

Toimeentulotuen perusosan historia ja riittävyys nykypäivänä

JUSSI TERVOLA & LAURI MÄKINEN

Johdanto

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki. Sen tarkoituksena on turvata viime kädessä henkilön tai perheen toimeentulo. Se takaa perustuslain edellyttämän oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon niille, jotka eivät itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Siksi toimeentulotuen taso on ehkä keskeisin tekijä suomalaisen vähimmäisen elintason määrittäjänä.

Toimeentulotuki jakautuu nykypäivänä kolmeen alamuotoon: perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki on näistä kooltaan merkittävin: se kattaa 93 prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista (THL 2022). Perustoimeentulotuen taso määräytyy ennen kaikkea perusosan perusteella. Perusosan taso kertoo, kuinka paljon perheellä tulee olla varoja tiettyyn päivittäiskulutuksen kulutuskoriin, johon kuuluvat muun muassa ravintomenot sekä vaatetus (ks. tarkemmin taulukko 1). Perheiden ei tarvitse todistaa, kuinka paljon he ovat kulluttaneet kuhunkin perusosan menoerään, vaan menot otetaan huomioon automaattisesti perusosan suuruisena.

Perusosan lisäksi perustoimeentulotuessa huomioidaan tapauskohtaisesti muun muassa perheen asumismenot ja terveystulot tosiasiallisen kulutuksen perusteella tietyissä rajoissa (nk. muut perusmenot). Täydentävälle ja ehkäisevälle toimeentulotuella ei voida määrittää laskennallista

tasoa, vaan ne perustuvat hyvinvointialueiden suorittamaan tarkempaan tapauskohtaiseen harkintaan.

Toimeentulotuen perusosan vastaavuutta siihen kulutukseen, jonka se pitäisi kattaa, ei ole juuri tutkittu. Kysymys on hyvin ajankohtainen siksi, että Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa esitetään toimeentulotuki uudistusta, jossa toimeentulotuen tasoa tarkastellaan uudelleen. Uudistuksen legitimitetin kannalta on hyvin tärkeää selvittää, kuinka hyvin toimeentulotuki riittää siihen kulutukseen, johon se on tarkoitettu.

Tässä analyysissä luomme katsauksen toimeentulotuen perusosaan sen alkuaajoista nykypäivään. Selvitämme, miten perusosan taso määritettiin alun perin, miten se on siitä kehittynyt ja mikä sen riittävyys on tänä päivänä suhteessa viitebudjetteihin, jotka heijastavat yhteiskunnalliseen osallistumiseen tarvittavaa kulutustasoa. Tämän jälkeen vertaamme perusosan tasoa Ruotsin vastaavaan osaan.

Perusosan synty

Toimeentulotuen eli silloisen huoltoavun tason määrittäminen oli vielä 1980-luvun alussa kuntien vastuulla, ja tuen taso vaihteli merkittävästi kuntien välillä. Vuoden 1974 sosiaalihuoltokomitea antoi ehdotuksen huoltoavun tasosta, mikä oli vaikuttanut kuntien käytäntöihin. Monien kuntien käytäntö oli kuitenkin vielä kaukana ehdotetusta tasosta (STM 1983). Siksi vuonna 1983 asetettiin sosiaalihuoltolakiyöryhmä valmistelemaan toimeentulotuki uudistusta, jossa toimeentulotuella asetettaisiin yleinen normitus, jota kutsuttaisiin perusosaksi.

Kiitämme professori Heikki Hiilamaa hyödyllisistä kommentista käsikirjoitukseemme.

Työryhmä päätyi esittämään useita vaihtoehtoja normitukselle. Suppea perusosa kattaisi vain ravintomenot, käyttövaroja ja mahdollisesti aikuisten käyttövaatteita. Laaja perusosa kattaisi laajemmin erilaisia hyödykkeitä, kuten television lupamaksun, sanomalehden tilauksen, puhelimen käytön ja lasten harrastemenot. Suppea perusosa ei tarkoittanut, että laajan perusosaan kuuluvia menoja ei korvattaisi ollenkaan, vaan että kustannukset kuten television lupamaksu ja puhelimen käyttö voitaisiin korvata perusosan ulkopuolelta harkinnanvaraisesti todellisten kulujen perusteella. Osassa vaihtoehtoista oli alueellinen vaihteluväli, kun toisissa vaihtoehtoissa perusosan taso olisi sama joka kunnassa. (STM 1983.)

Työryhmä pyrki arvioimaan perusosan tarpeenmukaista tasoa hyödyntämällä kuntien silloisia huoltoapukäytäntöjä ja kulutustutkimuksen eli silloisen kotitaloustiedustelun tietoja. Työryhmän esittämän suppean perusosan lähtökohdaksi oli kuntien käyttämien normien keskiarvo, mutta tasojätkä tarkistettiin kulutustutkimuksen tietojen perusteella. Laajennettuna perusosan lisäkustannuksia arvioitiin kulutustutkimuksen pohjalta, koska niistä kunnissa ei ollut systemaattista tietoa. Selvityksessä viitattiin myös Kuluttajaviraston tekemiin ruokakorilaskelmiin erityyppisille perheille, mutta ne eivät olleet määrityksen keskeisenä perusteena. Työryhmä painotti kuitenkin, että aineiston puutteellisuuden takia ”objektiivista” tasoa perusosan kattamille hyödykkeille ei pystytty tarkasti määrittelemään. (STM 1983.)

Eri vaihtoehtoista työryhmä päätyi ehdottamaan alueellisesti kiinteää laajaa perusosaa. Ehdotusta perusteltiin sillä, että se vähentäisi tarveharkintaa ja byrokratiaa verrattuna suppeaan perusosaan sekä antaisi tuensaajille autonomisuutta kulutusvalinnoissa. Alueellisen vaihtelun poistamista perusteltiin sillä, että kunnissa ei ollut juuri kustannusvaihtelua perusosan hyödykkeissä. Tuolloinen hallitus edellytti, että toimeentulotuen taso tulisi suhteuttaa kansaneläkkeeseen, jolla oli kaksi eri tasoa riippuen asuinkunnasta. Siksi myös perusosan taso määriteltiin kahdessa kuntaryhmässä erikseen. Työryhmän laskelman laaja perusosa vastasi 68:aa prosenttia kansaneläkkeen määrästä. Työryhmän ehdotus tarkoitti isoa taloudellista panostusta varsinkin pienemmissä kunnissa, joissa oli totuttu vaatimattomampaan tukeen. Siksi työryhmä ehdotti vaiheittaista kolmen vuoden siirtymäaikaa 1984–1987, jonka aikana perusosa nostettaisiin 68 prosenttiin kansaneläkkeestä. (STM 1983.)

Vuoden 1984 toimeentulotuki uudistus lähti liikkeelle kuitenkin paljon matalammalta tasolta kuin työryhmä oli ehdottanut. Valtion heikkoon taloudelliseen tilanteeseen vedoten aloitettiin suppean perusosan mallilla, jonka lähtötaso asetettiin 44 prosenttiin kansaneläkkeestä vuonna 1984 (STM 1984), mutta osuutta korotettiin vuosina 1985–1986 aina 55 prosenttiin.

Vuonna 1984 perustettu toimeentulotukityöryhmä arvioi toimeentulotuki uudistuksen toteutumista ja riittävää toimeentulotuen tasoa vuoden 1983 työryhmän lausunnon ja toisaalta omien analyysien perusteella. Työryhmä kokosi tietoa riittävistä menoista aiemman työryhmän tietojen perusteella täydentäen niitä vielä arvioimillaan informaatiomenoilla. Lopputuloksena työryhmä arvioi, että laajan perusosan kohtuullinen taso olisi 80 prosenttia kansaneläkkeestä. Ehdotuksen arvioitiin kuitenkin edellyttävän jatkoselvittelyä.

Ehdotusta 80 prosentin perusosasta päätettiin kokeilla. Vuonna 1986 yhteensä 22 kunnassa aloitettiin puoli vuotta kestävä laajan perusosan kokeilu (VNP 1986/336). Kuntien ja asiakkaiden kokemukset kokeilusta olivat hyvät eikä yksikään kokeilukunta ehdottanut suppean perusosan säilyttämistä. Kokemusten perusteella laaja perusosa päätettiin ottaa käyttöön koko maassa. Kyseessä oli iso uudistus, jonka arvioitiin lisäävän toimeentulotukimenoja 10 prosenttia. Kunnille annettiin viiden vuoden siirtymäaika 1989–1993. (STM 1988.)

Juridisesti laaja perusosa toteutettiin niin, että laissa perusosalla katettaisiin ruokamenojen ja käyttövarojen lisäksi ”muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot”. Paikallisliikenteen maksut, jotka nykyisin kuuluvat perusosaan, jäivät vielä perusosan ulkopuolelle (VNP 1988/1349). Siirtymäajan jälkeen vuonna 1994 perusosan sisältö eriteltiin tarkemmin ja paikallisliikenteen maksut lisättiin perusosaan, mutta sen tasoksi määriteltiin edelleen 80 prosenttia kansaneläkkeen tasosta (VNP 1993/988). Käytännössä kyse oli siis pienehköstä toimeentulotuen tason leikkauksesta.

Vuonna 1989 käyttöön otettu perusosan taso perustui siis pitkälti vuosien 1983 ja 1984 työryhmien laskelmiin, joissa hyödynnettiin paljon kuntien aiempia huoltoapukäytäntöjä sekä kulutustutkimusaineistoa. Myös ruokakorilaskelmat mainittiin, mutta perusosassa käytetty ruokakulujen taso poikkesi ruokakorilaskelmista. Vuonna 2023 perusosan sisältö on edelleen sama kuin vuonna 1994, vaikka perusosan tasoon on tehty jonkin verran muutoksia.

Perusosan kehitys 1990-luvulta 2020-luvulle

Vaikka perusosa kytkettiin kansaneläkkeen tasoon, 1990-luvun alun laman jälkimainingeissa perusosan indeksikorotukset jätettiin monta kertaa välistä. Vuonna 1994 kansaneläkkeen taso jäädettiin, joten perusosaakaan ei korotettu. Vuosina 1996–1998 perusosan indeksitarkistukset jätettiin tekemättä taloudelliseen tilanteeseen vedoten. Siksi perusosan ostovoima heikkeni vuosina 1994–1998, mikä näkyy kuviosta 1.

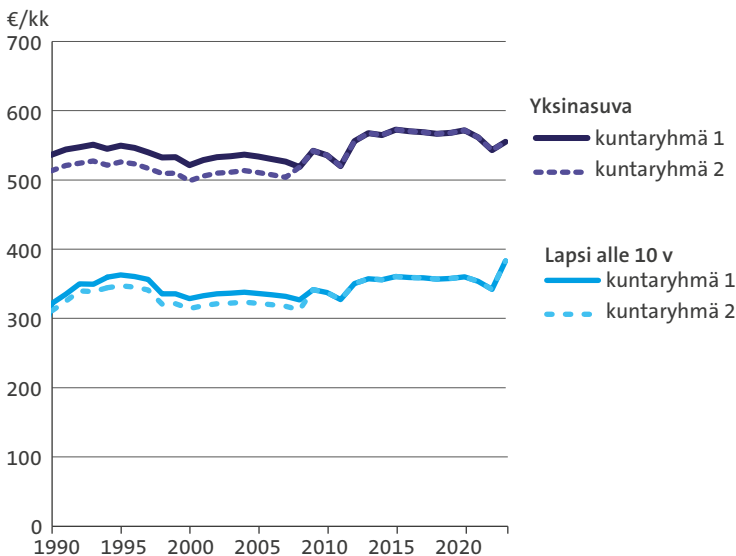
Vuonna 1994 lapsilisä alettiin ottaa huomioon toimeentulotuessa tulona, minkä vuoksi lasten perusosia korotettiin ja lapsiluvun mukaan tehtävät alennukset perusosaan poistettiin. Alennukset otettiin kuitenkin takaisin käyttöön vuoden 1998 uudistuksessa, mutta lievempinä kuin vuoden 1989 laissa. Vuoden 1998 uudistuksessa joitain lasten perusosia laskettiin: alle 10-vuotiaiden lasten perusosa pieneni 66 prosentista 63 prosenttiin ja 17-vuotiaiden perusosa 73 prosentista 70 prosenttiin yksinasuvan perusosan tasosta.

Vuoden 1998 uudistuksessa perustoimeentulotuessa otettiin käyttöön myös mahdollisuus perusosan alentamiseen: jatkossa tuensaajan perusosaa oli mahdollista alentaa 20 tai 40 prosenttia, jos hän oli ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjo-

tusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Samassa yhteydessä perusosaan liitettiin seitsemän prosentin omavastuu asumismenoista. Perusosan tasoa ei kuitenkaan muutettu, eli kyse oli perusosan leikkauksesta. Tarkoitus oli kannustaa etuudensaajia kohtuullistamaan asumismenojaan, kun asumismenojen suuruudella oli selkeämpi vaikutus toimeentuloon (HE 217/1997). Omavastuu poistettiin syyskuussa 2006 osana köyhyyspakettia, jonka tavoitteena oli parantaa kaikkein vähävaraisimpien kotitalouksien taloudellista asemaa ja valinnanmahdollisuuksia (HE 155/2005).

2000-luvulle tultaessa 1990-luvun laman aiheuttamat taloudelliset vaikeudet helpottivat ja indeksikorotuksia tehtiin säännöllisesti. Vuonna 2001 perusosa sidottiin kansaneläkeindeksiin, kun aiemmin se oli sidottu suoraan kansaneläkkeen tasoon. Kansaneläkeindeksiin sitominen tarkoitti, että perusosan taso seuraisi toteutunutta hintakehitystä, mutta itse kansaneläkkeen muutokset eivät enää vaikuttaisi perusosaan.

Kansaneläkkeen mukainen kuntaryhmitys toimeentulotuen perusosassa säilyi pitkään, ja se poistettiin vasta vuonna 2008, jolloin se poistui kansaneläkkeestäkin. Tällöin alemman tason kuntaryhmän perusosa korotettiin ylemmän kuntaryhmän tasolle. Aluevaihtelua oli kritisoitu tarpeettomaksi jo 1980-luvun toimeentulotukityöryhmissä siksi, ettei se vastannut perusosan katta-



Kuvio 1. Perusosan tasoa vuosina 1990–2023 vuoden 2023 hintatasossa. Lähde: SISU-malli.

Huom. ennen vuotta 1994 lapsilisää ei otettu toimeentulotuessa huomioon, minkä takia lasten perusosa oli matalampi. Kuviossa tämä on huomioitu laskemalla (ensimmäisen lapsen) lapsilisä perusosan päälle vuosina 1990–1994.

mien hyödykkeiden kustannusvaihtelua. Sitä pidettiin kuitenkin hyväksyttävänä kansaneläkekytöksen takia (STM 1984).

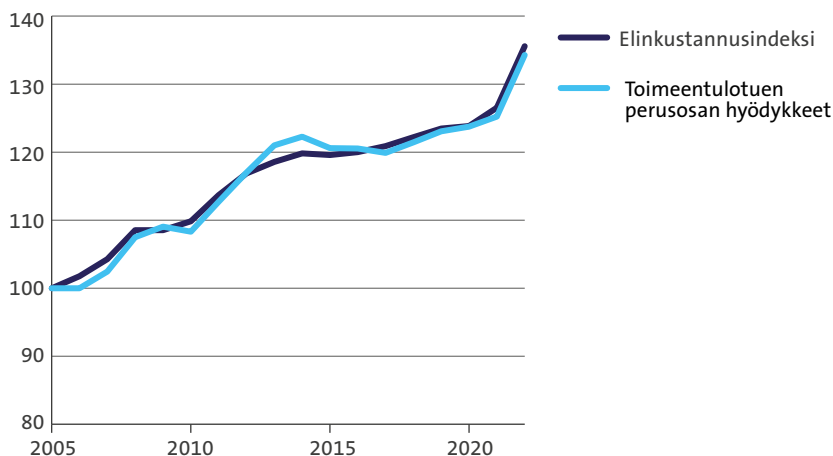
Seuraavaksi perusosaan tehtiin lakimuutoksia vasta vuonna 2012, kun sen tasoa kasvatettiin 50 eurolla työttömyysetuuksien tasokorotusten yhteydessä. Taustalla oli muun muassa perusturvan riittävyyden arviointiryhmän havainto, että perusosan taso suhteessa ansiotasoon oli laskenut merkittävästi edellisten 20 vuoden aikana (HE 69/2011). Samalla perusosaan liitettiin 10 prosentin yksinhuoltajakorotus, jota korotettiin edelleen 14 prosenttiin vuonna 2020. Vuosina 2015–2019 kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin tehtiin indeksileikkauksia ja -jäädätyksiä, mutta toimeentulotuen perusosa päätettiin jättää toimenpiteiden ulkopuolelle. Vuonna 2023 lasten perusosia korotettiin yhden vuoden määräajaksi, minkä tarkoitus oli lievittää korkeasta inflaatiosta johtuvia lapsiperheiden toimeentulovaikeuksia.

Perusosan sitominen yleiseen hintakehitykseen vuonna 2001 oli helppo käytäntö pitää perusosajollain tavalla hintakehityksen mukana. Kansaneläkeindeksi perustuu elinkustannusindeksiin, joka taas perustuu kokonaiskulutuksen mukaisen hintojen kehitykseen. Perusosan tarkoitus lain mukaan on kuitenkin kattaa vain hyvin rajallinen määrä hyödykkeitä. Vuonna 2023 noin 75 prosenttia elinkustannusindeksin kuluista on menoja, jotka eivät kuulu perusosaan, suurimpana asu-

mismenot (omat laskelmat kuluttajahintaindeksin painojen perusteella; Tilastokeskus 2023).

Tämän epäsuhdan takia kuviossa 2 on vertailtu, miten elinkustannusindeksi on kehittynyt suhteessa perusosan kattamien hyödykkeiden hintaan. Perusosan hyödykkeiden hintakehitys on laskettu kuluttajahintaindeksitilaston hyödykekohtaisten painojen ja hintamuutosten avulla. Analyysin perusteella elinkustannusindeksi on vastannut melko hyvin perusosan kattamien hyödykkeiden hintakehitystä. Elinkustannusindeksiin sisältyvät asumismenot ovat joinain vuosina kirittäneet elinkustannusindeksin nousua suuremmaksi kuin perusosan menot. Toisaalta myös perusosaan kuuluvien elintarvikkeiden hintakehitys on ollut keskimääräistä inflaatiota nopeampaa, mikä on kompensoinut kehitystä toiseen suuntaan.

Edellä olevasta käy ilmi, että perusosan asettaminen 80 prosenttiin kansaneläkkeestä ei perustunut kovin systemaattiseen laskelmaan. Lisäksi 1990-luvulla tehtiin monia indeksijäädätyksiä perusosaan, kun taas 2010-luvulla tehtiin erilliskorotus. Perusosa näyttää pysyneen hintakehityksen tahdissa 2000-luvulla. Suomalaisten yleinen elintaso ja elämäntavat ovat kuitenkin muuttuneet, mitä hintaindeksit eivät heijasta. Yhteiskunnalliseen osallistumiseen tarvitaan 2020-luvulla erilaisista kulutuksesta kuin 1980-luvulla. Siksi seuraavassa arvioidaan perusosan riittävyyttä nykypäivänä viitebudjettien avulla.



Kuvio 2. Elinkustannusindeksin ja toimeentulotuen perusosan kattamien hyödykkeiden hintakehitys vuosina 2005–2022. Lähde: omat laskelmat kuluttajahintaindeksin hyödykekohtaisen tilaston perusteella (Tilastokeskus 2023).

Perusosan riittävyys suhteessa viitebudjetteihin vuonna 2022

Vähimmäisturvan riittävyyden arviointia voidaan tehdä eri tavoin, eikä yhtä oikeaa objektiivista mittaria riittävyydelle ole löydettävissä. Yhdeksi mittatikuksi on ehdotettu viitebudjetteja, jotka heijastavat yhteiskunnallisen osallistumisen edellyttämää kulutustasoa (Penne ym. 2020). Viitebudjetit on koottu useisiin tietolähteisiin perustuen (asian tuntijatieto, tilastot ja kansalaisten kuuleminen). Ne on määritetty ihmisten tarpeiden kautta, mikä takia ne soveltuvat hyvin esimerkiksi toimeentulotuen perusosan arviointiin.

Viitebudjetit rakennetaan kattavammalle kulukselle kuin mihin perusosa on tarkoitettu. Viitebudjetteihin kuuluu esimerkiksi tietotekniikkalaitteita, huonekaluja ja reseptilääkkeitä, joita tilapäiseen tarpeeseen tarkoitettulla perustoimeentulotuella ei ole tarkoitus kattaa. Siksi seuraavassa tarkastelemme perusosan riittävyyttä suhteessa karsittuun viitebudjettiin, joka sisältää vain perusosaan kuuluvat hyödykkeet. Olemme karsineet Anna Grahnin ym. (2023) kokoamista viitebudjeteista terveystuen, jotka korvataan toimeentulotuen muina perusmenoina (yksinasuvalla n. 34 €/kk), tietoliikennelaitteet (13 €/kk), huonekalut ja muut tavarat (27 €/kk), sähkön, veden ja vakuutukset (48 €/kk) ja vuokran. Karsittu viitebudjetti muodostaa noin 80 prosent-

tia täydestä viitebudjetista ilman vuokraa ja auton kustannuksia.

Taulukossa 1 on selvitetty perusosan riittävyyttä viitebudjetin perusteella lokakuussa 2022. Taulukosta nähdään, että kaikkien esimerkkiperheiden perusosat alittavat kulutuskorin hinnan. Yksinasuvan ja yksinhuoltajan perusosan taso ovat melko lähellä sitä euromäärää, jota perusosaan kuuluvien hyödykkeiden ostaminen viitebudjetin mukaan edellyttää. Pariskunnan ja etenkin neljän hengen lapsiperheen perusosat jäävät sen sijaan melko kauas viitebudjetin mukaisesta kuluksesta. Vertailuun valitut paikallisliikenteen menot perustuvat Helsingin sisäiseen kausilippuun, ja muilla oletuksilla kulut voisivat olla pienemmät tai suuremmat. On syytä huomioida, että lapsiperheiden viitebudjetissa harraste- ja virkistysmenot muodostavat merkittävän erän, ja niitä voidaan korvata perusosan ulkopuolelta täydentävästä toimeentulotuesta. Ilman lapsien harrastemenoja yksinhuoltajan perusosa on 106 prosenttia ja lapsiperheen perusosa 88 prosenttia lainmukaisesta kulutuskorista. Lain mukaan perusosa kattaa myös sanomalehden tilauksen, joka ei kuitenkaan sisälly viitebudjettiin.

Taulukon 1 tarkastelu keskittyy lokakuuhun 2022, jolloin Grahnin ym. (2023) kokoaman viitebudjetin hintatiedot on kerätty. Riittävyydessä on kuitenkin jonkin verran kuukausivaihtelua, koska indeksitarkistus tehdään perusosaan toteu-

Taulukko 1. Viitebudjetin mukaiset perusosaan kuuluvat menot (€/kk) ja niiden osuus perusosasta lokakuussa 2022. Lähde: Grahni ym. (2023) ja omat laskelmat.

	Yksinasuva	Pariskunta	Yksinhuoltaja	4 hengen perhe
Ravintomenot	274	537	466	974
Vaatemenot	48	95	117	233
Harrastus- ja virkistystoiminta	78	153	182	356
Vähäiset terveydenhuoltomenot	12	17	17	24
Henkilökohtainen puhtaus	32	63	62	124
Kodin puhtaus	10	13	13	21
Puhelimen ja tietoliikenteen käyttö	52	79	77	129
Paikallisliikenteen käyttö (Helsinki)	65	130	98	195
Sanomalehden tilaus	-	-	-	-
Perusosan menot viitebudjetissa yht.	571	1 087	1 032	2 056
Perusosa	533	906	981	1 626
Perusosa viitebudjetin menoista, %	93 %	83 %	95 %	79 %

Oletukset: Yksinasuva on keskiarvo 45-vuotiaan miehen ja naisen viitebudjetista. Yksinhuoltaja on nainen, jolla on 10-vuotias lapsi. Neljän hengen perheessä on 45-vuotias pariskunta sekä 10- ja 14-vuotiaat lapset.

tuneen hintakehityksen perusteella viiveellä. Lokakuun 2022 tilanne on korkean inflaation vuoksi jonkin verran heikempi kuin esimerkiksi vuoden 2021 tilanne, jolloin yksinasuvan ja yksinhuoltajan perusosat kattoivat laskelmiemme mukaan keskimäärin 97 ja 98 prosenttia karsitusta viitebudjetista (liitekuvio 1, ks. www.julkari.fi).

Yksinasuvan perusosan taso on siis melko lähellä karsittua viitebudjetin tasoa, mutta on epäselvää, mistä erot muissa perhetyypeissä johtuu. Laissa eri perheenjäsenten perusosa määrittyy osuuksina yksinasuvan perusosasta. Esimerkiksi alle 10-vuotiaan perusosa on 70 prosenttia yksinasuvan perusosasta. Myös viitebudjeteista on laskettavissa jokaiselle perheenjäsenelle ”paino” eli osuus kunkin perheenjäsenen edellyttämästä lisäkulutuksesta suhteessa yksinasuvan viitebudjettiin. Vertailemalla eri perheenjäsenten osuuksia yksinasuvan perusosasta viitebudjetista laskettuihin osuuksiin voidaan tutkia tarkemmin eri perheenjäsenten perusosien riittävyyttä. Kolmas vertailukohta painoille on OECD:n kulutusyksikköpainot, joita käytetään muun muassa Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa pienituloisuusasteen laskennassa.

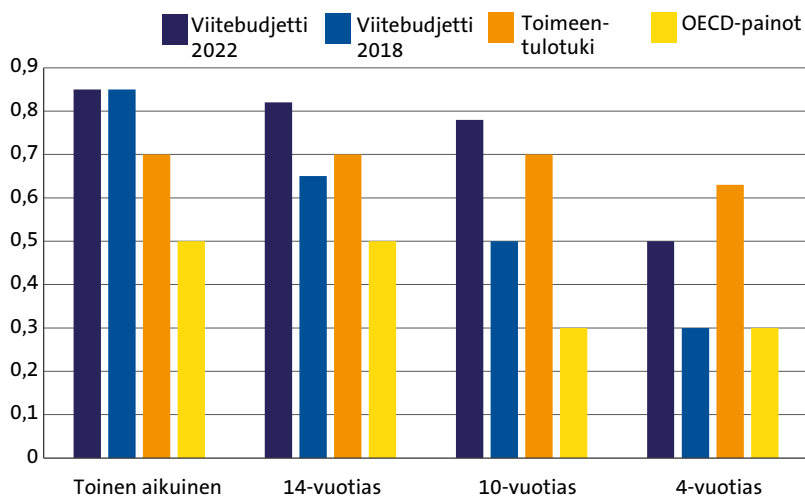
Kuviossa 3 on esitetty sekä uusien viitebudjettien (Grahm ym. 2023) että edellisten viitebudjettien (Lehtinen & Aalto 2018) painot ja vertailtu näitä toimeentulotuen perusosan painoihin sekä OECD:n painoihin. Perusosassa toisen aikuisen osuus suhteessa yksinasuvaan on pienempi kuin

viitebudjeteissa, mikä selittää, miksi kahden aikuisen kotitalouden perusosa ei ole riittävä viitebudjetin perusteella (taulukko 1). Lasten perusosien riittävyys riippuu siitä, vertaammeko uuteen vai vanhaan viitebudjettiin. 4-vuotiaan perusosa ylittää sekä vanhan että uuden viitebudjetin painon. 14- ja 10-vuotiaan perusosat sen sijaan näyttävät uuden budjetin perusteella riittämättöminä, mutta vuoden 2018 viitebudjetin perusteella riittävinä. Erot viitebudjeteissa juontuvat budjetin kokoamiseen liittyviin menetelmällisiin eroihin: uudet budjetit päätettiin koota aiempaa vahvemmin asiantuntijanäkemyksiin perustuen, joka johti siihen, että viitebudjeteista tuli 25–67 prosenttia aiempaa korkeammat.

On hyvä myös muistaa, että merkittävän osan lasten viitebudjetista muodostavat harrastemenot, joita korvataan myös täydentävän toimeentulotuen puolelta. Ilman lasten harrastemenoja lasten perusosat näyttävät uuden budjetinkin mukaan riittävinä.

Huomionarvoista on, että OECD:n painot ovat lapsille ja toiselle aikuiselle verrattain matalat. Jos OECD:n painoja käytetään viitearvoina, voidaan sanoa, että suhteessa tarpeeseen toimeentulotuki tukee lapsiperheitä enemmän kuin yksinasuvia.

Viitebudjetin ja toimeentulotuen perusosan välillä on joitain eroja, jotka eivät näy kuviossa 3. Viitebudjettien mukaan naisen kulutustarve on jonkin verran alempi kuin miehen ja ikääntyneen



Kuvio 3. Eri perheenjäsenten painot suhteessa yksinasuvaan uusissa ja vanhoissa viitebudjeteissa, toimeentulotuen perusosassa vuonna 2022 ja OECD-painoissa. Huom. toimeentulotuessa toisen aikuisen perusosan paino perustuu kahteen ei-yksinasuvaan (0,85+0,85-1 =0,70).

kulutustarve on matalampi kuin keski-ikäisen. Aikuisen perusosa on kuitenkin samansuuruinen riippumatta iästä tai sukupuolesta. Lisäksi yksinhuoltaja-aikuisella on lain mukaan korkeampi perusosa kuin yksinasuvalla, mutta viitebudjeteissa yksinhuoltajuus itsessään ei luo suurempaa kulutustarvetta. Yksinhuoltaja-aikuisen perusosa ylittääkin aikuisen riittävän kulutuskorin 6–10 prosentilla kuukaudesta riippuen.

Perusosa verrattuna Ruotsiin

Ruotsi tarjoaa hyvän vertailukohdan Suomelle, sillä toimeentulotuen rakenne on samankaltainen kummassakin maassa. Ruotsissakin on perusosa (*riksnormen*), joka määrittää tiettyjen päivittäistavaroiden kulutuksen edellyttämän euromäärätason. Suomessa ostovoimakorjattu perusosa on kuitenkin selvästi suurempi kuin Ruotsissa. Jussi Tervolan ym. (2023) tutkimuksen perusteella Suomen perusosien ostovoimakorjattu taso on perhe­muodosta riippuen 13–32 prosenttia Ruotsin perusosaa suurempi. Erot voivat johtua siitä, että perusosan kattamissa hyödykkeissä on eroja maiden välillä tai että toisessa maassa perusosa ei vastaa katettavien hyödykkeiden kulutuskorin hintaa. Seuraavaksi selvitämme, kummasta on kyse.

Perusosan kattamat hyödykkeet on lueteltu kummankin maan laissa. Hyödykkeet vastaavat Suomessa ja Ruotsissa pitkälti toisiaan, vaikka joitain eroja on. Suurin ero on, että toisin kuin Suomessa, Ruotsin perusosaan ei kuulu paikallisliikenteen käytöstä aiheutuvia kuluja. Toisaalta Ruotsissa perusosaan kuuluu lasten ja nuorten sairaus- ja tapaturmavakuutuksen kulut (Socialstyrelsen 2021). Lisäksi Suomen perusosaan kuuluu ”vastaavat muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot”, jotka voivat sisältää mukaan esimerkiksi viivästys- ja perintäkuluja sekä lainojen- ja luottojen lyhennyksiä (Kela 2023).

Myös informaatiomenojen huomioinnissa on eroja. Suomessa puhelimen ja tietoliikenteen käyttömenot kuuluvat perusosaan, mutta puhelimen hankinta ei. Ruotsissa sen sijaan puhelin sekä sen käyttömenot kuuluvat perusosaan, mutta muut tietoliikennemenot kuten laajakaista eivät kuulu. Internet-pääsyyn liittyvät menot voidaan korvata

Ruotsissa täydentävästä toimeentulotuesta.

Ruotsissa perusosan taso perustui 2010-luvun alussa vielä suoraan Konsumentverketin tekemään viitebudjettiin, mutta sittemmin perusosan tasoa ei ole tarkistettu viitebudjetin tiedoilla, vaan on tehty joitain indeksitarkistuksia (tietopyyntö Konsumentverketistä 23.5.2023). Siten perusosan tasoa ei ole Suomessa eikä Ruotsissa täsmäytetty pitkään aikaan sen kattamien hyödykkeiden kulutuskorin hintaan.

Perinteinen karkea tapa vertailla perusosien tasoa eri maissa on muuntaa ne ostovoimakertoimilla yhteismitallisiksi. Ostovoimakertoimet perustuvat tyypillisesti hyvin laajaan kulutuskoriin, eivätkä ne kerro tarkasti nimenomaan perusosien hyödykkeiden hintaeroista. Siksi seuraavassa vertaillaan Suomen ja Ruotsin toimeentulotuen perusosien riittävyttä suhteessa viitebudjetteihin, jotka on karsittu vastaamaan perusosien sisältöä. Vertailussa Ruotsin osalta käytetään viitebudjettia vuodelle 2023 (Konsumentverket 2023) ja Suomen osalta viitebudjettia lokakuulle 2022 (Grahm ym. 2023).

Suomen ja Ruotsin viitebudjetit eivät ole muodostettu standardoidulla menetelmällä, ja ne kohdistuvat hieman eri ajanhetkiin. Viitebudjettien laadinnassa on kuitenkin paljon samankaltaisuutta, sillä sekä Suomen että Ruotsin viitebudjetit perustuvat asiantuntijatietoon, tilastoihin ja kansalaisten kuulemiseen. Kansalaisten kuulemisessa on kuitenkin eroa, sillä Ruotsissa kansalaiset ovat osallistuneet viitebudjettien laadintaan fokusryhmäkeskusteluissa, kun taas Suomessa kansalaisten mielipiteitä on kuultu sekä fokusryhmäkeskusteluissa että kyselytutkimuksessa (Lindquist Skogar & Eriksson 2020; Gråhn ym. 2023).

Taulukon 2 vertailun perusteella Ruotsissa perusosan taso on paljon alhaisempi kuin Suomessa suhteessa siihen kulutuskoriin, jonka sen pitäisi kattaa. Kun Suomessa yksinasuvan perusosa kattoi 93 prosenttia karsitun viitebudjetin menoista, Ruotsissa se kattaa 71 prosenttia. Vastaavasti nelihenkisen lapsiperheen perusosa Suomessa kattaa 79 prosenttia karsitun viitebudjetin mukaisesta kulutuksesta ja Ruotsissa vain hieman yli puolet, 66 prosenttia. Ruotsissa toimeentulotuki mahdollistaa siis paljon heikommin sitä kulutusta, johon se on tarkoitettu.

Taulukko 2. Toimeentulotuen perusosalla katettavien hyödykkeiden edellyttämä kulutus viitebudjettien perusteella (€/kk) sekä sen suhde perusosan tasoon Suomessa ja Ruotsissa.

Totun perusosalla katettavat menot viitebudjetissa	Suomi 10/2022		Ruotsi 2023	
	Yksinasuva	4 hlön perhe	Yksinasuva	4 hlön perhe
Ravintomenot	274	974	318	1 199
Vaatemenot	48	233	62	306
Harrastus- ja virkistystoiminta	78	356	64	237
Henkilökohtainen hygienia ja vähäiset terveystmenot	44	148	61	181
Kodin puhtaus	10	21	12	30
Puhelimen ja tietoliikenteen käytön menot	52	129	51	140
Paikallisliikenteen käyttö (Helsinki)	65	195	-	-
Sanomalehden tilaus	?	?	35	35
Lasten sairausvakuutukset (vain Ruotsissa)	-	-	-	39
Perusosan menot viitebudjetissa yht.	571	2 056	603	2 165
Perusosa	533	1 626	429	1 427
Perusosa viitebudjetin menoista, %	93 %	79 %	71 %	66 %

Oletukset: Yksinasuva on keskiarvo 45-vuotiaan miehen ja naisen viitebudjetista. Perheessä lasten iät ovat 10 ja 14 vuotta. Ruotsin rahasummat muunnettu Suomen hintatasoon vuoden 2022 ostovoimakertoimella (lähde: OECD).

Lopuksi

Systemaattista tutkimusta toimeentulotuen perusosan riittävydestä ei ole tietojemme mukaan aiemmin tehty (ks. kuitenkin Lehtinen ym. 2010). Kävimme kirjoituksessa läpi, millä perusteella perusosan taso on alun perin määritetty, miten se on kehittänyt ja mikä sen riittävyys on nykypäivänä. Vertailimme perusosan riittävyttä myös naapurimaa Ruotsin perusosaan.

Viitebudjettianalyysin perusteella yksinhuoltaja-aikuisen ja 4-vuotiaan perusosien tasot ylittävät sen kulutuskorin, johon perusosa on tarkoitettu. Yksinasuvan perusosassa on sen sijaan hieman vajuusta, joka on kasvanut inflaation kiihdyttyä vuonna 2022. Eniten vajuusta on kuitenkin toisen aikuisen perusosassa. Myös 10- ja 14-vuotiaiden lasten perusosat ovat uuden viitebudjetin mukaan riittämättömiä, jos perusosilla ajatellaan korvattavan lasten harrastemenot. Toimeentulotukilain mukaan lasten harrastemenot korvataan myös täydentävästä toimeentulotuesta.

Vertailimme myös Suomen perusosan riittävyttä suhteessa Ruotsin perusosaan. Vaikka Ruotsin perusosa kattaa kutakuinkin samat hyödykkeet kuin Suomen perusosa, Ruotsin perusosa todettiin viitebudjettien perusteella selvästi riittämättömämmäksi kuin Suomen perusosa. Yleisesti

ottaen karkeassa esimerkkilaskelmiin perustuvassa tarkastelussa Suomen vähimmäisturva on ostovoimaltaan eurooppalaisittain ylempää keskitasoa, mutta tulos vaihtelee esimerkiksi tuensaajan iän mukaan (Perusturvan riittävyden IV arviointiryhmä 2023).

Viitebudjetti on yksi riittävyden tutkimusperustainen mittatikka. Se on koottu monesta eri lähteestä, mikä lisää sen luotettavuutta mutta myös työläisyyttä. Viitebudjettikin on kuitenkin suuntaa antava mittatikka, ja perusosan riittävyys riippuu yksilöllisistä kulutusvalinnoista ja kyvyistä. Viitebudjetin tasoon vaikuttavat myös menetelmälliset valinnat, mikä näkyy uuden ja vanhan viitebudjettien eroissa. Lasten perusosat näyttävät uuden viitebudjetin perusteella riittämättöminä, mutta vanhan perusteella riittävinä.

Koska toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseen tarpeeseen, isommat kertaluontoiset hankinnat eivät kuulu perusosaan. Siksi vertailimme perusosaa karsittuun viitebudjettiin. Käytännössä toimeentulotuen lyhytaikaisuus toteutuu melko huonosti: lähes kolmannes tuensaajista saa toimeentulotukea vähintään kymmenen kuukautta (THL 2023). Viitebudjetin perusteella voidaan sanoa, että pitkäaikaiseen käyttöön perusosa on riittämätön. Tuensaajat voivat hakea korvausta yksittäisiin isompiin hankintoihin täydentävästä toimeentulotuesta.

Perusosan taso on ehkä keskeisin toimeentulotuen riittävyttä määrittävä seikka muttei ainoa. Keskeisiä ovat myös harkinnanvaraisuuden aste sekä ne säännöt, joilla asumismenoja on otettu huomioon. Esimerkiksi vuonna 2017 toteutettu perustoimeentulotuen toimeenpanon siirto kunnilta Kelaan muutti toimeentulotuen käsittelyä standardoidummaksi. Ruotsissa toimeentulotuen toimeenpano on edelleen kuntien vastuulla ja toimeentulotukeen sisältyy enemmän harkintaa kuin Suomessa. Ruotsissa toimeentulotuen alikäyttö on myös laskennallisesti yleisempää kuin Suomessa, ja tiukempi harkinta saattaa olla yksi tekijä sen taustalla (Tervola ym. 2023).

Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan on kirjattu toimeentulotuen kokonaisuudistus, jos-

sa muun muassa tuen velvoittavuutta lisätään sekä perusosien tasoa tarkastellaan uudelleen (Valtioneuvosto 2023). Analyysimme mukaan toimeentulotuen riittävydessä on tälläkin hetkellä paikoin puutteita, joten uudet leikkaukset perusosaan voivat lisätä riittämättömyyttä entisestään. Jos toimeentulotukea leikataan, toimenpiteet olisi syytä kohdentaa tarkkaan harkiten ja tutkimusperusteisesti. Lisäksi uudistuksen legitimitetin kannalta olisi tärkeää, että toimien vaikutuksia tutkittaisiin luotettavilla tutkimusasetelmilla, jotta tiedetään, saavutetaanko tiukennuksilla tavoiteltuja vaikutuksia esimerkiksi asumisvalintoihin vai jäävätkö ne pelkiksi leikkauksiksi.

KIRJALLISUUS

- Grahn, Anna & Kuusela, Anna & Mäkinen, Lauri & Sarpila, Outi & Mikkilä Susanna (2023) Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa? Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970217>
- HE 155/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050155>
- HE 69/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 9 ja 9 a §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2011/20110069>
- Kela (2023) Toimeentulotuen etuusohjeet 4.5.2023. <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf?version=1683854586137> (viitattu 1.6.2023)
- Konsumentverket (2023) Beräknade hushållskostnader 2023. <https://publikationer.konsumentverket.se/privatekonomi/beraknade-hushallskostnader> (viitattu 25.5.2023)
- Lehtinen, Anna-Riitta & Varjonen, Johanna & Raijas, Anu & Aalto, Kristiina & Pakoma, Riepu (2010) Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Julkaisuja 4/2010. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Aalto, Kristiina (2018) Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 101. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Lindquist Skogar, Malin & Eriksson, Ingrid (2020) The Swedish Consumer Agency's calculations of reference values for some of the most common household expense categories. In Christopher Deeming (ed.) Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and comparative policy perspectives. Bristol, UK: Policy Press, 207–223.
- Penne, Tess & Cornelis, Ilse & Storms, Bérénice (2020) All we need is... Reference Budgets as an EU Policy Indicator to Assess the Adequacy of Minimum Income Protection. Social Indicators Research 147, 991–1013.
- Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä (2023) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023. Raportti 3/2023. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten. Maj 2021. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handboker/2021-5-7389.pdf>
- STM (1983) Sosiaalihuoltolakityöryhmän I osamuistio: Ehdotus Valtioneuvoston päätökseksi toimeentulotuen yleisistä perusteista. Työryhmämuistio 1983:6. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (1984) Toimeentulotukityöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1984:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (1988) Toimeentulotukityöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1988:32. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tervola, Jussi & Mesiäislehto, Merita & Ollonqvist,

Joonas (2023) Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare*, 32(2), 133–148.

Tilastokeskus (2023) Kuluttajahintaindeksin tietokantataulukot. https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_khi/?tablelist=true

THL (2022) Toimeentulotuki 2021. Tilastoraportti 34/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Valtioneuvosto (2023) Vahva ja välittävä Suomi. Neu-

vottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Helsinki: Valtioneuvosto.

VNP 1986/336. Päätös toimeentulotuen kokeilussa noudatettavista yleisistä perusteista.

VNP 1988/1349. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1988/19881349>

VNP 1993/988. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1993/19930988>

TIIVISTELMÄ

Jussi Tervola & Lauri Mäkinen: Toimeentulotuen perusosan historia ja riittävyys nykypäivänä

Toimeentulotuen perusosan taso on keskeinen Suomen vähimmäisturvan riittävyttä määrittävä tekijä. Tässä analyysissä käymme läpi, miten perusosan taso alun perin asetettiin 1980-luvulla, miten se on kehittynyt vuosien varrella ja kuinka riittävä perusosa on tällä hetkellä suhteessa viitebudjettiin. Lisäksi vertaamme Suomen perusosan riittävyttä naapurimaan Ruotsin perusosaan. Analyysi perustuu historiallisten dokumenttien läpikäyntiin sekä erilaisiin esimerkkilaskelmiin. Kysymys on ajankohtainen muun muassa siksi, että Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa esitetään toimeentulotuki uudistusta, jonka yhteydessä toimeentulotukea on tarkoitus leikata.

Valtakunnallinen perusosa tuli käyttöön Suomessa vuoden 1984 toimeentulotuki uudistuksessa. Uudistusta valmistellut työryhmä esitti vaihtoehtoja perusosaksi kuntien keskimääräisten huoltoapunormien ja toisaalta kulutustutkimusaineiston avulla. Nykyisen kaltainen laaja perusosa otettiin käyttöön koko maassa kuitenkin vasta vuonna 1994. Sen jälkeen toimeentulotuen perusosaan on tehty sekä leikkauksia että korotuksia. Perusosa on ollut vuodesta 2001 lähtien sidottu kansaneläkeindeksiin, joka on kehittynyt kutakuinkin samaa

tahtia kuin perusosan hyödykkeiden hinnat. Tutkimme perusosien riittävyttä viitebudjettien avulla, joiden tarkoitus on heijastaa yhteiskunnalliseen osallistumiseen tarvittavaa kulutustasoa. Karsimme kuitenkin viitebudjeteista ne hyödykkeet, joita ei ole tarkoitus korvata perusosasta (esim. huonekalut).

Tutkimme perusosien riittävyttä viitebudjettien avulla, joiden tarkoitus on heijastaa yhteiskunnalliseen osallistumiseen tarvittavaa kulutustasoa. Karsimme kuitenkin viitebudjeteista ne hyödykkeet, joita ei ole tarkoitus korvata perusosasta (esim. huonekalut). Viitebudjettianalyysin perusteella yksinhuoltaja-aikuisen ja 4-vuotiaan perusosien tasot ylittävät sen kulutuskorin, johon perusosa on tarkoitettu. Yksinasuvan perusosassa on sen sijaan hieman vajausta, joka on kasvanut inflaation kiihdyttyä vuonna 2022. Eniten vajausta on kuitenkin toisen aikuisen perusosassa. Myös 10- ja 14-vuotiaiden lasten perusosat ovat viitebudjetin mukaan riittämättömiä, jos perusosilla ajatellaan korvattavan lasten harrastemenot. 4-vuotiaalla perusosa sen sijaan ylittää viitebudjetin tason. Karsittujen viitebudjettien perusteella Ruotsin toimeentulotukinormit ovat yleisesti ottaen selvästi riittämättömämmällä tasolla kuin Suomen perusosat.

KIRJOITTAJAT

Tervola, Jussi, VTT, tutkimuspäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ([jussi.tervola\[at\]thl.fi](mailto:jussi.tervola[at]thl.fi))

Mäkinen, Lauri, VTM, projektitutkija, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö ([lauri.makinen\[at\]itla.fi](mailto:lauri.makinen[at]itla.fi))