteessa Kelan toimeenpantiin etuuksiin (Heinonen ym. 2011). Ongelmakohtia on pyritty hahmottamaan asiakkaiden näkökulmasta, vaikka tulokset on saatu virkailijoi-

den haastatteluilla. Tutkimus on paikallistanut ne vähimmäisetuudet, jotka eniten aiheuttavat kohtaamattomuuksia asiakkaan tarpeen ja myönnettävän etuuden välille. Ongelmat paikallistuvat erityisesti tarveharkintaisiin etuuksiin kuten työmarkkinatukeen ja asumistukeen (Piirainen 1988; Heinonen ym. 2011, 26-27; Blomgren ym. 2011). Työmarkkinatukeen liittyvä väliinpuotoaminen liittyy puolison tulojen vaikutukseen. Asumistukeen liittyvä tuloharkinta aiheuttaa väliinpuotoamista, koska sen perusteella esimerkiksi kaikkien 18 vuotta täyttäneiden perheenjäsenten tulot, kuten lasten kesäansiot huomioidaan asumistukeen vaikuttavina tuloina. Asumistukeen liittyviä ongelmia syntyy myös silloin kun perheen jäsenet kuuluvat erityyppisen asumistuen piiriin kuten tilanteessa, jossa toinen puolisoista opiskelee ja toinen on työkyvyttömyyseläkkeellä.

Diakoniatyöntekijöitä haastatelleet Iivari ja Karjalainen (1995) sekä Hiihmo ja Grönlund (2009) huomasivat väliinpuotoamiskokemusten kasautuvan toimeentulotuen hakijoille. Heikoimmassa asemassa ovat mielenterveysyistä tai päihdeongelmien takia työkyvyttömät, avuttomat ja yksinäiset vanhat ihmiset, ihmiset, jotka joutuvat pitkään odottamaan kuntoutustukipäätöstä ja ne, joilla työkyvyttömyyseläke on syystä tai toisesta hylätty (Heinonen ym. 2011, 24-28). Toimeentulotukeen liittyvät väliinpuotoamistilanteet syntyvät silloin kun hakija saa kielteisen päätöksen tulojen ylittäessä niukasti toimeentulotukeen oikeuttavan normilaskelman tai etuus evättään kotitaloudella olevan vaikeasti realisoitavan omaisuuden vuoksi. Kinusen (2009, 94) mukaan väliinpuotoamistilanteita saattaa aiheuttaa myös tulojen vyöryttäminen, eli niiden huomioiminen takautuvasti normilaskelmassa tai menot, kuten velat tai lainat, joita ei hyväksytä normilaskelmassa.

Suomalainen palvelujärjestelmä on eriytynyt ja pirstaloitunut. Asioita hoidetaan pala kerrallaan, eri etuuksista päätetään eri toimipaikoissa ja kukin toimija vastaa vain omasta toiminta-alueestaan. (Pohjola 1997, 172.) Institutionaalinen pirstaloituminen ("institutional fragmentation") aiheuttaa hankaluuksia erityisesti tilanteissa, joissa työmarkkinoiden ulkopuolella olevien sosiaaliturvatoimenpiteet vaativat useiden toimijoiden välistä yhteistyötä (Champion & Bonoli 2011, 323, 328). Monella eri luokulla asiointi altistaa asiakkaan kumulatiivisesti toimistokohtaiselle päätöksenteolle ja työntekijäkohtaiselle vallankäytölle, eli byrokralle ja portinvartiointille. Portinvartiointi (Metteri 2004) liittyy erityisesti kasvokkain tapahtuviin viranomaiskohtaisiin, mutta myös hallinnollisiin ohjeistuksiin. Molem-

missa vuorovaikutuksen muodoissa viranomaisella on valta tehdä asiakkaan tulevaisuuteen vaikuttavia ratkaisuja. Portinvartiointia ovat esimerkiksi toimistokohtaiset säännöt, harkinnanvaraisuuden käyttämättä jättäminen, etuuteen liittyvien kriteerien erityisen tiukka tulkinta, etuuden leimaavuus ja asiakkaiden kohtelu samanlaisissa tilanteissa toisistaan poikkeavalla tavalla. (Mts. 83-90.)

Palvelua saadakseen asiakkaan tulee olla itseohjautuva ja kykenevä olemaan yhteydessä eri toimipaikkoihin. Pirstaloituneessa järjestelmässä asioita hoidetaan useamman eri palvelujärjestelmätöimijän kanssa, jotka eivät ole tekemisissä keskenään. (Pohjola 1997, 172-173.) Tämä niin kutsuttu ”luukuttaminen” on erityisen ongelmallista heikoimmassa tilanteessa oleville, sillä vaativuudellaan se saattaa työntää tarvittavan avun ulkopuolelle (Eronen ym. 2010, 199, 203). Myös työntekijät tiedostavat ongelman. Kelan virkailijoille tehdyn kyselyn mukaan viranomaiset itse ovat todenneet, että joissakin tapauksissa viranomaisten välinen yhteistyö muuttuu sitä hankalammaksi, mitä useampia viranomaisia prosessiin osallistuu (Heinonen ym. 2011 25-26). Viranomaisten menettelytapoja tai byrokratian vaikutuksia asiakkaan kannalta tai eri toimijoiden roolia väliinpuotoamisen prosessissa ei kuitenkaan ole systemaattisesti tutkittu.

Aiempien tutkimusten perusteella väliinpuotoajiksi määrittyvät henkilöt, joiden ongelmat eivät syystä tai toisesta tule ratkaistuksi tai autetuiksi virallisen sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä tai jotka ovat tulleet poiskäännytetyiksi (Hänninen 2009, 231, 259). Väliinpuotoaminen on haetun tukimuodon ulkopuolelle jäämistä tilanteissa, joissa tukeen oikeuttavat kriteerit eivät täyty (Metteri 2004, 42; Hänninen 2009, 231). Väliinpuotoaminen tapahtuu haastavissa elämäntilanteissa, joissa on haettu tukea ja apua tilanteen korjaamiseksi, mutta tukijärjestelmä eivätkä viranomaiset ole vastanneet tähän tarpeeseen. Heikoimmassa tilanteessa ovat sellaiset asiakkaat, joiden elämäntilanne muuttuu usein, koska he joutuvat toistuvasti kamppailemaan joustamattoman ja byrokraattisen sosiaaliturvajärjestelmän kanssa. Väliinpuotoamisen tiedetään kohdentuvan erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleville tuenhakijoille. Erityisen hankalaksi tilanne tiedetään asiakkaille, jotka tarvitsevat usean eri tahon palveluja. Vaikka pirstaloitumisen vaikutukset konkretisoituvat asiakkaiden elämässä, heidän kokemuksia palvelujärjestelmän toiminnasta ei tutkimuksen keinoin ole kartoitettu.

Aikaisemmissa tutkimuksissa informantteina ovat olleet työntekijät, eli



etuuksiin liittyvää toimeenpanovaltaa käyttävät työntekijät. Tästä johtuen tutkimusten tulokset jäävät asiakkaan kannalta ulkokohtaisiksi. Merkittäv in toteamus on, että tiettyihin etuuksiin liittyy väliinpuotoamista, eli tiettyjen ehtojen täyttyessä tuen hakija jää ilman tarvitsemaansa tukea. Väliinpuotoamisen etuuskohtainen tarkastelu on tarpeellista, mutta ei ole riittävää. Yksilön kykyjen ja viranomaisen ja asiakkaan välisen vuorovaikutuksen tiedetään olevan keskeisessä roolissa tuen hakemisen prosessissa. Väliinpuotoamistilanteita aiheuttavat myös virkailijoiden yhteistyöhön liittyvät pulmat, kuten vaihtelevat käytännöt sekä järjestelmän sisällä toisistaan poikkeavat säännöt ja prosessit. Sosiaalilainsäädäntö on monimutkaista ja hallinnollisten prosessien tiedetään toimivan huonosti. Väliinpuotoamisen riski kasvaa erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa avun saaminen vaatii monen eri viranomaisen yhteistyötä, koska eri viranomaisilla on omia sääntöjään omista prosesseistaan ja niiden yhteensovittaminen muiden sektoreiden viranomaisten kanssa voi olla vaikeaa.

Väliinpuotoamisen kokonaisuutta tulisi selvittää myös kysymällä siitä väliinpuotoajalta itseltään. Perusturvaan liittyviä väliinpuotoamiskokemuksia on asiakkaiden kokemusten kautta tutkittu niukasti. Laajin aineisto on Isolan, Larivaaran ja Mikkosen (toim.) (2009) keräämä kirjoituskokoelma ”Arkipäivän kokemuksia köyhyydestä”. Kirjoituskilpailulla saatiin avulla kerätyksi 850 kirjoitusta sosiaaliturvaan liittyvistä epäkohdista, köyhyydestä ja selviytymisestä. Kirjoituskilpailujen lisäksi väliinpuotoajien omia kokemuksia on saatu esille muun muassa kirjoituskilpailuilla ja nettifoorumeilla (Hänninen & Karjalainen 1994; Gran ym. 2001; Niemi 2006; Otakantaa-foorumi 2008). Diakoniatyössä havaittua väliinpuotoamista ovat tutkineet mm. Iivari ja Karjalainen (1999), Grönlund ja Hiilamo (2006) sekä Juntunen (2006) ja Kinnunen (2009). Näissä tutkimuksissa asiakkaiden kertomusten systemaattinen tulkinta ja analyysi ovat jääneet tutkimuksellisesti vähemmälle huomiolle. Kerättyjä kokemuksia ei ole liitetty osaksi palvelujärjestelmäanalyysiä, työntekijöiden eikä palvelujärjestelmän osuutta suhteessa koetuihin asioihin ole analysoitu, jolloin väliinpuotoaminen on ollut mahdollista sivuuttaa yksittäisinä epäonnistumina, jopa huonon onnen seurauksina. Aikaisemmillä tutkimuksilla ei ole kattavasti tavoitettu kielteiseen tuki päätökseen johtaneita tekijöitä eikä niiden yhteisvaikutuksia.

Tutkimuksellani haluan laajentaa ymmärrystä väliinpuotoamisen prosessista tulkitsemalla asiakkaiden kokemuksia yhdessä aikaisemman tutkimuksen tu-

lostien kanssa. Väliinputoamistilanteen kokonaisvaltaisemman ymmärryksen saavuttamiseksi olen selvittänyt tuenhakijoiden kuvauksia etuuskohtaisten kriteerien välittömistä ja välillisistä vaikutuksista sekä asiakkaan kokemusten kautta hahmottuvasta palvelujärjestelmän toimintaan liittyvien tekijöiden yhteisvaikutuksista.

### 3.2 Syrjäyttävä poiskäännyttäminen

Poiskäännyttämisen katson eroavan väliinputoamisesta siten, että siinä missä väliinputoamista tapahtuu, poiskäännyttäminen viittaa aktiiviseen toimintaan. Poiskäännyttämisen voi määritellä syrjäyttämisen rinnakkaiskäsitteeksi, kuten Sakari Hänninen ja Jouko Karjalainen (2006) tekevät. He määrittelevät poiskäännyttämisen sosiaalisen syrjäytymisen aktiiviseksi muodoksi, koska poiskäännyttämisen tuloksena avuntarvitsija suljetaan hänen tarvitsemansa avun ulkopuolelle. Kun syrjäytymistä määritellään vuorovaikutteisten tilanteiden kautta, tarkasteluun nousee syrjäytyneen yksilön lisäksi yksilön ja viranomaisen välinen vuorovaikutus ja palvelujärjestelmän toimintaan liittyvät tekijät.

Tutkimuksessani en puhu syrjäytymisestä, koska koen sen osoittavan kaipaasti subjektiin, joka syrjäytyy. Määritelmä jättää huomion ulkopuolelle sosiaalisen kokonaisuuden, joka osaltaan vaikuttaa syrjäytymiseen (vrt. Byrne 2005, 80). Pidän syrjäytymisen käyttöä yksioikoisuudessaan jopa vaarallisena, sillä kohdistamalla katseen syrjäytyjään se jättää huomiotta muut tekijät, jotka osaltaan ovat olleet vaikuttamassa syrjäytymiseen tai ovat syrjäyttäneet. Kuten Barnes (2002, 7) ja Helne (2002) toteavat, syrjäytyminen tulee nähdä osiaan laajempänä ilmiönä, joka koostuu monesta yhtäaikaisesta eri osatekijästä. Se, että puheen kohteeksi valitaan syrjäytyneet, jättää samalla yhteiskunnan vähemmälle huomiolle. Yhteiskunta on läsnä, mutta sitä ei problematisoida syrjäytymisen syntypaikkana. (Mts. 44, 75.) Esitetystä kritiikistä huolimatta edellä mainituissa tutkimuksissa ei syrjäyttäviä tekijöitä ole analysoitu tarkemmin.

Syrjäytymistä kuvaavampana käsitteenä pidän syrjäyttämistä tai Hännisen ja Karjalaisen (2006, 6) käyttämää sosiaalista syrjäytymistä. He huomauttavat, että syrjäytymistä ei tule ajatella vääjäämättömänä tapahtumaketjuna, jossa tietyt yksilöt putoavat yhteiskunnan ulkopuolelle. Sosiaalinen syrjäytyminen ei ole yksisuuntainen prosessi, vaan yhteiskunnallisen, eri ryh-

mien välisten neuvottelujen ja kamppailujen lopputulos. Sosiaalista syrjäytymistä Hänninen ja Karjalainen (2006) määrittelevät poiskäännyttämisen käsitteen avulla. Poiskäännyttämisellä he viittaavat erilaisiin tilanteisiin ja tapahtumiin, joiden lopputuloksena apu evätään sen hakijalta.

Poiskäännyttäminen koostuu neljästä eri vaiheesta; sulkeumasta, käännytyksestä, siirrännästä ja torjunnasta. Vaiheet ketjuttuvat toisiinsa niin, että ensimmäinen on lievin ja viimeinen vaikein ja vaiheet seuraavat toisiaan tietyssä järjestyksessä. Lievin poiskäännyttämisen muoto on sulkeuma. Hänninen ja Karjalainen (2006) määrittelevät sulkeuman eksklusioivaksi inkluusioksi, mikä ilmenee esimerkiksi niin, että henkilö on työtön työnhakija (inkluusio suhteessa työnhakijoihin), mutta sopivaa työtä ei ole tarjolla (eksklusio suhteessa työmarkkinoihin). Sulkeumasta seuraava vaihe on käännyttäminen, josta on kyse, kun toiminnan kohteena olevaa henkilöä tai hänen käyttäytymistään muokataan paremmin järjestelmän toimintalogiikkaan soveltuvaksi. Työttömästä pyritään esimerkiksi tekemään yrittäjä. Kolmas muoto on siirräntä, mikä tarkoittaa vaikeuksiin joutuneen ihmisen käännyttämistä jonkun toisen tahon, kuten viranomaisen tai omaisen, vastuulle. Siirrännäksi määritellään myös päätöksen viivytyks tai siirtäminen jonkun toisen tahon ratkaistavaksi. Poiskäännyttämisen viimeinen ja vaikein muoto on torjunta, mikä tarkoittaa haavoittuvassa tilanteessa olevan henkilön jättämistä oman onnensa tai epävirallisen avun varaan. Torjunta on pahimmillaan heitteillejätto, koska se epää oikeuden ihmisarvoiseen elämään. (Mts. 169-172.)

Sakari Hännisen ja Jouko Karjalaisen käyttämän poiskäännyttämisen käsitteen taustalla on USA:ssa 1990-luvun puolivälissä herännyt diversiokeskustelu. Diversio viittaa vähimmäisturvaan kohdistuneisiin muutoksiin, joiden avulla pyrittiin vähentämään toimeentulotukiasiakkaiden (social assistance) riippuvaisuutta valtiosta, lisäämään työllistymistä ja perheen sisäistä riippuvuutta. Diversion voisi suomentaa Hännisen ja Karjalaisen (2006, 8) mukaan ohijuoksuuttamiseksi, mutta he ovat päätyneet käyttämään poiskäännyttämisen käsitettä. Vaikka Hänninen ja Karjalainen liittävät poiskäännyttämisen lähinnä työmarkkinakontekstiin liittyviin tilanteisiin, he toteavat, että ”ei ole mitään yhtä tapahtumaa jota voitaisiin kutsua diversioksi” (poiskäännyttämiseksi). ”On lukemattomia erilaisia poiskäännyttämisen tilanteita ja tapahtumia”, joiden lopputuloksena apu evätään sen hakijalta. Se, mitä nämä muut tilanteet ja tapahtumat ovat, he eivät ole tarkemmin eritelleet.

Amerikkalaisissa tutkimuksissa puhutaan suorista ja epäsuorista diversioimenpiteistä. Sekä suorien että epäsuorien diversioimenpiteiden tavoitteena on lisätä avuntarvitsijan henkilökohtaista vastuuta. Lähtökoh- ta on Workfare eli työn ensisijaisuus suhteessa sosiaaliturvaan. Tuen haki- jan oli osoitettava, että hän on tehnyt kaikkensa oman ja perheensä elatuk- sen eteen ennen kuin hänellä on oikeus vähimmäisturvaan. (Ridzi & Lon- don 2006, 725-728.)

Suorat diversioimenpiteet pitävät sisällään ohjaamisen työhön, toisen tu- kimuodon, perheen, epävirallisen avun tai työllistämistoimenpiteiden piiriin etuuden sijaan (Ridzi & London 2006, 725, 728; Schram et al. 2010, 740). Epäsuorat toimenpiteet (procedural diversion) tarkoittavat tuen hakemista hankaloittavia tekijöitä (hazzle factors), joiden seurauksena tuenhakija pi- dättäytyy kokonaan tuen hakemisesta. Näitä ovat esimerkiksi tuen hakemi- seen liittyvä byrokratia, paperisota, asiakkaalle määritellyt erilaiset velvolli- suudet kuten yhteydenotot muihin virkamiehiin sekä tukeen liittyvä stig- ma. (Mayers & Lurie 2005, 26, 34.) Nämä tekijät aikaansaavat diversion pelkällä olemassaolollaan, käännettämällä tuen tarvitsijoita pois ennen var- sinaisen tuenhakuprosessin alkamista. Sisällöllisen merkityksen kautta olen päätenyt nimittämään edellä mainittuja toimia esikäännettäviksi tekijöiksi.

Epäsuoraa diversiota ja katutason byrokratiata voidaan pitää rinnakkai- sina käsitteinä. Katutason byrokratiaksi kutsutaan henkilöitynyttä valla- käyttöä, eli tilanteita, joissa työntekijät toimeenpanevat poliittisia päätöksiä ja käyttävät harkintavaltaansa siinä kenelle etuudet tai rangaistukset anne- taan (Lipsky 1980, 4, 27-28; Eräsaari 1992; Keskitalo 2009; Heinonen ym. 2009). Poliittiset päätökset ja lait ohjaavat sosiaaliturvan myöntämisperus- teita, mutta toimeenpanovaltaa käytetään ruohonjuuritasolla. Ruohonjuu- ritason työntekijä määrittelee miten hän käyttää omaa asiantuntijuuttaan asiakaskohtaamisessa. Perusturvaetuuksien saajat joutuvat usein turvautu- maan viimesijaisiin etuuksiin, jolloin he joutuvat asioimaan useassa eri pai- kassa ja toimimaan toisistaan poikkeavien sääntöjen mukaan. Mitä viime- sijaisimmasta etuudesta on kysymys, sitä enemmän harkintavaltaa on yk- sittäisellä työntekijällä ja sitä enemmän tilanne altistaa katutason byrokra- tialle ja poiskäännyttämiselle.

Amerikkalaisessa diversio- ja suomalaisessa poiskäännyttämiskeskustelussa on yhtymäkohtia, vaikka esimerkkinä käytetyt maat ovat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia. Molemmissa on havaittu sekä positiivisia että negatiivisia vai-

kutuksia. Amerikkalaisten diversioitoimenpiteiden positiivisena tuloksena pidetään toimenpiteiden aikaansaamaa tuenhakijoiden työllisyyden lisääntymistä ja niiden myötä kasvaneita ansioita. Köyhyyden ja TANF-tuen<sup>2</sup> saajien määrän on todettu vähentyneen, vaikkakin pääsääntöisesti työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden yksinhuoltajanaisien keskuudessa. Diversioitoimenpiteiden seurauksena erityisesti naiset ovat luopuneet etuudesta tai eivät hakenneet sitä ollenkaan. Tämän vuoksi osa tuen hakijoista poistui kokonaan työelämästä, jolloin he jäivät sekä sosiaaliturvan että työtulojen ulkopuolelle (Moffit 2008, 6). Myös Hänninen ja Karjalainen (2006) toteavat, että poiskäännyttäminen saattaa avata mahdollisuuksia joita tuenhakija ei itse kyennyt näkemään, silloin kun järjestelmän tarkoituksena on parantaa työelämän ulkopuolelle joutuneen työllistymismahdollisuuksia ja palauttanut hänet takaisin markkinoille. Muiksi positiivisiksi toimenpiteiksi he nimeävät erilaiset siirännän ja käännyttämisen konkreettisina muotoina näyttäytyvät työllistämiskurssit tai muut aktivointitoimet sekä työttömän kannustamisen yksityisyrityksyyteen. (Mts. 10, 171.)

Diversioitoimenpiteiden negatiivisina vaikutuksina on Schram et al. (2010, 746) mukaan se, että sosiaaliturvarakenne on muuttunut rankaisevien vuorovaikutussuhteiden pirstaloituneeksi ketjuksi. Vaikutuksen näkyvät niin valtio-kuntatasolla kuin etulinjan työntekijöiden työssä ja sitä kautta asiakastasolla. Amerikkalaisen sosiaaliturvauudistuksen seurauksena sekä asiakkaat että koko sosiaaliturvan tuotanto alistettiin markkinoiden armoille. Esimerkkinä tästä ovat virkailijat, joiden rooliksi muodostui asiakkaiden läpijuoksumies sosiaaliturvan hakijoista työnhakijoiksi, ei paneutuminen heidän tilanteeseensa. Suomalaiseen järjestelmään tulleilla työmarkkina- ja toimeentulotukeen liittyvissä sanktitoimenpiteissä on yhtymäkohtia amerikkalaiseen malliin. Myös niiden pyrkimyksenä on sosiaaliturvaa hakevan työllistämisen ensisijaisuus vastikkeettoman etuuden sijaan (esim. Julkunen 2001, 171-174).

Vuonna 2006 julkaistu teos: Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva (Hänninen ja Karjalainen 2006) ei ansioistaan huolimatta saanut aikaan laajempaa keskustelua poiskäännyttämisestä. Poiskäännyttämisen määrittely on jäänyt vain Hännisen ja Karjalaisen kirjan varaan eikä sitä ole käsitelty suomalaisessa tutkimuksessa laajemmin. Käsitteenä se on kuitenkin erityisen tärkeä nostaessaan palvelujärjestelmän roolin tarkas-

---

<sup>2</sup> Temporary Assistance for Needy Families.

teltavaksi. Siinä, missä väliinputoaminen keskittyy asiakkaan ja tuen kriteerien kohtaamattomuuksiin, poiskäännyttäminen muistuttaa päätöksentekijöiden aktiivisesta roolista avun ulkopuolelle joutumisen prosessissa. Poiskäännyttämisen käsitteellinen avaaminen ja sen tarkempi kytkös empiriaan on odottanut tulkitsijaansa vuoteen 2012 saakka. Tätä tutkimuksellista aukkoa olen paikannut erillisartikkelissani IV Perusturvan poiskäännytyt (Määttä 2012). Artikkelini tulokset esittelen tulosluvuissa (luvut 6 ja 7).



## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 4.1 Tutkimuksen kysymyksenasettelut

Tutkimuskysymykseni mukaisesti tutkimuksellinen mielenkiintoni kohdistuu palvelujärjestelmän toimintaan ja sen asiakkaisiin liittyviin tekijöihin, jotka synnyttävät väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä. Näitä tekijöitä lähdän avaamaan kvalitatiivisen tutkimuksen keinoin. Aiempi tutkimus on ollut vahvasti kvantitatiivista, se on tuottanut tilastoja ja määrällisiä tuloksia. Tämän aiheeni osalta koen, että tilastot kertovat massoista ja keskiarvoista, jolloin ne saattavat etäännyttää lukijan näkymättömiin jäävistä henkilökohtaisista kokemuksista (mm. Heikkilä 2000, 180; Grönlund & Hiilamo 2006, 35), jotka osaltaan voisivat täydentää kokonaiskuvaa tuenhaun taustalla olevasta tilanteesta ja tuenhakutilanteessa vaikuttavista monimutkaisista tekijöistä.

Päästäkseni käsiksi palvelujärjestelmän tasolla tapahtuviin väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä aiheuttavien tekijöihin, olen lähtenyt liikkeelle asiakkaiden esiin tuomista tilanteista, joissa tarvittavaa perusturvaksi määrittelemääni tukea ei ole saatu. Tutkimukseni kolmessa ensimmäisessä erillisartikkelissa olen tuonut esille asiakkaiden kokemuksia etuuskohtaisista väliinpuotoamiskokemuksista. Asiakkaiden tuottamia kuvauksia olen tarkastellut suhteessa hakijan ikään, perhetilanteeseen, elämänvaiheeseen tai sukupuoleen. Etuuskohtaisen näkökulman kautta teen näkyväksi sitä, miten etuuksiin liittyvät ongelmatilanteet rakentuvat elämänkaaren varrella. Etuuskohtaisesta lähtökohdasta etenen kuvaamaan muita perusturvaetuuksien myöntämiseen vaikuttavia tekijöitä. Johtopäätöksissäni yhdistän saamani tulokset ja analysoin väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä palvelujärjestelmän tasolla.



Artikkelissa I: Toimeentulotuen väliinpuotoajat (Määttä 2010, 20–34) tutkin 1) Millaiset elämäntilanteet altistavat toimeentulotuen väliinpuotoamiselle? ja 2) Mikä on viranomaisten ja muiden toimijoiden rooli väliinpuotoamisen prosessissa? Tämä artikkeli on tuottanut uutta tietoa kielteisen toimeentulotukipäätöksen saaneiden asiakkaiden tilanteista, sillä aiempaa tutkimusta ei Suomessa ole tehty.

Terhi Laineen kanssa tehdyssä artikkelissa II: Kun parisuhde köyhdyttää – Tarveharkinta naisten elämässä (Määttä & Laine 2010, 31–42) toimme esiin naisnäkökulman suhteessa tarveharkintaisiin etuuksiin. Perusturvaetuuksiin liittyviä aukkopaiikkoja tarkasteltiin vain toisen sukupuolen näkökulmasta. Artikkelissa kysyimme 1) Millaisissa tilanteissa parisuhde estää tai heikentää naisen oikeutta sosiaaliturvaetuteen? ja 2) Millaisena sen seurauksena syntyvä puolisorippuvuus näyttäytyy sitä kokeneiden naisten kertomuksissa ja arjessa? Naisnäkökulmaa perustelee se, että osa tarveharkintaisista perusturvaetuuksista kohdentuu pääasiallisesti naisille. Erityisesti naisille kertyvät välilliset, elämänkaaren varrella kumuloituvat seuraukset ovat jääneet tutkimukselliseen katveeseen (vrt. kuitenkin Repo 1997; Latvala 2008; Ahonen & Bach-Othman 2009).

Artikkelissa III: Työkyvytön vai työtön. Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotoaminen elämänkaaren eri vaiheissa (Määttä 2011) tutkin elämänkaaren mukaisesti rakentuvia kokemuksia työkyvyttömyydestä ja sen seurauksista tarjolla olevaan sosiaaliturvaan. Lähtökohtani oli eritellä tilanteita, joissa työkyvyttömyys johti työttömyyteen. Työkyvyttömyyden vaikutukset suhteutin elämänkaaren vaiheen mukaisiin haasteisiin, koska siten muodostuu luonteva tulkintakehys työkyvyttömyyden seurauksille. Tutkimuskysymykseni olivat seuraavat: 1) Millaisia seurauksia työkyvyn heikentymisestä tai menettämisestä on elämänkaaren eri vaiheissa? ja 2) Millainen on työkyvyttömän sosiaaliturva? Artikkelini kuvasi etuusjärjestelmään liittyviä tekijöitä, jotka osaltaan poiskäännyttivät tukea tarvitsevia ja paljastivat kohtuuttomia tilanteita, joissa apua tarvitseva jätettiin kaiken tuen ulkopuolelle.

Kolme artikkeliani keskittyi yksittäisiin etuuksiin ja etuuksien yhteisvaikutuksiin liittyvien epäkohtien kuvaamiseen. Näissä artikkeleissa puhuin väliinpuotoamisesta, mutta tutkimustiedon kumuloituessa ryhdyin lähestymään poiskäännyttämisen käsitettä. Tarkemman tulkintani käsitteiden määrittelystä esitän luvussa kuusi (6).

Neljännessä artikkelissa en enää tarkastellut väliinpuotoamista, vaan kohdistin huomioni viranomaisten toimintaan asiakkaan näkökulmasta. Poiskäännyttäminen on Sakari Hännisen ja Jouko Karjalaisen (2006) tekemä kuvaus, jota ei ole aikaisemmin systemaattisesti testattu empiirisen aineiston avulla. Haaste kiinnosti minua, joten lähdin etsimään aineistostani koettua poiskäännyttämistä ja analysoimaan asiakkaiden tuottamien kuvausten ja teoreettisen mallin yhteensopivuutta. Lähtökohtana oli tarkastella viranomaisen tekemän poiskäännyttämisen aiheuttamia vaikutuksia asiakkaan elämään. Tämä näkökulman valinta oli yksi syy siihen, että aineiston perusteella tekemäni tulkinta vaiheiden järjestyksestä ja vakavuusasteista poikkesivat alkuperäisestä Sakari Hännisen ja Jouko Karjalaisen (2006) kuvaamasta mallista. Tuomalla esiin asiakkaiden kuvauksia viranomaiskohtaamisissa tapahtuneesta poiskäännyttämisestä ja sen seurauksista, siirtyi huomioni palvelujärjestelmän toimintaan. Tarkastelin artikkelissa palvelujärjestelmän toimintaa tekemällä näkyväksi yksittäisten etuuspäätösten, asiakkaan ja työntekijän mukanaan tuomat yhteisvaikutukset. Analyysin tuloksena muotoilin poiskäännyttämisen vaiheista oman mallini, jota kutsun poiskäännyttämisen kehäksi. Oman mallini esittelen luvussa 7.

Kokoamalla yhteen erillisartikkelieni tulokset analysoin perusturvan aukopaikkoja niin asiakkaiden elämäntilanteisiin, etuuden myöntämisperusteisiin, asiakkaan ja toimeenpanosta vastaavan viranomaisen vuorovaikutukseen liittyvien tekijöiden yhteisvaikutuksena. Erillisten artikkelien tuloksia analysoimalla vastaan väitöskirjan kokoavaan tutkimuskysymykseen, joka on seuraava: **Mitkä palvelujärjestelmän toimintaan ja sen asiakkaisiin liittyvät tekijät synnyttävät väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä?** Vastaustani kokoavaan tutkimuskysymykseen pohjustan kolmella kootulla tyyppikertomuksella (kappaleessa 6.2), joihin olen yhdistänyt aineistostani kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kumuloituneita tilanteita. Tyyppikertomusten avulla määrittelen uudelleen väliinpuotoamisen ja poiskäännyttämisen käsitteitä, etenen konkretisoimaan poiskäännyttämisen prosessia ja päädyn nostamaan esiin järjestelmätasolle paikantuvia perusturvaan liittyviä ongelmakohtia (Luku 7).

## 4.2 Tutkimusaineisto

Tutkimuksessa käyttämäni aineiston olen kerännyt touko-joulukuussa 2007

julkaisemalla kirjoituspyynnön mielipideosastolla seuraavissa maakunnan päälehdissä, paikallisissa ilmaisjakelulehdissä tai Internet-sivuilla: Etelä-Suomen alueella Kymen Sanomissa, Länsi-Suomen alueella Keski-suomalaisessa, Porin Sanomissa ja Tamperelaisessa, Itä-Suomessa Karjalaisessa, Kainuun Sanomissa sekä Savon Sanomien nettisivuilla, Pohjois-Suomen alueella Ilkassa, Kalevassa, Oulu-lehdessä, Pohjolan Sanomissa sekä Pohjalaisen nettisivuilla sekä Lapin Kansassa. Valtakunnallista vaikuttavuutta lisäsi kirjoituspyynnön julkaiseminen HFU:n (Help for Underprivileged HFU ry), Acatiimi-lehdessä, Maaseudun Tulevaisuudessa ja Kelan Sanomissa. Osa lehdistä julkaisi kirjoituspyynnön paperilehdessä ja osa vain Internet-sivuillaan. Henkilökohtaisesti näin julkaistut kirjoituspyynnöt muutamissa lehdissä.

Tarkoitukseni oli saada kirjoituspyyntö julkaistua mahdollisimman monessa maakuntalehdessä, mutta kaikki eivät suostuneet pyyntööni. Muutaman ilmaislehden avulla pyrin laajentamaan maakuntalehtien tavoitettavissa olevan lukijakunnan ulkopuolelle. En kuitenkaan lähestynyt ilmaislehtiä säännönmukaisesti eri puolella Suomea, koska pyrkimykseni ei ollut aineiston maantieteellinen kattavuus. Kirjoituksia kertyi valitsemieni lehtien ja erityisesti Kelan Sanomien avulla hyvin, enkä kokenut kirjoituspyynnön julkaisukanavien määrän kasvattamista tarpeelliseksi.

Esittämässäni kirjoituspyynnössä (liite 1) pyysin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

**Millaisessa tilanteessa Sinä tai läheisesi olette jääneet ilman tarvitsemaanne tukea tai palvelua?**

**Miten kokemus vaikutti elämääsi tai läheisesi elämään?**

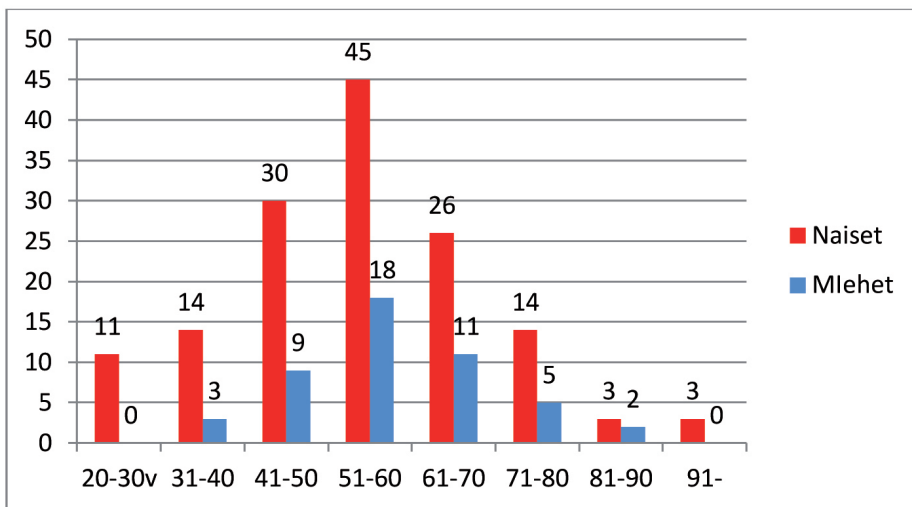
Kirjoituksia kertyi yhteensä 194, joista naisten kirjoituksia oli 146 kappaletta ja miesten kirjoituksia 48 kappaletta. Kelan Sanomiin (4/2007) saatu kirjoituspyyntö oli ratkaisevin tekijä. Ennen ilmoituksen julkaisua marraskuussa oli kertynyt noin 50 kirjettä tai sähköpostia ja ilmoituksen julkaisun jälkeen saapui vielä noin 150 kirjoitusta. Litteroitua tekstiä kertyi kaikkiaan 639 sivua 1,5 rivivälillä kirjoitettuna. Kirjoitusten pituus vaihteli yhdestä kappaleesta yhteen 80 liuskan mittaiseen tekstiin.

Kirjoituksissa kuvaukset saattoivat olla omasta tai läheisen kokemuksesta. Kirjoittajat kertoivat omasta tai oman perheensä tilanteesta 167 ker-

taa. Näiden 167:n joukkoon kuuluu myös viisi (5) kirjoitusta yleisistä epäkohdista. Näitä viittä kirjoitusta en hyödyntänyt aineistona missään artikkelissa. Analysoimattomaksi aineistoksi jäivät muutama yleinen purkaus suomalaisen yhteiskunnan ongelmista, kuten terveydenhuollon heikkouksista ilman henkilökohtaista kertomusta. Läheisen henkilön, kuten sukulaisten tilannetta kuvattiin 27 kertaa. Seitsemän (7) näistä 27:stä oli sosiaali- tai terveysalan ammattilaisten, kuten työvoimatoimiston ammatinvalinnan psykologin, maahanmuuttotyöntekijän, sairaanhoitajan ja sosiaalityöntekijän kuvauksia heidän työnsä kautta kertyneistä kokemuksista.

Sähköpostitse kertynyt aineisto mahdollisti sen, että minun oli mahdollista lähestyä kirjoittajia uudelleen. Päädyin pyytämään tarkennuksia kertomuksiin, joissa kirjoittajan kuvaus oli jäänyt yleiselle tasolle eikä vastannut pyyntöäni kuvata väliinputoamiskokemusta. Lisäaineistoa pyysin alle kymmeneltä kirjoittajalta. Liitin nämä täsmennykset osaksi alkuperäistä kirjettä ennen aineiston analyysiä Atlas.ti -ohjelmalla.

Suurin osa kirjoittajista kertoi ikänsä ja lähes kaikki sukupuolensa. Ne, joiden ikää en tiennyt, pystyin päättelemään sen kymmenen vuoden tarkkuudella kuvattavana olevan tilanteen perusteella. Kirjoittajan hakema sosiaaliturvaetus auttoi arvion tekemisessä. Nuorin kirjoittaja oli 22- ja vanhin 94 -vuotias. Parhaiten kirjoituspyynnöllä tavoitettiin 40-60-vuotiaat naiset ja 50-70-vuotiaat miehet. Heikoimmin vastasivat alle 40-vuotiaat ja yli 70-vuotiaat miehet ja naiset.



Kuvio 1. Kirjoittajien sukupuoli- ja ikäjakauma.

Kirjoittajien laaja ikäjakauma tarjosi mahdollisuuksia monenlaisiin tul-kintoihin. Osa kirjoituksista oli retrospektiivisiä, eli kirjoittaja kuvasi pit-kältä ajalta sosiaaliturvaan liittyvän historiansa, osa tilanteista oli akuutteja. Eri-ikäisten kirjoittajien kuvauksia samankaltaisen sosiaalisen riskitilanteen etenemisestä oli mahdollista myös yhdistää analyysin teossa. Tarkastelemal-la samankaltaista tilannetta käsittelevän ikääntyneen ja nuoren kirjoittajan kokemuksia ja suhteuttamalla niitä kuvauksen kohteena olevan etuuden eh-toihin oli mahdollista muodostaa kokonaiskuva elämänkaaren eri vaiheissa kohdalle tulevista haasteista kyseisen sosiaalisen riskin kohdalla. Vanhem-man kirjoittajan kuvausten avulla saatoinkin luoda kuvaa nuoren kirjoittajan mahdollisista tulevista haasteista.

Aineiston maantieteellisen arvioinnin olen tehnyt jakamalla kirjoitukset ryhmiin ilmansuuntien tarkkuudella. Tieto tarkasta asuinpaikasta ei muo-dostanut olennaista osaa tutkimuskysymyksissäni, joten koin riittäväksi si-joittaa kirjoittajat kotipaikan mukaisesti Etelä-Suomeen, Länsi-Suomeen, Itä-Suomeen tai Pohjois-Suomeen. Valintaani perustelen sillä, että olen ha-lunnut suojella kirjoittajien anonymiteettiä enkä tarkastella saamiani vasta-uksia kotipaikkakunnan mukaan. Tarkasteltavana olevat perusturvaetuudet tulisi tarjota asuinpaikkakunnasta riippumatta samoilla perusteilla, jolloin kirjoittajien maantieteellisellä sijainnilla ei pitäisi olla merkitystä.

Ilmansuunnittain tarkasteltuna kirjoituspyyntö tavoitti parhaiten Län-si-Suomessa (82 kirjoitusta) ja Etelä-Suomessa (49 kirjoitusta), kolmante-na oli Pohjois-Suomi (30 kirjoitusta). Heikoimmin vastauksia tuli Itä-Suo-men alueelta (22 kirjoitusta). Kotipaikkakunta jäi epäselväksi yhdentoista (11 kirjoitusta) kohdalla. Paikkakuntaakohtaisesti vastaajien määrään oletan eniten vaikuttaneen sen, että kirjoituspyyntö julkaistiin pelkästään maakun-talehden Internet-sivuilla eikä lehden paperiversiossa. Huolimatta Interne-tin käytön yleisyydestä, uskon erityisesti vanhimpien ikäpolvien olevan sen käyttäjäkunnan ulkopuolella.

Kirjoittajat toivat esille perhetilanteensa, mikä oli luontevaa, koska se mää-rittelee oikeutta perusturvaetuuden saamiseen. Avoliitossa ja avioliitossa elä-vät oli pääsääntöisesti mahdollista eritellä ja tarkastella kirjoituksia suhtees-sa ilmoitettuun parisuhteen muotoon. En pyytänyt kirjoittajia kertomaan ammattiaan, joten sitä en ole voinut huomioida analyysissä lainkaan. Suuri osa kirjoittajista kertoi oikean nimensä, osoitteensa ja useat ilmoittivat ole-vensa valmiita keskustelemaan aiheesta lisää puhelimitse tai tapaamisessa.

Kirjoittajien avoimuus oli ilahduttavaa, osin yllättävääkin.

Kirjoitukset käsittelivät pääasiallisesti sosiaaliturvaetuuksia, vaikka mukana oli monenlaisia kuvauksia sosiaaliturvaan ja terveydenhoitoon liittyvistä ongelmista. Koska ilmoitus Kelan Sanomissa tuotti suurimman osan kirjoituksista, ei ollut yllättävää, että suurin osa niistä liittyi eri tavoin perusturvaetuuksiin. Kirjoittajien kuvaamat sosiaaliset riskitilanteet liittyivät työttömyyteen, sairauteen, työkyvyttömyyteen, lapsen saamiseen ja vanhuuteen. Olemassa olevasta riskistä huolimatta avun tarvitsijat kuvasivat jääneensä ilman tarvitsemaansa perusturvaetuuksia. Kirjoituksissa esiintyneet perusturvaetuuudet olivat äitiyspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke, kansaneläke, opintotuki ja toimeentulotuki.

Kirjoittajien esiin tuomat teemat olivat velkaantuminen, riippuvuus puolisoista, perheestä, ystävistä tai toimeentulotuesta, vaikeudet palata työelämään sairastumisen tai työttömyyden jälkeen, sosiaaliturvaan liittyvät kannustinloukut, fyysiset ja psyykkiset terveysongelmat, vaikeudet saada tarvittavaa terveydenhoitoa, tuen hakemiseen liittyvä ”luukuttaminen” ja portinvartiointi, sosiaalitoimiston etuuskäsittely ja avun saamiseen liittyvät esteet. Myös esimerkiksi omaishoitajien tilannetta, ikääntyneiden taksimatkoja ja hoitotukia koskevia epäkohtia tuotiin jonkun verran esiin, samoin turvautumista epäviralliseen apuun, kuten kirkon diakonia-apuun ja ruokapankkiin, mutta pienen aineiston vuoksi ne eivät olisi riittäneet erillisartikkelin aineistoksi.

Laaja aineisto tarjosi mahdollisuuden nähdä, kuinka moniulotteisia ja monimutkaisia tuen tarpeet voivat olla. Harva kirjoittaja kuvasi vain yhden tukimuodon tarvetta, vaikka hänen sosiaalinen riskinsä olisi ollut hyvinkin selkeästi määritelmän mukainen. Esimerkiksi työmarkkinatukea hakevat henkilöt joutuivat tyypillisesti hakemaan myös asumistukea tai / ja toimeentulotukea. Toisaalta työmarkkinatukeen liittyi vahvasti tarveharkinnan mukanaan tuoma puolisoriippuvuus, koska puolison tulot pienensivät tukea tai olivat syynä sen täydelliseen epäämiseen. Puolisoriippuvuuden kokemukset poikkesivat avioliitossa ja avoliitossa olevien kesken ja kumuloituivat elämänkaaren varrella. Avioliitossa elävät kokivat työmarkkinatuen tarveharkinnasta johtuvan elatusvelvollisuuden luontevammaksi kuin avoliitossa elävät joutuessaan elatusolettaman kanssa tekemisiin. Molemmissa oli kysymys samasta vähimmäisturvaetuudesta, mutta taustatekijöiden kautta ongelmat muuttuivat hyvinkin erilaisiksi.

Kirjoituksissa tuli esiin hyvin haavoittuvia tilanteita. Kirjoittajat olivat joutuneet moniulotteisiin hankaluuksiin kärsiessään monesta yhtäaikaisesta ongelmasta. Aineistoni ei kuitenkaan sisällä kaikkein vaikeimmissa tilanteissa olevien henkilöiden kirjoituksia, koska lehdessä tai Internet-sivulla oleva kirjoituspyyntö ei todennäköisesti tavoita heitä. Huono-osaisimpien henkilöiden tilanteita eivät kuvanneet he itse, vaan heidän läheisensä. Johtopäätöksenä voin sanoa, etten varmaankaan kykene edes kuvittelemaan dramaattisimpia tapauksia, joita perusturvan ulkopuolelle joutuneet ovat kokeneet. Toisaalta, kohtuuttomien ja kaikkein huono-osaisimpien tilanteiden välinen eronteko kokonaisuudessaan on vaikeaa.

### **4.3 Aineiston validiteetti ja reliabiliteetti**

Tutkimusaineiston hankkiminen lehti-ilmoituksen välityksellä on sosiaali-tieteissä suhteellisen paljon käytetty menetelmä. Sitä sovelletaan erityisesti silloin, kun tutkimuksen kohteena on marginaalisia sosiaalisia ilmiöitä, joiden esiintyvyydestä ja laajuudesta ei ole ennakkoon selvää käsitystä (Heikkilä & Hänninen & Karjalainen 1994, 121.) Kun kerätään kirjoitettua aineistoa henkilöiltä, joiden henkilöllisyys jää piiloon, ei tiedetä kokemuksista muuta kuin mitä kirjoittaja on halunnut tuoda esille. Vaikka kirjoittajalla on valta valita todellinen tai kuviteltu kertomus, lähtökohtanani on ollut lukea niitä totuudellisina kuvauksina tilanteesta. Lähtökohtana on tuoda esiin tukea hakevan henkilön, tai hänen omaisensa tuottama kuvaus siitä. Palvelusta tai etuudesta vastaavan osapuolen kokemuksia en ole kysynyt, joten heidän näkökulmansa en tutkimuksessani tuo esille. Palvelujärjestelmän edustajia koskevia asioita käsittelen kirjoittajien tuottamien kuvausten mukaisesti.

Valituissa lehdissä ja nettisivuilla julkaistu kirjoituspyyntö vaikuttaa vastaajien valikoitumiseen. Koska lehdessä oleva ilmoitus edellyttää mahdollisuuksia tilata lehti kotiin tai käydä lukemassa se kirjastossa, se ei tavoita kaikkia. Ilmaislehtien osuus jäi pieneksi, mikä osaltaan supistaa osaltaan vastaajien tavoitettavuutta. Valitulla menetelmällä ääntään eivät saa kuuluviin näiden lehtien tavoittamattomissa olevat ihmiset. Tämä tarkoittaa kaikkein huono-osaisimpia ihmisiä ja esimerkiksi maahanmuuttajia, joille suomen kieli tuottaa haasteita sekä yleensä henkilöitä, joille kirjoittaminen ei ole luonteva tapa ilmaista itseään. Lehti-ilmoitukseen vastaaminen vaatii aktiivisuutta ja kykyä kirjoittaa ajatuksensa auki. Huolimatta tutkimusmenetelmän valikoivuudesta kirjoituk-

sia tuli suhteellisen paljon ja hyvin laajasti eri teemoista. Tästä syystä en lähtenyt hakemaan lisää aineistoa puuttuvista ryhmistä tai heikosti vastanneilta alueilta. Aineistoni on poikkileikkaus kirjoituspyynnön rajaamaan ajankohdtaan, eli se kertoo subjektiivisista perusturvaan liittyvistä kokemuksista vuoden 2007 loppupuoliskolla.

Pidän aineistani suhteellisen laajana kvalitatiiviseksi aineistoksi. Vaikka tarkoitukseni ei ole tehdä yleistyksiä aineistostani, minun on ollut mahdollista havaita toistuvia kuvauksia ja muodostaa kokonaisempaa ymmärrystä kuin mitä yksittäiset kirjoitukset itsessään tuottaisivat. Kirjoitetut kuvaukset olivat subjektiivisia, mutta antoivat viitteitä siitä, miten vastaavassa tilanteessa toimitaan. Kirjoittajien kuvaamat tilanteet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voisivat kohdata muitakin kuin kuvauksen tuottanutta henkilöä esitettyjen reunaehtojen täyttyessä. Perusturvaetuuksia myönnetään riskilähtöisesti, silloin kun etuuden saamisen kriteerit täyttyvä. Samoin etuuksia evätään tiettyillä laissa ja palvelujärjestelmän toiminnassa olevien reunaehtojen mukaan. Näin ollen tilanteet, joissa nämä edellä mainitut ehdot täyttyvät, toistuvat – tai niiden tulisi toistua - suhteellisen samankaltaisina. Samanlaisessa tilanteessa olevien tulisi saada samanlainen päätös. Tulkintaani olen vahvistanut lukemalla kirjoittajien kuvauksia rinnan perusturvaetuuksille määriteltujen kriteerien kanssa. Lähtökohtanani ei ollut tulosten yleistettävyyden, mutta uskon, että vastaavia väliinputoamis- ja poiskäännyttämiskokemuksia on mahdollista löytää myös aineistoni ulkopuolelta.

Analyysin apuvälineenä olen käyttänyt Atlas.ti –ohjelmaa. (Ohjelman käytöstä kerron enemmän kappaleessa 4.5.) Ohjelman tarjoamat mahdollisuudet ovat vahvistaneet tutkimuksen reliabiliteettia ja validiteettia, sillä päätteilyketjun eri vaiheisiin on ollut mahdollista palata halutessa uudelleen ja tekemäni tyypittely- ja luokitteluperusteet on ollut mahdollista todentaa ja tarkastaa myös jälkikäteen. Tulosten osalta paikkaansa pitävyyden määrittely on hieman monimutkaisempaa. Tutkimuskysymykseni mukaisesti olen keskittynyt tarkastelemaan väliinputoamista ja poiskäännyttämistä, jolloin tulokseni kertovat vain perusturvaan liittyvistä ongelmatilanteista. Valitsemani näkökulma on sulkenut ulkopuolelle perusturvaan liittyvät positiiviset ja onnistuneet kokemukset. Näistä lähtökohdista käsin tulokseni ovat varsin negatiivisesti värittyneitä, mutta siten linjassa tutkimuksellisen tavoitteeni, eli perusturvan aukkopaikkojen paikallistamisen kanssa.



#### 4.4 Tutkimuksen metodologinen perusta

Tutkijana roolini on ollut kuvailla tutkimuskohteen erityistä todellisuutta niin puhtaasti ja täsmällisesti kuin mahdollista. En ole muokannut kirjoittajien tuottamaa todellisuutta vaan osallistunut siihen tarkkailemalla hienotunteisesti heidän kuvaamiaan kokemuksia, tapahtumia ja vuorovaikutusta. Tutkimukseni kohteena on kirjoittajan kuvaama todellisuus. Metodologisen lähtökohtani määrittelen Alasuutarin (1999, 90-91, 96) mukaan faktanäkökulmaksi. Tämä tarkoittaa, että olen pitänyt kirjoitettuja kertomuksia totuudellisina ja aitoina. Näen kirjoitukset todistajanlausuntoina siitä mitä kirjoittajille, tai heidän läheisilleen on tapahtunut heidän hakiessaan perusturvaetuuksia. Faktanäkökulman mukaisesti, sen lisäksi että kirjoittaja kuvaa tilanteensa, olen arvioinut kuvatun tilanteen totuudenmukaisuutta ja tiedon antajan rehellisyyttä tarkastelemalla etuuksista ja palvelujärjestelmäkohtaamisista kirjoitettua kuvausta esimerkiksi perusturvan etuuskohtaisiin myöntämisperusteisiin ja aikaisemmissa tutkimuksissa saatuihin tuloksiin. Jotta tulkintani ei jäisi vain tuenhakijan subjektiiviseksi tulkinnaksi tilanteesta, olen arvioinut sitä suhteessa etuuden saamiselle määriteltyihin ehtoihin. Arvioinnissa olen hyödyntänyt esimerkiksi Opasta toimeentulotukilain soveltajille (2007) sekä Kelan Internet-sivuilla olevia etuuskohtaisesti esiteltyjä kriteerejä.

Kirjoittajat ovat avaininformantteina (key informants) (Gubrium & Holstein 1997, 28) koska heillä on ainutlaatuinen kokemus perusturvaan liittyvästä väliinpuotoamisesta. Lähtökohtani on, että kirjoittaja on asiantuntija omassa asiassaan ja hänen kokemuksensa ja näkemyksensä sisältää arvokasta tietoa (Pohjola 1997, 182). Kirjoittajat ovat välittäneet minulle tietoa heidän kohdallaan tehdyistä perusturvaetuuksien myöntämis- ja epäämisperusteista ja palvelujärjestelmän toiminnassa sekä palvelujärjestelmässä olevista, perusturvaan liittyvistä aukkopaikoista (Alasuutari 1999, 92-93). Analysoimalla kertomusten kokonaisuutta, olen voinut arvioida kirjoittajien kuvaamaa väliinpuotoamis- tai poiskäännyttämistilannetta laajemmassa mittakaavassa. Vertailemalla asiakkaan kuvaamaa tilannetta ja virallista kuvausta etuuden saamisen perusteista olen arvioinut myös saadun päätöksen oikeudenmukaisuutta asiakkaan kannalta. Oikeudenmukaisuuden arvioinnissa olen ottanut huomioon myös kirjoittajan kuvaaman elämäntilanteen, kuten perhesuhteet, työmarkkinastatuksen, iän ja muiden esiin tulleiden teki-

jöiden kuten muiden haettujen etuuksien vaikutuksen saatuun päätökseen.

Tutkimukseni antaa äänen asiakkaalle ja tekee näkyväksi niin kutsuttua toista tietoa (Törrönen 2005, 21) kirjoitettujen väliinpuotoamiskokemusten kautta. Saamieni tutkimustulosten avulla laajennan olemassa olevaa, hyvin niukkaa kuvaa perusturvaetuksia saavien henkilöiden väliinpuotoamis- ja poiskäännyttämiskokemuksista. Toinen tieto paljastaa uudenlaista, piilossa ollutta todellisuutta ja kannustaa ihmettelemään vallalla olevia käytäntöjä ja rakenteita. Toinen tieto koostuu hiljaisista äänistä, jotka helposti jäävät tai jätetään sivuun ja hukkuvat tai hukutetaan kovempien äänien taakse. Toisella tiedolla on mahdollisuus haastaa ja kyseenalaistaa niin kutsuttua virallista tietoa (Karjalainen, Hänninen & Lahti 2005, 3-5), joka on pääasiallisesti viranomaisten ja tilastojen tuottamaa.

Toinen tieto on heikkoa ja helposti piiloon jäävää ja se kaipaava vahvistusta saadakseen oman tilansa ja tullakseen huomioituksi. Johanna Kallio (2010, 47) kysyy aiheellisesti: ”Onko esimerkiksi pitkäaikaistyöttömällä tai mielen-terveyspalvelujen asiakkailla ”voimaa” ajaa omia etujaan, kun heidän etuudet on ajettu minimiin?” Tämä voiman puute painaa äänet kuulumattomiin, jolloin tärkeää tietoa jää piiloon. Kun tietoa jää piiloon, se tarkoittaa, että nykyinen tieto voidaan tulkita vajaaksi. Mikäli kaikki tutkimuskohteeseen vaikuttavat tekijät ei ole tasaveroisesti esillä, olemassa olevat tulokset eivät kuvaa koko todellisuutta ja tehdyt päätelmät voivat olla jopa virheellisiä.

Toisen tiedon kuulluksi tekeminen tarjoaa välineitä kokonaisemman ymmärryksen saavuttamiseksi. Tässä tutkimuksessa menetelmäni on ollut lukea ja analysoida kirjoituksia tosikertomuksina faktanäkökulman mukaisesti. Tarkoitukseni on välittää piiloon jäänyttä tietoa niin tarkasti ja aidosti kuin mahdollista, jotta sen luotettavuus tekisi siitä sivuuttamatonta todellisuutta. Välttääkseni kritiikittömän ymmärtämisen ja asiakkaiden puolelle asettumisen, olen tarkastellut heidän tuottamiaaan väliinpuotoamis- ja poiskäännyttämiskuvauksiaan suhteessa aiempaan tutkimukseen ja perusturva-etuksien myöntämisen kriteereihin (vrt. Törrönen 2005, 33-35).

Kirjoittajien kokemusten perusteella perusturvaetuuksiin liittyvä väliinpuotoaminen ja poiskäännyttäminen ovat nykyistä ymmärrystä laajempia ja monisyisempiä kokonaisuuksia. Tutkimukseni tulokset ovat osaltaan tuottaneet toista tietoa, jonka olisi tärkeä päästä tasaveroisemmaksi osaksi olemassa olevan tutkimustiedon rinnalle. Asiakasnäkökulma tulisi huomioida varteenotettavampana tekijänä perusturvaetuksista käytävässä yhteiskun-

tapoliittisessa keskustelussa. Toivon, että esiin tulleiden palvelujärjestelmän epäkohtien nimeäminen, paikallistaminen ja niiden aiheuttajien ymmärtäminen osaltaan kannustaa pidemmällä aikavälillä myös tarvittavien muutosten tekemiseen.

#### 4.5 Sisällönanalyysi ja analyysin eteneminen

Aineistoni tulkinnessa olen käyttänyt sisällönanalyttistä menetelmää. Sisältöä olen analysoinut artikkelikohtaisesti aineisto- tai teorialähtöisesti. Erottelen näitä lähtökohtia sillä perustella, onko lähtökohtanani ollut aineistosta nousevat teemat vai olenko lähtenyt hakemaan kirjoituksista teemoja ja tulintoja verratakseni niitä aikaisempaan tutkimustietoon. Aineistolähtöisesti olen edennyt ensimmäisen artikkelini ”Toimeentulotuen väliinpuotoajat” (Määttä 2010) ja kolmannen ”Työkyvytön vai työtön. Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotoaminen elämänkaaren eri vaiheissa.” (Määttä 2011) kanssa. Ensimmäinen artikkelini on tulosta koko aineiston (N= 194) ensimmäisistä lähilukuvaiheista. Huomasin, että toimeentulotuen hakemiseen liittyvät kertomukset olivat toistuvia ja syvennyin aikaisempiin tutkimuksiin vasta oman aineistoni alustavan analyysin jälkeen. Teorialähtöistä analyysiä olen tehnyt artikkeleissa kaksi: ”Kun parisuhde köyhdyttää. Sosiaaliturvan tarveharkinta naisten elämässä.” (Määttä & Laine 2010) ja neljä: ”Perusturvan poiskäännyttetyt” (Määttä 2012). Näissä lähtökohtana oli aiempi tutkimus, johon omaa kirjoitusaineistoani peilasin.

Sisällönanalyttinen prosessini on edennyt seuraavasti: litteroituaani ja vietyäni aineiston Atlas.ti- ohjelmaan, olen lähilukenuk kirjoitusaineiston, koodannut ja luokitellut sitä, löytänyt toisaalta yhteisesti jaettuja, toisaalta toisistaan eroavia kertomuksia perusturvaan liittyvistä ongelmakohtista, teemoitellut aineistoani ja tuottanut siitä erilaisia kategorioita ja uusia käsitteellisiä luokitteluja (Tuomi & Sarajärvi 2002; 2009, 92-93; ja Raunio 1999, 303-308; ks. myös Rautasalo 2008). Teemoittelua olen tehnyt pilkkomalla ja ryhmittelemällä aineistoani kunkin artikkelin tutkimuskysymysten mukaisesti. Teemoittelu on artikkeleissa kohdistunut esimerkiksi kuvattuihin elämäntilanteisiin, elämänkaaren vaiheisiin ja / tai sosiaalisiin riskeihin. (esim. Eskola ja Suoranta 1998, 175-182.) Kuvaan konkreettista analyysin etenemistä hieman myöhemmin.

Olen samaa mieltä Eskolan ja Suorannan (1998, 176) kanssa siitä, et-

tä vastauksista irrotetut sitaatit ovat sinällään mielenkiintoisia, mutta eivät osoita kovin pitkälle menevää analyysiä. Artikkeleissani analyysi on syntynyt suorien lainausten ja niihin liittyvän tulkinnan yhteistuloksena. Mielestäni suorat lainaukset ovat tärkeitä ja informatiivisia, koska ne parantavat niiden perustella tehdyn analyysin luotettavuuden eli reliabiliteetin ja paikkansapitävyyden eli validiteetin arviointimahdollisuuksia. Ne vahvistavat myös kirjoittajan omaa ääntä, koska ovat paloja muuntelemattomasta alkuperäisestä aineistosta.

Kirjoittajan kuvaamat tilanteet määrittelen niin kutsutuksi toiseksi tiedoksi, joka tarkoittaa marginaalissa elävien ihmisten kokemuksista, näkökulmista ja äänistä muodostuvaa tutkimustietoa. Pyrkimyksenäni on ollut tunnistaa huono-osaisia alistavia ja leimaavia säätelyrakenteita, joita välttämällä pystytään vahvistamaan dialogista ja oikeudenmukaista tutkimustapaa. Toinen tieto määritellään paikan päällä saatavaksi silminnäkijän ja todistajan tiedoksi. Tutkimuksessani toista tietoa edustaa perusturvaan liittyvä väliinputoamis- ja poiskäännyttämiskokemuksia kuvaava tekstiaineisto (esim. Törrönen 2006, 16, 21; Karjalainen 2002; Hänninen & Karjalainen, 2006.) Olen hyödyntänyt suoria lainauksia, jotka antavat myös lukijalle mahdollisuuden arvioida kuvausten ja niistä tehtävien tulkintojen totuudellisuutta (vrt. Alasuutari 1999). Tekstilainauksen avulla kirjoittajan oma ääni ja oma ainutlaatuinen tarina tulevat esiin. Koen, että vuorottelemalla teoriaa ja empiriaa, lainauksia sekä tulkintaa minun on ollut mahdollista myös selvittää lukijalle ajatuskulkuani ja päättelyketjuani aineiston ja analyysin välillä.

Törrönen (2006, 16-17) on huomauttanut, että huono-osaisuudesta kertovat tarinat voivat pahimmillaan olla stereotypisoivia, marginalisoivia ja stigmatisoivia. Näitä vaaroja voidaan osittain välttää keräämällä tietoa, joka on lähtökohtaisesti tutkijasta riippumattonta ja tutkimuskohteen tuottamaa. Riippumattomuutta rajoittaa kirjoituspyynnön ohjeistus kertoa sosiaaliturvan epäkohdista, mutta kirjoittajalla on toki ollut valta huomioida tai sivuuttaa se. Kirjoittajalla on ollut vapaa tahto ja hän on voinut tuoda kertomuksessaan esiin haluamiansa asioita ja jättää haluamansa asiat sanomatta.

Sisällönanalyysin tekemisessä olen hyödyntänyt Atlas.ti-analyysiohjelmaa. Ohjelma on mahdollistanut tutkimusaineiston kokoamisen yhteen paikkaan tietokoneelleni. Tutkimukseni on projekti, johon kaikki tekemäni analyysitoimenpiteet ovat tallentuneet sitä mukaan kuin olen edennyt luokittelun ja tyyppittelyn keinoin. Saatuani aineistoni litteroitua ja vietyä ohjelmaan kir-

joittajakohtaisiksi tiedostoiksi (Primääriteksteiksi), lähdin tekemään yleiskatsausta koodaamalla (Coding) kaikki 194:n kirjoittajan ilmaisemat tuen tarpeet. Koodaaminen tarkoittaa valitun asiasisällön (Sitaation) nimeämistä halutulla nimellä eli koodilla. Koodit ovat sidottuja sitaatioihin eli tekstipätkiin, jotka kuvaavat koodin sisältöä.

Tehtyäni ensimmäiset koodaukset koko aineistossa kuvatuista tuen tarpeista, siirsin tulokset Excel-taulukkoon siten, että mainintojen määrästä huolimatta merkintänä oli vain 1 tai 0. Merkintä on 1 jos kirjoittaja kuvaa kyseistä tuen tarvetta ja 0 mikäli kirjoittaja ei ole kertonut mitään kyseisestä tuesta. Seuraavassa kuviossa (kuvio 2) on osa koodauksen tuloksesta. Kuviossa näkyy esimerkkinä kahdeksan (8) ensimmäisen kirjoittajan tuen tarpeet. Tämä listaus auttoi tekemään nopean yleiskatsauksen koko aineiston sisältöön.

	apuraha	asumistuki	edunvalvonta	ei tukia	eläke	epävirallinen tuki	hoitotuki	kotihoidontuki	koulutustuki	kuntoutustuki	omaisihdon tuki	opintotuki	sairauspäiväraha	terveyspalvelut	toimeentulotuki	työkyvyttömyys	työttömyysturva	työvoimakoulutus	äitiyspäiväraha	totals
P 1: N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
P 2: N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
P 3: N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P 4: N	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
P 5: N	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
P 6: M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P 7: N	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
P 8: N	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3

Kuvio 2. Kuvaukset tuen tarpeista.

Koodaaminen oli analyysin ensimmäinen askel, joka teki näkyväksi sen, mistä tutkittava aineisto kertoo. Listan tekeminen vaati lähilukua, jonka jälkeen oli mahdollista edetä kohti teemoitteluvaihetta. Ensimmäisen koodausvaiheen jälkeen huomasin, että koodausta oli tihennettävä tai haettava aivan uusia koodeja. Esimerkiksi artikkelin III Työkyvyttömyys vai työtön... (Määttä 2011) ensimmäinen koodaus vaati lisäkoodausta. Huomasin, että kirjoittajat olivat eri-ikäisiä ja eri elämäntilanteissa, joten ryhdyin syventämään elämäntilanteisiin tekijöihin tarkemmin. Täsmensin ensimmäistä koodausvaihetta niin sanotuilla kokotekstikoodeilla (tämä on oma määrittelmä-

ni) nimeämällä jokaisen erillisen kirjoituksen omaksi koodikseen jakamalla aineiston kolmeen: 1) työuraansa aloittaviin, 2) työuransa aktiivivaiheessa oleviin tai 3) työuransa loppupuolella oleviin. Tämän jälkeen hyödynsin hakutoimintoa (Query tool) tekemällä ristiintaulukoinnit elämänkaarellisten kokemusten ja haettujen sosiaaliturvan muotojen mukaan. Tämä toiminto mahdollisti työuran vaiheeseen liittyvien erityispiirteiden jaottelun artikkeliin valitsemastani aineistosta.

Hakutoimintoa (Query tool) käytin kaikissa erillisartikkeleissa silloin kun halusin tulkita kertomuksia suhteessa taustamuuttujiin. Taustamuuttujiksi koodasin esimerkiksi sukupuolen, iän, haetun tukimuodon sekä perhetilanteen. Hakutoiminnon avulla saatoin tarkastella sisällöllisten tekijöiden ilmenemistä esimerkiksi sukupuolittain, ikäryhmittäin jne. Hakutoiminnon avulla saatoin esimerkiksi koota tulosteet, joissa toisessa oli naisten kertomukset työttömyydestä ja toisessa miesten kertomukset työttömyydestä. Kun kertomukset oli tarkasteltavissa erillisinä, oli nopeampaa ja helpompaa nostaa esille eroja ja yhtäläisyyksiä niiden välillä.

Artikkeleissa I ja III tein induktiivista, aineistolähtöistä analyysiä, eli tein yksittäisistä havainnoista yleisempiä (esim. Tuomi & Sarajärvi 2009, 95). Koodauksen jälkeen ryhdyin hakemaan koodiperheitä (Code families). Koodiperheet tarkoittavat yksittäisten asioiden luokittelua yleisemmälle tasolle, ryhmiin. esimerkiksi koodit toimeentulotuki, asumistuki, työmarkkinatuki luokittelin koodiperheeksi nimeltä perusturva. Induktiivinen lähestymistapa soveltui erityisen hyvin tilanteeseen, jossa aineisto oli vielä uusi, eikä ollut aivan selvää minkälaisia teemoja sieltä nousee käsiteltäväksi. Erityisesti artikkelia I tehdessäni koodasin paljon asioita, joita en kyseisen artikkelin lopullisessa analyysissä hyödyntänyt, mutta laaja koodaus antoi ideoita myöhempiä artikkeleja varten. Induktiivinen lähestymistapa suuntasi havainnointiani aineistolähtöisesti havaintoja etukäteen ohjaavan teorialähtöisen analyysitavan sijaan. Se jätti enemmän tilaa omille oivalluksilleni ja antoi aineiston niin sanotusti puhua omaa kieltään. Toki aineiston analyysin rinnalla lukemani viitekehyskirjallisuus ohjasi havaintojani, joten täydellisen aineistolähtöistä työskentelyni ei ollut.

Artikkeleissa II ja IV lähestymistapa oli muista poiketen deduktiivinen, koska se soveltui parhaiten teorialähtöisen sisällönanalyysin tekemiseen (vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 96-98). Artikkelissa II lähtökohtana oli aikaisempi tutkimustieto tarveharkinnan sukupuolittuneista vaikutuksista,

tässä tapauksessa naisten elämään. Analyysivaiheessa testattiin aiempaa tietoa ja nostettiin esille uutta, aineistosta tulevaa tietoa aiemman rinnalle. Artikkelissa IV tarkastelin teoreettisesti määriteltyä poiskäännöttämistä empiirisen aineiston avulla. Hännisen ja Karjalaisen (2006) mallissa määritellään poiskäännöttämisen vaiheet eli käännöttäminen, sulkeuma, siirräntä ja torjunta yleisellä tasolla. Halusin avata näiden vaiheiden sisältöjä tarkemmin liittämällä kunkin muodon aineistostani löytyvään käytännön esimerkkiin. Artikkelissa IV testasin mallia empiirisen aineiston avulla, deduktiivisella tutkimusotteella. Lähdin liikkeelle koodista ”poiskäännöttäminen” ja kokosin siihen soveltuvat sitaatiot koko aineistosta. Tämän jälkeen luin kaikki kootut poiskäännöttämiskertomukset uudelleen ja erottelin mallin mukaisiin vaiheisiin. Tämän jälkeen nimesin poiskäännöttämisen perheeksi, johon kokosin kirjoituksista erotellut poiskäännöttämisen muodot. Tulostamalla perheeseen liittyvät koodit, eli käännöttäminen, sulkeuma, siirräntä ja torjunta, sain selkeän kuvan siitä, miten eri poiskäännöttämisen muodot kohdentuvat kirjoittajakohtaisesti.

Hyödynsin Atlas.ti -ohjelmaa jokaiseen artikkeliin, joten minun oli yhteenvetoa varten mahdollista koota kaikista artikkeleista keskeiset koodaukset. Kaikkien artikkelien keskeisistä luokitteluista kokosin yhden Excel-taulukon. Taulukko erotteli artikkeleissa käsitellyt perusturvaan liittyvät ongelmat kirjoittajakohtaisesti. Yhdistin taulukkoon kustakin artikkelista analyysin keskeisimmät sisällöt:

Artikkeli I: lyhytaikainen väliinpuotoaminen, toistuva väliinpuotoaminen, pitkäaikainen väliinpuotoaminen, sosiaaliturvan ulkopuolella

Artikkeli II: kotiäitiys toimeentuloriskinä, parisuhde ja työttömyys, parisuhde ja sairaus, eroaminen ja parisuhde, kasaantuvat ongelmat ja parisuhde

Artikkeli III: työuransa aloittavien heikentynyt työkyky, työkyvyn heikentyminen työuran aktiivivaiheessa, työkyvyn heikentyminen työuran loppupuolella

Artikkeli IV: sulkeuma, käännöttäminen, siirräntä, torjunta

Tämän taulukon muodostamisen jälkeen huomasin, että osa 11 kirjoittajaa oli mukana kaikkien neljän artikkelini aineistona, 35 kirjoittajaa kolmen ja 53 kahden artikkelini aineistona. Syvennyttyäni näihin kirjoituksiin tarkemmin, huomasin että ongelmat olivat kumuloituneet näiden kirjoittajien elämässä. Tämän päätelmän seurauksena perehdyin näihin kumuloituneista ongelmista kärsivien tilanteisiin uudelleen. Perehtymisen tuloksena syntyi kolme

koottua tyyppikertomusta, jotka esittelen kappaleessa 6.2.

Erillisartikkeleissa käyttämäni sisällönanalyysi sai yhteenvedoartikkelin myötä grounded theory –tyyppisiä vivahteita. Yhdistin ja analysoin erillisartikkelien tuloksia uudelleen ja vasta tehtyäni omat johtopäätökset niiden pohjalta, ryhdyin tutustumaan tarkemmin vastaavaan aikaisempaan tutkimustietoon (esim. Birks and Mills 2011). Analysoimalla artikkelien tuottamia tuloksia ja suhteuttamalla niitä aikaisempaan tutkimukseen, huomasin, että nostamalla yhteistulokset laajempaan yhteiskunnalliseen kehykseen, niiden kautta oli mahdollista tehdä kokonaisvaltaisempia havaintoja väliinputoamisesta ja poiskäännyttämisestä. Tekemäni analyysin tuloksena syntyi uutta teoriaa poiskäännyttämisen prosessista. Siltä osin menetelmäni on yhteneväisyyttä grounded theoryn kanssa, vaikka puhtaassa muodossaan en sitä tehnyt.

Uuteen teoriaan johtavan analyysini kuvaan tarkemmin kappaleessa 6.2. Siihen kuului uuden analyysin tekeminen erillisartikkelien tulosten pohjalta ja sen tuloksena syntyneet kokoavat tyyppikertomukset. Tyyppikertomusten rakentamisen jälkeen analysoin niitä suhteessa aikaisempaan tutkimustietoon ja tein myös uutta kirjallisuuskatsausta. Kirjallisuuskatsauksen ja analyysin jälkeen huomasin, että johtopäätökseni tuottivat uutta tietoa ja uutta teoriaa aikaisemman rinnalle. Nämä johtopäätökset mallinnuksineen esitän luvussa 7.





## **5 PERUSTURVAETUUKUDET ELÄMÄN ERI TILANTEISSA**

## SISÄLTÖ

### *1 Määttä, Anne:*

#### **I Toimeentulotuen väliinpuotoajat**

(Janus 1:2010, 20–34)

### *2 Määttä, Anne & Laine, Terhi:*

#### **II Kun parisuhde köyhdyttää.**

Sosiaaliturvan tarveharkinta naisten elämässä. (Naistutkimus 2:2010, 31–42)

### *3 Määttä, Anne:*

#### **III Työkyvytön vai työtön?**

Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotoaminen elämänkaaren eri vaiheissa. (Kuntoutus 1:2011, 18–28)

### *4 Määttä, Anne:*

#### **IV Perusturvan poiskäännytyt.**

(Yhteiskuntapolitiikka 77 2012:2, 145-156)

# Toimeentulotuen väliinpuotoajat

**Anne Määttä:** *VTM, T & K -suunnittelija, Diakonia-ammattikorkeakoulu*  
*anne.maatta@diak.fi*

*Janus* vol. 18 (1) 2010 20-34

**J**anus

## Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan palvelujärjestelmän puutteista johtuvia toimeentulotuen väliinpuotoamiskokemuksia. Väliinpuotoamistilanne syntyy haastaviin elämäntilanteisiin liittyvissä palvelujärjestelmäkohtaamisissa, joissa tukijärjestelmä tai viranomaiset ovat torjuneet tuen tai avun toimeentulotuen hakijalta. Hylkäävän toimeentulotukipäätöksen saaneita henkilöitä tai heidän elämäntilanteitaan ei ole systemaattisesti tutkittu aikaisemmin. Toimeentulotuen hakijat ja heidän tilanteensa ovat moninaisia, joten pelkästään tuen hakemisen perusteella ei voi määrittellä hakijoita eikä heidän elämäntilanteidensä. Toimeentulotuen hakemiseen johtaneita elämäntilanteita avataan kirjoitettujen kokemusten kautta. Tutkimuskysymykset ovat: 1) Mitkä elämäntilanteet altistavat toimeentulotuen väliinpuotoamiselle? ja 2) Mikä on viranomaisten ja muiden toimijoiden rooli väliinpuotoamisen prosessissa? Pyrkimyksenä on tehdä näkyväksi palvelujärjestelmän ongelmakohtia toimeentulotuen hakijoiden torjunnan kokemusten kautta.

**Tässä artikkelissa** tarkastellaan tilanteita, joissa kansalaiset ovat pudonneet sekä ensisijaisen että viimesijaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle hakiessaan sosiaaliturvaetuksia. Kiinnostuksen kohteena ovat väliinpuotoamiskokemukset, joissa toimeentulotukea ei tarpeesta huolimatta ole myönnetty hakijalle. Hylkääviä toimeentulotukipäätöksiä ei systemaattisesti tilastoida. Myöskään hylkäävän päätöksen saaneiden henkilöiden kokemuksia ei ole juuri tutkittu.

Tutkimuksellinen mielenkiinto on kohdistunut erityisesti toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden ominaisuuksiin ja lukumääriin (Haapola 2004), jolloin saattaa muotoutua käsitys, että toimeentulotukeen turvautuvat henkilöt ovat pääasiallisesti sosiaalitoimiston pitkäaikaisia asiakkaita (Parpo ja Moisio 2006, 124). Tilastot kertovat massoista ja keskiarvoista, jolloin ne etäännyttävät lukijan näkymättömiin jäävistä henkilökohtaisista kokemuksista (Heikkilä 2000, 180; Grönlund & Hiilamo 2006, 35). Kirjoituskil-

pailut, nettifoorumit ja tutkimukset ovat tuoneet esille myös väliinpuotoajien omia kokemuksia (Hänninen & Karjalainen 1994; Isola, Larivaara & Mikkonen 2007; Gran ym. 2001; Niemi, 2006; Otakantaa-foorumi 2008), mutta analysoimattomina kertomuksina ne on kuitenkin mahdollista sivuuttaa yksittäisinä epäkohtina. Kokemusten analysoiminen suhteessa eri viranomaisten toimintatapoihin on tärkeää, sillä sitä kautta on mahdollista hahmottaa pysyviä toimintatapoja ja asenteita, jopa tietoisia väliinpuotoamista vahvistavia toimia ja päätöksiä, jotka pahimmillaan työntävät asiakkaita sosiaaliturvan ulkopuolelle.

Toimeentulotukea käsittelevä tutkimus on ajankohtainen kuntien painiskellessa uusien toimeentuloasiakkaiden ja nuikkenevien resurssien kanssa. Nykytilanteessa, jossa toimeentulotuen asiakkaiden määrä taantuman vuoksi entisestään kasvaa, on tärkeää olla tietoinen vaihtelevista tilanteista, jotka ovat ajaneet toimeentulotuen asiakkaaksi. Toimeentulotuen hakijat ja

heidän tilanteensa ovat moninaisia, joten pelkän tuen hakemisen perusteella ei tule tyypitellä hakijoita eikä heidän elämäntilanteita.

Artikkelin tarkoitus on tehdä näkyväksi erilaisia elämäntilanteita ja etuuksien hakemiseen liittyvien tekijöiden yhteisvaikutuksia. Pyrkimyksenä on analysoida palvelujärjestelmän aukkopaiikkoja toimeentulotuen hakijoiden kuvaamien torjunnan kokemusten kautta. Tutkimuksen kohteena ovat sosiaalisesti haavoittavat tilanteet, joiden kirjoitettuun muotoon puettut silmännäkijödistukset edustavat niin kutsuttua toista tietoa (Karjalainen & Saranpää 2002; Törrönen 2006). Artikkelin tutkimuskysymykset ovat: 1) Millaiset elämäntilanteet altistavat toimeentulotuen väliinpuotoamiselle? ja 2) Mikä on viranomaisten ja muiden toimijoiden rooli väliinpuotoamisen prosessissa? Artikkelissa avataan näitä moniulotteisia tilanteita tarkastelemalla toimeentulotuen hakemiseen liittyviä väliinpuotoamistilanteita.

## **Toimeentulotuen saajat 90-luvun laman jälkeen**

Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi tukimuodoksi henkilöille, jotka eivät muilla keinoilla kykene hankkimaan itselleen riittävää elantoa (Laki toimeentulotuesta 1997/1412). Toimeentulotukea saavia ryhmiä, tuen kestoa ja syitä on tutkittu paljon (esim. Haapola 2004; Moisio 2008; Virtanen & Kiuru 2008), samoin tuen alikäytön laajuudesta on tehty arvioita (Kuivalainen 2007). Systemaattisen tilastoinnin ulkopuolelle jäävät kielteisen toimeentulotukipäätöksen saaneet henkilöt, joiden määrästä ei ole tietoa. Artikkelissa avataan tätä mustaa laatikkoa kuvaamalla tuen ulkopuolelle jäävien henkilöiden moninaisia tilanteita.

1990-luvun lamavuosina toimeentulotuesta muodostui osalle väestöstä vakiintunut osa toimeentuloa. Työttömyyskorvausta saavien lisäksi sairauspäivärahaa, vanhempainpäivärahaa, eläkettä, lasten kotihoidon tukea tai yleistä asumis-

tukea saavat olivat 1990 ja 1992 vahvasti edustettuna pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien joukossa. (Haapola 2004, 46–50.) Vuosien 1992 ja 2003 välillä toimeentulotuen saajien määrä pieneni, mutta kasvavalle osalle siitä muodostui toistuva tulonlähde (Lamminpää & Mattila 2004, kuvat 1 ja 2). Suurimmillaan toimeentulotuen saajien määrä oli vuonna 1996, jolloin noin 600 000 henkilöä sai toimeentulotukea. Vuonna 2004 toimeentulotukea sai vielä noin 450 000 henkilöä (Virtanen & Kiuru 2008) ja vuonna 2007 noin 340 000 henkilöä (Virtanen 2008).

Luvut kertovat ensisijaisten toimeentuloturva-etuuksien saajien vähenemisestä, mutta toisaalta sosiaaliturvaetuksien leikkauksista ja indeksikoroitusten jäädyttämisestä, jotka ovat laskeneet sosiaaliturvasta riippuvaisten henkilöiden ostovoimaa ja lisänneet tarvetta paikata ensisijaista tukea toimeentulotuella (Heikkilä 2005, 57). Erityisesti pitkäaikaistyöttömyys ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen sekä ensisijaisen sosiaalietuuksien päätösten viipyminen aiheuttavat toimeentulotuen tarvetta (Haapola 2004; Juntunen 2006, 112).

Vuoden 2007 marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien pääasialliset tulonlähteet olivat seuraavanlaiset: 67 % sai asumistukea, 44 % nosti työmarkkinatukea tai päivärahaa. Lapsillisiä saavien osuus oli 17,8 % ja eläkettä saavien noin 16 %. Kokonaan tulottomia oli noin 7 % ja ansiotuloja saavia noin 10 %. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja pitkäaikaissairaiden osuus toimeentulotukea saavista oli lisääntynyt edellisestä vuodesta prosenttiyksikön verran (12,4 %). Elatusapua sai 8,6 % ja 7,3 % kuului opintotuen piiriin. Suurimmat toimeentulotuen saajaryhmät olivat yksinäiset miehet (42 %) ja yksinäiset naiset (28 %), kolmantena ryhmänä yksinhuoltajat (13 %) neljäntenä pariskunnat lapsineen (9 %) ja viidentenä pariskunnat ilman lapsia (7 %) (Virtanen 2008).

---

Toimeentulotuen saajat ovat polarisoituneet, eli he ovat joko tilapäisesti tai pitkäkestoisesti toimeentulotuen tarpeessa (Parpo & Moisio 2006, 131-132). Työttömyysturvaa saaneiden suuri osuus toimeentulotuen saajista kertoo riittämättömästä työmarkkinatuesta ja työttömyysturvan peruspäivärahasta, joilla ei pysty kattamaan pakollisia menoja.

### **Poiskäännyttäminen, torjunta ja väliinpuotoamisen kokemukset**

Sosiaaliturvaan liittyvä väliinpuotoaminen saa alkunsa haastavasta elämäntilanteesta, jossa omasta toimeentulosta ei palkan turvin pystytä huolehtimaan, jossa tasapainotellaan työtulojen ja sosiaalietuuksien välillä tai jossa joudutaan kokonaan sosiaaliturvaetuksien varaan (Piirainen 1988; Hiilamo, Hytti & Takala, 2005; Helne & Laatu 2006; Hirvilampi & Laatu, 2008). Väliinpuotoaminen on palvelujärjestelmän toiminnassa tai rakenteessa olevien puutteiden tai epäohdonmukaisuuksien aiheuttama tila tai prosessi (Piirainen 1988, 138), jossa yksilö tulee torjutuksi ja jää ilman tilanteensa vaatimaa tukea. Väliinpuotoamisen prosessi muotoutuu haastaviin elämäntilanteisiin liittyvissä palvelujärjestelmäkohtaamisissa, joissa on haettu tukea ja apua tilanteen korjaamiseksi, mutta tukijärjestelmä tai viranomaiset eivät ole vastanneet tähän tarpeeseen. Avuntarvitsijasta tulee väliinpuotoaja, kun hänet poiskäännytetään (diversio) eri instituutioiden tai palvelujärjestelmän edustajien taholta (Hänninen, Karjalainen & Lehtelä 2007, 169–171).

Poiskäännyttämisestä on kysymys, kun sosiaaliturvaa hakenut jää ilman elintärkeää tukea. Joskus syynä on työntekijöiden harjoittama "sensuuri", jolloin asiakas ei edes hae lainmukaista etuutta tai palvelua saamansa kielteisen suullisen päätöksen vuoksi. Myös kuntakohtaiset kriteerit harkinnanvaraisuuden epäamisestä tai asetusten tulkitseminen asiakkaan kannalta epäsuotuisan tiukasti ovat poiskäännyttämisen

muotoja. (Metteri 2004; Kainulainen 2006, 78.) Väliinpuotoaminen on seurausta poiskäännyttämisen jyrkimmästä muodosta eli torjunnasta, jolloin haavoittuvassa tilanteessa oleva ihminen jätetään ilman apua tai jopa oman onnensa varaan (Hänninen & Karjalainen 2007, 170–171; Metteri, 2004).

Mikäli palvelujärjestelmäkohtaamisissa ei kyetä tarjoamaan tarvittavaa tukea ja apua, poiskäännyttämisen ja torjunnan aiheuttama väliinpuotoamisen prosessi voi johtaa pysyvämpään väliinpuotoamisen tilaan. Tällöin seurauksena saattaa olla vaikeasti murrettava köyhyys (esim. Kangas 2003; Ritakallio 2005; Moisio 2006), syrjäytyminen (esim. Helne 2002; Helne, Hänninen & Karjalainen 2004; Karjalainen 2002) tai huono-osaistuminen (esim. Tuomikoski 1989; Heikkilä 1990, 1994; Rauhala 1991; Rintala & Karvonen 2003; Kainulainen 2006). Niin tilapäisen kuin pysyvän väliinpuotoamisen seurauksena turvautaan enenevässä määrin epäviralliseen apuun. Kirkon diakoniatyön tai SPR:n tarjoama epävirallinen apu näyttää tulleen pysyvästi paikkaamaan toimeentulotuen puutteita (Karjalainen 1996, 1997, 1999, 2002; livari & Karjalainen 1999). Diakoniatyön asiakasmäärät ovat jatkuvasti kasvaneet ja diakoniatyöntekijät kertovat asiakkaidensa tulevan yhä useammin diakoniatuomistoon sosiaalitoimiston lähettämänä (Grönlund ja Hiilamo 2005; Grönlund, Juntunen ja Hiilamo 2006).

### **Aineistonkeruu ja tutkimuksen toteuttaminen**

Artikkelin tutkimusaineiston muodostavat kirjoitetut kertomukset, joita kerättiin touko-joulukuussa 2007. Kirjoituspyyntö julkaistiin Kymen Sanomissa, Keskiuomalaisessa, Porin Sanomissa, Tamperelaisessa, Karjalaisessa, Kainuun Sanomissa, Savon Sanomien nettisivuilla, Ilkassa, Kalevassa, Oulu-lehdessä, Pohjolan Sanomissa, Pohjalaisen nettisivuilla ja Lapin Kansassa. Valtakunnallista tavoitavuutta lisäsivät ilmoitukset

---

Kelan Sanomissa, HFU:n (Help for Underprivileged ry) internetsivuilla, Acatiimi-lehdessä ja Maaseudun Tulevaisuudessa.

Kirjoittajia pyydettiin kertomaan omakohtaisista tai läheisen kokemuksista sosiaaliturvan epäkohdista vastaamalla kahteen kysymykseen: 1) Millaisessa tapauksessa olet jäänyt ilman tarvitsemaasi tukea tai palvelua? 2) Miten kokemus vaikutti elämääsi? Pyrkimyksenä oli saada kattavasti eri-ikäisten ja erilaisissa elämäntilanteissa olevien henkilöiden kokemuksia eri puolelta Suomea. Alueellisesti tarkasteltuna kirjoituspyyntö tavoitti parhaiten Oulun läänissä, Keski-Suomessa ja Uudellamaalla. Vastaajamäärä jäi pieneksi Etelä- ja Pohjois-Savossa, Lapin läänissä ja Itä-Suomessa. Alueellisten hyvinvointitutkimusten (Kainulainen ym. 2001), Kelan palvelujen käyttäjätilastojen (Kela & Stakes) ja toimeentulotuen saajista tehtyjen tutkimusten perusteella nämä alueet olisivat tuoneet tärkeää lisätietoa sosiaaliturvan epäkohdista.

Käytetty tutkimustapa ja vain tiettyissä lehdissä ja nettisivuilla julkaistu kirjoituspyyntö valikoi vastaajia. Vastaajat eivät muodosta edustavaa otosta kaikista toimeentulotuen väliinpuotoajista, vaan aineisto kuvaa tavoitettua kohdejoukkoa. Analysoitaessa tuloksista ei tehdä aineiston ulkopuolelle meneviä yleistyksiä. Ääntään eivät ole saaneet kuuluviin kaikki epäkohtia kokeneet kansalaiset, vaan tiettyjen lehtien ja niiden internet-sivujen tavoittamat ihmiset, joille kirjoittaminen on luonteva tapa ilmasta itseään. Tuloksia käsiteltäessä tiedostetaan, että kaikkein huono-osaisimmat ja syrjäytyneet ihmiset ovat karsiutuneet tutkimuksen ulkopuolelle. Samoin ulkopuolelle ovat jääneet maahanmuuttajat, joille suomen kielen käyttäminen on haasteellista.

Vastauksia tuli sekä sähköpostitse että kirjeinä. Kirjoituksia kertyi 194 kappaletta, joista litteoitua tekstiä kertyi 1,5 rivivälillä kirjoitettuna kaikkiaan 639 sivua. Kirjoittajista 146 oli naisia ja 48 miehiä. Pääosa kirjoittajista kertoi tarinansa

omalla nimellään ja osoitteellaan, joten kirjoittajien sukupuoli ja asuinpaikka oli tiedossa. Omasa tilanteestaan kertoi 167 henkilöä ja läheisen kokemuksesta 27 henkilöä. Läheisen kokemus oli yleisimmin vanhempien tai lapsien toisistaan välittämä kertomus, mutta mukana oli myös seitsemän sosiaali- tai terveysalan ammattilaisen kuvausta omien asiakkaidensa tilanteesta. Toimeentulotuen hakemiseen ja tuen epäämiseen liittyvät kokemukset nousivat kirjoituksissa merkittävään rooliin. Kaikkiaan 86 kirjoittajaa kertoi jääneensä ilman viimesijaista tukimuotoa eli toimeentulotukea. Näistä omia kokemuksia oli 76 ja perheenjäsenten kokemusten kuvauksia 10.

Suuri osa (75 kirjoittajaa) kertoi tarkan ikänsä. Muiden ikä oli mahdollista päätellä 10 vuoden tarkkuudella kuvatun elämäntilanteen ja esiintulleiden tukimuotojen ikäsidonaisuuden perusteella. Näiden tietojen perusteella suurin vastaajaryhmä oli 50–60-vuotiaat (32 %). Seuraavaksi eniten vastaajia oli 40–50-vuotiaissa (20 %) ja 60–70-vuotiaissa (19 %). 20–30-vuotiaita oli 6 %, 30–40-vuotiaita 9 %, 70–80-vuotiaita 10 % ja yli 80-vuotiaita 4 %. Nuorin kirjoittajista oli 22-vuotias ja vanhin 94-vuotias.

Tutkimusmenetelmä on grounded theory -pohjainen aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jossa aineistosta tuotetaan kategorioita ja uusia käsitteellisiä luokitteluja (ks. Raunio 1999, 303–308; Tuomi & Sarajärvi 2002; Rautasalo 2008). Pyrkimyksenä on ymmärtää kirjoittajien subjektiivisia kokemuksia sosiaaliturvan epäkohdista tarkastelemalla niitä suhteessa sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen. Kirjoittajien kertomuksia on luettu subjektiivisina mutta totuudenmukaisina kuvauksina todellisista tilanteista, joiden paikkansapitävyyttä ei ole syytä epäillä.

Analyysin apuvälineenä käytettiin Atlas.ti 6.0-ohjelmaa. Analyysin vaiheita olivat peruskoodaus (coding), koodiperheiden muodostaminen (code families), koodihierarkioiden (code hierarchy) tarkastelu sekä erilaiset yhdistelmähaut

(query tool). Aineistosta koodattiin toimeentulotukeen liittyvät kokemukset, joita tarkasteltiin suhteessa elämäntilanteeseen ja muihin haettuihin tukimuotoihin. Analyysikehikko tarkentui haastaviin elämäntilanteisiin liittyviin torjuntatilanteisiin, joissa väliinpuotamistilannetta määritteli erityisesti haettujen tukimuotojen ja palvelujärjestelmäkohtaamisten määrä. Väliinpuotamistilanteisiin liittyviä torjunnan kokemuksia jäsentävässä analyysikehikossa on yhteneväisyttä Moision (2006) tilapäis-, toistuvais- ja pitkäaikaisköyhyyteen liittyvän tyyppittelyn kanssa, mutta tässä kuvataan kamppailua toimeentulotuen kanssa ja tuotetaan luokitteluun yksi kokonaisuus lisää.

Erilaiset torjunnasta (Hänninen ja Karjalainen 2007) johtuvat toimeentulotuen väliinpuotamiskokemukset (Piirainen 1988) jaettiin kokemuksen vakavuuden ja keston mukaan neljään ryhmään: 1. Lyhytaikaiset väliinpuotamisen tilanteet kertoivat tilapäisistä ja kertaluonteisista ongelmista, joihin toimeentulotukea ei myönnetty. 2. Satunnaiset, mutta toistuvat tilanteet kertoivat tilanteista, joissa toimeentulotukea päädyttiin hakemaan yhä uudelleen. 3. Pitkäaikaiset väliinpuotamisen kertomukset kuvasivat elämäntilanteita, jotka vaativat pitkäkestoista kamppailua eri tukien ja siten myös toimeentulotuen kanssa. 4. Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävät olivat joutuneet kaiken avun ja tuen ulkopuolelle.

Väliinpuotamiskokemuksia tarkasteltiin myös ikäkausittain. Kirjoittajat olivat aikuisia, joten heidät jaettiin Bühlerin (1933) ja Bromleyn (1966) ikävaihejakoa soveltaen varhais- ja keskiakuisuuteen (25-40v.), myöhäisaikuisuuteen (40-60v.), eläkeikään (60-69 v.) ja vanhuuteen (70 +v.) (Marin 2007, 235-236). Yksityisyyden suojelemiseksi kirjoituksia käsiteltäessä kirjoittajista kerrotaan sukupuoli (N= nainen tai M= mies), litteroidun kirjoituksen järjestysluku ja läänin ta-solla kuvattu maantieteellinen sijainti.

## **Lyhytaikaiset ja tilapäiset väliinpuotamiset**

Parpon ja Moision (2006, 130) tutkimuksessa yhden kuukauden ajan toimeentulotukea saavista suurimman osan on todettu olevan opiskelijoita ja työssäkäyviä. Tilapäisen toimeentulotuen tarpeesta kertoivat tässä tutkimuksessa eniten opiskelijat ja ensisijaista tukimuotoa, kuten asumistukea, työttömyyskorvausta, kuntoutustukea tai sairauspäivärahaa odottaneet henkilöt. Väliinpuotamisen kokemuksia synnyttivät tilanteet, joissa kirjoittajat hakivat toimeentulotukea akuuttiin ja yllättävään tarpeeseen. Näissä tapauksissa kirjoittajien (17) elämäntilanne oli pääosin vakaa ja väliinpuotamisen kokemus näyttäytyi lyhytaikaisena notkahduksena. Toimeentulotuen saamista säätelivät hakijan elämäntilanteen lisäksi viranomaisten toiminta, kunnan harjoittama tukikäytäntö (Haapola 2004, 14), työntekijän henkilökohtainen harkinta ja toimistokohtaiset menettelytavat (vrt. Karjalainen 2004; Metteri 2004; Juntunen 2007).

Opiskelijoista tilapäiset väliinpuotamiskokemukset kohdistuivat henkilöille, joilla toimeentulotuen hakemisen taustalla olivat riittämättömät opintosuoritukset tai valmistumisen viivästyminen fyysisen tai psyykkisen sairastumisen vuoksi. Sairastuneet opiskelijat kertoivat yrittäneensä jatkaa opintojaan, koska eivät saaneet tietoa oikeudestaan hakeutua sairauslomalle. Toimeentulotukea haettiin erityisesti kesällä, kun opiskelu ja opintotuen nostaminen ei ollut mahdollista tai töitä ei ollut saatavilla. Päätömisillä opiskelijoilla selviämisvaihtoehdot olivat vähissä, mikäli opintotuki ja asumislisä eivät riittäneet kattamaan pakollisia menoja. Myönteisen toimeentulotukipäätöksen saaminen edellytti lainan nostamista, mutta usein vasta valituksen tekeminen johti tuen saamiseen. Tietoisuus tuen saamisen perusteista olisi erityisesti opiskelijakertojen kohdalla ehkäissyt virheellisten ja laittomien kielteisten päätösten tekemistä.



Opintotukioikeuteni loppui tuolloin riittämättömien opintasuoritusten takia. Koska olin muodollisesti opiskelija, en ollut oikeutettu työttömyysturvaan enkä toimeentulotukeen. Alkukesästä keskeytin opinnot vuodeksi ja kirjauduin työttömäksi. Taloudellisen tilanteen vuoksi näin oli pakko menetellä. Rahat olivat kerta kaikkiaan lopussa. Kun väliaikainen työttömyys loppui seuraavan kesän alussa, kirjauduin takaisin opiskelijaksi, jotta saisin lopputyöni tehtyä ja tutkinnon ulos. (N10 Länsi-Suomi)

Toimeentulo-ongelmiin ajautunut opiskelija ohjattiin sosiaalitoimistosta työhön tai kannustettiin lopettamaan opinnot ja hakeutumaan työtömiksi työnhakijaksi, vaikka hänellä olisi ollut oikeus toimeentulotukeen (ks. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille 2007, 21). Työttömäksi työnhakijaksi ohjaaminen ei ratkaissut tilapäistä toimeentulo-ongelmaa ja viivästytti valmistumista. Pahimmassa tapauksessa kirjoittaja olisi voinut jäädä ilman tutkintoa.

*Työnantaja siirsi toimintansa eri paikkakunnalle ja määrä-aikaiset potkaistiin pihalle. Suomessa oli tuolloin yli puoli miljoonaa muuttakin työtöntä, joten työn saanti vaikutti lähes toivottomalta. Tyttöstäväni opiskeli, joten pieni palkkani elätti kaksi ihmistä. Kun lopputilistä oli jäljellä enää rippeet ja ruokaakin olisi pitänyt saada, (omavastuu-aika työttömyyspäivärahaan oli kuukausi ja tämän jälkeen piti täyttää työtön, työtön,.. lomakkeita kuukausi, että saisi lähettää päiväraha-anomuksen käsittelyyn, jolloin olisi odotettavissa rahaakin) päätin viimein soittaa sosiaalitoimistoon. [...] Sosiaalitoimistosta annettiin ymmärtää, että minun olisi pitänyt säästää palkastani niin, että selviämme rahatta nämä kaksi kuukautta. Ihmettelin, miten pienestä palkasta olisi jäänyt vielä säästöönkin, kun palkasta puolet meni vuokraan ja loput kahden hengen kuukauden ruokaan ja muuhun välttämättömyyksiin. Sosiaalitoimistosta ei apua, ei edes*

*pienintäkään empatian ripettäkään saanut. Sanottiin vain, että viime kuun palkkasi kun vähennetään tämän kuun sosiaalivasta, et tule saamaan mitään ja piste. [...] Menihän se kaksi kuukautta, kun lainattiin rahaa ruokaan ja käytiin vanhempien luona kerjuulla ja syömässä, mutta luonnolle se otti mennä kerjäämään rahaa ja ruokaa. (M12 Oulun lääni)*

Edellisen sitaatin työttömyyskorvauspäätöstä odottava mies ei saanut toimeentulotukea, koska laskennallisesti hänen oletettiin kysyneen säästämään palkastaan karenssiaikaa varten. Opiskelevaa puolisoa ja lasta elättävälle työttömälle säästäminen ei kuitenkaan ollut mahdollista.

Lyhytaikaisista väliinpuotoamisen kokemuksista kirjoittivat eniten Länsi-Suomen suurissa yliopistokaupungeissa elävät varhais- ja keski-iäkuisuutta elävät henkilöt. Naisia oli 14 ja miehiä kolme. Lyhytaikaisesta väliinpuotoamisesta kärsivät henkilöt putosivat ongelmatilanteessa suoraan toimeentulotuen varaan, koska heidän pääasiallinen toimeentulonsa oli "yhden kortin" varassa. Kun toimeentulotukea ei myönnetty, rahallista apua haettiin vanhemmilta tai ystäviltä. Kuitenkin esimerkiksi opinnot keskeyttäneiden tai mielenterveysongelmista kärsivien opiskelijoiden avuntarve oli vaarassa pidentyä ilman asianmukaista tukea ja apua. Opintojen tilapäinen keskeyttäminen saattoi johtaa tilanteeseen, jossa tutkinnon puuttuminen heikensi työllistymismahdollisuuksia pysyvästi. Myös karenssin saaminen kosketti suhteellisen suurta joukkoa, jolloin lyhytaikaiset väliinpuotoamistilanteet vaikuttavat yleisiltä.

### **Satunnaiset, mutta toistuvat väliinpuotoamiset**

Toistuviin väliinpuotoamistilanteisiin joutuneet kirjoittajat (18) olivat työikäisiä, jotka olivat epävakaa työssä tai saivat työttömyyskorvausta. Toimeentulon perusta ei ollut vakaalla

pohjalla, joten he päätyivät usein hakemaan toimeentulotukea. Satunnaisista, mutta toistuvista väliinpuotoamisista kirjoittavien joukossa oli yksinhuoltajatalouksissa ja yksin asuvia, joiden on muita kotitalouksia useammin todettu joutuvan turvautumaan toimeentulotukeen (Hiilamo, Hytti & Takala 2005, 25; Virtanen & Kiuru 2008). 2000-luvulla työssäkäyvistä talouksista suurimassa köyhyysriskissä ovat lapsiperheet, joissa vain toinen käy töissä (Airio 2006, 303). Köyhysjaksojen on todettu olevan lyhyitä mutta toistuvia, ja toimeentulotuen on havaittu kohdentuvan toistuvasti samoille henkilöille (esim. Haapola 2004; Ritakallio 2005; Juntunen 2006, 54).

*Minä en ole ostanut vaatteita 2 vuoteen, hammaslääkäriin pitäisi päästä, kaksi paikkaa irronnut, silmälasit pitäisi uusia, ovat jo 3 vuotta vanhat. Mutta ei ole varaa ostaa mitään. Jouduin sanomaan tv luvan irti, ei varaa maksaa, vielä tulee [x]lehti, mutta kai sekin pitää lopettaa, niin ja netti myös pitää olla, että voi tulostaa tilioitteita toimeentulohakemukseen. Olen hakenut töitä, ja olin töissä, mutta palkka oli vain 800 € kuussa brutto, siis vähemmän mitä liitonraha. Nyt olen taas työtön ja joudun hakemaan toimeentulotukea, vuokrat maksamatta elokuulta, kai tässä hää-tö tulee. (N39 Länsi-Suomi)*

Yksinhuoltajanainen kamppaili selviytymisensä kanssa ja yllättävien menojen kasvu heikensi mahdollisuuksia selvitä jokapäiväisestä elämästä. Oikeutta toimeentulotukeen ei syntynyt, koska menoja ei katsottu välttämättömiksi eikä harkinnanvaraista tukea myönnetty.

*Olen toiminut keikkamuusikkona ja työtilanne vaihtelee jatkuvasti. Joskus on täytynyt turvautua päivärahaan keikkojen lisäksi. Tehdyistä töistä lähetetään tiedot Kelaan, jossa laskeaan soviteltu päiväraha. Systemi toimii, kun palkat ja palkkatodistukset tulevat ajallaan (yleensä kuluvan kuukauden loppuun men-*

*nessä). Ongelma syntyy, jos palkkoja tai palkkatodistuksia on saamatta. Tällöin päiväraha-hakemusta ei voi lähettää, ja koko prosessi voi viivästyä niin pitkään kuin kaikki paperit ovat kunnossa. (M112 Etelä-Suomi)*

Edellä olevan sitaatin kirjoittajalla tuen ja palkan vuorottelu toimeentulon turvaajana tai kuukausittain vaihtelevat freelancer-tulot aiheuttivat päätösten viivyessä väliinpuotoamistilanteen. Kun epävakasta työstä ei jää säästöön, yllättävät menot voivat suistaa talouden raiteiltaan, koska toimeentulotukeen oikeuttavaa laskennallista vajetta ei synny.

*Käsittelijä teki harkinnanvaraisen päätöksen, että pääsen jaloilleni. Seuraavassa päätöksessä käsittelijä sitten laski takautuvasti tuloksi sen minkä toinen jätti tarkoituksellisella huomioimatta, elikkä en saanut sitten kahteen kuukauteen toimeentulotukea. (N36 Oulun lääni)*

Pitkäaikaistyöttömän kirjoittajan vuokra oli jäänyt maksamatta ja hän haki toimeentulotukea vuokravelkaan. Kaksi saman sosiaalitoimiston tekemää erilaista päätöstä samaan tilanteeseen osoitti toimeentulotuen olevan vahvasti työntekijän harkinnasta riippuvaista.

Toistuvista väliinpuotoamisen kokemuksista kärsivät eniten 40-60 -vuotiaat työttömät henkilöt. Miehiä aineistossa oli neljä ja naisia 14. Kirjoittajien ja heidän lastensa jokapäiväisessä elämässä näkyi tukien indeksikorotusten puute ja siitä johtuva ostovoiman pieneneminen. Toistuva virallisen avun puute pakotti turvautumaan vanhempien ja ystävien tukeen, mutta myös pikavippeihin tai kulutusluottoihin. Koska velkoja ei hyväksytty toimeentulotuessa menoksi, velkaantuminen saattoi olla tie sosiaaliturvan ulkopuolelle.

## Pitkäaikaiset väliinpuotoamiset

Pitkäaikaisia väliinpuotoamiskokemuksia kuvasi 19 henkilöä, joista terveysongelmista kärsivät pitkäaikaistyöttömät olivat suurin ryhmä. Heidän toimeentulotuen hakemiseen liittyvät torjuntakokemuksensa kertoivat sosiaali- tai terveyspalvelujen piiriin pääsyn estämisestä, työttömyyseläkkeelle pääsyn ikärajan nostamisesta ja eläkkeelle siirtymisen ehtojen kiristämisestä (Heikkilä ym. 2008, 143). Pitkäaikaisista toimeentulo-ongelmista kärsivät myös yhden tulonsaajan perheet, joita aineistossa edustivat kotiäidit, yksin elävät eläkeläiset ja masennuksesta kärsivä opiskelija.

*Kelalta vain neuvotaan toimittamaan erikoislääkäreiden lausuntoja, mitähän nämä sitten lienevät elleivät niitä. Lieneekö sitten kyse käytettävissä olevista määrärahoista, että tietty osa pitkäaikaispäivärahalaisista vedetään yli? (N109 Itä-Suomi)*

Heikoimpiin tilanteisiin joutuivat juuri ennen eläkeikää sairastuneet, jotka eivät päässeet tutkimuksiin, tai työkyvyttömyyttä todistavia lääkärinlausuntoja ei hyväksytty Kelassa tai vakuutusosastoissa. Työkyvyn heikentyessä hoidon, kuntoutuksen ja terapian saaminen oli kirjoittajien mukaan vaikeaa. Erityisesti ikääntyneet työttömät kokivat, että heidän kuntouttamistaan ei pidetty tärkeänä. Joillekin myönnettiin kuntoutustukea tai suositus psykoterapiaan, johon ei ollut varaa osallistua.

*Sairastuin 1995 (osin jo aikaisemmin). Lääkäri totesi "potilas selkeästi työkyvyttö".... Kela totesi: "Teidän katsotaan voivan jatkaa nykyisessä työssänne". Olin täysin lamaantunut -> ahdistuin. Pyyysin Kela tutkimaan minut, Kela kieltäytyi tutkimasta. Ahdistus paheni, itsemurhavaara, laajennettu itsemurhavaara. Kävin läpi valitusprosessin lakisääteisestä päivärahasta jota ei siis maksettu. Olin 7 vuotta toimeentulotuen varassa. [...] Olen valittanut siitä että minua tutkimattomat vakuutusyhti-*

*öiden / Kelan henkilöt ovat mitätöineet minut tutkineiden lääkäreiden lausunnot ja siitä että kokonaisuudessaan valitusprosessi on liian pitkä. (M72 Etelä-Suomi)*

Kirjoittajat hakivat useita lausuntoja terveydentilastaan vain saadakseen hylkäävän päätöksen toisensa jälkeen. Toiset työkyvyttömät olivat ilmoittautuneet työkyvyttömiksi työnhakijoiksi, mutta saivat karenssin, koska eivät selvinneet heille osoitetusta työstä. Kun muut keinot oli käytetty, he päätyivät tuloksetta hakemaan toimeentulotukea. Väliinpuotoamistilannetta ei olisi syntynyt, jos ensisijaisen tuen saamiseksi hankitut lääkärinlausunnot olisi hyväksytty.

*Olen nyt 62 v. nainen. Sairastuin 49 v:nä vaikeaan nivelrikkoon (äkiti; töistä tullessa). Se levisi (= säryt, asentoviat, skolioosi jne.) nopeasti "päästä varpaisiin", koska olin niin nuori ja tauti oli "tyypillinen" n. 70 v:lle", ei lääkärit meinanneet uskoa, ei käsittä. Jouduin anomaan eläkettä PERÄTI 4 vuotta (menettäen asunto-osakkeenikin; kaksion; koska putosin kaikilta tulta ym. ja rahatilanne meni surkeaksi samalla lääke + tutkimuskulut sen kuin kasvoivat; lopulta ollessani 1780 mk:n kuu-kausituloilla = lääkkeisiin meni yksikin kk:si 1000 mk: millä elin? -oli pakko myydä asunto, muuttaa vuokralle, yksiöön - olin eronnut alkoholistimiehestä, 26 v:n liiton perään, ei ollut kertynyt rahaa: mies joi kaiken.) (N16 Etelä-Suomi)*

Nivelrikkoon sairastuneen naisen lääkärinlausunnot työkyvyttömyydestä hylättiin toistuvasti ja toimeentulotuen saamisen ehdoksi asetettiin omaisuuden realisointi oman elatuksen turvaamiseksi. Vasta yksityislääkärin lausunnon jälkeen eläkepäätos hyväksyttiin. Monen kirjoittajan epäluottamuksen asiantuntijoita kohtaan kiteytti nainen Itä-Suomesta:

*En ollut vastaavaa keneltäkään kuullut ja itsekin häpesin Kelan lausuntoa, mutta myöhem-*

---

*min on selvinnyt, että viikoittain 2-3 kokee ihmeparantumisen. (N100)*

Juridiseen tukeen, sosiaaliamiehiin ja valitukseen turvaututtiin usein, koska oikeutta viimesijaisen tuen saamiseksi ei viranomaisten mukaan syntynyt. Haetun tuen hylkääminen pakotti valitusprosessiin, jonka aikana teetettiin lisää tutkimuksia ja hankittiin uusia lääkäriinlausuntoja. Tarvittava lausunto jäi joskus puuttumaan tilanteessa, jossa kunnallista erikoislääkärinä ei ollut saatavilla ja yksityislääkärin palkkiota ei ollut mahdollista maksaa. Kalliitkaan lausunnot eivät aina johtaneet toivottuun lopputulokseen. Joskus kielteistä päätöstä odotettiin kuukausia ja kokonaisuudessaan valitusprosessit saattoivat venyä vuosien mittaisiksi.

Pitkäaikainen fyysinen tai psyykinen sairastuminen työuran loppuvaiheessa muodosti vakavan uhkan työhön palaamiselle, kun oikea-aikaista kuntoutusta ei ollut saatavilla eikä väylä työkyvyttömyys- tai työttömyyseläkkeelle auennut.

*Kun terveyskeskuksessa pidetään terveenä ja vain laiskana, mutta työvoimatoimistossa työkyvyttömänä, tarkoittaa se yhteiskunnan ulkopuolelle putoamista. (N126 Etelä-Suomi).*

Työttömyyseläkkeelle pääsy evättiin useissa tapauksissa, kun työssäolohehto ei täyttynyt. Tämä heikensi dramaattisesti alle 60-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien toimeentuloa ja korosti riippuvuutta mahdollisen puolison elatusmahdollisuuksista. Monilta eri asiantuntijoilta haettu tuki ja apu eivät auttaneet selvittämään ongelmaa ja elämästä tuli torjuntajatkumo.

### **Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävät**

Vakavin väliinputoamisen muoto oli ajautuminen kokonaan sosiaaliturvan ulkopuolelle. Näissä tilanteissa avun ja tuen, mukaan lukien toimeentulotuen, saaminen oli kaikkein mahdollottominta. Aineiston perusteella suurimpia

riskiryhmiä olivat velkaantuneet kotitaloudet ja rahavaikeuksiin joutuneet yrittäjät sekä mielenterveysongelmista kärsivät henkilöt. Myös riippuvuus puolison tuloista, toimeentulotuen hakemiseen liitetty stigma ja kieltäytyminen työllistämistoimenpiteistä työnsivät sosiaaliturvan ulkopuolelle. Kaikkiaan sosiaaliturvan ulkopuolelle joutumisesta kertoi 33 kirjoittajaa.

Osa velkaantuneista oli laman aikana konkurssin tehneitä yrittäjiä tai perheitä, jotka eivät olleet saaneet talouttaan kuntoon työttömyyden tai sairastumisen vuoksi. Suurperheen äiti kertoi perheen velkaantumiskierteestä näin:

*Alamäki alkoi jo 90-luvun puolella. 6-henkinen perheemme; isä, äiti, 4 lasta, toivat jokainen "oman panoksensa" perheen tuloihin palkkana, työttömyyspäivärahoina ja lapsilisinä. [...] Esikoisemme täyttäessä 17-vuottaan hän vei mennessään siten suurimman osuuden lapsilisistä. Minulta itseltäni putosivat peruspäivärahat työmarkkinatuella eli pieneivät huomattavasti. Tulotasomme aleni siis huomattavasti pienen ajan sisään. Töitä ei edelleenkään ollut tarjolla, sairasteluni lisääntyi ja lääkekulut kasvoivat. Niinpä syöksykierteemme oli valmis. Velkaantumisemme alkoi ensin maksuvaikeuksista tulojen vähenemisen myötä ja paheni vuosi vuodelta. Pian ei varat enää riittäneet jokapäiväiseen elämiseen; ruokaan, vaatteisiin, lääkkeisiin, ei edes laskujen maksuun. [...] Jos jotain työtä olikin tarjolla, eikä sitä voinut esim. terveydellisistä syistä ottaa vastaan, jouti parinkin kuukauden karenssiin päivärahojen maksussa ja siitähän seurasi tietenkin takaisin maksut Kelalle. [...] Helposti saatavia luottojakin oli otettu avuksi, että selvittäisiin maksuista ja pysyttäisiin yhteiskunnan rattaisissa mukana. 2001 jouduimme viimein myöntämään ettemme enää selviä veloistamme ja laskuistamme omin voimin. (N110 Etelä-Suomi)*

Velkajärjestelyyn ohjaaminen on ensisijainen toimenpide ennen toimeentulotuen myöntämistä. Tukea ei kirjoittajan perheelle myönnetty, vaikka tilapäistä apua olisi mahdollista antaa maksuohjelman noudattamisen mahdollistamiseksi (ks. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille 2007, 33–34). Perheen velkaantuminen syntyi monen eri tekijän yhteisvaikutuksena ja tilannetta vaikeuttivat mielenterveysongelmat ja työttömyys. Muita kirjoittajien kuvaamia velkaantumisen syytä olivat perheenjäsenen periliriippuvuus, alkoholismi, ensisijaisen etuuden pienuus tai etuuden epäämiseen liittyvä valituskierre.

Mielenterveysongelmiin liittyvistä väliinputoamistilanteista kirjoitettiin osittain omakohtaisina kokemuksina, mutta useammin oman perheenjäsenen kokemuksia kuvaten.

*Minulla on vuonna 1962 syntynyt tytär, joka sairastui 18-vuotiaana. 18–20-vuotiaana tyttäreni oli asunoton ja joutui mielenterveydellisistä syistä sairaalaan ja lääkitykselle. Tyttäreni kuulee ääniä, jotka herättävät hänet myös öisin. Hän on kansaneläkkeellä ja asuu yksin X-kaupungin vuokra-asunnossa. Kerran yritin saada tyttäreni Kelan kuntoutusta, mutta minulle vastattiin, että Kela kuntouttaa vain opiskelijoita ja työssä käyviä. Tyttäreni ei ole koskaan saanut mitään Kelan kuntoutusta. Tyttäreni on elänyt pelkän kansaneläkkeen varassa 20-vuotiaasta lähtien ja on nyt 44-vuotias. (N69 Etelä-Suomi)*

Tuen hakijalta edellytetään aktiivisuutta, joka mielenterveysongelmista kärsiviltä henkilöiltä usein puuttuu. Tarvittavan toimeentulotuen ja sosiaalityön lisäksi mielenterveysongelmaisilla on riski jäädä vaille hoitoa, kuntoutusta tai terapiaa. Näin heillä on muita useammin vaara pudota kaikkien palveluiden ulkopuolelle (vrt. Kainulainen 2006, Särkelä & Eronen 2007).

*Olen nyt työtön, enkä saa muuta rahaa kuin Kelalta harkinnanvaraista työmarkkinatukea 1 €:n päivässä eli 20 € kuussa. Ja tätä jatkuu niin kauan kun työssööloehto täyttyy. Työrajoiteisuuteni vuoksi on hankala saada sopivaa työtä. Minulla on nivelpsorias vika, nyt myös alkavaa skolioosia. Työn pitäisi olla kevyttä ja vaihtelevaa. Istumatyö ei sovi ollenkaan. Ei ole minun elämässäni tällaista tilannetta ollut. Onko mieheni velvollinen elättämään minut, avioerostakin on puhuttu. (N169 Länsi-Suomi)*

Harkinnanvaraisina tukina toimeentulotuen ja työmarkkinatuen myöntämiseen vaikuttaa koko realisoitava omaisuus ja avio- tai avopuolison tulot. Työrajoitteista kärsivä pitkäaikaistyötön, jonka puolison tulot ovat vuosikautia vaikuttaneet työttömyyskorvaukseen, on heikossa asemassa avioerotapauksissa tai elatuksesta vastanneen puolison kuoltua. Monet pitkäaikaistyöttömät kertoivat tukalan taloudellisen tilanteen lisäneen keskustelua eroamisesta.

*Jouduin v. 1999 pitkälle sairauslomalle ja sitten jatkuvalla sairauslomalla. Kela maksoi sairauspäivärahaa alle vuoden ja sen jälkeen en saanut mistään rahaa. Työkyvyttömyyseläkehakemus oli tehty ja se hylättiin useita kertoja, mikä on tiettävästi hyvin tavallista. Siinä oli sitten olemista, kun ei mistään saanut peniäkään. Kumppanini kanssa puoliksi omistamani asunto ja pieni mummonmökki olisi kuulemma pitänyt myydä, näin sanottiin X:n sosiaalitoimistossa. Mutta miten voi myydä 50 % omasta asunnosta ja kuka ostaisi 50 % mummonmökistä? (M52 Etelä-Suomi)*

Työkyvytön kirjoittaja ei saanut hylätyn työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen toimeentulotukea puolison työtulojen vuoksi. Myös omaistaan hoitavien kertomuksissa toistui, että heidän oletettiin tulevan toimeen puolison elättämänä. läkkäät kirjoittajat kertoivat hoitaneensa huonokuntoisia puolisojaan kotona ilman ulkopuolista tukea, koska pientä omaishoidontukea

---

ei kunnan määrärahojen niukkuuden vuoksi myönnetty. Toimeentulotuen hakemiseen liitetty stigma esti heitä hakemasta apua sosiaalitoimistosta.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäämisestä kertoivat myös taiteilijat ja tutkijat sekä pienituloinen maanviljelijä. Heidät oli työvoimatoimistossa määritelty yrittäjiksi, jonka vuoksi he eivät olleet oikeutettuja työttömyysturvaan eivätkä yritystoiminnan vuoksi toimeentulotukeen.

*Kun tekee taidetta, ei ole edes oikeutettu työttömyysturvaan (ei myöskään jos on freelancer, yrittäjä tai apurahan saaja). Työttömyysaikana ei nimittäin saa tehdä yhtään mitään. Kirjoittajan työ on ajattelemista, joten tästä seuraa, että ajatteleminen on kielletty! Kaikki muut ihmisryhmät saavat hakea töitä työttömyysaikana, ja heitä jopa kannustetaan siihen, mutta taiteilija ei saa omalla toiminnallaan edistää työllistymistään. Kaikki taiteellinen toiminta katsotaan ansaitsemiseksi, vaikka taiteilijalla ei ole mitään takuita siitä, että hänen töistään maksetaan yhtään mitään. Taiteilija ei voi työllisty millään muulla tavalla, kuin valmistelemalla töitään etukäteen ja tarjoamalla niitä eteenpäin. Lisäksi palkan saa ehkä vasta kuu-kausien päästä itse työn tekemisestä, vaikka työvoimatoimisto ja Kela laskevat, että työnte-ko alkaa siitä hetkestä, kun tarttuu kynään tai siveltimeen. (N95 Länsi-Suomi)*

Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäämisestä kertoi neljä miestä, muut (29) olivat naisia. Suurin osa oli työikänsä loppupuolella. Kirjoittajia yhdisti sosiaaliturvan saamista määrittävän statuksen epämääräisyys. Näiden henkilöiden elämäntilanteet olivat niin monien haasteiden yhdistelmiä, että ammattitaitoisten viranomaisten tuki ja keskinäinen yhteistyö olisi ollut välttämätöntä oikeudenmukaisen päätöksen aikaansaamiseksi. Muihin väliinpuotoajaryhmiin verrattuna näiden kirjoittajien joukosta löytyi eniten ikääntyneitä. Heillä oli suuri kynnys hakea toimeentulotukea,

jolloin he mieluummin velkaantuivat tai tinkivät lääkekuluistaan.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle jääneet henkilöt kokivat, että heidät oli suljettu asiaankuuluvan neuvonnan ja tuen ulkopuolelle. Tämän he arvelivat johtuvan asiantuntijoiden ja viranomais-ten osaamattomuudesta, mutta myös tarkoituk-sellisesta avun epäämisestä. Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen kunta- ja työntekijäkoh-taiset erot asettivat avuntarvitsijat eriarvoiseen asemaan. Harkinnanvaraisia päätöksiä ei kirjoit-tajien mukaan tehty ja avun torjuminen aiheut-ti kohtuuttomia ja huono-osaistavia tilanteita. Pahimmillaan ilman tukea jääneet kirjoittajat kertoivat harkitsevansa itsemurhaa. Heidän us-konsa tulevaisuuteen ja avun saamisen mahdol-lisuuteen oli mennyt.

### **Johtopäätökset – kenestä tulee toimeentulotuen väliinpuotoaja?**

Artikkelissa annetaan ääni asiakkaiden koke-muksille. Kertojat eivät ole vain yhteiskunnan marginaalissa eläviä toimeentulotuen asiakkai-ta, vaan monenlaisista lähtökohdista toimeen-tulo-ongelmiin joutuneita ihmisiä. Kuvaukset torjunnasta aiheutuvan väliinpuotoamisen eri muodoista osoittavat, että lähes kenellä tahan-sa palkkatyön ulkopuolelle joutuneella on riski joutua viimesijaisen tuen varaan ja näiden ker-tomusten perusteella myös sen ulkopuolelle.

Lyhytaikaisista väliinpuotoamiskokemuksista ker-toneet olivat yleisimmin riippuvaisia opintotu-esta tai pienestä palkasta. Ikäkausittain tarkastel-taessa tilapäisesti toimeentulotuen ulkopuolelle putosivat opiskelijat ja ensimmäistä kertaa työt-tömäksi joutuneet nuoret aikuiset. Ongelmati-lanteessa he joutuivat suoraan toimeentulotuen varaan, mutta torjutuksi tulemisesta huolimatta heidän tilanteensa palautui ennalleen suhteelli-sen helposti. Satunnaisista, mutta toistuvista vä-liinpuotoamiskokemuksista kärsivien toimeentu-lo oli työtulojen ja jonkun ensisijaisen etuuden

---

yhdistelmä, jolloin toimeentulo riippui useammasta tekijästä. Tämä hankaloitti toimeentulotuen saamista. Toistuvat väliinpuotoamiset olivat yleisimmin työikäisten, varhaisessa keski-ikässä olevien ja yksinhuoltajien todellisuutta.

Pitkäaikaisesta väliinpuotoamisesta kertoneet henkilöt olivat työikänsä loppupuolella olevia henkilöitä, jotka olivat joutuneet palkkatyön ulkopuolelle pääsääntöisesti pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen sairauden vuoksi. Heidän työhistoriansa oli katkonaista ja apua hakiessaan heille oli syntynyt kontakteja moniin eri viranomaisiin. Toimeentulotuen hakeminen oli viranomaisketjun viimeinen lenkki, johon turvautumista kirjoittajat olivat vältelleet. Torjunnan kokemus näyttäytyi palvelujärjestelmän vaikeaselkoisuutena ja toisistaan poikkeavina vaatimuksina tukien saamisen ehdoissa. Asiantuntijoiden valta ja toisistaan poikkeavat lausunnot nousivat suureen rooliin väliinpuotoamisprosessissa. Mitä useampi viranomaistaho oli mukana, sen vaikeammaksi asiakkaan ongelman ratkaiseminen näytti tulevan. Haetun tuen hylkääminen johti toimeentulotuen hakemiseen, johon ei kuitenkaan syntynyt oikeutta. Uhka kohdistui erityisesti kotitalouksiin, joissa oli enintään yksi palkkatyössä oleva henkilö. Kun oikeutta toimeentulotukeen ei syntynyt, oli myytävä omaisuutta tai otettava velkaa. Tämä syvensi väliinpuotoamisen seurauksia.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle joutuneet olivat yrittäjiä, mielenterveysongelmista kärsiviä ja velkaantuneita henkilöitä, joiden kokemukset eivät olleet sidoksissa tiettyyn ikäkauteen. Viranomaiskontaktit olivat vähäisiä tai niitä ei ollut ollenkaan. Tähän ryhmään kuuluvilla se oli joko heidän oma valintansa tai yrityksistään huolimatta he eivät olleet onnistuneet saamaan ulkopuolista apua. Nämä tarinat kertoivat jäykästä ja normitetusta, lähes muurilla ympäröidystä sosiaaliturvasta. Palvelujen ja avun piiriin oli mahdotonta päästä.

Väliinpuotoamisen vakavuutta ja pysyvyyttä määritteli viranomaiskontaktien ja haettujen tukimuotojen kokonaismäärä. Mitä vähemmän kontakteja ja haettuja tukia, sen lyhytaikaisemmaksi väliinpuotoaminen muodostui. Mitä useampaa tukimuotoa kirjoittajan elämäntilanne oli vaatinut, sen hankalampaa oli myös saada toimeentulotukea kun siihen tuli tarve. Sosiaaliturvan ulkopuolelle jääneiden ryhmä oli poikkeava, sillä heillä oli sekä kaikkein eniten että kaikkein vähiten kontakteja eri viranomaisiin.

Aineiston perusteella palvelujärjestelmä synnyttää väliinpuotoamistilanteita, sillä samanlaisessa tilanteessa ei saa samanlaista päätöstä. Tämä asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan keskenään. Kirjoittajien kuvausten perusteella viranomaiset eivät osanneet tai halunneet neuvoa asiakasta tekemään hänelle edullisimpia valintoja, eivätkä käyttäneet harkinnanvaraisuutta tilanteiden korjaamiseksi. Viranomaisten määrittelemä status ja asiakkaan ymmärrys omasta tilanteestaan erosivat usein. Ammattilaiset vaikuttivat kyvyttömitä ymmärtämään asiakkaan kokonaistilannetta ja tekemään tukipäätöstä tai diagnoosia sen pohjalta. Neuvonnan puutteet ja portinvartiointi vaikeuttivat ongelmien ratkaisua. Osa kirjoittajista sai virheellisiä, jopa laittomia päätöksiä, jotka johtivat entistä vaikeampiin tilanteisiin. Kaikilla kirjoittajilla ei ollut kykyä tuoda esille tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä tai kantaa itse vastuuta oikeanlaisen avun saamisesta. Sosiaaliamiesten tai asianajajien apuun turvauduttiin usein, mutta apuvoimista huolimatta valitusprosessit kestivät vuosia.

Kertomukset vierittivät vastuuta sosiaalityöntekijöille. Väliinpuotoaminen ei ollut pelkästään toimeentulo-ongelma, vaan usean eri tekijän summa. Hyödyntämällä sosiaalityöntekijöiden ammattitaitoa ja palvelujärjestelmätuntemusta olisi mahdollista ehkäistä köyhyyskierrettä erityisesti pitkäaikaisissa väliinpuotoamistilanteissa. Oikeudenmukainen sosiaaliturva vaatisi läpinäkyvämpää päätöksentekoa, asiantuntijoiden

---

osaamisen ja keskinäisen yhteistyön vahvistamista, vastuun kohdentamista viranomaisille sekä yksilöidympiä ratkaisuja. Poissulkemisesta ja torjunnasta johtuvat väliinpuotoamiskokemukset osoittavat vastuun siirtyneen kasvavassa määrin asiakkaille itselleen. Perustuslaissa (731/1999) luvattua suojaa elämän riskitilanteiden varalta ei nykyisillä toimintatavoilla kyetä lunastamaan.

### **Kirjallisuus**

Gran, Birgitta & Karjalainen, Jouko & Pilkama, Airi & Sulku, Sirpa (toim.) (2001) Niin paljon kuin jaksan – kirjoituksia arjesta. Helsinki: Eapn fin.

Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki (2005) Diakonian resurssit ja alueellinen tarve. Panostetaanko diakoniaan kunnan huono-osaisuuden mukaan? Diakonian tutkimus 2 (2), 98-115.

Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki (2006) Diakoniatyö hyvinvointivaltion mittarina. Teoksessa Henrietta Grönlund & Heikki Hiilamo & Elina Juntunen: Viimeisellä luukulla. Helsinki: Kirkkohallitus, 29-50.

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

Helne, Tuula (2002) Syrjäytymisen yhteiskunta. Tutkimuksia 123. Helsinki: Stakes.

Helne, Tuula & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (2004) Seis yhteiskunta – tahdon sisään. Jyväskylä: Minerva-kustannus.

Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) (2006) Vääräyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Heikkilä, Matti (1990) Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 8/1990. Helsinki.

Heikkilä, Matti & Vähätalo, Kari (toim.) (1994) Huono-osaisuus ja hyvinvointivaltion muutos. Tammer-Paino; Tampere

Heikkilä, Matti (2000) Syrjäytymisen tutkimus 1990-luvulla. Teoksessa Matti Heikkilä, & Jouko Karjalainen: Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Tampere: Yliopistokustannus, 167-181.

Heikkilä, Matti (2005) Julkinen vastuu eräissä sosiaalipalveluissa. Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto & Juha Teperi: Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. 5/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 35-59.

Heikkilä, Matti & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi (2008) Hyvinvointipolitiikan tavoitteet. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä: Suomalaisen hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 142-145.

Hiilamo, Heikki & Hytti, Helka & Takala, Pentti (2005) Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42/2005. Helsinki: Kela.

Hirvilampi, Tuuli & Laatu, Markku (toim.) (2008) Toinen vääräyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1994) Kirjeitä nälästä. Helsinki: Stakes.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.) (2007) Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes.

Iivari, Juhani & Karjalainen, Jouko (1999) Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. Raportteja 235. Helsinki: Stakes.

Isola, Anna-Maria & Larivaara, Meri & Mikkonen, Juha (toim.) (2007) Arkipäivän kokemuksia köyhyydestä. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Avain.

Juntunen, Elina (2006) Diakoniatyön taloudellinen apu ja viimesijaisen sosiaaliturvan aukot. Teoksessa Henrietta Grönlund & Heikki Hiilamo & Elina Juntunen: Viimeisellä luukulla. Helsinki: Kirkkohallitus, 51-176.

Juntunen, Elina (2007) Viimeisellä luukulla. Nettilähtöinen Dialogi-lehti:



---

<http://dialogi.stakes.fi/Fl/arkisto/2007/1/sivu/36>.  
htm 25.6.2008 (Noudettu 7.8.2008)

Laki toimeentulosta 30.12.1997/1412.  
Finlex ®. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>. (Noudettu 1.6.2009)

Kainulainen, Sakari (2006) Huono-osaisuuden kasautuminen ja pitkittyminen Suomessa 1970–2000. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (4), 373–386.

Kainulainen, Sakari & Rintala, Taina & Heikkilä, Matti (2001) Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Kahtiajakautuva Suomi? – tutkimusprojektin julkaisu. Tutkimuksia 114. Helsinki: Stakes.

Kainulainen, Sakari (2006) Hyvinvointivaltio ei turvaa hyvinvointia kaikille. Teoksessa: Tuula Helne & Markku Laatu: Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 77–85.

Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2003) Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Teoksessa Olli Kangas (toim.): Laman varjo ja nousun huuma. Helsinki: Stakes, 49–91.

Karjalainen, Jouko (1996) Tiedosta toimintaan. Kosketuksia kotimaan hädänalaisuuteen: Suomen Punaisen Ristin ja Stakesin haavoittuvuus selvitys. Helsinki: SPR.

Karjalainen, Jouko (1997) Tunnistamisen vaikeus ja asiantuntijain tieto: Stakesin ja SPR:n toinen huono-osaisuus selvitys. Helsinki: Stakes.

Karjalainen, Jouko (1999) Havaintoja: Stakesin ja SPR:n kolmas huono-osaisuus selvitys. Helsinki: Stakes.

Karjalainen, Jouko & Saranpää, Usko (2002) Havaintoja huono-osaisuudesta. Stakesin ja SPR:n neljäs huono-osaisuus selvitys. Raportteja 266. Helsinki: Stakes.

Karjalainen, Jouko (2004) Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa: Heikki Hiilamo, Jouko Karjalainen, Mikko Kautto & Antti Parpo (toim.) Tutkimuksia /

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus; 139. Helsinki: Stakes, 127–147.

Kuivalainen, Susan (2007) Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1), 49–56.

Lamminpää, Kaarina & Mattila, Pirkko (2004) Toimeentulotuki - Utkomstöd - Social Assistance 2003. Tilastotiedote - Statistikmeddelande - Statistical Summary 31/2004. [http://www.stakes.fi/NR/rdonlyres/8B8E85DA-CFB4-40B3-BF32-A0D698FED0E2/0/Tt31\\_04.pdf](http://www.stakes.fi/NR/rdonlyres/8B8E85DA-CFB4-40B3-BF32-A0D698FED0E2/0/Tt31_04.pdf) (Noudettu 25.1.2009)

Marin, Marjatta (2007) Aikuisuus ja keski-ikäisyys. Teoksessa Anne Sankari & Jyrki Jyrkämä (toim.) Lapsuudesta vanhuuteen. Iän sosiologiaa. Tampere: Vastapaino, 225–265.

Metteri, Anna (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.

Moisio, Pasi (2006) Suhteellinen köyhyys Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (6), 639–645.

Moisio, Pasi (2008) Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 256–275.

Niemi, Riikka (2006) Pitääkö hyvinvointivaltio lupauksensa? Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 173–183.

Otakantaa-foorum: Parempia sosiaali- ja terveyspalveluja, mutta miten. Avoinna 21.2.–13.3.2008. <http://www.otakantaa.fi/forum.cfm?group=373&id=&ref=Haku> (Noudettu 10.11.2008)

Parpo, Antti & Moisio, Pasi (2006) Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2), 121–133.

Piirainen, Timo (1988) Asema työmarkkinoilla ja sosiaaliturvan väliinputoaminen. Tutkimus työmarkkinoiden eriytymisestä, hyvinvoinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta. Sosiaali- ja

---

terveysministeriö. Selvityksiä 4:1988. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Rauhala, Urho (1988) Huono-osaisen muotokuva. Sosiaali- ja terveysministeriö suunnitteluosaston julkaisuja 7:1988. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Raunio, Kyösti (1999) Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Helsinki: Gaudeamus.

Rautasalo, Eija (2008) Hoitotyön ammattilaisten näkemyksiä ikääntyvien ihmisten seksuaalisuudesta. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia, 19. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Rintala, Taina & Karvonen, Sakari (2003). Koetun huono-osaisuuden kasautuminen erilaisissa kuntatyypeissä. Yhteiskuntapolitiikka 68 (5): 454–464.

Ritakallio, Veli-Matti: Meneekö köyhillä entistä huonommin? Toimeentulotuen todellinen ostovoima on nyt kuukaudessa noin 30 euroa pienempi kuin vuonna 1990. 2005. [http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file\\_library/x/IMG/31507/file/Koyhyysseminaari16\\_2005.pdf](http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file_library/x/IMG/31507/file/Koyhyysseminaari16_2005.pdf) (Noudettu 28.8.2008)

Suomen perustuslaki (731/1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (Noudettu 22.09.2008)

Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.) (2007) Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille (2007). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Toimeentulotuki 2007 - Utkomststöd 2007 - Social Assistance 2007. Tilastotiedote 37/2008. 19.12.2008. Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva 2008. Stakes. <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/vuositilasto.htm> (Noudettu 25.1.2009)

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuomikoski, Hannu (1989). Hyvinvointivaltion huono-osaiset. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja E 137. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Törrönen, Jukka (2006) Toisen ääni, näkökulma ja kohteena oleminen. Teoksessa Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen & Tuukka Lahti (toim.) (2006) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes, 15-37.

Virtanen, Ari (2008) Toimeentulotuen vuositilasto. Stakes. <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/vuositilasto.htm> (Noudettu 11.12.2008)

Virtanen, Ari & Kiuru, Sirkka (2008) Toimeentulotuki 2006. Stakes. [http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2008/Tt05\\_08.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2008/Tt05_08.pdf) (Noudettu 14.2.2008).



# KUN PARISUHDE KÖYHDYTTÄÄ - SOSIAALITURVAN TARVEHARKINTA NAISTEN ELÄMÄSSÄ

Anne Määttä ja Terhi Laine

Parisuhdetta pidetään yhtenä ihmisiä yhteiskuntaan kiinnittävänä ja syrjäytymistä estävänä tekijänä (Parpo & Moisio 2006, 128). Se saattaa kuitenkin myös muodostua puolisoiden sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia heikentäväksi tekijäksi vaikuttaessaan tarveharkintaisiin sosiaaliturvan tukimuotoihin. Kokemukset eivät ole samankaltaisia naisten ja miesten välillä, sillä on tilanteita joissa parisuhde heikentää erityisesti naisten saamaa sosiaaliturvaa. Tästä huolimatta naisnäkökulma on jäänyt pienelle huomiolle sosiaaliturvaan liittyvissä tutkimuksissa (Sainsbury 1993).

Puolisoiden välistä velvollisuutta toistensa elättämiseen säädellään laeilla. Avioliittolain mukaan elatusvelvollisuus puolisoiden kesken koskee avioliittoa, mutta sosiaaliturvalainsäädäntö laajentaa tulkinnan avioliittoon. Tällöin puhutaan elatusolettamasta, joka koskee tarveharkintaisiin sosiaalietuuksiin turvautuvia avioliitossa olevia henkilöitä. Ristiriita on suorastaan perustuslaillinen, koska elatusvelvollisuus tässä tilanteessa kuuluu avopuolisolle, ei julkiselle vallalle (Arajärvi 2002, 255). Avopuolisoiilla ei ole lainsäädännön mukaan (vrt. avioliittolaki) keskinäistä elatusvelvollisuutta. Tarveharkinta kyseenalaistaakin universalismin periaatteita (Bambra 2007, 3–6).

Huomioidessaan puolisoiden yhteiset tulot tarveharkinta lisää erityisesti pienituloisten naisten puolisorippuvuutta (Latvala 2008, 115). Toimeentuloa määrittävät sosiaaliturvaetuudet jättävät työmarkkinatuen ja muiden tarveharkintaisien minimietuuksien varassa olevat naiset alisteiseen asemaan (Julkunen

2001, 230; Lehto ym. 2009, 60). Välittömien vaikutusten lisäksi naiset kärsivät tarveharkinnan viiveellä ilmenevistä seurauksista, kuten pienestä eläkkeestä (Repo 1997; Ahonen & Bach-Othman 2009).

Tässä artikkelissa kysytään 1) millaisissa tilanteissa parisuhde estää tai heikentää naisen oikeutta sosiaaliturvaetuuteen, ja 2) millaisena sen seurauksena syntyvä puolisorippuvuus näyttäytyy sitä kokeneiden naisten kertomuksissa ja arjessa. Tulosten pohjalta pohdimme, mitä nämä tilanteet kertovat sosiaaliturvajärjestelmän sukupuolittuneisuudesta.

Artikkelin tutkimusaineisto muodostuu sosiaaliturvan epäkohtia kuvaavista, kirjoituspyynnöllä kerätyistä kirjoituksista<sup>1</sup>. Kirjoituspyyntöön vastanneista 39 toi omaehtoisesti esille parisuhteen vaikutuksia hakemiinsa sosiaaliturvaetuuksiin. Analysoitavaksi valittiin 33 kirjoitusta, joiden naispuoliset kirjoittajat kuvasivat tarveharkintaisesta sosiaaliturvasta seurannutta haavoittuvaa asemaa ja kasautuvia vaikeuksia. Kirjoittajat voi määrittellä sosiaaliturvajärjestelmän väliinpuotoajiksi, joilla sosiaaliturvaetuuden menetys on yhteydessä heidän avo- tai avioliittoonsa.

Aineiston taustaksi kuvataan ensin, kuinka lainsäädäntö velvoittaa puolisot keskinäiseen elatussuhteeseen. Sitten käsitellään tarveharkinnan mukanaan tuomaa riippuvuutta parisuhteeseen ja sosiaaliturvaan liittyvien aikaisempien tutkimustulosten avulla. Kirjoittajien kuvaamia tilanteita tarkastellaan teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Analyysissa käytettiin Atlas.ti -ohjelmaa. Tuloksia jäsennetään työttömyyden, koti-

<sup>1</sup> Kirjoituspyyntö julkaistiin seuraavissa lehdissä: Acatiimi, Ilkka, Kainuun sanomat, Kaleva, Karjalainen, Kelan Sanomat, Keski-suomalainen, Kymen sanomat, Lapin kansa, Maaseudun tulevaisuus, Oulu-lehti, Pohjalainen, Pohjolan sanomat, Porin sanomat, Savon sanomat, Tamperelainen sekä HFU:n (Help for Underprivileged ry) internetsivulla. Vastauksia kertyi kaikkiaan 194 kappaletta.

äitiyden, sairastumisen ja eroamisen näkökulmista.

## **PUOLISOIDEN KESKINÄINEN ELATUSVELVOLLISUUS JA ELATUSOLETTAMA**

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon kannalta vuoden 1930 avioliittolaki oli käännteentekevä, sillä siinä nainen vapautettiin itsenäiseksi toimijaksi miehen edusmiesoikeudesta. Lain mukaan puolisoiden tulee ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja toistensa elatukseen, mikä käsittää yhteisten ja kummankin henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen. Puolisoilla on oikeus päättää itsenäisesti osallistumisestaan ansiotyöhön sekä yhteiskunnalliseen ja muuhun toimintaan perheen ulkopuolella. (Avioliittolaki 1929/234.)

Kansaneläkelain (2007/568) mukaan *avoliitolla* tarkoitetaan sitä, että mies ja nainen, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Työttömyysturvalaissa (2002/1290) avoliiton elatusolettama määritellään seuraavalla tavalla: ”jos mies ja nainen, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, elävät jatkuvasti avoliitossa eli yhteisessä taloudessa ja muutoinkin avioliitonomaisissa olosuhteissa, heihin sovelletaan, mitä laissa säädetään puolisoista”. Rekisteröidyssä parisuhteessa elävät kuuluvat yhtäläillä elatusvelvollisuuden piiriin (Gottberg 2005, 111). Laissa toimeentulotuesta (1997/1412) todetaan, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä puolisonsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Elatusvelvollisuus ja elatusolettama pitävät sisällään oletuksen, että palkkatulot tai etuudet riittävät molempien tai koko perheen elatukseen. Kuitenkin jos suhteellisen pienet tulot ehkäisevät kokonaan oikeuden tarveharkintaisiin sosiaalietuuksiin (Työttömälle 2009, 8).

Lainsäädännön näkökulmasta vastuuta yksilön toimeentulon hankkimisesta ei ole selkeästi jaettu joko hänen perheelleen tai

julkiselle vallalle silloin kun elatusta ei voida omalla palkkatyöllä hankkia (Huhtanen 1998, 94). Tämä asettaa elatusolettamat selkeästi ristiriitaan perhelainsäädännön kanssa, koska ei ole selvää, kuinka pitkälle perheenjäsenet todella ovat velvollisia huolehtimaan toisistaan. (Anttonen ym. 1994; Gottberg 2005, 109-111.) Elatusolettama vaikeuttaa tai jopa ehkäisee työelämän ulkopuolella olevan omine tulojen ja etuuksien vastaanottamista (Hiihimo 2004, 54-55). Vaikka periaatteessa elatusolettama on sukupuolineutraali, vaikeuttaa se käytännössä erityisesti työttömien ja vailla ammatillista koulutusta olevien, määräaikaisissa työsuhteissa olevien, opintonsa lopettaneiden ja ensimmäistä työpaikkaansa hakevien naisten sekä kotoa työelämään palaavien pienten lasten äitien taloudellista tilannetta (Latvala 2008, 100-113).

Elatusvelvollisuus ja elatusolettama konkretisoituvat tarveharkintaisia etuuksia eli työmarkkinatukea tai lasten kotihoidon tuen hoitolisää hakiessa. Myös perhekuntakohdittaisesti myönnettävä toimeentulotuki katsoo parisuhteessa olevien henkilöiden tulot yhteisesti käytettäväksi. Tarveharkinta kohdistuu useammin naisiin kuin miehiin, sillä naiset kantavat suuremman hoivavastuun lapsista ja puolisoista. Välillisinä seurauksina tästä aiheutuvat myös vanhempien naisten kotiäidin tai -rouvan uraan perustuvat pienet eläkkeet (Repo 1997, 79; Uusitalo 2006, 27,119). Erityisesti yksin elävien yli 74-vuotiaiden eläkeläisnaisten köyhyysriski on korkea (Rantala & Suoniemi 2007, 86; Ahonen & Bach-Othman 2009, 32), mikä kasvattaa toimeentulotuen tarvetta.

Viime vuosina lainsäädännössä tehdyt muutokset ovat lisänneet sukupuolten välistä tasa-arvoa. Vuonna 2005 kotiäidille ja –isälle alkoi kertyä eläkettä ansiosidonnaisilta äitiys- ja vanhempainrahakausilta sekä kotihoidontuesta (Työeläkeuudistus 2005). Vuoden 2009 alusta alkaen poistui puolison tulojen vaikutus opintotuen asumislisään. Myös yrittäjien puolisoiden työttömyysturvaan on ehdotettu muutoksia (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 15) ja vuoden 2011 alussa tullaan otta-

maan käyttöön Sata-komitean ehdottama takuueläke (Valtioneuvoston tiedotteita 2009). Etuuksien laajentamisen taustalla näyttää kuitenkin häilyvän pelko siitä, että tarveharkinnan poistaminen toisi työttömyysturvan piiriin runsaasti henkilöitä, jotka eivät todellisuudessa ole taloudellisen tuen tarpeessa (Latvala 2008, 111).

## RIIPPUVUUS - PUOLISORIIPPUVUUS

Hyvinvointivaltion yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa itsenäinen elämä vähentämällä riippuvuutta. Tämä tarkoittaa sosiaaliturvan mukanaan tuoma mahdollisuutta selvittää työmarkkinoiden ulkopuolella sekä riippumattomuutta toisista ihmisistä oman toimeentulon turvaajina (Goodin 1988, 173-177). Suomea kuvaa palkkatyösopimus, jossa konkretisoi tuu ajatus naisten ja miesten tasa-arvoisesta mahdollisuudesta ansiotyöhön ja tätä kautta taloudelliseen itsenäisyyteen. Kahden elättäjän mallin mukaisesti on ajateltu, että naisen intressinä ovat hyvinvointivaltion palvelut, kuten päivähoito, mikä on mahdollistanut naisten ansiotyön. Vanhemmuutta tukevat puolestaan ansiosidonnaisuuteen perustuva äitiys- ja vanhempainraha sekä perusturvaan kuuluva lasten kotihoidontuki. (Julkunen 1994; Lammi-Taskula 2004, 202.)

Sosiaaliturvalainsäädäntö on perustaltaan sukupuolineutraalia, mutta sen arkielämää koskettavat seuraukset ovat sukupuolittuneita. Arjessa miesten ja naisten alueet erottuvat, mikä tekee miesten sosiaalisista oikeuksista kattavampia kuin naisten: miehet ovat palkkatyöntekijöitä (universaaleja kansalaisia), joiden elämää koskevat riskit katetaan vakuutusperustaisella työttömyysturvalla ja naiset ovat ”äiti-hoivaajia”, jotka tarvitsevat suojelua ja ohjausta (Anttonen 2002, 73; Sainsbury 1993). Naiset käyttävät miehiä enemmän perhevapaita (Johansson et al. 2007, 49), jolloin he jäävät pidemmäksi aikaa vakuutusperus-

taisen turvan ulkopuolelle (Sainsbury 1993, 90; Brines 1994, 658). Esimerkiksi vuonna 2008 pienten lasten hoidon tukea<sup>2</sup> saaneista ainoastaan 4,3 % oli miehiä (Kelan tilastollinen vuosikirja 2008, 263). Naisille tyypillinen hoivaratonaalisuus ilmenee omien tarpeiden uhraamisena muun perheen ja erityisesti lasten hyvinvoinnin puolesta (Lister 2004, 59). Osa-aikatyötä tekevä tai kokonaan palkkatyön ulkopuolella oleva, lapsista ja kodista huolehtiva nainen jää lähtökohtaisesti heikompaan asemaan sosiaaliturvaetuksia myönnettäessä. Vaarana on, että tämä työntää naisia kohti nykyistä vahvempaa mieselättäjyyttä (Julkunen 2001, 230).

Se, että vain toinen puolisoista ansaitsee rahaa, vaikuttaa perheen sisäiseen vallankäyttöön (McKee & Bell 1986, 142-143; Repo 2003, 69). Työssä käyvä puoliso ei aina kykene tai suostu huolehtimaan elatusvelvollisuudestaan, jolloin elatuksen ja sosiaaliturvan ulkopuolelle jääminen merkitsee täysien sosiaalisten oikeuksien ulkopuolelle jäämistä (Julkunen 1995a, 17). Elatusvelvollisuuteen tai elatusolettamaan kiinnittynyt puolisoiden välinen taloudellinen riippuvuus ja sen seuraukset määritellään tässä artikkelissa puolisorippuvuudeksi.

Riippuvaisen henkilön mahdollisuudet päättää ja valita ovat rajalliset, mikä aiheuttaa sosiaalista epätasa-arvoa. Riippuvuus luo epätasa-arvoisuutta ja epäsymmetriaa ihmissuhteisiin. Ne, joilla valtaa on vähemmän kuin muilla, joutuvat rajoittamaan omaa valinnanvapauttaan toisten tekemien päätösten vuoksi. (Bauman 1996, 29, 31, 142-143.) Riippuvuus luo mahdollisuuden hyväksikäyttöön (Goodin 1988, 173-177), mikä vääristää parisuhteen voimasuhteita vahvistaessaan ansaitsevan puolison valtaa ja vähentämällä vähemmän ansaitsevan valtaa. Riippuvaisella puolisoilla ei ole yhtäläistä kontrollia yhteisiin resursseihin. Saman perheen sisällä nainen voi olla miestä köyhempi suhteessa tuloihin, mahdollisuuksiin ja kulutukseen (Pahl 1989, 70-74).

2 Pienten lasten hoidon tuki pitää sisällään kotihoidon tuen, yksityisen hoidon tuen ja osittaisen hoitorahan.

Sosiaaliturvalla määritellään ihmisten yksityistä arkea ja vaikutetaan puolisojen väliin riippuvuuteen. Elatusvelvollisuuteen tai elatusolettamaan pohjautuvat sosiaaliturvamekanismit ovat usein näkymättömiä; niitä määrittelevät eri lait ja ne ilmenevät pirstaleisesti naisen eri ikävaiheissa. Lainsäädäntö on myös harjoitetun sosiaalipolitiikan toteuma, johon puoluepolitiikka vaikuttaa. Vaarana on, että kukaan ei näe pirstaloituneen sosiaaliturvalainsäädännön seurauksia yksityisen kautta. Yksityinen ei kuitenkaan ole poliittisesti tai hallinnollisesti yhdentekevää (Julkunen 1995b, 213).

### AINEISTON KERUU JA ANALYYSI

Tämän artikkelin aineisto on kerätty kirjoituspyynnöllä, joka julkaistiin valtakunnan päälehdissä tai niiden internet-sivuilla, muutamissa ilmaisjakelulehdissä ja Kelan Sanomissa vuonna 2007. Kirjoittajia pyydettiin kertomaan omakohtaisista tai läheisen ihmisen sosiaaliturvan epäkohtiin liittyvistä kokemuksista. Suurin osa vastauksista tuli sähköpostitse, muutamat kirjeinä. Kaiken kaikkiaan kirjoituksia saapui 194, joista 146 naisilta ja 48 miehiltä.

Aiemmat tutkimustulokset (mm. Duncan 1995; Anttonen 2002; Lister 2004; Price 2006) ovat antaneet viitteitä miesten ja naisten sosiaaliturvakokemusten sukupuolittuneisuudesta. Suomalainen, pääosin kvantitatiivinen tutkimus (Repo 1997; Hämäläinen 2006; Latvala 2008; Ahonen & Bach-Othman 2009) on tuottanut kuvauksia parisuhteessa elämisen taloudellisista vaikutuksista työttömyyskorvaukseen, toimeentulotukeen ja eläkkeeseen. Tilastolliset tarkastelut ja tulonjakotilastot eivät paljasta sosiaaliturvaetuksiin liittyvää, eri-ikäisillä ja erilaisissa elämäntilanteissa olevilla naisilla eri tavoin ilmenevää puolisorippuvuutta. Pimementoon jäävät erityisesti haavoittuvissa tilanteissa olevien naisten kokemukset.

Tämä artikkeli pohjautuu 33 naisen kirjoittamiin teksteihin. Omasta kokemuksestaan

kertoi 31 kirjoittajaa ja kaksi kertoi perheenjäsenen kokemuksesta. Iältään naiset olivat 22 ja 80 vuoden välillä. Avioliitossa eli 24 ja avoliitossa 9 kirjoittajaa, 21 kirjoittajalla oli lapsia. Kirjoitukset tuottivat monivivahteista tietoa parisuhteen köyhdyttävistä vaikutuksista ilman, että niistä nimenomaisesti kysyttiin. Tämä lisää pienehkön aineiston painoarvoa, samoin kuin se, että laadullista tutkimusta parisuhteen vaikutuksista naisten sosiaaliturvaetuksiin ei ole Suomessa juuri tehty aikaisemmin (Hämäläinen 2007; Sainsbury 1993).

Analyysi pohjautuu teorialähtöiseen laadulliseen sisällönanalyyysiin (Tuomi & Sarajarvi 2002, 116). Analyysin lähtökohta oli löytää parisuhteen välillisiä ja välittömiä vaikutuksia naisten saamaan sosiaaliturvaan. Apuvälineenä käytettiin Atlas.ti 6.0 -ohjelmaa. Kertomukset lähiluettiin seuraavien käsitteiden kautta: haettu sosiaaliturva, vastuurationaalisuus, parisuhteen muoto, puolisorippuvuuden kuvaukset, sukupuolten suhteet, kuvatut oikeudet ja velvollisuudet. Koodausten teemoittelu nosti esille kuvauksia neljästä toimeentuloriskistä: työttömyydestä, kotiäitiydestä, sairastumisesta ja eroamisesta. Kuvattuja riskejä tarkasteltiin suhteessa kirjoittajan ikään ja parisuhteen muotoon, mikä teki näkyväksi puolisorippuvuuden välittömiä ja välillisiä sekä kumuloituneita seurauksia. Monivivahteiset kertomukset konkretisoivat puolisoitten välisen elatusvelvollisuuden tai elatusolettaman seurauksia ja niiden todettiin syventävän aiempaa tutkimustietoa.

### TYÖTTÖMYYS KAVENTAA OIKEUKSIA

Naiset joutuvat miehiä useammin työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi. Vuonna 2007 tarveharkinnan vuoksi vähentynyttä työmarkkinatukea sai 16051 henkilöä, joista miehiä oli 30 % ja naisia 70 % (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2007, 91). Latvalan (2008, 93, 105-106) mukaan työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi joutuneet naiset olivat erityisesti avoliitossa eläviä, epävakaalla työuralla olevia tai opintonsa päättäneitä nuo-

ria naisia, työelämään pyrkiviä pienten lasten äitejä sekä avioliitossa eläviä keski-ikäisiä työttömiä naisia ilman pitkää työhistoriaa tai ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta pudonneita keski-ikäisiä naisia.

Työttömyyteen liittyvästä puolisorippuvuudesta kirjoitti 10 naista, joista 5 eli avioliitossa ja 5 avoliitossa. Työttömyyskokemukset vaihtelivat ikäkausittain niin, että tilapäisestä työttömyydestä kertoivat nuoremmat naiset kun taas pitkäaikaistyöttömyys oli vanhempien, erityisesti työikänsä loppupuolella olevien naisten ongelma. Mukana oli myös laman aikana konkurssin tehneitä yrittäjänaisia tai yrittäjien puolisoita.

Aikuisuuden ja kansalaisuuden normina on omilla toimeen tuleminen. Kun nainen joutuu nöyrytymään ja pyytämään rahaa aviomieheltään, hän ei koe olevansa täysivaltainen perheenjäsen. (Repo 2003, 74). Tämä näkyi esimerkiksi niiden naisten kirjoituksista, joissa kuvataan kuinka ammattiin valmistumisen jälkeinen työttömyys ja opintojen lopettaminen riittämättömien opintosuoritusten vuoksi teki työttömät nuoret naiset riippuvaisiksi avopuolisonsa tuloista. Kolmekymppinen opiskelijanainen lopetti opinnot ja ilmoittautui työttömäksi riittämättömien opintosuoritusten vuoksi. Hänen työttömyytensä vielä jatkuessa poikaystävä sai töitä. Tämä vaikutti dramaattisesti naisen työttömyyskorvauksen määrään.

Koin olevani todella huono. Ajattelin, etten oikeastaan ole edes ihminen, koska kunnan ihmisethän käyvät työssä. Pohdin, ettei minulla ole oikeutta kuluttaa mitään, koska en tuota mitään. Kävin ahkerasti sienessä ja marjassa ollakseni edes jotenkin hyödyksi. Iltapäivisin valmistin itselleni ja poikaystävälleni ruoan. Välttelin kaupassa käyntiä, jotta ei tulisi mitään ylimääräisiä houkutusia. Laimensin shampoota ja saippuaa niin, että ne olivat vettä litkua. En ostanut itselleni juuri muuta kuin välttämättömät lääkkeet ja hygieniatarvikkeet. Muistan kärsineeni kovasti siitä, et-

tei kodissamme juuri ollut huonekaluja, joten yhtenä päivänä ajoin bussilla keskustaan ja ostin Anttilasta pari klaffituolia. Olin käsittelemättömän katkera siitä, ettei poikaystävä voinut ostaa kalusteita ja tavaroita kotiin, vaan laittoi kaikki rahat omiin harrastuksiinsa. Minulle olisivat kelvanneet käytetyt kirpputorikalusteetkin. Mies oli muuttanut silmissäni vähitellen paskiaseksi ja koin suurta turvatomuutta taloudellisen asemani vuoksi. [...] Olen seurustellut tämän jälkeen muutamaan otteeseen, mutta en usko, että tulen enää ikänä muuttamaan kenenkään kanssa yhteen. En pysty luottamaan siihen, että olisin arvokas itsenäni ja että minusta huolehdittaisiin, jos en pärjää. Tunnen suurta vastenmielisyyttä pelkkää ajatusta kohtaan, että olisin jostakusta taloudellisesti riippuvainen. (N1\_35 v\_avioliitto)<sup>3</sup>

Nuoret aikuiset ovat tottuneet huolehtimaan itse omasta elannostaan, ja riippuvuus puolison tuloista näytti aiheuttavan ahdistusta sekä elättäjälle että elätettävälle. Edellä olevassa otteessa nuori työttömäksi ajautunut opiskelijanainen pohtii omia velvollisuuksiinsa; materiaalian köyhyden oloissa hänen tehtävänä oli laittaa ruokaa, sienestää ja marjastaa (vrt. Lister 2004, 59). Altruismien läpitunkemassa arjessa naisella ei juuri ole oikeuksia ja hänen olemassaolonsa rakentuu miehen ja taloudellisen riippuvuuden kautta, sillä sosiaaliturvajärjestelmän oletuksena on, että miehen ansiot takaavat molempien puolisoitten menot. Käytännössä avopuoliso toteutti itseään harrastamalla eikä elatusoletama konkretisoitunut. Julkisessa sosiaaliturvajärjestelmässä tapahtunutta uloslyöntiä – heikkoa työttömyysturvaa - seurasi yksityiselämän hankaloituminen, mikä vaikutti kirjoittajan kokemukseen ihmisarvosta myös myöhemmässä elämänvaiheessa.

Leskeksi jäätyäni sain yksinhuoltajan lapsilisän. Tapasin miehen, joka muutti asuntoomme (perikunnan) ja menimme kihloihin. [...] Kaikkien Kelan vaatimien toimenpiteiden suorituksen jälkeen sain päätöksen työmarkkinatuesta-

3 Lainausten perässä on kerrottu jokaisesta kirjoittajasta ikä (viiden vuoden tarkkuudella) sekä parisuhteen laatu.



ni. Se oli 0 euroa. Avopuolison tulot (ylempi toimihenkilö) estivät minun työmarkkinatuke- ni. Miten ulkopuolinen henkilö velvoitetaan huolehtimaan (myös) samassa taloudessa asu- vasta työttömästä ihmisestä? Avopuolisolla ei ole juridista maksuvelvoitusta tai edes elatus- velvollisuutta, ei avopuolisoa mutta ei myös- kään avopuolison lapsiin nähden. Ja varsinkin kun hän hoitaa myös omien lasten elatusvel- vollisuudet. (N2\_45 v\_avioliitto)

Uusi avioliitto toi edellisen kertojan tari- nassa mukanaan tarveharkinnan naisen työ- markkinatukeen. Nainen ei pitänyt tilanneta oikeudenmukaisena, sillä laillista oikeutta vaatia elatusta avopuolisolta ei ole ja molem- milla puolisoilla oli omat elatusvelvollisuus- tensa suhteessa myös aikaisemmissa parisuh- teissa syntyneisiin lapsiin.

Jos on ollut vähänkin työtä, ei se ole koskaan muka riittänyt täyttämään työllistymisehtoja, että olisin päässyt takaisin peruspäivärahalle. Ehei. Aina vain on maksettu työmarkkinatu- kea ja sekin on vuosia ollut tarveharkintaista. Eli en ole siihenkään päässyt, että olisi uudest- aan päässyt siinäkin 500 päivälle. (N3\_55 v\_avioliitto)

Naisen työllistymisjaksot jäivät lyhyiksi, jolloin oikeutta ansioturvaan ei kertynyt. Van- hemman naisen työttömyys muodostuu usein pidemmäksi toimeentulo-ongelmaksi työllis- tymisen vaikeuduttua ikääntymisen myötä. Kun työttömän työssäoloehto ei täyty, oike- us työttömyyseläkkeeseen jää saavuttamatta. Avioliitto näyttäytyy rangaistuksena, sillä se ehkäisee oikeuden omiin tuloihin. Pidempään jatkuessaan seuraukset näkyvät pienenä elä- keturvana, mikä vahvistaa entisestään riippu- vuutta elättävästä puolisoista.

## KOTIÄITIYS TOIMEENTULORISKINÄ

Naiset kantavat suurimman vastuun lastenhoi- dosta (Kelan perhe-etuustilasto 2008), minkä johdosta hoivavastuun kantamisen seurauk- set ovat sukupuolittuneita. Naiset toimivat

vastuurationalisesti huolehtimalla kotona tehtävästä informaalista hoivasta (Anttonen 1997, 124, 131-133). Vaikka lyhykestoinen lastenhoitoaika kompensoidaan Suomessa kohtuullisesti, pidentyessään lasten hoitami- nen kotona aiheuttaa riskin työllistymiselle ja siten altistaa puolisorippuvuudelle.

Kotiäitiyden köyhdyttävistä vaikutuksista kirjoitti kahdeksan naista. Kaikki olivat avioliitossa. Mitä pidempään kotiäitiys oli kestänyt, sen vaikeammaksi kirjoittajat ko- kivat työhön paluun. Nuorena kotiin jääneet naiset eivät olleet ehtineet hankkia työko- kemusta ja vanhempien naisten työllistymi- sen esteeksi muodostui päivitystä kaipaava ammattitaito. Pitkään jatkunut taloudellinen riippuvuus puolisoista muodostui vakavaksi uhkaksi vanhuusvuosien toimeentulolle, sil- lä vanhemmilla kirjoittajilla kotiäitiys ei ollut kerryttänyt työeläkettä. Perheen hyväksi tehty elämäntyö palkittiin pienellä kansaneläkkeel- lä, jopa köyhyydellä.

Päätöksen kotiäitiyden jälkeen kuvittelin, että nyt sitten menen töihin. No, eihän mi- nulla ollut ammattia joten en tietenkään voi- nut päästä töihin. Lähdin siis opiskelemaan. Opiskelin ensimmäisen tutkintoni, joka kesti kaksi vuotta ja valmistuin. Meitä koulutettiin [X]:n tarpeisiin poikkeuskoulutuksella. Töitä en silti saanut. Enpä tietenkään missään vai- heessa myöskään työttömyyskorvausta, koska mieheni katsottiin omaavan liian suuret tulot. (N4\_40 v\_avioliitto)

Nainen jäi nuorena kotiäidiksi eikä ehti- nyt hankkia itselleen koulutusta; hän asetti perheen edun ennen omaa etua. Työelämään siirtymisen ja opintojen lykkäytyessä ikää kertyi ja työpaikan saaminen ilman työko- kemusta oli haastavaa. Yrittäjäpuolison katsot- tiin olevan velvollinen huolehtimaan naisen elatuksesta. Perheestä huolehtiminen palkit- tiin tulottomuudella.

Mieheni oli töissä, minä kotiäitinä. [...] Ko- tiäitihän ei ”tee mitään” vaikka lapset saa- vat hyvän kasvualueen eivätkä ehkä tarvitse yhteiskunnan kalliita huostaanottoja. Äitiin

kohdistuu myös rahojen riittämisen vaatimus viimekädessä, koska hän pyörittää arkea. Kotiäidille ei tärkeästä työstä kerry eläkettä! [...] Mieheni eläke verottomana on 819 €/kk. Minulla on osapäivätyö n. 300 €/kk. Pienellä paikkakunnalla on vaikea saada osa-aikatoittoa ja työvälityksestä ei saa työttömyyspäivärahaa ellei hae kokopäivätyötä. [...] Myös tuleva mahdollinen eläkkeeni jää hyvin pieneksi, koska työelämässä olen ollut vähän aikaa ja kotiäidistä ei kerry eläkettä! (N5\_60v\_avioliitto)

Edellisessä katkelmassa kirjoittaja kuvasi kotiäitiin kohdistuvia kulttuurisia tulkintoja yhteiskunnan ulkopuolella olemisesta. Todellinen toiminta tapahtuu ansiotyössä, kotona ei tehdä mitään, koska se ei edes kerrytä eläkettä. Kotiäidin velvollisuudeksi jäi huolehtia rahojen riittävydestä ja arjen pyörittämisestä. Naisen omaksuma vastuurationalisuus jatkui myöhemmässäkin vaiheessa naisen hakiessa osa-aikatyötä koko-aikatyön sijaan. Ikääntyneellä naisella ei ole kuitenkaan nuoren naisen tavoin mahdollista rakentaa uutta työuraa itselleen. Paradoksaalisesti samaan aikaan kun eläkeikää ollaan nostamassa yhä korkeammalle, työelämä määrittää ihmisen työikäisyyden ja -kykyisyyden varsin alhaiseksi (Silvennoinen 2007, 109).

## **ONGELMAT KASAANTUVAT KUN SAIRAUS RIKKOO ARJEN**

Kotiäitiys tai työttömyys on suuri taloudellinen haaste, mutta erityisen vaikeaksi tilanne tulee kun joutuu kamppailemaan useamman ongelman kanssa yhtäaikaisesti. Kasautuvia ongelmia kuvasi 15 naista, joista 10 oli naimisissa ja 5 avioliitossa. Ongelmat alkoivat kasautua, kun kotiäitiys muuttui työttömyydeksi ja/ tai pitkäaikaiseksi sairaudeksi. Kasautuneet vaikeudet ja vain yhden aikuisen työtulot johtivat usein velkaantumiseen. Pahimmillaan työkykyä heikentäviä tai kokonaan työkyvyttömyyttä aiheuttavia terveysongelmia ei tunnustettu ja erityisesti mielenterveysongelmista kärsivien työkyvyttömyyselä-

kepätöksiä hylättiin. Hylkäävä päätös eväsi naisilta pääsyn puolisosta riippumattoman sosiaaliturvan piiriin. Taloudellinen ahdistus, riippuvuus miehen tuloista ja henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin heikkeneminen muodostivat huono-osaistumisen kierteen.

Olimme molemmat erittäin stressaantuneita ja jatkuvat rahavaikeudet tietysti heijastuivat parisuhteeseemme. Riitelimme jatkuvasti, olimme väsyneitä ja minä oireilin pahasti ahdistuksessani. Olin masentunut, toivoton ja sain raivokohtauksia. Kevät meni jotenkuten mutta kesän alussa olimme taas kuilun edessä: olin yrittänyt keväällä haalia kaikki mahdolliset työt, jotta saisin työmarkkinatukea kesäksi, mutta totuus oli kuitenkin taas karu; minulta puuttui muutama tunti työtä joiltain viikoilta, jotta työssälöehto olisi täyttynyt ja olisin saanut tm-tukea [työmarkkinatukea]. Muutaman hassun tunnin takia minulta siis evättiin kokonaan kaikki tuet kesän ajalta. Tuolloin olin myös jo muutenkin niin ahdistunut ja stressaantunut, että hakeuduin mielenterveystoimistoon. Teimme miesystäväni kanssa myös sen ratkaisun, että hankimme erilliset asunnot. (N6\_30\_v\_avioliitto)

Erilaiset vaikeudet kietoutuivat opiskelijanaisen elämässä yhteen: taloudelliset vaikeudet, parisuhteen ongelmat ja mielenterveysongelmat. Sosiaaliturvan epäminen pahensi jo muutenkin vaikeaa elämäntilannetta. Kirjoittaja jaksoi yrittää aikansa yksin, kun se ei tuottanut tulosta, hän luovutti ja haki apua mielenterveystoimistosta. Tilanne johti myös poistamiseen kumppanin luota. Tämä toimi ratkaisuna paitsi parisuhteen ongelmiin myös elatusolettaman asettamiin velvollisuuksiin.

Mieheni tulojen takia en saanut työmarkkinatukea ansiosidonnaisten päivien loputtua kuin 180 pv. Sen jälkeen elin ”mieheni siivellä”. Tämä oli aikaa jolloin olimme muuttaneet ja olin työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa, vaikka en olisi töihin pystynyt. Sairastin jalkojani (ja seisominen esim. pitempiä aikoja oli mahdotonta) mutta siihen aikaan ei työttömälle kirjoitettu sairauslomaa. Tätä sairastelua kesti vajaat 3 vuotta. Sinä aikana osallistuin kyllä

erilaisiin koulutuksiin jne. Jalka leikattiin -98 kaksi kuukautta ennen mieheni kuolemaa enkä silloinkaan saanut sairauslomaa vaikka jalan puolesta olin työkyvytön muutamia kuukausia. Tällöin olin 51v. [...] Nyt pitkäaikaistyöttömänä viimeisten viidetoista vuoden aikana ennen kuin täytin 60v minulla on vain kolme vuotta töitä tehtynä ja vuosia pitäisi olla viisi. En siis päässyt työttömyyseläkkeelle. Puuttuu työvuosia enkä ole saanut riittävästi työmarkkinatukea! Miehen tulot oli ensin esteenä, ja täytettyäni 55v olisin voinut saada työmarkkinatukea (leskeneläke ei olisi siihen vaikuttanut) mutta mistään en saanut sellaista informaatiota. (N7\_60 v\_avioliitto)

Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan loppuminen johti työmarkkinatuella putoamiseen, jolloin puolison tulot vaikuttavat tarveharkintaisen etuuden saamiseen. Kirjoittaja käytti riippuvuutta kuvaavaa metaforaa todeten, että eli miehensä siivellä. Metaforaan yhdistyy usein jotain kulttuurisesti jaettua ja sen avulla voidaan ottaa etäisyyttä välittömästä kokemuksesta (Arnkil 2005, 187). Naisen yksityisessä elämässä työttömyys ja sairaus kietoutuivat toisiinsa, mutta julkinen sosiaaliturva ei tunnustanut hänen sairauttaan. Kirjoittaja ei myöskään päässyt työttömyyseläkkeelle, koska työssäoloehto ei täyttynyt. Yksilökohtaiseen sosiaaliturvaan oikeuttavat tuet evättiin, jolloin taloudellinen turva jäi tarveharkintaisen työmarkkinatuen varaan.

Tulot loppui kokonaan joutuessani sairaalaan. Minulla oli [yritys] ja töitä olisi ollut. Kun en saanut sairauspäivärahaa, jouduin turvautumaan sosiaalivirastoon, saadakseni lääkkeitä ja sairaalakulut maksettua. Siltä sain rahaa vaan lainaksi, joka perittäisiin takaisin kun saisin päivärahat. Olin välillä kotona ja taas sairaalassa. Sain kielteisiä päätöksiä sairauspäiväraahakemuksiini. Jouduin valittamaan asiasta viimeiseen valituspaikkaan saakka. 2 vuoden valitusten jälkeen sain myönteisen päätöksen. [...]Elämä ilman toisen vanhemman tuloja oli raskasta. Meillä oli kaksi alaikäistä lasta, sairastuessani 8- ja 13-vuotiaat. (kaksi lasta asuivat jo poissa kotoa). Perheeni ei saanut mitään tukea, ei kodinhoitajaa. Mies hoiti

kotia niin kuin pystyi, kun huonommillani en kyenny huolehtimaan edes itsestäni; pesuista, kahvinkeitosta yms. Miehen piti aina käskää. Tuntui, että yhteiskunnan hylkiön maine on päälläni. Mies pelkäsi koko ajan, että teen jotain itselleni ja vahti huonoina aikoina. Hänkin oisi tarvinnut terapiaa ja tukea omaan jaksamiseensa. Lapset kasvoivat ilman normaalia perhe-elämää =ilman äitiä, kun äiti ei jaksanut hoitaa heitä. (N8\_50v\_avioliitto)

Pitkän sairausloman jälkeen saatu kielteinen eläkepäätös ja joutuminen tarveharkintaisen työmarkkinatuen piiriin kuormittivat parisuhdetta elatusvastuun siirtyessä täysin toisen harteille. Tarveharkinta näyttäytyi kohtuuttomana rangaistuksena kirjoittajan jäädessä ilman tilanteensa mukaista subjektiivista etuutta. Masennuksen vuoksi kykenemättömänä hankkimaan perheelle elantoa ja huolehtimaan äidin ja vaimon roolista nainen koki itsensä arvottomaksi ”hylkiöksi” huolimatta siitä, että tätä kokemusta ei vahvistettu yksityisessä parisuhteessa. Kerrotussa tilanteessa mies toimii puolestaan vastuurationaalisesti. Hän kävi töissä, hoiti kotia ja huolehti vaimostaan. Toisin sanoen hän teki toisen työvuoron kotona.

## **EROON RIIPPUVUUDESTA - RATKAISUNA EROAMINEN**

Tekninen eroaminen tunnetaan hyvin sekä internetin keskustelupalstoilla että eduskunnassa (Latvala 2008, 86). Esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle saatetaan ilmoittaa puolison muuttaneen pois asunnosta eikä asuntoon jäänyt puoliso tiedä (tai ilmoita) entisen kumppaninsa osoitetta, eikä tietoja löydy väestörekisteristä. (Valpola 1999, 32–33.) Kun avioliitto johtaa sosiaaliturvaetuksien menettämiseen, tilannetta voi kutsua avioliittorangaistukseksi (*a marriage penalty*). Edellä jo kuvattujen tilanteiden lisäksi vastaava tapahtuu esimerkiksi silloin kun työtön aviopuoliso saa töitä, jolloin lapsen päivähoitomaksut nousevat (Hepner & Reed 2004, 262-264).

Eroamisesta kirjoitti kahdeksan kirjoittajaa. Kolme avoliitossa elänyttä naista päätyi eroon kohentaakseen omaa taloudellista tilannettaan. Iäkäämmille, avioliitossa olleille naisille ero edusti haavoittuvan taloudellisen tilanteen pahenemista entisestään. Avioliitossa eläneistä kaksi kirjoittajaa kuvasi eron romahduttaneen heidän taloudellisen tilanteensa. Lapset myös sitoivat naisia parisuhteeseen sen heitä köyhdyttävistä vaikutuksista huolimatta.

Onpa jotakuta äitiä - mielestäni aika törkeästi - sosiaalitoimistossa kehoitettu hakemaan eroa, että ”sitten voimme elatustuen maksaa”. Osa tosiaan tekee sen ratkaisun että eroaa paperilla - muuttaa kirjat eri osoitteeseen että selviäsi taloudellisesti. En itse pidä tätä moraalisesti oikeana tai sanotaanko että yhteiskunta ei saisi pakottaa eroon taloudellisista syistä. (N9\_40v avioliitto)

Avioliittolaki ja tarveharkintaisiin sosiaalietuuksiin liittyvä elatusolettama edellyttävät puolisoiden vastaavaan toisistaan taloudellisesti. Samalla tämä oletus kyseenalaistuu viranomaisen suositellessa eroamista ratkaisuna tilanteeseen. Mikäli puoliso ei huolehdi velvollisuudestaan, jää riippuvainen puoliso ilman sosiaalitoimiston tukea. Teknisen avioeron mukanaan tuoma parempi toimeentulo ja valinnan moraalinen kestävyys olivat kirjoittajan omassa harkintavallassa.

Aikoinaan aloin seurustella 17-vuotiaana ja avioiduimme, kävimme töissä molemmat n 7 vuotta, teimme kaksi lasta, jäin niitä hoitamaan. Nuorimman aloittaessa koulun, mieheni ”retkahti” työkaveriinsa. Tuli avioero. Olin siihen mennessä jättänyt viisi omaa työpaikkaani mieheni uralla etenemisen vuoksi, kotiäitinä olin ollut 9 vuotta erotilanteessa. Lapset jäivät minulle, olin siis hylätty 2 pienen lapsen huoltaja, tuloton. (N10\_60v\_avioliitto)

Edellisessä lainauksessa nainen valitsi julkisen päivähoidon sijasta yksityisessä elämäntilanteessa tehtävän palkattoman hoivan hoidaessaan lapsia kotona ja asetti myös miehen

uran omansa edelle. Lähtötilannetta kuvannee vastuurationaalinen perheen edun asettaminen vapaaehtoisesti etusijalle suhteessa omaan etuun. Parisuhde ja perheen perustaminen muodostui riskiksi, kun elättäjän varaan rakennettu tulevaisuus ei ollutkaan turvattu. Pitkä kotiäitiys johti erotilanteessa vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin. Lastenhoito ei kerrytä julkisilla työmarkkinoilla kysytyä osaamista, ja yksityisen turvaverkoston romahtamisessa nainen putoaa tuloköyhyyteen. Julkinen sosiaaliturva ei korvaa elintasoa, joka on perustunut miehen elatusvelvollisuuteen puolisoiden ollessa naimisissa. Kirjoittaja putoasi sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden väliin.

## YHTEENVETOA JA POHDINTAA

Tässä artikkelissa kysimme, millaisissa elämäntilanteissa parisuhde estää tai heikentää naisen oikeutta sosiaaliturvaetuuteen ja millaisena puoliso riippuvuus näyttäytyy sitä kokeneiden naisten kertomuksissa ja arjessa. Kirjoitusaineistoon perustuvia tuloksia tarkasteltiin naisten näkökulmasta.

Suomalainen sosiaaliturva näyttää tukevan parhaiten tilapäisiä ansiotyön ulkopuolella olemisen jaksoja. Kun tilapäinen ansiotyön ulkopuolella oleminen muuttuu pidempiaikaiseksi tai pysyväksi, tarveharkinnan kohteeksi joutumisen seurauksena voi olla köyhyys. Tutkimustulosten perusteella parisuhteeseen perustuva elatusvelvollisuus ja elatusolettama heikensivät tarveharkinnan kohteena olevien naisten sosiaaliturvaa sekä välittömästi että välillisesti.

Nuorilla avoliitossa elävillä naisilla työttömyydestä seuraavat vaikutukset olivat välittömiä heikennyksiä työmarkkina-, asumis- tai toimeentulotukeen. Avoliitossa eläneet kirjoittajat eivät kokeneet elatussuhdetta luonnollisena. Puolison tulot olivat usein niin pienet, että elatussuhde köyhdytti molempia osapuolia. Keski-ikässä solmittu avoliitto merkitsi usein uusperheen muodostumista, eikä työmarkkinatuen menetystä uuden kumppa-

nin palkan vuoksi koettu kohtuullisena kum-  
mankaan puolison kannalta. Tuen saannin  
ehtona oleva tulojen julkistaminen koettiin  
kiusallisena, mikä saattoi estää tuen hakemi-  
sen kokonaan. Omien tulojen puuttumisesta  
johtuva taloudellinen riippuvuus kavensi nai-  
sen liikkumatilaa ja oikeuksia kulutukseen,  
mistä seurasi masentuneisuutta ja omanar-  
vontunteen laskua. Nuoret avoliitossa elä-  
neet naiset ratkaisivat puolisorippuvuuden  
ongelman usein eroamalla, mikä paransi vä-  
littömästi heidän saamaansa sosiaaliturvaa.

Kaikki aineiston kotiäidit olivat avioliit-  
tossa. Heidän kuvauksensa kertoi vahvasta  
familistisesta (Jallinoja 2006, 24, 265) si-  
toutumisesta kotiin ja perheeseen. Naiset ar-  
vostivat kotiäidin rooliaan, mutta kamppailu  
taloudellisten ongelmien kanssa ahdisti. Koti-  
äitiys toi sekä välittömiä että välillisiä seu-  
rauksia. Välittömänä seurauksena oli riippu-  
vuus puolison tuloista ja pidempään jatkuessa  
työllistymisongelmat. Nuorina kotiin jääneille  
äideille ei ollut ehtinyt kertyä työkokemusta  
ja pitkään kotityötä tehneiden työhön pääsy  
edellytti ammattitaidon päivittämistä.

Ongelmien kasautuminen oli erityisesti  
ikääntyvien naisten kohtalona. Vanhemmat  
naiset kamppailivat kielteisten työkyvyttö-  
myys- tai työttömyyseläkepäätösten kanssa,  
jolloin he jäivät tarveharkintaiselle työmark-  
kinatuella ja käytännössä miehensä elätettä-  
väksi. Erityisesti pitkää kotiäitiyttä seurannut  
heikompi työllisyystilanne ja/tai sairastumi-  
nen kiinnittivät tiukemmin aviopuoliso-  
on. Eläkkeellä olevien naisten köyhyysriski näytti  
kasvavan sitä suuremmaksi, mitä pidempään

taloudellinen riippuvuus puolisoista oli kes-  
tänyt. Kun nainen oli hoitanut omia lapsia  
kotona äitiys- ja vanhempainloman jälkeen  
ja mahdollisesti vielä puolisoaan tämän kuo-  
lemaan saakka, ei työeläkekertymää synty-  
nyt. Julkinen sosiaaliturvajärjestelmä ei tu-  
le riittävässä määrin apuun, jos puoliso ei  
huolehdi naisen elatuksesta tulottomuuden,  
eroamisen tai kuoleman seurauksena. Ikään-  
tyneiden naisten kertomukset kuvasivat ku-  
muloituneen ja välillisen puolisorippuvuuden  
seurauksia: lastenhoidosta seuranneet työllis-  
tymisvaikeudet ja työttömyys, sairastuminen  
ja pieni eläke.

Sosiaalietuuksien ei pitäisi säilyttää suku-  
puolten mukaista työnjakoa (Julkunen 1987,  
34). Muutos vaatisi taloudellisesti houkut-  
televampia vaihtoehtoja, ettei miesten suu-  
rempi palkka jää ainoaksi syyksi naisten ja  
kodin tiiviille liitokselle. Puolisorippuvuut-  
ta olisi mahdollista keventää työmarkkina-  
tuen tarveharkintaisuuden poistoilla (Lehto  
ym. 2009, 67-68) ja kannustamalla miehiä ja  
naisia jakamaan tasaisemmin lastenhoitovas-  
tuuta. Sosiaaliturvan sukupuolittuneiden seu-  
rausten vuoksi parisuhteessa on köyhydyttävää  
potentiaalia naisille, jotka laittavat perheen,  
miehen edun ja lapsista huolehtimisen oman  
työsuhteensa edelle.

*Kirjoittajat työskentelevät Diakonia-ammattikorkeakoulussa. VTM Anne Määttä toimii t & k -suunnittelijana ja VTT Terhi Laine tutkimuspäällikkönä.*

anne.maatta@diak.fi

terhi.laine@diak.fi

## KIRJALLISUUS

- Ahonen, Kati & Bach-Othman, Jarna 2009: *Vanhusköyhyyden jäljillä – kotitalouden rakenteen merkitys sukupuolten välisiin köyhyyseroihin kahdeksassa EU-maassa*. Eläketurvakeskukseen keskustelualoitteita 2009: 8. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Anttonen, Anneli 1994: Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvot. Teoksessa Anneli Anttonen & Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio*. Vastapaino, Tampere, 203–226.

- Anttonen, Anneli 1997: *Feminismi ja sosiaalipolitiikka*. Tampere University Press, Tampere.
- Anttonen, Anneli 2002: Universalism and social policy: a nordic-feminist reevaluation. *NORA – Nordic Journal of Women's Studies* 2:10, 71–80.
- Arajärvi, Pentti 2002: *Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Kela, Helsinki.

- Arnkil, Tom Erik 2005: Metaforat, dialogisuus ja käytäntötutkimus. Teoksessa Satka, Mirja & Karvinen-Niinikoski, Synnove & Nylund, Marianne & Hoikkala, Susanna (toim.): *Sosiaaliryöntein käytäntötutkimus*. Palmenia, Helsinki, 173–200.
- Avioliittolaki 1929/ 234.
- Bambra, Clare 2007: Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis. *International Journal of Social Welfare* 16:4, 326–338.
- Bauman, Zygmunt 1996: *Postmodernin lumo*. Vastapaino, Tampere.
- Brines, Julie 1994: Economic Dependency, Gender, and the Division of Labour at Home. *The American Journal of Sociology* 100: 3, 652–688.
- Duncan, Simon 1995: Theorizing European gender systems. *Journal of European Social Policy* 5:4, 263–284.
- Goodin, Robert E 1988: *Reasons for Welfare – The political theory of the welfare state*. Princeton University Press, Princeton.
- Gottberg, Eva 2005. *Perhesuhteet ja lainsäädäntö*. Turun yliopisto, Turku.
- Hepner, Mickey & Reed, Robert 2004: The Effect of Welfare on Work and Marriage: A View from the States. *Cato Journal* 24:3, 349–370.
- Hiilamo, Heikki 2004: Vaikutukset työvoiman tarjontaan: sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Teoksessa Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti: *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista*. Stakes, tutkimuksia 139. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi, 49–65.
- Huhtanen, Raija 1998. Onko toimeentulo yksilön oikeus vai perheen velvollisuus? Teoksessa Kosonen, Pekka & Sakslin, Maija (toim.): *Sosiaalietuuksien muutokset: vastuunjaon ongelma*. Seminaariraportti. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 29. Kelan omatarvepaino, Helsinki, 91–113.
- Hämäläinen, Hans-Mikael 2006: Toimeentulotuki – valtio, kunta ja kotitalous. *Yhteiskuntapolitiikka* 71:6, 619–627.
- Hämäläinen, Hans-Mikael 2007: *Yhdessä asuminen loukku – tutkielma toimeentulotuen kotitalouskohtaisesta tarveharkinnasta*. Helsingin yliopiston yhteiskuntapolitiikan Pro Gradu –työ.
- Jallinoja, Riitta 2006: *Perheen vastaisuus. Familistia käännettä jäljittämässä*. Gaudeamus. Helsinki.
- Julkunen, Raija 1987: Miesten vai naisten hyvinvointivaltio. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 81:2, 31–36.
- Julkunen, Raija 1994: Suomalainen sukupuolimalli – 1960 luku käänteenä. Teoksessa Anttonen Anneli & Henriksson, Lea & Nätkin, Ritva (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio*. Vastapaino, Tampere, 179–202.
- Julkunen, Raija 1995a: Feministiseen analyysiin. Teoksessa Eräsaari, Leena & Julkunen, Raija & Silius, Harriet (toim.): *Naiset yksityisen ja julkisen rajalla*. Vastapaino, Tampere, 15–28.
- Julkunen, Raija 1995b: Julkinen ja yksityinen hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Eräsaari, Leena & Julkunen, Raija & Silius, Harriet (toim.): *Naiset yksityisen ja julkisen rajalla*. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija 2001: Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere.
- Kansaneläkelaki 2007/568
- Kelan perhe-etuustilasto 2009. Kela, Helsinki.
- Laki toimeentulotuesta 1997/1412
- Lammi-Taskula, Johanna 2004: Äidit työmarkkinoilla – kahden kerroksen väkeä? *Yhteiskuntapolitiikka* 69:2, 202–206.
- Laki valtion varoista suoritettavasta eläkkeen korvaamisesta alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta annetun lain muuttamisesta*. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040895> (Luettu 25.6.2009) HE 39/2004 vp
- Latvala, Minna 2008: *Puolison armoilla*. Kela, Helsinki.
- Lehto, Markku & Hetemäki, Martti & Oksala, Ilkka & Pietikäinen, Margareta & Poskiparta, Katriina & Savolainen, Terttu & Neimala, Anne & Laajala, Päivi & Aaltonen, Elli & Merikallio, Jussi & Laatonen, Lasse & Pätäri, Jarmo & Näätäsaari, Sinikka & Salomaa, Markku & Neimala, Antti & Ikonen, Raimo & Lehtinen, Teemu & Soininvaara, Osmo & Pelkonen, Lauri & Moisio, Pasi (toim.) 2009: *Sata-komitean ehdotukset sosiaaliturvan uudistamisesta 2009*. (Tarkistamaton versio) [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=39502&name=DLFE-10659.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39502&name=DLFE-10659.pdf). Luettu 16.1.2010.
- Lilja, Reija & Asplund, Rita & Kauppinen, Kaisa 2007: *Perhevapaavallinnat ja perhevapaisten kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Sosiaali- ja terveystoimintien selvityksiä 2007: 69*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystoimintien ministeriö.
- Lister, Ruth 2004: *Poverty*. Polity Press, Cambridge.
- McKee, Lorna & Bell, Colin 1986: His Unemployment, Her Problem: The Domestic and Marital Consequences of Mail Unemployment. Teoksessa Allen, Sheila & Waton, Allan & Purcell, Kate and Wood, Stephen (toim.): *The Experience of Unemployment*. The MacMillan Press LTD, London, 134–149.
- Pahl, Jan 1989: *Money and Marriage*. MacMillan, London.
- Parpo, Antti & Moisio, Pasi 2006: Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. *Yhteiskuntapolitiikka* 71:2, 121–133.
- Price, Debora 2006: The Poverty of older People in the UK. *Journal of Social Work Practice* 20:3, 251–266.
- Rantala, Juha & Suoniemi, Ilpo 2007: *Eläkeläisten toimeentulo tulonjaon kokonaisuudessa*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:2, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 105. Eläketurvakeskus, Helsinki.
- Repo, Katja 1997: *Naiset ja eläketurva: vertaileva tutkimus naisten asemasta Suomen, Ison-Britannian ja Saksan eläkejärjestelmissä*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 22. Kansaneläkelaitos, Helsinki.

- Repo, Katja 2003: Perheen sisäisen rahatalouden jännitteitä. Teoksessa Forsberg, Hannele & Nätkin Ritva (toim.): *Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä*. Gaudeamus, Helsinki, 64–85.
- Sainsbury, Diane 1993: Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits: Income Maintenance Policies in the UK, the US, the Netherlands and Sweden. *Journal of Social Policy* 22 (1): 69–98.
- Silvennoinen, Piia 2007: *Ikä, identiteetti ja ohjaava koulutus. Ikääntyvät pitkäaikaistyöttömät oppimisyhteiskunnan haasteena*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 303. University of Jyväskylä, Jyväskylä.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. *Yrittäjien sosiaaliturvan kehittäminen*. Yrittäjät 2009 työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:39, Helsinki.
- Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2007. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2008. Vakuutusvalvontavirasto & Kansaneläkelaitos, Helsinki. [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Tt\\_07\\_pdf/\\$File/Tt\\_07.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Tt_07_pdf/$File/Tt_07.pdf?OpenElement) Lueffu 22.6.2009
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2002: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki.
- Työeläkeuudistus 2005. <http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=40904&Item=20036> Lueffu 16.1.2010
- Työttömyysturvalaki 2002/1290
- Työttömälle 2009. *Työmarkkinatuki, peruspäiväraha, koulutustuet, työttömyyseläke ja muu työttömän turva – 2009*. Kelan viestintä, Helsinki.
- Uusitalo, Hannu (toim.) 2006: *Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo. Kehitys vuosina 1990–2005*. Eläketurvakeskuksen raportteja 2. Eläketurvakeskus: Helsinki.
- Valpola, Olli 1999: Sosiaaliturvan väärinkäytökset, lainsäädäntö ja käytäntö. Teoksessa Hellsten Katri & Uusitalo Hannu (toim.): *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön*. Stakes. Raportteja 245. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 25–48.
- Valtioneuvoston tiedotteita 2009. *Takuueläke käyttöön vuonna 2011*. <http://www.vn.fi/ajankoh-taista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=252591> Lueffu 11.4.2010.

## ABSTRACT

### IMPOVERISHING RELATIONSHIP - A FEMALE PERSPECTIVE TO MEANS TESTED SOCIAL SECURITY

Marriage and couple relationships may diminish individual social and economic rights insofar as they have an impact upon social security entitlements. Such experiences are gendered, because it is often women in particular who are affected, both directly and indirectly. This article asks 1) In what kind of situations might a relationship prevent or diminish women's rights to receive welfare benefits, and 2) How do resulting forms of spouse dependency appear in the stories and everyday life of women who have experienced it. The article is based on 33 texts in which Finnish women describe the gendered nature of the Finnish social security system based on their own experiences. These texts are analysed through content analysis with a particular focus on issues such as unemployment, being a stay-at-home mum, illness and separation or divorce.

Young unemployed women in common-law relationships appear to suffer immediate decline in unemployment benefits, housing allowances and income security. The experiences of older women, in turn, reflect wider and cumulative consequences which promote spouse dependency. Staying at home to take care of young children decreases their opportunities for employment, and paves way for unemployment, ill health and eventually an inadequate pension. A marital or couple relationship seems to be particularly impoverishing for low-income women, who place their family, spouses and children before their own career. The research provides new insights on the gendered nature of the Finnish social security system, thus promoting a feminist perspective which has so far received only marginal interest within the wider field of social security research.

## TYÖKYVYTTÖN VAI TYÖTÖN?

### Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotoaminen elämänkaaren eri vaiheissa

#### Johdanto

Työkykyisyys on edellytys omaehtoiselle toimeentulon hankkimiselle. Kun työssäkäynti ei ole mahdollista työkyvyn heikentymisen tai menettämisen vuoksi, syntyy perustuslain (731/1999) 19 § 2 momentin mukaan oikeus sosiaaliturvaan työkyvyttömyyttä aiheuttavan sosiaalisen riskin perusteella. Työsuhteessa olleiden lyhytaikainen työkyvyttömyys turvataan ansiosidonnaisella sairauspäivärahalla ja työttömyyspäivärahalla mikäli työkyvyttömyydestä seuraa työttömyyttä. Ansioturvan ulkopuolella oleva työkyvyttönen henkilö jää heikentyneen perusturvan, kuten työmarkkinatuen tai toimeentulotuen varan. Työkyvyttömyyden määrittämisen ulkopuolelle suljetaan yleensä työn puute, mikä rajaa työttömät henkilöt työkyvyttömyyden ulkopuolelle. On kuitenkin tilanteita, joissa työkyvyttömyys on syynä työttömyyteen (vrt. Kerätär & Karjalainen 2010), joten työkyvyttömyyttä ja työttömyyttä on perusteltua tarkastella rinnakkain.

Aiempi kvantitatiivinen tutkimus on perusteellisesti kartoittanut muun muassa työkyvyttömyyden aiheuttajia eri aikakausina sekä erotellut työkykyyn liittyviä sukupuolittuneita ja ikäsidonnaisia tekijöitä (esim. Hytti 1993; Gould ym. 2006; Pensola ym. 2010; Saurama 2010). Laadullista tutkimusta työkyvyttömiä kokeuksista ja työkyvyttömyyden vaikutuksista on kuitenkin vähän (kts. Loikkanen 2010).

Tässä artikkelissa tarkastellaan yksilötason kokemuksia. Analysoitavana ovat tilanteet, jois-

sa terveydelliset ongelmat ovat syynä työmarkkinoiden ulkopuolelle joutumiseen. Tutkimuksen aineiston muodostavat 64 kirjoitusta, jotka kuvaavat eri-ikäisten, eri elämänvaiheissa olevien henkilöiden kokemuksia työkyvyttömyydestä ja sen seurauksista suhteessa sosiaaliturvaan ja elämänkaareen. Tuen tai avun tarve ja myönnetty sosiaaliturva eivät ole kohdanneet, jolloin kokemukset on tyypiteltävissä erilaisiksi *torjunnan kokemuksiksi* (vrt. Hänninen & Karjalainen 2007).

#### Sosiaaliturva kielteisen työkyvyttömyyspäätöksen jälkeen

Vuonna 2009 työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli Suomessa yhteensä 272 326 henkilöä, mikä vastaa noin 19:ää prosenttia kaikista eläkkeensaajista. Lukuun sisältyvät myös kuntoutustuen ja yksilöllisen varhaiseläkkeen saajat. Miesten osuus on 53 % ja naisten 47 %. Yleisimmät perusteet hakeutua työkyvyttömyyseläkkeelle olivat mielenterveyden häiriöt (44 %) ja tuki- ja liikuntaelinsairaudet (24 %). (Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2009, 60, 64.) Osatyökyvyttömyyseläkkeistä suurin osa on myönnetty tuki- ja liikuntaelinsairauksien ja kuntoutustuista mielenterveyden häiriöiden perusteella (Pensola ym. 2010, 17-19). Määräaikaisten työkyvyttömyyspäätösten eli kuntoutustukipäätösten tekeminen on lisääntynyt 10 %:lla jokaisena vuosikymmenenä 1970-luvulta lähtien (Virta 2001, 14). Vuonna 2009 noin puolet (44 %) kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä oli kuntoutustukia.



Työsuhteessa olevien kohdalla työkyvyttömyyseläkepäätöksen tekee eläkelaitos ja ilman työhistoriaa olevan hakijan kohdalla Kela. Päätös syntyy yhteistyössä vakuutuslääkäreiden ja muiden asiantuntijoiden, kuten juristien, matemaatikoiden ja sosiaalialan koulutuksen saaneiden henkilöiden kanssa saatavilla olevien asiakirjojen perusteella (KK 787/2008). Keskimäärin joka viides uusi kuntoutustuki- tai työkyvyttömyyseläkehakemus hylätään. Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysprosentti on pysynyt noin 20 %:ssa huolimatta hakijoiden määrän muuttumisesta, nousseesta eläkkeellesiirtymisiestä tai määräraikaisten kuntoutustukien osuuden lisääntymisestä (Virta 2001, 14). Kelalta ja yksityiseltä sektorilta haettuja eläkkeitä hylätään suurin piirtein yhtä paljon (Hytti ym. 2006, 24).

Hylkäävän päätöksen saamisen on huomattu olevan jonkin verran todennäköisempää 45–54-vuotiaiden ja tuki- ja liikuntaelinten sairauksien (tules) perusteella tehdyissä hakemuksissa, erityisesti selkäsairauksissa. Keskimääräistä useammin hakemus hyväksytään psykooseissa, kasvaimissa sekä sydän- ja aivoinfarktien jälkitiloissa. (Virta 2001, 15; Huunan-Seppälä ym. 2002, 13; Hytti ym. 2006, 27–28.) Vanhempien tutkimusten (Gould 1985, 161; Gould, Hytti & Lietsala 1993, 10–11; Gould 1995, 41) mukaan naisten hakemuksia hylätään enemmän kuin miesten, mutta uudempien (Hytti ym. 2006, 28; Pensola ym. 2010, 15) mukaan ero on tasoittunut. Useamman kuin yhden sairauden perusteella eläkepäätöstä hakevien on todettu saavan keskimääräistä useammin hylkäyspäätöksen (Gould 1985, 163, Virta 2001, 51). Hylkäyspäätöksen saaneilla on todettu olevan takanaan keskimäärin enemmän määräraikaisia työsuhteita ja pidempiä työttömyysjaksoja kuin myönteisen päätöksen saaneilla (Gould 1985, 200; Hytti 1993, 154). Hylkäävä päätös johtaa usein pysyvästi työn ulkopuolelle (Gould ym. 2006, 39–40).

Työeläkelaitosten tekemiin kielteisiin päätöksiin voi hakea muutosta työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalta ja kansaneläkelaitoksen tekemiin päätöksiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta. (Työntekijän eläkelaki 395/2006, 128 §; Kansaneläkelaki 568/2007, 77 §.) Vuonna 2009 sosiaalitur-

van muutoksenhakulautakuntaan saapui noin 2600 työkyvyttömyyseläkepäätöksiä koskevaa valitusta, joiden käsittelyaika kyseisenä vuonna oli noin 11 kuukautta. (Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Toimintakertomus 2009, 6–8, 19, 22.) Samana vuonna työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan saapui 4786 työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyvää valitusta, joiden keskimääräinen käsittelyaika oli noin neljä kuukautta (Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta. Toimintakertomus 2009, 11).

Työkyvyttömien henkilöiden määrä ei selviä pelkästään myönnettyjen tai hylättyjen työkyvyttömyyseläkkeiden perusteella. On tiedossa, että työttömäksi määriteltujen henkilöiden joukosta, erityisesti pitkäaikaistyöttömistä, osa on todellisuudessa työkyvyttömiä. Työkyvyn arvioinnin tekee haastavaksi se, että työttömällä ei ole työtä johon suhteutettua toimintakykyä voitaisiin mitata. (Virtanen ym. 1997, 309, 319.) Kun sosiaaliturvaa ei myönnetä työkyvyttömyyden perusteella, vaihtoehdoksi jää työttömyysturva. Myönnettävä etuus muuttaa työkyvyttömän statuksen työttömäksi.

Työnhakija, joka on saanut enimmäisajan sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa ja jonka on edelleen katsottu olevan terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, on oikeutettu työttömyysetuuteen, mikäli hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 3 luku 3 § 3 mom.). Työ- tai virkasuhteessa olevalta edellytetään lisäksi, ettei hänen työnantajallaan ole ollut tarjota hänelle työkyvyn mukaista työtä. Jos sairauspäivärahan enimmäismäärä ei ole täytynyt ja terveydentila estää tarjotun työn vastaanottamisen, on seurauksensa karenssi. Mikäli työkyvyttömän henkilö ei ole oikeutettu ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen tai peruspäivärahaan, hänen oikeutensa saada työmarkkinatukea on tarveharkintaisuuden vuoksi riippuvainen avo- tai aviopuolison tuloista. Myös toimeentulotukeen vaikuttaa perhekohtaiset tulot. Ne työkyvyttömät, jotka jättävät hakematta työmarkkinatukea tarveharkinnan seurausten vuoksi, häviävät tilastoista kokonaan.

Pitkäaikaistyöttömillä on riski jäädä niin terveyspalvelujen kuin Kelan ammatillisen kuntoutuksen ulkopuolelle (Kerätär & Karjalainen

2010, 3685-3686, 3688). Terveyspalvelujen piiriin pääsy vaikeutuu sitä mukaa mitä pidemmäksi työttömyysjakso kasvaa. Työterveyshuollon ulkopuolelle joutuminen saattaa vaikeuttaa myös B-lausunnon saamista, sillä vaihtuneella lääkärillä ei välttämättä ole riittävästi tietoa työkyvyttömän henkilön kokonaistilasta ja työnkuvasta (Huuunan-Seppälä ym. 2002, 33-35). Erityisen hankala tilanne on mielenterveyden ongelmista kärsivillä henkilöillä, joilla on vaikeuksia aktivoitua hakemaan itselleen apua. Heillä on riski jäädä kaiken avun ja tuen ulkopuolelle.

### **Tutkimusaineisto ja analyysin eteneminen**

Tutkimuksen kohteena oleva aineisto on osa väitöskirjatutkimusta varten kerättyä laajempaa kirjoitusaineistoa. Kirjoitukset kerättiin julkaisemalla kirjoituspyyntö<sup>1</sup> koetuista sosiaaliturvan epäkohdista vuonna 2007. Vastauksia kertyi kaikkiaan 194. Näiden joukosta löytyi analysoitavat 64 kirjoitusta, jotka kuvasivat erilaisia työkyvyn heikentymisestä tai menettämisestä aiheutuneita toimeentulo-ongelmia. Naisten kokemuksia kuvasi 45 ja miesten 19 kirjoitusta. Tässä tutkimuksessa kysyttiin 1) Millaisia seurauksia työkyvyn heikentymisestä tai menettämisestä on elämänkaaren eri vaiheissa? ja 2) Millainen on työkyvyttömän sosiaaliturva?

Tutkimusmenetelmänä oli aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Analyysissa käytettiin ATLAS.ti 6.11 -ohjelmaa. Kertomuksista koodattiin työkyvyttömyyttä aiheuttavat tekijät, kirjoittajan kuvaama tuen tai avun tarve, myönnetty tai eväty sosiaaliturva sekä vaikutukset kirjoittajan tilanteeseen. Sosiaaliturvaan liittyvien sukupuolittuneiden seurausten vuoksi (Määttä & Laine 2010) kirjoituksista tarkasteltiin naisten ja miesten kokemuksia sekä sosiaaliturvan tarveharkintaisuuden näkyväksi tekemiseksi yksin asuvien ja parisuhteessa elävien kokemuksia. Sosiaaliturvaa koskevia seurausten erilaisuuksia ja yhteneväisyyksiä tarkasteltiin suhteuttamalla ne elämänkaaren eri vaiheisiin ja erilaisiin

työhistorioihin. Yksityiskohtaisempaa analyysiä varten aineisto jaettiin ryhmiin yhteisten työelämänvaiheiden mukaisesti: työuraansa aloittavat (20–39 v.), työuran aktiivivaiheessa olevat (40–50 v.) ja työuran loppupuolella olevat (51+).

Elämänkaarinäkökulman (esim. Lahelma 2008) mukaisesti ihmisillä on ikäkausiin liittyviä yhteneväisiä elämänvaiheita ja haasteita. Työuraansa aloittavien 25–39-vuotiaiden aikuisten elämänkaarellinen haaste on vastuun ottaminen itsestä ja omasta taloudesta. Ikäkauteen liittyy myös opiskelu ja työllistyminen sekä parisuhteen luominen ja perheen perustaminen (Berk 2010, 370, 372). Työuran aktiivivaiheessa olevilla eli 40–50-vuotiailla aikuisilla koulutautumis- ja perheenperustamisvaiheet ovat yleensä takanapäin. Haasteena on pärjätä työelämässä ja huolehtia itsestään ja perheestään (Marin 2001, 241). Naiset kantavat yhä päävastuun lapsista (esim. Lister 2004, 59), joten erityisesti heidän haasteenaan on perheen ja työn yhdistäminen. Samassa vaiheessa miehet ovat tyypillisesti työorientoituneita. Yli 50-vuotiailla on takanaan työhistoriaa ja edessään ikääntymisen mukanaan tuomia terveyteen liittyviä haasteita. Ikääntyneiden terveysongelmat ovat suhteessa lisääntyneeseen työttömyyden riskiin. (Hepo-niemi ym. 2008, 21.) Erityisesti yli 55-vuotiaiden miesten osuus työvoiman ulkopuolella olevista on suuri (Romppanen 2000, 10).

Elämänkaaren sisällölliset haasteet vaikuttavat työuraan, jolloin se luo luontevan tulkintakehyksen myös työkyvyttömyyden seurauksille. Tarkkarajaista ikäryhmittelyä tärkeämmäksi tekijäksi muodostuvat kirjoittajien samankaltaiset kokemukset kussakin elämänvaiheessa. Vanhemman henkilön menneistä sosiaaliturvakokemuksista on mahdollisuus päätellä samanlaisessa tilanteessa olevan nuoremman henkilön tulevia sosiaaliturvaan liittyviä kokemuksia. Kyseessä ei kuitenkaan ole kausaalisuhde, joten eri-ikäisten kokemuksia hyödynnetään neuvoo-antavasti. Työkyvyttömyyttä aiheuttavan tekijän lisäksi tiedostetaan, että seurauksiin vaikuttaa elämäntilanteen kokonaisuus, kuten perhesuhteet, työhistoria, koulutus, työkyvyt-

<sup>1</sup>Kirjoituspyyntö julkaistiin 2007 seuraavissa lehdissä tai internetsivuilla: Acatiimi, Ilkka, Kainuun sanomat, Kaleva, Karjalainen, Kelan Sanomat, Keski-suomalainen, Kymen sanomat, Lapin kansa, Maaseudun tulevaisuus, Oulu-lehti, Pohjalainen, Pohjolan sanomat, Porin sanomat, Savon sanomat, Tamperelainen sekä HFU:n (Help for Underprivileged ry.

tömyyttä aiheuttavan ongelman pysyvyys sekä etuuden hakijan sukupuoli (Heponiemi ym. 2008, 32).

Valittujen otteiden jälkeen kerrotaan kirjoittajan sukupuoli, alkuperäinen litterointinumero sekä asuinpaikka Suomessa ilmansuunnan (pohjoinen, etelä, itä tai länsi) tarkkuudella. Ikä on pääasiallisesti ollut tiedossa, mutta joissakin tapauksissa se päätelty kertomuksen sisällön avulla. Henkilöön liittyvät yksityiskohdat korvataan merkinnällä (x).

### **Työuraansa aloittavien heikentynyt työkyky**

Työkyvyn heikentyminen muodostui työllistymisen esteeksi 13 kirjoittajan kertomuksessa. 21–39-vuotiaiden kokemuksista neljä oli miesten ja yhdeksän naisten. Neljä äitiä kuvasi lastensa tilanteita, muut olivat omakohtaisia kokemuksia. Kokoaikaisen työn esteenä olivat erityisesti mielenterveydelliset syyt, kuten masennus, joka on todettu tyypilliseksi syyksi alle 45-vuotiaiden työkyvyttömyyteen (esim. Pensola ym. 2010, 19).

*On käytävä monella luukulla ja täytettävä monenlaisia papereita: katkaistava opintotuki (opintoraha ja asumislisä) opintotukitoimistossa, sen jälkeen haettava sairauspäivärahaa ja asumistukea Kelasta sekä toimeentulotukea sosiaalitoimistosta, jos sitä saa. Ja sama päinvastaisessa järjestyksessä muutaman viikon kuluttua. Kuka jaksaa tällaista, kun on oikeasti sairas? On helpompi vain jäädä kotiin ja nostaa opintotukea ja toivoa, että saa vaaditut opintopisteet kasaan loppuvuonna. [...] Koen, että jatkuva kamppailu tukiviidakossa pahensi sairauttani ja sairastin useammin kuin mitä olisin sairastanut muuten, koska oli niin paljon stressattavaa. (N\_95\_Länsi-Suomi\_20-30 v)*

Terveysongelmat hidastivat opintojen etenemistä ja kirjoittaja koki, että vajaakuntoisuus tulisi pysyvästi vaikuttamaan hänen työllistymismahdollisuuksiinsa. Opiskelijoiden oikeus sairauslomaan ei ollut tiedossa, joten terveys-

ongelmista kärsivä kirjoittaja kulutti rajattua opintotukea sairastamiseen. Kun opintotuki loppui ennen tutkinnon valmistumista, sosiaaliturvan ehdoksi tarjottiin opintojen katkaisemista ja työttömäksi ilmoittautumista. Omien oikeuksien selvittäminen ja tuen hankkiminen sairaana oli haastavaa.

*Hän [poikani] muutti luokseni 3 kuukaudeksi kunnes saimme hänelle oman asunnon. Nyt hän oli ilman tukea (terapiaa), vaikka hän oli työkyvyttömyyseläkkeellä ja tulevaisuus täysin hämärän peitossa. Emme kai sitä osanneet sillä hetkellä mistään hakea. Työkyvyttömyyseläkkeen loputtua menin hänen kanssaan työvoimatoimistoon ja löytyi tämä kurssi mitä hän nyt yritti siinä onnistumatta. Kevään aikana on ollut yksi itsemurhayritys ja viiltelyä, viimeisen viilto luuhun saakka, johon hän viiltelyn toivon mukaan lopetti. [...] Kolmannen koulutusyrityksen jälkeen hän pääsi kuntoutustuelle (työkyvyttömyyseläke) viime vuodeksi, kuntoutustuelle ei haettu jatkoa koska hän halusi niin vahvasti elää normaalia elämää. (N\_84\_Etelä-Suomi, 50-60 v)*

*Minulla on vuonna 1962 syntynyt tytär, joka sairastui 18-vuotiaana. 18-20-vuotiaana tyttäreni oli asunnoton ja joutui mielenterveydellisistä syistä sairaalaan ja lääkitykselle. Tyttäreni kuulee ääniä, jotka herättävät hänet myös öisin. Hän on kansaneläkkeellä ja asuu yksin (X-) kaupungin vuokra-asunnossa. Kerran yritin saada tyttärelleni Kelan kuntoutusta, mutta minulle vastattiin, että Kela kuntouttaa vain opiskelijoita ja työssä käyviä. Tyttäreni ei ole koskaan saanut mitään Kelan kuntoutusta. Tyttäreni on elänyt pelkän kansaneläkkeen varassa 20-vuotiaasta lähtien ja on nyt 44-vuotias. (N\_69\_Etelä-Suomi\_60-70 v)*

Äitien kirjoitukset kuvaavat aktuellia ja mennyttä tapahtumaa. Pahimmillaan pojan tarina voi johtaa vastaaviin kokemuksiin tyttären tarinan kanssa. Nuoren mielenterveysongelmat voivat ilman kuntouttavia toimenpiteitä (tai niistä riippumatta) johtaa ensin työttö-

myyteen, josta kuntoutustuelle ja lopuksi työkyvyttömyyseläkkeelle. Ilman työhistoriaa tuki on kansaneläkkeen tasoista koko loppuelämän, mikä aiheuttaa vakavan köyhyysriskin. Erityisesti mielenterveydellisistä ongelmista kärsivät henkilöt eivät kyenneet itse huolehtimaan asioistaan, joten he tarvitsivat perheenjäsenten tai muiden läheisten tukea saadakseen tarvitsemansa toimeentulon.

Mielenterveysongelmat muodostuivat yleisimmäksi esteeksi työelämään siirtymiselle. Yksin elävillä mielenterveysongelmista kärsivillä oli riskinä syrjäytyä kaikkien palvelujen ulkopuolelle, koska heillä ei ollut kykyä vaatia tarvitsemiaan palveluja. Työkyvyn parantamiseksi olisi tarvittu kuntoutusta tai terapiaa, mutta niitä saatiin liian vähän tai ei ollenkaan. Työllistyminen olisi edellyttänyt räätelöityä työaika ja työtehtäviä, mutta tarjolla oli kuntoutustukea ja normaaleja työllistämistoimenpiteitä, joiden ei koettu auttavan kuntoutumisessa tai työllistymisessä. Heikkoa ensisijaista tukea jouduttiin usein täydentämään toimeentulotuella tai hakemalla rahallista tukea vanhemmilta tai ystäviltä. Avoliitossa elävien parisuhteesta tuli tarveharkinnan kautta riippuvuussuhde, johon moni ei ollut valmis. Kun työssä käyvä puoliso ei kyennyt tai halunnut kustantaa työttömäksi jääneen työkyvyttömän elämää, jäi ainoaksi vaihtoehdoksi eroaminen, mikä palautti oikeuden sosiaaliturvaan. Perhettä ei ollut perustanut kukaan. Työkyvyttömyydestä tuli toimeentulomisen eloonjäämiskamppailua, jolloin sosiaaliturvan saamisen ehdot määrittelivät laajasti elämänvaiheeseen kuuluvia valintoja(x).

### **Työkyvyn heikentyminen työuran aktiivivaiheessa**

Työkyvyn heikentymisen tai menettämisen vaikutuksia työuran aktiivivaiheessa kuvasi 24 kirjoittajaa. 40–50-vuotiaista kirjoittajista miehiä oli kuusi ja naisia 18. Työkyvyn menettäminen liittyi 12:lla fyysiseen ja seitsemällä (7) psyykkiseen sairauteen, viisi (5) kärsi molemmista. Tyyppillisimmin fyysiset ongelmat olivat erilaisia tuki- ja liikuntaelinsairauksia ja psyykkiset ongelmat masennusta.

*Sairauspäivärahani enimmäisaika oli umpeutunut ja minulle ei maksettu kuntoutusta niin, jouduin olemaan ½ vuotta ilman minkäänlaisia ansioita. Kun en kyennyt mihinkään työhön. [...] Sairauspäivärahani oli loppunut jo puoli vuotta aiemmin enkä ollut saanut mistään rahaa, kun kuntoutusta ei ollut myönnetty. Raha-asiamme olivat aivan hirvittävällä tolalla ja olin joutunut myymään omaisuuttani ja työkalujani jotka olin terveenä hankkinut, jotta saisin lääkärin ja lääkehoidot maksettua ja perheellemme ruokaa. [...] Sanoin että täytän pian 50 vuotta enkä ole elämäni aikana vielä koskaan joutunut olemaan työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana. Olen aina pitänyt työnteosta jos vain suinkin olen jotain pystynyt tekemään ja työnantajani ovat pitäneet poikkeuksetta siitä tavasta että olen yrittänyt tehdä työni hyvin. (M\_82 Etelä-Suomi\_40-50 v)*

Terveysongelmat olivat päässeet niin vaikeiksi, ettei työhön palaaminen sairauslomalta enää onnistunut. Fyysistä työkyvyttömyyttä ei tunnustettu hoitavien lääkäreiden lukuisista diagnooseista ja B-lausunnoista huolimatta sosiaaliturvan perusteeksi, jolloin myöskään kuntoutusta ei myönnetty. Sairauspäivärahakauden jälkeen työkyvyttömyys vaihtui työttömyydeksi, jolloin mies joutui tarveharkintaisen työmarkkinatuen vuoksi tulottomaksi. Erityisesti mieskirjoittajat korostivat työkyvyttömyyden aiheuttamia taloudellisia seurauksia. Oli vaikea luopua elättäjän roolista. Taloudellinen ahdinko aiheutti myös itsetuhoisia ajatuksia.

*Olin (X:n) palveluksessa 27v, sanoin itseni irti vuonna 2005, kun minulle ei tarjottu toista työtä, vaikka minulla oli krooninen tenniskyynärpää. Jouduin hakemaan toimeentulotukea, kun liitonrahat viipyivät. Sain kyllä ihan hyvin rahaa silloin ja virkailija oli oikein ystävällinen, eikä rahoja peritty takaisin, vaikka olin saamassa liitosta rahaa. Sitten menin töihin (x) joulukuun 2005, mutta en voinut tehdä tätäkään työtä koska käteni oli tosi kipeä, en pystynyt pitämään edes kahvikuppia kädessä,*

*aina vain särki. Sanoin itseni irti maaliskuuta 2006, ja siitä alkoi tämä alamäki. Menin työkkäriin taas, mutta nyt virkailija sanoi, että minulle tulee karenssi, koska tämä työ ei vaadi kättä, kun siellä pidetään kuulokkeita. Tein valituksia päätöksestä. Sitten olin 3 kk ilman minkäänlaisia tuloja. (N\_39\_Länsi-Suomi\_40-50 v)*

Naiselle olisi voitu tarjota kuntoutusta tai siirtoa toisiin työtehtäviin terveyskykyjen perusteella. Vapaaehtoisen irtisanoutumisen jälkeen työpaikka vapautui kuntoutusvelvollisuudesta ja irtisanoutunut kantoi rahalliset seuraukset työttömyydestään. Nainen jäi työttömäksi ja työvoimatoimiston osoittaessa seuraavaa työpaikkaa sai karenssin, koska hänellä ei ollut osoittaa diagnoosia terveysongelmastaan. Kuvaus oli tyypiesimerkki tilanteesta, joissa terveysongelmien ja työttömyyden vaihtelusta tuli pysyvää. Parempina kausina oltiin työssä, terveydentilan heikentyessä päädyttiin sairauslomien kautta työttömiksi. Työterveyshuolto- ja palvelujen mukana menetettiin mahdollisuus pysyvään lääkärisuhteeseen, mikä olisi osaltaan voinut edistää kuntoutukseen pääsyä ja tarvittaessa työkyvyttömyyseläkkeen hakemista.

*Sairastuin -91 masennukseen. Aluksi ei saanut hoitoa depressiodiagnoosista huolimatta. Vasta -93 alettiin hoitaa masennusta, kun itse olin pyytänyt mielenterveystoimistoon lähetettävä ja myöhemmin sairaalankin piti pyrkiä. Lähettävä lääkäri sanoi, että pitävät kaksi viikkoa. Olin kolme kuukautta. En saanut sairauspäivärahaa, koska olin yrittäjä ja psykologin lausunnon mukaan en ollut työkyvytön. [...] Koin nöyryyttävänä ja ihmisarvoa alentavana sen että jouduin sosiaaliviraston asiakkaaksi ja minulta evättiin oikeus päivärahaan, joten yritin sairaalassa itsemurhaa. Sairaalasta saamani b-todistuksen diagnoosi oli syvä masennus, joka muutettiin useiden itsemurhayritysten vuoksi syväksi masennukseksi, psykoottisiin piirtein. [...] Elämä ilman toisen vanhemman tuloja oli raskasta. Meillä oli kaksi alaikäistä lasta, sairastuessani 8- ja 13-vuotiaat. (kaksi lasta*

*asuivat jo poissa kotoa). Perheeni ei saanut mitään tukea, ei kodinhoitajaa. Mies hoiti kotia niin kuin pystyi, kun huonommillani en kyennyt huolehtimaan edes itsestäni; pesuista, kahvinkeitosta yms. Miehen piti aina käskää. Tuntui, että yhteiskunnan hylkiön maine on päälläni. Mies pelkäsi koko ajan, että teen jotain itselleni ja vahti huonoina aikoina. Hänkin olisi tarvinnut terapiaa ja tukea omaan jaksamiseensa. Lapset kasvoivat ilman normaalia perhe-elämää = ilman äitiä, kun äiti ei jaksanut hoitaa heitä. [...] Kun sain eläkepäätöksen ja korvattavat lääkkeet, alkoi elämä helpottua. Vielä kun pääsi eroon lopuista lainoista, meillä oli asuntolainaa ja mulla yrityslainaa. Heti sairauden alussa olisi kuulunut saada tukea kotiin ja sairauspäivärahaa. (N\_Itä-Suomi\_40-50 v)*

Masennuksesta kärsinyt yrittäjänainen joutui taistelemaan vuosia saadakseen tarvitsemaansa hoitoa. Työkyky ei hoidosta huolimatta palautunut, mutta työkyvyttömyyseläkepäätös oli kielteinen. Yrittäjän asema vaikeutti sosiaaliturvan saamista ja valitusprosessin aikana perhe oli yhden tulonsaajan varassa. Kielteiset tukipäätökset ja niiden aiheuttama taloudellinen ahdinko pahensivat naisen masennusta. Vasta itsemurhayritys muutti diagnoosin, joka oikeutti työkyvyttömyyseläkkeeseen. Äideille tyypillisesti suurimman huolen aiheuttivat sairastumisen vaikutukset lapsiin.

Parhaassa työiässä työkyvyn heikkeneminen tarkoitti, että toimeentulo hankittiin parempina jaksoina työstä, heikoimpina kausina jätettiin puolison tuen tai sosiaaliturvan varaan. Vaihtelevat kaudet pakottivat ”paperimyllytyksiin”, jatkuvaan uusien diagnoosien hankintaan ja pitkiin valituskierteisiin. Kokemuksena oli, että viranomaisten taholta terveysongelmia vähäteltiin ja sairaudet leimattiin laiskuudeksi. Hylkäävät päätökset lisäsivät kuoromitusta ja alun perin fyysisien oireiden lisäksi tuli lisäksi psykisiä oireita. Miehillä oli tyypillistä, että terveysongelmat pyrittiin sivuuttamaan mahdollisimman pitkään. Perheelliset kokivat syyllisyyttä kykenemättömyydestään kantaa taloudellista vastuuta itsestään ja perheestään. Perhevapaat

lisäsivät naisilla määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita, jotka osaltaan kasvattivat työttömyysriskiä ja vahvistivat riippuvuutta elättävästä puolisosta. Taloudellista huolta suurempi oli kuitenkin syällisyys työkyvyttömyyttä aiheuttavan sairauden vaikutuksista lapsiin ja avioliittoon. Työkyvyn heikentyminen parhaassa työssä johti pitkäaikaiseen puoliso- tai sosiaaliturvariippuvuuteen, mistä usein seurasi velkaantumista.

### **Työkyvyn heikentyminen työuran loppupuolella**

Työkyvyn heikentyminen työuran loppupuolella, yli 50-vuotiaana, kosketti 27:ää kirjoittajaa. Miehiä oli kahdeksan (8), naisia 19. Yrittäjiä tai yrittäjän puolisoita oli viisi. Työkyvyttömyyttä aiheuttivat pääasiallisesti erilaiset tuki- ja liikuntaelinsairaudet (tules), jotka ovat toiseksi yleisin syy hakeutua työkyvyttömyyseläkkeelle Suomessa (Pensola ym. 2010, 15). Niiden perusteella haettu työkyvyttömyyseläke kuitenkin myös hylätään keskimääräistä useammin (Huunan-Seppälä ym. 2002, 13). Ikäänntyminen ja terveydelliset rajoitteet heikensivät mahdollisuuksia työllistyä työttömyysjakson jälkeen uudelleen, joten työttömyys muuttui poikkeuksetta pitkäaikaistyöttömyydeksi.

*Eläkehakemus hylättiin, ilman mitään korelauseita, tai jatko-ohjausta. Koska olin edelleen työkyvytön, ilmoittauduin työnhakijaksi työkkäriin. Koska olin koko edellisen vuoden ollut sairauslomalla, ja harkinnanvaraisella sv-päivärahalla, ei työmarkkinatukea voitaisi maksaa kuin vasta 5 kk:n karenssin jälkeen. Työssäoloehto ei täyttyisi. Tein kyllä jo alussa selväksi että olen edelleen työkyvytön, vaan ihme ja kumma se ei kuulemma haittaisi tuen maksamista. Ja kun olen luullut, että hakijan täytyy olla työkykyinen, ja työmarkkinoiden käytettävissä. Sain toki viimein työmarkkinatukea, ja säästävaisesti eläen talouttani kuntoon. Käänne pahempaan tapahtui kun työmarkkinatuesta tehtiin vastikkeellista. Asun (X:n) syrjäkyläisen etäisessä periferiassa, jonne yli 20 km:n*

*päähän ei kirkolta ole linja-autoliikennettä. Yritin kyllä kulkea tarjotulla työelämävalmennuskurssilla. Koko työmarkkinatuki kului taksikustannuksiin, ja muihin kurssin aiheuttamiin kuluihin. Elämiseen ei jäänyt mitään. Lisäksi jouduin hakemaan lääkäriltä sairauslomaa, koska olen pysyvästi sairas. Seurauksena oli kurssilta pois heittäminen, ja työmarkkinatuen lakkauttaminen. (M\_22\_ Länsi-Suomi\_60 v)*

Työkyvyttömyyseläkehakemusta ei hyväksytty, jolloin työkyvyttömästä tehtiin työtön. Kirjoittajat olivat tietoisia ikänsä ja työkyvyttömyytensä vaikutuksesta työllistymiseen, joten työllistämistoimenpiteet tuntuivat kosmeettisilta. Työkyvyttömälle asetettu karenssi oli kohtuuton, sillä terveydelliset syyt estivät työvoimapolitiiselle kurssille osallistumisen. Työkyvyttömän tarpeiden sivuuttaminen ja pakottaminen työttömille suunnattuihin yleistoimenpiteisiin johti karenssin vuoksi entistä heikompaan taloudelliseen tilanteeseen. Kokonaisuudessaan epätarkoituksenmukaiset työllistämistoimenpiteet pahensivat tilannetta.

*Tarina alkaa syyskuulta 2006, jolloin jouduin jäämään sairauslomalle ja koko kesän pahemmin vaivanneen selkä ja ennen kaikkea lonkkakivun vuoksi. [...] Lonkka-, nivus- ja selkävivot jatkuivat aivan samoina, mutta Kelan asiantuntijalääkäri minua kuulematta, näkemättä ja tutkimatta teki minusta paperilla terveän. [...] Kaksi kertaa syksyn 2006 aikana yritin paluuta, mutta kivultani en pystynyt olemaan kuin ensimmäisellä kerralla puolipäivää ja toisella kertaa yhden työvuoron. Työntantajani on antanut tästä todistuksen kuin myös siitä, että työtehtäviäni on jo muutettu ja kevennetty niin paljon kuin mahdollista. Työsuhteeni on edelleen voimassa. Sitä että minun kuuluisi mennä sairauslomalla ja työpaikan omaavana työvoimatoimistoon en todellakaan ymmärtänyt, mutta kun sinne sitten kuitenkin neuvottuna menin, tulos oli + - 0. Ei mitään, koska Kelan maksama 300 päivää ei ole täyttynyt. Olisi täyttynyt elokuun lopussa, mut-*

*ta korvaus katkaistiin 27.4.2007. Päätöksestä olen valittanut, Kelalta se hylättiin ja nyt se on valituskierroksella lautakunnassa, jossa valitus kuulemma yleensä kestää noin vuoden. Mistä toimeentulo? Toimeentulotukea Sossun luukulta anomaan! Sinnekin omaisuutta liikaa vaikka esimerkiksi yli 65 vuoden talletuksen raja 1 000 euroa. Taas otin yhteyttä alan työttömyyskassaan, josta nyt näytetty vihreää valoa ansiopäivärahan maksamisesta. Olen siis työpaikan omaava, sairaslomatodistuksen omaava työnhakija. [...] Jollei lonkkakivustakaan löydy mitään kirurgisesti ope-roitavaa, kulumat ja nivelrikko eivät ole Kelalle riittävä syy työkyvyttömyyteen, en tiedä mitä sitten, jos töihin en pysty ja ansiopäivärahakin katkaistaan. (N\_100\_Pohjois-Suomi\_50-60 v)*

Kirjoittajan lisäksi hänen työnantajansa teki parhaansa työssä pysymisen mahdollistamiseksi. Työtehtäviä kevennettiin sisällöllisesti ja ajallisesti ja nainen sai tarvitsemaansa hoitoa. Niistä huolimatta työkyvyttömyys pakotti siirtymään pois työelämästä. Eri tahojen lausunnoista huolimatta työkyvyttömyyseläkettä hänelle ei myönnetty, jolloin ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha tarjosi tilapäisen toimeentulon. Pysyvät terveysongelmat ennakoivat työttömyyden muuttumista pitkäaikaistyöttömyydeksi, sillä kuntoutus ja muut työhön palaamista tukevat keinot oli jo käytetty. Vaikka työkyvyttömyyseläke valitusprosessin jälkeen myönnettäisiin, vuosikausia kestäneen taloudellisen ahdingon kulut jäävät hakijan maksettavaksi.

Ikääntyneitä kohdeltiin työttöminä, ei työkyvyttöminä työttöminä. Ongelmaksi muodostui terveysongelmien sivuuttamisen kumuloituneet vaikutukset. Sairauslomalle jäätin vasta pakon edessä, hyvin huonokuntoisina. Kun työkyvyttömyyttä ei diagnosoitu ajoissa tai diagnooseja ei hyväksytty, status muuttui työttömyydeksi. Kielteistä työkyvyttömyyseläkepää- töstä seurasi pahimmillaan vuosien valituskiere, uusien diagnoosien ja B-lausuntojen hankinta. Tuona aikana toimeentulon turvasi pääasiallisesti tarveharkintainen työmarkkinatuki.

Toimeentulotuen saamisen esteeksi muodostui oma tai puolison omaisuus, minkä realisoiminen ei aina ollut mahdollista. Työkyvyttömyyden muuttaminen työttömyydeksi siirsi vastuun sairastumisen seurauksista työkyvyttömän itsensä kannettavaksi.

## **Johtopäätökset**

Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa jokaisella sen jäsenellä tulisi olla yhtäläinen oikeus tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveyspalveluihin. Näin ei kuitenkaan aina ole. Tutkimuksen kohteena olevat työkyvyttömyyden vaikutuksia kuvaavat kertomukset toivat esiin monenlaisia väliinpu- toamiskokemuksia. Työkyvyttömän oli vaikea päästä sosiaaliturvan piiriin.

Kokemukset alkoivat eriytyä tilanteessa, jossa työkyvyttömyyttä aiheuttavat ongelmat ilmaantuivat. Työsuhteessa olevilla oli mahdollisuus työkyvyn heikentyessä keskustella työtehtävien muuttamisesta työpaikalla ja työterveyshuollon kautta ohjattiin kuntoutukseen. Mikäli kuntouttavat keinot eivät auttaneet, tilanteen niin vaatiessa oli mahdollista kirjoittaa työkyvyttömyyttä todentava B-lausunto. Heikommassa tilanteessa olivat henkilöt, joilla ei ollut työsuhde-etujen mukanaan tuomaa turvaa. Työmarkkinoiden ulkopuolella oleminen tai työttömäksi joutuminen vaikeutti mahdollisuuksia päästä terveyspalvelujen piiriin ylipäänsä, vaikeista sairauksista huolimatta (Kerätär & Karjalainen 2010, 3687). Kun työkyvyttömyyttä ei saatu diagnosoitua, se muuttui näky- mättömäksi, eikä sitä huomioitu sosiaaliturvaa myönnettäessä.

Saatavilla olevien resurssien lisäksi koke- muksia ja niiden seurauksia määritti henki- löiden elämänvaihe. Erityisen heikko tilanne oli nuorilla vajaakuntoisilla henkilöillä, joilla vaikeudet alkoivat ennen siirtymistä työelä- mään. Työmarkkinoiden käyttöön tarjottavissa oleva työkyky ei riittänyt toimeentulon hank- kimiseen. Työkyvyttömyyttä aiheuttivat usein mielenterveydelliset ongelmat, joten kuntout- tavien toimenpiteiden, kuten terapian saami- nen olisi monille ollut välttämätöntä työkyvyn parantamiseksi tai säilyttämiseksi. Työtä ha- luttiin tehdä, mutta oman työkyvyn mukaisesti.

Vaatus kokoaikaisesta työstä oli usein liian kova. Soviteltujen työtehtävien ja työaikojen puuttuessa työkyvyttömyys tarkoitti (pahimmillaan pysyvää) joutumista työmarkkinoiden ulkopuolelle. Työelämään pyrkivistä henkilöistä tuli työkyvyttömyytensä tai vajaakuntoisuutensa vuoksi **työmarkkinoiden torjumia**. Työmarkkinoille sopimaton henkilö siirrettiin perusturvan varaan. (vrt. Hänninen & Karjalainen 2007, 169-170.) Koska sosiaaliturva tarjosi ainoan selviytymismahdollisuuden, se määritteli elämänvaiheen kaikkia valintoja ja kavensi itsemääräämisoikeutta ja riippumattomuutta. Työkyvyttömän henkilön parisuhteesta tuli elatussuhde, jonka ehtoja ei aina kyetty tai haluttu täyttää. Sosiaaliturvariippuvuus oli houkuttelevampaa kuin puolisorippuvuus, joten avoerot olivat yleisiä. Työelämän torjumaksi tulleen elämästä tuli toimeentulemisen eloonjäämiskamppailua.

Elämänkaaren vaiheelle ominaisesti 40–50-vuotiaat kirjoittajat olivat saaneet paikkansa työelämässä, perustaneet perheen ja usein hankkineet oman asunnon. Työn tekeminen mahdollisti itsestä ja perheestä huolehtimisen ja valitunlaisen elintason ylläpitämisen. Työn arvo oli itsestäänselvyys. Työkyvyn heikkeneminen parhaassa työssä oli henkinen, mutta erityisesti taloudellinen kriisi. Perheiden talous oli rakennettu kahden tuloensaajan varaan, joten työelämään pyrittiin mahdollisimman pian, vaikka puolikuntoisena. Työkyvyn heikkeneminen aiheutti sairauslomien, työssäolon ja työttömyyden jatkuvaa vuorottelua. Työkyvyn palauttamiseksi vaadittavaan kuntoutukseen ja uudelleen koulutukseen oli vaikea päästä. Kun lääkärin diagnoosit eivät tulleet vakuutusyhtiön tai Kelan hyväksymiksi, työkyvyttömät kokivat tullessa leimatuksi laiskureiksi tai valehtelijoiksi. Tarveharkinta jätti pienituloistenkin puoliset ilman työmarkkinatukea eikä oikeutta toimeentulotukeen syntynyt. Sosiaaliturvan epääminen oli nöyryyttävä kokemus ja työn ulkopuolelle joutuminen aiheutti vahvoja huononmuuden tunteita. Työkyvyttömyyden todentaminen tapahtui usein vasta vuosikausien valittamisen kautta. Kun työkyvyttömyys riisti oikeuden työhön ja parisuhde vei

oikeuden sosiaaliturvaan, parhaassa työssä sairastuneista tuli **työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan torjumia**.

Työiän loppupuolella olevien työkyvyttömyys tarkoitti poikkeuksetta työttömyyden muuttumista pitkäaikaistyöttömyydeksi. Työttömäksi määriteltyinä henkilöinä he joutuivat epätarkoituksenmukaisien työllistämistoimenpiteiden kohteeksi. Kuntoutusta myönnettiin harvoin, mitä voi pitää merkinä siitä, että päätöksentekijä on tietoinen kuntouttavien toimenpiteiden rajallisuudesta kyseisissä tapauksissa. Työkyvyttömät ohjattiin kuitenkin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, kuten työelämävalmennuskursseille ja työkokeiluihin, eli terveydellisten tekijöiden ja iän vaikutukset jätettiin huomioimatta. Ikääntyneillä työkyvyn menetys ei ollut yhtä suuri henkinen kriisi kuin nuoremmille. Eläkkeelle hakeutumista terveydellisistä syistä 30–40 vuoden työuran jälkeen pidettiin legitimiä oikeutena. Pitkäaikaistyöttömyydeksi muuttunut työttömyys kuitenkin rajasi eläköitymismahdollisuuksia. Pitkäaikaistyöttömät eivät saaneet työttömyyseläkkeeseen vaadittavaa työssäoloa täyttämään ja työkyvyttömyyseläkkeelle pääsy oli vaikeampaa pitkäaikaistyöttömyydeksi muuttuneen työkyvyttömyyden jälkeen. **Eläkeoikeuden torjuminen** lukuisien lääkärintoimien jälkeen koettiin ihmisarvoa alentavana henkilökohtaisena loukkauksena. Työkyvyttömän ikääntyneen henkilön sosiaaliturvan ehtona oli oman ja perheen kaikkien elatusmahdollisuuksien käyttäminen, mikä tarkoitti myös hankitun omaisuuden myymistä elinkustannusten kattamiseksi. Ikääntyneiden kohdalla työkyvyttömyyden kustannukset jäivät omalle vastuulle. Ainoan selviytymismahdollisuuden tarjosi työkyvyttömyyseläkkeelle pääsy.

Kirjoittajat tulivat erilaisista lähtökohdista, mutta päätyivät yhtenäisten toimenpiteiden kohteeksi. Kun työkyvyttömyys ei tullut hyväksytyksi, myöskään tarjolla olevat kuntouttavat tai työllistävät toimenpiteet eivät kohdistuneet sen korjaamiseen. Kielteisistä päätöksistä kirjoittajat syyllistivät työkyvyttömyyspäätöksen antajia, kuten Kelaa ja vakuutusyhtiöitä. Ensisijaisesti päätös kuitenkin



on riippuvainen lausunnon antavan lääkärin osaamisesta ja mahdollisuuksista todentaa työkyvyn aste. Lääkäreiden ja eläkepäätöksen antajien näkemyseroja olisi mahdollista kaventaa kouluttamalla lausuntoja antavia lääkäreitä, lisäämällä päätöksenteon prosessin läpinäkyvyyttä ja selkeyttämällä päätöksenteon kriteerejä (Virta 2001, 66; Huunan-Seppälä ym. 2002; Kuntoutuksen kehittäminen...2009).

Kuvatut tilanteet aiheuttivat kohtuuttomia seurauksia, koska kielteisestä päätöksestä seurasi kokoelma erilaisia poiskäännyttämisen vaiheita. Työkyvyttömiä henkilöitä siirrettiin palvelujärjestelmän sisällä toimijalta toiselle, jolloin heidän sosiaaliturvaan oikeuttava statuksensa muuttui. Muuttunut status puolestaan esti tarkoituksenmukaisen tuen piiriin pääsemisen, mikä johti torjutuksi tulemiseen. (Hänninen & Karjalainen 2007, 169-170.) Ilman korjaavia toimenpiteitä olemassa olevat rakenteet syrjäyttävät kokonaan avun ja tuen piiristä. Vastuuta työkyvyttömyyden seurauksista tulisi hyvinvointiyhteiskunnassa jakaa, eikä siirtää enempää yksilön itsensä kannettavaksi.

## Tiivistelmä

Tässä artikkelissa tarkastellaan yksilötason kokemuksia työkyvyttömyydestä. Tutkimuksen aineiston muodostaa 64 kirjoitusta, jossa eri-ikäisten ja eri elämänvaiheissa olevien henkilöiden kokemusten avulla vastataan seuraaviin kysymyksiin: 1) Millaisia seurauksia työkyvyn heikentymisestä tai menettämisestä on elämänkaaren eri vaiheissa? ja 2) Millainen on työkyvyttömän sosiaaliturva? Tutkimusmenetelmä on aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Kirjoitusten perusteella työkyvyttömyys johtaa erilaisiin poiskäännytyksen prosesseihin. Kun työkyvyttömyyttä ei hyväksytä sosiaaliturvan perusteeksi eikä haettua tukea myönnetä, henkilö siirretään tuelta toiselle tai suljetaan kokonaan avun tai tuen ulkopuolelle. Näissä tapauksissa työkyvyttömät tulevat työmarkkinoiden tai sekä työmarkkinoiden että sosiaaliturvan tai eläkejärjestelmän torjumiksi, mikä eri elämäntilanteissa

johtaa eriasteiseen puoliso- tai sosiaaliturvariippuvuuteen.

## Abstract

This article examines personal experiences of incapacity for work. The article is based on 64 texts in which people described their diverse life situations. Main questions of the article are: 1) What are the lifespan consequences of weakened or loss work capacity? and 2) What kind of social security is available for those incapable for work? The research method used was data-based content analysis. Based on the analysed texts, it can be argued that incapacity for work leads to manifold processes of diversion. When work-incapacity-based welfare benefits are denied, people lose their sources of help and support. This leads to their conversion from one social support to another or completely being left outside the social security system. As a result persons incapable for work are either blocked out from the labour market or from both the labour market and social security or left without pension entitlement. As a consequence this leads to dependency on a spouse or on social security depending on a stages in a person's lifespan.

VTM ANNE MÄÄTTÄ TOIMII TOHTORI-KOULUTETTAVANA HELSINGIN YLIOPISTOSSA SOSIAALITIEEIDEN LAITOKSELLA.

## Lähteet

- Berk L (2010) Exploring lifespan development. Allyn & Bacon, Boston.
- Gould R (1985) Työkyvyttömyys – erivapaus työstä vai työttömyydestä? Tutkimus työkyvyttömyyskäsitteen sisällöstä ja työkyvyttömyyseläkeläistymisen vaiheista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1985:1, Helsinki.
- Gould R, Hytti H, Lietsala L (1993) Naisten ja miesten työkyvyttömyys. Erot eläkkeiden hylkäämisessä. (1993) Tasa-arvovaltuutetun toimistossa eläkkeiden hylkäämiseroja pohtineen asiantuntijatyöryhmän raportti. Tasa-arvojulkaissuja. Sarja A: Tutkimuksia 2/1993. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. 1-11.
- Gould R (1995) Mitä eläkehyökkäyksen jälkeen. Tutkimus yksilöllisen varhaiseläkkeen hylkäyspäätöksen saaneiden palkansaajien myöhemmistä

- vaiheista. Eläketurvakeskus, Tutkimuksia 1995:4, Helsinki.
- Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J & Koskinen S (toim.) (2006) Työkyvyn ulottuvuudet. *Verveys 2000 – tutkimuksen tuloksia*. ETK, Kela, KTL & TTL, Helsinki.
- Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto A-M, Keskimäki, I (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 14/2008, Helsinki.
- Huunan-Seppälä A, Järvisalo J, Laine A, Pirttimäki R, Rissanen P, Seppälä Marja-Leena, Talo S, Virta L (2002) Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäämiseen liittyvien ongelmien ehkäisystä. Kelan valtuutettujen toimeksiannosta tehty selvitys. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 21/2002. Kelan tutkimus- ja kehitysyksikkö, Helsinki.
- Hytti H (1993) Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen yhteiskunnalliset taustatekijät. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 87. Kansaneläkelaitoksen tutkimus- ja kehitysyksikkö, Helsinki.
- Hytti H, Ylöstalo P, Ruhanen E (2006) Työkyvyttömyyseläkkeissä virta vie entistä enemmän kansaneläkkeelle. Kelan tutkimusosasto, Helsinki.
- Hänninen S & Karjalainen J (2007) Tarve harkinnassa. Teoksessa Hänninen S, Karjalainen J & Lehtelä K-M (toim.) *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva*. STAKES. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Vaajakoski. 157-191.
- Kerätär R & Karjalainen V (2010) Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. *Suomen Lääkärilehti* 45 / 2010 vsk 65, 3683 – 3690.
- Lahelma E (2008) Johdanto: Ikä, ikääntyminen ja elämäntahti terveystutkimuksessa. Teoksessa Rahkonen O, Lahelma E (toim.) *Elämäntahti ja terveys*. Yliopistokustannus, Helsinki.
- Lister R (2004) *Poverty*. Cambridge: Polity Press, United Kingdom.
- Loikkanen M (2010) Hylätyt hakijat. Keski-ikäisten naisten kokemuksia työkyvyttömyyseläkkeen hakemisesta ja hylkäämisestä. Itä-Suomen yliopisto. Sosiaaliturvan erikoistumiskoulutuksen lisensiaattityö. Julkaisematon lähde.
- Marin M (2001) Aikuisuus ja keski-ikäisyys. Teoksessa: Sankari A, Jyrkämä J (toim.) *Lapsesta vanhuuteen. Iän sosiologiaa*. Vastapaino, Tampere. 225-265.
- Määttä A & Laine T (2010) Kun parisuhde köyhydittää. Sosiaaliturvan tarveharkinta naisen elämässä. *Naistutkimus* 2/2010. 31-42.
- Pensola T, Gould R, Polvinen A (2010) Ammatit ja työkyvyttömyyseläkkeet. Masennukseen, muihin mielenterveyden häiriöihin sekä tuki- ja liikuntaelinten sairauksiin perustuvat eläkkeet. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:16. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Romppanen A (2000) Ikääntymisen vaikutuksista työmarkkinoilla. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, 2000: 12. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Saurama L (2010) Experience of early exit: a comparative study of the reasons for and consequences of early retirement in Finland and Denmark in 1999-2000. Finnish Centre for Pensions, Studies 2004: 2. Finnish Centre for Pensions, Helsinki.
- Virta L (2001) Työkyvyttömyyden lääketieteellisen arvioinnin vaikeudet ja eläkkeiden hylkääminen. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 2001:47. Kela, Turku.
- Virtanen P, Saloniemä A, Uitti J, Riikonen E, Hiotala R, Oksa P, Viljanen M (1997) Sairastaminen ja työllistyminen työkyvyn heikentyessä ja työttömyyden pitkeytyessä. *Sosiologia* (4) 1997. 309-321.

## Internet-lähteet

- Kansaneläkelaki (11.5.2007/568) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070568>. Poimittu 2.11.2010
- Kirjallinen kysymys (KK 787/2008). [http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk\\_787\\_2008\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_787_2008_p.shtml). Poimittu 9.11.2010.
- Kuntoutuksen kehittäminen työurien pidentämisen edellytysten parantamiseksi. Sata-komitea 19.10.2009. [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=42733&name=DLFE-10325.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-10325.pdf). Poimittu 5.11.2010
- Perustuslaki (731/1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Poimittu 8.11.2010
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Toimintakertomus 2009. <http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=41214&Item=64565>. Poimittu 8.11.2010.
- Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2009. <http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=42845&Item=64965>. Poimittu 20.1.2010
- Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta. Toimintakertomus 2009. <http://www.telk.fi/tk/TELKtoimintakertomus2009.pdf>. Poimittu 9.11.2010
- Työntekijän eläkelaki (19.5.2006/395) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060395>. Poimittu 2.11.2010
- Työttömyysturvalaki (1290/2002). <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20021290>. Poimittu 8.11.2010.



# Perusturvan poiskäännytetyt

ANNE MÄÄTTÄ

Sosiaaliturvan odotetaan nimensä mukaisesti tarjoavan turvaa tilanteissa, joissa jotkut elämään liittyvät riskitilanteet muodostavat esteen omaehtoiselle selviytymiselle. *Työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen* tulisi synnyttää perustuslain mukainen oikeus sosiaaliturvaetuuteen tai palveluun. Käytännössä avuntarvitsija ei aina saa tarvitsemaansa tukea. Tarjotut interventiot saatavat jäädä puutteellisiksi, ne voivat olla epätarkoituksen mukaisia tai pahimmillaan johtaa tilanteen huononemiseen. Joskus avuntarvitsija tulee täydellisesti torjutuksi tuen piiristä.

Tässä artikkelissa tarkastellaan elämään liittyviä riskitilanteita, joissa avuntarvitsijalta evätään perusturvaksi määriteltävä etuus. Institutionaalisissa kohtaamisissa tapahtunutta epäämistä lähestytään poiskäännyttämisen käsitteen avulla. Poiskäännyttäminen määritellään sosiaalisen syrjäyttämisen aktiiviseksi muodoksi, jossa haavoittuvassa asemassa oleva yksilö suoraan tai epäsuorasti ohjataan muualle tai hänen avuntarpeensa torjutaan kokonaan (Hänninen & Karjalainen 2006). Poiskäännyttämisen mallin neljää muotoa – sulkeumaa, käännytystä, siirrantää ja torjuntaa – arvioidaan empiirisen aineiston avulla. Vastavaa systemaattista tarkastelua ja arviointia ei ole aikaisemmin tehty.

Tutkimusaineistona on kirjoituspyynnöllä saadut 112 kirjoitusta sosiaaliturvan epäkohdistta. Kirjoituksessa pyydettiin kuvaamaan omaa tai läheisen tilannetta, jossa pyrkimyksistä huolimatta ei ole saatu tilanteeseen tarvittavaa sosiaalitur-

vaa. Kuvattuja poiskäännyttämistilanteita luetaan teorialähtöistä sisällönanalyysii hyödyntäen. Tulkinna lähtökohtana on yksilön näkökulma. Kirjoituksia analysoimalla selvitetään, milaista poiskäännyttämistä perusturvaetuuksia hakevat henkilöt ovat kohdanneet. Analysoimalla poiskäännyttämistilanteita käytännön esimerkkien kautta tullaan arvioimaan ja uudelleen muotoilemaan Sakari Hännisen ja Jouko Karjalaisen (2006) kuvaamaa poiskäännyttämisen mallia. Johtopäätöksissä paikallistetaan palvelujärjestelmässä olevia aukkoja ja otetaan kantaa siihen, kuka tänä päivänä kantaa vastuun sosiaalisesta turvallisuudesta tilanteissa, joissa joudutaan ansioturvan ulkopuolelle.

## Perusturva ja vähimmäisturva

Oikeus perustoimeentulon turvaan määritellään perustuslain 19. §:n toisessa momentissa. Lain mukaan perustoimeentulo on turvattava, kun ihminen kohtaa sosiaalisia riskejä, eli työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Tarkasteltavana oleva sosiaaliturva rajataan tässä artikkelissa etuuksiin, joita myönnetään työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomille henkilöille tai kotitalouksille. Rajaus määrittää etuudet perusturvaksi.

Perusturvaan kuuluvat etuudet ovat kansan- ja perhe-eläkkeet, työttömyysetuudet, sairaus- ja vanhempainpäivärahat, kotihoidon tuet, hoitorahat, opintoraha, vuorottelukorvaus, kuntoutusraha ja harkinnanvarainen kuntoutusavustus, äitiysavustus, lapsilisä, elatustuki, adoptiotuki, asumisen tuet, vammaisetuudet, lapsikorotus ja rintamalisät. Näistä ainakin yhtä etuutta myönnetään kolmelle neljästä suomalaisesta kotitaloudesta. 128 000 kotitalouden tuloista 90 prosent-

1 Kirjoituspyyntö julkaistiin seuraavissa lehdissä tai Internet-sivuilla: *Acatiimi, Ilkka, Kainuun Sanomat, Kaleva, Karjalainen, Kelan Sanomat, Keski-suomalainen, Kymen Sanomat, Lapin Kansa, Maaseudun Tulevaisuus, Oulu-lehti, Pohjalainen, Pohjolan Sanomat, Porin Sanomat, Savon Sanomat, Tamperelainen* sekä *HFU (Help for Underprivileged ry)*.

tia koostuu perusturvaetuuksista. (Perusturvan riittävyuden arviointiraportti 2011, 16 17, 76; Tulonjakotilasto, Pienituloisuus 2009, 3.) Toimeentulotuki on yleisesti määritelty perusturvaetuuksien ulkopuolelle, koska se on viimesijainen vähimmäisetuus (ks. Kuivalainen 2010, 379). Suuri osa esimerkiksi työmarkkinatuen saajista joutuu turvautumaan toimeentulotukeen, koska turva matalan tason vuoksi muutoin jäisi riittämättömäksi (Hannikainen-Ingman & al. 2012, 7). Toimeentulotuen voi todeta muuttuneen täydentäväksi eikä suinkaan enää viimesijaiseksi etuudeksi (Haapola 2004). Tällä perusteella toimeentulotuki otetaan mukaan artikkelissa tarkasteltavana olevaan perusturvaan.

Perusturvan luonteeseen kuuluu syyperusteisuus, eli sitä myönnetään lähtökohtaisesti sosiaalisen riskin kohdatessa. Syyperusteinen oikeus voidaan evätä tarveharkinnan, eri tukimuotojen tai palkkatyön ja tulonsiirtojen yhteisvaikutuksen seurauksena. Syyperusteisten etuuksien heikkoutena on, että ne huomioivat huonosti riskejä, joita syntyy muun muassa työelämän muutosten, kuten freelancer-työn yleistymisen, lyhytkestoisten palkkatyösuhteiden sekä palkkatyön ja perhe-elämän yhdistämisen seurauksena (Koistinen 2009). Näihin riskeihin liittyy, että ne ovat kasautuvia ja kohdistuvat usein samoille yksilöille. Toisaalta ne saattavat yllättää myös hyvässä työmarkkina-asemassa olevat, sillä esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhdistämiseen liittyvät haasteet koskettavat kaikkia. (Poutanen 2010, 184.)

Perusturvaetuuksien tarveharkintaisuus tuo mukanaan vahvan valvonnan ja hakijalle velvollisuuden todistaa oikeutensa etuuden saamiseksi. Tarveharkinta velvoittaa huomioimaan hakijan ja hänen perheensä tulot sekä usein myös varallisuuden haettaessa asumistukea, lasten kotihoidon tukea, työmarkkinatukea tai toimeentulotukea (Särkelä & Eronen 2007, 53; Kuivalainen 2010, 380). Perusturvaetuuksiin liittyvät ehdot aiheuttavat byrokraatialoukkuja; etuuksien ja pienten ansiotulojen yhteensovituksesta syntyy paperisotaa ja asiointipakkoa, etuuksien viivästyistä ja tukien maksatuksen katkeamisvaaraa (Karjalainen & Moisio 2010, 113).

Perusturvan heikko taso ja etuuksien myöntämiseen liittyvät tiukat ehdot tekevät työn ulkopuolelle joutumisesta toimeentuloriskin. Työttömien tai vähimmäisturvan varassa elävien kotitalouksien toimeentulovaikkeudet ovat yleisiä (Moisio 2010, 194), koska heikentynyt perusturva ei

kykene suojaamaan köyhyydeltä (Kangas & Ritakallio 2008, 22; Hiilamo & al. 2010, 7). Väestöryhmittäin tarkasteltuna toimeentulovaikkeuksia esiintyy keskimääräistä yleisemmin pienituloisilla, tuloistaan suuria asumismenoja maksavilla kotitalouksilla, opiskelijoiden, yhden huoltajan ja alle 65-vuotiailla yhden henkilön kotitalouksilla (Tulonjakotilasto 2009, Subjekttiivinen toimeentulo, 2,4).

## Poiskäännyttäminen eli diversio

Artikkelissa analysoitavan poiskäännyttämisen käsitettä voidaan taustoittaa Pohjois-Amerikassa käydyin diversiokeskustelun avulla. Diversiokeskustelu lähti liikkeelle 1990-luvun puolivälissä tehtyjen vähimmäisturvamuutosten mukana. Muutosten taustalla oli TANF-tukea (Temporary Assistance for Needy Families) kohtaan esitetty kritiikki, jonka mukaan tuki lisää riippuvaisuutta valtiosta, kannustaa pysymään työn ulkopuolella ja väheksyy kahden vanhemman perherakennetta. Diversio liitetään toimenpiteisiin, joilla vähimmäisturvan hakija pyritään tuen sijaan ohjaamaan työhön tai aktivointitoimenpiteiden piiriin (Moffit 2008, 14). Diversiotoimenpiteet voivat olla *suoria* tai *epäsuoria*. Suorat toimenpiteet sisältävät ohjaamisen työhön, toisen tukimuodon, perheen, epävirallisen avun tai työllistämistoimenpiteiden piiriin etuuden sijaan (Ridzi & London 2006, 725, 728; Schram & al. 2010, 740). Epäsuorat toimenpiteet tarkoittavat tuen hakemiseen liittyviä hankaloittavia tekijöitä, joiden seurauksena avuntarvitsija ei hae tukea lainkaan. Hankaloittavia tekijöitä (”hazzle factors”) ovat esimerkiksi tuen hakemiseen liittyvä byrokratia, paperisota ja asiakkaalle määritellyt velvollisuudet, kuten yhteydenotot useisiin virkamiehiin. Tätä epäsuoraa diversiota kutsutaan nimellä procedural diversion (Mayers & Lurie 2005, 26). Sisällöllisten tekijöiden mukaan sen voisi kääntää esikäännyttämiseksi, mutta sillä on yhtäläisyyttä myös Anna Metterin (2004) käyttämän portinvarioinnin käsitteen kanssa.

Diversio eli poiskäännyttäminen on prosessinomainen kokonaisuus, joka sisältää poiskäännyttäjän ja poiskäännytetyn sekä vaiheita, joiden lopputuloksena avuntarvitsija käännytetään pois tuen piiristä. Hänninen ja Karjalainen (2006, 8–10) määrittelevät poiskäännyttämisen sosiaalisen syrjäyttämisen aktiiviseksi muodoksi, jos-

sa haavoittuvassa asemassa olevat yksilöt voidaan suoraan tai epäsuorasti ohjata muualle tai torjua kokonaan avun tai tuen piiristä. Pois käännyttäessään instituutiot ja viranomaiset valikoivat, luokittelevat, erottelevat ja valikoivat yksilöitä, jolloin ne pakottavat apua tarvitsevat henkilöt kaupittelemaan itseään ollakseen sopivia ja tulkakseen valituiksi järjestelmän ehdoilla. Poiskäännyttämisen kohteeksi joutuvia riskiryhmiä ovat erityisesti pitkäaikaisesti työmarkkinoiden ulkopuolelle joutuneet tai epätyöllisissä työsuhteissa olevat sekä velkaantuneet henkilöt.

Hänninen ja Karjalainen (2006) jakavat poiskäännyttämisen neljään eri muotoon viranomaisen toiminnan seurausten vakavuuden mukaan: sulkeumaksi, käännytykseksi, siirrännäksi tai torjunnaksi. Muodoista ensimmäinen on lievin ja viimeinen vaikein. *Sulkeuma* tarkoittaa tilannetta, jossa henkilö määritellään työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei todellisuudessa ole tarjolla. *Käännyttäminen* tarkoittaa toiminnan kohteena olevan henkilön tai hänen käyttäytymisensä muokkaamista paremmin järjestelmän toimintalogiikkaan soveltuvaksi. Esimerkiksi työttömästä pyritään tekemään yrittäjä, jolloin käännyttämistoimenpiteiden tarkoituksena on parantaa henkilön työmarkkinakelpoisuutta. *Siirräntä* tarkoittaa vaikeuksiin joutuneen ihmisen siirtämistä jonkin toisen tahon, kuten viranomaisen tai omaisen, vastuulle. Siirräntää on myös *viivytys* tai *päätöksen siirtäminen*. Pahimmillaan siirrännästä tulee ”luukuttamista”, eli tuenhakija joutuu kielteisen päätöksen seurauksena asioimaan usean eri tahon kanssa saadakseen tukea. Poiskäännyttämisen viimeinen ja vaikein muoto on *torjunta*. Se tarkoittaa haavoittuvassa tilanteessa olevan henkilön jättämistä oman onnensa tai epävirallisen avun varaan. Torjunta on pahimmillaan heitteillejätto, koska se epäoikeuden ihmisarvoiseen elämään. (Hänninen & Karjalainen 2006, 169–172.)

Huolimatta poiskäännyttämisen negatiivisista seurauksista Hänninen ja Karjalainen (2006, 171) huomauttavat, että poiskäännyttäminen saattaa myös avata mahdollisuuksia, joita tuenhakija ei itse kykene näkemään. Negatiivisten ja positiivisten seurausten arvioimiseksi poiskäännyttämisen prosessia tarkastellaan seuraavaksi empiirisen aineiston avulla. Analysoimalla kuvattuja tilanteita on mahdollista tehdä näkyväksi poiskäännyttämiseen liittyviä institutionaalisia prosesseja ja strategioita, jotka toimivat välittäjinä

kotitalouksien oloissa tapahtuvissa muutoksissa ja muovaavat kotitalouksien ja ihmisten kohtaloita (Hellsten 2007, 4; Room & Britton 2006, 280). Tarkastelemalla viranomaisten ja palvelujärjestelmän toimintaa voidaan tehdä näkyväksi myös palvelujärjestelmässä olevia aukkoja.

## Aineisto ja analyysimenetelmä

Analysoitavan aineiston muodostavat kirjoituspyynnön avulla kerätyt kirjoitukset sosiaaliturvan epäkohdista ja välinputoamisen kokemuksesta. Kaikkiaan kertyi 194 kirjoitusta, joissa kuvattiin omaa tai läheisen kokemusta haetuista etuuksista. Tämän tutkimuksen aineistoksi valittiin ne, joissa kuvattiin sosiaaliseen riskitilanteeseen liittyvää poiskäännyttämistä. Tällaisia kirjoituksia oli 112, joista naisten kohtaamia tilanteita oli 81 ja miesten kohtaamia 31. Iältään kirjoittajat olivat 21–93-vuotiaita.

Aineistoa analysoidaan teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla. Tulkintakehyksenä käytetään edellä esiteltyä Hännisen ja Karjalaisen (2006) poiskäännyttämisen mallia ja pohjoisamerikkalaista keskustelua diversiosta (esim. Schram & al. 2010; Ridzi & London 2006). Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, *millaista poiskäännyttämistä perusturvaetuuksia hakevat henkilöt ovat kohdanneet*. Tulosluvussa poiskäännyttämistä konkrētisoidaan kuvaamalla erillisiä vaiheita käytännön esimerkkien avulla ja johtopäätöksissä arvioidaan Hännisen ja Karjalaisen (2006) mallin ja empirian yhtenevääisyyttä. *Analyysin tuloksena syntyy uudelleen muotoiltu poiskäännyttämisen malli*.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa poiskäännyttämistilanteita lähestytään deduktiivisesti koodaamalla<sup>2</sup> (coding) kirjoituksista kaikki poiskäännyttämiseksi määriteltävät kuvaukset eli tilanteet, joissa tuen hakija kuvaa jääneensä ilman tarvitsemaansa apua tai tukea. Tämän jälkeen kuvattu poiskäännyttäminen määritellään sulkeumaksi, käännyttämiseksi, siirrännäksi tai torjunnaksi. Eri muotojen välisten eroavaisuuksien ja yhtäläisyyksien paikallistaminen konkreettisista esimerkeistä auttaa tarkentamaan Hännisen ja Karjalaisen määritelmää.

<sup>2</sup> *Analyysin apuvälineenä on käytetty Atlas.ti 6.1.1. -ohjelmaa.*

Tuenhakijaan liittyvät tekijät määrittävät osaltaan sitä, millaisia hänen kokemuksensa suhteessa palvelujärjestelmään tulevat olemaan. Siksi niiden rooli suhteessa koettuun poiskäännöttämiseen on hyvä tiedostaa analyysia tehdessä. Taustatekijöiden vaikutusten näkyväksi tekemiseksi koodataan kuvauksen kohteena olevan henkilön sukupuoli, haettu tukimuoto, ikä sekä perhetilanne. Näitä muututtuja hyödynnetään yhdistelmähuissa (query), eli poiskäännöttämisen muodot ”ristiintaulukoidaan” suhteessa sosiaalisiin riskeihin, hakijan sukupuoleen, ikään ja palvelujärjestelmäkontakteihin. Tällainen tarkastelu mahdollistaa poiskäännöttämistilanteiden yksityiskohtaisemman vertailun. Taustatekijöiden roolia ei haluta ylikorostaa, mutta niiden avulla poiskäännöttämistä pyritään ymmärtämään kokonaisvaltaisemmin.

Tarkastelun lähtökohtana on yksilön näkökulma. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tekemä poiskäännöttämistoimenpide saattaa hänen näkökulmastaan vaikuttaa toisenlaiselta kuin sen seuraukset asiakkaan näkökulmasta ovat. Kirjoittajien kertomuksia luetaan ja analysoidaan faktaanäkökulman mukaisesti todistajanlausuntoina siitä, mitä kirjoittajille on tapahtunut heidän hakiessaan perusturvaetuksia (vrt. Alasuutari 1999, 90 91, 96). Tulinnan lähtökohtana ovat apua tarvitsevan henkilön kokemat poiskäännöttämisen seuraukset. Yleistyksiä aineiston ulkopuolelle ei tulla tekemään.

Tulosluvussa hyödynnetään suoria kirjoitusotteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa kirjoittajan ääntä. Aineisto-otteiden valinnan perusteena on pyrkimys kuvata mahdollisimman monipuolisesti poiskäännöttämistä ja sen seurauksia kirjoittajien elämässä. Kirjoittajien ikä ilmoitetaan kymmenen vuoden tarkkuudella. Mikäli kirjoittaja ei ole ilmoittanut tarkkaa ikäänsä, arvio tehdään haettujen tukimuotojen ja kuvausten perusteella. Kirjoittajien anonymiteetin suojaamiseksi kirjoitukset jaetaan ilmansuunnittain Etelä-Suomeen, Itä-Suomeen, Länsi-Suomeen ja Pohjois-Suomeen. Tunnistamisen mahdollistavat tekijät aineisto-otteessa on korvattu merkinnällä (x).

## Rajautuvien mahdollisuuksien aiheuttama sulkeuma

Hännisen ja Karjalaisen (2006, 169) mukaan poiskäännöttämisen muodot ketjuuntuvat niin, että ankarampi muoto seuraa hienovaraisempaa.

Näistä lievimmäksi he määrittelevät sulkeuman, joka aiheutuu esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö määrittellään työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei ole tarjolla. Sulkeuma sanana kuvaa tilannetta, jossa asian eteneminen katkeaa. Aineiston perusteella sulkeuma aiheutui tilanteessa, jossa viranomaisen antama kielteinen päätös rajasi asiakkaan myöhempiä valinnanmahdollisuuksia. Kun ongelman ratkaiseminen estyi, avuntarvitsija joutui etsimään uusia keinoja tilanteensa selvittämiseksi. Saatu ratkaisu saattoi myös johtaa umpikujaan. Aineiston perusteella sulkeumatilanteeseen johtivat kielteiset työkyvyttömyyseläkepäätökset sekä työkyvyn ylläpitoon tai palauttamiseen tarvittavan hoidon tai kuntoutuksen puuttuminen.

Tyypillisimmin sulkeumaan johti tilanne, jossa työkyvyttömyyden joutui työmarkkinatuella saatuaan kielteisen päätöksen työkyvyttömyyden perusteella haetusta etuudesta. Rajautuneiden mahdollisuuksien seurauksena työttömäksi ilmoittautuminen saattoi tarjota ainoan toimeentulovaihtoehdon. Kun etuuden ehdot eivät olleet hakijan työkyvyn kanssa yhdenmukaisia, henkilö ei kyennyt tarttumaan hänelle osoitettuihin työllistämistoimenpiteisiin ja tuen epäämisen perusteet täytyivät.

Työvoimakoulutus on vankila; jos olet työtön, joudut ennen pitkää johonkin koulutukseen. Jos koulutuksen alettua toteat ja kouluttajakin toteaa, että valinta oli väärä, olet joutunut vankilaan. Keskeyttämisestä, koska ei pystynyt enää menemään sinne, oli seurauksena karenssiaika. Vääränlaisessa koulutuksessa olemisen aiheuttaa stressiä ja turhautumista, joka altistaa sairastumiselle, joten onko se työllistymistä edistävä toimenpide. Kouluttajan todistaminenkaan ei auttanut karenssin alkamista. (N\_152\_Länsi-Suomi\_50-v.)

Hännisen ja Karjalaisen (2006) mukaan sulkeuma aiheutuu henkilön määrittäessä työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei ole tarjolla. Tässä tapauksessa sulkeuma aiheutui päinvastaisessa tilanteessa. Nainen sai kaipaamansa työkyvyttömyyseläkkeen, mikä vapautti luukulta toiselle juoksemiselta. Kunto ja ikä olisivat mahdollistaneet tilapäisen tai osa-aikatyön, mutta neuvonnan puute ja etuuden perusteisiin liittyvä vaikeaselkoisuus eivät kannustaneet pyrkimään takaisin työmarkkinoille. Näin ollen tilanteen mukaisen etuuden ja sen mukaisen tukimuodon saaminen johti sulkeumatilanteeseen. Seurauksena oli umpikujamainen sulkeuma, koska etuuteen liittyvä byrokratia pakotti myönnetyn tukimuoto-

don mukaiseen rooliin, vaikka tuensaaja koki tilanteensa eläväksi ja muuttuvaksi.

Olen työkyvyttömyyseläkkeellä enkä tiennyt mihin loukkuun joudun, vaikka olin onnellinen päätöksen saadessani viime vuoden keväällä. Hyvilläni olin, koska vähintään pari kertaa vuodessa karkennut kuntoutustuki aiheutti valtavan väsymyksen kaikkine paperiasioineen: lääkärinlausunto / mielenterveyskeskus, työvoimatoimisto / työnhakijaksi, sosiaalitoimi / toimeentulotuki, Kela / asumistuen muutos (työttömyysturva oli hieman isompi kuin kuntoutustuki) jne. Näin jälkikäteen olen edelleen sitä mieltä, että jos kohdallani joku tai jotkut olisivat, siis viranomaiset katsoivat kokonaisuutena elämäntilannettani ja toimineet sen mukaan, en ehkä olisi vielä työkyvyttömyyseläkkeellä. (N\_185\_Itä-Suomi\_40–50-v).

Terveysongelmista kärsivät henkilöt vuorottelivat työsuhteen mukaan yksityisen ja julkisen terveydenhuollon välillä, jolloin tarjolla olevat resurssit vaihtelivat. Saatavilla olevan hoidon taso määrittyi taloudellisen tilanteen perusteella, mikä asetti avuntarvitsijat eriarvoiseen asemaan keskenään. Julkisen terveydenhuollon tavoittamattomuus johti sulkeumaan; työkyvyn ylläpito ja palauttaminen olisivat vaatineet erikoislääkäreiden tukea tai kuntoutusta, mutta erityisesti ikääntyneillä pitkäaikaistyöttömällä oli suuria vaikeuksia saada terveyskeskuksen kautta tarvitsemaansa hoitoa (vrt. Kauppinen & al. 2010, 247; Kerätär & Karjalainen 2010). Seurauksena oli sulkeuma, koska työkyvyn kohentamiseen tai työkyvyttömyyden todentamiseen ei ollut mahdollisuutta. Paluu työmarkkinoille saattoi vaikeutua pysyvästi.

Alaselän jatkuvan kivun johdosta hakeuduin terveyskeskukseen ja yleislääkäri katsoi asian kuuluvan ortopedille. Kun sitten usean kuukauden odottelun jälkeen aika ortopedille lopulta järjestyi, terveyskeskuksesta tuli muutama päivä ennen tätä sovittua aikaa puhelu, jossa sanottiin, että heillä ei enää ole ortopedia. [...] Sittemmin terveyskeskuksesta annettiin ymmärtää, että ortopedia ei heille tule ja pyysivät kääntymään yksityisen lääkäri(keskuksen) puoleen. (M\_33\_Länsi-Suomi\_50–60-v.)

Kirjoittajien kokemusten perusteella sulkeuma ei ollut ensimmäinen poiskäännyttämisen muoto, vaan se seurasi siirräntää. Asiakas siirrettiin ensimmäisenä hakemansa tuen piiristä, jolloin hänen oli haettava epätarkoituksenmukaisempaa tukea. Kun myönnettävä tuki ei vastannut täysin asiakkaan tilannetta, tukeen oikeuttavien tekijöiden rajautuminen heikensi tuen saamisen mahdollisuuksia. Vaikka tuki myönnettiin, vain osa

tuensaannin kriteereistä täyttyi. Tämän seurauksena saattoi jäädä ehtoja, joita tuensaaja ei täyttänyt, ja tuki voitiin evätä häneltä myöhemmin näillä perusteilla. Epätarkoituksenmukainen tuki saattoi johtaa asiakkaan umpikujaan, jolloin tuen saamisen seuraukset vaikeuttivat hänen kokonaistilannettaan myöhemmin tai paluu tarkoituksenmukaisen tuen piiriin vaikeutui tai muodostui mahdottomaksi. Sulkeumatilanteet kohdistuivat erityisesti yli 50-vuotiaisiin kirjoittajiin, joilla oli työllistymistä vaikeuttavia terveysongelmia.

## ”Väärän” valinnan tehneiden käännyttäminen

Käännyttämisestä on kyse, kun *työttömästä työnhakijasta yritetään muokata työmarkkinakelpoinen ihminen, joka osaa myydä itsensä työn tarjoajille*. Myyminen saattaa tarkoittaa matalapalkkaisen työn teettämistä tai työntekijän työntämistä yksityisyrittäjäksi. (Hänninen & Karjalainen 2006, 169–170.) Käännyttämiseksi määriteltäviä poiskäännyttämistilanteita löytyi kirjoituksista vain muutama. Käännyttämisen kohteeksi joutuneet olivat luovan työn tekijöitä, yrittäjän puolisoita, jotka hakivat työmarkkinatukea, tai opiskelijoita, joiden opintotukioikeus oli loppunut.

Yrittäjien puoliset ja taiteellisen työn tekijät pyrittiin määrittelemään yksityisyrittäjiksi heidän ilmoittautuessaan työttömäksi työnhakijaksi. Heidän tuen tarpeensa määriteltiin suhteessa yrittäjäpuolisoon, mikä sivuutti työttömäksi jääneen oman ammattitaidon ja subjektiposition. Käännyttämisen kohteeksi joutuneiden kohdalla lähtökohtana olivat kieltävän päätöksen mahdollistavat perusteet, ei tuenhakijan kokonaistilanne. Käännytetty tulkitsivat viranomaisten toiminnan kiusanteoksi.

Selitin työvoimatoimistoon, että en kykene tekemään puolisoni työnkuvaan liittyviä töitä eli teollisuusmaailmasta, työvoimaviranomainen sanoi vain, että maalahtahan osaa kuka tahansa. Eli tällä perusteella en voi olla työtön työnhakija ja aika moni työnantaja kuitenkin palkkaa vain työttömiä työnhakijoita. (N\_04\_Pohjois-Suomi\_40–50-v.)

Kun sitten jäin työttömäksi, en ollut oikeutettu minkäänlaiseen sosiaaliturvaan, koska katsottiin, että työllistyn mieheni yrityksessä. Kirjanpidon mukaan yritys tuotti tappiota viimeisen viiden vuoden ajalta, joten miten yritys olisi voinut työllistää minut? (N\_44\_Etelä-Suomi\_40–50-v.)



Haavoittuvassa asemassa oleva opiskelija pyrittiin kesällä työllistämään toimeentulotuen suuruista korvausta vastaan kaupungin palvelukseen. Kokonaistilannetta kuormittivat työkykyyn liittyvät rajoitteet, joiden sivuuttaminen sosiaalityöntekijän osalta johti kohtuuttomiin seurauksiin. Opiskelijan terveydellistä rajoitusta ei huomioitu, vaan hänet nähtiin työstä kieltäytyvänä työnhakijana. Käännyttämistoimenpiteestä kieltäytymisen sanktiona oli torjunta, sillä tuenhakija joutui oman onnensa nojaan.

Hän soitti maksusitoumuspyyntöni johdosta ja sanoi että kauppaan en mitään maksusitoumusta saa, mutta hänellä olisi minulle töitä. Ahdistiin töistä, sillä olinhan juuri palannut Suomeen, eronnut, ja kesämasenukseni oli taas tulossa, joten koin olevani aika uupunut. (sostt) huomasi nuivan asenteeni ja siitä alkoi hänen hyökättämisensä. Kyseessä oli kaupungin työllistämishanke; opiskelijoille tarjottiin työtä 6 tuntia päivässä ja palkka olisi suurin piirtein siis toimeentulotuen suuruinen. (Kaikki normaalipalkkaiset työt olivat jo menneet aiemmin keväällä.) Sanoin että palkkani en töihin lähde, mutta (sostt) hermostui ja alkoi huutaa, että kuulu toimeentulotuki on sinun palkkasi, et sinä ilman rahaa siellä töitä tee, ja että tulevat työnantajat arvostavat aina sitä että on jotain tehnyt eikä vain maannut kotona. [...]Lisäksi hän uhkaili, että jos en mene heidän järjestämäänsä työhön, toimeentulotukeani leikataan 50 %. ”Milläs sitten maksat yli viidensadan vuokrasi jos saat vain 400 täältä?” Hän oli erittäin tyyli, hyökkäävä ja halveksiva. Tein hänestä valituksen ja soitin myös sosiaaliamiehelle, joka sanoi että (sostt:n) käytös oli asiatonta, ja että toimeentulotukea ei leikata 50 prosenttia vaan ensin harkinnanvaraisesti 20 % ja maksimissaan 40 %. (N\_59\_Etelä-Suomi\_20–30-v.)

Kuvatuisissa käännyttämistilanteissa viranomaisen ja tuenhakijan tulkinnat tukeen oikeuttavista perusteista olivat ristiriitaisia. Käännyttäminen voisi olla aktiivoinnin tapa, mikäli asiakkaan ominaisuuksia muokattaisiin positiivisella tavalla työmarkkina-aseman parantamiseksi. Aineiston perusteella seuraukset asiakkaalle olivat kuitenkin negatiivisia, koska tuenhakijan esittämiä tukeen oikeuttavia perusteita ei hyväksytty ja hänet yritettiin saada takaisin työmarkkinoille sivuuttamalla hänen subjektiviteettinsa. Käännyttäminen viestitti asiakkaalle väärän valinnan tekemisestä. Käännyttäminen muuttui siirrännäksi laajentamalla tuen saamisen kriteerit koskemaan koko perhettä. Käännyttämisen perusteena näytti olevan, että oma tai puolison ammatinvalinta toisi tuenhakijalle mukanaan laajennetun velvollisuuden huolehtia itsestään ja perheestään. Aineistossa tämä ilmeni niin, että taiteilijat ja yrittäjän puoliset tulkittiin yrittäjiksi. Käännyttämi-

nen siirsi avuntarvitsijan puolison elatuksen tai toimeentulotuen varaan, jolloin ongelma palautettiin takaisin asiakkaan ratkaistavaksi. Seurauksena oli puolisorippuvuutta tai torjunta. Yksilön oikeuksien ja mahdollisuuksien rajaaminen puolison kautta koettiin loukkaavaksi. Lähtään käännyttämisen kohteeksi joutuneet olivat pääsääntöisesti 20–40-vuotiaita.

## Luukuttamisen aiheuttama siirranta

Hänninen ja Karjalainen (2006, 170) pitävät siirranta poiskäännyttämisen arkkityyppinä. He määrittelevät sen vaikeuksiin joutuneen ihmisen *siirtämisenä jonkin toisen tahon, kuten viranomaisen tai omaisen vastuulle*. Siirranta voi liittyä myös *päätöksen viivyttäminen tai päätöksen siirtäminen*. Aineistossa siirrannan kokemukset liittyivät työmarkkinatuen tai työkyvyttömyyseläkkeen epäämiseen, tukipäätösten viipymiseen, opintotukioikeuden loppumiseen ja julkisen terveydenhuollon resurssiongelmiin.

Kirjoittajat kuvasivat avustuskäytäntöjen vaihtelevan toimisto-, kunta- tai henkilösidonnaisesti. Jonotusajat olivat pitkiä eikä virkamiehen vastaanotolle yrityksistä huolimatta pääsyt. Neuvoja ei aina saanut ja ne saattoivat osoittautua virheellisiksi. Monen viranomaisen kanssa asioimiseen kuului, että osa asioista hoidettiin puhelimitse tai tapaamisissa. Suullisiin ohjeisiin tai päätöksiin ei voinut dokumenttien puutteessa vedota, joten ne eivät olleet pitäviä. Nämä eri tavoin vaihtelevat kriteerit ja olosuhteet olivat tulkittavissa portinvartioinniksi (vrt. Metteri 2004; Karjalainen 2004, 126).

Kävin joulukuun lopulla työvoimatoimistossa, mutta käyntiäni ei ole kirjattu minnekään. Tämä tuli ilmi Kelan kautta aika ikävällä tavalla. Nimittäin, kun siis sain lomautuslapun vihdoin helmikuun alussa, menin Kelaan täyttämään päiväraha-anomuksen. Kelasta vakuutettiin, että ”kaikki on kunnossa” ja jäin odottamaan rahaa, olinhan jo pitkään elänyt ystävältäni vippaamieni rahojen varassa ja osin hänen ruokkimanaankin. No, rahoja ei kuulunut, jolloin soitin Kelaan, ja anomusta luvattiin kiirehtiä. Jälleen hiljaiseloa, kunnes menin käymään Kelassa, ja sieltä kerrottiin, ettei anomusta oltukaan kiirehditty – päinvastoin, se oli pöydällä, koska työvoimapolitiittinen lausunto puuttui! Sitä ei minulle kuitenkaan oltu voitu aiemmin kertoa, hakemushan oli ollut ”kunnossa”. Voitteko ymmärtää, että olin rahattomana, ja odotin rahoja tililleni joka päivä, mutta todellisuudessa asiaani ei oltu käsitelty lainkaan, vaikka minulle näin oli annettu ymmärtää. (M\_180\_Länsi-Suomi\_50–60-v.)

Viranomaisen päätös aikaansaa siirron, kun haettava oleva tuki evätään asiakkaalta. Tuki ja apu on hankittava muualta. Siirto saattoi johtaa useiden asiantuntijalausuntojen hankkimiseen ja vuosikautia kestäviin valituskierroksiin. Kirjoittajat kuvasivat tätä luokuttamiseksi. Siirto saattoi johtaa myös epätarkoituksenmukaisen tuen hakemiseen. Tämän myötä alkuperäinen sosiaalinen riski muuttui haetun tukimuodon mukana toiseksi ja saattoi aiheuttaa myöhemmin sulkeumatilanteen.

Eläkehakemus hylättiin, ilman mitään korulauseita, tai jatko-ohjausta. Koska olin edelleen työkyvytön, ilmoittaudivin työnhakijaksi työkkäriin. Koska olin koko edellisen vuoden ollut sairauslomalla, ja harkinnanvaraisella sv-päivärahalta, ei työmarkkinatukea voitaisi maksaa kuin vasta 5 kk:n karenssin jälkeen. Työsäoloheito ei täyttyisi. Tein kyllä jo alussa selväksi että olen edelleen työkyvytön, vaan ihme ja kumma se ei kuulemma häittäisi tuen maksamista. Ja kun olen luullut, että hakijan täytyy olla työkykyinen, ja työmarkkinoiden käytettävissä. (M\_22\_Länsi-Suomi 60-v.)

Siirräntä kosketti lähes kaikkia ja kaikenikäisiä kirjoittajia. Siirräntä aloitti poiskäännättämisen prosessin ja sen seurauksena saattoi olla sulkeuma tai torjunta. Kun asiakkaan tilanne ei vastannut viranomaisen päätösvallassa olevan tuen kriteerejä, seurauksena oli kielteinen tukipäätös. Syynä saattoi olla puutteellinen hakemus, riittämätön diagnoosi tai lausunto tai jokin muu tekijä, jonka perusteella tuen epäämisestä johtuva siirräntä oli lainmukainen teko. Kirjoittajien kuvaamat siirräntän muodot johtuivat myös portinvartiointista. Siirräntän seurauksena tuenhakija siirrettiin epätarkoituksenmukaisen tuen, toimeentulotuen, puolison tai vanhempien varaan. Tyyppillisimmin siirto oli seurausta tarveharkinnasta, jolloin tuki evätettiin puolison tulojen perusteella. Viranomaisen tekemä siirto saattoi tuenhakijan elämässä johtaa torjuntaan tai kaksoistorjuntaan. Siirräntä muuttui torjunnaksi, kun kielteisen päätöksen saanut henkilö ei osannut hakea tai ei kyennyt hakemaan apua muualta. Kun tarveharkintainen tuki siirsi tuenhakijan puolisonsa elätettäväksi, eikä tämä halunnut tai pystynyt kantamaan elatusvastuutaan, tuenhakija tuli torjutuksi kahteen kertaan.

## **Yhteiskunnan ulkopuolelle työntävä torjunta**

Torjunta määritellään jyrkimmäksi poiskäännättämisen muodoksi (Hänninen & Karjalainen

2006, 170–171). Torjunnasta on kyse, kun työmarkkinoille pääsy katkeaa ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt joutuvat epävirallisen avun tai oman onnensa nojaan. Aineiston perusteella torjuntaan johtavat tilanteet kohdistuivat henkilöihin, jotka hakivat toimeentulotukea ja saivat kielteisen päätöksen.

Torjuntaan johtavia syitä olivat vaikeasti realisoitava omaisuus, laskennallinen ylijäämä tai velat ja muut suuret menot, kuten asumismenot, joita ei hyväksytyt tukeen oikeuttavina menoina (ks. myös Määttä 2010, 28 30). Torjutuiksi tulleet henkilöt saattoivat kärsiä useasta sosiaalisesta riskistä. Taustalla saattoi olla työkyvyttömyyttä ja työttömyyttä ja näiden lisäksi velkaantumiseen johtaneita taloudellisia vaikeuksia. Kasautuneet ongelmat johtivat torjuntaan, koska toimeentulotukea ei myönnetty velkojen maksuun. Haavoittuvassa asemassa olevalle henkilölle kielteinen päätös oli kohtalokas.

Oon aatellu, että otan 10 000 €:n pikalainoja ja ku rahat sitte loppuu, jos tilanne on sama (ja onkin) niin sitte meen mullan alle. Ei oo paljon vaihtoehtoja. Haluan ottaa lainan, ettei nyt tarvii lähteä mullan alle. Sais jatkoajan. Älä säikähä, tämä on totta! En oo sekasi enkä lähe sairaalaan, tän takia, sillo loppu tulis jo ennen sitä. Haluan yrittää jaksaa ja pärjätä niin pitkälle kun mahdollista. Lasten takia. (N\_144\_Itä-Suomi\_40–50-v.)

Terveiden heikentymisestä ja menettämisestä seurasi työllistymisongelmien aiheuttama tukiriippuvuutta. Tuen tarve johti siirtämiseen tukimuodolta toiselle, sulkeumatilanteisiin ja tuen epäämiseen tarveharkinnan perusteella. Torjutuiksi tulleet tuenhakijat olivat käyttäneet kaikki itsellään ja perheellään olevat elatusmahdollisuudet ennen viimesijaisen tuen hakemista. Pienetkin menolisäykset olivat kohtalokkaita, koska taloudellista liikkumavaraa ei ollut. Pienituloisilla eläkeläisillä lääkekulut johtivat taloudelliseen ahdinkoon, koska lääkekulut korvattiin toimeentulotuesta vasta kuitteja vastaan. Käytäntö pakotti tekemään valintoja ruoan ja lääkkeiden oston välillä. Vakavista mielenterveydellisistä ongelmista kärsivät olivat vaarassa jäädä heitteille ilman tukiverkoston apua, koska he eivät yksin selvinneet monimutkaisessa tukijärjestelmässä.

Aiemmin, kun olin jatkuvasti sairaana, aina tulivat uudet lääkkeet. Meni täysin yli voimieni, kun piti sairaana mennä pankkiin, viedä resepti ja lasku sosiaalitoimistoon, josta korvaukset tulivat jossain vaiheessa pankkitililleni. Vähän maitorahaa jäi. Lopulta olin

aivan uupunut paitsi sairauksieni takia, myös kun en olisi jaksanut tätä ramppaamista. Puhuin kyllä erään seurakunnan diakonin kanssa tilanteestani, mutta hän ei neuvonut, enkä itse ymmärtänyt hakea apua seurakunnan diakoniatuomistosta, josta sitä olisin kenties saanut. (N\_122\_Länsi-Suomi\_70-v.)

Läheiset asioivat naisen kanssa ja puolesta virastossa, jotta asioita saatiin korjattua. Läheiset onnistuivat jopa hoitamaan työvoimatuomistosta työmarkkinatukea kahdeksi viikoksi valtakirjalla, mutta sen ajan loppuun mennessä nainen ei ollut itse kyennyt hoitamaan asiaa ja putosi taas tuelta. Läheiset soittivat kriisityöryhmälle havaittuaan, että nainen ei kyennyt huolehtimaan asioistaan, käyttäytyi täysin epänormaalisti eikä naisen asunto ollut asumiskelpoisessa kunnossa. Kriisityöryhmä kävi katsomassa naista ja totesi, että perusteita sairaalahoitoon ei ole. Toisella käynnillä saman kuukauden sisällä nainen vietiin mielisairaalaan. Hän oli päässyt niin pahaan kuntoon, että yhtäjaksoista laitoshoittoa tarvittiin kaksi ja puoli vuotta ennen kuin hän oli avohoitokunnossa. (N\_146\_Länsi-Suomi\_30–40-v.)

Torjuntaa edelsi tyypillisesti sulkeuma tai siirräntä. Torjutuksi tulleet olivat yrittäjiä, taiteilijoita, velkaantuneita, fyysisten ja psyykkisten syiden vuoksi työkyvyttömiä henkilöitä tai opiskelijoita, jotka eivät selvinneet opintotuen tai pienten tulojen ja perusturvan yhdistelmällä kuluistaan. Perhesuhteet määrittivät poiskäännyttämisen kokemusta. Toimeentulotukea hakeva työikäinen ja parisuhteessa elävä henkilö siirrettiin ensisijaisesti puolison elatuksen varaan, mutta yksinäinen henkilö tuli torjutuksi ja joutui oman onnensa tai epävirallisen avun varaan. Torjunta näyttäytyi väkivaltaisimpana poiskäännyttämisen muotona, sillä se saattoi muodostua lähtölaukaukseksi tilanteen jatkuvalle huononemiselle, köyhtymiselle ja syrjäytymiselle. Viimeisen virallisen oljenkorren pettäminen saattoi sysätä avuntarvitsijan yhteiskunnan ulkopuolelle.

### **Poiskäännyttämisen mallista poiskäännyttämisen kehäksi**

Hännisen ja Karjalaisen (2006) mukaan poiskäännyttämisen muodot määrittyivät vaikeusasteen mukaisesti sulkeumasta käännetykseksi, siitä siirräntäksi ja vakavimmassa muodossaan torjunnaksi. Tässä tutkimuksessa lähtökohdaksi asetettiin poiskäännyttämisen tulkinta sen perusteella, millaisia seurauksia sillä oli asiakkaan elämään. Viranomaisen tekemä toimenpide, kuten etuus päätös, saattoi yhden asiakkaan kohdalla johtaa siirräntään, toisen kohdalla sulkeumaan ja kolmannen kohdalla torjuntaan. Seuraukset

riippuivat asiakkaan kokonaistilanteesta. Näistä tulkinnallisista lähtökohdista käsin poiskäännyttämisen muotojen järjestys ja vakavuusasteet erosivat Hännisen ja Karjalaisen mallista.

Aineiston mukaan ensimmäisenä koettu ja lievin poiskäännyttämisen muoto oli siirräntä. Siirräntä oli ratkaisevin vaihe, sillä se oli tyypillisesti ensimmäisenä koettu poiskäännyttämisen muoto. Siirräntän jälkeen tarjolla olevat vaihtoehdot ja tehdyt valinnat määrittivät poiskäännyttämisen kokonaisvaikutuksia. Kun tuenhakija ei saanut ensisijaista etuuttaan hyväksytyksi, kielteinen päätös kannusti hakemaan muita vaihtoehtoja. Siirto saattoi pakottaa turvautumaan toiseen tukimuotoon, puolison elatuksen tai toimeentulotukeen. Mikäli siirräntän seurauksena haetun toisen etuuden saamisen kriteerit eivät täytyneet, tilanne johti sulkeumaan tai torjuntaan.

Sulkeuma seurasi tyypillisesti siirräntää, joten se ei ollut ensimmäinen eikä lievin poiskäännyttämisen muoto. Hänninen ja Karjalainen mukaan on kyse sulkeumasta, kun henkilö määritteli työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei ole tarjolla. Sulkeumatilanteita he eivät määrittelleet sen tarkemmin, jolloin muille tulkinnoille jäi tilaa. Tässä tutkimuksessa sulkeuma syntyi tilanteessa, jossa viranomaisen antama kielteinen tukipäätös rajasi muita avun saamisen mahdollisuuksia. Sulkeuma johti usein umpikujaan, koska vaihtoehtoisten tukimuotojen kriteerit täyttyivät tuenhakijan kohdalla vain osittain. Vaihtoehtoiset tukimuodot olivat yleensä pakkovalintoja, sillä kielteinen tukipäätös kohdistui etuuteen, joka vastasi parhaiten tuenhakijan tilannetta. Sulkeuma saattoi vaikeuttaa kirjoittajien elämän valintoja niin laajasti ja pitkäkestoisesti, että lopputuloksena oli torjunta.

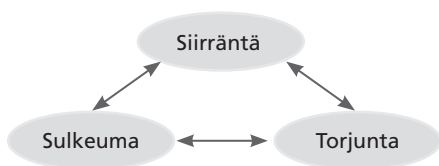
Hännisen ja Karjalaisen (2006, 172) mukaan käännettämisen pyrkimys on muokata avunhakijaa tai hänen käyttäytymistään niin, että hän sopisi paremmin järjestelmän toimintalogiikkaan. Hei eivät pitäneet sitä negatiivisena silloin, kun käännettäminen esimerkiksi kannusti työtöntä ryhtymään yrittäjäksi. Aineiston perusteella käännettäminen tarkoitti tuenhakijan kokonaistilanteen sivuuttamista ja virheellistä tulkintaa yrittäjyydestä. Viranomaiset ”kannustivat” yrittäjäksi laajentamalla yrittäjyyden koskemaan niin freelancer-taiteilijoita kuin yrittäjien puolisoitakin. Käännetyksen seurauksena avuntarvitsija suljettiin pois tuen piiristä, jolloin apua oli haettava muualta. Käännettäminen johti siir-

räntään, sillä se siirsi tuenhakijan toisen tuen tai avuntarjoajan puoleen. Näillä perusteilla käännäminen näytti olevan osa siirräntää, ei erillinen poiskäännättämisen vaihe.

Vakavin poiskäännättämisen muoto oli sekä Hännisen ja Karjalaisen että tämän artikkelin aineiston perusteella torjunta. Kaikki muut poiskäännättämisen muodot eli sulkeuma, käännäminen ja siirräntä saattoivat johtaa torjuntaan. Torjunta kohdistui erityisesti toimeentulotuen hakijoihin, jotka saivat kielteisen päätöksen. Monet kirjoittajat joutuivat täydentämään ensisijaista tukimuotoaan toimeentulotuella, joten altistuminen torjunnan kokemukselle oli yleistä. Torjunnasta muodostui usein kulminaatiotoimenpide, joka sysäsi haavoittuvassa tilanteessa olevan henkilön kaiken virallisen avun ja tuen ulkopuolelle tai oman onnensa nojaan.

Kirjoittajien kuvaamat poiskäännättämistilanteet muodostuivat yleensä monien eri vaiheiden yhdistelmästä. Yksi palvelujärjestelmäkohtaminen saattoi aiheuttaa sekä siirron että sulkeuman ja näiden lopputuloksena torjunnan. Vain yhden poiskäännättämismuodon sisältäviä kokemuksia ei kirjoittajien kuvauksista löytynyt. Poiskäännättämisen muodot siis ketjuuntuvat, mutta eri tavoin kuin Hännisen ja Karjalaisen mallissa.

Poiskäännättämisen mallin voisi rakentaa uudelleen siirräntän, sulkeuman ja torjunnan varaan. Nämä kolme poiskäännättämisen muotoa näyttivät usein liittyvän toisiinsa ja rakentuvan *poiskäännättämisen kehäksi* (kuvio 1). Siirräntä saattoi johtaa sulkeumaan tai torjuntaan, mutta myös sulkeuma saattoi johtaa siirräntään tai torjuntaan, samoin kuin torjunta siirräntään tai sulkeumaan. Jotkut kirjoittajat olivat apua hakiesaan kokeneet kaikki poiskäännättämisen muodot.



Kuvio 1. Poiskäännättämisen kehä (AM)

## Poiskäännättämisen institutionaaliset mekanismit ja subjektiiviset seuraukset

Poiskäännättämisen kokemus muotoutui monen eri tekijän yhteisvaikutuksena. Asiakkaan kokonaistilanne, kohtaaminen viranomaisen kanssa, etuuksiin liittyvät kriteerit ja palvelujärjestelmän toimintaan liittyvät lainalaisuudet muovasivat poiskäännättämisen seurauksia. Poiskäännättäminen määrittyi näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena, mutta niiden taustalla oli havaittavissa myös erilaisia institutionaalisia mekanismeja. Aineiston perusteella löytyi kahdenlaisia.

Perusturvan varaan joutuneiden kohdalla ensimmäinen palvelujärjestelmäkohtaminen oli merkittävä. Viranomaisen tekemä tukipäätös, diagnoosi tai lausunto määrittä sitä seuraavia myöhempiä päätöksiä. Mikäli diagnoosi oli asiakkaan kannalta puutteellinen tai virheellinen, siihen oli vaikeaa, ellei mahdollista saada muutosta. Annetun lausunnon perusteella tuki tai etuus myönnettiin tai evättiin, koska viranomaiset toimivat kirjallisten päätösten perusteella. Tämän voi sanoa lisäävän asiantuntijoiden valtaa, sillä heidän lausuntonsa perusteella määrittyy tuenhakijan kohtalo. Yksi puutteellinen tai virheellinen lausunto saattoi johtaa pitkään prosessiin, joka vaati korjautuakseen valituksia ja lukuisia uusia asiantuntijalausuntoja, joutumiseen epätarkoituksenmukaisen tuen piiriin tai kaiken tuen ulkopuolelle. Näitä poiskäännättämisen vaiheita määritteleviä sidoksia, joissa annettu lausunto tai etuus päätös determinoi myöhempiä, voi kuvata *polkuriippuvuuden* käsitteen avulla. (Pierson 2004, 18–19; Djelic & Quack 2007).

Toinen poiskäännättämiseen vaikuttava institutionaalinen mekanismi oli tarjolla olevan avun *pirstaloituminen*. Poiskäännättämistä aiheuttava pirstaloituminen syntyi monissa paikoissa asioimisen sekä päätösten toimipaikka- tai työntekijäkohtaisen vaihtelun seurauksena. Perusturvan tukijärjestelmä on rakennettu niin, että eri tukimuotoja on haettava eri paikoista. Monessa paikassa asioimiseen pakottaa myös ensisijaisen etuuskien heikko taso; ensisijaisen etuuskien lisäksi joudutaan usein hakemaan viimesijaista etuutta eli toimeentulotukea. Tyypillisesti kirjoittajat asioivat monessa eri virastossa, mikä vaati monenlaista asioimisosaamista ja kykyä vastata vaihteleviin vaatimuksiin. Apua saadakseen tuenhakijan tuli tietää oikeutensa, sillä oi-

keutta apuun tai tukeen ei ollut, ellei avuntarvitsija itse kyennyt sitä osoittamaan. Viranomaiset eivät olleet tekemisissä keskenään, jolloin asiakkaan tuli osata ja jaksaa toimittaa vaaditut asiakirjat eri paikkoihin. Tämä koettiin luukuttamisena erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisella oli pääsy samoihin tietoihin, jotka asiakasta vaadittiin toimittamaan kirjallisesti. Viranomaisten toiminnan motiiviksi kirjoittajat kokivat kunnan tai muun instituution rahojen säästämisen, ei avuntarvitsijoiden puolustamisen. Portinvartioiden tulkittavissa oleva toiminta synnytti epäluottamusta muita vastaavassa tilanteessa olevia ja koko tukijärjestelmää kohtaan.

Pirstaloitumisen seurauksena on, että kokonaiskuvaa avuntarvitsijan tilanteesta ei synny mihinkään. Avun ja tuen saaminen on hajautettua ja vaikeasti tavoitettavaa, jolloin se itsessään sulkee asiakkaita ulkopuolelle. Tukijärjestelmässä ja tuen myöntämisen keinoissa on poissulkevia mekanismeja, joita vahvistavat tukipäätösten polkuriippuvuus ja tarjolla olevan avun pirstaloituminen. Asiakkaan lisäksi toimeenpanovaltaa käyttävät viranomaiset voi nähdä sektoroitumisen, pirstaloitumisen ja polkuriippuvuuden uhreina. Kun päätösvalta eriytyy eri luukuille, päätöksen tekijälle ei muodostu kokonaiskuvaa tuenhakijan tilanteesta. Päätöksen joutuu tekemään olemassa olevan aineiston, kuten kirjallisen hakemuksen perusteella. Asiakkaita tavataan harvoin kasvokkain eikä sektoreiden välistä vuorovaikutusta ole riittävästi. Tilanne ei jätä mahdollisuuksia tulkinnoille, vaan pakottaa toimimaan olemassa olevien, puutteellistenkin tietojen perusteella.

Poissulkemista ei kuitenkaan tule nähdä kasvottoman järjestelmän aikaansaannoksena, sillä se rakentuu viranomaisten toiminnan tuloksesta. Laki määrittelee tuen perusteet, mutta viranomaisten päätöksellä syntyy oikeus apuun tai tukeen tai perusteet sen epämiselle. Viranomaisella on omalta osaltaan mahdollisuus ja valta toimia poiskäännyttämisestä ja syrjäytymisestä vastaan tai vahvistaa niitä, koska ”valta on niillä, joilla on mahdollisuus asettaa toisten toiminnalle omasta näkökulmastaan järjestystä tuottavia sääntöjä ja rajoituksia” (Juhila 2006, 80).

Perusturvan varaan joutuminen altistaa poiskäännyttämiselle, koska se pakottaa toimimaan pirstaloituneen palvelujärjestelmän kanssa. Riskitilanteeseen joutuneet tulivat entistä riippuvaisemmiksi työkyvystään, puolisoistaan, perheistään, ystävistään, toimeentulosta ja niiden pettäessä epävirallisesta avusta. Seurauksena on vastuun siirtyminen enenevässä määrin tuenhakijalle itselleen. Tilanne kyseenalaistaa perustuslain lupauksen huolehtia kansalaisista elämän riskitilanteissa, koska tukea tarvitsevan henkilön on osoitettava oikeutensa tukeen ja koska tuenhaakuun liittyvä byrokratia, tarveharkinta, portinvartiointi ja luukuttaminen vaikeuttavat avun ja tuen saamista. Kaikilla perusturvan varaan joutuneilla ei ole kykyä huolehtia oikeuksistaan, jolloin haavoittuvassa asemassa olevilla on suuri riski joutua kaiken avun ulkopuolelle. Tukea tarvitsevan hylkääminen avun ulkopuolelle tai vastuunkannon vaatiminen tilanteessa, jossa siihen ei ole edellytyksiä, on lainmukaisesta päätöksestäkin huolimatta heitteillejätty.

## KIRJALLISUUS

- Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino, 1999.
- Djelic, Marie-Laure & Quack, Sigrid: Overcoming path dependency: path dependency in open systems. *Theory and Society* 36 (2007): 2, 161–186.
- Haapola, Ilkka: Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, 2004.
- Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi: Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. *Nettityöpapereita* 33.

Helsinki: Kela, 2012.

Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli & Manderbacka, Kristiina & Mattila-Wiro, Päivi & Niemelä, Mikko & Vuorenkoski, Lauri (toim.): Hyvinvoinnin turvaamisen rajat. Näköaloja talouskriisiin ja hyvinvointivaltion kehitykseen Suomessa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2010.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko: Tarve harkinnassa. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.): Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 2006.

- Juhila, Kirsi: Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino, 2006.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti: Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61/2008. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2008.
- Kauppinen, Timo M. & Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa: Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Karjalainen, Jarno & Moisio, Pasi: Kannustin- ja byrokraatitalous suomalaisessa sosiaaliturvassa. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Karjalainen, Jouko: Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa: Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti (toim.): Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes, 2004.
- Kerätär, Raija & Karjalainen, Vappu: Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. Suomen Lääkärilehti 65 (2010): 45, 3683–3690.
- Kuivalainen, Susan: Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010): 4, 377–388.
- Metteri, Anna: Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y., 2004.
- Moffit, Robert: Welfare reform: the US experience. Working paper 2008: 13. Uppsala: IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2008.
- Moisio, Pasi: Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Määttä, Anne: Toimeentulotuen väliinpuotoajat. Janus 2010: 1, 20–34.
- Perusturvan riittävyden arviointiraportti. Avauksia 47/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2011.
- Pierson, Paul: Politics in Time. History, institutions and social analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- Poutanen, Veli-Matti: Sosiaaliturvapoliittikka. Teoksessa: Niemelä, Pauli (toim.): Hyvinvointipoliittikka. Helsinki: Sanoma Pro Oy, 2010.
- Ridzi, Frank & London, Andrew S.: “It’s Great When People Don’t Even Have Their Welfare Cases Opened”: TANF Diversion as Process and Lesson. Review of Policy Research 23 (2006): 3, 725–743.
- Room, Graham & Britton, Nick: The dynamics of social exclusion. International Journal of Social Welfare 15 (2006): 4, 280–289.
- Schram, Sanford F. & Soss, Joe & Houser, Linda & Fording, Richard C.: The Third level of US welfare reform: governmentality under neoliberal paternalism. Citizenship Studies 14 (December 2010): 6, 739–754.
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.): Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry., 2007.

## INTERNET-LÄHTEET

- Hellsten, Katri: Kaikille mahdollisuus terveelliseen ja turvalliseen elämään? Esitelmä ”Terveyserot hyvinvoinnin haasteena” -seminaarissa 1.2.2007. [http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/020307151409PN/\\$File/Hellsten010207.pdf?openElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/020307151409PN/$File/Hellsten010207.pdf?openElement) (Luettu 17.5.2011)
- Koistinen, Pertti: Sata-komitean sokea piste. Sosiaalitieto-lehden kolumni 17.11.2009. Helsinki: Huoltajasäätiö. [http://www.sosiaalitieto.fi/lehti/?ARTIKKELI\\_NUM=49042](http://www.sosiaalitieto.fi/lehti/?ARTIKKELI_NUM=49042) (Luettu 19.4.2011)
- Perustuslaki (731/1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Poimittu 2.9.2011
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkkojulkaisu]. Pienituloisuus 2009. Perusturvan varassa elävien pienituloisuus. Helsinki: Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt\\_2009\\_02\\_2011-01-26\\_kat\\_003\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt_2009_02_2011-01-26_kat_003_fi.html) (Luettu 12.5.2011)
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkkojulkaisu]. Subjektivinen toimeentulo 2009. Helsinki: Tilastokeskus. [http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2009/01/tjt\\_2009\\_01\\_2010-12-29\\_tie\\_001\\_fi.html?ad=notify](http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2009/01/tjt_2009_01_2010-12-29_tie_001_fi.html?ad=notify) (Luettu: 17.8.2011).

## SUMMARY

*Anne Määttä: Diversion from basic security: clients' experiences (Perusturvan poiskäännetyt)*

People exposed to social risks and unable to manage their everyday lives expect to get the help they need through social security. However this help is not always forthcoming. The interventions offered may be inadequate or inappropriate; in the worst case they may even exacerbate the client's situation. Sometimes the individual who is in need of help is refused any support and assistance.

This article examines social risk situations in which clients in need of help are refused basic security benefits. The dataset consists of 112 written accounts describing situations of diversion. Using the method of theory-driven content analysis, the focus is on applicants' experiences of being diverted from basic security. Based on these examples the article provides an assessment and elaboration of the model of diversion described by Hänninen and Karjalainen (2006). No such systematic analysis has been undertaken before. The results suggest that the diversion model proposed by Hänninen and Karjalainen can be broken down

into the components of devolution, closure and rejection, which are often closely interwoven into a circle of diversion. Devolution may lead to closure or rejection, but closure may also lead to devolution or rejection, and rejection may lead to devolution or closure. The seeking of assistance may also develop into a succession of diversion situations.

The experience of diversion depends on the client's overall situation, their interaction with the social welfare officer, the criteria for benefit eligibility and the rules governing the service system. There are also other underlying mechanisms of exclusion at play, such as path dependency related to benefit decisions and fragmentation of the support available. The people exposed to a social risk situation on account of these diversion factors will become increasingly dependent on their work capacity, spouses, families, friends, social assistance and, where these fail, informal help. Due the faults and shortcomings of the support system, people in need of help are increasingly left to their own devices.

**Keywords:** basic security, diversion

## 6 KUMULOITUNEET ONGELMAT PERUSTURVAN AUKKOPAIKKOJEN PALJASTAJINA

Laaan kirjoitusaineiston kautta olen saanut käsityksen niin henkilökohtaisiin elämänvalintoihin kuin palvelujärjestelmäkohtaamisiinkin liittyvistä väliinpuotoamiseen ja poiskäännyttämiseen vaikuttavista tekijöistä. Erillisartikkeleissa olen kuvannut etuuskohtaisten kriteerien ja niiden ruohonjuuritason soveltamisen vaikutuksia työmarkkinoiden ulkopuolella olevan, perusturvaetuuksia hakevan henkilön ja hänen perheensä elämään. Tuloslukuni aloitan tekemällä oman käsitteellisen tulkintani väliinpuotoamisesta ja poiskäännyttämisestä. Tämän lisäksi olen koonnut koko aineistosta tyyppikertomukset, joiden avulla kuvaan kumuloituneiden riskien vaikutuksia kirjoittajien elämässä poiskäännyttämisen käsitteiden kautta.

### 6.1 Väliinpuotoajia vai poiskäännetyttäjä?

Kootessani yhteen kaikkien erillisartikkelien tuloksia ajattelussani alkoi tapahtua käsitteellinen siirtyminen. Lähdin liikkeelle väliinpuotoamisen käsitteestä, joka ensimmäistä artikkelia kirjoittaessani tuntui varsin hyvin kuvaavan kirjoittajien kokemuksia siitä kuinka he jäivät ilman hakemaansa perusturvaetuutta. Artikkelissa I ”Toimeentulotuen väliinpuotoajat” (Määttä 2010) tarkastelin toimeentulotukea ja siihen liittyviä ongelmakohtia. Kiinnitin väliinpuotoamisen tukea hakevan henkilön elämätilanteen kokonaisuuteen, hänen kykyihinsä tai kykyjen puutteeseen toimia etuudesta päättävien viranomaisten kanssa. Artikkelissa II ”Kun parisuhde köyhdyttää. Tarveharkinta naisten elämässä.” (Määttä & Laine 2010) keskiössä oli tarveharkintaisuuden vaikutukset naisen hakemaan perusturvaan. Vaikutukset osoittautuivat



odotettua pitkäkestoisemmiksi ja laajemmiksi, tarveharkinta sai aikaan sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia. Haavoittuvimmissa tapauksissa tarveharkinnan vaikutukset kumuloituivat elämänkaaren varrella. Väliinpuotaminen osoittautui olevan asiakkaan ja tuesta päättävän henkilön lisäksi suhteessa myös perheeseen ja parisuhteeseen. Väliinpuotamisen määritelmä tuen ulkopuolelle jäämisestä alkoi näyttää riittämättömältä.

Artikkelin III ”Työkyvytön vai työtön? Työttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotaminen elämänkaaren eri vaiheissa.” (Määttä 2011) aineistoa analysoidessani tuli esille tilanteita, joissa asiakkaan oma tulkinta tilanteestaan poikkesi etuudesta päättävän työntekijän tulkinnasta. Tämän seurauksena asiakas jäi hakemansa tuen ulkopuolelle ja joutui turvautumaan tukeen, joka muutti tuenhakijan statuksen toiseksi ja vaikeutti alkuperäisen tuen uudelleen hakemista. Tässä tapauksessa työkyvyttömistä tuli työttömiä, minkä seurauksena osa avuntarvitsijoista päätyi kaiken perusturvan ulkopuolelle, puolison tai epävirallisen avun varaan. Tämän artikkelin myötä tuesta päättävän katutason byrokraatin valta ja aiemmin tehtyjen etuuspäätöksen determinoiva luonne tuli näkyväksi. Yhden viranomaistahon tekemä oikea tai väärä päätös vaikutti suoraan seuraavan päätöksentekijän tulkintaan tilanteesta. Käsitteellisesti väliinpuotaminen ei enää riittänyt kuvaamaan koettuja epäkohtia ja näytti vaativan rinnalleen poiskäännyttämisen. Poiskäännyttäminen kuvasi koettua väliinpuotamista kokonaisvaltaisemmin, mutta sen syvempään analysoimiseen en ryhtynyt tässä artikkelissa.

Artikkelit II (Määttä & Laine 2010) ja III (Määttä 2011) paljastivat väliinpuotajaryhmiä, jotka kumuloituneista ongelmista kärsiessään puotivat kaikkien tukien ja siten myös tilastojen ulkopuolelle. Tämän jälkeen heitä ei virallisesti ollut enää ”olemassa”. Tällaisiin tilanteisiin joutuivat naiset, jotka kotivaiheen jälkeen jäivät työttömiksi eivätkä puolisonsa tulojen vuoksi saaneet työmarkkinatukea sekä fyysisistä tai psyykkisistä ongelmista kärsivät henkilöt, joiden työkyvyttömyyttä ei tunnustettu etuuden perustaksi ja jotka siten eivät kyenneet osallistumaan aktivointitoimenpiteisiin ja päätyivät myös työttömyysetuuksien ulkopuolelle.

Neljättä (IV) artikkeliani ”Perusturvan poiskäännytetyt” (Määttä 2012) kirjoittaessa väliinpuotaminen alkoi tuntua kokonaisuudessaan liian objektiiviselta ja fatalistiselta. Toteavuudessaan se ei tarjonnut mahdollisuuksia muuhun kuin analysoida väliinpuotajan roolia ja etuuden kriteerien vaikutuksia väliinpuotajan tilanteeseen. Väliinpuotamisen käsite kohdentui liian

suppeasti vain henkilöön, joka jää ilman tarvitsemaansa tukea, koska hänen tilanteensa ei täytä tuen saamisen kriteerejä. Väliinpuutoaminen on sopiva käsite, mikäli sillä kuvataan tilannetta jossa asiakas hakee yhtä etuutta, mutta ei sitä saa, koska ei täytä etuudelle asetettuja kriteerejä. Tällaisia tapauksia ei aineistostani juurikaan löytynyt. Tukea hakevien tilanne osoittautui moniulotteisemmaksi. Sitä rakensivat perhesuhteet, terveydentila, ikä ja vuorovaikutus etuudesta päättävän henkilön, tai useammin henkilöiden, kanssa. Näiden tekijöiden roolin analyysi alkoi vaatia väliinpuutoamisen käsitteen rinnalle jotakin kokonaisvaltaisempaa käsitettä. Sen tarjosi Hänninen ja Karjalainen (2006) esittelemä poiskäännyttämisen käsite.

Hänninen ja Karjalainen (2006) ovat kuvanneet poiskäännyttämisen neljä muotoa, jotka ketjuutuvat toisiinsa lievemmästä vakavampaan: sulkeuma, käännyttäminen, siirräntä ja torjunta. Poiskäännyttämisen muotoja he ovat kuvanneet teoreettisesti ja liittäneet ne työmarkkinakontekstiin. Empiiristä analyysia käsitteestä ja sen muodoista ei ole aikaisemmin tehty, mikä motivoi minua tekemään tarkemman analyysin oman kirjoitusaineistoni avulla. Artikkelissa IV (Määttä 2012) hain aineistosta poiskäännyttämisen muotoja vastaavia kuvauksia, jonka avulla poiskäännyttämistä aiheuttavat konkreettiset tekijät tulivat näkyviksi. Tekemäni analyysin lopputuloksena poiskäännyttämisen eri muodot auttoivat paikantamaan poiskäännytettyjen lisäksi myös poiskäännyttäjiä ja muita tekijöitä, joiden myötävaikutuksella poiskäännyttäminen tapahtuu.

Artikkelin analyysin tuloksena esitän, että poiskäännyttämistilanteet eivät etene Hännisen ja Karjalaisen (2006) kuvauksen mukaisesti sulkeumasta käännytykseksi, siitä siirrännäksi ja vakavimmassa muodossaan torjunnaksi. Ensimmäisenä koettu ja lievin poiskäännyttämisen vaihe ei ole sulkeuma, vaan siirräntä. Siirrännän kohteeksi joutuneet ovat henkilöitä, jotka eivät saa ensisijaista etuuttaan hyväksytyksi. Tämä on ollut tyypillinen kokemus kirjoittajille. Kun perusturvaetuuden hakijat saavat kielteisiä päätöksiä, siitä seuraa siirräntä joka pakottaa etsimään muita toimeen tuleminen mahdollisuuksia. Tyypillisimmin siirrännän seuraus avio- tai avoliitossa elävillä on puolison elatuksen varaan joutuminen tai turvautuminen toimeentulotukeen. Yhtenäisyyttä aineiston ja Hännisen ja Karjalaisen mallin välillä on siirrännäksi määritelty päätöksen viivyttäminen. Siirrännän seurauksena tuenhakijat päätyvät joskus hakemaan jotakin toista, yleensä heikommin elämäntilannettaan vastaavaa tukea. Mikäli toisen tuen saamisen

kriteerit eivät täysin täyty, tilanne johtaa sulkeumaan tai torjuntaan.

Sulkeuma ei ole ensimmäinen eikä lievin poiskäännyttämisen vaihe, vaan seuraa tyypillisesti siirräntää, johon tuenhakija joutuu kielteisen tukipäätöksen seurauksena. Kirjoittajien kuvaamana sulkeuma saa alkunsa silloin, kun tuenhakijan perusturvaetuuksiin liittyvät tuenhaun mahdollisuudet kaventuvat ja rajautuvat viranomaisen päätöksen seurauksena. Kun esimerkiksi kielteisen työkyvyttömyysdiagnoosin saaneelle ei myönnetä työkyvyttömyyseläkettä, hän päätyi hakemaan työmarkkinatukea. Viranomaisen ohjeesta henkilö hakee työmarkkinatukea, joka samalla sulkee (todentamattoman) työkyvyttömyyden arvioinnin ulkopuolelle. Sulkeuma johtaa umpikujaan, koska henkilön kohdalla tuen saamisen kriteerit täyttyvät vain osittain ja oikeus etuuteen evätään. Tässä tapauksessa työkyvyttömyyden ei ole edes työtön. Sulkeuman seurauksena avun tarvitsija joutuu siirtymään puolison tai toimeentulotuen varaan. Mikäli puoliso ei hoida elatusvelvollisuuttaan tai oikeutta toimeentulotukeen ei synny, sulkeuman lopputuloksena on torjunta.

Poiskäännyttämisen kolmas vaihe eli käännäminen ei kirjoitusaineiston perusteella ole tasaveroinen poiskäännyttämisen vaihe muiden rinnalla. Kuvatuissa käännämissituaatioissa tuenhakijan tilannetta pyritään muokkaamaan toisenlaiseksi ja ohjaamaan (siirtämään) sen jälkeen muun avun varaan. Esimerkiksi yrittäjän työtöntä puolisoa kehoitetaan työllistymään yrityksessä, vaikka ammatillinen osaaminen ei vastaisi yrityksen vaatimuksia. Toisaalta työttömiä taiteilijoita kohdellaan usein yrittäjänä. Heillä ongelmia aiheuttaa työttömyys- ja työllisyysvaiheiden vaihtelu, mikä vaikeuttaa arviointia heidän oikeudestaan työmarkkinatukeen. Kirjoitusten perusteella käännäminen näyttäytyy osana siirräntää koska se pyrkii laajentamaan tuen hakemisen kriteerit koko perheeseen, eli siirtämään elatusvastuun työssä olevalle puolisolalle tai toimeentulotuolle.

Vakavin poiskäännyttämisen vaihe sekä Hännisen ja Karjalaisen (2006) että IV artikkelini (Määttä 2012) aineiston perusteella on torjunta. Niin sulkeuma, käännäminen kuin siirräntäkin saattavat johtaa torjuntaan. Torjuntaan saattaa johtaa myös työntekijöiden itesesensuuri tai portinvartiointi (Metteri 2004). Syynä voi olla myös esikäännyttämiseksi tulkitsemani toiminta (procedural diversion) (Mayers & Lurie 2005, 26), jonka tuloksena asiakas ei alun perinkään hae lainmukaista etuutta tai palvelua saamansa kielteisen suullisen päätöksen vuoksi ja joutuu kaiken virallisen tuen ulkopuolelle. Aineiston mukaan esikäännyttämiseksi tai portinvartioinniksi tul-

kittavaa toimintaa ovat harkinnanvaraisen tuen epäämiseen johtavat vaihtelevat kriteerit tai etuutta määrittelevien kriteerien tulkitseminen asiakkaan kannalta epäsuotuisan tiukasti.

Torjunnan kokemukset kohdentuvat pääsääntöisesti toimeentulotuen hakijoihin. Ne ovat tyypillisiä, koska monet joutuvat täydentämään ensisijaisia tukimuotoja toimeentulotuella. Torjunta voi olla myös seuraus asiakkaan kieltäytyessä työllistämistoimenpiteestä, jolloin työmarkkinatuen myöntäminen katkaistaan, eikä oikeutta toimeentulotukeen eri syistä ole. Myös velkaantuminen on syy joutua kaiken virallisen tuen ulkopuolelle. Torjunnan seuraukset ovat äärimmäisiä; haavoittuva avuntarvitsija saatetaan jättää oman onnensa nojaan. Torjunta pakottaa etsimään apua epävirallisen avun tarjoajilta, kuten seurakunnan diakoniatyöstä tai ruokapankista. Torjunnan kokemusten yleisyys kertoo perusturvan hataruudesta. Se saattaa muodostua lakipisteeksi, jossa haastavassa tilanteessa tehty kielteinen päätös työntää avuntarvitsijan palvelujärjestelmän ulkopuolelle.

Kirjoittajien kuvaamana poiskäännyttäminen on joko siirräntä, sulkeuma tai torjunta. Niiden pohjalle olen rakentanut uuden poiskäännyttämisen mallin. Aineistoni perusteella ratkaisevin toiminto on siirräntä, sillä se on yleensä ensimmäisenä koettu poiskäännyttämisen muoto. Siirräntä saattaa johtaa sulkeumaan tai torjuntaan, mutta myös sulkeuma voi johtaa siirräntään tai torjuntaan, samoin kuin torjunta siirräntään tai sulkeumaan. Vain yhden poiskäännyttämisvaiheen sisältäviä kokemuksia ei IV artikkelini (Määttä 2012) aineistosta löytynyt. Usein henkilöillä on kokemuksia kahdesta tai useammasta poiskäännyttämisen vaiheesta, jotka vaihtelevat tilanteen mukaan. Poiskäännyttämisen kokonaisuus muodostui monien eri muotojen yhdistelmästä ja ne ketjuttuvat, mutta paljon vaihtelevammin kuin Hännisen ja Karjalaisen mallissa.

Poiskäännyttämisen käsitteen empiirinen analyysi auttoi minua paikallistamaan tuenhakuprosessiin liittyviä erillisiä, mutta toisiinsa vaikuttavia tekijöitä. Väliinpuotoamis- ja poiskäännyttämistilanteiden avaaminen aineistoni avulla johti siihen, että ajattelussani alkoi tapahtua käsitteellinen siirtymä passiivisesta ja fatalistisesta väliinpuotoamisesta kohti aktiivisesti ja tietoisesti toteutuvaa poiskäännyttämistä. Varsinaisesti tämä ymmärrys tuli kokonaiseksi vasta kootessani yhteen kaikkien erillisartikkelieni tuloksia. Analysoidessani poiskäännyttämisen kokonaisuutta syvemmin, ymmärrykseni myös aikaisempien artikkelien väliinpuotoamistilanteista alkoi laajentua. Vä-

liinputoajan lisäksi oli tekijöitä, jotka aiheuttivat väliinputoamisen. Analyysini tuloksena huomasin, että tuen myöntäminen tai sen epääminen rakentui tukea hakevan henkilön ja hänen perheensä tilanteesta, tukeen oikeutavista ja tuen epäämistä tekijöistä eli etuuden kriteereistä, etuuspäätöksen tekevästä työntekijästä, hänen ammatillisesta osaamisestaan ja hänen taustaorganisaationsa virallisista ja epävirallisista säännöistä. Näiden tekijöiden yhteisvaikutukset jäävät piiloon puhuttaessa väliinputoamisesta. Käsitteellisen analyysin tuloksena poiskäännyttäminen tarjoaa väliinputoamista kokonaisvaltaisemman käsitteen palvelujärjestelmän moniulotteisten aukkojen analysoimiseen ja paikantamiseen.

## 6.2 Yhdistetyt tyypikertomukset

Kootessani yhteen kaikkien erillisartikkelieni tuloksia huomasin myös, että jokaisen erillisartikkelin aineistoista löytyi tuenhakijoita, joiden kohdalla ongelmat olivat kumuloituneet. Tämän johtopäätöksen tuloksena päätin syventyä vielä kerran koko aineistooni (N= 194) ja tarkastella tarkemmin kumuloituneita ongelmia. Näistä kirjoituksista tekemäni uuden analyysin tuloksena kokosin kolme useista erillisistä kirjoituksista yhdistettyä tyypikertomusta.

Tyypikertomus on Eskolan ja Suorannan (1998, 182-186) mukaan yhdistetty kertomus, joka voidaan muodostaa kolmella tavalla. Ensimmäinen tapa on valita yksi tyypillinen kertomus kuvaamaan koko tutkittavaa aineistoa. Toinen tapa on koota uusi yhdistetty kertomus, joka kokoaa yhteen erillisissä kertomuksissa yleisimmin esiintyviä asioita. Kolmas tapa koota tyypikertomus on ottaa mukaan suurimmalle osalle yhteisiä asioita ja täydentää sitä halutuilla osilla muista kertomuksista. Tässä käyttämäni menetelmä on yhteneväinen kolmannen tavan kanssa. Lähtökohtana tyypikertomuksen muodostamiselle ovat kirjoittajille yhteiset kokemukset, joiden lisäksi olen nostanut esiin erityisiä kokemuksia vain muutamista kertomuksista. Rakentamani yhdistetty kertomus on kuitenkin mahdollinen, vaikkakaan sellaisenaan se ei kuvaa mitään yksittäistä kertomusta. Seuraavaksi kuvaan kolmeen tyypikertomukseen johtaneen prosessini.

Artikkelikohtaisten sisältöjen lisäksi kokosin yhteen kaikki sosiaaliturvan muodot, joista kirjoittajat kertoivat. Excelin muodostin siten, että tein taulukkoon merkinnän 1 silloin kun kirjoituksessa kerrottiin kyseisen sosiaali-

turvan hakemisesta, sitä ilman jäämisestä tai sen saamisesta ja merkinnän 0, mikäli kirjoittaja ei käsitellyt kyseistä tukimuotoa. Pyrkimyksenä oli osoittaa yleisellä tasolla, mistä sosiaaliturvan muodosta kussakin kirjoituksessa puhuttiin. Seuraavat sosiaaliturvan muodot saivat mainintoja: hoitotuki, kansaneläke, kotihoidontuki, kuntoutustuki, opintotuki, sairauspäiväraha, toimeentulotuki, työkyvyttömyyseläke ja työmarkkinatuki. Kaikkein eniten kertomuksissa kuvattiin työttömyyteen liittyviä ongelmakohtia, eli kuvattiin työmarkkinatukeen tai peruspäivärahaan liittyviä ongelmakohtia. Seuraavaksi yleisimmin kertomuksissa käsiteltiin toimeentulotukea.

Excel –taulukon avulla huomasi, että koko aineistosta löytyy suuri joukko kirjoittajia, joiden tilannetta olin analysoinut useammassa artikkelissa. 99 kirjoittajan eli 51 %:n kohdalla tilanne oli niin moniulotteinen, että analysoin sitä kahdessa tai useammassa artikkelissa. Kahdessa artikkelissa oli 53 kirjoittajaa (27 %), kolmessa artikkelissa 35 kirjoittajaa (18 %) ja neljässä artikkelissa 11 kirjoittajaa (6 %). Se, että kirjoittajat olivat aineistona useammassa artikkelissa, kertoo minulle, että he olivat kokeneet useamman kuin yhden sosiaalisen riskin. Tämän toteaminen herätti minussa mielenkiinnon kumuloituneita ongelmia kohtaan.

Yhdistettyjen tyyppikertomusten aineisto muodostuu kirjoitusaineistoni kaikkein haavoittuvimmiksi määriteltävistä kokemuksista. Haavoittuvimmiksi tilanteiksi määrittelen sellaiset kertomukset, joissa kirjoittaja tulee poiskäännytyksi hakiessaan tukea tai apua sosiaalisen riskitilanteensa ratkaisemiseksi ja hänen tilanteeseensa liittyy useampia kuin yhden perusturvaetuuden hakemiseen liittyviä ongelmia. Tämän kaltaista poiskäännyttämistä kuvataan 112 kirjoituksessa (kts. artikkeli IV), joista edellä mainituilla perusteilla haavoittuvimmiksi nousee 25 kertomusta. Näillä kertomuksilla konkretisoin yksittäisistä kirjoituksista esiin nousseita tilanteita ja johdattelen kohti Hännisen ja Karjalaisen (2006) kuvaaman poiskäännyttämisen uudelleentulkintaa.

Kussakin tyyppikertomuksessa yhdistän eri vaiheissa ja eri elämäntilanteissa olevien, samanlaisia sosiaalisia riskejä kokeneiden henkilöiden tarinat yhdeksi kokonaiseksi tarinaksi. Näillä kertomuksilla liitän kertovan yksilön kuvauksen osaksi suurempaa temaattista kokonaisuutta. Rakennan tapahtumaketjuja, jotka koostuvat palvelutarpeelle altistaneista tilanteista, joihin ei ole vastattu ja joiden seurauksena henkilö on joutunut perusturvan ulkopuolelle. Kuvaan myös tilanteita, joihin henkilöt ovat joutuneet tuen epä-

misen seurauksena. Kukin kertomus on monien erillisten kirjoitusten sisällöistä koottu tarina. Sen osat ovat sisällöltään jonkun kirjoittajan kuvaamia, mutta kokonaisuus ei ole kenenkään yksittäisen kirjoittajan kertomus. Kullakin tyypikertomuksella olen halunnut tuoda esiin kirjoituksissa kuvattuja kokemuksia, mutta samalla suojella kirjoittajien anonymiteettiä.

Tarkastellessani kasautuneista ongelmista kärsivien tilanteita, palvelujärjestelmän kokonaisuuteen liittyvät aukkopaidat alkoivat avautua. Jokaisen kootun kertomuksen jälkeen tuon esille tilanteeseen vaikuttaneita tekijöiden roolin ja arvioin kuinka ne ovat myötävaikuttaneet poiskäännyttämiseen. Analyysissäni arvioin, kuinka *ikävaihe, elämäntilanne* (perhe, avioliitto, avoliitto, avioero), avun tarpeen takana oleva *sosiaalinen riski tai riskit* sekä *palvelujärjestelmäkohtaamisissa* tapahtunut poiskäännyttäminen ovat vaikuttaneet lopputulokseen.

Jokaisen kertomuksen jälkeen erittelen merkittävimmiksi nousevat epäkohdat ja osoitan eri vaiheissa tapahtuneiden interventoiden tai niiden puuttumisen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia kirjoittajien elämään. Näiden tuloksena konkreetisoin monimutkaiset tilanteet, joihin tuen hakemisen ja epäämisen prosessi on johtanut. Tulkintaani ohjaa kirjoittajien esiin tuoma näkökulma. Samaksi sosiaaliseksi riskiksi määriteltävä tilanne saattaa vaatia ratketakseen eri toimenpiteitä erilaisissa tilanteissa.

### 6.2.1 Kotiäidin kertomus

*Nainen tapasi lastensa isän parikymppisenä. Opinnot jäivät kesken ensimmäisen lapsen syntyessä. Pariskunta teki päätöksen, että nainen jää kotiin hoitamaan lapsia. Kaikkiaan lapsia syntyi kolme ja kotona vietettyjä vuosia kertyi kymmenen. Päätoimisen kotiäitiyden jälkeen nainen yritti siirtyä työelämään, mutta sopivaa työpaikkaa ei löytynyt ilman koulutusta. Nainen jäi työttömäksi. Hakessaan työmarkkinatukea hänelle sanottiin, että puolison tulot ovat niin suuret, ettei tukea myönnetä. Puoliso kantoi edelleen vastuun koko perheen elatuksesta.*

*Lasten kasvaessa nainen hakeutui koulutukseen ja hankki ammatin. Töitä ei kuitenkaan löytynyt. Työttömyys aiheutti riitaa rahasta ja vaikutti parisuhteeseen. Miehen palkka ei riittänyt perheen menoihin ja asuntopelasta oli vaikea selvitä. Pariskunta päätyi eroon. Naisesta tuli työtön, kolmen lapsen yksinhuoltaja. Nainen ilmoittautui työttömäksi työnhakijaksi ja ero palautti oikeuden työmarkkinatukeen. Kolmen lapsen kanssa kokoaikaisen työn vastaanottami-*

*nen eli työn ja perheen yhteensovittaminen vaikutti haastavalta. Työn saamis-  
ta vaikeutti myös puuttuva työhistoria, minkä vuoksi nainen oli pitkään työt-  
tömänä. Pitkä työttömyys heikensi myös naisen tulevaa eläkettä.*

Nainen teki subjektiivisen valinnan priorisoimalla äidiksi ryhtymisen oman kouluttautumisen sijaan. Kotihoidon tuen loppumisen jälkeen nainen jäi työttömäksi, jolloin elatusvastuu siirtyi työssä käyvän velvollisuudeksi. *Siir-  
to* puolison elätettäväksi oli lainmukainen, tarveharkinnan perusteella tehty päätös. Naisen puuttuva ammattitaito ja poissaolo työmarkkinoilta muut-  
tivat työttömyyden ajan myötä pitkäaikaistyöttömyydeksi. Kouluttautumi-  
nen ei parantanut tilannetta, mikä vahvisti sekä taloudellista että henkistä riippuvuutta puolisoista. Avioeroon päätyminen palautti oikeuden henkilö-  
kohtaiseen tukeen eli työmarkkinatukeen, mutta työtön yksinhuoltaja jou-  
tui hakemaan lisätukea toimeentulotuesta. Kotiäitiyden muuttuessa ikään-  
tymisen myötä pitkäaikaistyöttömyydeksi myös riskit kumuloituvat ja välit-  
tömien vaikutusten lisäksi tuli välillisiä vaikutuksia: Työiässä koettujen työt-  
tömyydestä ja puolisorippuvuudesta johtuvien taloudellisten vaikeuksien  
lisäksi naista odotti lisäksi puuttuvasta työhistoriasta johtuva pieni eläke.

### *6.2.2 Mielenterveydellisistä ongelmista kärsivän opiskelijan kertomus*

*Yliopisto-opiskelijan opinnot olivat viivästyneet masennusoireiden vuoksi. Opis-  
kelija ei ollut tietoinen opiskelijan mahdollisuudesta sairauslomaan, vaan pyrki  
suorittamaan vaadittavat kurssit parempina aikoina. Opintotukioikeus kuiten-  
kin loppui ennen tutkinnon saamista riittämättömien opintosuoritusten vuok-  
si. Opiskelija soitti etuuskäsittelijälle, joka kertoi että opiskelijalla ei ole oikeut-  
ta työttömyysturvaan eikä toimeentulotukeen. Vaikka opintoja oli vain vähän  
suorittamatta, etuuskäsittelijä neuvoi toimeentulon turvaamiseksi lopettamaan  
opinnot ja ilmoittautumaan työttömäksi. Ohjeen mukaisesti opiskelija ilmoit-  
tautui työttömäksi, mutta avopuolison pienet tulot laskivat hänen työmarkki-  
natukensa niin pieneksi, ettei sillä selvinnyt jokapäiväisistä kuluista. Avopuo-  
liso ei suostunut elättämään työtöntä puolisoaan, joten tämä karsi omia meno-  
jaan ja lainasi vanhemmiltaan rahaa elämiseen. Epävarmuus tulevaisuudesta  
vaikeutti masennusta. Pari päätyi eroon, mikä palautti työttömälle täyden oi-  
keuden työmarkkinatukeen. Opiskelijana oli ollut mahdollista päästä satunnai-  
sesti YTHS:n psykologille, mutta työttömänä ollessa terveystieteiden keskukselta ei myön-*



*netty lähetettä psykologille. Työttömyyden pidentyessä työvoimatoimisto ohjasi aktivointitoimenpiteiden piiriin, mutta terveydellinen tilanne pakotti keskeyttämään ja seurauksena oli työmarkkinatuen määräaikainen lakkauttaminen. Vaihtoehdoksi jäi hakea toimeentulotukea. Sosiaalitoimistossa masennusta ei huomioitu, koska sitä ei ollut diagnosoitu. Kieltäytyminen aktivointitoimenpiteestä aiheutti toimeentulotuen alentamisen 20 %:lla. Myös vanhempien antama laina katsottiin tuloksi. Todentamaton terveysongelma vaikeutti monin tavoin perusturvaetuksien saamista.*

Opiskelijaterveydenhuollosta ei neuvottu hakeutumaan sairauslomalle, mikä olisi säästänyt opintotukikuukausia ja tukenut tervehtymistä. YTHS:ltä saadusta tuesta huolimatta masennusta ei diagnosoitu, mikä esti sen todentamisen. Etuuskäsittelyssä ei tehdä harkinnanvaraisia päätöksiä, eikä etuuskäsittelijä ohjannut sosiaalityöntekijän vastaanotolle, minkä vuoksi ainoksi vaihtoehdoksi jäi ilmoittautuminen työttömäksi. Etuuskäsittelypäätös oli *torjunta*, jota seurasi *siirräntä*, koska työttömäksi ilmoittautuminen jätti puolison avun varaan. Kun puoliso ei kantanut elatusvastuutaan, *siirrännästä* tuli *torjunta*. Tilanne johti elatusolettaman vuoksi tulottomuuteen, työtön jäi oman onnensa nojaan. Eroaminen palautti oikeuden subjektiiviseen tukeen, eli työmarkkinatukeen. Kuitenkin diagnosoimaton työkykyä heikentävä masennus aiheutti työmarkkinatuen määräaikaisen lakkauttamisen, koska työllistämistoimenpiteeksi tarjottu työssäkäynti ei onnistunut. Elatuksen haku siirtyi sosiaalitoimistoon. Siellä sama diagnosoimaton masennus aiheutti torjunnan uhkan, koska asiakas kieltäytyi työllistämistoimenpiteistä. Masennuksen hoito olisi vaatinut terapiaa tai muuta kuntouttavaa toimenpidettä, sen sijaan asiakasta kohdeltiin työtä vieroksuvana henkilönä. Diagnosoimattomana tilana sairaus aiheutti pysyvän *sulkeuman* uhkan, sillä työkyvyttömyys korvattiin työttömän statuksella. Toimenpiteen seurauksena työmarkkinatuki voidaan lain mukaisesti torjua häneltä jatkossa myös pysyvästi.

### *6.2.3 Työuransa loppupuolella työkykynsä menettäneen yrittäjän kertomus*

*Mies oli tehnyt 30-vuotisen työuran pienyrittäjänä fyysisesti vaativassa ammatissa. Pienempiä terveysongelmia oli kertynyt vuosien varrella, mutta mies oli sivuuttanut ne, edes sairauslomia hän ei halunnut pitää. Oma yritys oli hänelle*

*merkittävä elämän sisältö ja mahdollisti perheen menojen kattamisen. Vaimon työ oli huolehtia perheen lapsista ja kodista. Ikääntymisen myötä miehen pahentuneet selkäongelmat pakottivat sairauslomalle. Mies yritti keventää työtään, mutta pienessä yrityksessä oli osallistuttava mahdollisuuksiensa mukaan. Selkäongelmat pahenivat ja miehen oli pakko ottaa lisää sairauslomapäiviä. Sairausloma piteni ja yrityksellä alkoi mennä heikommin. Työntekijöitä oli sanottava irti. Vaimon työhistoria oli jäänyt lyhyeksi perheen perustamisen seurauksena, eikä työllistyminen omalle alalle onnistunut. Työvoimatoimistossa sanottiin, että yrittäjän puolisona naisen tulisi työllistyä miehensä yrityksessä, eikä työmarkkinatukea ei myönnetty puolison tulojen perusteella. Lääkäri totesi miehen työkyvyttömäksi ja B-lausunnon jälkeen tehtiin hakemus työkyvyttömyyseläkkeestä. Päätöksen saaminen kesti pitkään ja se oli kielteinen. Mies myi työvälineitään saadakseen rahaa perheen elättämiseen. Samalla työntöön mahdollisuudet kapenivat. Työkyvyttömyyseläkepäätöksestä tehtiin lukuisia valituksia, diagnooseja ja lausuntoja kertyi vuosien varrella useita. Ennen yrityksen virallista lopettamista perhe haki myös toimeentulotukea. Tuen saamisen ehtona oli yrityksen lopettaminen ja kaikkien omien elatusmahdollisuuksien käyttäminen. Perheen velkoja ei laskettu menoksi eikä harkinnanvaraista toimeentulotukea myönnetty. Perheen tilanne alkoi selkeytyä kun he pääsivät velkaneuvonnan asiakkaiksi.*

Työkyvyn heikkeneminen parhaassa työiässä aiheutti sekä henkisen että taloudellisen kriisin. Yrittäjän perheen talous oli rakennettu yhden tulonsaajan varaan, jolloin perheen elanto oli riippuvainen miehen työkunnosta. Työkyvyttömyys todennettiin B-lausunnolla, mutta lääkärin diagnoosia ei hyväksytty vakuutusyhtiössä. Kielteinen päätös pakotti valittamaan ja vuosikausien valituskierteen aikana perheestä tuli tuloton. Yrittäjän vaimo *käännytettiin* työvoimatoimistosta laajentamalla yrittäjän elatusvelvollisuutta työllistämismahdollisuudella. Tarveharkinta jätti ilman työmarkkinatukea, jolloin vaimo *siirrettiin* tulottoman puolisonsa elätettäväksi. Oikeutta toimeentulotukeen syntynyt, ennen kuin yritys oli virallisesti lopetettu. Yritys ei kuitenkaan voinut olla toiminnassa, sillä kaikki työvälineet oli myyty. Velkaantunut perhe *torjuttiin* kaiken virallisen tuen ulkopuolelle. Kun yritys oli virallisesti lopetettu, mutta työkyvyttömyyseläkettä ei ollut myönnetty, mies ilmoittautui työttömäksi. Samalla palautui myös työttömän vaimon oikeus työmarkkinatukeen. Työkyvyttömänä työttömänä mies oli jatkuvan karenssiuhan kohteena, koska ei olisi kyennyt vastaanottamaan työtä terveydenti-

lansa vuoksi. Tämä aiheutti *sulkeumariskin*, koska työkyvyttömyys kavensi pysyvästi mahdollisuutta vastata työttömälle työnhakijalle asetettuihin vaatimuksiin. Velkaneuvonnan avusta huolimatta tilanne säilyi haavoittavana työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiseen saakka.

Apua tarvitseva henkilö saattoi tulla torjutuksi jo ensimmäisessä palvelujärjestelmäkohtaamisessa. Tyypillisin syy oli, että tuen hakija ei täyttänyt etuuden saamisen kriteerejä, koska ei kyennyt toimimaan odotetulla tavalla. Ensimmäinen poiskäännyttäminen saattoi aiheutua siitä, että tuenhakija ei osannut tai pystynyt toimittamaan kaikkia tarvitsemansa etuuden edellyttämiä tositteita tai hän haki erehdyksessä väärää tukimuotoa, johon sai kielteisen päätöksen ja uusi yritys oikean tuen hakemiseksi osoittautui ylivoimaiseksi.

Ensimmäinen palvelujärjestelmäkohtaaminen oli erityisen merkittävä, sillä silloin esimerkiksi työttömyys ei ollut kestänyt kovin kauaa tai työkyky olisi voinut olla kuntoutuksella kohennettavissa. Kun avun saaminen pitkittyi, vaikeudet syvenivät ja tilanteen ratkaiseminen vaikeutui. Yhden viranomaisen tai etuuden kanssa toimiminen vaihtui luukulta toiselle kiertämiseen. Kun ensimmäinen tuenhakutilanne johti kielteiseen päätökseen, avun tarvitsijan oli pyrittävä jonkin toisen tuen piiriin. Kyseessä oli silloin siirto ja sitä saattoi ehdottaa myös kielteisen päätöksen antanut viranomainen. Ehdotus toisen etuuden hakemisesta saattoi johtaa myös torjuntaan, vaikka se ei olisi ollut siirron tehneen viranomaisen tarkoitus. Tilanne saattoi lannistaa vaikeuksiin joutuneen tuenhakijan niin, ettei hän kyennyt enää vastaamaan uuden tuen saamisen ehtona oleviin vaatimuksiin ja jätti tuen kokonaan hakematta. Ensisijaisia etuuksia täydennettiin usein viimesijaisella etuudella eli toimeentulotuella, jonka kohdalla perheen kokonaistilanne saattoi muodostua esteeksi henkilökohtaisen etuuden saamiselle. Kun viimesijaisen etuuden kohdalla tuen myöntämisen kriteerit eivät täyttyneet, torjunta saattoi johdattaa kaiken virallisen avun ulkopuolelle.

## 7 PIRSTALOITUNUT JA POLKURIIPPUVAINEN PALVELUJÄRJESTELMÄ

### 7.1 Poiskäännyttämisen prosessi

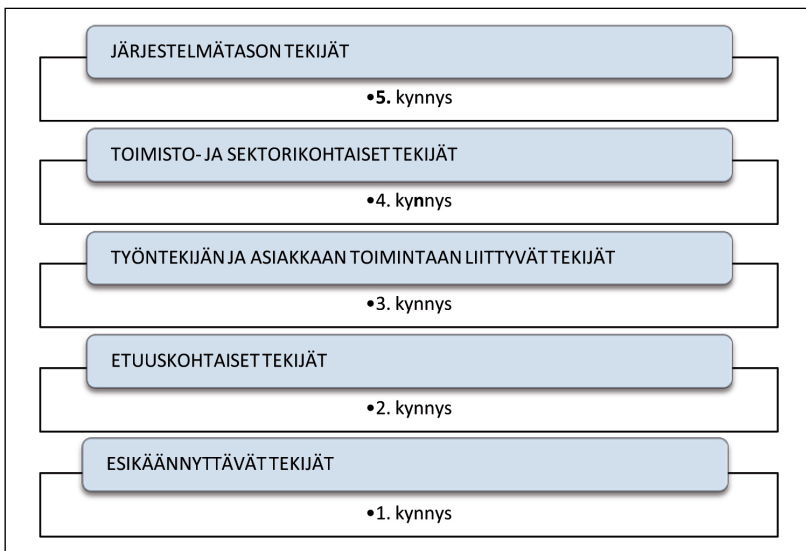
**E**dellisen kappaleen kootut tyyppikertomukset kuvasivat, kuinka kumuloituneista ongelmista kärsivät joutuivat vaikeimpiin tilanteisiin. Vaikka esiin tuodut tilanteet olivat haastavia ja useimmat sisälsivät monia yhtäaikaista tai peräkkäisiä sosiaalisia riskejä, ne avasivat palvelujärjestelmän taalla olevia tekijöitä, jotka vaikuttavat kaikkien perusturvaetuuksia hakevien henkilöiden kokemuksiin. Tässä luvussa nostan tarkasteluni palvelujärjestelmätason toimintojen tasolle. Tulosluku päättyy erittelyyn tekijöistä, joiden seurauksena perusturvan varaan joutuneet henkilöt kohtaavat poiskäännyttämistä.

Perusturvaetuuksiin liittyvä poiskäännyttäminen rakentuu sulkeumasta, siirrännästä ja torjunnasta. Nämä poiskäännyttämisen muodot liittyvät asiakkaan ja työntekijän väliseen vuorovaikutukseen, mutta ne ovat sidoksissa myös laajempiin tekijöihin. Kuvaan tätä kokonaisuutta *viidellä poiskäännyttävällä kynnyksellä*. Rakentamani malli perustuu erillisartikkeleiden tuloksiin ja niiden pohjalta tekemääni järjestelmätason analyysiin poiskäännyttävistä tekijöistä. Mallillani haluan konkretisoida perusturvaetuuden saamiseen liittyviä monitasoisia, osittain päällekkäisiä, osittain hierarkkisia haasteita. Jokainen kynnyksensä voi yksinään tai yhdessä muiden kynnyksien kanssa muodostaa esteen, jota avun tarvitsija ei kykene ylittämään ja jonka seurauksena hän tulee poiskäännytetyksi.

Vasta rakennettuani oman kuvioni poiskäännyttävistä kynnyksistä, huomasin, että samansuuntaista jäsentelyä on tehty aiemminkin. Anneli Poh-

jola (1994, 150-152) on väitöskirjassaan hahmotellut toimeentulotukiasiakkaan avun hakemisen prosessia. Avun saamiseen vaikuttaviksi tekijöiksi hän on määritellyt muun muassa etuuden saamisen ehdot, asiointiin liittyvä byrokratian sekä toimistojen ja palvelujärjestelmän toimintatavat. Kuviossaan hän on tarkastellut ”Avun hakemisessa heijastuvia tekijöitä” palvelujen käyttäjän ja asiakkuuden määrittelyn näkökulmasta. Samoin Pohjolan ja Laitisen (2010, 310-313) tekemässä ”Asiakkuuden punokset” –nimisessä kuviossa on kuvattu sosiaalityön asiakkuuden moniulotteisuutta toisiinsa kietoutuneiden kehien kautta. Kuviolla he ovat jäsentäneet asiakkuuden moniulotteisuutta, johon vaikuttavat asiakkaan henkilökohtaisen tilanteen lisäksi yhteiskunnallis-kulttuuriset vaikutussuhteet, oikeudelliset peruskysymykset, poliittis-hallinnolliset painopisteet sekä organisatoriset toimintatavat ja työkulttuurit. Kuvio tavoittaa oleellisia asiakkuutta määritteleviä tekijöitä, mutta käsittelee ainoastaan sosiaalityötä ja jää suhteellisen teoreettiseksi. Vastaavaa aikaisempaa analyysiä en perusturvan osalta ole tavannut.

Oma kuvioni (kuvio 3: Poiskäännyttävät kynnykset) tuo esille tutkimuskysymykseni mukaisesti palvelujärjestelmän toimintaan ja sen asiakkaisiin liittyviä tekijöitä, jotka synnyttävät väliinputoamista ja poiskäännyttämistä. Lähestyn asiakkuutta negatioiden kautta, eli olen nostanut esiin ainoastaan poiskäännyttämistä aiheuttavia tekijöitä. Kuvion ja päättelyni olen pyrkinyt tekemään helposti lähestyttäväksi ja mahdollisimman ymmärrettäväksi.



Kuvio 3. Poiskäännyttävät kynnykset (AM)

Kohtaaminen palvelujärjestelmän kanssa lähtee liikkeelle sosiaalisesta riskitilanteesta, joka synnyttää perusturvan tarpeen. *Ensimmäinen kynnys rakentuu perusturvaan liittyvistä esikäännyttävistä tekijöistä*, joka on tulkintani käsitteestä procedural diversion (vrt. Mayers & Lurie 2005). Nämä tekijät voivat aiheuttaa poiskäännyttämistä jo ennen kuin apua tarvitseva henkilö on hakenut tilanteensa mukaista perusturvaetuutta. Esikäännyttäviä tekijöitä ovat esimerkiksi haettavan tuen leimaavuus ja hakemisen monimutkaisuus sekä niiden aiheuttama alikäyttö (esim. Kuivalainen 2007). Esikäännyttävät tekijät kuvaavat asioita, jotka tekevät palvelun saamisesta haastavaa. Käytännön esimerkkinä toimii yhä harvinaisempi kasvokkain tapahtuva asiakaspalvelu, joka ei enää kuulu normaaliin käytäntöön perusturvaetuuksien kohdalla. Palveluita keskitetään ja siirretään pois asiakkaiden läheltä ja siirrytään enenevässä määrin sähköiseen asiointiin. Aineistossa esikäännyttävänä tekijänä kuvattiin esimerkiksi julkiset terveyspalvelut, joiden kautta tarvittavaa apua oli vaikea saada. Kirjoittajat kuvasivat kuinka erikoislääkärin vastaanotolle oli vaikea päästä, jolloin esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeen tai sairauspäivärahan ehtona oleva diagnoosi jäi saamatta.

*Toisen kynnyksen muodostavat etuuskohtaiset kriteerit*, jotka tuenhakijan on täytettävä saadakseen hakemaansa etuutta. Perusturvaetuuksien saamista rajoittavat syyperusteisuus, tulosidonnaisuus, tarveharkinta ja etuuksiin liittyvät sanktiot. Mikäli toisen kynnyksen kohdalla määriteltävät tuen kriteerit täyttyvät, asiakkaan on seuraavaksi selvittävä omien subjektiivisten rajoitustensa ja etuuspäätöksiä tekevien virkailijoiden määrittelemien ehtojen kanssa. Nämä *asiakkaaseen ja työntekijään liittyvät tekijät rakentavat kolmannen kynnyksen*. Mikäli asiakkaat eivät osaa tai kykene toimimaan vaadituilla, toisistaan poikkeavilla tavoilla, he jäävät tarvitsemansa avun ulkopuolelle. Vaikka asiakkaan tilanne täyttäisi etuuden kriteerit ja hän kykenisi etuutta hakemaan, etuuden saamiseen vaikuttavat lisäksi etuudesta päättävään tahoon liittyvät tekijät sekä asiakkaan ja työntekijän välinen vuorovaikutus tai sen puute. Toinen ja kolmas kynnys ovat vahvasti sidottuja toisiinsa, sillä viranomaiset tulkitsevat etuuden kriteereitä omista lähtökohdistaan. Työntekijän osalta poiskäännyttämistä määrittelee hänen käytettävissään olevat mahdollisuudet tehdä asiakkaan tilanteen vaatima päätös tai toimenpide. Mahdollisuutta rajaavat viranomaiselle määritelty päätösvalta tai sen puute, hänen yksilöllinen ammatillinen osaamisensa ja pätevyys sekä subjektiiviset motiivit päätöksenteon prosessissa. Toimintamallit saattavat vaihdel-

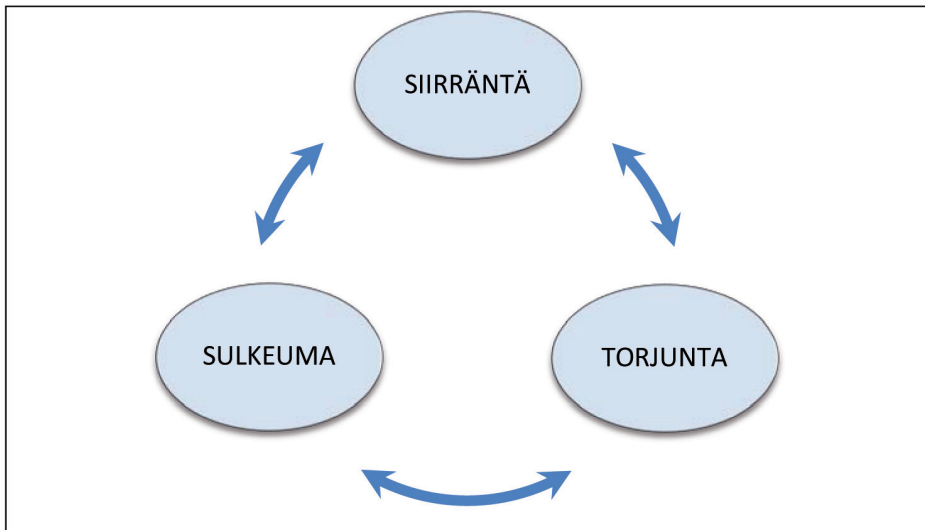
la etuuskohtaisesti tai toimistokohtaisesti, jopa virkailijakohtaisesti. Katutaso-son byrokratia (Lipsky 1980) rakentuu tällä portaalla poliittisten päätösten toimeenpanovallan käyttämisen ja viranomaiselle annetun sanktio- ja harkintavallan kautta.

Sanktio- ja harkintavaltaa käytetään erityisesti työmarkkinatuessa ja toimeentulotuessa. Oikeus työmarkkinatukeen voidaan lakkauttaa, mikäli tuensaaja ei osallistu aktivointitoimenpiteisiin. Tämän virkailijan tekemän päätöksen seuraukset ulottuvat myös toimeentulotukeen, jota on lain mukaan mahdollista vähentää pienentämällä sitä 20 % tai maksimissaan 40 %. Toimintamallilla on yhteneväisyyttä amerikkalaisen Workfare -tyyppisten vaatimusten kanssa, jossa lähtökohtana on työllistymisen ensisijaisuus (esim. Ridzi & London 2006, 728; Wacquant 2010; Jenson 2012). Suomessa toimeentulotuen hakijan on osoitettava, että hän on ilmoittautunut työnhakijaksi, ennen kuin hän voi hakea toimeentulotukea. Työntekijälle annetun harkinta- ja sanktiovallan perustella USA:ssa tuki voidaan evätä kokonaan, Suomessa tukea voidaan alentaa. Molemmissa maissa tuen hakijan tulee osoittaa oikeutensa tukeen ja ansaita se.

*Neljännän kynnyksen muodostavat toimisto- ja sektorikohtaiset säännöt.* Sen lisäksi että viranomaisella on henkilökohtaista valtaa, etuuspäätöksiä ohjaavat toimistokohtaiset viralliset ja epäviralliset säännöt ja toimintamallit, jotka voivat olla hyvinkin pysyviä, olivat ne sitten laittomia tai laillisia. Organisaation toimintakulttuuri on merkittävässä roolissa. Tällä kynnyksellä ollaan tekemisissä toimistokohtaisen katutaso-son byrokratiaa ja portinvartiointin kanssa (Metteri 2004). Kun tuen hakemisen käytännöt määritellään toimistokohtaisesti, ne eivät takaa yhdenmukaista kohtelua kaikille avun tarvitsejille. Esimerkiksi ohje harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämättä jättämisestä on esimerkki säännöstä, joka voi vaihdella toimistokohtaisesti, vaikka se ei ole lainmukainen.

Perusturva hakeva asiakas joutuu tekemisiin neljällä kynnyksellä kuvattujen haasteiden kanssa saadakseen tarvitsemaansa etuutta. Kielteisen etuuspäätöksen saaneet joutuvat usein pakkotilanteisiin, koska perusturvaetuuk- sien taso on heikko. Heidän on haettava mitä tahansa elämisen mahdollis- tavaa tukea, turvaututtava puolisoonsa tai epäviralliseen apuun. Etuuteen, asiakkaaseen, työntekijään ja sektorikohtaiseen toimintaan liittyvät pois- käännyttävät tekijät määrittelevät sen, joutuuko perusturva hakeva asiakas kokemaan poiskäännyttämistä ja päätyykö hän perättäisten poiskäännyt-

tämisen vaiheiden tuloksena *poiskäännyttämisen kehään* (Kuvio 4, Määttä 2012). Tuen hakeminen voi muodostua siirtojen, sulkeumien ja torjuntajen loputtomaksi kierteen.



Kuvio 4: Poiskäännyttämisen kehä (AM)

Poiskäännyttämisen kehään vaikuttavat myös esikäännyttävät tekijät ja *viidennen kynnyksen muodostavat järjestelmätason tekijät*. Järjestelmätasoiset tekijät ovat pirstaloituminen ja siihen liittyvä polkuriippuvuus. Polkuriippuvuutta on tyypillisesti tarkasteltu talousmuutoksiin, politiikkaprosesseihin (esim. Tirronen 2011) tai instituutioiden toimintaan (mm. Pierson 2001; Cox 2004; Champion ja Bonoli 2011) liittyvänä ilmiönä. Tässä tutkimuksessa kuvaan polkuriippuvuudella pirstaloituneiden etuuspäätösten välisiä sidoksia, joiden seurauksena viranomaisen antama lausunto tai etuuspäätös determinoi muiden viranomaisten myöhempiä lausuntoja tai päätöksiä (vrt. Pierson 2004, 18-19; Djelic & Quack 2007). Polkuriippuvuuden sitominen perusturvaan ei ole täysin uusi ajatus, sillä myös Hiilamo ja Saari (2010, 20-21) näkevät polkuriippuvuuden ohjaavan sosiaaliturvaa. Heidän mukaansa polkuriippuvuutta voi kuvata ”instituutioiden eri aikana kutomaksi tilkkutäkiksi, jossa on myös huonosti yhteensopivia paloja ja selviä aukkoja”.

Polkuriippuvuutta rakentuu myös lähempänä asiakaspintaa. Perusturva-etuksiin liittyvä päätöksentekoprosessi alkaa yhden viranomaisen tai asiantuntijan tekemästä tukipäätöksestä, diagnoosista tai lausunnosta. Lähtö-



kohtaisesti asiakkaan tilanteita tarkastellaan viranomaiskohtaisesti, eli oman sektorin toimintamahdollisuuksien ja päätösvallan kautta, koska perusturvan pirstaloitunut etuusjärjestelmä rakentuu itsenäisiä päätöksiä tekevistä erillisistä toimijoista. Ensisijaista tukimuotoa joudutaan usein täydentämään jollakin toisella tukimuodolla perusturvan heikon tason vuoksi. Ensimmäinen lausunto tai päätös determinoi sitä seuraavia, toisten viranomaisten tekemiä, myöhempiä päätöksiä. Tämän lisäksi perusturvaetuuksia käsitellään monissa eri toimipaikoissa, useiden eri ammattikuntien toimesta. Huolimatta sektoreiden välisestä etäisyydestä, aikaisemmat etuuspäätökset lukitsivat (locking in) tulevia päätöksiä (vrt. Pierson 2001, 414-415). Asiakkaan kannalta jokainen erillinen päätös on elintärkeä seuraavien päätösten osalta. Toimintamallien vakiintuessa ne saattavat alkaa ohjaamaan toimintaa myös instituutioiden tasolla. Avun hakija voi erillisten, mutta vakiintuneiden käytäntöjen muokkaamien kohtaamisten lopputuloksena joutua (tietämättään) järjestäytyneen poiskäännyttämisen kohteeksi.

Tämä pirstaloituneiden päätösten välille rakentuva polkuriippuvuus muuttaa, vaikeuttaa ja pahentaa lähtötilannetta ja siirtää vastuuta perusturvan varaan joutuneelle tuenhakijalle itselleen, hänen perheelleen, läheisille tai epävirallisille toimijoille. Poiskäännyttämisen lopputuloksena voi olla niin kutsuttu kolmoisepäonnistumiseen, jossa valtio, markkinat ja perhe (läheiset) pettivät samanaikaisesti (Esping-Andersen 2002, 11-12; Julkunen 2006). Heikoimpaan tilanteeseen joutuneet saattavat kohdata epäonnistumista vielä neljännen tahon osalta: he voivat tulla poiskäännytyiksi myös epävirallisen avun piiristä.

## 7.2 Selektiivinen perusturva ja hyvinvointivaltion lupaus

Selektiivisyyteen liittyy, että tarjolla oleva tuki on harkinnanvaraista ja tiukoin kriteerein myönnettävää. Tuki kohdennetaan niille, jotka tukea tarvitsevat ja kykenevät tarpeensa osoittamaan. Apua hakevan rooli on anoa ja avusta päättävän tahon rooli epäillä tuen tarvetta. (esim. Anttonen & Sipilä 2000; Rothstein 2000; Julkunen 2006.) Edellisessä kappaleessa esittelemäni poiskäännyttämisen kynnykset kuvaavat perusturvaan liittyviä tekijöitä, jotka altistavat tuenhakijan selektiivisyydelle. Seuraavaksi kuvaan tilanteita, joissa perusturvan varassa elävä henkilö kohtaa selektiivisyyttä.

Perusturvaetuuksia hakevien asiakkaiden tuen tarpeet ovat hyvin moni-

muotoisia ja ne jäävät helposti tunnistamatta, mikäli haavoittavan tilanteen kuvaaminen jää pelkän tukihakemuksen varaan. Useat asiakkaan kohdalla tuen tarve on laajempi kuin pelkkä rahallinen etuus. Kasvokkain tapahtuva kohtaaminen asiakkaan ja viranomaisen välillä on kuitenkin yhä harvinaisempaa. Etuuksia haetaan pääsääntöisesti kirjallisesti, eikä virkailijaa enää tavata henkilökohtaisesti. Etäisyys asiakkaan ja virkailijan välillä, samoin kuin eri virkailijoiden välillä, heikentää asiakkaan kokonaistilanteen ymmärtämistä ja pakottaa pirstaloituneisiin, puutteellisinkin tiedoin tehtyihin päätöksiin. Esimerkiksi toimeentulotuen hakijat ovat viimesijaista etuutta hakiessaan tilanteessa, jossa kaikki muut keinot on käytetty. He hyötyisivät sosiaalityöntekijöiden ammattiosaamisesta, joilla on koulutuksen mukanaan tuoma näkemys palvelujärjestelmän toiminnan kokonaisuudesta ja kykyä toimia koordinoijana muiden viranomaisten välillä. Sosiaalityöntekijän tapaamisen sijaan asiakkaat joutuvat yleensä asioimaan portinvartijana toimivan etuuskäsittelyn kanssa ja pääsevät vain harvoin sosiaalityöntekijän vastaanotolle. Tässä tapauksessa toimeentulotuen epäminen tarkoittaa taloudellisen menetyksen lisäksi myös asiantuntija-avun menettämistä.

Kiistattomasta tuen tarpeesta huolimatta asiakas voidaan poiskäännyttää, koska hän ei täytä etuuden kriteerejä tai hän ei kykene ylittämään jotakin muuta edellisessä kappaleessa kuvaamaani kynnystä (kuvio 3). Perusturvan varaan johtanut tilanne on monen tekijän summa. Kirjoittajat kuvasivat, kuinka he olisivat tarvinneet esimerkiksi kuntoutusta, terveyspalveluja niin fyysisten kuin psyykkistenkin ongelmiansa ratkaisemiseksi, terapiaa tai mahdollisuuksia uudelleen kouluttautumiseen. Mikäli henkilöllä ei ole asiointiosaamista, hän jää ilman etuutta ja apua. Perusturvan varaan joutuneiden valinnanmahdollisuudet ovat kaventuneet, he eivät esimerkiksi ole enää työterveyspalveluiden piirissä, vaan hakevat terveyspalveluja terveyskeskuksesta. Avun tarvitsija kohtaa monta portinvartijaa ennen kuin saa esimerkiksi sairauspäivärahan tai työkyvyttömyyseläkkeen vaatimuksena olevan diagnoosin hankittua.

Perusturvaa hakevan henkilön tilanne on usein monen sosiaalisen riskin yhdistelmä. Samalla kun asiakkaan ongelmat kumuloituvat, hänen viranomaiskontaktinsa lisääntyvät. Pirstaloitunut järjestelmä rakentuu toimipaikoittain tehtäville erillisille päätöksille. Kun kukin viranomainen tekee asiakkaan tilannetta koskevan päätöksen omasta lähtökohdastaan, asiakkaan tarvitsema tuen kokonaisuus vaatii kulkemista luukulta luukulle ja

viranomaiselta toiselle. Asiakkaan avun tarve jakaantuu yksittäisiksi ja erillisiksi etuushakemuksiksi ja avuntarvitsija jää ainoaksi yhdistäväksi tekijäksi niiden välille. Useamman tuen hakeminen pakottaa toimimaan vaihtelevien toimipaikka- tai työntekijäkohtaisten käytäntöjen ja sääntöjen kanssa. Joidenkin viranomaisten välillä on toimivaa yhteydenpitoa, kuten pääsy samoihin asiakkaan tietoihin, mikäli etuuden kriteerit määrittyvät niiden kautta. Pääsääntöisesti viranomaisten välillä ei näytä olevan toimivaa vuorovaikutusta, jolloin asiakkaan tuen tarpeen kokonaisuus ei välity kaikille päätöksentekijöille. Aikaisempien etuuspäätösten determinoiva luonne vahvistaa entisestään yksittäisten katutason byrokraattien valtaa, koska tehtyjen etuuspäätösten ja diagnoosien perusteella määräytyy tuenhakijan kohtalo myös myöhemmin haettavien etuuksien osalta.

Jokainen etuuspäätös ja sen lopputuloksena syntyvä poiskäännyttäminen on aina yksittäinen ja erillinen tapahtuma. Ensisijaiset etuudet vaihtuvat elämänkaaren ja elämäntilanteiden eri vaiheissa ja sosiaalisen riskin muuttuessa niitä täydennetään myös viimesijaisilla tuilla. Kontaktien määrän lisääntyminen ei tarkoita tarjolla olevan avun lisääntymistä. Päinvastoin, se vaikeuttaa ja pitkittää avun saamista entisestään. Sen lisäksi, että apua on vaikea saada, on myös vaikea huolehtia avun saamisen jatkuvuudesta. Etuudet vaativat jatkuvaa dokumentointia ja uusia etuushakemuksia. Kumuloituneista ongelmista kärsivillä on kaikkein vähiten kykyjä ja mahdollisuuksia avun hakemiseen. Ammattilaiskontaktien puute näyttää muodostavan sudenkuopan, joka automaatin tavoin torjuu heikoimmassa asemassa olevien avuntarpeet työntämällä heidät oman onnensa nojaan.

Edellä kuvaamani esimerkit ovat vahvoja merkkejä suomalaisen perusturvan selektiivisyydestä. Perusturva ei rakennu yhtenäisille ja oikeudenmukaisille ratkaisuille, koska etuisuuksien hakemisen prosessi altistaa lukemattomille selektiivisille tekijöille. Laki määrittelee tuen perusteet mutta viranomaisten tekemillä päätöksillä syntyy oikeus apuun tai tukeen tai perusteet sen epäämiseen. Palveluiden ja etuisuuksien perusteiden yhdenmukaisuuteen ei voi luottaa, koska perusturvaetuuksien hakemiseen liittyy henkilö- ja sektorikohtaista katutason byrokratiaa ja portinvartiointia. Tuen hakeminen on monimutkaista, eri etuuksia haetaan eri paikoista ja tuenhakijan on osoitettava oikeutensa etuuteen. Toimeenpanovaltaa käyttävät viranomaiset tekevät irrallisia ja toisistaan poikkeavia päätöksiä, ja tuen hakemisen käytännöt vaihtelevat etuus-, toimisto- tai jopa virkailijakohtaisesti. Perustur-

vamme on vahvasti selektiivistä ja nykyiset toimintakäytännöt rajaavat tukia yhä marginaalisemmalle ryhmälle.

Selektiivisyyden aiheuttamiin ongelmiin tarjotaan tällä hetkellä yhtenä ratkaisuna perustuloa, eli kaikille määrätyn ehdoin myönnettävää rahallista tukea. Perustulo on saanut vahvaa kannatusta erityisesti siksi, että se lopettaisi nykyisen luukulta luukulle kulkemisen ja loputtomien etuushakemuksien kirjoittamisen. Näiltä osin koen sen tervetulleeksi, mutta kokonaisuudessaan pidän sitä jopa vaarallisena. Kumuloituneista ongelmista kärsivät henkilöt tarvitsevat ammattilaisten apua ja arviointia tilanteestaan. Mikäli perustulo tarkoittaisi yhä vähentyviä ammattilaiskontakteja ja sosiaalinen riskitilanne ratkaistaisiin pelkästään rahallisella etuudella, avun tarvitsijat olisivat nykyistä vahvemmin oman onnensa nojassa. Osa tarvitsee vain toimeentulon, erityisesti jos tuen tarve on lyhytaikainen notkahdus elämän varrella. Usein perusturvan varaan johtavat tilanteet ovat monisyisiä ja niiden ratkaisemiseksi tarvitaan ammattilaisapua ja eri ammattilaisten yhteistyötä. Erityisesti kumuloituneita ja pitkittyneitä ongelmia ei ole mahdollista ratkaista pelkästään rahalla.

Oikeudenmukaisen ja solidaarisen yhteiskunnan kriteerinä on, että apua tarvitsevista henkilöistä pidetään huolta. Kuvattujen aukkopaiikkojen perusteella perusturvaetuuksien saamiseen liittyy niin paljon erilaisia ehtoja ja poiskäännyttämistä, että hyvinvointivaltion lupaus voidaan vähintäänkin asettaa kyseenalaiseksi. Suomessa on kuitenkin vahvaa ammattitaitoa ja osaamista, mutta palvelujärjestelmässämme on ongelmakohtia, jotka vaikeuttavat sen hyödyntämistä. Sen sijaan, että ammattilaiset ja byrokratia korvattaisiin pelkällä rahallisella etuudella, toivoisin, että olemassa oleviin ongelmakohtiin etsittäisiin ratkaisuja. Vahvasta polkuriippuvuudesta huolimatta uskon, että pirstaloitunut palvelujärjestelmämme voisi vielä muuttua asiakkaan kannalta paremmin ja tuloksellisemmin toimivaksi.

### **7.3 Lopuksi**

Tutkimukseni merkittävin motiivi on ollut avata ja kuvata laajemmin teki-joita, jotka aiheuttavat perusturvaetuuksia hakeneille henkilöille väliinpuotoamis- ja poiskäännyttämiskokemuksia. Aikaisemmat tutkimukset ovat pitkälti tuottaneet kvantitatiivista ja tilastollista tietoa perusturvan saajista ja perusturvaan liittyvistä ongelmista. Sitä ovat täydentäneet etuuspäätök-

siiä tekevien virkailijoiden kuvaukset väliinpuotoamista aiheuttavista tekijöistä. Asiakkaan näkökulma on jäänyt harvojen asiakkaiden itsensä tuottamien kuvausten ja ulkopuolelta tehtyjen analyysien varaan.

Pidän asiakkaiden näkemysten ja kokemusten analysoimista äärimmäisen tärkeänä, sillä asiakkailla on hallussaan omakohtaista arjen tietoa, jolla voidaan täydentää olemassa olevaa, virallista tietoa. Perusturvaetuuksia hakevat asiakkaat ovat harvoin saaneet ääntään kuuluviin ja heidän tuottamaansa tietoa kutsutaankin toiseksi tiedoksi. Pidän toista tietoa käsitteenä hieman ristiriitaisena. Se synnyttää ajatuksen, että on väistämättä olemassa myös ensimmäinen tieto. Tähän päätelmään liittyy helposti oletus, että tuo ensimmäinen tieto olisi jotenkin oikeampaa tai tärkeämpää, ehkä jopa luotettavampaa. Näkemykseni mukaan ensimmäinen tieto tarvitsee toista tietoa ollakseen kokonaisempaa. Asiakkaiden tuottama, piiloon jäänyt (tai jätetty) tieto tuottaa puuttuvan palan tietämisen kokonaisuuteen. Toista tietoa hyödyntämällä meidän on mahdollista saada kokonaisvaltaisempi ymmärrys tutkimuskohteesta, tässä tapauksessa perusturvaetuuksiin liittyvistä väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä synnyttävistä tekijöistä.

Neljän erillisartikkelin ja niiden tuottamien yhteistulosten avulla olen eritellyt tekijöitä, joiden seurauksena avuntarvitsijasta tulee väliinpuotoaja tai toimintaa, joka poiskäännyttää asiakkaan. Kuvauksellani *poiskäännytävistä kynnnyksistä* olen tehnyt näkyväksi tuenhaun prosessiin, etuuksiin, työntekijään, asiakkaaseen ja toimistokohtaiseen päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä, joiden muodostaman kokonaisuuden kautta havainnut koko järjestelmän tasolla vaikuttavaa poiskäännyttämistä. Kaikki edellä mainitut tekijät ovat vaikuttamassa perusturvaetuuden hakemiseen liittyvässä, työntekijän ja asiakkaan välisessä kohtaamisessa. Mikäli haettavaa etuutta ei myönnetä, kohtaaminen voi johtaa kolmenlaiseen poiskäännyttämiseen: siirräntään, sulkeumaan tai torjuntaan. Tilanteiden muuttuessa, tai niitä muutettaessa etuutta hakiessa, prosessi saattaa johtaa *Poiskäännyttämisen kehään* (Kuvio 4), jossa eri poiskäännyttämisen muodot seuraavat toisiaan.

Suurimpana ongelmana, erityisesti kumuloituneiden ongelmien aiheuttajana pidän suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän pirstaloituneisuutta. Pirstaloituneisuus tarkoittaa, että kukin etuuspäätös tehdään erillisenä, eikä kokonaisvaltaista koordinaatiota eri toimijoiden välillä juuri ole olemassa. Tämän pirstaloituneen rakenteen vakiintumisen vuoksi toimintojen uudelleen järjestelyä pidetään vaikeana ja kalliina, joka vahvistaa edelleen nykyisen jär-

jestelmän pysyvyyttä ja instituutioiden toimintaan liittyvää polkuriippuvuutta (Champion ja Bonoli 2011).

Se, että jonkin asian muuttaminen määritellään vaikeaksi ja kalliiksi, saattaa johtaa yksioikoiseen päätelmään, että asia on hyvä säilyttää ennallaan. Saamisen tulosten perusteella asian ennalleen jättäminen tarkoittaa pahimmillaan järjestelmällisen poiskäännyttämisen sallimista. Tutkimukseni on paikantanut haavoittuvia tilanteita aiheuttavia tekijöitä ja kuvannut niiden vaikutuksia realistisesti asiakkaiden kertomusten avulla. Olen tuonut esiin palvelujärjestelmän poiskäännyttäviä käytäntöjä ja niiden seurauksia asiakkaiden näkökulmasta. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi olisi tarpeellista koota myös työntekijöiden näkökulma siitä, miten tämä poiskäännyttämisen kehä muodostuu ja miten sen voisi välttää. Yhdistämällä asiakkaiden ja työntekijöiden näkemykset, kokonaiskuva palvelujärjestelmän lainalaisuuksista rakentuisi nykyistä selkeämmäksi. Ongelmakohtien tiedostamisen ja paikallistamisen jälkeen niitä on mahdollista ryhtyä myös korjaamaan.

Yhtenä aukkopaikkojen paikkauskeinona näkisin moniammatillisuuden, joka voisi siirtyä puheen tasolta osaksi työntekijöiden todellista arkea. Perusturvaetuuksiin liittyvillä toimijoilla voisi olla toimintakulttuuri, jossa asiakkaan tilanne nähdään viranomaisyhteistyössä ratkaistavana kokonaisuutena, jossa asiakkaalla on aktiivinen ja osallistuva rooli. Onnistuakseen työ tarvitsisi selkeitä yhteistyöprosesseja eli rakenteita, jossa eri toimijat ovat tietoisia toistensa rooleista ja voivat siten suunnitelmallisesti pyrkiä kohti yhteisesti jaettua tavoitetta. Näkemykseni mukaan tämä yhteistyö tarvitsee myös kohtaamista, koska avun tarve ei ole pelkkä rahallinen etuus. Asiakkaat tarvitsevat kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta asiantuntijoiden kanssa, jotta haavoittavan tilanteen kokonaisuus olisi paremmin jäsennettävissä. Pyrkimyksenä tulisi olla etuuden hakemiseen johtaneen tilanteen ratkaiseminen, ei pelkästään sen seurausten taloudellinen helpottaminen.

Muutosten tekeminen vaatii rakenteiden tarkempaa tarkastelua, mutta ennen kaikkea uudenlaista asennetta (vai vanhan uudelleen elvyttämistä?) työhön ja poliittista tukea tarvittavien uudistusten läpiviemiseksi. Perusturvaan liittyvät polkuriippuvuudet voidaan murtaa vain uudenailla ratkaisulla, ei rakentamalla niitä entisten rakenteiden päälle (vrt. myös Hiilamo & Saari 2010, 21). Rakenteellisen sosiaalityön lähtökohdista löytyy paljon sitä asennetta, mitä peräänkuulutan. Se tulisi kuitenkin määrittää sosiaalityötä laajemmaksi kokonaisuudeksi. Yhdistämällä sosiaalityön ja

muun perusturvaetuuksiin liittyvän työn, sitä voisi kutsua esimerkiksi rakenteelliseksi perusturvatyöksi. Järjestelmän muuttaminen toimivammaksi tekisi siitä myös oikeudenmukaisemman. Muutos edellyttää toki kattavan selvityksen siitä, mitkä toimintamallit on syytä hylätä, mitä tulisi painottaa ja mihin tulisi suunnata. Vaikka perusturvaetuuksiin liittyvä palvelujärjestelmämme on tänä päivänä pirstaloituneiden päätösten polkuriippuvainen kokonaisuus, sitä on myös mahdollista korjata, mikäli ammatillista ja poliittista tahtoa löytyy.

Asiakkaiden kertomukset toivat esille tapauksia, joita olisi tarpeellista avata myös etuuspäätöksiä tekevien työntekijöiden näkökulmasta. Yksi tärkeä jatkotutkimuksen aihe olisi työntekijöiden olemassa olevan yhteistyön ja siinä olevien aukkopaikkojen kuvaaminen. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi olisi hyödyllistä kuulla, miten työntekijät näkevät tilanteet, joissa asiakkaalla on monta erillistä ongelmaa ja joissa yksittäisten työntekijöiden päätöksentekomahdollisuudet rajautuvat vain pieneen osaan. Jo viranomaisten nykyisten yhteistyöprosessien aukikuvaaminen, ongelmien analysoiminen ja sitä kautta uuden suunnitelmallisen ja säännöllisen yhteistyön vahvistaminen auttaisi sekä asiakkaita että työntekijöitä.

Jatkotutkimukselle olisi tilaa myös työntekijöillä olevista näkemyksistä haavoittuvien tilanteiden parhaista ratkaisumahdollisuuksista ja siitä, kuinka he ideaalitulanteessa toimisivat yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Toimiessaan vain päätösvaltaansa kuuluvan etuuden sääntöjen kautta, työntekijä voi joutua sulkemaan pois ammatillisen ymmärryksen siitä tarpeesta jonka hän näkee suhteessa muuhun palvelujärjestelmään. On tilanteita, joissa työntekijä näkee tuen tarpeen, mutta ei voi sitä lakiin kirjatuihin perusteista, toimisto- tai kuntakohtaisista säännöistä johtuen asiakkaalle myöntää. Näistä tilanteista ja niiden parhaista ratkaisumalleista työntekijöille on kertynyt paljon hiljaista tietoa, joka tulisi kuulla ja hyödyntää työn kehittämiseksi.

Kolmas jatkotutkimusaihe voisi kohdistua pakkotilanteisiin ja -valintoihin, joita ovat tehneet henkilöt, jotka ovat tulleet torjutuksi viimesijaisen toimentulotuen osalta. Oletettavasti tämä avaisi kokemuksia epävirallisen avun, kuten diakonia-avun tai ruokapankkien hyödyntämisestä tai joissakin tapauksissa myös niiden tarjoaman avun ulkopuolelle joutumisesta. Omasa aineistossani oli vain vähäisiä viitteitä epävirallisen avun varaan joutumisesta. Niiden roolia perusturvan paikkaajana olisi tärkeä tutkia asiakkaiden

kokemusten kautta enemmän. Aikaisempaa tutkimustietoa on saatu esimerkiksi haastattelemalla diakonia-työntekijöitä ja selvittämällä leipäjonon asiakkaiden kokemuksia. Selvittämättä on edelleen palvelujärjestelmätasoisien aukkopaikkojen ja epävirallisen avun välisiä sidoksia asiakkaiden kokemusten kautta. Asiakkailla on tärkeää tietoa prosesseista, jotka jäävät muita tahoja kuultaessa piiloon.

Poissulkevaa pirstaloitumista ja monella eri tasolla vaikuttavaa polkuriippuvuutta ei pidä nähdä kasvottoman järjestelmän aikaansaannoksina. Olemassa oleva tilanne on poliittisesti hyväksytty ja se vahvistetaan jokaisessa etuuden toimeenpanovaiheessa. Poiskäännyttävät päätökset syntyvät asiantuntijoiden harkintavallan käyttämisen tuloksena. Tukea tarvitsevan hylkääminen avun ulkopuolelle tai vastuunkannon vaatiminen tilanteessa, jossa siihen ei ole edellytyksiä, on lainmukaisesta päätöksestä huolimatta heitteillejätto.



## LÄHTEET

- Ahonen, Kati & Bach-Othman, Jarna (2009) Vanhuusköyhyyden jäljillä – kotitalouden rakenteen merkitys sukupuolten välisiin köyhyysriskieroihin kahdeksassa EU-maassa. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 8. Helsinki: ETK.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (toim.) (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, Anneli (1997) Feminismi ja sosiaalipolitiikka. Tampere: Tampere University Press.
- Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Arajärvi, Pentti & Sakslin, Maija (2007) Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena Teoksessä: Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia numero 63, 47–61.
- Barnes, Matt (2002) Social Exclusion and the life Course. In: Barnes, Matt & Heady, Christopher & Middleton, Sue & Millar, Jane & Papadopoulos, Fotis & Room, Graham & Tsakoglou, Panos: Poverty and Social Exclusion in Europe. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1– 23.
- Birks, Melanie & Mills, Jane (2011) Grounded Theory. A Practical Guide. London: Sage Publications Ltd.
- Blomgren, Jenni & Hytti, Helka & Gould, Raija (2011) Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden työttömyys ja sairaustausta eri eläkejärjestelmissä. Nettityöpapereita 26/2011. Helsinki: KELA.
- Champion, Cyrielle & Bonoli, Giuliano (2011) Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy* 21: 323–334.
- Cox, Robert (2004) The Path-Dependency of an Idea. Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct. *Social Policy and Administration*. Vol. 38, Nro. 2, April, 204–219.
- Djelic Marie-Laure & Quack Sigrid (2007) Overcoming path dependency: path dependency in open systems. *Theory and Society* 36 (2), 161–186.
- Eronen, Anne & Londén, Pia & Perälähti, Anne & Siltaniemi, Aki & Särkelä Riitta (2006). Sosiaalibarometri 2006. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Eräsaari, Leena (1992) Kohtaamisia byrokrattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus

- Eskola, Jari & Suoranta, Jari (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 2. painos. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, Gösta (2002) Towards the Good Society, Once Again? in Esping-Andersen, Gösta & Gallie, Duncan & Hemerijck, Anton & Myles, John (2002) Why we need a New Welfare State? New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (2007) Three Worlds of Welfare Capitalism. In Pierson, Christopher & Castles Francis g. (Edt.) The Welfare State Reader. Second Edition. Cambridge: Polity Press, 160–174.
- Gottberg, Eva 2005. Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turku: Turun yliopisto.
- Gran, Birgitta & Karjalainen, Jouko & Pilkama, Airi & Sulku, Sirpa (toim.) (2001) Niin paljon kuin jaksan –kirjoituksia arjesta. Helsinki: Eapn fin.
- Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki (2006) Diakoniatyö hyvinvointivaltion mitarina. Teoksessa Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki & Juntunen, Elina: Viimeisellä luukulla. Helsinki: Kirkkohallitus, 29–50.
- Gubrium, Jaber F. & Holstein, James A. (1997) The New Language of Qualitative Method. New York: Oxford University Press.
- Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi (2012) Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Nettityöpapereita 33. Helsinki: KELA.
- Heikkilä, Matti (1990) Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 8/1990. Helsinki: Sosiaalihuollitus.
- Heikkilä, Matti & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Kontula, Osmo & Koskela, Kai (1994) Nälkä. Stakes: Raportteja 153. Helsinki: Stakes.
- Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.) (2002) Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Heikkilä, Matti & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi (2008) Hyvinvointipolitiikan tavoitteet. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä: Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 142–145.
- Heikkilä, Matti & Vähätalo, Kari (toim.) (1994) Huono-osaisuus ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Gaudeamus Kirja.
- Heinonen, Hanna-Mari & Tervola, Jussi & Laatu, Markku (2011) Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Nettityöpapereita 20/2011. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Helne, Tuula (2002) Syrjäytymisen yhteiskunta. Tutkimuksia 123. Helsinki: Stakes.

- Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) (2006) Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hiilamo, Heikki (2003) Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantalo-udellinen aikakauskirja* 99 (3), 294-311.
- Hiilamo, Heikki (2004) Vaikutukset työvoiman tarjontaan: sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Teoksessa Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. *Stakes, tutkimuksia* 139. Saarijärvi: Gummerus, 49–65.
- Hiilamo, Heikki & Haapola, Ilkka (2003) Asumistuen tarkistusrajan kannustinvaikutuksista. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (2003):3. Helsinki: Stakes, 299–303.
- Hiilamo, Heikki & Saari, Juho (2007) Omistamisen oikeudenmukaisuus Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia numero 63. Helsinki: Gaudeamus, 257-273.
- Hiilamo, Heikki & Saari, Juho (toim.) (2010) Hyvinvoinnin uusi politiikka –johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin. *Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia* 27. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Hirvilammi, Tuuli & Laatu, Markku (toim.) (2008) Toinen vääryyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Huunan-Seppälä, Antti & Järvisalo, Jorma & Laine, Arto & Pirttimäki, Raili & Rissanen, Paavo & Seppälä, Marja-Leena & Talo, Seija & Virta, Lauri (2002) Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäämiseen liittyvien ongelmien ehkäisystä. Kelan valtuutettujen toimeksiannosta tehty selvitys. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 21. Helsinki: Kelan tutkimus- ja kehitysyksikkö.
- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. *Työ ja yrittäjyys* 7/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.
- Hänninen, Sakari (2009) Sairaus ja huono-osaisuus. Teoksessa Kinnunen, Kaisa (toim.) *Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä*. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksen julkaisuja (7). Helsinki: Kirkkohallitus, 231–245.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1994) *Kirjeitä nälästä*. Helsinki: Stakes.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) (2005) Toinen tieto: kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.) (2007) *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva*. Helsinki: Stakes.

- Iivari, Juhani & Karjalainen, Jouko (1999) Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. Raportteja 235. Helsinki: Stakes.
- Isola, Anna-Maria & Larivaara, Meri & Mikkonen, Juha (toim.) (2007) Arkipäivän kokemuksia köyhydestä. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Avain.
- Jenson, Jane (2012) Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. In Morel, Nathalie & Palier, Bruno & Palme, Joakim (edt.) Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol, The Policy Press, 61-87.
- Jokela, Ulla (2011) Diakoniatyön paikka ihmisten arjessa. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 34. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Julkunen, Raija (1995) Feministiseen analyysiin. Teoksessa Eräsaari, Leena & Julkunen, Raija & Silius, Harriet (toim.) Naiset yksityisen ja julkisen rajalla. Tampere: Vastapaino, 15–28.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Juntunen, Elina & Saarela, Tiina (2009) Seurakuntadiakonian perustehtävä ja terveyden kysymykset. Teoksessa Kinnunen, Kaisa (toim.) Sairas köyhyys. Tutkimus sairautteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä. Helsinki: Kirkkohallitus, 36–50.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2008) Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61/2008. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Karjalainen, Jouko (1997) Tunnistamisen vaikeus ja asiantuntijain tieto: Stakesin ja SPR:n toinen huono-osaisuusselvitys. Helsinki: Stakes.
- Karjalainen, Jouko (1999) Havaintoja: Stakesin ja SPR:n kolmas huono-osaisuusselvitys. Helsinki: Stakes.
- Karjalainen, Jouko (2004) Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa Hiilamo, Heikki, Karjalainen, Jouko, Kautto, Mikko & Parpo, Antti (toim.) Tutkimuksia / Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus; 139. Helsinki: Stakes, 127–147.
- Karjalainen, Jouko & Hiilamo, Heikki & Raivio, Helka (2003) Harkinta toimeentulotuessa: Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Helsinki: Stakes.

- Karjalainen, Jouko & Moisio, Pasi (2010) Kannustin- ja byrokraatialoukut suomalaisessa sosiaaliturvassa. Teoksessa Marja Vaarama & Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) *Suomalainen hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 112–125.
- Karjalainen, Jouko & Raivio, Helka (2010) Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 111–137.
- Karjalainen, Jouko & Saranpää, Usko (2002) Havaintoja huono-osaisuudesta. Stake-sin ja SPR:n neljäs huono-osaisuusselvitys. *Stakes, Raportteja 266*. Helsinki: Stakes.
- Kerätär, Raija & Karjalainen, Vappu (2010) Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. *Suomen Lääkärilehti 45 (65)*, 3683 – 3690.
- Keskitalo, Elsa (2009) Balancing social citizenship and new paternalism: Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: Stakes.
- Kinnunen, Kaisa (2009) (toim.) *Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä*. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2009:7. Helsinki: Kirkkohallitus.
- Koistinen, Pertti (2009) Yhteiskunnallisen työn muodot. Teoksessa Pertti Koistinen (toim.) *Työn hiipuvat rajat. Tutkielmia palkkatyön, hoivan ja vapaaehtoistyön muuttuvista suhteista*. Tutkimuksia 251. Helsinki: Tilastokeskus, 7–15.
- Kuivalainen, Susan (2007) Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka 72 (1)*, 49–56.
- Kuivalainen, Susan (2010) Köyhä, köyhempi, köyhin? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Teoksessa: Ervasti, Heikki & Kuivalainen, Susan & Nygvist, Leo (toim.) (2010) *Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus*. Juhlakirja Veli-Matti Ritakallion täyttäessä 50 vuotta 21.10.2010. Tutkimuksia nro 2. Turku: TCWR, 69–88.
- Kuivalainen, Susan & Niemelä, Mikko (2010) From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy 20 (3)*, 263-276.
- Kumlin, Staffan & Rothstein, Bo (2005) Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies 38*, 339-365.
- Laatu, Markku (2004) Kelan kelmassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 41/2004*. Helsinki: KELA.
- Laine, Veli & Uusitalo, Roope (2001) Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. *VATT-tutkimuksia 74*. Helsinki: Valtion taloudellisen tutkimuskeskus.

- Latvala, Minna (2008) Puolison armoilla. Helsinki: KELA.
- Lehto, Markku (2007) Vapaus ja hyvinvointipolitiikka. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia numero 63. Helsinki: Gaudeamus, 139-154.
- Lipsky, Michell (1980) Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Loikkanen, Minna (2010) Hylätyt hakijat. Keski-ikäisten naisten kokemuksia työkyvyttömyyseläkkeen hakemisesta ja hylkäämisestä. Itä-Suomen yliopisto. Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lisensiaattityö. Julkaisematon lähde.
- Meyers, Marcia. K. & Lurie, Irene. (2005). The decline in welfare caseloads: An organizational perspective. Paper presented at the Conference on Mixed Methods Research on Economic Conditions, Public Policy, and Family and Child Well-Being, June 26–28, Ann Arbor, Michigan.
- Metteri, Anna (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden yhdistys YTY ry.
- Moffitt, Robert (2008) Welfare reform: the US experience. Working Paper 2008:13. Uppsala: The Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).
- Moisio, Pasi (2008) Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 256–275.
- Moisio, Pasi (2009) Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. Selvitys sosiaaliturvan kokonaisuudistus (Sata) –komitealle. Avauksia. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (2008) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes
- Moisio, Pasi & Honkanen, Pertti & Hänninen, Teemu & Kuivalainen, Susan & Raijas, Anu & Sauli, Hannele & Viitamäki, Heikki & Hannikainen-Ingman, Katri (2011) Perusturvan riittävyden arviointiraportti. Avauksia 4. Helsinki: THL.
- Määttä, Anne (2010) Toimeentulotuen väliinputoajat. Janus vol. 18 (1) 2010. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys ry, 20–34.
- Määttä, Anne & Laine Terhi (2010) Kun parisuhde köyhdyttää – Sosiaaliturvan tarveharkinta naisten elämässä. Naistutkimus 2/2010. Helsinki: Suomen Naistutkimuksen Seura ry, 31–42.

- Määttä, Anne (2011) Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuutoaminen elämänkaaren eri vaiheissa. *Kuntoutus 1/ 2011*. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 18–28.
- Määttä, Anne (2012) Perusturvan poiskäännytyt. *Yhteiskuntapolitiikka 77 (2)*, 145–156.
- Niemi, Riikka (2006) Pitääkö hyvinvointivaltio lupauksensa? Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 173–183.
- Parpo, Antti (2006) Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus. *Yhteiskuntapolitiikka 71 (1)*, 41–58.
- Parpo, Antti & Moisio, Pasi (2006) Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. *Yhteiskuntapolitiikka 71 (2)*, 121–133.
- Perusturvan riittävyden arviointiraportti (2011). *Avauksia 472011*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Pierson, Paul (2001) Coping with permanent austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In Pierson (edt.) *The New politics of the Welfare state*. New York: Oxford University Press Inc, 410–456.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time. History, institutions and social analysis*. New Jersey: Princerton University Press.
- Piirainen, Timo (1988) Asema työmarkkinoilla ja sosiaaliturvan väliinpuutoaminen. Tutkimus työmarkkinoiden eriytymisestä, hyvinvoinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö. *Selvityksiä 4*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pohjola, Anneli (1994) Elämän valttikortit? Nuoren aikuisen elämänselitys toimeentulotukea vaativien tilanteiden varjossa. *Lapponiensis-sarja 5*. Rovaniemi: Lapin yliopisto / julkaisut.
- Pohjola, Anneli (1997) Asiaa asiakkaalta. Teoksessa: Salmela, Tuula (toim.) *Autetaanko asiakasta – palvelaanko potilasta?* Jyväskylä: Atena Kustannus Oy, 168–186.
- Pohjola, Anneli & Laitinen, Merja (2010) Pohdintaa asiakkuuden punoksista. Teoksessa: Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) *Asiakkuus sosiaalityössä*. Helsinki: Oy Yliopistokustannus, HYY-yhtymä, 309–320.
- Rautasalo, Eija (2008) Hoitotyön ammattilaisten näkemyksiä ikääntyvien ihmisten seksuaalisuudesta. *Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A. Tutkimuksia 19*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

- Repo, Katja (1997) Naiset ja eläketurva: vertaileva tutkimus naisten asemasta Suomen, Ison-Britannian ja Saksan eläkejärjestelmissä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 22. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Repo, Katja (2003) Perheen sisäisen rahatalouden jännitteitä. Teoksessa Forsberg, Hannele & Nätkin Ritva (toim.) Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Helsinki: Gaudeamus, 64–85.
- Ridzi, Frank & London, Andrew S.: “It’s Great When People Don’t Even Have Their Welfare Cases Opened”: TANF Diversion as Process and Lesson. Review of Policy Research, Volume 23, Number 3, 725–743.
- Roivainen, Irene & Heinonen, Jari & Ylinen, Satu (2011) Köyhä byrokratian rattaisissa. KAKS, kunnallisan kehittämissäätö: Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 64. Helsinki: Pole-Kuntatieto Oy.
- Rothstein, Bo (2000) Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. Cambridge: The Press syndicate of the University of Cambridge.
- Saloniemi, Antti & Uitti, Jukka & Riikonen, Eila & Hietala, Riitta & Oksa, Panu & Viljanen, Matti & Virtanen, Pekka (1997) Sairastaminen ja työllistyminen työkyvyn heikentyessä ja työttömyyden pitkittyessä. Sosiologia (4) 1997. 309-321.
- Schram, Sanford F. & Soss, Joe & Houser, Linda and Fording, Richard C (2010) The Third level of US welfare reform: Governmentality under neoliberal paternalism. Citizenship Studies 14 (6), 739–754.
- Sosiaalibarometri 2010 (2010). Ajankohtainen arvio palveluista, palvelujärjestelmän muutoksesta ja kansalaisten hyvinvoinnista. Anne Eronen, Pia Londén, Aki Siltoniemi & Riitta Särkelä. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto ry.
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.) (2007) Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Titmuss, Richard (2007) Universalism versus Selection. In Pierson, Christopher & Castles Francis g. (Edt.) The Welfare State Reader. Second Edition. Cambridge: Polity Press, 40–47.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille (2007). Helsinki: Sosiaali- ja terveysturva-ministeriö.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.



- Tällä lailla sosiaaliturvaa: sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja –takeista (2006) Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.
- Törrönen, Jukka (2006). Toisen ääni, näkökulma ja kohteena oleminen. Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Tuukka Lahti (toim.) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes.
- Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.) (2010) Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Virta, Lauri (2001) Työkyvyttömyyden lääketieteellisen arvioinnin vaikeudet ja eläkkeiden hylkääminen. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 2001:47. Turku: Kela.
- van Oorschot, Wim (1991) Non-take-up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Security* 1(1), 15–30.
- Viitamäki, Heikki & Laitila, Jussi (2009) Työnteon taloudelliset kannustimet. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Wacquant, Loïc (2010) Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare and Social Insecurity. *Sociological Forum*, Vol. 25, No. 2, June, 197-220.

## **Verkkojulkaisut**

- Arajärvi, Pentti (2007) Hyvinvoinnin lainsäädäntöympäristön muutostekijät ja –suunnat. Teoksessa: Tala, Jyrki (toim.) Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. OPTL:n julkaisuja 228. <http://www.optula.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1210772811844> [Viitattu 3.1.2011]
- Honkanen, Pertti (2010) Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72/2010. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. [Viitattu 5.2.2012]
- Honkanen, Pertti (2011): Perusturvan kasvava aukko – tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Hyvinvointikatsaus 2/2011. [http://www.stat.fi/artikkelit/2011/art\\_2011-05-30\\_004.html?s=0](http://www.stat.fi/artikkelit/2011/art_2011-05-30_004.html?s=0) [Viitattu 9.11.2011]
- Katsaus eläketurvaan 2010. [http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS\\_0\\_2712\\_459\\_440\\_3034\\_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tilastojulkaisut/tilastoraportit/katsaus\\_elaketurvaan\\_vuonna\\_2010\\_7.pdf](http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tilastojulkaisut/tilastoraportit/katsaus_elaketurvaan_vuonna_2010_7.pdf) [Viitattu 14.11.11]
- Kela: Tilasto Suomen työttömyysturvasta, s. 16 [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Tt\\_10\\_pdf/\\$File/Tt\\_10.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Tt_10_pdf/$File/Tt_10.pdf?OpenElement) [viitattu 14.11.11]
- Kela: Kelan toiminnan ja sosiaaliturvan toimeenpanon tutkimus. Päivitetty 14.3.2011. <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/250211160843HJ?OpenDocument> [Viitattu 8.2.2012]

- Kelan taskutilasto 2011.  
[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/26535/Tasku\\_11.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/26535/Tasku_11.pdf?sequence=1)  
[Viitattu 30.1.2012]
- Laki toimeentulosta 30.12.1997/1412. Finlex ®.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>. [Viitattu 1.6.2009]
- Lohikoski, Laura (2010) Suuri osa pienituloisista elää perusturvan varassa. Hyvinvointikatsaus 4/2010. [http://www.stat.fi/artikkelit/2010/art\\_2010-12-13\\_001.html](http://www.stat.fi/artikkelit/2010/art_2010-12-13_001.html) [Viitattu 12.5.2011]
- Otakantaa-foorum: Parempia sosiaali- ja terveystalveluja, mutta miten. Avoimna 21.2.-13.3.2008. <http://www.otakantaa.fi/forum.cfm?group=373&id=&ref=Haku> (Noudettu 10.11.2008)
- Suomen perustuslaki (731/1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>  
[Viitattu 2.9.2011]
- Ritakallio, Veli-Matti (2005) Meneekö köyhillä entistä huonommin? Toimeentulotuen todellinen ostovoima on nyt kuukaudessa noin 30 euroa pienempi kuin vuonna 1990. Sosiaaliturva 16, 18-21.  
[http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file\\_library/x/IMG/31507/file/Koyhyysseminari16\\_2005.pdf](http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file_library/x/IMG/31507/file/Koyhyysseminari16_2005.pdf) [Viitattu 10.8.2012]
- Sosiaali- ja terveystalalan tilastollinen vuosikirja 2011. SVT Sosiaaliturva 2011. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/aab19516-a923-42e9-9430-fa2564c504d0> [Viitattu 1.8.2012]
- SOMERA-toimikunnan taustaraportti (2002) Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Helsinki. <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/taosisally99.htm>  
[Viitattu 4.1.2012]
- Suomen perustuslaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> [Viitattu 30.12.11]
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkkajulkaisu]. Pienituloisuus 2009, 5. Pienituloisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen mittareista. Helsinki: Tilastokeskus [http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt\\_2009\\_02\\_2011-01-26\\_kat\\_005\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt_2009_02_2011-01-26_kat_005_fi.html) [Viitattu 12.5.2011]
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkkajulkaisu]. Subjektiivinen toimeentulo 2009. Helsinki: Tilastokeskus.  
[http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2009/01/tjt\\_2009\\_01\\_2010-12-29\\_tie\\_001\\_fi.html?ad=notify](http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2009/01/tjt_2009_01_2010-12-29_tie_001_fi.html?ad=notify) [Viitattu 17.8.2011]
- STM. Työttömyysturvan muutosten valmistelu. Puolison tulojen vaikutus työmarkkinatukeen poistumassa. [http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/toimeentulo\\_ja\\_vakuutusasiat/tyottomyysturvan\\_muutokset](http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/toimeentulo_ja_vakuutusasiat/tyottomyysturvan_muutokset). [Viitattu 27.6.2012]

Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2010. Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva 2011.  
Helsinki, Finanssivalvonta ja Kansaneläkelaitos.  
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/150409144240TL?OpenDocument>  
[Viitattu 10.11.2010]

Työkyvyttömyyseläke ETK: eläke-etuudet: <http://www.etk.fi/fi/service/el%C3%A4ke-etuudet/239/el%C3%A4ke-etuudet> [viitattu 14.11.11]

# LIITTEET

Liite 1

## **Julkaistu kirjoituspyyntö:**

### **Kirjoita sosiaaliturvan epäkohdista**

Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee taata kansalaisilleen riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Kansalaisia tulee tukea elämän erilaisissa riskitilanteissa kuten työttömyyden, toimeentulo-ongelmien ja sairauden varalta. Aina yksilön tarve ja yhteiskunnan tarjoama tuki eivät kuitenkaan kohtaa. Oletko Sinä tai läheisesi joutunut elämässäsi tilanteeseen, jossa tukea tai apua ei ole ollut saatavilla, vaikka siihen olisi ollut tarvetta?

Tällaisista väliinpuotoamisen kokemuksista on tekeillä väitöskirjatutkimus, jonka pyrkimyksenä on tehdä sosiaaliturvaan liittyviä epäkohtia näkyväksi. Mikäli haluat kertoa omista tai läheisesi kokemuksista, kirjoita niistä omin sanoin ja vastaa ainakin seuraaviin kysymyksiin:

**Millaisessa tilanteessa Sinä tai läheisesi olette jääneet ilman tarvitsemaanne tukea tai palvelua?**

**Miten kokemus vaikutti elämääsi tai läheisesi elämään?**

Kaikki henkilökohtaiset ja lähipiiristä nousevat kertomukset ovat tärkeitä tutkimuksen kannalta. Tutkimuksessa halutaan tarkastella vastauksia myös paikkakunnan ja sukupuolen mukaan, joten toivottavasti voit ilmoittaa nämä tiedot. Muita tietoja ei tarvitse ilmoittaa. Kirjoituksia käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti ja yksittäiset kertomukset jäävät ainoastaan tutkijan tietoon.

Kirjoituksesi voit lähettää postitse tai sähköpostilla...

## Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia

Sarjassa julkaistaan merkittäviä tutkimuksia. Julkaisun on tuotettava uutta ja innovatiivista tutkimustietoa Diakonia-ammattikorkeakoulun opetus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan alueilta. Sarjaan voivat tarjota julkaisuja niin Diakonia-ammattikorkeakoulun omat työntekijät kuin ulkopuoliset.

1 Kainulainen, Sakari (toim.) 2002:

Ammattikorkeakoulu - tehdas vai akatemia?

2 Rask, Katja & Pasanen, Sina 2003:

Perhekuntoutuksesta valmiuksia päihitteettömyyteen, vanhemmuuteen ja elämänhallintaan. Perheen yhdistetty hoito (PYY) -kuntoutusprosessin arviointi.

3 Rask, Katja & Kainulainen, Sakari & Pasanen, Sina 2003:

Diakoniatyön ja kirkon nuorisotyön arki vuonna 2002. Tutkimus diakoniatyöntekijöiden ja kirkon nuorisotyönohjaajien kokemuksista seurakuntatyöstä ja työtaidoistaan.

4 Rask, Katja, Kainulainen, Sakari & Pasanen, Sina 2003:

Koulutuksen antamat valmiudet seurakuntatyöhön. Vuosina 1998-2002 valmistuneiden diakoniatyöntekijöiden ja kirkon nuorisotyönohjaajien sekä heidän esimiestensä käsityksiä kirkollisista valmiuksista.

5 Hynynen, Heidi & Pyörre, Susanna & Roslöf, Raija 2003:

Elämä käsillä - viittomakielentulkin ammattikuva.

6 Gothóni, Raili & Jantunen, Eila 2003:

Seniorien seurakunta - 75-vuotiaiden helsinkiläisten ajatuksia elämästään ja seurakunnastaan

7 Karjalainen, Anna Liisa 2004:

Kokemuksesta kirjoittaminen ja kirjoittamisen kokemus. Omaelämäkerrallinen kirjoittaminen sosionomikoulutuksessa ja narratiivinen menetelmä sosiaalialan työssä

8 Launonen, Pekka 2004:

Nuorisonohjaajasta nuorisotyönohjaajaksi. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon nuorisotyönohjaajien koulutus ja ammattitaidon muuttuvat tulkin-  
nat 1949-1996.

9 Rautio, Maria 2004:

Muuttuva työelämä haastaa työterveyshuollon kehittämään menetelmiään ja osaamistaan. Työterveyshuollon menetelmien kehittäminen moniamma-  
tillisena oppimisprosessina.

10 Leskinen, Riitta 2005:

Itseohjautuva ammattikorkeakoulun jatkotutkinto-opiskelija. Tapaus Diak  
ja Hamk.

11 Hyväri, Susanna & Latvus, Kari 2005:

Paikallisia teologioita Espoossa

12 Lampi, Hannu 2005:

Miehen sydäninfarktikokemus: Fenomenologinen tutkimus sairastumises-  
ta ja potilaana olosta.

13 Semi, Eija 2006:

Sosiaalialan työn ja sosiaalipedagogiikan yhtymäkohtia historiallisen tulkin-  
nan ja opetussuunnitelmien valossa

14 Ryökäs, Esko 2006:

Kokonaisdiakonia

15 Pesonen, Arja 2006:

Asiakkaiden kokemuksia mielenterveyspalveluista

16 Karppinen, Leena 2007:

”Vain paras on tarpeeksi hyvää lapsille”. Ruusu Heininen Sortavalan Kas-  
vattajaopiston perustajana ja kehittäjänä

- 17 Hyväri, Susanna 2008:  
Paikkasidos elämäntavassa ja elämänculussa - maaseutu ja kaupunki yhden ikäryhmän kokemana
- 18 Jantunen, Eila 2008:  
Osalliseksi tuleminen – masentuneiden vertaistukea jäsentävä substantiivinen teoria
- 19 Rautasalo, Eija 2008:  
Hoitotyön ammattilaisten näkemyksiä ikääntyvien ihmisten seksuaalisuudesta
- 20 Korhonen, Saira 2008:  
Ohjaus siinä sivussa - työelämässä toimivien ohjaajien kokemuksia sosionomi (AMK) –opiskelijoiden harjoittelun ohjauksesta
- 21 Mikkola Tuula 2009:  
Sinusta kiinni – Tutkimus puolisoheivan arjen toimijuuksista
- 22 Launonen Pekka 2009:  
Kasvu kirkon työntekijäksi
- 23 Valtonen Minna 2009:  
Kertomuksia kirkon työntekijäksi kasvamisesta
- 24 Rättyä Lea 2010:  
Diakoniatyöntekijöiden kuvauksia työstään ja siinä jaksamisestaan
- 25 Gothóni Raili ja Jantunen Eila 2010:  
Käsitteitä ja käsityksiä diakoniatyöstä ja diakonisesta työstä
- 26 Koivumäki Risto 2010:  
Isyyttä alihankintana. Narratiivinen analyysi sijaisisänä toimivien miesten identiteetin rakentumisesta

- 27 Hiilamo Heikki ja Saari Juho 2010:  
Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin
- 28 Ritokoski Sami 2010:  
Työ, jolla on tulevaisuus
- 29 Pietilä-Hella Riitta 2010:  
Tuntemattomista vertaistuttaviksi. Esikoisäitien ja -isien perhevalmennus-  
kurssi Espoon uudentyöppisessä perhevalmennuskokeilussa
- 30 Nietola Vuokko:  
Väkivaltatyö asiantuntijayhteistyönä
- 31 Pessi Anne Birgitta & Saari Juho (toim.) 2011:  
Hyvien ihmisten maa. Auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa
- 32 Karvinen Ikali 2011:  
Towards Spiritual Health
- 33 Johansson Juhani 2011:  
”Pyörät eivät pyöri ilkeivallan pelossa”
- 34 Jokela Ulla 2011:  
Diakoniatyön paikka ihmisten arjessa
- 35 Karjalainen Anna Liisa 2012:  
Elettyä ymmärtämässä



## SARJOJEN KRITEERIT

### **A Tutkimuksia:**

Sarjassa julkaistaan uutta ja innovatiivista tietoa tuottavia tieteellisiä tutkimuksia Diakonia-ammattikorkeakoulun opetus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan alueilta. Julkaisut ovat lähinnä väitöskirjoja, korkeatasoisia artikkelikokoelmia sekä lisensiaatintutkimuksia, joiden julkaisemista A-sarjassa puoltaa tohtoritason tutkija. Ulkopuolisen tohtoriarvioijan lisäksi A-sarjassa julkaistavan lisensiaatintutkimuksen lukee julkaisuryhmän jäsenenä toimiva tohtoritason lukija. Sarjaan voivat tarjota julkaisuja sekä Diakoniaammattikorkeakoulun omat työntekijät että ulkopuoliset kirjoittajat.

Julkaisut ovat painettuja, sopimuksesta myös open access -verkkojulkaisuja. Myös muut ilmiäiset – esim. dvd-tallenne – ovat mahdollisia.

### **B Raportteja:**

Sarjassa julkaistaan henkilökunnan tutkimuksia (lisansiaatintöitä, pro graduja), ansioituneita Diakonia-ammattikorkeakoulun opinnäytetöitä sekä niiden Diakin kehittämisprojektien raportteja, jotka ovat tuottaneet innovatiivisia ja merkittäviä työelämää kehittäviä tuloksia.

### **C Katsauksia ja aineistoja:**

Sarjassa julkaistaan Diakonia-ammattikorkeakoulun tutkimus-, kehittämis- ja opetustoiminnan tuloksena syntyneitä julkaisuja, esim. työelämän oppimisympäristöistä ja muista projekteista nousevia opinnäytetöitä, oppimateriaaleja, ohjeistuksia sekä seminaari- ja projektiraportteja.

### **D Työpapereita:**

Sarjassa julkaistaan asiantuntijapuheenvuoroja ja kannanottoja ajankohtaisiin asioihin, erilaisia suunnittelutyön tarpeisiin tehtyjä selvityksiä (esim. laaja projektisuunnitelma) ja projektien väliraportteja. Sarja mahdollistaa kokemusten ja asiantuntijatiedon nopean eteenpäin viemisen.



