

VIRPI KOSUNEN

ONKO TOIMEENTULOTUKI RIITTÄVÄ?

Lama on kaksinkertaistanut toimeentulotukea saavien kotitalouksien lukumäärän, ja toimeentulotuen käyttö on pitkittynyt. Jopa 12 prosenttia kotitalouksista sai toimeentulotukea vuonna 1996. Tukea käytettiin keskimäärin 5,4 kuukautta ja neljännes talouksista sai sitä 10–12 kuukauden ajan saman vuoden aikana (Toimeentulotuki 1996, 1997).

Toimeentulotukea saavien talouksien lukumäärän kasvun, pitkittyneen asiakkuuden ja suurena pysyttelevän työttömyyden seurauksena yhteiskunnan tuen varassa elävien toimeentulon taso on ollut useaan otteeseen kiistelyn kohteena. Yhtäältä on väitetty sosiaali-etuuksien, myös viimesijaisen toimeentulotuen, tason olevan liian korkea, sillä sosiaali-etuuksien on joissakin tilanteissa osoitettu tuottavan paremman toimeentulon kuin palkkatulo tai koulutusetuudet (Viren 1994; Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti, 1996; Arajärvi 1997).

Työmarkkinoille tai koulutukseen hakeutumisen lisäämiseksi etuuksien tasoa on alennettu tai määräytymisperusteita kiristetty (esim. toimeentulotuen alentaminen työstä kieltäytyjille 1998, työmarkkinatuen leikkaus alle 25-vuotiailta 1996 ja 1997, ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 1997; Kosunen 1997, 89–90). Toisaalta taas joukko sosiaalitutkijoita on varoitellut pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvästä huono-osaisuuden kasaantumisesta, mikä on johtamassa yhteiskunnan jakaantumiseen syrjäytyneisiin ja menestyjiin. Syrjäytymisellä näyttää olevan vankka yhteys vähimmäisetuuksien ja toimeentulotuen käyttöön liittyvään taloudelliseen ahdinkoon (Hänni-

nen & Karjalainen 1994; Heikkilä & Hänninen & Karjalainen & Kontula & Koskela 1994; Kortteinen & Tuomikoski 1998; Sosiaalibarometri 1998).

Kotitalouksien taloudellisiin vaikeuksiin ja syrjäytymiskokemuksiin vedoten on väitetty, etteivät nykyiset vähimmäisetuudet ja viimesijainen toimeentulotuki takaa riittävää turvaa eivätkä etenkin tuen tarpeen pitkittyessä mahdollista välttämättömiä tai yhteiskunnassa tavanomaiseksi katsottavia kulutusmahdollisuuksia.

RIITTÄVYYDEN ARVIOINTI 1990-LUVULLA

Toimeentulotuen riittävyyttä on tiedusteltu sitä myöntäviltä sosiaalityöntekijöiltä sekä toimeentulotukiasiakkailta itseltään. Esimerkiksi toimeentulotukiuudistuksen toteutumista seuraamaan asetetun työryhmän kysely osoitti, että sosiaalityöntekijät olivat laajaan perusosaan tyytyväisiä. Eniten korotustarvetta oli arvioiden mukaan yksinhuoltajien perusosassa sekä yksin asuvien perusosassa. Toimeentulotukiasiakkaista sen sijaan 76 prosenttia piti laajan perusosan markkamäärää liian pienenä. Vuonna 1989 sopivaksi arvioitu toimeentulotuen määrä yksinäiselle oli 2 464 mk/kk. Vuonna 1994 sosiaali- ja terveysministeriön vähimmäisturvatyöryhmä arvioi toimeentulotuen riittävyyttä vertaamalla toimeentulotuen perusosan markkamäärää vuoden 1990 kotitaloustiedustelun alimman tulonsaajaviidenneksen yhden hengen talouksien kulutusmenoihin. Suoritatus vertailussa yksin asuvan henkilön perusosan mark-

kamäärä jäi 200–300 mk vuonna 1994 alemmaksi kuin alimman tulonsaajaviidenneksen kulutusmenot keskimäärin. Toimeentulotuen perusosa oli aktiivi-ikäisten keskimääräisiä kulutusmenoja selvästi (700–800 mk/kk) alempi. Vähimmäisturvatyöryhmän mielestä toimeentulotuen perusosan tasoa ei ainakaan voinut pitää ylimitoitettuna.

Työryhmä käytti myös Kuluttajatutkimuskeskuksen hyödykekorien pohjalta tehtyjä arvioita kohtuullisesta kulutuksesta. Myös näissä vertailuissa toimeentulotuen taso jäi hieman pienemmäksi kuin arviot alemman tasoista kohtuullisista kulutusmenoista. Suomen Kuntaliiton (1996) kyselyssä perhetyypistä riippuen 22–32 prosenttia sosiaalityöntekijöistä arvioi toimeentulotuen olevan pääosin sopiva. Vastausten perusteluissa todettiin tuen olevan riittävä yksin asuvan perustarpeisiin, mutta riittämätön pitempään elämiseen. Tuorein kysely on tehty toimeentulotuen Kela-kokeilun yhteydessä. Noin puolet asiakkaista katsoi toimeentulotuen turvaavan heidän toimeentulonsa erittäin huonosti tai melko huonosti. Joka kolmas piti tuen riittävyyttä melko hyvänä ja 3–4 prosenttia erittäin hyvänä. Kelassa asioineiden yksinäisten miesten mielestä toimeentulotukea piti korottaa 589 markalla nykyisestä ja yksinäisten naisten mielestä 534 markalla kuukaudessa (Toimeentulotukikokeilu, 1997, 107–108).

Ns. konsensusmenetelmää käyttäen on kysytty väestöltä mielipidettä siitä, paljonko rahaa kuukaudessa yhden aikuisen ruokakunta tarvitsee elääkseen vuokran ja verojen maksamisen jälkeen. Vuonna 1995 arvio tästä tasosta oli varsin lähellä yksin asuvan toimeentulotuen tasoa, keskimäärin 2 509 mk/kk (Marski 1996, 79–80). Arviot tuen riittävyydestä ovat perustuneet hallinnollista kehittämistyötä koskeviin selvityksiin (Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio, 1994; Sosiaalihuollinvaliokomitean mietintö, 1974).

Riittävyyden arviointia on vaikeuttanut se, ettei Suomessa ole ollut käytössä menettelytapoja, joilla tulojen riittävyyttä ja elämisen kustannuksia kyetään säännöllisesti seura-

maan ja mittaamaan. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Norjassa, Tanskassa, Ruotsissa ja Saksassa etuuksien riittävyyttä ja etuuksien tuottaman toimeentulon tasoa peilataan säännöllisesti useisiin riittävyyttä kuvaaviin indikaattoreihin. Viime vuosikymmenellä yleistyi ns. kohtuullista kulutusta, keskimääräistä elämäntyyliä ja elinkustannuksia kuvaavien hyödykekorien käyttö kotitalouksien taloudellisten toimintaedellytysten arvioinnissa (Bradshaw 1993; Borgeraas 1987; Råd och Rön..., 1986). Minimiturvaan (Guaranteed Minimum Income) liitettyjen kannustavuusongelmien vuoksi hyödykekoreja on alettu kehittää myös Australiassa (Saunders 1997), Irlannissa (Callan & Nolan & Whelan 1996) ja nyt myös Suomessa (Kuluttajatutkimuskeskus; Aatola & Viinisalo 1995a). Hyödykekorin lisäksi arvioita riittävyydestä on tehty vertaamalla etuuksien tasoa esim. keskimääräisiin tai minimipalkkoihin tai -tuloihin, erilaisiin pienituloisten verovähennyksiin oikeutaviin rajoihin jne. (Callan & Nolan & Whelan 1996, 23), kysymällä arvioita tulojen riittävyydestä ihmisiltä itseltään (ns. konsensusmenetelmä) tai vertaamalla etuuksien tasoa toteutuneesta kulutuksesta saatuun tietoon. Kysymys toimeentulotuen riittävyydestä on hyvin suhteellinen. Jotta arvioita riittävyydestä voidaan tehdä, on tiedettävä, miksi etuus on olemassa ja millaiseen hyvinvoinnin tasoon sillä pyritään.

TOIMEENTULOTUEN TAVOITTEET

Kansainvälisesti toimeentulotuella on nähty olevan kaksi päätehtävää (Heikkilä & McCausland 1998). Ensinnäkin se on tarkoitettu henkilölle tai perheelle, joka ei saa toimeentuloa ansiotyöllään tai muilla tavoilla. Toimeentulotuki toimii siten viimesijaisena tukena, jota annetaan vain, jos henkilöllä ei ole oikeutta muihin etuuksiin tai jos etuudet eivät ole riittäviä.

Toiseksi toimeentulotuella pyritään takaamaan vähimmäisresurssit, jotta kotitaloudet

voivat välttää köyhyden. Peter Townsendarin (1979) määritelmän mukaisesti köyhyyden estämiseksi kotitaloudella on oltava käytössään resurssit, joilla on mahdollista hankkia ravinto, osallistua toimintoihin ja elää sellaisissa olosuhteissa, jotka ovat tavallisia tai vähintään yleisesti hyväksyttäviä siinä yhteiskunnassa, jossa eletään (Aatola & Viinisalo 1995b, 11–12).

Hyvinvointivaltioissa toimeentulotuen taivoite on kuitenkin asetettu köyhyyden estämistä korkeammalle ja on tavoiteltu tasoa, joka mahdollistaa täyden osallistumisen yhteiskunnassa tavanomaisiin elämäntapoihin. Suomessa toimeentulotuen tavoitteeksi on kirjattu ”perheen välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja yksilön tai hänen perheensä itsenäisen selviytymisen edistäminen”. Itsenäisen selviytymisen edistämiseksi on laajempi tehtävä kuin välttämättömän turvan antaminen eli ns. eksistenssiniminin täyttäminen (perheen tai henkilön hengissä pitäminen). Hallituksen esityksen mukaan toimeentulotuen tason tulee olla sellainen, ettei se yleensä ylitä yhteiskunnassa maksettujen toimeentuloetuksien tasoa, mutta turvaa kohtuullisen toimeentulon (Hallituksen esitys..., 1997, 11, 18–22).

Toimeentulotukea kehitettäessä 1970- ja 1980-luvulla kohtuullinen toimeentulo tulokittiin tasoksi, joka ei merkittävästi poikkeavaestön keskimääräisestä kulutustasosta (Sosiaalihalintokomitean mietintö, 1974, 11; Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio, 1984, 39). Tavoitteena oli taata jokaiselle kotitaloudelle sellainen tulotaso, joka mahdollistaa niille sosiaalisesti hyväksyttävän elintason mukaisen välttämättömyys- eli peruskulutuksen sekä ainakin osan valinnaisesta kulutuksesta (Sosiaalihalintokomitean mietintö, 1974, 9–10). Toimeentulotuen perusosan tavoitteena on kattaa ”jokapäiväiseen elämiseen kuuluvat, normitettavissa olevat ja suhteellisen samanlaisina eri elämäntilanteissa pysyvät menot” – menot, joiden ”kohtuullinen suuruus on olosuhteista riippumatta suhteellisen vakiintunut”.

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravinto-, vaatetus- ja jalkineet, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot sekä paikallisliikenteestä, puhelimesta, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön tai perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perusosalla katettaviin menoihin on 1.3.1998 alkaen sisällytynyt seitsemän prosenttia tarpeellisen suuruudesta asumistukilain 6. §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä (Toimeentulotuki, 1998, 16). Perusosan lisäksi toimeentulotukea voidaan maksaa tarveharkintaisena lisäosana perheen erityistilanteisiin (Hallituksen esitys..., 1997, 20–21).

Toimeentulotuella tyydytetään siten pääasiassa ns. peruskulutus (fyysiset perustarpeet: ravinto, vaatetus ja suoja), mutta myös jonkin verran valinnaista kulutusta. Yleisen tulkinnan mukaan tuensaajan on kuitenkin kyettävä järjestämään perusosan turvin koko toimeentulonsa lukuun ottamatta erikseen todellisen suuruusina korvattavia menoja (asumismenot, vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen maksua suuremmat työmatkamenot ja muut työssäkäyntikustannukset, lasten päivähoitomenot sekä erityisistä tarpeista tai oloista johtuvat tarpeelliseksi harkitut menot). Toimeentulotukilaisissa kohtuullinen kulutus on määritelty tavalla, joka kattaa vain jokapäiväiseen elämään kuuluvat kiinteät menot. Toimeentulotukilain mukaan tuen varassa elävälle taataan ns. välttämättömyyskulutus. Rakenteeltaan kulutus ei muistuta tavanomaista kulutusta.

RIITTÄVYYDEN MITTAAMINEN

Toimeentulotuen riittävyyttä voidaan arvioida ja mitata monin tavoin ja useista eri näkökulmista.

Riittävyys mihin? Voidaan kysyä, millaiseen elämään yhteiskunnan tuen varassa elävällä tulisi olla oikeus ja mitä tarpeita tuen

varassa elävän tulisi kyetä kattamaan. Ensin on pohdittava, onko ns. perusosalla katettava kulutus sisällöllisesti perusteltu. Tämän jälkeen voidaan pohtia sitä, onko tuen markkamäärä nykyisellään riittävä toimeentulotuen varassa elävän kulustarpeiden tyydyttämiseen.

Kuinka pitkäksi aikaa? Lyhyen aikavälin tarpeet eroavat huomattavasti pitkän aikavälin tarpeista. Lyhyimmillään tarpeet on tyydytettävä säännöllisesti joka päivä. Toisessa ääripäässä riittävyyttä voidaan miettiä esim. koko elinkaaren tai jopa pidemmän ajan tarpeista käsin. Nykyinen toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaisten, jokapäiväiseen elämiseen kuuluvien ja suhteellisen samantasuisina eri tilanteissa pysyvien menojen kattamiseen. Tarvenäkökulmasta arvioituna tuen tasoa saattaisi olla perusteltua nostaa tuen tarpeen pitkittyessä.

Riittävyys kenelle? Kotitaloudet eroavat kokonsa ja kokoonpanonsa mukaan. Se, mikä on riittävästi yksin asuvalle henkilölle, ei ole välttämättä riittävästi pariskunnalle, jolla on lapsia. Lapsiperheelle välttämätön kulutus ei taas ole välttämättä yhtä välttämätöntä yksin asuvalle. Nykyisin toimeentulotuen perusosalla on määrätty katettavaksi samat menoterät riippumatta kotitalouden koosta tai kokoonpanosta. Tuen määrä vaihtelee perheen aikuisten ja lasten lukumäärän sekä lasten iän mukaan, sillä kulutuksessa on oletettu syntyvän ns. mittakaavaetuja. Riittävyyttä arvioitaessa on ratkaistava se, miten erikokoisten ja rakenteeltaan erilaisten talouksien hyvinvointi saadaan yhteismitalliseksi ja maksettava etuus eri perhetyyppien kesken tasarvoiseksi.

Kuka määrää? Materiaaliset tarpeet vaihtelevat kulttuurin ja yhteiskunnan elintason mukaan. Suomessa tarpeet tyydytetään eri tavalla ja tarpeiden tyydyttämiseen käytetään erilaisia hyödykkeitä kuin esim. kehitysmaissa. Ovatko tulot riittäviä ja paljonko elämiseen tarvitaan, on helppo vastata oman elämän kannalta. Sen sijaan vaikeampaa on vastata siihen, onko sama riittävästi muille ja eri-

laisissa olosuhteissa eläville. Toimeentulotuen tasoa arvioitaessa on ratkaistava se, kuka päätöksen riittävyydestä kulloinkin tekee, tavalliset ihmiset, poliitikot, esim. henkilöt, jotka elävät vähäisin resurssein, vai määritelläkö taso jossakin muualla.

ONKO TUKEA RIITTÄVÄSTI?

Edellä esitettyihin kysymyksiin olen etsinyt vastauksia vähimmäisetuuksien riittävyyttä ja sen mittaamista käsittelevässä tutkimuksessa (Kosunen 1998) kulutustutkimuksen vuosien 1990 ja 1995 aineistojen perusteella. Kulutustutkimus on koko maan asuinalueen ja kuntaryhmittymyksen mukaan kohdistettu, kotitalousotokselle tehtävä haastattelu ja tilinpitotutkimus, joka sisältää tietoa yksityisten kotitalouksien kulutusmenoista, tuloista, hyvinvointipalvelujen käytöstä sekä kestokulutustavaroiden omistamisesta. Tutkimuksia on tehty Tilastokeskuksessa vuodesta 1966 alkaen.

Toimeentulotuen riittävyyttä olen tutkimuksessa arvioinut vertaamalla toimeentulotuen tavoitteita, tasoa, sisältöä ja sen sisältämää ekvivalenssiskaalaa (erikokoisten talouksien tarvetta kuvaavia lukuja eli ns. kulutussyksikkölukuja) toteutuneesta kulutuksesta saatuihin tietoihin. Toteutuneeseen kulutukseen perusosaa verrataan sen vuoksi, että tuen tavoitteissa on ilmaistu tavoitteena olevan taso, joka on kohtuullinen ja lähellä keskimääräistä kulutuksen tasoa.

Vertaamalla erikokoisten ja rakenteeltaan erilaisten kotitalouksien toimeentulotuella katettavaan kulutukseen käytettyjä kulutusmenoja perusosan markkamäärään olen arvioinut yhdeltä hyvin kapealta osin sitä, onko tuki nykyisellään riittävä sillä määrättyjen tarpeiden tyydyttämiseen. Riittävyyttä arvioidaan silloin vain tuen tavoitteen, kohtuullisen kulutuksen osalta.

Edellä toimeentulotuen perusosalla määritellään siis katettavaksi ravinto-, vaatetus- ja jalkineenot, vähäiset terveydenhuoltome-

Taulukko 1. Toimeentulotuella katettavat menot eri perhetyypeissä mk/kk ja verrattuna toimeentulotuen perusosaan ja keskimääräisiin kulutusmenoihin vuonna 1995 (lapsiperheissä vain alle 18-vuotiaita lapsia)

	yksin asuva	lapseton pariskunta	kahden huoltajan lapsiperhe			yksinhuoltaja	
			1 lapsi	2 lasta	3 lasta	1 lapsi	2 lasta
keskimääräiset kulutusmenot mk/kk							
elintarvikkeet	1 137	2 035	2 543	2 827	3 000	1 621	2 207
+vaatetus, jalkineet	162	456	654	874	709	360	413
+informaatiomenot	260	341	372	395	456	272	346
+terveydenhoitomenot	59	94	117	114	98	80	22
+muut	526	923	1 264	1 306	1 450	721	646
= perusosalla katettavat menot v. 1997	2 144	3 848	4 949	5 515	5 713	3 054	3 634
+7 % asumismenoista	82	100	128	132	126	131	182
=perusosalla katettavat menot v. 1998	2 226	3 948	5 077	5 647	5 839	3 185	3 816
kulutusmenot mk/kk	5 033	9 546	11 430	12 793	13 071	7 141	9 332
perusosalla 1998 katettavat menot, % kulutusmenoista	44	41	44	44	45	45	41
toimeentulotuen perusosan suuruus							
perusosa 1997 mk/kk	2 021	3 436	4 851	6 266	7 681	3 436	4 851
perusosa 1998 mk/kk	2 021	3 436	4 851	6 165	7 378	3 436	4 750
erotus: 1997 perusosa							
- 1997 perusosalla katettavat menot keskimäärin	-123	-412	- 98	+751	+1 968	+382	+1 217
erotus: 1998 perusosa							
- 1998 katettavat menot keskimäärin	-205	-512	-226	+518	+1 539	+251	+1 034
perusosa 1998 % keskimääräisistä kulutusmenoista	40	36	42	48	56	48	51
oma arvio tulotarpeesta							
minimitulotarve mk/kk	4 021	7 036	8 275	9 310	9 855	5 182	7 659
talouksia otoksessa	332	447	212	274	98	35	16

not, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot sekä paikallisiikenteestä, puhelimesta, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä henkilön tai perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perusosalla on 1.3.1998 alkaen tullut kattaa myös 7 prosenttia asumismenoista (Toimeentulotuki, 1998, 16).

Jotta toimeentulotuen perusosan vertailu toteutuneeseen kulutukseen oli mahdollista, oli kulutustutkimuksen menoeristä valittava

sellaiset menoerät, jotka vastaavat edellä kuvattua toimeentulotuen perusosalla katettavaa kulutusta (valitut menoerät liitteessä 1). Laskelmiin valitut perusosalla katettavat menoerät ovat esim. harrastus- ja virkistystoiminnan, puhtauden ja liikenteen menojen osalta vain estimaatteja tarpeista. Myöskään ns. muita jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvia menoja ei voitu kulutustutkimuksen aineistosta erottaa.

Tästä syystä taulukossa 1 esitettävät ns. perusosalla katettavat kulutusmenot kuvaava-

vat vain keskimääräisten ravinto-, vaatetus- ja jalkineiden, vähäisten terveydenhuolto- ja jalkineiden, henkilökohtaisesta ja kodin puhtauttamisesta aiheutuvien sekä paikallisiikenteen, puhelimen, sanomalehden tilauksen, televisioluvan, harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvien menojen sekä asumismenojen yhteismäärää erikokoisissa talouksissa (7 %). Tätä estimaattia perusosalla katettavasta kulutuksesta verrataan siten toimeentulotuen perusosan markkamäärään.

Yksin asuvien oletetaan tulevan kuukaudessa toimeen 2 021 mk:n suuruisella perusosalla ja kattavan tällä edellä luetellut perusosalla katettavat menot. Todellisuudessa yksin asuvien talouksien kulutus oli vuonna 1995 varsin lähellä tätä perusosan tasoa, keskimäärin 2 144 mk/kk (vuoden 1995 hinnoin). Jos huomioon otettiin vielä 7 prosenttia asumiskustannuksista, tähän kulutukseen käytetty rahamäärä oli keskimäärin 2 226 mk/kk. Toimeentulotuen perusosan markkamäärä on siten hyvin lähellä keskimääräistä perusosalla katettavaa kulutusta. Eroa vuoden 1997 menojen osalta oli 123 mk/kk ja vuoden 1998 katettavien menojen osalta 205 mk/kk.

Keskimääräiset kulutusmenot olivat perusosaa suuremmat yksin asuvien lisäksi lapsettomilla pariskunnilla sekä pariskunnilla, joilla on yksi lapsi. Lapsettomilla pariskunnilla toimeentulotuella katettavat kulutusmenot olivat kuukaudessa noin 400 mk (1997) ja 500 mk (1998) suuremmat kuin toimeentulotuen perusosa näille talouksille. Yksilapsisilla pariskunnilla keskimääräinen kulutus oli lähes perusosan suuruinen: eroa oli vain 98 mk (1997). Erot kasvoivat, kun huomioon otettiin 7 prosenttia asumismenoista.

Tällä perusteella toimeentulotuki täyttää tavoitteensa eli näyttää takaavari yksin asuville, lapsettomille pariskunnille sekä yksilapsisille perheille hieman keskimääräistä pienemmän, mutta kohtuullisen kulutuksen tason. Oletuksena on, että toimeentulotuen perusosa käytetään nimenomaisesti perusosalla katettavien hyödykkeiden hankintaan. Sen sijaan pariskunnilla, joilla on kaksi tai use-

ampi lapsi, sekä yksinhuoltajilla keskimääräiset toimeentulotuella katettavat menot olivat todellisuudessa alhaisemmat kuin näille perhetyypeille määritelty laskennallisen perusosan arvio perusosalla hankittavaan kulutukseen tarvittavasta rahamäärästä.

Esimerkiksi kahden aikuisen ja kahden lapsen perheissä toimeentulotuen perusosa (1997) oli 1 968 mk/kk keskimääräistä kulutusta suurempi. Erot perusosan ja keskimääräisen kulutuksen välillä kasvoivat sitä mukaa, kuin lasten määrä taloudessa kasvoi. Arvio lasten kulutuksesta oli toteutuneeseen kulutukseen verrattuna suuri ja perusosa näin jopa väljä näiden lapsiperheiden osalta. Toimeentulotuen kohtuullisuustavoite siten enemmän kuin ylitettiin näissä talouksissa.

Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin syytä muistaa, ettei laskelmissa voitu ottaa huomioon ns. muita, jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvia menoja, jotka esim. lapsiperheillä saattavat olla suuret. Lisäksi lapsiperheet saavat todellisuudessa vähemmän toimeentulotukea kuin taulukko 1 antaa olettaa. Ensinnäkin laskelmissa lapsien laskennallinen toimeentulotuki on suurin mahdollinen. Kunkin lapsen on oletettu saavan 1997 säädösten mukaisesti 66 prosenttia (1 415 mk/kk 1. kuntaryhmän mukaisena) yksin asuvan perusosasta. Toisaalta todellisuudessa lapsilisät otetaan huomioon tulona toimeentulotukea myönnettäessä. Esimerkiksi kahden aikuisen ja kahden lapsen talous saisi toimeentulotukea lapsilisien määrää (1 192 mk/kk) vähemmän.

Esitetyt markkamäärät kuvaavat kuitenkin sitä minimituloa, joka toimeentulotukijärjestelmän mukaisesti pitäisi olla jokaisella taloudella käytettävissään perusosalla katettavan kulutuksen hankkimiseen. Jos perusosaa verrattiin kunkin perhetyyppin kokonaiskulutukseen, parhaimman turvan suhteessa kokonaiskulutukseen perusosa takasi tarkastelussa olleissa kotitaloustyypeistä pariskunnalle, jolla oli 3 lasta. Perheen perusosa on 56 prosenttia keskimääräisistä kulutusmenoista. Vähiten suhteessa keskimääräiseen kulutuk-

seen toimeentulotuen perusosa takasi lapsettomille pareille, joiden perusosa oli vain 36 prosenttia keskimääräisestä kulutuksesta.

Laskelmien oletukset ja puutteet huomioon ottaenkin toteutuneen kulutuksen perusteella toimeentulotuen perusosa täyttää lähellä keskimääräistä kulutusta olevan turvan tason. Todellisuudessa perheet kuluttavat varansa paljon muuhunkin kuin toimeentulotuen perusosalla katettavaan ns. välttämättömyyskulutukseen. Taulukosta 1 huomataan, että kotitalouksien toimeentulotuella katettava kulutus muodosti vain 41–45 prosenttia kotitalouksien koko vuoden kulutusmenoista.

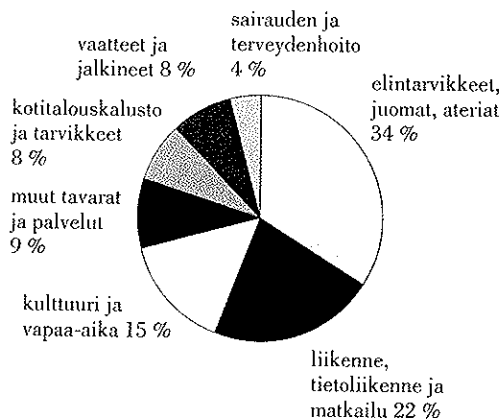
Kun kotitaloustiedustelussa vuonna 1995 mukana olleilta kotitalouksilta itseltään kysyttiin sitä käteen jäävää kuukausituloa, jonka verran kotitalous tarvitsee tullakseen toimeen, vastaus asettuu kaikissa talouksissa 1 000–3 500 markkaa alle näiden kotitalouksien keskimääräisen kulutuksen tason. Markkamäärät olivat kuitenkin nykyistä perusosaa ja myös keskimäärin toimeentulotuella katettavia menoja suuremmat. Esimerkiksi yksin asuvilla tarvittava minimitulo oli 2 000 mk/kk nykyistä perusosaa suurempi. Perusosan markkamäärään sitä ei kuitenkaan voi verrata suoraan, sillä tämä summa sisältää myös asumismenot. Toimeentulotuella katettavassa kulutuksessa on otettu huomioon vain 7 prosenttia asumismenoista vuoden 1998 perusosalla katettavissa menoissa.

MITEN TUELLA ELÄVÄ KULUTTAA?

Edellä tuli esille, että perheiden kulutuksesta toimeentulotuella katettava kulutus vei vain noin 41–45 prosenttia perheiden kokonaiskulutuksesta. Toimeentulotuella elävien lapsiperheiden kuten muidenkin toimeentulotukitalouksien kulutus suuntautuu siten paljon muuhunkin kuin välttämättömyyskulutukseen.

Toimeentulotuen perusosasta 54 prosenttia on vuoden 1997 normiperusteiden mukaan käytettävissä ravintoon, 9 prosenttia vaate-

Kuvio 1. Toimeentulotuen tasolla elävien talouksien kulutuksen rahamenojen jakautuminen keskimäärin (asumismenoja ei ole otettu huomioon)



tukseen ja jalkineisiin, 14 prosenttia informaatiomenoihin, 3 prosenttia terveydenhoitoon ja loput 20 prosenttia muihin, mm. liikenteen ja harrastukset sisältäviin menoihin (Toimeentulotuki, 1998, 18). Kun kulutuksen rakennetta tarkasteltiin toimeentulotuen tasolla elävissä talouksissa (asumismenoja huomioon ottamatta), 34 prosenttia kulutuksesta käytettiin elintarvikkeisiin, juomiin ja aterioiden, kun tämä arvio toimeentulotuen perusosassa on 54 prosenttia (kuvio 1). Toisaalta esim. harrastus- ja virkistysmenoihin, paikallisliikenteeseen ja henkilökohtaiseen ja kodin hygieniaan uskotaan perusosassa kuluvan 20 prosenttia menoista. Todellisuudessa toimeentulotuen tasolla elävät taloudet käyttävät jo pelkästään liikenteen menoihin reilun viidenneksen tuloistaan. Pienet tulot suunnataan paljon muuhun kuin perusosalla katettavaksi määritellyyn kulutukseen.

Nykyisessä toimeentulotuessa ei muita kulustarpeita tai tarpeiden muutoksia tuen käytön pitkittyessä ole otettu huomioon. Pitkällä aikavälillä toimeentulotuen perusosalla katettavaan kulutukseen suuntautuu edelleen merkittävä osa kokonaiskulutuksesta, mutta muun kulutuksen osuus kasvaa ja lähestyy keskimääräistä kulutusrakennetta.

TASON LISÄKSI TARKASTELTAVA MYÖS SISÄLTÖÄ

Toimeentulotuen tavoitteena on taata kohtuullinen kulutuksen taso. Verrattuna toteutuneeseen kulutukseen tämä tavoite on saavutettu, sillä perusosa takasi vähintään kohtuullisen kulutuksen tason kaikille tarkastelussa mukana olleille talouksille.

Tulosten perusteella perusosa oli sen sijaan väljä yksinhuoltajille ja pariskunnille, joilla on vähintään kaksi lasta. Lasten kulutuksen osalta toimeentulotuen perusosa näyttää siten riittävän toimeentulotuella katettavan kulutuksen hankkimiseen. Näin saatuun kuvaan tuen riittävydestä vedottiin hallituksen esityksessä 217/1997 perusteltaessa lapsiperheiden toimeentulotuen perusosaan 1.3.1998 tehtyjä leikkauksia. Päätös perustui riittävyden mittaamiseen tältä yhdeltä, toteutuneeseen kulutukseen perustuvalla kapealla osalla.

Toimeentulotuen tasolla elävien kulutuksen tarkastelu osoitti vuoden 1995 kulutustietojen perusteella kulutuksen suuntautuvan paljon muuhunkin kuin toimeentulotuella katettavaan kulutukseen. Kysymys riittävydestä on siten edellä esitettyä empiiristä tasovertailua moniulotteisempi. Edellä vastattiin vain kysymykseen nykyisen tuen tason riittävydestä sillä katettavaksi määrätyn kulutuksen hankkimiseen.

Yhtä tärkeää on pohtia myös sitä, onko perusosalla katettava kulutus riittävä sisällöltään vai tulisiko perusosalla katettavat tarpeet määrittellä kenties laajemmin tai kapeammin kuin nykyisessä perusosassa, sillä etenkin tuen käytön pitkittyessä taloudellinen perusta tahtoo

pettää (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 11).

Kulutustutkimus antaa suuntaa siitä, millaisen kulutustason toimeentulotuki, viimesijainen etuutemme, nykymuodossaan takaa. Edellä kulutustutkimuksesta saadut tulokset eivät kuitenkaan yksin riitä sen arviointiin, onko toimeentulotuki nykymuodossaan riittävä tai mikä tuen tason tulisi olla. Ensinnäkin toimeentulotuella katettavaa kulutusta tulkittiin virallisista säädöksistä käsin, jolloin tuella laskettiin katettavan vain määrätyt menoterät. Todellisuudessa tuen varassa elävä joutuu kattamaan tällä rahalla koko elantonsa. Käytännössä riittävyden tulkinnassa saattaa olla suuria eroja kuntien, toimistojen ja työntekijöiden välillä.

Tilastollisessa tarkastelussa riittävyys tiivistyy keskiarvoksi. Perheiden välinen ja perhetyyppien välinen kulutuksen vaihtelu on kuitenkin suurta. Kulutustarpeet muuttuvat myös ajassa. Keskiarvot eivät kerro elämän satunnaisuudesta ja pienellä rahalla elämiseen liittyvistä toimeentuloa horjuttavista riskeistä (esim. pesukoneen hajoaminen). Vaikka toteutunut kulutus kertookin omalla tavallaan tavanomaisesta kulutuksesta ja nykyisen turvan tasosta suhteessa tähän, pohdittaessa riittävyttä on vastausta lähdeittävä etsimään kysymällä sitä ihmisiltä itseltään. Jotta ns. peruselämän hankkimiseen tarvittavaa markkamäärää voitaisiin luotettavasti selvittää, on lähdeittävä liikkeelle arkielämän toiminnasta ja otettava huomioon myös elämisen kustannukset sekä hinnat markkinoilla. Lopulta se, millaiseen elämään yhteiskunnan tuen varassa elävälle annetaan oikeus ja mihin tuen taso asetetaan, on kuitenkin poliittisen päätöksen asia.

KIRJALLISUUS

Aatola, Leena & Viinisalo, Mirja: Hyödykekorimenetelmä elinkustannusten kuvauksessa – laskentasuovellus. Kuluttajatutkimuskeskus 1995. 1995a

Aatola, Leena & Viinisalo, Mirja: Kohtuullinen kulutus – määrittely ja mittaamisen mahdolli-

suuksia ja ongelmia. Kuluttajatutkimuskeskus 1995. 1995b

Arajärvi, Pentti: Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvalainsäädännön selkeyttämisestä. Helsinki 1997

Borgeraas, Elin: Et standarsbudjett for forbruks-

utgifter. Statens Institut for Forbruksforskning SIFO. Rapport nr. 101. Lysaker 1987

Bradshaw, Jonathan (ed.): Budget standards for the United Kingdom. Avebury 1993

Callan, Tim & Nolan, Brian & Whelan, Christopher T.: A review of the Commission on Social Welfare's Minimum Adequate Income. The Economic & Social Research Institute ESRI. Policy Research Series. Paper no. 29. Dublin 1996

Hallituksen esitys laiksi toimeentuluesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. HE 217/1997

Heikkilä, Matti & McCausland, Darren: Guaranteed Minimum Income in European Countries – A Comparative Survey. Käsikirjoitus 1998

Heikkilä, Matti & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Kontula, Osmo & Koskela, Kaj: Nälkä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Stakes, Raportteja 153, 1994

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

Jos elämäntilanne niin vaatii. Toimeentulokityöryhmän selvitysohjelman raportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1996

Kamustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/1996

Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu: Miten työttömät selviytyvät? Yhteiskuntapolitiikka 63 (1998): 1, 5–13

Kosunen, Virpi: Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes, Raportteja 208. Saarijärvi: Gummerus, 1997

Kosunen, Virpi: Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuusten riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Stakes, käsikirjoitus 1998

Marski, Jarmo: Suomalaisien käsitykset sosiaaliturvasta 1995. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuk-

sia 7. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1996

Råd och Rön extra. Hushållets kostnader 1986. Stockholm: Konsumentverket, 1986

Saunders, Peter: Development on indicative budget standards for Australia: Project outline and research methods. BSU Working Paper no. 1. The University New South Wales 1996

Sosiaalibarometri 1998: Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 1998

Sosiaalihuoltokomitean mietintö II. Ehdotus laiksi toimeentuluesta. Komiteamietintö 1974: 32. Helsinki 1974

Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 1998: 2. Helsinki 1998

Toimeentulotuki 1996. Sosiaaliturva 1997:3. Stakes. Saarijärvi: Gummerus, 1997

Toimeentulotukikokeilu. 1995–1996. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki 1997

Toimeentulokityöryhmän muistio. Työryhmämuistioita 1984:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1984

Townsend, Peter: Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standard of living. Harmondsworth: Penguin, 1979

Veit Wilson, John: Dignity not poverty. A minimum income standard for UK. The Commission on Social Justice. London: Institute for Public Policy Research IPPR, 1994

Viren, Matti: Kannattaako työnteko? Laskelmia verotuksen ja sosiaalietujen vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Kansantaloudellinen aikakauskirja 90 (1994): 4, 440–447

Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio. Työryhmämuistioita 1994:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1994.

ENGLISH SUMMARY

Virpi Kosunen: Is social assistance adequate? (Onko toimeentulotuki riittävä?)

Do people in Finland get enough in social assistance? This question has attracted growing attention since the recession of the early 1990s. On the one hand it is argued that the allowance is too generous and conducive to negative work incentives. On the other hand, it is said that the money is not enough for those in need and is therefore partly responsible for the growth of deprivation and social exclusion during the 1990s.

Social assistance is paid to individuals or fami-

lies who are not entitled to any other benefits or whose benefits are not enough to cover the costs of the basic necessities of everyday life. For that purpose municipal social assistance offices grant a 'basic amount' to households, regardless of size or composition. According to the Social Assistance Act the basic amount of income support should be sufficient for households to buy the food they need, their clothing, to cover their health expenses, personal and household hygiene, local transportation, newspapers, TV licence, leisure activities as well as other expenses related to everyday life.

This article compares the level of the basic

amount to actual consumption expenditure in different types of household and thus provides information, from this point of view, on the adequacy of social assistance.

The analysis of actual consumption expenditure comprised 2,318 households sampled for Statistics Finland's 1995 Household Consumer Survey. The size of the basic amount of social assistance for different types of household was determined on the basis of the 1995 and 1998 rates for different household types (in the capital region). The analysis was carried out in four household types: single, childless couples, single-parent and two-parent families.

The results show that social assistance seems to be adequate in those households that spend their allowance on nothing other than basic everyday necessities (food, clothing, hygiene, local transportation, etc.). For single and childless couples the current level of social assistance was somewhat lower than the average consumer expenditure in the same kind of households. For families with children, the amount of social assistance actually exceeded the average level of consumer expenditure. The difference increased with increasing numbers of children.

However, household consumption on 'everyday life' (as defined in the Social Assistance Act) represented no more than 41–45 % of the average total consumption expenditure. In other words, households spent their monies on various other needs as well. When the families themselves were asked how much they would need for everyday life, the answers in all household types were over and above the current level of social assistance and also over the average expenditure on goods to be covered by social assistance.

The calculations based on actual consumption go to show how current social assistance differs from actual consumption patterns and the amount of average expenditure. The results show very clearly that the question of adequacy should be considered in a broader perspective than is currently the case in social assistance legislation. One way to find the right answers is to ask the families themselves how much is adequate for their needs.

KEY WORDS:

Social assistance allowance, consumption expenditure, households, Finland

Liite 1.

Ravintomenot

Elintarvikkeet, juomat ja ateriat -ryhmän rahamenot lukuun ottamatta alkoholi juomia.

Vaatetus ja jalkineet

Vaatetuksen ja jalkineiden menoryhmä kokonaisuudessaan.

Vähäiset terveydenhoitomenot

Muut kuin reseptilääkkeet, lääkinnälliset tarvikkeet sekä sairaala- ja poliklinikkamaksut.

Informaatiomenot

Posti, puhelin ja lennätinmenot sekä sanomalehtien tilaukset että irtot numerot sekä tv-lupamaksu sellaisina, kuin ne kulutustutkimuksen aineistossa esitetään.

Henkilökohtainen ja kodin puhtaus

Puhdistukseen tarkoitettut kertakulutustavarat (mm. pesuaineet, talouspaperit), kotitalouspalvelut (pesulamaksut, pesulan ja mankelin vuokra, koneiden ja tarvikkeiden vuokra), henkilökohtaisen puhtauden ja kauneudenhoidon palvelut (parturi, kampaamo, saunamaksut), puhtauden ja kauneudenhoidon valmisteet (saippuat, deodorantit, kosmetiikka, wc-paperi jne.) ja vauvanhoitotarvikkeet (tutit, vaipat jne.).

Paikallisiikenteen käyttö

Poltto- ja voiteluaineiden kulutus, paikallisiikenteen junamatkat, linja-autolippuvihot ja näyttöliput, kertamatkat linja-autolla ja raitiovaunulla paikallisiikenteessä.

Harrastus- ja virkistystoiminta

Estimaattina näistä menoista laskelmiin otettiin kulttuurin ja vapaa-ajan menoryhmästä ns. muut virkistys- ja kulttuuripalvelut. Näihin kuuluivat mm. ajanvieteautomaatit, vapaa-ajan välineiden vuokraus (esim. uimahallimaksut jne.) sekä harrastuksiin liittyvät kurssit ja tunnit.

Asumismenot

Vuokra, asunnon vesi- ja jätevesimaksut, ostettu energia, muut lämmityskustannukset ja kaukolämpö, yhtiövastike sekä 80 % asuntolainojen korosta.