



# European Minimum Income Network maaraportti

## Suomi

Tutkimus riittävistä ja saavutettavista  
vähimmäistoimeentulojärjestelmistä ja -suunnitelmista  
EU-jäsenvaltioissa

*Niko Eskelinen  
Jaakko Kiilunen  
EAPN-FIN  
Lokakuu 2014*

*Employment,  
Social Affairs  
and Inclusion*

**EMIN**  
EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK

The European Minimum Income Network (EMIN) was a two year project (2013-2014) sponsored by the European Parliament, funded by the European Commission, under contract no Tender N° VT/2011/100 Pilot project – Social solidarity for social integration and promoted by the European Anti-Poverty Network (EAPN). <http://emin-eu.net/what-is-emin/>

This report was drafted by Niko Eskelinen (University of Eastern Finland) and Jaakko Kiilunen (Church Council of the Evangelical Lutheran Church of Finland). The working title of the report was "Social Assistance as part of Finnish Minimum Security System". In Finland EMIN project was coordinated by EAPN Finland.



This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

***Europe Direct is a service to help you find answers  
to your questions about the European Union.***

**Freephone number (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

## **EUROPEAN COMMISSION**

Directorate-General for Employment and Social Affairs and Inclusion  
Directorate D — Europe 2020: Social Policies  
Unit D.2 — Social inclusion and Poverty Reduction

*E-mail: [empl-d2-unit@ec.europa.eu](mailto:empl-d2-unit@ec.europa.eu)*

*European Commission*

*B-1049 Brussels*

More information: <http://www.ec.europa.eu/social>

## Sisällysluettelo

1.	Johdanto ja katsaus toimeentulotuen perusteisiin .....	5
1.1.	Toimeentulotuesta yleisesti .....	5
	Toimeentulotuen saajat Suomessa .....	6
	Toimeentulotuen rahoitus ja menot .....	7
1.2.	Oikeus toimeentulotukeen .....	8
	Toimeentulotuen tarveharkinta .....	8
	Toimeentulotuen vastikkeellisuus .....	9
1.3.	Toimeentulotuen suuruus .....	9
1.4.	Kuinka kauan toimeentulotukea voi saada? .....	10
1.5.	Toimeentulotuen suhde muihin etuuksiin .....	10
2.	Aktiivisen osallisuuden edistäminen .....	12
2.1.	Aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka sekä osallisuuden edistäminen .....	12
	Alennettu toimeentulotuen perusosa .....	12
	Etuoikeutettu tulo .....	12
	Nuoret aktivointipolitiikan keskiössä .....	13
	Nuorisotakuu .....	13
	Osallistava ja vastikkeellinen sosiaaliturva .....	13
	Muita keskeisiä toimenpiteitä .....	14
2.2.	Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saatavuus .....	14
3.	Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän ongelmat ja epäkohdat .....	15
3.1.	Kattavuus .....	15
3.2.	Saavutettavuus .....	15
	Sosiaaliturvan saavutettavuus sukupuolen näkökulmasta .....	16
3.3.	Alikäyttö .....	16
3.4.	Vähimmäisturvan taso ja riittävyys .....	17
3.5.	Vaikuttavuus .....	18
3.6.	Aktiivisen osallisuuden edistäminen .....	18
	Aktivoiva työvoimapolitiikka .....	18
	Osallistava sosiaaliturva .....	19
	Laadukkaat palvelut .....	20
4.	Mahdollisia kehityssuuntia .....	22
4.1.	Kattavuuden ja saavutettavuuden parantaminen .....	22
4.2.	Todellisten asumiskustannusten kattaminen .....	22
4.3.	Aktivointipolitiikan kehittäminen .....	23
4.4.	Alikäytön vähentäminen .....	23
4.5.	Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen .....	24
4.6.	Riittävyyden takaaminen .....	24
	Lähteet .....	26
	Haastattelut .....	26
	Kirjallisuus .....	27

Liitteet .....	30
Liite 1: Esimerkkejä toimeentulotuen laskemisesta vuonna 2014 .....	30

## **Taulukot**

Taulukko 1: Toimeentulotuen perusosien laskennalliset määrät vuonna 2014 .....	9
--	---

## **Kuviot**

Kuvio 1: Toimeentulotuen saajat ja toimeentulotukea saavat kotitaloudet Suomessa 1990–2010.....	6
Kuvio 2: Marraskuussa 2012 toimeentulotukea saaneiden asiakkaiden toiminta .....	7
Kuvio 3: Toimeentulotuen kesto tukea saavissa kotitalouksissa 1990–2010.....	10

## 1. Johdanto ja katsaus toimeentulotuen perusteisiin

Suomeen on historian saatossa muodostunut laaja erilaisista etuuksista ja tuista koostuva sosiaaliturvajärjestelmä, joka jakautuu karkeasti ottaen kolmeen osaan. Ensin ovat työntekoon liittyvät etuudet, kuten työnantajan kustantama työterveydenhuolto sekä ammattiliittojen tai työttömyyskassojen keräämistä jäsenmaksuista maksettavat ansiosidonnaiset työttömyyspäivärahat. Toiseksi ovat asumisperustaiset<sup>1</sup> Kansaneläkelaitoksen (Kela) hallinnoimat perusturvaetuudet, jotka rahoitetaan verovaroin ja joihin myös työssäkäyvät ovat oikeutettuja. Julkisen sairausvakuutuksen lisäksi Kelan toimeenpanemiin etuuksiin kuuluvat monenlaiset erityiseen tarpeeseen tai elämäntilanteeseen – mm. lapsiperheille, vammaisille, opiskelijoille, työttömille tai eläkeläisille – myönnettävät etuudet. Sosiaaliturvasta käytävissä julkisessa keskustelussa keskitytään usein juuri näihin ensisijaisiin etuuksiin, niihin kaivattuihin korotuksiin sekä järjestelmän monimutkaisuuden ja byrokrattisuuden poistamiseen.

Tässä selvityksessä perehdytään suomalaisen sosiaaliturvan kolmanteen ja viimesijaiseen muotoon, eli kunnan sosiaalitoimen tarveharkintaisesti myöntämään toimeentulotukeen. Toimeentulotuki pyrkii takaamaan toimeentulon silloin, kun muut tulonlähteet pettävät tai ensisijaiset sosiaalietuudet eivät riitä elämiseen. Toisin sanoen kyse on viimesijaisesta julkishallinnon tarjoamasta turvaverkosta, joka paikkaa ensisijaisten tulonlähteiden puutteita. Tämän selvityksen keskiössä ovat tulottomiksi katsottavat henkilöt ja kotitaloudet, joiden ainoa toimeentulon lähde on toimeentulotuki ja Kelan maksama yleinen asumistuki sekä joissakin tapauksissa myös lapsilisät ja elatustuet. Suomessa tulottomien määrä on ollut kasvussa erityisesti 2000-luvulla. Viimeisimmän arvion mukaan Suomessa on noin 20 000 tulotonta kotitaloutta. (Honkanen 2013.)

Selvitys pohjautuu aikaisempiin toimeentuloturva- ja toimeentulotukea käsitteleviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä julkisiin asiakirjoihin. Lisäksi hankkeen puitteissa kuultiin mm. kansalaisjärjestöjen, ammattiliittojen keskusjärjestöjen sekä kolmannen sektorin palveluntuottajien näkemyksiä vähimmäisturvasta ja vähimmäisturvajärjestelmästä. Sähköpostitse toteutettujen tiedustelujen ohella hankkeen yhteydessä haastateltiin myös sosiaalityöntekijöitä, eri tason palveluntuottajia ja asianosaisia. Haastattelujen avulla pyrittiin selvittämään eri tahojen näkemyksiä vähimmäisturvajärjestelmästä, siihen liittyvistä ongelmista ja epäkohdista sekä kehitystarpeista.

### 1.1. Toimeentulotuesta yleisesti

Toimeentulotukea on kuvailtu yhteiskunnan ”perälaudaksi”, joka takaa yksilöiden ja perheiden toimeentulon, silloin kun kaikki muut tulonlähteet pettävät (Ahola & Hiilamo 2013a, 11). Sen tarkoituksena on taata oikeus *välttämättömään* toimeentuloon ja huolenpitoon sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotukea haetaan pääosin kirjallisesti kunnan sosiaalitoimistosta. Kunta maksaa tuen rahana. Ennen tarveharkintaisen toimeentulotuen myöntämistä hakijan taloudellinen tilanne ja edellytykset saada muita tuloja selvitetään. Lähtökohtaisesti toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi avustukseksi, ja sitä haetaan ja myönnetään kuukaudeksi kerrallaan. (STM – Toimeentulotuki.)

Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat jokapäiväisen

---

<sup>1</sup> Lainsäädännön piirissä Suomessa vakinaisesti asuvaksi katsotaan henkilö, joka pääasiallisesti ja jatkuvasti oleskelee Suomessa, ja jolla on varsinainen asunto ja koti.

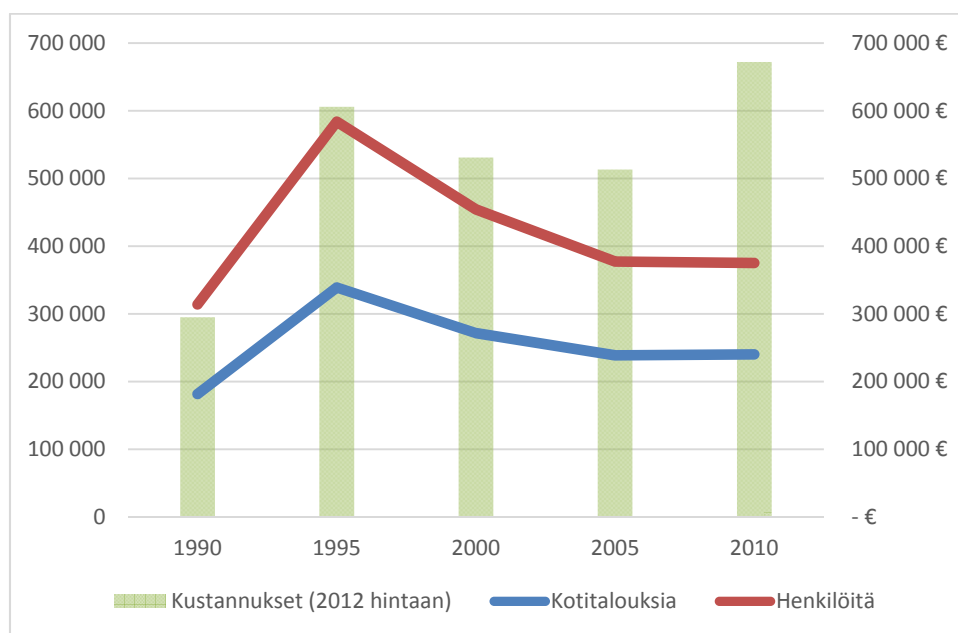
elämisen peruskustannukset, kuten ravinto- ja vaatemeno, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaiset ja kodin hygieniaan sekä puhtauteen liittyvät menot, puhelimen ja paikallisliikenteen käytöstä aiheutuvat menot sekä esimerkiksi harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat kustannukset. Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää harkinnanvaraisesti muihin erityismenoihin, kuten lasten päivähoitomaksuihin, lasten harrastusmenoihin tai ylimääräisiin asumismenoihin, esimerkiksi muuttokustannuksiin. Lisäksi kunnat voivat harkintansa ja omien perusteidensa mukaan myöntää ehkäisevää toimeentulotukea esimerkiksi taloudellisen tilanteen heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi.

## Toimeentulotuen saajat Suomessa

Toimeentulotukea saavien määrä oli korkeimmillaan 1990-luvun puolivälissä itsenäisen Suomen historian toistaiseksi raskaimman talouskriisin ja sitä seuranneen massatyöttömyyden seurauksena. Toimeentulotuen saajien määrä kasvoi voimakkaasti vuoteen 1996 saakka, jolloin toimeentulotuen piirissä oli peräti 609 636 henkilöä, yhteensä noin 12 % väestöstä. Vuodesta 1997 toimeentulotukea saaneiden määrä väheni tasaisesti kohentuneen talous- ja työmarkkinatilanteen ansiosta aina vuoteen 2008 saakka, kunnes vuonna 2009 tuensaajien määrä kasvoi Yhdysvalloista alkaneen finanssikriisin ja sen mukanaan tuoman taantuman myötä. (Kuivalainen 2013, 17.) Taantuman nähtiin iskeneen ensimmäisenä erityisesti nuoriin 18–29-vuotiaisiin aikuisiin samoin kuin 90-luvun laman aikana. Vuonna 2009 toimeentulotukea saavien 18–29-vuotiaiden määrä kasvoi edellisvuoteen nähden noin 20 %. (THL 2010.)

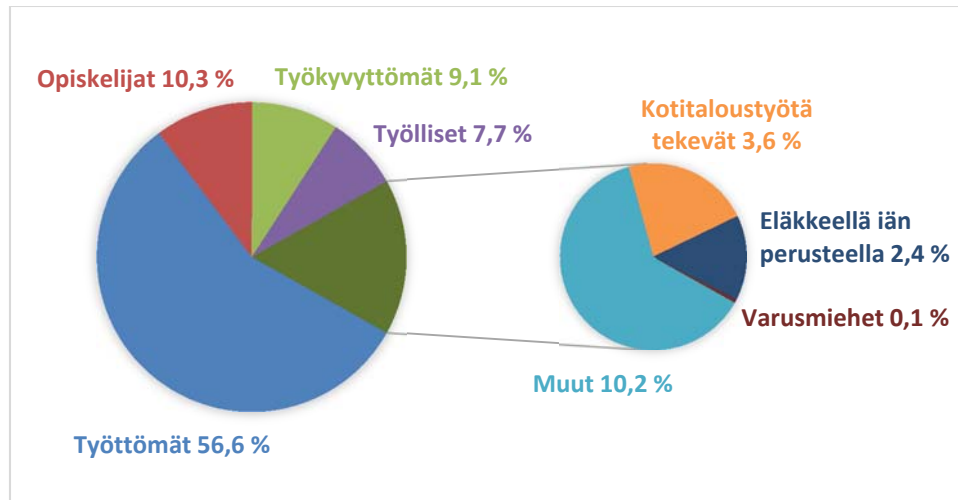
Toimeentulotuen käyttöä Helsingissä tarkasteltavassa selvityksessä lama näkyi toimeentulotuen uusien asiakkaiden määrän kasvuna. Helsingissä talouskriisin ensimmäisen vaiheen vaikutukset näyttivät kuitenkin taittuneen noin vuodessa. (Ahola & Hiilamo 2013b.) 2010-luvulle tultaessa toimeentulotuen asiakasmäärät kääntyivät koko maan kattavien tietojen valossa lievään laskuun. Vuonna 2012 toimeentulotukea myönnettiin 238 373 talouteen 370 454 henkilölle. Väestötasolla tarkasteluna toimeentulotuen piirissä oli noin 6,8 % Suomen asukkaista. (THL 2014.)

Kuvio 1: Toimeentulotuen saajat ja toimeentulotukea saavat kotitaloudet Suomessa 1990–2010 (Lähde THL)



Kotitalouksittain tarkastellen yhden hengen taloudet saivat toimeentulotukea yleisemmin kuin muut taloudet. Toimeentulotuen asiakkaista 46 % oli yksinasuvia. Perherakenne huomioiden suhteellisesti eniten toimeentulotukea myönnettiin yksinhuoltajaperheille: kaikista yksinhuoltajaperheistä 24 % sai toimeentulotukea. (THL 2014.)

Kuvio 2: Marraskuussa 2012 toimeentulotukea saaneiden asiakkaiden toiminta (Lähde THL)



Toimeentulotukea saatiin erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa. Niissä tukea saaneiden suhteellinen osuus tukea saaneista oli noin 40 % suurempi kuin maaseutumaisissa tai taajaan asutuissa kunnissa. (Ibid.) Tätä voidaan selittää osaltaan sillä, että toimeentulotuella kompensoidaan suurten kaupunkien korkeita asumiskustannuksia, joista asumistuen taso on jäänyt jälkeen. On myös esitetty, että "pienillä paikkakunnilla lähiyhteisön kontrolli saatetaan kokea voimakkaammaksi" (Kuivalainen 2007, 53). Maaseudulla toimeentulotukeen liittyvän sosiaalisen stigman pelko vaikuttaisi olevan voimakkaampi kuin kaupungissa.

## Toimeentulotuen rahoitus ja menot

Valtio ja kunta vastaavat perustoimeentulotuen rahoituksesta yhtä suurin osuuksin. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoittaa kunta, mutta valtio osallistuu kustannuksiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän mukaisesti. Järjestelmän tarkoitus on turvata palvelujen saatavuus koko maassa. Vuonna 2012 toimeentulotuen kokonaismenot olivat yhteensä 703,3 M€, joista perustoimeentulotuen menoja oli yhteensä noin 635 M€. (THL 2014; STM Tiedote 75/2014.)

2000-luvulla menojen kehitys on irronnut asiakasmäärien kehityksestä. Asiakasmääriin verrattuna menot ovat kasvaneet huomattavasti. Esimerkiksi vuoteen 1990 verrattuna toimeentulotuen menot ovat reaalisesti yli kaksinkertaistuneet. Reaalimenojen nopeampaa kehitystä asiakasmääriin suhteutettuna on selitetty muun muassa sillä, että toimeentulotuksessa korvataan nykyään entistä enemmän kohtuullisia asumismenoja ja sillä, että pitkäaikaisasiakkaiden määrä on vuosien mittaan kasvanut. (Kauppinen, Moisio & Munkkila 2013, 39.) Kokonaismenojen kasvuun ovat vaikuttaneet myös vuonna 2012 tehdyt toimeentulotuen tasokorotukset. Uudistuksen yhteydessä toimeentulotuen perusosaa korotettiin 6 % ja yksinhuoltajille alettiin maksaa yksin asuvan perusosaa 10 % korotettuna.

## 1.2. Oikeus toimeentulotukeen

Toimeentulolain mukaan Suomessa jokaisella on lähtökohtaisesti velvollisuus pitää kynsä mukaan huolta itsestään ja vastata omasta sekä puolison ja alaikäisten lasten elätksestä. Jos toimeentuloa ei voida kuitenkaan syystä tai toisesta turvata, niin pääsääntöisesti jokaisella Suomen sosiaaliturvan piirissä olevalla on oikeus saada toimeentulotukea. (Toimeentulolaki 1421/1997.) Palkka tai perusturvaetuudet eivät lähtökohtaisesti sulje pois toimeentulotuen saamisen mahdollisuutta, jos tarve siihen voidaan osoittaa normien puitteissa.

Suomessa toimeentulotukea voi saada kansalaisuudesta riippumatta. Ulkomaalaisten kohdalla toimeentulotuen myöntämisen kannalta on oleellista, onko henkilöllä oleskeluoikeus Suomessa. Oleskeluoikeuteen määräytymiseen vaikuttavat oleskelun syy ja esimerkiksi se, mistä tuenhakija on lähtöisin. (STM 2013, 52.) Toimeentulotuen saamiselle ei aseteta myöskään erityisiä ikävaatimuksia. Käytännössä toimeentulotukea myönnetään kuitenkin harvoin alle 18-vuotiaille, sillä heidät merkitään pääsääntöisesti vanhempien tukihakemuksen. Oikeus toimeentulotukeen syntyy tilanteessa, jossa tuenhakija ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, perusetuuksien avulla tai muilla keinoin. (Ibid., 20.) Viimesijaisuus pyritään varmistamaan tarveharkintaa käyttämällä (Kuivalainen 2013).

### Toimeentulotuen tarveharkinta

Toimeentulotuen tarveharkinta voidaan nähdä hallinnollisena ja teknisenä ratkaisuna, jonka avulla etuudet kohdennetaan pienituloisiin talouksiin (Kuivalainen 2010, 380). Toimeentulotuen hakijan on osoitettava taloudellinen tarpeensa toimeentulotukeen. Toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tuenhakijan tai kotitalouden menot, tulot ja varat. Tukea maksetaan se määrä, jolla tukeen oikeuttavat menot ylittävät hakijan tulot (STM 2013, ks. myös Liite 1).

Tukeen oikeuttaviksi menoiksi katsotaan toimeentulotuen perusosalla katettavat menot, joiden lisäksi perusmenoina hyväksytään kunnallisesti määräytyvät kohtuulliset vuokra-kustannukset<sup>2</sup>, omistusasunnon yhtiövastike ja kohtuulliset asuntolainan korot sekä muut asumismenot, kuten vesi-, sähkö- tai kotivakuutusmaksut. Muita keskeisimpiä toimeentulotuen piirissä hyväksyttäviä menoja ovat esimerkiksi vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. (Toimeentulolaki 1421/1997.)

Tuloina otetaan lähtökohtaisesti huomioon kaikki henkilön tai kotitalouden tulot perusturvaetuudet mukaan lukien. Joitain erityisiin tarpeisiin kuten vammaisuuteen myönnettyjä etuisuuksia ei kuitenkaan huomioida. Toimeentulotukilain mukaan tukea myönnettäessä tuloina tulee myös jättää huomioimatta tuenhakijan vähäiseksi katsottavat ansiotulot ja avustukset sekä työssäkäynnistä aiheutuvat menot. Näin pystytään edistämään tuenhakijan itsenäistä selviytymistä. Alle 18-vuotiaiden kohdalla tuloina ei myöskään huomioida vähäisiksi katsottuja säännöllisiä tuloja eikä esimerkiksi lasten satunnaisia kesätyö- ja viikonloppupalkkoja. (STM 2013, 133.) Käytännössä kunnan sisäiset soveltamisohjeet, sosiaaliryöntekijän harkinta ja laintulkinta vaikuttavat siihen, millaisiksi vähäiseksi katsottavat ansiot ja avustukset katsotaan sekä kuinka alle 18-vuotiaiden tulot huomioidaan. Tämä heikentää osaltaan alueellista yhdenvertaisuutta.

---

<sup>2</sup> Kunnilla on harkintaoikeus tason määrittämiseen. Esimerkiksi Kuopiossa kohtuulliseksi katsottu vuokra yksinasuvalle on toimeentulotuen yhteydessä 500 euroa kuukaudessa ja kahden hengen taloudelle 600 euroa/kk. Vastaavasti Helsingissä yksinasuvan vuokrakustannukset voidaan korvata täysimääräisinä 650 euroon ja kahden hengen talouksissa 770 euroon saakka. Kohtuullistetut vuokrakustannukset suhteutetaan paikkakunnan kohtuullisiin vuokrakustannuksiin.



Varoiksi katsotaan muun muassa säästöt, arvopaperit ja helposti realisoitavissa oleva omaisuus. Varoina ei huomioida perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa eikä asuinirtaimistoa, tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä eikä muita varoja, joiden katsotaan olevan tarpeellisia jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi. (STM 2013, 139.) Mikäli elämäntilanne ja taloudelliset olosuhteet muuttuvat, toimeentulotuen hakijalla on velvollisuus ilmoittaa välittömästi toimeentulossa tapahtuneista muutoksista. Taloudellisten muutosten yhteydessä tarve toimeentulotuella ja sen määrälle arvioidaan uudelleen. Esimerkiksi hetkellisesti nousseet tulot leikkaavat usein toimeentulotukea ja perusturvaetuuksia ja johtavat tukien takaisinperintään.

## Toimeentulotuen vastikkeellisuus

Toimeentulotukea voidaan pitää lähtökohtaisesti vastikkeellisena ja velvoittavana. Toimeentulotukea saadakse tuen hakijoiden on aina ensin selvitettävä mahdollisuudet saada ensisijaisia perusturvaetuuksia. Työkykyiset ja -ikäiset toimeentulotuen hakijat ovat tukea saadakse velvollisia ilmoittautumaan työ- ja elinkeinotoimistoon työttömiksi työnhakijoiksi sekä osallistumaan heille laaditun työllistymissuunnitelman mukaiseen toimintaan.

Työllistymissuunnitelma tehdään yhdessä työnhakijan ja työvoimaviranomaisen (TE-toimiston) kanssa. Suunnitelmassa sovitaan työnhausta, työnhaun tavoitteista sekä työnhaun tukevista ja työllistymistä edistävästä palveluista. Lisäksi työnhakusuunnitelmassa voidaan tarvittaessa sopia myös työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä sekä osaamista parantavista palveluista ja esimerkiksi työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimenpiteistä.

### 1.3. Toimeentulotuen suuruus

Toimeentulotuen määrä vaihtelee hakijan perhekoosta ja taloudellisesta tilanteesta riippuen. Perusosan määrästä ja sen vuosittaisista indeksikorotuksista säädetään kuitenkin toimeentulotukilaissa. Korotus on sidottu kansaneläkeindeksiin, joka seuraa elinkustannusindeksiä. Vuodelle 2014 toimeentulotuen yksinasuvan perusosaksi on määriteltä 480,20 € kuukaudessa.

Taulukko 1: Toimeentulotuen perusosien laskennalliset määrät vuonna 2014 (STM / Kuntainfo)

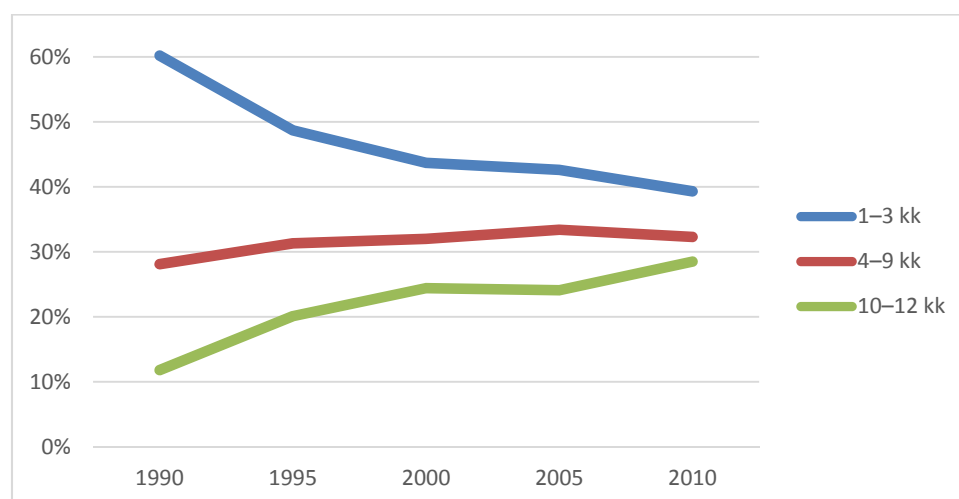
Tuen saaja	€/kk	Osuus yksin asuvan perusosasta
Yksin asuva	<b>480,20 €</b>	<b>100 %</b>
Yksinhuoltaja	528,22 €	110 %
Avio- tai avopuoliso	408,17 €	85 %
Vanhemman/vanhempien luona asuva 18 vuotta täyttänyt	350,55 €	73 %
1. lapsi, (10–17-vuotias)	336,14 €	70 %
2. lapsi, (10–17-vuotias)	312,13 €	65 %
3. lapsi ja seuraavat (10–17-vuotias)	288,12 €	60 %
1. lapsi (alle 10-vuotias)	302,53 €	63 %
2. lapsi (alle 10-vuotias)	278,52 €	58 %
3. lapsi ja seuraavat (alle 10-vuotias)	254,51 €	53 %

On huomioitava, että viimekädessä myös tarveharkintaista täydentävää ja ennaltaehkäisevää toimeentulotukea myöntävät viranomaiset vaikuttavat päätöksillään myönnettävän tuen määrään (Kuivalainen 2011). Kun eri kuntien välillä tiedetään olevan vaihtelua esimerkiksi ennaltaehkäisevien tukien myöntämiskäytännöissä (Ibid.) ajaututaan tilanteeseen, jossa välttämättömäksi katsotun tuen taso vaihtelee annettujen raamien puitteissa.

#### 1.4. Kuinka kauan toimeentulotukea voi saada?

Toimeentulotuen kestoa ei ole rajoitettu, vaan sitä voidaan myöntää niin kauan kuin hakija täyttää toimeentulotuen saamiselle asetetut edellytykset. Vuoden 2012 aikana varsinaista toimeentulotukea myönnettiin keskimäärin 5,9 kuukautta. Tukea saaneista 61 % sai tukea vähintään 4 kuukauden ajan.

Kuvio 3: Toimeentulotuen kesto tukea saavissa kotitalouksissa 1990–2010 (Lähde THL)



Kaikista toimeentulotuen asiakkaista yli neljännes sai toimeentulotukea pitkäaikaisesti eli 10–12 kuukautta kalenterivuodesta. Määrällisesti pitkäaikaista toimeentulotukea saavista suurin ryhmä oli yksinasuvat miehet. Heidän osuutensa kaikista pitkäaikaisasiakkaista oli vuonna 2012 lähes puolet (48 %). (THL 2014.) Toimeentulotuen kestoa tarkastellen on perusteltua väittää, että osalle toimeentulotuen asiakkaista väliaikaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuesta on muodostunut pysyvä tulonlähde, joka paikkaa usein riittämättömiä perusetuuksia. Arkitiedon valossa asiakkuudet saattavat jatkua pisimmillään vuosia, joskus jopa sukupolvia.

#### 1.5. Toimeentulotuen suhde muihin etuuksiin

Suurin osa toimeentulotukeen oikeutetuista (71 % marraskuussa 2012) ruokakunnista saa Kelan maksamaa yleistä asumistukea. Yleinen asumistuki kattaa enimmillään 80 % kohutuullisista asumismenoista. Maksettavaksi jäävään perusomavastuuseen vaikuttavat kaikkien ruokakuntaan kuuluvien tulot ja omaisuus. Kaikkein pienituloisimmilla ei ole perusomavastuuta. Asumistukea laskettaessa huomioidaan valtioneuvoston määrittelemät kohutuulliset asumismenot, joihin vaikuttavat ruokakunnan ja asunnon koko, asumismuoto ja paikkakunta sekä asunnon ikä ja perusparannus- tai peruskorjausvuosi. (Kela 2014.)

Ostavastuun poistamisesta huolimatta yleinen asumistuki ei useinkaan kata todellisia asu-  
miskustannuksia. Koska sosiaalitoimi korvaa pääsääntöisesti enemmän kohtuullisia eni-  
mäisasumiskustannuksia kuin asumistuki, osa todellisista asumiskustannuksista jää sosi-  
aalitoimen korvattavaksi.

Toimeentulotuki linkittyy Kelan toimeenpanemiin etuuksiin myös muilla tavoin. Yleisimmin  
toimeentulotuen saajille maksettiin Kelan perusturvaetuuksista työmarkkinatukea tai pe-  
ruspäivärahaa<sup>3</sup>, jota sai 39 % toimeentulotuen saajista. (THL 2012.) Työmarkkinatuen  
saajista 25 % sai toimeentulotukea pitkäaikaisesti (10–12 kk) ja 37 % vähintään puoli  
vuotta (Hannikainen-Ingman, Hiilamo, Honkamo, Kuivalainen & Moisio 2012). Tämä kertoo  
ensisijaisten etuuksien alhaisesta tasosta ja aukoista perusturvassa. Vaikka perusturva-  
etuuksien tulisi lähtökohtaisesti olla vähimmäisturvaa korkeampia, yhä useampi perustur-  
van saaja on joutunut turvautumaan Kelan toimeenpanemien etuuksien lisäksi myös vii-  
mesijaiseen toimeentulotukeen. Tähän on vaikuttanut viimeisten vuosikymmenien aikana  
tapahtunut kehitys, jonka myötä perusturvan taso on suhteellisesti laskenut. Perusturva-  
etuuksien ja toimeentulotuen voidaan laajemmin katsoa muodostavan yhdessä vähim-  
mäisturvan takaavan turvajärjestelmän, jossa toimeentulotuki näyttäytyy alhaisten perus-  
turvaetuuksien jatkeena sekä vähimmäistoimeentulon viimesijaisena takaajana.

---

<sup>3</sup> Peruspäivärahaa saadakseen henkilön on täytettävä työssäoloehto ja ilmoitauduttava  
työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Peruspäivärahaa maksetaan enintään 500  
päivän ajan. Työmarkkinatukea maksetaan, mikäli etuuden hakija ei täytä työssäoloehto-  
ta tai on jo saanut ansio- tai peruspäivärahaa 500 päivän ajan. Työmarkkinatuen kesto-  
a ei ole rajattu, mutta sen myöntämiselle on rajoituksia. Työssäoloehto täyttyy, mikäli  
palkansaaja on ollut palkkatyössä vähintään 26 viikkoa työttömyyttä edeltäneiden 28  
kuukauden tarkastelujakson aikana ja työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa.  
Palkan täytyy olla alan työehtosopimuksen mukainen. Jos työehtosopimusta ei ole,  
tuloraja on 1 154 €/kk. Yrittäjien työssäoloehto poikkeaa palkansaajan ehdoista.  
(Kela 2014.)

## 2. Aktiivisen osallisuuden edistäminen

### 2.1. Aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka sekä osallisuuden edistäminen

Suomessa aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka ovat vuosien saatossa lähentyneet toisiaan. Esimerkiksi työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvän aktivoinnin on viimeisten vuosikymmenten aikana nähty vakiintuneen osaksi työvoimapolitiikkaa (Pajukoski 2012). Aktivoinnin yhteydessä keskeisiä toimenpiteitä ovat esimerkiksi toimeentulotuen tai etuuksien vastikkeellistaminen. Lisäksi aktivointiin ja ohjaamiseen voidaan käyttää toimeentulotuen leikkauksia ja työmarkkinatuen kannustaviksi suunniteltuja korotuksia. Toimeentulotuesta ja työttömyysturvaetuuksista on tullut konkreettisia aktivointipolitiikan välineitä.

#### Alennettu toimeentulotuen perusosa

Toimeentulotuen perusosaa voidaan tietyin laissa määritellyin edellytyksin alentaa. Mikäli toimeentulotuen hakija on kieltäytynyt ilman perusteltua syytä tarjotusta työstä tai muista työvoima- tai koulutuspoliittisesta toimenpiteestä perusosaa voidaan alentaa enimmillään 20 %. Tilanteissa, joissa tuenhakija kieltäytyy toistuvasti työstä tai muista toimenpiteistä, perusosaa voidaan alentaa enimmillään 40 % (STM 2013).

Perusosan alentamisen edellytyksiä ja määrää tulee harkita tapauskohtaisesti olosuhteet ja kokonaiskuva huomioiden. On huomioitava, että perusosaa voidaan alentaa vain, jos sitä ei voida pitää tuenhakijan kannalta kohtuuttomana eikä alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista toimeentuloa. Virallista kynnystä ihmisarvoisen elämän edellyttävälle turvalle ei kuitenkaan ole määritelty. Perusosaa alennettaessa toimeentulotuen hakijan ja viranomaisen on laadittava suunnitelma siitä, miten hakija voi tulevaisuudessa edistää itsenäistä toimeentuloaan. Mikäli perusosaa alennetaan, sitä voidaan alentaa enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. (STM 2013, 96.)

#### Etuoiikeutettu tulo

Vuonna 2002 alkaneen kokeilun myötä toimeentulotuen myöntämisen yhteydessä työntekoon kannustavana tekijänä on voitu soveltaa etuoikeutettua tuloa. Tämä tarkoittaa sitä, että osa hakijan ansiotuloista voidaan jättää huomioimatta tulona. Etuoikeutettuna tulona jätetään huomioimatta vähintään 20 % mutta kuitenkin enintään 150 € kuukausittaisesta kotitalouskohtaisesta ansiotulosta. Etuoikeutetun tulon yhteydessä ansiotuloina nähdään palkka ja yrittäjätulo sekä omaishoidontuki. (STM 2013, 137.) Etuoikeutetun tulon tavoitteena on kannustaa toimeentulotuen piirissä olevia henkilöitä työntekoon ja hankkimaan lisäansioita sekä vahvistamaan työelämäosallistumista. Laki etuoikeutetusta tulosta säädettiin määräaikaiseksi kokeilun vaikutusten selvittämiseksi, eikä sen jatkosta vuoden 2014 jälkeen ole vielä päätetty.

Työhön ja työmarkkinaosallisuuteen pyritään kannustamaan myös muilla keinoin. Vuoden 2014 alussa otettiin käyttöön työttömyysturvan (esim. työmarkkinatuki) 300 € suojaosa. Teoriassa tämä tarkoittaa sitä, että työtön voi ansaita 300 € kuukaudessa, ilman että tienatulla ansiolla on vaikutusta työttömyysturvaan. Suojan ylimenevältä osalta 50 % ansioista vähennetään maksetusta päivärahasta. Vähimmäistoimeentulon kannalta uudistus ei välttämättä kuitenkaan kohdistu taloudellisesti kaikista heikoimmassa asemassa oleviin, sillä toimeentulotukea hakiessa suoja-osan ansiolla voi olla vaikutusta myönnetyn toimeentulotuen määrään. Uudistus voi parhaimmillaan vähentää toimeentulotukea tarvitsevien määrää, mutta se ei poista toimeentulotukeen liittyviä kannustin- ja köyhyysloukkuja.

## Nuoret aktivointipolitiikan keskiössä

Nuorisotyöttömyys on noussut mediakeskusteluun ja politiikan asialistoille Euroopan talouskriisin ja erityisesti kiristyneen työmarkkinatilanteen myötä. Suomessa potentiaalisesta työväestöstä alle 25-vuotiaat kouluttamattomat ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret ovat erityisten aktivointitoimenpiteiden kohteina. Työttömyysetuuksien, kuten myös toimeentulotuen täysimääräisen perusosan, saamiseksi alle 25-vuotiaiden kouluttamattomien nuorten on hakeuduttava koulutukseen ja opiskelemaan. Nuorten, jotka eivät ole suorittaneet peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa ammatillista koulutusta, tulee hakea vähintään kahta opiskelupaikkaa syyslukukautta edeltävässä koulutushaussa. Koulutusta vailla oleva nuori menettää oikeutensa työttömyysetuuksiin hakematta jättämisen ohella myös silloin, kun nuori kieltäytyy ottamasta vastaan tarjottua opiskelupaikkaa, keskeyttää opinnot ilman pätevää syytä tai on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei tule valituksi koulutukseen. Myös toimeentulotuen perusosaa voidaan edellä esitetyistä syistä alentaa.<sup>4</sup>

Kriittisten arvioiden mukaan toimeentulotuen alentaminen toimii nuorten kohdalla todellisuudessa vain harvoin. Sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta sanktioiden katsotaan toimivan todellisina kannustimina tilanteissa, joissa nuorilla ei ole mitään erityisiä ongelmia (esim. päihde- tai mielenterveysongelmia) ja silloin kun nuorella on tosiasialliset mahdollisuudet mennä elämässään eteenpäin. Sen sijaan, että toimeentulotuen alentaminen kannustaisi nuoria, sanktioiden johdosta nuoret saattavat velkaantua ja ajautua edelleen vaikeampaan elämäntilanteeseen. (Palola, Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012.)

## Nuorisotakuu

Suomessa otettiin vuonna 2013 käyttöön nuorten osallisuuden parantamiseen ja työttömyyden ehkäisemiseen tähtäävä nuorisotakuu. Nuorisotakuulla pyritään edistämään nuorten sijoittumista työmarkkinoille tai koulutukseen sekä estämään nuorten työttömyyden pitkittymistä ja syrjäytymistä. Nuorisotakuu pyrkii siihen, että ”jokaiselle alle 25-vuotiaalle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta”. Nuorisotakuuseen on liitetty myös koulutustakuu, jonka tavoitteena on, että jokaiselle peruskoulunsa päättäneelle nuorelle löytyisi koulutuspaikka lukiossa, ammattioppilaitoksessa tai muulla tavoin. (Nuorisotakuu.fi.)

## Osallistava ja vastikkeellinen sosiaaliturva

Suomen hallitus päätti vuonna 2013 osana laajempaa rakennepoliittista ohjelmaansa kehittää osallistavaa sosiaaliturvaa työkäisten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja työnteon kannustavuuden lisäämiseksi. ”Kehittämisen tavoitteena on sosiaalipoliittinen järjestelmä, jossa työkäiselle väestölle tarjotaan mahdollisuus olla mukana yhteiskunnassa.” (STM 2014a, 4). Yksi ääneen lausutuista osallistavan sosiaaliturvan tavoitteista on myös sosiaaliturvan legitimitietin vahvistaminen ilmapiirissä, jossa sosiaaliturvan vastikkeettomuus on saanut osakseen kritiikkiä. Osallistavaa sosiaaliturvaa kehittämään asetettiin työryhmä, jonka määritelmän mukaan osallistavan sosiaaliturvan konkreettisena tavoitteena on työkäisen väestön osallisuuden ja työllistymisedellytysten edistäminen sekä syrjäytymisen

---

<sup>4</sup> Helsinkiläisiä nuoria sosiaalityön asiakkaita tarkastelevan tapaustutkimuksen mukaan perusosan alentaminen koulutuksen vuoksi on ollut harvinaista, sillä koulutukseen hakematta jättämisen tai koulutuksen keskeytyksen taustalla on usein katsottu olevan psyykkiseen terveydentilaan liittyviä seikkoja, kuten masentuneisuutta tai uupumusta. (Palola, Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012)

ehkäisy. Pyrkimyksenä on laajentaa nykyisten aktivointitoimien keinovalikoimaa sekä kasvattaa kolmannen sektorin ja sosiaaliturvan saajien roolia aktivoivien toimien suunnittelussa ja toteutuksessa.

Ensivaiheessa osallistavan sosiaaliturvan on suunniteltu koskevan kapeimmillaan pitkäaikaistyöttömiä ja toimeentuloturvan piirissä olevia työttömiä, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyysturvaan. Laajimmillaan osallistava sosiaaliturva kattaisi kokonaisuudessaan työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat henkilöt, joiden voidaan ajatella olevan syrjäytymisvaarassa. Osallistava toiminta voi olla esimerkiksi julkisen sektorin avustavia tehtäviä, työ- tai työpajatoimintaa sekä päivätoimintaa. (STM 2014a.)

## Muita keskeisiä toimenpiteitä

Työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa olevien osallisuutta pyritään tukemaan erilaisin työllisyys- ja koulutusohjelmin sekä uudistetuin palvelumallein. Vireillä on muun muassa osatyökykyisten työmarkkinaosallisuutta tukeva Osakykyiset työssä -ohjelma (STM - Osku) sekä pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen ja rakennetyöttömyyden alentamiseen tähtäävä työvoimapolitiittinen kuntakokeilu (TEM - Kuntakokeilu). Suunnitteilla on myös työ- ja elinkeinotoimistojen, Kelan ja kuntien moniammatillisten työvoiman palvelukeskusten (TYP) palvelumallin lakisääteistäminen ja valtakunnallistaminen. Työvoiman palvelukeskuksissa työttömille on tarkoitus tarjota työllisyyttä edistävät palvelut moniammatillisesti samasta yhteispalvelupisteessä. TYP-toiminnan lakisääteistäminen tähtää palvelujen saatavuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden parantamiseen. Nykyinen tapa järjestää työttömien palvelut tuottaa järjestettyihin palveluihin kuntakohtaisia eroja, eikä takaa koko maassa vastaavia yhteispalveluita. (TEM - TYP.)

## 2.2. Sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus

Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä (Suomen perustuslaki 1999/731). Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän pohjana on valtion tuella toteutettu kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto. Julkisen sektorin palveluita täydentävät yksityiset toimijat ja kolmannen sektorin järjestöt, joilta kunnat voivat ostaa palveluja. (Terveydenhuolto Suomessa 2013, 10.) Lainsäädäntö määrittelee keskeiset palvelut, jotka kuntien on järjestettävä. Kunnat voivat lain rajoissa päättää palvelujen laajuudesta ja siitä miten ne järjestetään. Valtio on viime aikoina siirtänyt palvelujen kustannusvastuita konkreettisesti yhä enemmän kuntien vastuulle. Kunnat tuskin panostavat sosiaalitoimen resursseihin enemmän, jollei valtio osallistu kustannuksiin nykyistä enemmän.

Laadukkaat sosiaali- ja terveystalvelut ovat keskeisiä työkaluja köyhyyttä ja syrjäytymistä ehkäistäessä. Suomessa palvelujen saavutettavuutta tuetaan erilaisin tavoin palveluista riippuen. Esimerkiksi terveydenhuollon osalta kaikille yhdenvertaista saatavuutta tukee järjestelmän kattavuus, kuntien välillä rahoitusta ja resursseja tasaava valtionosuusjärjestelmä sekä pakollinen Kansaneläkelaitoksen hoitama sairausvakuutus, joka korvaa muun muassa osan sairaanhoito- ja lääkemenoista. (Hiilamo, Kangas, Manderbacka, Mattila-Wiro & Vuorenkoski 2010, 22.) Julkisten terveystalvelujen saatavuutta pyritään myös edistämään pitämällä palvelumaksut alhaisina. Asiakasmaksulain perusteella maksuja voi alen-  
taa tai jättää perimättä silloin, kun periminen uhkaa henkilön tai perheen toimeentuloa. Tämän lisäksi julkisessa terveydenhuollossa on vuosittainen maksukatto, jonka täytyttyä henkilö saa palvelut maksutta tai edullisempaan hintaan. Maksut tarkistetaan joka toinen vuosi ja ne määritellään laeilla ja asetuksilla. (Terveydenhuolto Suomessa 2013.)

### 3. Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän ongelmat ja epäkohdat

#### 3.1. Kattavuus

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu asumiseen. Periaatteessa kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat henkilöt ovat oikeutettuja Kelan myöntämiin sosiaaliturvaetuuksiin (Kela 2014). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta ei esitetä välittömiä rakenteellisia muutoksia suomalaiseen sosiaaliturvaan, mutta peräänkuulutetaan Suomelta aktiivisuutta EU-lainsäädännön kehittämisessä (STM 2014c, 9–10). Nykyisessä vähimmäisturvajärjestelmässä sosiaaliturvan, toimeentulotuen ja terveyspalvelujen ulkopuolelle jäävät mm. paperittomat siirtolaiset, joiden oleskelu maassa ei ole virallisesti syystä tai toisesta viranomaisten tiedossa tai viranomaisten sallimaa.

Likimääräisen arvion mukaan Suomessa oleskelee noin 3 500 vailla oleskelulupaa olevaa henkilöä (Keskimäki, Nykänen & Kuusio 2014, 9). Siitä huolimatta, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja yhtäältä Suomen perustuslain voi tulkita koskevan myös paperittomia siirtolaisia, heidän oikeutensa vähimmäisturvaan ei toteudu. Myös terveyspalvelujen osalta paperittomien siirtolaisten oikeuksien toteutuminen ei ole riittävällä tasolla (Ibid.) Paperittomien oikeuksien toteutuminen on kansallisella tasolla ongelmallista ja tilanne on monella tapaa hankala. Suhteessa muuhun väestöön he ovat näkyvästi heikommassa asemassa. Usein paperittomien toimintamahdollisuudet ovat rajattuja ja he ovat alttiita kaltoinkohtelulle. Paperittomien asemaa vaikeuttaa entisestään se, että paperittomuutta käsitellään usein laittomuuden kehyksistä käsin, jolloin kynnyks hakeutua esimerkiksi terveyspalvelujen piiriin nousee. Pahimmillaan paperittomien siirtolaisten elämää leimaa irrallisuus, epävarmuus ja pelko.

Toimeentulotuki on ongelmallinen myös oleskeluluvan saaneille, sillä toistuva turvautuminen toimeentulotukeen katsotaan perusteeksi jatkoluvan epäämiselle. Toistuva turvautuminen toimeentulotukeen on peruste myös EU-kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä käännättämiseen Suomesta yli kolmen kuukauden oleskelun jälkeen. (Ulkomaalaislaki, 39 § ja 167 §.)

#### 3.2. Saavutettavuus

Vähimmäisturvajärjestelmän saavutettavuus jakaa mielipiteitä. Siitä huolimatta, että järjestelmää on pyritty vuosien saatossa yksinkertaistamaan, sitä luonnehditaan pääsääntöisesti byrokraattiseksi, pirstaleiseksi ja monimutkaiseksi. Saavutettavuuden kannalta keskeiseksi ongelmaksi on tunnistettu se, että etuuksia ja turvaa toimeenpanevia laitoksia on useita. Tämä monimutkaistaa käytännön asiointia. Hankkeen puitteissa tehdyissä haastatteluissa tuotiin esille, ettei saatavuus toteudu käytännön tasolla yhdenvertaisesti. Järjestelmän vaatimusten mukaan toimiminen edellyttää hyvää toimintakykyä, oma-aloitteisuutta, tiedonhankinta- ja omaksumiskykyä sekä asioimistaitoja. Haastattelujen pohjalta saavutettavuutta voidaan pitää ongelmana erityisesti silloin, kun tuenhakijan toimintakyvyt ovat syystä tai toisesta alentuneet. Erityisesti päihde- ja mielenterveysongelmaisilla ajateltiin olevan vaikeuksia toimia järjestelmän puitteissa.

Myös asunnottomilla katsottiin olevan asioinnin suhteen ongelmia. Asunnottomuus on voimavaroja kuluttavaa, fyysisesti ja psyykkisesti rasittavaa ja usein asunnottomuuteen kie-

toutuu myös muita ongelmia. Asunnottomuuden ja sen seurausten myötä niin arjen yleinen asiointi kuin byrokraattisessa sosiaalitoimessa asiointi voi muodostua raskaaksi ja ylitysepääsemättömäksi.

Saavutettavuuden kannalta haastattelujen perusteella uhkana koettiin myös sähköisten palvelujen ja kirjallisen toimeentulotukityön yleistyminen sekä kasvokkaisen henkilökohtaisen palvelun väheneminen. Siitä huolimatta, että sekä sähköiset että kirjeitse hoidettavat palvelut saattavat osaltaan parantaa saavutettavuutta, saavutettavuuden katsottiin heikentyvän erityisesti niiden ihmisten kohdalla, jotka tarvitsisivat kasvokkaista palvelua. Kaikilla – ja erityisesti huono-osaisimmilla – ei ole aina riittävää toimintakykyä, taitoja tai resursseja asioida sähköisesti tai kirjepostin välityksellä. Sosiaalialalla (sähkö)postilaatikoistumisen uhkaa asiakkaan oikeuksien toteutumista. Postitse käyty keskustelu ei takaa asiakkaalle henkistä tai sosiaalista tukea, eikä apua elämäntilanteen ja tosiasiallisten ongelmien selvittämiseen. (Kettunen, Manninen, Putkonen & Uotila 2014.)

Pirstaleinen palvelujärjestelmä tuottaa väliinputoajia, joiden ongelmat elämän kriisitilanteissa eivät tule palvelujärjestelmän puitteissa ratkaistuksi. Tällöin on puhuttu väliinpuotoamisen ohella myös poiskäännyttämisestä. Poiskäännyttämisellä viitataan siihen, että avuntarvitsija ei saa palvelujen piiristä tarvitsemaansa tukea tai tulee äärimmillään täydellisesti torjutuksi avun piirissä (Määttä 2012a). Väliinpuotoamisen näkökulmasta vaikeimmassa tilanteessa ovat he, joiden elämä ja elinolosuhteet (kuten työsuhteet, perhesuhteet tai kotipaikka) muuttuvat usein ja nopeasti. Näissä tilanteissa väliinpuotoajat "joutuvat toistuvasti kamppailemaan joustamattoman ja byrokraattisen sosiaaliturvajärjestelmän kanssa". Väliinpuotoamisen tiedetään kohdentuvan erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin tuenhakijoihin. (Ibid., 32.) Taustalla voi olla monimuotoisia ongelmia, mutta myös esimerkiksi yrittäjien on käytännössä hyvin vaikeaa selvittää taloudellista tilannettaan viranomaisille saadakseen tarvitsemiaan sosiaalietuuksia.

## Sosiaaliturvan saavutettavuus sukupuolen näkökulmasta

Sosiaaliturvan tarveharkinta kohdistuu herkimmin naisiin, jotka hoivaavat lapsia kotona miesten vastatessa perheen elatuksesta. Esimerkiksi vuonna 2007 tarveharkinnan vuoksi vähentynyttä työmarkkinatukea saaneista henkilöistä 70 % oli naisia. Puolison tulot voivat myös esimerkiksi nostaa lasten päivähoitomaksuja. (Määttä & Laine 2010, 32–38.) Toimeentulotuen kannalta elatusvelvollisuus ei koske vain aviopuolisoita, sillä tukea laskettaessa huomioidaan koko ruokakunnan tulot, menot ja varat. Joissain tapauksissa toimeentulotuella elävän pariskunnan voi olla taloudellisesti hyödyllisempää asua erillään kuin yhdessä, koska puolisoitten perusosina huomioidaan vain 85 % yksinasuvien perusosista. Perheen perustamisen kustannukset kohdistuvat yhä suureksi osaksi naisiin. Tämä voi ilmetä käytännössä mm. heikkona asemana työmarkkinoilla, pienenä eläkkeenä ja riippuvuutena puolison tuloista. Nykymuotoinen tuen tarveharkinta voi ylläpitää sukupuolten mukaista työnjakoa (Ibid., 40).

### 3.3. Alikäyttö

Toimeentulotuen alikäyttö on haastava yhteiskuntapoliittinen ongelma. Tutkimusten perusteella alikäytön volyymin on arvioitu olevan aineistoista, malleista ja menetelmistä riippuen noin 25–50 % (STM 2014b). Toimeentulotuen alikäyttö kertoo osaltaan vähimmäisturvajärjestelmän toimimattomuudesta ja tehottomuudesta (Kuivalainen 2010). Lisäksi se on haaste tasavertaisuuden ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Toimeentulotuen alikäyttö on kohtalokkainta yhteiskunnan huono-osaisimmille, sillä heille alikäytön vaikutukset ovat muiden tulojen alhaisuuden takia kovimpia. (Kuivalainen 2007, 49.)



Alikäyttöön on esitetty olevan useita syitä. Ensinnäkin alikäyttö voi olla yksilön tietoinen tai tiedostamaton päätös. Osa toimeentulotukeen oikeutetuista voi jättää hakematta tukea esimerkiksi piilottaakseen köyhyytensä, sillä sosiaalitoimen asiakkuus ilmaisee suomalaisessa yhteiskunnassa huono-osaisuutta. Asiakastasolla tuen alikäyttöön voi vaikuttaa tietämättömyys tai riittämättömät tiedot tuen hakemisesta tai sen myöntämisestä. Tuen hakeminen voidaan kokea myös liian hankalaksi ja monimutkaiseksi, eikä sen kenties katsota maksavan vaivaa. Lisäksi toimeentulojärjestelmien tarveharkintaisiin etuuksiin liittyy kontrolloivia hallinnollisia rakenteita ja nöyryyttäviä piirteitä, jotka voivat osaltaan vaikuttaa alikäytön laajuuteen. (Kuivalainen 2007; Kuivalainen 2010.) Toimeentulotukea hakiessaan tuenhakija joutuu todentamaan resurssiensa riittämättömyyden ja osoittaa olevansa köyhä. Tukeen oikeutetut eivät välttämättä hae heille kuuluvia tukia välttääkseen sosiaalisen polttomerkin ja leimautumisen.

Sosiodemografisesti tarkasteltuna toimeentulotuen alikäyttö on osoittautunut yleisimmäksi työttömien, nuorten ja iäkkäimpien toimeentulotukeen oikeutettujen, yksinelävien ja matalimmin koulutettujen keskuudessa (Kuivalainen 2007). Alikäyttöä koskevien tutkimusten mukaan toimeentulotuen alikäyttäjäksi määrittyy ryhmä, jonka keskuudessa voidaan havaita olevan monenlaista huono-osaisuutta. Alikäyttäjät näkivät elävänsä valtaväestöön verrattuna köyhyudessa ja heillä esiintyi muuta väestöä useammin välttämättömyyshyödykkeiden puutetta. Alikäyttäjiksi määrityneet kokivat olevansa ylivelkaantuneita ja heillä oli vaikeuksia selviytyä pakollisista maksuista. (Kuivalainen 2010.) Toimeentulotuen alikäyttö on merkittävä ongelma, johon on tulevaisuudessa syytä puuttua. Toimeentulotuen käyttöastetta kohentamalla voidaan parantaa myös ihmisten taloudellista tilannetta ja edelleen elämänlaatua.

### 3.4. Vähimmäisturvan taso ja riittävyys

Vähimmäistoimeentulon tason määrittelemisen on moniulotteinen ja poliittisesti mutkikas kysymys. Lainsäädäntö takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan, mutta määrittelemättä jää se, mikä milloinkin katsotaan välttämättömäksi ja kuinka ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva käsitetään. Suomessa vähimmäisturvan taso määritelläänkin poliittis-hallinnollisesti. Sen tasosta päättävät ne poliittiset päätöksentekijät ja asiantuntijat, jotka säätävät toimeentulon perusteista ja sisällöstä laajemmin (Kuivalainen 2011).<sup>5</sup>

Vähimmäisturvan välttämättömän tason arvioimiseksi on kehitetty erilaisia empiirisiä menetelmiä, ja riittävän vähimmäisturvan tasoa on selvitetty vuosikymmeniä, mutta kiistatonta näkemystä turvan tasosta ei ole onnistuttu muodostamaan (Moisio 2009, 5). Riittävyyden ja kohtuullisuuden arviointi on vaikeaa, sillä arviointi on lopulta arvoihin palautuva poliittinen kysymys, johon ei ole erilaisista näkökulmista katsoen löydettävissä yksiselitteistä vastausta. On siis selvää, että välttämättömän vähimmäisturvan taso ja sen riittävyys herättää tunteita ja kiivasta keskustelua. Haastattelujen valossa vähimmäisturvan taso nähtiin pääsääntöisesti alhaisena ja sen riittävyys heikkona. Koska toimeentulotuki on jäänyt jälkeen palkkojen ja todellisten elinkustannusten noususta, sen katsotaan usein riittävän vain vähimmästä vähimpään jos siihenkään. Erityisesti asumiskustannukset pääkaupunkiseudulla ja kalliimmilla paikkakunnilla syövät vähimmäisturvan riittävyyttä, sillä kohtuuhintaisista asunnoista on pulaa. Matalimmillaan vähimmäisturvaetuuksien katsotaan "täyttävän hädin tuskin perustarpeet", jolloin kaikki yllättävät menot suistavat talou-

---

<sup>5</sup> Tuen tason määrittymisestä ja historiallisesta kehityksestä: Karjalainen Jouko (1998) "Toimeentulotuki normijärjestelmänä".

[<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100195/985karjalainen.pdf>]

den raiteiltaan. Sanktiot, etuuksien leikkaukset ja epääminen kurjistavat vähimmäistoimeentuloturvan varassa elävien ihmisten tilannetta entisestään. Väliaikaiseksi tarkoitettu toimeentulotuki ei takaa pitkäaikaisena tulonlähteenä täysipainoisen ja hyvän elämän perusteita.

Myös suomalaisessa köyhyystutkimuksessa on selvitetty kansalaisten näkemyksiä vähimmäisturvan tasosta. Suomalaisista 73 % pitää toimeentuloturvan vähimmäismäärää liian alhaisena. Vähimmäisturvan tasoa sopivana tai liian korkeana pitävien osuus on vuosien saatossa laskenut. Vastaavasti tasoa liian alhaisena pitävien osuus on kasvanut. (Kuivalainen 2011; Moisio et al. 2011.) Toisaalta haastateltujen vastauksissa ja julkisessa keskustelussa on esitetty myös päinvastaisia näkemyksiä, joiden mukaan vähimmäisturvan taso on riittävä. Näkökulmaa perustellaan muun muassa sillä, että vähimmäisturvan taso tulisi mitoittaa niin, että sosiaalietuudet eivät kilpailisi työnteon kanssa. Vähimmäisturvan tason nostamisen katsotaan heikentävän työnteon kannattavuutta.

### 3.5. Vaikuttavuus

Pohjoismaisen hyvinvointimallin ja suomalaisen hyvinvointivaltion keskeiseksi tehtäväksi on perinteisesti nähty köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen. Aiempien tutkimusten mukaan Pohjoismaiseen malliin nojaava Suomi on yleisellä tasolla onnistunut köyhyyden vähentämissä hyvin. Viimesijaisten tarveharkintaisten tukien varassa elävien köyhyys on pohjoismaissa ollut alhaisempaa kuin muissa maissa. (Kuivalainen & Sallila 2013, 59.) Vaikka suhteellisen tuloköyhyyden tarkastelu antaa köyhyydestä usein liian kauniin kuvan, aiempien tutkimusten valossa voidaan todeta, että toimeentulotuella Suomessa on viime-sijaisen taloudellisen avun muotona köyhyyttä vähentävä vaikutus. Erityisesti kaikkein köyhimmille henkilöille ja kotitalouksille toimeentulotuella on todettu olevan suuri merkitys köyhyyttä lievittävänä mekanismina. Toimeentulotuki on vähentänyt tuloköyhyyttä, ja lisäksi tutkimustulokset ovat osoittaneet, että toimeentulotuella on köyhyyttä alentava vaikutus myös köyhyysvajetta<sup>6</sup> analysoidessa. (Kuivalainen 2004.) Huolestuttavana kehityskulkuna voidaan kuitenkin pitää sitä, että tuoreiden tutkimusten mukaan toimeentulotukea saavien tuloköyhyys on viimeisten vuosikymmenien aikana lisääntynyt (Kuivalainen & Sallila 2013, 59). Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on siis heikentynyt.

Sosiaalityöntekijöiden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastattelujen valossa vähimmäistoimeentulojärjestelmän katsotaan ehkäisevän äärimmäistä köyhyyttä ja nälkää. Puhuttaessa suhteellisesta köyhyydestä vähimmäisturva ei kuitenkaan näytä kuin osittain lieventävän köyhyyttä. Kun taloudelliset resurssit putoavat liian kauaksi keskimääräisestä ja aiheuttavat kyvyttömyyttä toimia yhteiskunnassa, suhteellinen köyhyys tulee lähemmäksi absoluuttista köyhyyttä (Moisio 2009, 5).

### 3.6. Aktiivisen osallisuuden edistäminen

#### Aktivoiva työvoimapolitiikka

Vähimmäisturvajärjestelmää on pyritty yksinkertaistamaan ja erityisesti työn ja turvan yhdistämistä helpottamaan, mutta työllistymiseen tähtäävän aktivoinnin osalta järjestel-

---

<sup>6</sup> Köyhyysvaje lasketaan pienituloisuusrajan alittavien tulomediaanin ja pienituloisuusrajan erotuksena.

mässä on ongelmia, joita ei ole onnistuttu yrityksistä huolimatta purkamaan. Merkittävimmät ongelmat työn ja turvan yhteensovittamisen kannalta liittyvät tulo- ja byrokraloukkuihin. Tuloloukulla viitataan tilanteeseen, jossa saatujen ansiotulojen lisäys ei lisää käytettävissä olevia tuloja suhteessa toimeentulotukeen tai muihin sosiaalietuuksiin. Tuloloukun alalajiksi voidaan määritellä myös työttömyysloukku. Työttömyysloukulla tarkoitetaan sitä, että työn vastaanottaminen ei lisää käytettävissä olevia tuloja, sillä palkkatulot vähentävät saatuja etuuksia ja nostavat veroastetta tai tuloista riippuvia palvelumaksuja. (Karjalainen & Moisio 2010.)

Byrokraloukulla puolestaan viitataan tilanteeseen, jossa pienten tulojen ja toimeentulotuen yhteensovittaminen aiheuttaa tuenhakijalle kohtuuttomia ongelmia, kuten asiointipakkoja eri virastoissa, etuuksien viivästymisiä, yleistä paperisotaa tai lopulta uhkan toimeentulotuen maksamisen lakkauttamisesta. On esitetty, että pelkästään oletus erilaisten byrokraloukkujen olemassaolosta saattaa riittää negatiiviseksi kannustimeksi. (Karjalainen & Moisio 2010.) Byrokraloukut aiheuttavat hallinnollisen työn lisäksi konkreettista taloudellista epävarmuutta tuenhakijoille, jotka ovat jo valmiiksi vaikeassa asemassa toimeentulonsa kanssa (Hannikainen-Ingman et al. 2012).

Myös haastatteluissa tuotiin esille, että esimerkiksi työn tai työkokeilupaikan vastaanottaminen voi olla taloudellisesti riskialtista ja toisinaan todellisten työssäkäyntikustannusten vuoksi jopa kannattamatonta. Tilanteissa, joissa aikuissosiaalityön asiakkaiden tulot ja etuudet putoavat työssäkäynnin vuoksi, työhön motivointi voi kannustimiin vedoten olla erittäin haastavaa. Tämän voi tulkita kertovan konkreettisesti siitä, että kannustimet nykytilanteessa ovat liian alhaisia. Haastatteluissa korostettiin ennen muuta sitä, että järjestelmän tulisi toimia notkeammin työn ja etuuksien sekä toimeentulotuen suhteen. Työn vastaanottamisen tulisi olla nykyistä helpompaa ja kannattavampaa, ja byrokratiaa sen suhteen tulisi keventää.

Uudistuksista työmarkkinatuen yhteydessä olevaa 300 € suojaosaa pidettiin pääsääntöisesti hyvänä askeleena aktivoinnin sekä työn ja tukien yhdistämisen kannalta. Toimeentulotuen osalta 150 € etuoikeutettu tulo nähtiin niin ikään hyvänä, joskin alhaista summaa ja kotitalouskohtaisuutta kritisoitiin. Myös aiempi toimeentulotukitutkimus (Karjalainen, Kuivalainen, Hannikainen-Ingman & Munkkila 2013, 199) on antanut viitteitä siitä, että ruohonjuuritasolta katsottuna kotitalouskohtainen 150 € suuruinen etuoikeutettu tulo nähdään usein alhaisena. Tutkimuksen ja haastattelujen yhteydessä tuotiin esille myös se, että etuoikeutetun tulon merkitys tuenhakijaa aktivoivana tekijänä jää vähäiseksi etenkin byrokraloukkujen, asiakkaiden epätietoisuuden ja vaikean työmarkkinatilanteen vuoksi. (Ibid.)

## Osallistava sosiaaliturva

Osallistavaan sosiaaliturvaan ja sitä kautta sosiaaliturvan vastikkeellisuuteen liittyy ristiriitaisia näkemyksiä. Yleisesti ihmisten aktivointia ja osallisuuden vahvistamista pidettiin haastattelujen pohjalta tärkeänä. Pelkona oli, että käytännön toteutuksessa osallistavaan toimintaan ohjattaisiin sanktioilla kuten toimeentulotuen perusosan alentamisella. Vaikka osallistumatta jättämisen yhteydessä myös sanktioilla, yksilöön kohdistuvilla haitallisilla tekijöillä katsottiin olevan paikkansa aktivointiprosessissa, niin pääsääntöisesti nähtiin, että aktiiviseen osallistamiseen tulisi pyrkiä siitä palkiten eikä rankaisemalla. Tätä perusteltiin pääasiallisesti sillä, että sanktiot heikentävät entisestään kaikkein haavoittuvimmissa ja heikoimmassa asemassa olevien tilannetta ja syventävät näin huono-osaisuutta entisestään. Esille tuotiin myös se, että osallistumisesta tulisi palkita riittävästi, jotta osallistuminen olisi tosiasiallisesti ja taloudellisesti kannattavaa ja reilua. Tällöin palataan väistämättä kysymykseen positiivisten kannustimien korjaamisesta ja niiden riittävästä taustasta.

Osallistavien aktivointitoimien yhteydessä oleellista on myös se, keitä suunnitellut toimenpiteet lopulta yletetään koskemaan. Kaikilla ei ole toimintakykyä ja resursseja osallistua, joten aktivointitoimien ja velvoittavuuden kohdentaminen vaatii äärimmäistä tapauskohtaista harkintaa. Aktivoivia ja osallistavia toimenpiteitä tulisi ensisijaisesti tarjota heille, jotka pystyvät osallistumaan omasta halustaan. Lisäksi osallistavaa sosiaaliturvaa koskevassa julkisessa keskustelussa on myös laajemmin nostettu esiin vastikkeellisuuden vaikutus työmarkkinoihin. Vastikkeellisen ja osallistavan sosiaaliturvan kautta ei tulisi luoda kahden kerroksen työmarkkinoita tai matalapalkkasektoria, jolla osa työskentelee vailla kohtuullista palkkaa vähimmäisturvaan kohdistuvien leikkausten pelossa sopimuksella, joka ei täytä yleisten työehtosopimusten vaatimia vähimmäisvaatimuksia. Jos näin tapahtuisi, työllistämistoimet eivät todellisuudessa kasvattaisi osallisuutta tai työmarkkinoihin integroitumista.

## Laadukkaat palvelut

Laadukkaiden palvelujen ja niiden saamisen kannalta keskeisimmät ongelmat liittyvät palvelujärjestelmän sirpaleisuuteen. Sirpaleisuus vaikuttaa edelleen terveys- ja sosiaalipalvelujen saavutettavuuteen. On perusteltua esittää, että kaikilta osin yhdenvertainen oikeus laadukkaisiin hyvinvointipalveluihin ei toteudu. Esimerkiksi alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ja laadussa nakertavat yhdenmukaisuutta ja asettavat ihmiset eriarvoiseen asemaan. Pitkät välimatkat ja harva palveluverkosto on arkipäivää etenkin maaseudulla.

Laadukkaiden palvelujen osalta keskeisenä ongelmana nähtiin erityisesti terveydenhuollon eriarvoisuus palvelujen saatavuuden ja kattavuuden näkökulmasta. Eriarvoisuus nousee järjestelmästä, jossa perusterveydenhuollon palvelut jakautuvat julkisiin terveyskeskuspalveluihin, työterveyshuollon palveluihin ja yksityisiin lääkäripalveluihin. Erityisesti työelämän ja työterveyshuollon ulkopuolella olevat ihmiset ovat merkittävästi heikommassa asemassa työssäkäyviin nähden. Työterveyshuollossa palvelujen saavutettavuus on parempi, palvelut ovat osin kattavampia, hoitoon pääsee yleensä nopeammin ja palvelun kustantaa pääosin työnantaja. Vaikka vähimmäistoimeentulojärjestelmien piirissä olevat ihmiset on otettu huomioon esimerkiksi sairausvakuuksin ja sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä lääkkeiden maksukatolla, voivat julkisten palvelujen maksut olla vähimmäisturvan varassa oleville ihmisille kynnys hakeutua palvelujen piiriin. Esimerkiksi avopalvelujen maksuosuudet saattavat jäädä suuriksi sairausvakuutuskorvauksista huolimatta (Hiilamo et al. 2010).

Eriarvoisuudesta kertoo osaltaan myös se, että väestötasolla on tuloryhmittäin tarkastellessa löydettävissä merkittäviä eroja terveyspalvelujen käytön suhteen. Hyväosaiset ja korkeammassa sosiaalisessa asemassa olevat ovat pääsääntöisesti terveempiä ja käyttävät terveyspalveluita useammin kuin yhteiskunnan vähäosaiset. (Rotko, Aho, Mustonen & Linnanmäki 2011.) OECD:n (2009) raportin mukaan Suomen lääkäripalvelujen käytön eriarvoisuus on OECD-maiden suurimpia. Suomi on edelleen suurten terveyserojen maa.

Julkiset palvelut ovat olleet vuosia muutoksen kourissa. Yksi suurimpia ja paljon puhutuinta muutoksia on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos (Sote-uudistus). Sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu erotetaan toisistaan. Järjestämisvastuu siirtyy kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja erikoissairaanhoidopiireiltä viidelle laajemmalle kuntayhtymälle eli sote-alueelle. Kuntien sijasta sote-alueiden kuntayhtymät vastaavat siitä, että ihmiset saavat tarvitsemansa palvelut. Lähtökohdaksi on esitetty lähipalvelujen turvaaminen. Tuottamisvastuu on kunnalla tai kuntayhtymällä, ja jokainen kunta kuuluu yhteen sote-alueeseen.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on kustannustehokkaan palvelurakenteen toteuttaminen, laadukkaiden ja saavutettavien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen sekä väestön terveyden, hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen. Asetetut tavoit-

teet pyritään saavuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon laajalla integraatiolla, jossa perus- ja erikoispalvelut muodostavat ehjän palvelukokonaisuuden ja palvelujen hallintoa selkeytetään ja tehostetaan. Uudistusta on perusteltu sillä, että yhdenvertaisten ja riittävien palvelujen järjestäminen on ollut vaikeaa yksittäisten kuntien järjestämänä. (STM – Sote.) Muutoksen silmässä ja tämän raportin puitteissa on äärimmäisen haastavaa arvioida, millaisia vaikutuksia palvelurakenteen uudistuksella tulee olemaan ihmisten elämässä käytännön arjen tasolla. Asetettuja tavoitteita merkittävämpi vaikutus on niillä keinoilla, joilla uudistus lopulta toteutetaan.

## 4. Mahdollisia kehityssuuntia

### 4.1. Kattavuuden ja saavutettavuuden parantaminen

Vähimmäisturvajärjestelmää tulisi uudistaa ja yksinkertaistaa siten, että tukien hakeminen ja asiointi helpottuisi. Hakemusten käsittelyaikojen lyhentämisen tulisi olla kehitystyön keskeinen painopiste. Hallitus päätti keväällä 2014, että perustoimeentulotuen käsittely siirretään kunnista Kelaan vuoden 2017 alusta lähtien. Mahdollisista ongelmista huolimatta kyseessä voi olla myös hyvä askel prosessin yksinkertaistamista kohti. Parhaimmillaan uudistus kohentaisi alueellista yhdenvertaisuutta sekä vapauttaisi sosiaalitoimen resursseja enemmän sosiaalityöhön. Pelkona on, että perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan käsiteltäväksi kuitenkin vähentäisi kohtaavaa sosiaalityötä. On toivottavaa, että siirron yhteydessä tukien hakemisen kynnys madaltuu, jolloin useampi tukea tarvitseva rohkenisi hakea tarvitsemaansa apua ilman leimautumisen pelkoa. Stigman purkaminen vaatii osaltaan yhteiskunnallisen ilmapiirin ja arvomaailman muutosta.

Myös saavutettavuuteen tulee kiinnittää huomiota. Saavutettavuutta voidaan parantaa varamalla ja suuntaamalla resursseja erityisryhmien avustamiseksi. Yhtenä konkreettisena vaihtoehtona saavutettavuuden parantamiselle on etsivä sosiaalityö ja sosiaalityön jalkauttaminen. Esimerkiksi leipäjonojen yhteydessä jalkautuva sosiaalityö on nähty toimivana ratkaisuna vähäosaisten auttamiseksi ja järjestelmän saavuttamisen parantamiseksi. (Ohsalo, Eskelinen, Laine, Kainulainen & Saari 2014.) Jalkautumalla ihmisten pariin sosiaalityöntekijät tavoittavat paremmin avun tarpeessa olevat ihmiset, jotka eivät välttämättä osaa tai kykene toimimaan erilaisten instituutioiden puitteissa.

Yhteiskunnan monikulttuuristuessa ja monikielistyessä vähimmäisturvasta vastaavien toimijoiden tulee pystyä huomioimaan eritaustaiset ja erikieliset vähemmistöt. Maahanmuuttajaväestön ollessa kantaväestöä heikommassa tilanteessa esimerkiksi työmarkkinoilla on heidän taloudellinen vähimmäisturvansa pystyttävä varmistamaan. Ensimmäinen askel on se, että palvelut tarjotaan kielellä, jota molemmat osapuolet ymmärtävät. Saavutettavuutta voidaan parantaa myös kehittämällä etuuksia toimeenpanevien tahojen tiedonvälitystä. Tieto etuuksista tulee olla helposti saatavilla ja ymmärrettävässä muodossa. Lisäksi erityisesti toimeentulotuen yhteydessä sähköisiä palveluita tulee kehittää käyttäjäystävällisimmiksi. Resursseja tulee kuitenkin varata riittävästi myös perinteiselle kasvokkain annettavalle palvelulle.

### 4.2. Todellisten asumiskustannusten kattaminen

Asumistuen tasoa on korotettava todellisia vuokramenoja vastaavaksi, ja tason täytyy seurata yleistä vuokrakehitystä. Yleisen asumistuen täydentäminen kunnallisista budjeteista syö varoja muusta tärkeästä sosiaalityöstä. Omistusasuminen on Suomessa yhä yleisin ja edullisin asumismuoto, johon pienituloisilla ei silti ole varaa. Etuuksien korottaminen ei riitä yksin, vaan vuokra-asuntomarkkinoita on kehitettävä, ja kohtuullisen hintaisten vuokra-asuntojen tuotantoa on lisättävä erityisesti suurissa kaupungeissa.

### 4.3. Aktivointipolitiikan kehittäminen

Työnteon esteiden purkaminen on kannustavuuden lisäämisen näkökulmasta ensisijaisen tärkeää ja tavoiteltavaa. Uuvuttavat byrokraloukut on purettava. Tämä vaatii kokonaisvaltaisia järjestelmätasolla tapahtuvia muutoksia ja uusien käytäntöjen kehittämistä. Aktivointia tukevat palvelut tulee järjestää yhden luukun periaatteella ja niiden tulee olla asiakaslähtöisiä. Moniammatillinen ohjaus, jossa asiakas kohdataan yksilön lähtökohdista ja tarpeista käsin, palvelee niin yksilöä kuin yhteiskuntaakin. Vaikeimmassa asemassa olevien aktivointi ja ongelmien ratkaiseminen vaatii kanssakulkijuutta, intensiivistä ja yksilöllisesti räätälöityä tukea niin työllistymisen edistämiseksi kuin osallisuuden ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin lisäämiseksikin.

Kuntouttavaa työtoimintaa tulee kehittää ja erityisesti sen laadunvalvontaan tulee panostaa. Työtoiminnan järjestämisvastuu tarkoittaa käytännössä liian usein sitä, että se toteutetaan alimitoitetuilla resursseilla mikä puolestaan johtaa laihoihin tuloksiin. On inhimillisesti kestävämpää, että osa työkykyisestä väestöstä kiertää kehää aktivointitoimien ja työttömyyden välillä. Siirtymät kuntouttavan työtoiminnan tai välityömarkkinoiden piiristä edelleen avoimille työmarkkinoille ovat tärkeitä työuran ja -elämän nivelkohtia. Nivelkohtien valvonta ja henkilöiden tukeminen avoimille työmarkkinoille siirryttäessä katsottiin tärkeäksi tekijäksi työelämään palattaessa. Kuntouttavaa työtoimintaa ja välityömarkkinoita kehittämällä täytyy pystyä luomaan realistisia polkuja kohti avoimia työmarkkinoita. Näitä polkuja luodessa yhteistyö sosiaalisesti vastuullisten työnantajien kanssa on ensisijaisen tärkeää. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan ja välityömarkkinoiden kehittämisen ohella oppisopimuskoulutusta ja perehdytyskulttuuria tulisi laajentaa.

Rakennemuutoksen ja irtisanomisten Suomessa on tärkeää, että nopeiden muutosten asettamiin haasteisiin pystytään vastaamaan. Työmarkkinoiden muutosten vuoksi julkista tukea lyhytaikaisiin ammattitaitoa ja alojen välistä siirtymistä tukeviin koulutuksiin tulisi lisätä. Lisäksi on tärkeää nähdä, että valtaosa työttömistä ei tarvitse aktivointia tai kuntoutusta – työttömät tarvitsevat työtä. Aktivoinnista ei ole apua, ellei työtä ole tarjolla. Vuoden 2014 toukokuussa työttömiä työnhakijoita oli 302 200, joista 127 200 oli aktivointiasteeseen laskettavissa palveluissa. Avoimia työpaikkoja oli samaan aikaan kaiken kaikkiaan 75 200. Jos työn katsotaan suojaavan parhaiten köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan, olisi ensisijaisen tärkeää luoda uutta työtä ja vaikuttaa työmarkkinoiden rakenteeseen. Tulevaisuudessa työmarkkinoiden rakenteiden korjaamiseen ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen on syytä panostaa entistä voimakkaammin. Työpaikkojen saatavuuden parantamisen lisäksi tämä tarkoittaa pyrkimystä sosiaalisesti kestäviin ja inklusiivisiin työmarkkinoihin.

Yksi toimintakulttuurin kehittämisen kärjistä voisi suuntautua osallistavan toiminnan edistämiseen. Tämä ei voi tarkoittaa vain ylhäältä ohjatun näennäisen toiminnan järjestämistä, sillä osallisuuden syntyminen perustuu välittömälle ihmiskontaktille. Laadukas sosiaalityö ja todellisiin elinkustannuksiin vastaava etuusjärjestelmä vaatii resursseja. Siksi on tärkeä nähdä ihmiseen sijoittamisen sosiaalinen ja sitä kautta myös taloudellinen kannattavuus. Osallistavan demokratian kehittäminen on omalta osaltaan tärkeä hallinnollinen hanke, jolla vähävaraisten ääntä voidaan saada kuuluville. Julkishallinnon luomat välineet ja forumit voivat mahdollistaa medianäkyvyyttä myös niille, joilla ei ole varaa ostaa sitä.

### 4.4. Alikäytön vähentäminen

Alikäytön vähentämiseen tulee pyrkiä aktiivisesti ja konkreettisin toimenpitein. Alikäytön vähentämisen kannalta keskeisimpinä toimenpiteinä voidaan nostaa tiedotuksen ja palveluun ohjauksen parantaminen sekä järjestelmän yksinkertaistaminen. Tietämättömyys ja

luotaantuontävä raskas byrokraattinen järjestelmä ovat omiaan pitämään yllä ihmisten arkea kuormittavaa ongelmaa. Kuten jo aiemmin alikäytön tutkimuksen yhteydessä (Kuivalainen 2010) on esitetty, tärkeänä toimenpiteenä alikäytön vähentämisen suhteen voidaan pitää sitä, että kansalaisia informoidaan voimassa olevista etuuksista mahdollisimman yksinkertaisesti ja riittävän selkeästi. Ainoastaan tiedottaminen ei riitä: täytyy tiedottaa tavalla, joka tavoittaa ja palvelee kansalaisia.

#### 4.5. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen

Vähimmäisturvajärjestelmän tulisi edistää ihmisten yhdenvertaisuutta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. On ensisijaisen tärkeää, että kattavat ja laadukkaat hyvinvointipalvelut, terveydenhuolto, sosiaalipalvelut, lastenhoito ja koulutus ovat myös tulevaisuudessa kaikkien ulottuvilla. Väistämättömien uudistusten ja muutosten edessä palvelujen laadusta ja maksuttomuudesta tai edullisuudesta on pidettävä kiinni, ja palveluita kehitettäessä erityisesti palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Uudistusten keskiössä täytyy olla ihminen, jolle palveluita räätälöidään. Vaikka taloudelliset raamit asettavat haasteita hyvinvointipalvelujen järjestämiselle, keskittämisen ja kustannustehokkuuden nimissä palveluja ei saa viedä liian kauas ihmisistä: lähipalvelut on pystyttävä turvaamaan laadukkaasti.

Byrokraattinen järjestelmä vaatii toimiakseen jatkuvaa seurantaa mm. päällekkäisyyksien ja poiskäännynnäytämisen ehkäisemiseksi. Yrittäjien ja velkaköyhyydessä elävien talousongelmat tulee tunnistaa ja huomioida siten, että heillä on muun väestön kanssa yhdenvertainen mahdollisuus vähimmäistoimeentuloon. Velkaneuvonnan<sup>7</sup> keinojen kehittäminen ja saatavuuden parantaminen voivat osaltaan helpottaa taloudellisessa ahdingossa eläviä ihmisiä. Velkajärjestelylain uudistaminen on tärkeä hanke erityisesti velkajärjestelyyn pääsemisen kynnyksen alentamiseksi ja yrittäjävälallisten aseman parantamiseksi. Myös sosiaalisen luototuksen<sup>8</sup> laajentaminen koko maahan kohentaisi ylivelkaantuneiden asemaa.

#### 4.6. Riittävyden takaaminen

Toimeentulotuen riittävyys on tunnistettu yhdeksi järjestelmän vaikeimmista ongelmista. Riittävyys on oleellinen tekijä tuen vaikuttavuuden kannalta. Tuen riittävyttä tulee arvioida riittävän tihein tarkasteluvälein ja kokonaisvaltaisin menetelmin sekä monialaisesti asiantuntijoita, kansalaisia ja asianosaisia kuunnellen ja huomioiden. Toimeentulotuki (kuten myös perusturvaetuudet) on jo nyt jäänyt jälkeen yleisestä palkkakehityksestä ja todellisista elinkustannusten noususta, joten on ensisijaisen tärkeää, että tuet nostetaan tasolle, joka mahdollistaa vähintäänkin kohtuullisen elintason ja kulutuksen. Ensisijaisen tärkeää on kehittää perusturvaetuuksien tasoa ja kattavuutta siten, että toimeentulotuen

---

<sup>7</sup> Kunnan tulee lain mukaan tarjota maksutonta talous- ja velkaneuvontaa, jonka kautta on mm. mahdollista hakea yksityishenkilön velkajärjestelyä. Tuomioistuimen määräämässä velkajärjestelyssä velallinen maksaa vakuudettomia velkojaan lasketun maksukykynsä mukaan yleensä kolmen tai viiden vuoden ajan. Määräajan jälkeen velallinen vapautuu loppuveloistaan. Velkajärjestelyyn ei pääse mm. silloin, kun maksukykyyn alenemisen syy on väliaikainen tai velat ovat vielä tuoreita.

<sup>8</sup> Kunta voi myöntää sosiaalisen luoton henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa vuoksi mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa muuta kautta. Luotolla voi esim. maksaa korkeakorkoiset pikalainat pois. Tällä hetkellä n. 30 kuntaa tarjoaa sosiaalista luototusta. Tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista. (STM – Sosiaalinen luototus. [http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet\\_ja\\_etuudet/sosiaalinen\\_luototus.](http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/sosiaalinen_luototus))



tarve vähenisi. Alikäytön vähentäminen ja etuuksien tason nostaminen ovat toisaalta menoerä, mutta osallisuutta tukevinä toimina niillä olisi sosiaalisten hyötyjen lisäksi myös kansantaloudellisesti positiivisia kerrannaisvaikutuksia.

Vähimmäistoimeentulon riittävyyttä voidaan selvittää usein eri tavoin. Yksi tapa arvioida tuen riittävyyttä on viitebudjettien laatiminen yhdessä asiantuntijoiden ja kuluttajien kanssa konsensuaalista menetelmää hyväksikäyttäen. Viitebudjetilla viitataan kulutuslaskelmiin, joilla pyritään osoittamaan, millaisilla tuloilla voidaan ylläpitää kohtuullisena pidettyä elämää ja kustantamaan tietyssä aikana välttämättömänä pidetyt hyödykkeet ja palvelut. (Katso esim. Moisio et al. 2011; Niemelä & Raijas 2013.) Kohtuullisen minimin viitebudjetti pyrkii kuvaamaan tarkemmin sen, millä rahamäärällä ihminen tulee toimeen ja kokee osaltaan voivansa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Viitebudjetteja seuraamalla vähimmäisturvan taso vastaisi paremmin arkielämän todellisia kustannuksia. Viimeisimmät viitebudjetit on laskettu kuluttajatutkimuskeskuksen toimesta vuonna 2014, joten ajankohtaista tietoa erilaisten kotitalouksien kohtuullisen minimin mukaisesta kulutustasosta on tarjolla.<sup>9</sup>

Kun viitebudjetteja on käytetty vähimmäistoimeentuloturvan arviointiin, on havaittu, että vähimmäisturvan riittävyys vaihtelee perherakenteesta ja etuuksien saajista riippuen. Jotakin eläkkeensaajia lukuun ottamatta voidaan todeta, että nykytasolla perus- ja vähimmäisturvaetuuksien varassa elävien henkilöiden ja kotitalouksien tulot eivät riitä kattamaan kohtuullisen minimin mukaista kulutusta. (Moisio et al. 2011; Niemelä & Raijas 2013.)

---

<sup>9</sup> Kohtuullisen minimin viitebudjeteista ja kotitalouskohtaisista laskelmista: Lehtinen Anna-Riitta & Aalto Kristiina "Viitebudjettien päivitys vuodelle 2013 - Mitä kohtuullinen eläminen maksaa?" Kuluttajatutkimus - Tutkimuksia ja selvityksiä 3/2014.  
[http://www.ncrc.fi/files/5842/Tutkimuksia\\_ja\\_selvityksia\\_3\\_2014\\_Viitebudjettien\\_paivitys\\_Lehtinen\\_Aalto\\_korj\\_04082014\\_v2.pdf](http://www.ncrc.fi/files/5842/Tutkimuksia_ja_selvityksia_3_2014_Viitebudjettien_paivitys_Lehtinen_Aalto_korj_04082014_v2.pdf)

## Lähteet

### Haastattelut

Aivovammaliitto – Palvelusuunnittelija Anu Korhonen

Enkäisevä päihdetyö EHYT ry – Järjestöpäällikkö Jiri Sironen

Elinkeinoelämän keskusliitto – Asiantuntija Johan Åström

Hyvinvointivaltion vaalijat ry, HYVA – Tutkija Anna-Riitta Lehtinen

Invalidiliitto – Sosiaalineuvoja Pirkko Justander

Kriminaalihuollon tukisäätiö, Krits – Asiamiesssosiaalityöntekijä Marjatta Kaurala

Kuopion kaupunki – Sosiaalityöntekijät Pirve Kaitokari, Jari Peltola & Sanna Salonen,  
etuuskäsittelijä Jaakko Kokkonen

Kuopion ruoka-apu ry – Vapaaehtoistyöntekijä Päivi Tolppanen

Kuopion työvoiman palvelukeskus – Palveluesimies Helena Määttä & Johtava  
sosiaalityöntekijä Tanja Bäck

Operaatio Ruokakassi ry – Pentti Verho & Jari Niemelä

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry – Erikoisasiantuntija Anna Järvinen

Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK – Ekonomi Ilkka Kaukoranta

Suomen Pienyrittäjät ry – Puheenjohtaja Harri Jyrkiäinen

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK – Sosiaaliasioiden päällikkö Heli Puura

Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö, TVY ry – Puheenjohtaja Jukka  
Haapakoski

ViaDia Pohjois-Savo ry – Toiminnanjohtaja Pentti Matilainen, Sosionomi Marjo Kemiläinen  
& Sosiaalityöntekijä Annu Räsänen

Erityiskiitokset konsultaatiosta ja raportin kommentoinnista: Anna Järvinen, Jouko Karjalainen, Anne Van Lancker, Sari Nieminen, Ramón Peña-Casas, Tiina Saarela ja Juho Saari.

## Kirjallisuus

- Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki. 2013a. Johdanto. Teoksessa Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) Köyhyyttä Helsingissä - Toimeentulon saajat ja käyttö 2008-2010. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 11-17.
- Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki. 2013b. Keitä olivat laman tuomat uudet asiakkaan Helsingissä. Teoksessa Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) Köyhyyttä Helsingissä - Toimeentulon saajat ja käyttö 2008-2010. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia, Helsinki, 111-124.
- Hannikainen-Ingman, Katri; Hiilamo, Heikki; Honkala, Pertti; Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi 2012. Perus- ja vähimmäisturvan päällekkäisyys 2000-2009. Nettityöpapereita 33/2012. Kela, Helsinki
- Hiilamo, Heikki; Kangas, Olli; Manderbacka, Kristiina; Mattila-Wirolahti, Päivi; Niemelä Mikko & Vuorenkoski, Lauri 2010. Hyvinvoinnin turvaamisen rajat. Kelan tutkimusosasto 2010, Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2013. Tulottomat kotitaloudet. Esitys sosiaali- ja terveysturvan päivillä 14.8.2013. Kelan tutkimusosasto. Esitys saatavissa: <http://www.kela.fi/documents/10180/0/Tulottomat+kotitaloudet/f631a1a0-da0a-4028-8097-7245e6261bfe> [Luettu 10.08.2014]
- Kalliomaa-Puha, Laura 2013. Mitä laki sanoo riittävästä toimeentulosta? Teoksessa Kangas Olli, Niemelä Mikko, Rajas Anu (toim.) Takaisin perusteisiin. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 24–41.
- Kauppinen, Timo; Moisio, Pasi & Munkkila, Susanna 2013. Toimeentulotuen saamisen toisuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulo 2010-luvulla. Terveysturvan ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2013, 37-55.
- Kela 2014: Kelan etuudet pähkinänkuoressa – Opas asiantuntijoille 2014. Kansaneläkelaitos. Verkkojulkaisu. [http://www.kela.fi/documents/10180/1169692/Esite\\_Kelan\\_etuudet\\_pahkinankuoressa.pdf/413bf6bf-91cf-4021-920c-85e24d48e806](http://www.kela.fi/documents/10180/1169692/Esite_Kelan_etuudet_pahkinankuoressa.pdf/413bf6bf-91cf-4021-920c-85e24d48e806) [Luettu 06.06.2014]
- Keskimäki, Ilmo; Nykänen, Eeva & Kuusio, Hannamaria 2014. Paperittomien terveydenhuolto Suomessa. Terveysturvan ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Verkkojulkaisu. Saatavissa: <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941> [Luettu 26.5.2014]
- Kettunen, Veera; Manninen, Maaret; Putkonen, Jussi & Uotila, Miisku 2014: Sosiaalinen tekijä-blogi: "Sosiaalityötä postilaatikon välityksellä" Posted on 27.6.2014. Saatavissa: <http://sosiaalinentekija.wordpress.com/category/aikuissosiaalityo/> [Luettu 08.08.2014]
- Kuivalainen, Susan 2004. Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä? Yhteiskuntapolitiikka 2004/6, 583-593. Saatavissa <http://www.julkari.fi/handle/10024/100704>
- Kuivalainen, Susan 2007. Toimeentulon alikäytönlaajuus ja sen merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 2007: 1, 49-56 Saatavissa: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101200/071kuivalainen.pdf>
- Kuivalainen, Susan 2011. Suomalaisten mielipiteet vähimmäisturvan tasosta. Yhteiskuntapolitiikka 2011:4,373-386 Saatavissa: <http://www.julkari.fi/handle/10024/102967>

- Kuivalainen, Susan 2013. Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulo 2010-luvulla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2013, 17-34.
- Kuivalainen, Susan & Sallila, Seppo 2013. Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990 – 2010. THL-Raportti "Toimeentulotuki 2010-luvulla" (toim.) Kuivalainen Susan. (Raportti) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos - Helsinki.
- Moisio, Pasi 2009. Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Moisio, Pasi et al. 2011. Perusturvan riittävyys arviointiraportti. Avauksia - 4/2011 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki
- Määttä, Anne 2012a. Perusturvan poiskäännytyt. Yhteiskuntapolitiikka 2012:2, 145-156 Saatavissa: <http://www.julkari.fi/handle/10024/102930>
- Määttä, Anne 2012b. Perusturva ja poiskäännyttäminen. Akateeminen väitöskirja. Dia-konia-ammattikorkeakoulun julkaisuja 2012, Helsinki
- Määttä, Anne & Laine, Terhi 2010. "Kun parisuhde köyhdyttää – Sosiaaliturvan tarveharkinta naisten elämässä". Naistutkimus 2/2010, 31–42.
- Nuorisotakuu.fi: <http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/info> [Luettu 23.5.2014]
- Niemelä, Mikko & Raijas, Anu 2013. "Kohtuullisen kulutuksen määrittelykulutustutkimus-aineistojen perusteella." Teoksessa Kangas, Olli; Niemelä, Mikko & Raijas, Anu (toim.) Takaisin perusteisiin – Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Keilan tutkimusosasto, Helsinki.
- OECD 2009: Devaux, M. and M. de Looper (2012), "Income-Related Inequalities in Health Service Utilisation in 19 OECD Countries, 2008-2009", OECD Health Working Papers, No. 58, OECD Publishing. Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.1787/5k95xd6stnxt-en> [Luettu 16.07.2014]
- Ohisalo, Maria; Eskelinen, Niko; Laine, Jonna; Kainulainen, Sakari & Saari, Juho 2014. Avun tilkkutakki - Suomalaisen ruoka-apukentän monimuotoisuus [Verkojulkaisu]. Espoo: Raha-automaattiyhdistys. Avustustoiminnan julkaisuja. Tutkimusraportti. Saatavissa [https://www.ray.fi/sites/default/files/emmi\\_mediabank/Raportti\\_Avun\\_tilkkutakki\\_2014.pdf](https://www.ray.fi/sites/default/files/emmi_mediabank/Raportti_Avun_tilkkutakki_2014.pdf) [Luettu 02.08.2014]
- Pajukoski, Marja 2012. Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. Oikeustiede-Jurisprudentia 2012:XLV. Edilex - Lakikirjasto – Oikeustiede. Saatavissa: <http://www.edilex.fi/oikeustiede/11035> [Luettu 08.08.2014]
- Palola, Elina; Hannikainen-Ingman, Katri & Karjalainen, Vappu 2012. Nuoret koulutuspuokkaat sosiaalityön asiakkaina - Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki
- Rotko, Tuulia; Aho, Timo; Mustonen, Niina & Linnanmäki, Eila 2011. Kapeneeko kiilu? Tilannekatsaus terveyserojen kaventamiseen Suomessa 2007-2010. Raportti 8/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki
- STM 2013. Toimeentulotuki: Opas toimeentulotukilain soveltajille 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3/2013. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

- STM 2014a. Osallistava sosiaaliturva – Työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014/11. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM 2014b. Arviomuistio 2014: Arvio toimeentulon laskennan ja maksatuksen siirrosta kansaneläkelaitokselle. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM 2014c. Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM - Osku: [http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/osatyokykyiset](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/osatyokykyiset) [Luettu 31.08.2014]
- STM – Sosiaalinen luototus: [http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet\\_ja\\_etuudet/sosiaalinen\\_luototus](http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/sosiaalinen_luototus) [Luettu 21.5.2014]
- STM - Sote: [http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakennuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakennuudistus) [Luettu 10.8.2014]
- STM Tiedote 75/2014 "Toimeentulotuen siirto Kelalle lisää yhdenvertaisuutta" Saatavissa: <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1879307> [Luettu 5.8.2014]
- STM – Toimeentulotuki: [http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet\\_ja\\_etuudet/toimeentulotuki](http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/toimeentulotuki) [Luettu 20.5.2014]
- Suomen perustuslaki (731/1999): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> [Luettu 20.5.2012]
- TEM - Kuntakokeilu: <https://www.tem.fi/kuntakokeilu> [Luettu 31.08.2014]
- TEM - TYP: TYP -toimintamallin kehittäminen, lakisääteistäminen ja valtakunnallistaminen - Työryhmän valmisteleva luonnos toimintamallista: Saatavissa [https://www.tem.fi/files/38799/TYP-toimintamalli\\_diat.pdf](https://www.tem.fi/files/38799/TYP-toimintamalli_diat.pdf) [Luettu 31.08.2014]
- Terveydenhuolto Suomessa, 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2/2013. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Saatavissa: [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=6511570&name=DLFE-26716.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=6511570&name=DLFE-26716.pdf) [Luettu 25.5.2014]
- THL 2010: Toimeentulotuki 2009. Tilastoraportti 31/2010. Suomen virallinen tilasto, Toimeentulotuki. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Saatavissa: <http://www.julkari.fi/handle/10024/80379> [Luettu 4.8.2014]
- THL 2014: Toimeentulotuki 2012. Tilastoraportti/2014. Suomen virallinen tilasto, Toimeentulotuki. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Saatavissa: <http://www.julkari.fi/handle/10024/114525> [Luettu 04.08.2014]
- Toimeentulolaki (1421/1997): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412> [Luettu 21.5.2012]
- THL 2014 / Virtanen & Kiuru 2014: Toimeentulotuki 2012: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavissa <https://www.julkari.fi/handle/10024/114525>
- Ulkomaalaislaki (301/2004): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301> [Luettu 6.9.2014]

## Liitteet

### Liite 1: Esimerkkejä toimeentulotuen laskemisesta vuonna 2014

Esimerkki 1: Tukea hakee perhe, jossa isä työtön työmarkkinatuella ja äiti on kotiäiti, joka saa äitiysrahaa. Kaksi lasta; kuusivuotias ja kahden kuukauden ikäinen. Perhe saa asumistukea ja lapsilisää. (Helsinki)	
<b>Tulot</b>	<b>€/kk</b>
Työmarkkinatuki	694,88
Äitiysraha	508,30
Asumistuki	555,10
Lapsilisät	219,32
<b>Tulot yht.</b>	<b>1 977,60</b>
<b>Menot</b>	<b>€/kk</b>
Perusosa (Isä)	408,17
Perusosa (Äiti)	408,17
Ensimmäinen lapsi	302,53
Toinen lapsi	278,52
Vuokra	950,00
Vesimaksu	60,00
Puhelin	90,00*
Internet	35,00*
Ostetut vaatteet	95,00*
Ostettu bussilippu	49,00*
* Ei hyväksytä menona. Sisältyy perusosaan	
<b>Menot yhteensä</b>	<b>2 676,39</b>
<b>Huomioidut menot</b>	<b>2 407,39</b>
<b>Tulot</b>	<b>1 977,60</b>
<b>Toimeentulotuki</b>	<b>429,79</b>
Toimeentulotukea myönnetään 429,79 €/kk. Tämän lisäksi korvataan päätöksen voimassaoloaikana erääntyvät kohtuulliset sähkölaskut (ym.) sekä omavastuuosuus julkisen terveydenhuollon palveluista ja lääkärin sairaudenhoitoon määräämistä lääkkeitä. Lisäksi voidaan myöntää täydentävää toimeentulotukea esimerkiksi lasten harrastusmenoihin.	
Laskelman lähde – Toimeentulotuen myöntämisen perusteet: <a href="http://www.hel.fi/static/sote/lomakkeet/303-005_tt-tuen_perusteet_fi.pdf">http://www.hel.fi/static/sote/lomakkeet/303-005_tt-tuen_perusteet_fi.pdf</a>	

Esimerkki 2: Tuloton työttömyysetuuksilta pudonnut työtön työnhakija. Saa asumistukea ja täyttä toimeentulotuen perusosaa. Ei lapsia. (Kuopio)	
<b>Tulot</b>	<b>€/kk</b>
Asumistuki	307,68
<b>Tulot yht.</b>	<b>307,68</b>
<b>Menot</b>	<b>€/kk</b>
Perusosa	480,20
Vuokra	500,00
Vesimaksu	6,00
Puhelin	20,00*
Internet	35,00*
Ostetut vaatteet	10,00*
* Ei hyväksytä menona. Sisältyy perusosaan	
<b>Menot yhteensä</b>	<b>1 051,20</b>
<b>Huomioidut menot</b>	<b>986,20</b>
<b>Tulot</b>	<b>307,68</b>
<b>Toimeentulotuki</b>	<b>678,52</b>
Toimeentulotukea myönnetään 678,52 €/kk. Kohtuullisiksi vuokratkustannuksiksi on määritelty 500 euroa/kk, joten vuokra korvataan täysimääräisenä siihen saakka. Vesimaksu huomioidaan erikseen. Tämän lisäksi korvataan päätöksen voimassaoloaikana erääntyvät kohtuulliset sähkölaskut (kotivakuutus, ym.) sekä omavastuuosuus julkisen terveydenhuollon palveluista ja lääkärin sairaudenhoitoon määräämistä lääkkeitä. Lisäksi voidaan myöntää täydentävää toimeentulotukea tuenhakijan tarpeiden ja sosiaalityöntekijän tarpeellisuusharkinnan perusteella.	
Laskelma on teoreettinen, eikä se välttämättä vastaa suoraan Kuopion sosiaalitoimen laskelmia.	

