

Mitä eri aineistot kertovat toimeentulotuen käytöstä täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa?

ELINA AHOLA & ILPO AIRIO & MINNA NURMINEN

Johdanto

Poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan monipuolista tutkittua tietoa (VNK 2013). Tällaista tietoa tarjoavat erilaiset tutkimusaineistot ja tilastot. Tietolähteet antavat välineitä harjoitetun politiikan tulosten arviointiin. Suomessa tutkijoiden käytössä on laajaa tilastotuotantoa niin kansainvälisten organisaatioiden kuin kansallistenkin toimijoiden tuottamana. Myös hallinnon tarpeisiin kerättyjä rekisteritietoja käytetään paljon tutkimuksen teossa. Lisäksi nykyisin käytettävissä olevilla mikrosimulointimalleilla on yhä paremmat mahdollisuudet arvioida erilaisten valintojen vaikutuksia jo ennen päätösten toimeenpantoa. Kaikkien näiden aineistojen lisäksi suomalaisen tutkimuksen tietovarantoa kasvattavat lukuisat laadulliset ja määrälliset tutkimusta varten kootut aineistot.

Eri aineistot saattavat antaa vaihtelevan kuvan kulloinkin tutkittavasta ilmiöstä. Se, mitä haluamme saada selville tutkittavasta kohteesta, ratkaisee pitkälti myös sen, mitä aineistoa käytämme. Tilastot, rekisterit, paneeliaineistot ja muut tietolähteet auttavat kartoittamaan esimerkiksi ilmiöiden laajuutta tai muutosta ajan kuluessa. Vastaavasti laadullisilla haastatteluilla voimme selvittää muun muassa sitä, mikä merkitys tarkasteltavalla ilmiöllä on ihmisten arjessa.

Tässä kirjoituksessa tarkastelemme, millaisen kuvan erilaiset kvantitatiiviset aineistot antavat tarkasteltavana olevasta ilmiöstä. Esimerkkimme on toimeentulotuen käyttö 65–85-vuotiaiden täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa. Vertaamme kolmen eri aineiston antamaa kuvaa toimeentulotuen käytöstä ennen takuueläkkeen voimaantumista (1.3.2011) ja voimaantumisen jälkeen.

Takuueläke merkitsi suurta parannusta perus-

eläkettä saavien toimeentuloon. Se kasvatti pelkkää kansaneläkettä saavan yksin asuvan kokonaiseläkettä noin 100 eurolla. Parisuhteessa elävän kokonaiseläke kasvoi noin 167 eurolla. Takuueläkkeen myötä vähimmäismääräinen kokonaiseläke on nykyään perhesuhteista riippumatta sama kaikille (737 euroa kuukaudessa vuonna 2014). Vertailtavat aineistot ovat täyden kansaneläkkeen saajille suunnatut postikyselyt vuosilta 2010 ja 2013, tulonjaon palveluaineisto vuosilta 2010 ja 2011 sekä SISU-mikrosimulointimallin käyttämä rekisteriaineisto vuosilta 2010 ja 2011.

Lähtökohta vertailulle syntyi analysoidessamme postikyselyiden tuloksia. Havaitimme, että kahdella perinteisellä huono-osaisuutta kuvaavalla mittarilla (tuloköyhyysaste ja vastaajien subjektiiviset kokemukset toimeentulostaan) oli havaittavissa selvää parantumista eläkeläisten kokemassa hyvinvoinnissa takuueläkkeen voimaantumisen jälkeen. Takuueläke oli näiden mittarien perusteella yleisesti ottaen parantanut 65–85-vuotiaiden täyden kansaneläkkeen saajien hyvinvointia (Nurminen 2014).

Sen sijaan toimeentulotuen saajien osuus oli kyselyissä pysynyt käytännössä ennallaan: vuonna 2010 toimeentulotukea sai 6,4 prosenttia vastaajista ja vuonna 2013 6,2 prosenttia. Tämä havainto herätti kysymyksen siitä, kuinka totuudenmukainen postikyselytutkimuksen tuottama tulos on? Jos havainnot ovat paikkaansa pitäviä, niin silloin tutkimustietoon perustuva viesti päättäjille on ambivalentti: takuueläkkeen voimaantulo on lisännyt hyvinvointia täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa niin objektiivisella (tuloköyhyys) kuin subjektiivisella (koettu toimeentulo) mittarilla tarkasteltuna, mutta toisaalta toimeentulotuen asiakkuuteen takuueläkkeellä ei ole ollut vaikutusta.

Ensimmäinen epäily suuntautuu kyselytutkimusten luonteeseen. Postikyselyihin sisältyy lukuisia edustavuusongelmia, esimerkiksi vastauskatoa, pieniä lopullisia otoskokoja, vastaajien valikoitumista (toimeentulotukea saavat eivät vastaa kyselyyn) ja muita vastaamisharhaa aiheuttavia seikkoja, kuten vaikkapa muistamattomuutta tai kysymyksen arkaluontoisuudesta johtuvaa vastaamattomuutta. Vertaamalla eri aineistojen tuloksia saamme laajemman käsityksen mahdollisen muutoksen suunnasta ja voimme arvioida eri aineistojen soveltuvuutta esimerkkitapauksemme kaltaiseen kysymykseen vastaajina.

Käytettävät aineistot ja määritelmät

Ensimmäisenä käytettävänä aineistona on jo edellä mainitut Kelan tutkimusosastolla kerätyt kaksi postikyselyä, joiden aiheena oli täyden kansaneläkkeen saajien taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi. Ensimmäinen aineisto kerättiin vuodenvaihteessa 2010–2011, eli juuri ennen takuueläkkeen voimaantuloa (ks. Airio & al. 2013). Vastaava kysely suoritettiin uudelleen syksyllä 2013, jolloin takuueläke oli ollut voimassa noin 2,5 vuotta (ks. enemmän Airio & Nurminen 2014). Vuoden 2010 kyselyyn vastasi 993 henkilöä (otoskoko oli 2000) ja vuoden 2013 kyselyyn 1 808 henkilöä (otoskoko oli 3 000).

Toisena aineistona käytämme tulonjaon palveluaineistoa vuosilta 2010 ja 2011. Se on Tilastokeskuksen ylläpitämä kotitalous- ja henkilöta-son tutkimusaineisto (aineiston koko oli 23 018 henkilöä vuonna 2010 ja 25 370 henkilöä vuonna 2011). Kyseessä on otostutkimus, josta tuotetaan tiedot tulonjakotilastoon ja EU:n tulo- ja elinolotutkimukseen (EU-SILC). Kotitalouksien ja henkilöiden tiedot kerätään haastattelemalla ja hallinnollisista rekistereistä. Haastatteluis- sa selvitetään kotitalouden koko ja rakenne sekä kerätään taustatietoja kotitalouden jäsenten ammatista, toiminnasta työmarkkinoilla, asunnosta, verottomista tuloista ja muista kotitalouden toimeentuloon vaikuttavista asioista. Valtaosa tulotiedoista ja osa luokittelu-muuttujista saadaan rekistereistä. (Tilastokeskus 2013.)

Kolmantena aineistona käytämme SISU-mikrosimulointimallin käyttämää rekisteriaineistoa vuosilta 2010 ja 2011. Aineisto kattaa noin 15 prosenttia Suomessa vuoden lopussa asuvista henkilöistä eli aineiston koko on noin 800 000

henkilöä kumpanakin vuonna. Tiedot on koottu hallinnollisista aineistoista ja rekistereistä. Aineisto on laaja ja väestöä edustava. Rekisteritietoihin perustuvana se ei sisällä valikoitumisesta aiheutu- vaa katoa, jotka ovat postikyselyissä ja tulon- jaon palveluaineistossa mahdollisia. SISU-mikrosimulointimallin avulla on mahdollista myös arvioida toimeentulotuen alikäyttöä täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa. (Ks. enemmän Tilastokeskus 2014.)

Tarkasteltava aikajänne sille, kuinka kauan henkilö on ollut täyden kansaneläkkeen saaja ja kuinka kauan hän tai joku muu saman kotitalouden jäsen on saanut toimeentulotukea, eroaa hieman eri aineistoja käytettäessä: Postikysely on lähetty henkilöille, jotka ovat olleet otoksen poimintahetkellä täyden kansaneläkkeen saajina ja toimeentulotuen saamista kysytään edeltävän 12 kuukauden ajalta. Tulonjaon palveluaineistossa käytössä on joulukuun tieto täyden kansaneläkkeen saajista ja toimeentulotuen saamista tarkastellaan maaliskuusta joulukuuhun. SISU-rekisteriaineistoa käytettäessä täyden kansaneläkkeen saajat rajataan vuoden aikana maksettua kansaneläkkeen määrää tarkastelemalla, eli maksetun summan on oltava kaksitoistakertaisesti kuukausittainen täyden kansaneläkkeen määrä. Varhennetun, lykätyn tai asumisajasta johtuen vähennetyn täyden kansaneläkkeen saajia ei pystytä aineiston rajoituksista johtuen ottamaan tarkasteluun mukaan. SISU-rekisteriaineistoa käytettäessä toimeentulotuen saamista tarkastellaan kalenterivuoden aikajänteellä.

Toimeentulotuen käyttö aineistojen mukaan

Jokainen aineisto antaa hieman erilaisen kuvan siitä, mitä toimeentulotuen saamiselle on tapahtunut takuueläkkeen voimaantulon jälkeen. Taulukossa 1 on esitetty toimeentulotuen käyttöaste täyden kansaneläkkeen saajien kotitalouksissa eri aineistojen mukaan. Tulonjaon palveluaineiston ja SISU-rekisteriaineiston kohdalla on noudatettu samaa 65–85-vuoden ikärajausta kuin postikyselyissä. Kyselytutkimuksen perusteella toimeentulotuen saajien määrä ei ole juuri muuttunut. Tulonjaon palveluaineiston perusteella toimeentulotuen saaminen on liki puolittunut. SISU-rekisteriaineiston perusteella toimeentulotuen saaminen on jopa hieman lisääntynyt ta-

Taulukko 1. Toimeentulotuen käyttö täyttä kansaneläkettä saavien henkilöiden kotitalouksissa eri aineistojen mukaan, saajien osuus, %.

Aineisto	Ennen takuueläkkeen voimaantuloa	Takuueläkkeen voimaantulon jälkeen
Postikyselyt	6,4	6,2
Tulonjaon palveluaineisto	13,2	7,0
SISU-rekisteriaineisto	8,7	9,2

kuueläkkeen voimaantulon jälkeen.

Jokaisen aineiston kohdalla on muistettava niiden rajoitukset. Postikyselyt ovat nimenomaisesti kohdistettuja täyden kansaneläkkeen saajille, mutta mittatikkuna toimii vastaajan oma ilmoitus siitä, onko hän (tai joku hänen kotitaloudestaan) saanut toimeentulotukea kuluneen 12 kuukauden aikana. Tulonjaon palveluaineiston tehtävänä on antaa yleiskuva suomalaisesta väestöstä, joka on vertailukelpoista muista Euroopan maista tuotettavien makrotason tietojen (työttömyysaste, köyhyys jne.) kanssa. Tällöin erityisryhmiin – kuten vaikkapa täyden kansaneläkkeen saajiin – kohdistuva tarkastelu ei ehkä toimi kunnolla. Täyden kansaneläkkeen saajia on vuoden 2010 tulonjaon palveluaineistossa 50 henkilöä ja vuoden 2011 aineistossa 51. Siksi tulonjaon palveluaineiston antamiin toimeentulotuen saajalukuihin on suhtauduttava lähinnä viitteellisinä.

SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineiston suuri aineistokoko mahdollistaa jo huomattavasti paremmin erityisryhmiin keskittyvän tarkastelun. Taulukon 1 perusteella toimeentulotuen saaminen täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa vaikuttaa vähintään pysyneen ennallaan takuueläkkeen voimaantulon jälkeenkin (postikyselyiden tulokset), mutta SISU-rekisteriaineiston tulosten perusteella se on jopa kasvanut.

SISU-mikrosimulointimallilla voidaan myös selvittää potentiaaliset toimeentulotuen saajat, eli ne henkilöt ja heidän kotitaloutensa, joiden tulojen ja menojen suhde oikeuttaisi toimeentulotukeen – hakevat he sitä tai eivät. Simulointimallilla voidaan tarkastella ainoastaan kotitalouksien oikeutta saada toimeentulotuen perusosaa ja asumiskustannuksiin maksettavaa toimeentulotukea. Tämä tarkoittaa sitä, että jos kotitalous saa toimeentulotukea esimerkiksi rikkoutuneen jääkaapin hankintaan, niin se ei ole mukana poten-

tiaalisissa toimeentulotuen saajissa. SISU-mallilla ei myöskään pystytä ottamaan huomioon kotitalouksien varallisuutta, kun laskennallista oikeutta toimeentulotukeen arvioidaan, sillä SISU-rekisteriaineistossa ei ole tietoa henkilöiden varallisuudesta. Näin ollen pienituloinen mutta suuren varallisuuden hankkinut henkilö, tulee virheellisesti luokitelluksi potentiaaliseksi toimeentulotuen saajaksi. Nämä rajoitukset on muistettava potentiaalisia saajamääriä tarkasteltaessa.

Vuonna 2010 potentiaalisia asiakkaita oli 18,5 prosenttia kaikista täyden kansaneläkkeen saajista. Toimeentulotukea sai 8,7 prosenttia täyden kansaneläkkeen saajista, joten alikäyttö oli sangen suurta. Yli joka toinen (n. 53 %) toimeentulotukeen oikeutetuista täyden kansaneläkkeen saajista ei saanut (eli ei todennäköisesti ollut hakenut) kyseistä etuutta. Vuonna 2011 alikäyttö oli selvästi vähäisempää. Toimeentulotukeen laskennallinen oikeus oli noin 13 prosentilla täyden kansaneläkkeen saajista, mutta toimeentulotuen asiakkaita heistä oli 9,2 prosenttia. Alikäyttöä oli näin ollen noin 29 prosenttia.

SISU-rekisteriaineistosta lasketut tulokset antavat näin ollen tukea postikyselyiden havainnolle ja jopa synkistävät sitä entisestään. Toisaalta alikäytön väheneminen osoittaa sen, että takuueläkkeellä on ollut myös positiivisia ja haluttuja vaikutuksia. Toimeentulotukeen simulointien perusteella oikeutettujen osuus laski merkittävästi vuodesta 2010 vuoteen 2011 (18,5 prosentista 13 prosenttiin), mikä viittaa siihen, että takuueläkkeen tuoma korotus nosti monet kotitaloudet pois toimeentulotukeen oikeutettujen joukosta. Se, että toimeentulotuen saajien osuudessa ei ole havaittavissa muutosta parempaan suuntaan johtunee todennäköisesti siitä, että täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa on tietty huono-osaisten ”kova ydin”, jolle toimeentulotuki on säilynyt välttämättömänä etuutena takuueläkkeen voimaantulon jälkeenkin. Lainsäätäjän näkökulmasta ongelmana on, että takuueläkettä valmisteltaessa linjattiin seuraavasti: ”Takuueläkkeen käyttöönotto vähentäisi noin 10 000 henkilön toimeentulotuen tarvetta arviolta yhteensä 10 miljoonaa euroa vuodessa” (HE 50/2010, 10). Potentiaalinen toimeentulotuen tarpeessa olevien määrä onkin tarkastelumme perusteella vähentynyt, mutta tämä ei näy todellisten saajien määrässä.

Lopuksi

Alkuhimmeltelyimme siitä, miten on mahdollista, että takuueläkkeen voimaantulon jälkeen tietyt hyvinvointimittarit osoittavat melko suurikin askelia parempaan suuntaan, samalla kun toimeentulotuen asiakkuudessa ei ole tapahtunut muutoksia, saa SISU-rekisteriaineiston tuloksista lisävalaistusta. Useammasta suunnasta tutkitun tiedon antama viesti päättäjille on näin ollen kaksijakoinen. Toisaalta takuueläke on vaikuttanut täyden kansaneläkkeen saajien yleiseen tulotasoon ja heidän kokemaansa hyvinvointiin positiivisesti. Se on myös nostanut kotitalouksia toimeentulotukinormien yläpuolelle. Mutta tietty ryhmä, joka on saanut toimeentulotukea ennen takuueläkkeen voimaantuloa, ei ole poistunut toimeentulotuen saajien joukosta takuueläkkeen voimaantulon jälkeenkään. Tälle ryhmälle takuueläkkeen tuoma kuoppakorotus vaikuttaa jääneen riittämättömäksi ja he joutuvat edel-

leen hakemaan viimesijaista toimeentuloturva.

Tässä avauksessa testasimme yhden toimeentuloturvaetuuden käyttöä hyvin pienen väestöryhmän keskuudessa. On selvää, että mitä yksityiskohtaisemmiksi tutkimuksellisen kiinnostuksen kohteet menevät, niin sitä räätälöidympiä aineistoja tarvitaan, jolloin näiden aineistojen hyödynnettävyys muuhun tutkimustoimintaan heikenee. Laajat rekisteriaineistot ja niiden ympärille kehitetyt mikrosimulointimallit, kuten esimerkiksi SISU-aineisto ja -malli, ovat käyttökelpoisia välineitä monenlaiseen tiedontuotantoon. Kuitenkin monimutkaisten sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden analysointi vaatii monelta suunnalta erityyppisillä aineistoilla tehtävää tarkastelua. Mikään aineisto ei pidä sisällään lopullista ja ainoaa totuutta tutkittavasta ilmiöstä. Ihmittely ja ymmärtäminen ovat ehkä sittenkin ne tärkeimmät tieteellisen tutkimuksen teon työkalut.

KIRJALLISUUS

Airio, Ilpo & Blomberg, Helena & Kangas, Olli & Kroll, Christian & Niemelä, Mikko: Täyden kansaneläkkeen saajien tulot ja kokemukset toimeentulosta. Teoksessa Airio, Ilpo (toim.): Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Teemakirja 9. Helsinki: Kela, 2013.

Airio, Ilpo & Nurminen, Minna: Kyselytutkimuksen aika on ohi? Kelan tutkimusosaston tutkimusblogi 6.2.2014. <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/1616>

HE 50/2010: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Nurminen, Minna: Poor but content? A study on the Finnish old-age pensioners before and after the

2011 guarantee pension reform. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto: Sosiaalitieteiden laitos, yhteiskuntapolitiikka, 2014.

Tilastokeskus: Tulonjaon palveluaineisto. Tilastokeskuksen muistio 13.3.2013. Helsinki: Tilastokeskus, 2013.

Tilastokeskus: SISU-malli. Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin. Päivitetty versio 13.2.2014. Helsinki: Tilastokeskus, 2014.

VNK: Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2013. <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkisen/periaatepaatokset/2013/tutkimuslaitosuudistus/fi.pdf>.