



Elina Ahola ja Heikki Hiilamo, toim.

Köyhyyttä Helsingissä

Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008-2010



Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2013

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo, toim.

Köyhyyttä Helsingissä

Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010

Kirjoittajat

Katri Aaltonen, proviisori, tutkija
Elina Ahola, FM, tutkija
Anita Haataja, VTT, dosentti, johtava tutkija
Heikki Hiilamo, VTT, FT, dosentti, tutkimusprofessori
Pertti Honkanen, VTT, johtava tutkija
Jaana Martikainen, FaT, lääketutkimuspäällikkö
Jussi Tervola, VTM, tutkija
Jouko Verho, VTT, erikoistutkija
Minna Ylikännö, VTT, erikoistutkija

Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 978-951-669-913-7 (nid.)
ISBN 978-951-669-914-4 (pdf)

ISSN-L 1238-5050
ISSN 1238-5050 (painettu)
ISSN 2323-7724 (verkkojulkaisu)

Juvenes Print
Tampere 2013

Tiivistelmä

Ahola E, Hiilamo H, toim. **Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010**. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013. 127 s. ISBN 978-951-669-913-7 (nid.), ISBN 978-951-669-914-4 (pdf).

Tutkimuksen tarkoitus oli selvittää toimeentulotuen käyttöä Helsingissä vuosina 2008–2010: ketkä saivat toimeentulotukea, millaisiin menoihin toimeentulotukea tarvittiin ja kuinka pitkäksi aikaa? Lisäksi tarkasteltiin syksyllä 2008 alkaneen talouskriisin vaikutuksia toimeentulotuen tarpeeseen. Pääasiallisena tutkimusaineistona oli Helsingin kaupungin sosiaaliviraston rekisteritiedoista koostettu TotuHelsinki-aineisto. Tulosten mukaan toimeentulotukeen turvautuivat eniten yksin elävät, ja he olivat tavallisimmin työttömiä tai lomautettuja. Maahanmuuttajat saivat kantaväestöä suhteellisesti useammin toimeentulotukea. Toimeentulotuki oli usealle – myös nuorille – pitkäaikainen tukimuoto. Noin 60 prosenttia toimeentulotuesta maksettiin suoraan asiakkaan tilille käyttökohdetta erittelemättä. Eritellyistä käyttökohteista toimeentulotukea maksettiin eniten asumiskustannuksiin sekä erilaisiin terveydenhuoltomenoihin. Vuoden 2008 syksyllä alkaneen talouskriisin vaikutukset näkyivät toimeentulotukimenoissa ja toimeentulotuen asiakasmäärissä erityisesti vuoden 2009 alkupuoliskolla ja kesäaikana.

Avainsanat: toimeentulotuki, asumiskustannukset, terveydenhuoltokustannukset, köyhyys, maahanmuuttajat, nuoret, työttömät, yksineläjät, taloudelliset kriisit, Helsinki

Sammandrag

Ahola E, Hiilamo H, red. **Fattigdom i Helsingfors. Mottagare och användning av utkomststöd 2008–2010.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa: undersökningar 127, 2013. 127 s. ISBN 978-951-669-913-7 (nid.), ISBN 978-951-669-914-4 (pdf).

Syftet med den här studien var att klarlägga hur utkomststöd användes i Helsingfors år 2008–2010: vem fick utkomststöd, för hurdana utgifter och hur lång tid? Vidare undersökte vi hur den ekonomiska krisen som började hösten 2008 inverkade på behovet av utkomststöd. Det huvudsakliga undersökningsmaterialet var TotuHelsinki som sammanställts ur registeruppgifter från Helsingfors stads socialverk. Enligt resultaten var det ensamstående som mest använde utkomststöd och de var vanligen arbetslösa eller permitterade. I proportion fick fler invandrare utkomststöd jämfört med befolkningen. Utkomststödet var ett långvarigt stöd för många, också för ungdomar. Ungefär 60 procent av utkomststöden betalades direkt till kundens konto utan att specificera användningsändamål. När specificerade användningsändamål undersöktes blev det klart att utkomststöd mest betalades för boendekostnader och hälsovårdskostnader. Inverkningarna av den ekonomiska krisen som började hösten 2008 syntes i utkomststödsutgifterna och i antalet utkomststöds kunder speciellt i början av 2009 och på sommaren.

Nyckelord: utkomststöd, boendekostnader, hälso- och sjukvårdsutgifter, fattigdom, invandrare, ungdomar, arbetslösa, ensamstående, ekonomiska kriser, Helsingfors

Abstract

Ahola E, Hiilamo H, eds. **Poverty in Helsinki. An analysis of social assistance recipients and use in 2008–2010.** Helsinki: Kela, The Social Insurance Institution of Finland, Studies in social security and health 127, 2013. 127 pp. ISBN 978-951-669-913-7 (nid.), ISBN 978-951-669-914-4 (pdf).

The aim of this study was to examine the use of social assistance in Helsinki between 2008 and 2010. We explored such questions as who received social assistance, what kind of expenditures did social assistance cover, and for how long was it provided? Further, we examined how the economic crisis that began in autumn 2008 influenced the need for social assistance. The main source of data was TotuHelsinki, which was compiled from the register maintained by the City of Helsinki Social Services Department. According to the results, take-up rates for social assistance were highest among single persons, who were typically unemployed or laid off temporarily. Immigrants were more likely than non-immigrants to receive social assistance. For many people, also among the young, social assistance was a form of long term support. Approximately 60 percent of all social assistance payments were made directly to the recipients' accounts without specifying purpose of use. When purpose of use was studied, it was found that social assistance was directed most towards housing and health care costs. The influence of the 2008 economic crisis on social assistance expenses and the number of social assistance clients was greatest in the beginning of 2009 and over the summer months.

Keywords: social assistance, housing costs, health expenditures, poverty, immigrants, youths, unemployed, single persons, economic crises, Helsinki

ALKUSANAT

Käsillä oleva tutkimus on ensimmäinen laaja raportti Kelan tutkimusosastolla vuonna 2010 käynnistämästämme ”Perusturvan aukot ja perusturvan suhde toimeentulotukeen” -tutkimushankkeesta, jossa selvitetään toimeentulotuen roolia ja merkitystä suhteessa perusturvaan.

Hanke lähti liikkeelle, kun saimme tietää, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmässä rekisteröidään melko tarkasti toimeentulotuen käyttötarkoituksia. Lupamenettelyn jälkeen saimme raaka-aineiston käyttöömme kesällä 2011. Tiedoista kokosimme sosiaaliviraston avustuksella Suomessa uuden ja ainutlaatuisen tutkimusaineiston, jota Kelan tutkimusosastolla lähdimme analysoida. Pyrimme tässä tutkimuksessa luomaan kokonaisvaltaisen kuvan toimeentulotuen käytöstä Helsingissä vuosina 2008–2010.

Tässä tutkimuksessa asiakastietojärjestelmän tiedoista muodostettua tutkimusaineistoa käytetään pääasiassa yksinään. Aineiston tiedot on kuitenkin myöhemmin tarkoitettu yhdistää Kelan tutkimusosastolla Kelan etuusrekistereiden tietoihin myönnettyistä Kelan etuuksista (Kelan työttömyysturva, kansaneläkkeet, sairauspäivärahat, asumisetuudet, reseptitietokannan tiedot [mm. maksetut lääkekorvaukset, tieto lääkekaton täyttymisestä], erityiskorvausoikeudet, hoitotuet, päätökset pitkäaikaisesta laitoshoidosta, sairausvakuutuskorvaukset) sekä Kelalla oleviin väestö- ja verotietoihin. Väestötietoja on hyödynnetty jo tämänkin tutkimuksen luvussa 5. Yhdistäminen tulee laajentamaan aineiston käyttömahdollisuuksia tulevaisuudessa.

Julkaisun kirjoittajat ovat muodostaneet tutkimusryhmän, joka on suunnitellut tutkimuksen kokonaisuuden ja kommentoinut eri lukuja. Kirjoittajat ovat kuitenkin laatineet luvut itsenäisesti. Lisäksi tutkimusryhmän ulkopuoliset Kelan tutkimusosaston tutkijat ja Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asiantuntijat ovat kommentoineet tutkimusta.

Kiitämme arvokkaasta avusta ja kommentaista Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta Pekka Borgia, Sirpa Honnia, Anne Kuvajaa, Anne Leppästä, Elina Niemelää, Leila Palviaista, Anne Qvistiä sekä erityisesti Hannu Saarmalaa, joka on ollut korvaamaton apu tutkimusaineistoon liittyvissä lukuisissa kysymyksissä ja ongelmissa. Kelan tutkimusosastolta lausumme

kiitokset Ilpo Airiolle kommentteista matkan varrella. Kelan IT-osastolta kiitämme Kristiina Tyrkköä Kelan rekistereistä tehdyistä aineistopoinnoista. Refereitä kiitämme arvokkaista korjausehdotuksista. Julkaisun ovat painokuntoon saattaneet Tarja Hyvärinen, Maini Tulokas ja Leena Rautjärvi. Heille kaikille lämmin kiitos.

*Helsingissä maaliskuussa 2013
kaikkien kirjoittajien puolesta*

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo

SISÄLTÖ

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo

1 JOHDANTO	11
Lähteet	15

Elina Ahola

2 YLEISKATSAUS TOIMEENTULOTUESTA HELSINGISSÄ 2008–2010	18
2.1 TotuHelsinki-aineisto	18
2.1.1 Aineiston muodostus	18
2.1.2 Käsitteet ja rajaukset	20
2.1.3 Luotettavuus.....	21
2.2 Toimeentulotuki Helsingissä 2008–2010.....	23
2.2.1 Toimeentulotuen saajien taustat.....	24
2.2.2 Toimeentulotuen kesto	26
2.2.3 Toimeentulotuen käyttökohteet	27
2.3 Yhteenveto.....	29
Lähteet	29

Anita Haataja

3 TOIMEENTULOTUKI YHDEN AIKUISEN TALOUKSISSA HELSINGISSÄ	30
3.1 Johdanto	30
3.2 Yleiskuva yhden aikuisen tukea saavista talouksista	31
3.3 Pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset toimeentulotukiasiakkaat	35
3.4 Toiminta ja tulolähteet	38
3.5 Asuminen.....	42
3.6 Toimeentulotuen käyttökohteet ja myöntämisen perusteet	44
3.7 Muu sosiaalitoimen asiakkuus ja suunnitelmat.....	47
3.8 Pohdinta ja johtopäätökset	50
Lähteet	52

Minna Ylikännö

4 NUORET TOIMEENTULOTUEN SAAJAT HELSINGISSÄ	54
4.1 Johdanto	54
4.2 Miksi nuori joutuu turvautumaan toimeentulotukeen?	55
4.3 Nuorten taloudelliset ongelmat Helsingissä.....	56
4.4 Tutkimusaineisto ja sen rajaukset	58
4.5 Tulokset	58
4.5.1 Keitä ovat nuoret aikuiset toimeentulotuen saajat Helsingissä? ...	58
4.5.2 Mihin toimeentulotukea nuorille myönnetään?	63
4.5.3 Ovatko nuoret toimeentulotuen saajat moniongelmaisia?	65
4.6 Pohdinta ja johtopäätökset	67
Lähteet	68

Jussi Tervola ja Jouko Verho

5 TOIMEENTULOTUKI JA MAAHANMUUTTAJAT HELSINGISSÄ	71
5.1 Johdanto	71
5.2 Maahanmuuttajien toimeentuloturva	73
5.3 Aineisto ja määritelmät	74
5.4 Tulokset	77
5.5 Pohdinta ja johtopäätökset	84
Lähteet	85
Liite	87

Pertti Honkanen

6 VUOKRANORMIEN VAIKUTUS TOIMEENTULOTUKEEN	89
6.1 Johdanto	89
6.2 Todellisen ja hyväksytyin vuokran ero	93
6.3 Vuokrien suhde asumistuen normeihin	95
6.4 Pohdinta ja johtopäätökset	96
Lähteet	98

Katri Aaltonen, Elina Ahola ja Jaana Martikainen

7 TOIMEENTULOTUEN KÄYTTÖ TERVEYS- JA LÄÄKEMENOIHIN HELSINGISSÄ 2008–2010	99
7.1 Tausta ja tavoite	99
7.2 Menetelmät	101
7.3 Tulokset	102
7.3.1 Terveysmenot	102
7.3.2 Lääkemenot	104
7.4 Pohdinta ja johtopäätökset	107
Lähteet	109

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo

8 KEITÄ OLIVAT LAMAN TUOMAT UUDET TOIMEENTULOTUKIASIAKKAAT HELSINGISSÄ?	111
8.1 Asiakasmäärän kasvu	112
8.2 Kustannusten muutos	121
8.3 Pohdinta ja johtopäätökset	122
Lähteet	123

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo

9 YHTEENVETO	125
---------------------------	-----

1 JOHDANTO

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo

Suomalaisen köyhyystutkimuksen ydin on toimeentulotuen tutkimus. Köyhyyden määritelmistä voidaan kiistellä, mutta toimeentulotuen saajien köyhyyttä on syytä pitää selvänä. Tuen myöntäminen edellyttää paitsi hakijan ja hänen kotitaloutensa lähes kaikkien tulojen huomioon ottamista myös menojen arviointia. Toimeentulotuen saajien joukossa ei ole niitä, joille köyhyys olisi täysin vapaaehtoinen valinta, koska tuen saaminen edellyttää hakijan omatoimisuutta.

Toimeentulotuki on eräänlainen ”yhteiskunnan perälauta”, viimesijainen turva. Sen tehtävä on huolehtia yksilöiden ja perheiden toimeentulosta työmarkkinoiden ja muiden yhteiskunnan tulolähteiden väliaikaisesti pettäessä. Ensisijainen turva perustuu perustuslain 19. pykälässä (oikeus sosiaaliturvaan) mainittuihin sosiaalisiin riskeihin, joita ovat työttömyys, sairaus, korkea ikä, työkyvyttömyys, pienen lapsen hoito sekä huoltajan kuolema. Näiden syiden perusteella maksetaan syyperusteisia etuuksia eli muun muassa työmarkkinatukea, vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa, Kelan kansaneläkettä joko vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeenä, vähimmäismääräistä äitiys- ja vanhempainpäivärahaa ja kotihoidon tukea sekä Kelan perhe-eläkettä. Lisäksi maksetaan yleistä ja eläkkeensaajan asumistukea. Perustuslakia on mahdollista tulkita siten, että mainituissa sosiaalisissa riskeissä syyperusteisten etuuksien ja asumistuen pitäisi riittää toimeentulon turvaamiseen. Perusturvan eli syyperusteisten etuuksien ja asumistuen aukkoja voidaan arvioida sen perusteella, miten usein mainittuja etuuksia saavat joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen (Hiilamo ym. 2005; Hannikainen-Ingman ym. 2012). Puutteet syyperusteisissa etuuksissa sekä asumistuessa voivat luoda aukkoja perusturvaan, joka ”vuotaa” toimeentulotuen puolelle. Toisin sanoen syyperusteista etuutta ja asumistukea on täydennettävä toimeentulotuella.

Perusturvan heikko kehitys suhteessa ansiotasoon vuosina 1992–2011 on johtanut toimeentulotuen roolin korostumiseen pienituloisimpien suomalaisten toimeentulossa (THL 2011a). Toimeentulotuki ei ole enää samalla tavalla tilapäinen kriisiapu kuin se oli vielä 1990-luvun alussa, vaan se on yhä useammille pitkäaikainen tulonlähde. Tämä on hämärtänyt rajaa ensisijaisen ja viimesijaisen turvan välillä.

Toimeentulotukea voidaan myöntää niille, joiden tulot jäävät alle hallinnollisesti määritellyn kulutustason. Rajaa ei voida määrittää yleisellä tasolla, koska toimeentulotukea myönnettäessä käytetään tapauskohtaista harkintaa. Kulutustason määrittävät kohtuulliset ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, kodin puhtauteen ja henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvät menot sekä paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluovasta (ennen vuotta 2013), puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot, kohtuulliset asumismenot sekä muut hyväksyttävät menot (tärkeimpinä normaalia suuremmat terveydenhoitomenot ja lasten päivähoitomenot).

Toimeentulotuen saajat voidaan määritellä köyhiksi sillä perusteella, että heidän tulonsa eivät ilman toimeentulotukea riitä ihmisarvoiseen elämään liittyvien perustarpeiden – ravinnon, vaatetuksen ja suojan – tyydyttämiseen. Kyse on eräällä tavalla niin sanotusta ”absoluuttisesta” köyhyysrajasta. Köyhyyspolitiikan tärkein päätös koskee sitä, mille tasolle toimeentulotuki asetetaan. Tähän liittyy myös määritelmän ongelma: mitä anteliaampi toimeentulotuki on suhteessa perustarpeisiin, sitä enemmän on (toimeentulotuen saamisen perusteella mitattuna) köyhiä. Toimeentulotuki ei siis ole absoluuttinen köyhyysraja, koska se perustuu hallinnolliseen päätöksen eikä suoraan heijasta ihmisarvoisen elämän edellyttämiä perustarpeita. Tarkastelemalla toimeentulotuen saajia voidaan kuitenkin kartoittaa sen väestöryhmän rakennetta ja asemaa, jolla hallinnollisen määritelmän mukaan on vaikeuksia saavuttaa ihmisarvoista elämää ilman toimeentulotukea.

Toimeentulotuen saajat ovat tuen saamishetkellä köyhiä, mutta kaikki köyhät eivät ole toimeentulotuen saajia. Tästä syystä käytämme otsikossa partitiivia (köyhyyttä) nominatiivin (köyhyys) sijaan. Lisäksi on otettava huomioon ajallinen ulottuvuus. Toimeentulotukea myönnetään kuukausitulojen perusteella. Toimeentulotuen saajan köyhyys voi olla hyvin tilapäistä, jopa vain kuukauden kestävää. Suhteelliset köyhyysmittaukset laaditaan vuositulojen perusteella. Näin ollen lyhyen aikaa toimeentulotukea saavat eivät välttämättä kärsi suhteellisesta köyhyydestä.

Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Lisäksi toimeentulotukea voidaan myöntää kuntouttavaan työtoimintaan ja maksaa kotouttamistukena. (L 1412/1997; L 1386/2010 ja tätä edeltänyt L 493/1999.) Perustoimeentulotuella katetaan pääosin jatkuvaluonteiset välttämättömät elinkustannukset. Perustoimeentulotuki koostuu perusosasta ja lisätuesta. Perusosan suuruus on kiinteä, mutta se riippuu kotitalouden rakenteesta (aikuisten ja eri-ikäisten lasten määrästä). Perusosalla on tarkoitus kattaa kohtuulliset ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, kodin puhtauteen ja henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvät menot sekä paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta (ennen vuotta 2013), puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot. Lisätukea myönnetään muihin perusmenoihin, kuten kohtuullisiin asumiskustannuksiin ja perusosalla katettavia suurempiin terveydenhuoltomenoihin. Täydentävää toimeentulotukea myönnetään hakijan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin menoihin, kuten lasten päivähoitomenoihin. Varsinkin pitkään toimeentulotuen varassa elävillä on yleensä välttämättömiä elinkustannuksia, joihin perustoimeentulotuki on riittämätön. Ehkäisevää tukea voidaan myöntää muun muassa tuensaajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, akuuteista kriisitilanteista selviytymiseen tai taloudellisen tilanteen heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseen. Ehkäisevää tukea voidaan myöntää myös niille kotitalouksille, joilla ei ole niin sanottua alijäämää eli joiden tulot ilman toimeentulotukea ovat suuremmat kuin menot.

Perusosaa lukuun ottamatta toimeentulotuen myöntäminen perustuu sosiaalityöntekijän arvioon hakijan tilanteesta. Sosiaalityöntekijä arvioi esimerkiksi, mitä pide-

tään kohtuullisina asumiskustannuksina tai tarpeellisina terveydenhuoltomenoina. Harkintaa linjaa sosiaali- ja terveysministeriön opas (STM 2007) sekä kuntien omat ohjeistukset.

Toimeentulotukea on tutkittu Suomessa runsaasti sekä laadullisin että määrällisin aineistoin. Tulokset kertovat, että toimeentulotuella paikataan perusturvan aukkoja (Hiilamo ym. 2005; Hannikainen-Ingman ym. 2012). Osa toimeentulotuen saajista elää jopa kokonaan ilman perusturvaetuuksia (Honkanen 2011). Joskus toimeentulotuen tarpeeseen saattaa johtaa työmarkkinatuen tarveharkinnan soveltaminen (Latvala 2008; Määttä ja Laine 2010). Toimeentulotuen asiakkaista ongelmallisimmassa tilanteessa ovat tukea pitkäaikaisesti saavat henkilöt ja kotitaloudet (Parpo ja Moisio 2006; Moisio 2008; Moisio ja Kauppinen 2011), joiden tuen tarpeen taustalla voi olla palkkatyön ulkopuolelle joutuminen pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen sairauden vuoksi (Määttä 2010; Roivainen ym. 2011). Työnteon kannustimien puuttuminen (Hiilamo ym. 2004) saattaa myös lisätä pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Toimeentulotuen myöntämiseen liittyy paljon harkintaa, joka toisinaan on vaikeaa (Karjalainen ym. 2003). Erityisesti asumismenojen korvaamiseen toimeentulotuessa liittyy harkintaa ja kunnittain eroavia käytäntöjä (Heinonen 2010; Honkanen 2010). Toimeentulotukeen liittyvän harkinnan takia alikäytön arvioiminen ei ole suora- viivaista, mutta melko suurestakin alikäytöstä on viitteitä (Kuivalainen 2007). Suomalaisessa toimeentulotutkimuksessa esiin nousseet kysymykset ovat tuttuja myös kansainvälisessä tutkimuksessa (Gough ym. 1997; Saraceno 2002; Dahl ja Lorentzen 2003a ja b; Kuivalainen 2004).

Tähän saakka Suomessa monet toimeentulotukea koskevat kvantitatiiviset tutkimukset on tehty käyttäen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämää toimeentulotukirekisteriä. Kunnat lähettävät rekisteriin THL:n pyytämiä tietoja, jotka poimitaan kuntien erilaisista toimeentulotuen asiakasjärjestelmistä. Toimeentulotukirekisterin eräs puute on se, ettei tietoja ole saatavilla kuukausitasolla. THL kerää vuosittain tiedon toimeentulotuen saajien määrästä marraskuun tilanteessa. Lisäksi kunnat ilmoittavat, kuinka monena muuna kuukautena kotitaloudet ovat saaneet toimeentulotukea. Rekisteristä ei kuitenkaan selviä, kuinka paljon tiettyinä kuukautena kotitaloudelle on myönnetty toimeentulotukea. Näin ollen rekisterin perusteella ei ole mahdollista seurata vuoden aikana tapahtuneita muutoksia. Toinen toimeentulotukirekisterissä oleva puute on se, ettei se sisällä tietoa siitä, mihin käyttötarkoituksiin toimeentulotukea on myönnetty eli rekisterin perusteella ei pystytä päättämään, missä kohdissa ensisijaisissa etuuksissa on puutteita.

Kelan toimeentuloturvaetuuksia koskevien tietojen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hallinnoiman toimeentulotukirekisterin yhdistäminen valottaa osittain perusturvaetuksien päällekkäisyyttä toimeentulotuen kanssa (Hannikainen-Ingman ym. 2012). Tämän yhteisrekisterin tietojen mukaan esimerkiksi marraskuussa 2008 helsinkiläisistä kansaneläkkeen saajista noin 15 prosenttia sai toimeentulotukea. Sairauspäivärahan saajista noin 14 prosenttia sai toimeentulotukea ja työmarkkinatuen saajista toimeentulotukeen turvautui noin 40 prosenttia.

Toimeentulotuen saaminen ei kerro tarkasti koetusta köyhyydestä. Tuen saajat käyttävät rahojaan eri tavoilla. Kurjuus on tuntuvampaa esimerkiksi niissä toimeentulotukea saavissa perheissä, joissa vanhemmat tai toinen vanhemmista käyttää ison osan niukoista varoista alkoholiin, tupakkaan tai muihin päihteisiin. Lisäksi toiset tulevat toimeen vähemmällä kuin toiset. Tosin on huomattava, että osa toimeentulotuen saajien menoista on sidottuja. Tukea myönnetään esimerkiksi asuinkustannuksissa maksukuitteja vastaan tai vuokra maksetaan suoraan vuokranantajan tilille. Myös sellaisiin muutto-, kaluste-, sairaus- ja lasten harrastusmenoihin, joihin haetaan toimeentulotukea, tuki myönnetään joko kuittia vastaan tai maksusitoumuksella. Toimeentulotuen riittävyden tutkimus vaatisi tietoja siitä, mihin toimeentulotukea myönnetään. Tätä tietoa ei ole ollut toistaiseksi tutkijoiden käytössä.

Toimeentulotukea myös saadaan eripituisia ajanjaksoja. Köyhyys on tuntuvampaa silloin, jos riippuvuus toimeentulotuesta on pitkäaikaista. Jos kotitalous saa toimeentulotukea vain kerran akuutista kriisitilanteesta selviytymiseen, köyhyys ei ole pysyvä olotila. Toimeentulotuen kestosta olisi hyvä saada nykyistä tarkempaa tietoa.

Tämän tutkimuksen kokoavat tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- 1) Ketkä turvautuvat toimeentulotukeen?
- 2) Millaisiin menoihin toimeentulotukea tarvitaan ja kuinka pitkäksi aikaa?
- 3) Miten syksyllä 2008 alkanut talouskriisi vaikutti toimeentulotuen käyttöön?

Tutkimuksen pääasiallisena aineistona käytetään Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmän tietoja, joista on muodostettu tutkimuskäyttöön sopiva TotuHelsinki-niminen aineisto Kelan tutkimusosastolla. Sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmä sisältää tietoja, joita ei kerätä THL:n toimeentulotukirekisteriin.

Aineisto on muodostettu Helsingistä, koska Helsingin kaupungin sosiaalivirasto kerää tietoja toimeentulotuen käyttötarkoituksista. Lisäksi asiakastietojärjestelmän tiedot antavat mahdollisuuden ryhmitellä toimeentulotuen maksut kuukausittain siten, että toimeentulotuen saajien määrää ja myönnetyn toimeentulotuen määrää voidaan analysoida kuukausitasolla. Kyse on siis ainutlaatuisesta aineistosta, jonka hyödyntäminen tuo uusia näkökulmia suomalaiseen köyhyystutkimukseen. Toinen peruste Helsingin valitsemiseen tutkimuksen kohteeksi on se, että kyse on Suomen suurimmasta kaupungista, jossa toimeentulotuen käyttö on yleistä. Vuonna 2010 kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista noin 15 prosenttia oli saanut sitä Helsingistä (THL 2011b). Toimeentulotuen käytöstä saadaan monipuolinen kuva: erilaiset väestöryhmät ovat Helsingissä laajalti edustettuina ja lisäksi taloussuhdanteiden ja -kriisien vaikutus näkyy Helsingissä paremmin kuin esimerkiksi maaseutukaupungeissa.

Tutkimuksen rakenne on seuraava: Aluksi Elina Ahola kuvaa tutkimusaineiston muodostamista ja luo aineiston sisällöstä yleiskuvan, joka vastaa kokoavasti kaikkiin kolmeen tutkimuskysymykseemme. Analysoimme tämän jälkeen ensimmäistä tutkimuskysymystä eli toimeentulotuen saamista eri väestöryhmissä. Aloitamme

varsinaisen analyysin suurimmasta toimeentulotuen saajien ryhmästä: Anita Haataja tarkastelee toimeentulotuen kohdentumista yhden aikuisen talouksille. Perusturvan aukkopaiikkojen kartoittamisessa on oleellista saada tietoa toimeentulotuen saamisesta myös pienemmissä väestöryhmissä, kuten nuorten ja maahanmuuttajien keskuudessa. Minna Ylikännö kirjoittaa nuorista toimeentulotuen saajista. Toimeentulotuen saamista on käytetty yhtenä nuorten syrjäytymisen indikaattorina. Jussi Tervola ja Jouko Verho analysoivat maahanmuuttajien toimeentulotuen käyttöä.

Toisessa jaksossa keskitymme siihen, mihin menoihin toimeentulotukea myönnetään. Pienituloisten kotitalouksien kohtuullisia asumismenoja korvataan asumistukijärjestelmän avulla. Asumistuen 20 prosentin omavastuu sekä tuen tiukat normit aiheuttavat tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Pertti Honkanen kirjoittaa toimeentulotuen käytöstä asumismenoihin. Suuret lääkekustannukset ja korvausjärjestelmän ulkopuoliset lääkkeet saattavat myös olla syy turvautua toimeentulotukeen. Katri Aaltonen, Elina Ahola ja Jaana Martikainen käsittelevät toimeentulotuen käyttöä terveys- ja lääkemenoihin.

Lopuksi Elina Ahola ja Heikki Hiilamo pohtivat kolmatta tutkimuskysymystämme eli sitä, miten syksyllä 2008 alkanut talouskriisi vaikutti toimeentulotuen käyttöön ja keitä olivat vuoden 2009 uudet toimeentulotuen asiakkaat.

Lähteet

Dahl E, Lorentzen T. Explaining exit to work among social assistance recipients in Norway. Heterogeneity or time dependency. *European Sociological Review* 2003a; 19: 519–536.

Dahl E, Lorentzen T. Dynamics of social assistance. The Norwegian experience in comparative perspective. *International Journal of Social Welfare* 2003b; 12: 289–301.

Gough I, Bradshaw J, Ditch J, Eardley T, Whiteford P. Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy* 1997; 7: 17–43.

Hannikainen-Ingman K, Hiilamo H, Honkanen P, Kuivalainen S, Moisio P. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33, 2012. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/29197>>. Viitattu: 11.9.2012.

Heinonen H-M. Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73, 2010. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/17477>>. Viitattu: 11.9.2012.

Hiilamo H, Karjalainen J, Kautto M, Parpo A. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004.

Hiilamo H, Hytti H, Takala P. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10250/3405>>. Viitattu 11.9.2012.

Honkanen P. Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72, 2010. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/17476>>. Viitattu: 11.9.2012.

Honkanen P. Perusturvan kasvava aukko – tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Hyvinvointikatsaus 2011; 27 (2): 2–5. Saatavissa: <http://tilastokeskus.fi/artikkelit/2011/art_2011-05-30_004.html>. Viitattu: 11.9.2012.

Karjalainen J, Hiilamo H, Raivio H. Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Helsinki: Stakes, Aiheita 19, 2003.

Kuivalainen S. A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries. Helsinki: Stakes, Research Report 146, 2004.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 2007; 72: 49–56. Saatavissa: <<http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/1FE3DC90-3715-4ADC-ABCE-B2339BB1CB54/0/071kuivalainen.pdf>>. Viitattu: 11.9.2012.

Lait:

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 493/1999. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

L 1386/2010. Laki kotoutumisen edistämisestä.

Latvala M. Puolison armoilla. Työttömyysturvan tarveharkinta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97, 2008.

Moisio P. Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Julkaisussa: Moisio P, Karvonen S, Simpura J, Heikkilä M, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 2008: 256–275.

Moisio P, Kauppinen TM. The intergenerational correlation of social assistance and selection bias in the Finnish population data. Research on Finnish Society 2011; 4: 7–15. Saatavissa: <http://www.finnresearch.fi/rfs_Moisio_Kauppinen_2011_final.pdf>. Viitattu: 11.9.2012.

Määttä A. Toimeentulotuen väliinputoajat. Janus 2010; 18: 20–34. Saatavissa: <http://www.sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/janus/0110/janus_01_2010_Maatta.pdf>. Viitattu: 11.9.2012.

Määttä A, Laine T. Kun parisuhde köyhdyttää. Sosiaaliturvan tarveharkinta naisten elämässä. Naistutkimus 2010; 23 (2): 31–42.

Parpo A, Moisio P. Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 2006; 71: 121–133. Saatavissa: <<http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/F05417E9-C55F-40FC-97BF-4BFC70184703/0/062parpo.pdf>>. Viitattu 24.9.2012.

Roivainen I, Heinonen J, Ylinen S. Köyhä byrokratian rattaissa. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut 64, 2011. Saatavissa: <http://www.kaks.fi/sites/default/files/TutkJulk_64_net_0.pdf>. Viitattu: 24.9.2012.

Saraceno C, toim. Social Assistance Dynamics in Europe. National and local poverty regimes. Bristol: Policy Press, 2002.

STM. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11, 2007.

THL. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011a. Saatavissa: <<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/d4f9b358-3440-4894-9004-0cdfea621efe>>. Viitattu: 6.9.2012.

THL. Toimeentulotuen menot 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 17, SVT, 2011b. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr17_11.pdf>. Viitattu: 11.9.2012.

2 YLEISKATSAUS TOIMEENTULOTUESTA HELSINGISSÄ 2008–2010

Elina Ahola

Helsingissä toimeentulotukihakemusten käsittelystä ja toimeentulotuen myöntämisestä huolehtii Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Toimeentulotukea haetaan ja se myönnetään aina kotitalouksittain. Tässä kotitaloudella tarkoitetaan joko yksin elävää henkilöä tai perhettä. Kun kotitalous on mielestään toimeentulotuen tarpeessa, joku kotitaloudesta (jatkossa hakija tai pääjäsen) täyttää toimeentulotukihakemuksen. Tavallisesti hakemus pitää toimittaa virka-aikana sosiaaliviraston palvelupisteeseen omalla asuinalueella. Hakemuksessa kysytään kotitalouden jäsenten perustietoja, kuten nimiä, ikiä ja toimintaa (työssä, työtön, opiskelija ym.). Lisäksi hakijan pitää yleensä tehdä selvitys kotitaloutensa tuloista ja menoista siltä ajalta, jolle toimeentulotukea haetaan. Selvitykseen liitetään tarvittavat tiliotteet ja kuitit maksuista.

Sosiaaliviraston virkailija tarkastelee kotitalouden tilannetta hakemuksen perusteella. Hän arvioi, mitkä kotitalouden menot ovat välttämättömiä. Tietyt menot on jo toimeentulotukilaissa (L 1412/1997) määritelty välttämättömiksi, joten niiden osalta tilanne on selkeä. Enemmän harkintaa vaativien menojen käsittelyssä virkailijan päätöksiä linjaavat sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen opas (STM 2007) ja Helsingin kaupungin omat ohjeet. Tavallisessa tilanteessa kotitalouden tulojen ja välttämättömien menojen erotuksen ollessa negatiivinen, kotitalous saa positiivisen toimeentulotukipäätöksen eli kotitaloudelle myönnetään tulojen ja välttämättömien menojen erotuksen verran toimeentulotukea. Päätös kirjataan hakijan nimellä. Positiivisen päätöksen ollessa voimassa toimeentulotukea voidaan joko maksaa suoraan hakijan tilille, maksaa kotitalouden laskuja suoraan sosiaaliviraston kautta tai antaa kotitaloudelle maksusitoumus jonkin hyödykkeen hankintaa varten.

Hakemusten ratkaisemisessa käytettävät tiedot sekä kaikki tiedot toimeentulotukimaksuista ja takaisinperinnöistä tallentuvat sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmään. Asiakastietojärjestelmän tiedoista rakennettiin TotuHelsinki-tutkimusaineisto, jota käyttäen tehtiin kaikki tämän julkaisun analyysit.

Tässä luvussa luodaan yleiskatsaus toimeentulotuesta Helsingissä TotuHelsinki-aineiston perusteella. Tuloksia ja niiden tulkintaa syvennetään myöhemmissä luvuissa. Aluksi kuitenkin kerrotaan pääperiaatteet siitä, miten tutkimusaineisto rakennettiin asiakastietojärjestelmän tiedoista.

2.1 TotuHelsinki-aineisto

2.1.1 Aineiston muodostus

TotuHelsinki-aineiston muodostamisessa lähdettiin liikkeelle sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmästä saaduista kolmesta erityyppisestä aineistosta vuosilta 2008–2010: toimeentulotukea hakeneiden kotitalouksien perustiedoista, toimeentulotuen myöntämisen perusteeksi tehdyistä tulo- ja menolaskelmista sekä toimeentulotuen

maksu- ja takaisinperintätiedoista. Näitä aineistoja kutsutaan tästä eteenpäin alkuperäisaineistoiksi.

Kotitalouden perustietojen alkuperäisaineistossa oli tiedot vuosilta 2008–2010 kaikilta niiltä kuukausilta, jolloin myönteinen tai osittain myönteinen toimeentulotuen päätös oli ollut kyseisen kotitalouden osalta voimassa. Muuttujasta riippuen nämä tiedot kuvasivat joko kyseisen kuukauden lopun tilannetta tai kuukauden lopusta katsoen viimeisimmän päätöksen tekohetken tilannetta. Kotitalouden perustietoja ovat esimerkiksi kotitalouden koko, alle 18-vuotiaiden määrä kotitaloudessa ja kotitalouden asumismuoto. Kotitalouden perustiedot kattavat myös hakijan tietoja: esimerkiksi ikä, sukupuoli, kansalaisuus ja tieto pääasiallisesta toimeentulolähteestä. Hakijalla tarkoitetaan henkilöä, jonka nimellä toimeentulotukipäätös on tehty.

Laskelmien alkuperäisaineistoon oli poimittu ne laskelmat, jotka oli kirjattu asiakastietojärjestelmään vuosina 2008–2010. Laskelmatiedot kertovat, mille ajanjaksolle laskelma on tehty, sekä sen, mitkä ovat hakijakotitalouden tulot ja erityyppiset menot tällä ajanjaksolla. Laskelmatietoja oli muokattava lopullista TotuHelsinki-tutkimusaineistoa varten, sillä alkuperäisessä aineistossa oli laskelmia, joilla oli sama alkupäivämäärä kuin saman kotitalouden jollakin toisella laskelmalla. Näistä laskelmista TotuHelsinki-aineistoon otettiin mukaan ensisijaisesti se, jonka kirjaamispäivä asiakastietojärjestelmään oli myöhäisempi. Jos esimerkiksi jollekin kotitaloudelle olisi löytynyt kaksi laskelmaa, joiden molempien alkupäivämäärä olisi ollut 1.5.2008 mutta ensimmäinen olisi kirjattu 30.4.2008 ja toinen 5.5.2008, tällöin aineistoon olisi otettu mukaan 5.5.2008 kirjattu laskelma. Muokkausta tarvittiin myös, kun alkuperäisessä aineistossa kaksi laskelmaa olivat osittain ajanjaksoltaan päällekkäisiä, vaikka alkupäivämäärät eivät olleetkaan samat. Täten TotuHelsinki-aineistoon lisättiin tieto laskelman todellisesta loppumispäivämäärästä. Päällekkäisten laskelmien tilanteessa todelliseksi loppumispäivämääräksi määriteltiin seuraavan laskelman alkupäivää edeltävä päivä. Jos esimerkiksi jollekin kotitaloudelle olisi löytynyt laskelmat ajalle 1.5.2008–31.5.2008 ja 10.5.2008–31.5.2008, tällöin ensimmäisen laskelman todellinen loppumispäivämäärä olisi ollut 9.5.2008. Jos kyseessä ei ollut päällekkäisten laskelmien tilanne, todellinen loppumispäivämäärä ei tietenkään eronnut aineistossa alun perin olleesta loppumispäivämäärästä. Tästä eteenpäin aineistoa analysoitaessa käytetään loppumispäivämäärinä näin muodostettuja todellisia loppumispäivämääriä.

Toimeentulotuen maksujen ja takaisinperintöjen alkuperäisaineistossa olivat kaikki ne maksut ja takaisinperinnät, joiden toteutuspäivä oli ollut vuosina 2008–2010. Maksuista ja takaisinperinnoistä tiedetään maksun tai takaisinperinnän toteutuspäivän lisäksi esimerkiksi sen suuruus ja käyttökohde (käyttökohteita ovat esimerkiksi vuokra, huonekalut, lääkkeet ja hoitotarvikkeet sekä takaisinperinnän tapauksessa yksinkertaisesti takaisinperintä).

Aineistojen yhdistäminen tehtiin siten, että maksuun tai takaisinperintään liitettiin perustiedot samalta kuukaudelta, jolloin kyseinen maksu tai takaisinperintä oli toteutettu. Jos tällaisia perustietoja ei löytynyt, valittiin ne perustiedot, jotka olivat

maksu- tai takaisinperintäkuukaudesta taaksepäin katsottuna tuoreimmat. Maksuun tai takaisinperintään liitettiin puolestaan se laskelma, joka oli ollut voimassa, kun kyseinen maksu tai takaisinperintä toteutettiin.

Lopuksi jokaiselle henkilölle muodostettiin anonyymi henkilönnumero hyödyntäen kotitalouden perustietojen alkuperäisaineistossa olleita henkilötunnuksia. Anonyymi kotitalousnumero puolestaan muodostettiin hyödyntäen perustietojen alkuperäisaineistossa olleita kotitaloustunnisteita. Tämän jälkeen henkilötunnukset ja kotitaloustunnisteet poistettiin aineistosta, eivätkä ne ole olleet yksittäisen tutkijan käytössä missään vaiheessa.

Edellä kuvatulla tavalla muodostetussa TotuHelsinki-aineistossa on 2 138 586 toimeentulotuen maksu- tai takaisinperintäriviä. Erilaisia kotitalouden perustietorivejä on 765 029 kappaletta ja erilaisia laskelmatietorivejä 419 018 kappaletta.

2.1.2 Käsitteet ja rajaukset

TotuHelsinki-aineistossa kotitaloudella tarkoitetaan joko yksin elävää henkilöä tai perhettä. Perheeseen kuuluvina henkilöinä pidetään yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Myös rekisteröidyssä parisuhteessa elävät muodostavat perheen. Kaikki perheiden ulkopuolelle jäävät henkilöt muodostavat oman yhden hengen kotitaloutensa ja heitä kutsutaan yksin eläviksi henkilöiksi. Yksin eläviä ovat siis paitsi yksin omassa asunnossaan asuvat myös esimerkiksi vanhempien luona asuvat, vähintään 18-vuotiaat henkilöt, yhdessä asuvat aikuiset sisarukset ja yhdessä asuvat ystävykset. Edellä kuvattu kotitalousmääritelmä on sisällöltään sama kuin laissa toimeentulotuesta (L 1412/1997) oleva määritelmä yksiköstä, jonka jäsenille tehdään yhteinen toimeentulotukilaskelma. Tämä kotitalousmääritelmä poikkeaa kuitenkin siitä, mitä tavanomaisesti kotitaloudella tarkoitetaan eli samassa asunnossa asuvia henkilöitä, jotka käyttävät tulojaan yhteisesti. Tämä seikka on muistettava tuloksia tulkittaessa.

Toimeentulotuen hakijalla tai pääjäsenellä tarkoitetaan henkilöä, joka on hakenut toimeentulotukea ja jonka nimissä toimeentulotukipäätös tehdään. Päätöksen osallisilla tarkoitetaan muita hakijan kotitalouteen kuuluvia henkilöitä.

Kaikkia rahamääriä tarkastellaan nimellisinä eli inflaation vaikutusta ei oteta huomioon. Inflaation vaikutus tuloksiin lienee vähäinen. Kuluttajahintaindeksin vuosikeskiarvon muutoksella mitattuna inflaatiota ei ollut ollenkaan vuonna 2009. Vuonna 2010 inflaation suuruus oli 1,2 prosenttia. (Tilastokeskus 2012b.)

Puhuttaessa sosiaaliviraston näkökulmasta maksetusta ja kotitalouden näkökulmasta saadusta toimeentulotuen määrästä tarkoitetaan aina toimeentulotuen bruttomäärää. Bruttomäärässä mukana ei siis ole sosiaaliviraston tekemiä toimeentulotuen takaisinperintöjä.

2.1.3 Luotettavuus

TotuHelsinki-aineistoa voidaan pitää luotettavana lähteenä tutkittaessa toimeentulotukea Helsingissä. Aineistossa voi kuitenkin olla kolmentyyppisiä pienehköjä epäkohtia: kirjausvirheitä rekistereissä, ajallisia kohdentamisvaikeuksia ja tietojen puuttumista.

TotuHelsinki-aineisto on peräisin asiakastietojärjestelmästä, joten jos alkuperäistä asiakastietojärjestelmän tietoa tuotettaessa on tapahtunut kirjausvirhe, se toistuu myös TotuHelsinki-aineistossa. Kirjausvirhe voi olla esimerkiksi sosiaaliviraston virkailijan näppäilyvirhe toimeentulotuen päätöstä tehtäessä.

Ajallisilla kohdentamisvaikeuksilla tarkoitetaan sitä, että aineistosta saatavaa informaatiota heikentää maksun ja takaisinperinnän niin sanottua syntyajankohtaa kuvaavan muuttujan puute. Ilman tällaista muuttujaa TotuHelsinki-aineistossa oleville toimeentulotuen maksuille ja takaisinperinnöille ei aina pystytty kohdistamaan ajankohdaltaan parhaimpia mahdollisia perustietoja tai laskelmatietoja. Maksun ja takaisinperinnän syntyajankohtaa kuvaavan muuttujan puutteen takia kohdistus tehtiin maksun tai takaisinperinnän toteutuspäivän mukaan. Esimerkkinä on tilanne, jossa asiakkaalle tehtäisiin laskelma tuloista ja menoista toukokuuksi ja samalla päätös toukokuussa syntyvien lääkekulujen korvaamisesta toimeentulotuesta. Tällöin perustiedot kirjautuisivat toukokuulle ja laskelma ajalle 1.5.–31.5. Asiakas ostaisi lääkkeensä 24.5. (maksun syntyajankohta) ja apteekki lähettäisi laskun lääkkeistä sosiaalivirastoon samana päivänä. Jos lasku maksettaisiin sosiaalivirastossa vasta kesäkuun 15. päivä, maksun toteutuspäivä olisi kesäkuussa. Toukokuun lääkeosto linkittyisi kesäkuun perustietoihin ja laskelmatietoihin, vaikka maksun syntyajankohtana olisivat olleet voimassa toukokuun perustiedot ja laskelma. Tämä voi aiheuttaa harhaa, mutta koska maksun tai takaisinperinnän toteutuspäivä oli ainoa käytössä oleva tieto, ainoa vaihtoehto oli käyttää sitä.

Tietojen puuttuminen tarkoittaa puolestaan sitä, että kaikkiin maksuihin tai takaisinperintöihin ei voitu ollenkaan yhdistää vastaavia perustietoja tai laskelmatietoja. Tietojen puuttuminen voi johtua osaksi edellisessä kappaleessa kerrotuista ajallisista kohdentamisvaikeuksista. Tietojen puuttuminen voi olla myös niin sanotusti aitoa siten, että joitakin tietoja ei asiakastietojärjestelmästä yksinkertaisesti löytynyt. Maksuja ja takaisinperintöjä, joihin vastaavia perustietoja ei voitu yhdistää, on 0,2 prosenttia maksujen ja takaisinperintöjen yhteismäärästä. Maksuja ja takaisinperintöjä, joita ei voitu yhdistää laskelmaan, on puolestaan 42,9 prosenttia maksujen ja takaisinperintöjen yhteismäärästä. Näitä maksuja tai takaisinperintöjä, joista vastaavia perustietoja tai laskelmatietoja ei ollut tiedossa, käytettiin analyyseissa, mutta tällöin perustiedot ja laskelmatiedot luonnollisesti merkittiin tuntemattomiksi.

TotuHelsinki-aineiston luotettavuutta voidaan arvioida myös vertaamalla siitä laskettuja tuloksia toimeentulotukea kuvaaviin tilastoihin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ylläpitää toimeentulotukirekisteriä, jonka tietoihin perustuen se julkaisee kahta

erilaista tilastoa: toimeentulotuen menotilastoa (ennen vuotta 2009 nimellä toimeentulotuen ennakkotilasto) ja toimeentulotukitilastoa. Käytimme vertailussa toimeentulotuen ennakkotilastoa vuodelta 2008 (THL 2009) ja toimeentulotuen menotilastoja vuosilta 2009 (THL 2010) ja 2010 (THL 2011), koska näissä tilastoissa päällekkäisyydet on sallittu, kuten on myös TotuHelsinki-aineistossa. Päällekkäisyydellä tarkoitetaan sitä, että henkilö on voinut saada toimeentulotukea useammasta kunnasta tarkaste-luajanjaksona. Toimeentulotukitilastoissa päällekkäisyydet on poistettu.

Taulukossa 2.1 on vertailtu vuosittain toimeentulotuen bruttomenoja TotuHelsinki-aineiston ja toimeentulotuen menotilastojen välillä. Bruttomenot eroavat jonkin verran toisistaan. Toimeentulotuen menotilastojen ulkopuolelle jää pakolaisille, paluumuuttajille ja turvapaikan hakijoille maksettu toimeentulotuki siltä osin kuin se korvataan kokonaan valtion varoista. Tämä osa tuesta on kuitenkin TotuHelsinki-aineistossa mukana, ja se on osaksi kotoutumistukea. Kotoutumistuki selittääkin suuren osan vuosien 2008 ja 2010 eroista TotuHelsinki-aineiston ja toimeentulotuen menotilastojen välillä. Vuonna 2009 myös perustoimeentulotuki eroaa selvästi TotuHelsinki-aineiston ja toimeentulotuen menotilastojen välillä, mutta syytä tähän ei tiedetä.

Taulukko 2.1. Toimeentulotuen bruttomenojen vertailu TotuHelsinki-aineiston ja toimeentulotuen menotilastojen välillä.

Vuosi	Toimeentulotuen bruttomenot yhteensä ^a , t€		Bruttomenot perustoimeentulotukeen ^a , t€		Bruttomenot täydentävään toimeentulotukeen ^a , t€	
	Totu Helsinki	Tilasto	Totu Helsinki	Tilasto	Totu Helsinki	Tilasto
	2008	94 216	90 998	82 828	82 781	6 268
2009	119 799	111 459	105 108	100 878	7 883	7 645
2010	128 864	123 837	110 918	111 180	8 986	8 539

Vuosi	Bruttomenot ehkäisevään toimeentulotukeen, t€		Bruttomenot kuntouttavaan työtoimintaan, t€		Bruttomenot ehkäisevään toimeentulotukeen ja kuntouttavaan työtoimintaan ^a , t€		Bruttomenot toimeentulotukena maksettavaan kotoutumistukeen, t€	
	Totu Helsinki	Tilasto	Totu Helsinki	Tilasto	Totu Helsinki	Tilasto	Totu Helsinki	Tilasto
	2008	1 797	<i>Ei eritelty</i>	317	<i>Ei eritelty</i>	2 114	2 118	3 006
2009	2 489	<i>Ei eritelty</i>	440	<i>Ei eritelty</i>	2 929	2 936	3 879	<i>Ei tietoa</i>
2010	3 619	<i>Ei eritelty</i>	556	<i>Ei eritelty</i>	4 175	4 117	4 785	<i>Ei tietoa</i>

^a Tilastoluvussa ei ole mukana pakolaisille, paluumuuttajille ja turvapaikan hakijoille annettua toimeentulotukea siltä osin kuin se korvataan kokonaan valtion varoista.

Taulukossa 2.2 on vertailtu vuosittain toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrää. Määrät poikkeavat toisistaan ja poikkeaman suunta vaihtelee myös. Kotoutumistuki ei selitä näitä eroja juurikaan, sillä kun kotitalousmäärät lasketaan TotuHelsinki-aineistosta ilman kotitalouksia, jotka ovat saaneet vain pelkkää kotoutumistukea, kotitalouksia on vain 300–600 vähemmän.

Taulukko 2.2. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrän vertailu TotuHelsinki-aineiston ja toimeentulotuen menotilastojen välillä.

Vuosi	Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ^a	
	TotuHelsinki	Tilasto
2008	33 876	32 442
2009	39 636	37 342
2010	40 803	41 292

^a Tilastoluvussa ei ole mukana kotitalouksia, jotka ovat saaneet pelkästään pakolaisille, paluumuuttajille ja turvapaikan hakijoille annettua toimeentulotukea, joka korvataan kokonaan valtion varoista.

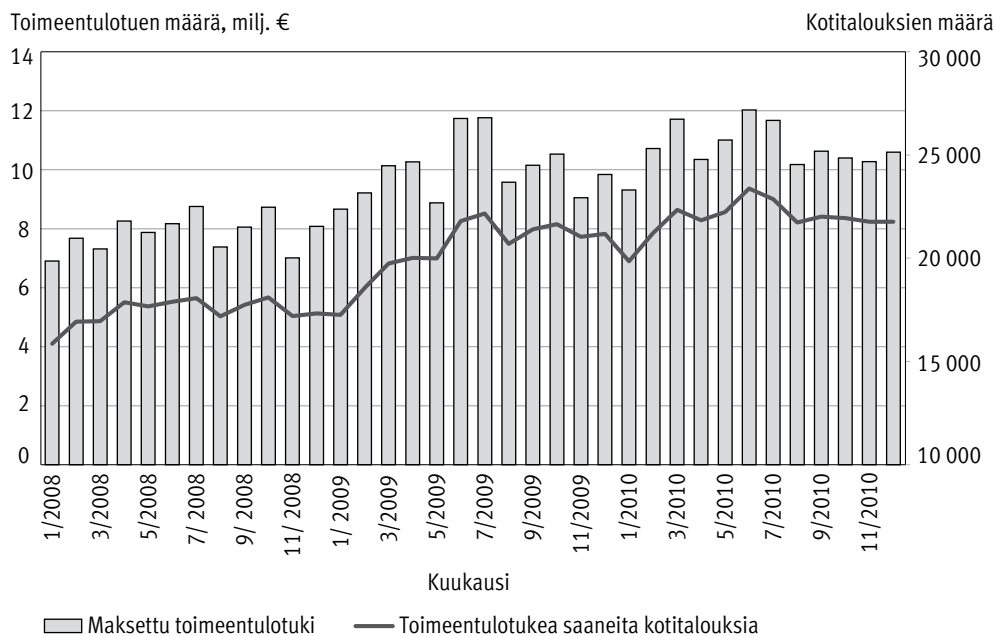
2.2 Toimeentulotuki Helsingissä 2008–2010

Helsingin kaupungilta sai toimeentulotukea vuonna 2008 yhteensä noin 34 000 kotitaloutta. Vuonna 2009 tukea sai noin 40 000 kotitaloutta ja vuonna 2010 noin 41 000 kotitaloutta. Vastaavina vuosina Helsingin kaupunki maksoi euromäärinä mitattuna toimeentulotukea yhteensä 94, 120 ja 129 miljoonaa. Toimeentulotuen tarve näyttää siis kasvaneen selvästi vuonna 2009.

Toimeentulotuen tarpeessa oli sekä pitkän aikavälin vaihtelua että syklistä vaihtelua Helsingissä vuosina 2008–2010. Kuviossa 2.1 (s. 24) on esitelty maksetun toimeentulotuen määrät ja toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrät. Nimensä mukaisesti maksetussa toimeentulotuessa ei ole takaisinperintöjä otettu huomioon.

Pitkällä aikavälillä sekä maksetun toimeentulotuen määrä että toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi. Kasvu oli voimakkainta vuosien 2008 ja 2009 välillä. Voimakkain kasvu ajoittui yleensä vuoden alkupuoliskolle, helmi-heinäkuulle. Keskikesällä eli kesä-heinäkuussa oli toimeentulotuen saajia eniten jokaisena vuonna. Myös toimeentulotukea maksettiin määrällisesti eniten näitä kuukausina.

Kuvio 2.1. Maksetun toimeentulotuen määrä ja toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä Helsingissä kuukausittain vuosina 2008–2010.



2.2.1 Toimeentulotuen saajien taustat

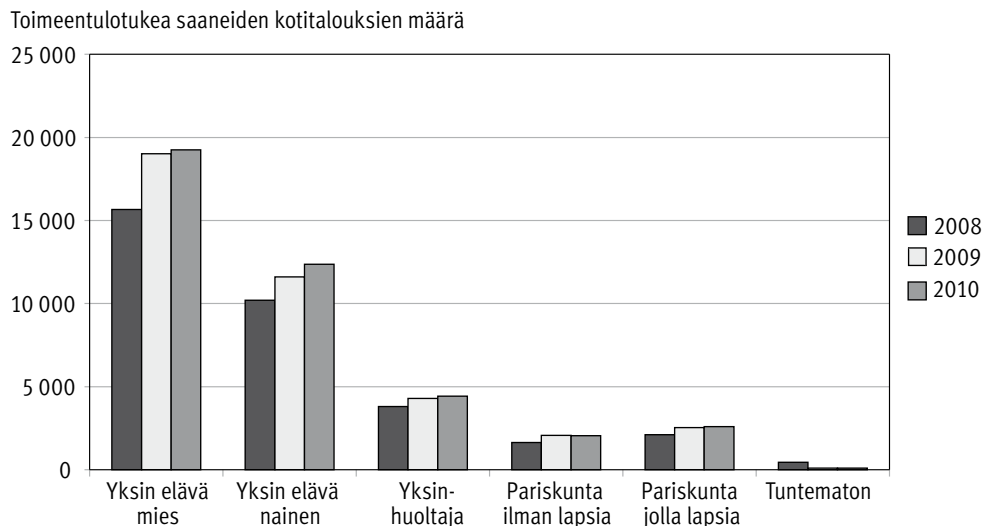
Tässä kappaleessa toimeentulotuen saajien taustatietoina käytettiin vuoden lopusta katsottuna viimeisimpiä taustatietoja. Viimeisimmät taustatiedot olivat ne, jotka olivat olleet vuoden viimeisen maksun tai takaisinperinnän toteuttamiskuukauden kohdalla tuoreimmat.

Toimeentulotuen tarve vaihteli kotitaloustyypeittäin (kuvio 2.2). Eniten toimeentulotukea saivat yksin elävät henkilöt ja heistä miehet naisia enemmän. Verrattaessa toimeentulotukea saaneiden määrää yhden hengen asuntokuntien määrään voidaan arvioida, että vuonna 2008 noin 26,2 prosenttia yksin elävien miesten kotitalouksista sai toimeentulotukea. Vuonna 2009 toimeentulotukea saavien osuus kaikista yksin elävien miesten kotitalouksista oli 31,7 prosenttia ja 31,8 prosenttia vuonna 2010. Yksin elävien naisten kotitalouksissa vastaavat prosenttiluvut olivat 11,6, 13,2 ja 14,0 prosenttia (Tilastokeskus 2012a).¹ Myös yksinhuoltajataloudet saivat paljon toimeentulotukea, kun suhteutetaan toimeentulotukea saavien yksinhuoltajatalouksien määrä Helsingin yksinhuoltajaperheiden määrään. Vuonna 2008 toimeentulotukea sai 16,7 prosenttia yksinhuoltajatalouksista. Vuonna 2009 prosenttimäärä oli 18,7 ja vuonna 2010 19,1 prosenttia (Tilastokeskus 2012c).²

1 Asuntokuntien määrä ei ole sama kuin kotitalouksien määrä, mutta sitä on käytetty kotitalouksien määrän arviona.

2 Perheiden määrä ei ole sama kuin kotitalouksien määrä, mutta sitä on käytetty kotitalouksien määrän arviona.

Kuvio 2.2. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet kotitaloustyypeittäin Helsingissä vuosina 2008–2010.

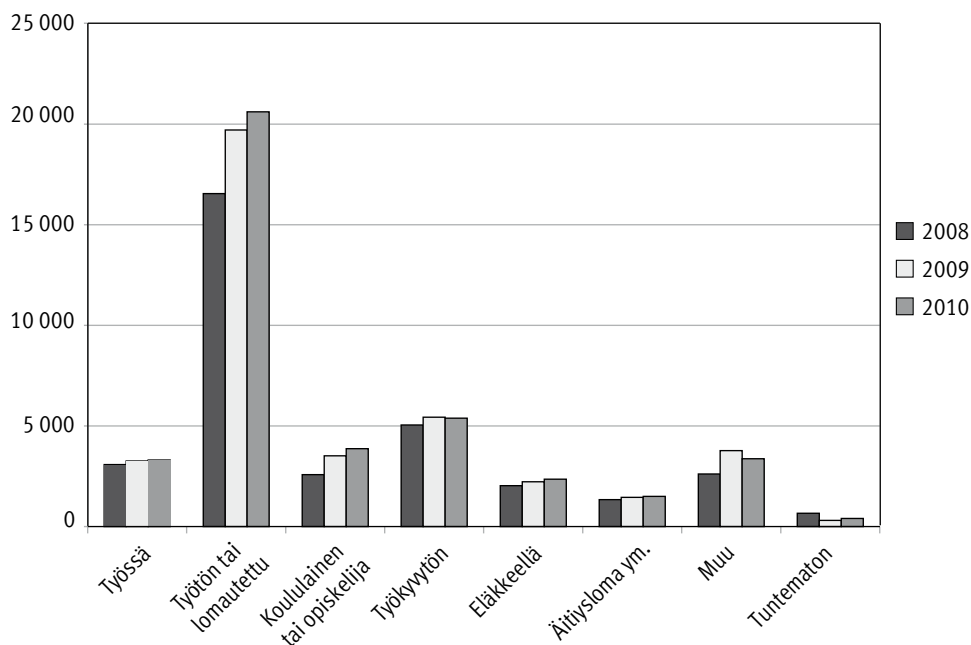


Toimeentulotukea saavat kotitaloudet on kuviossa 2.3 (s. 26) jaoteltu kotitalouden pääjäsenen pääasiallisen toiminnan mukaan. Pääjäsenellä tarkoitetaan kotitalouden jäsentä, jonka nimissä toimeentulotukipäätös on tehty. Työkyvyttömiksi luokiteltiin työkyvyttömyyseläkkeellä olevat ja pitkäaikaissairaat. Eläkkeellä oleviksi luokiteltiin eläkkeellä iän tai työttömyyden perusteella olevat sekä osa-aikaeläkeläiset. Äitiysloma ym. tarkoittaa äitiys-, isyys- tai vanhempainlomaa, hoitovapaata tai omaishoitoa. Kuvion tulkinnassa on muistettava se rajoitus, että se kertoo vain kotitalouden pääjäsenen pääasiallisen toiminnan eikä esimerkiksi puolison toimintaa ole otettu huomioon.

Toimeentulotukea maksettiin eniten työttömille ja lomautetuille. Varsinkin vuonna 2009 työttömien ja lomautettujen pääjäsenten määrä kasvoi voimakkaasti. Toimeentulotuen saajien kokonaismäärän kasvuun suhteutettuna kasvu ei ollut niin voimakasta. Vuonna 2008 48,9 prosenttia toimeentulotukea saavien kotitalouksien pääjäsenistä oli työttömiä tai lomautettuja, kun vuonna 2009 vastaava luku oli 49,7 prosenttia. Vuonna 2010 työttömien tai lomautettujen pääjäsenten osuus oli 50,5 prosenttia.

Kuvio 2.3. Toimeentulotukea vuosina 2008–2010 saaneet kotitaloudet kotitalouden pääjäsenen pääasiallisen toiminnan mukaan Helsingissä.

Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä

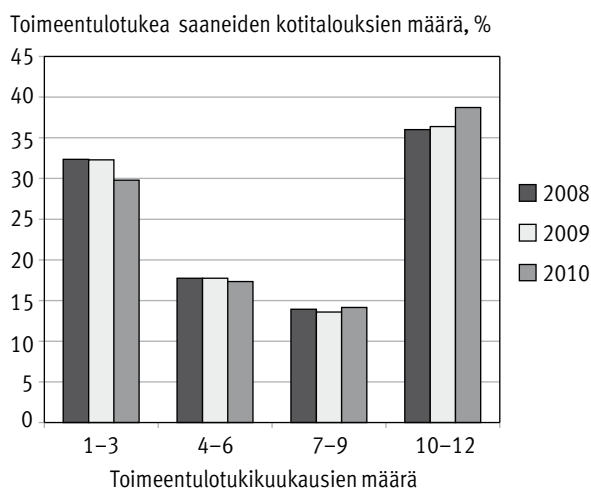


2.2.2 Toimeentulotuen kesto

Toimeentulotuen kestossa tapahtuneita muutoksia Helsingissä tarkastellaan kuviossa 2.4. Toimeentulotuen kesto on määritelty päätösperusteisesti: kotitalouden toimeentulotuen kesto on se vuosittainen kuukausimäärä, jona kotitaloudella on ollut voimassa oleva toimeentulotuen päätös.

Vuodesta 2008 vuoteen 2010 pitkäaikaisasiakkaiden (10–12 toimeentulotukikuukautta) määrän osuus kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista kasvoi. Vuonna 2010 kasvu oli suurinta. Samaan aikaan lyhytaikaisasiakkaiden (1–3 toimeentulotukikuukautta) osuus pienentyi. Tähän väliin sijoittuvan asiakasryhmän (4–9 toimeentulotukikuukautta) osuus pysyi lähes ennallaan.

Kuvio 2.4. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä prosenttiosuuksina toimeentulotuen keston (kuukausissa) mukaan Helsingissä vuosina 2008–2010.



2.2.3 Toimeentulotuen käyttökohteet

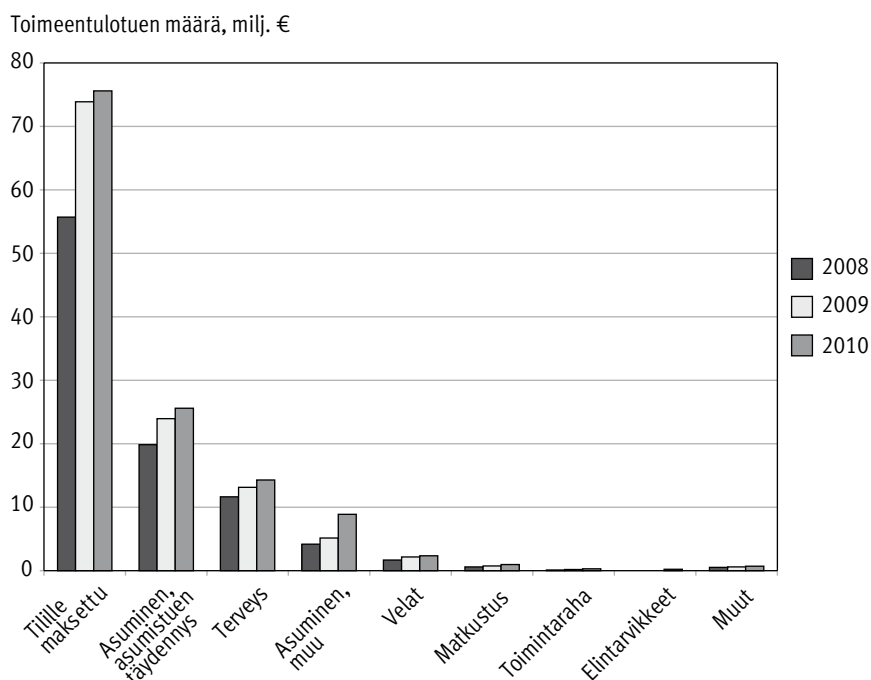
Jokaiselle Helsingin kaupungin sosiaaliviraston maksamalle toimeentulotukierälle on kirjattu käyttökohde. Käyttökohteet ryhmiteltiin seuraaviin suurempiin ryhmiin:

- Asuminen, asumistuen täydennys: toimeentulotuki, joka on kohdistettu samaan kohteeseen kuin yleinen asumistuki on tarkoitettu eli vuokraan ja vesilaskuun.
- Asuminen, muu: edelliseen ryhmään kuulumaton asumiseen liittyvä toimeentulotuki eli toimeentulotuki huonekaluihin, kodinkoneisiin, kotivakuutukseen, kriisimajoitukseen, muuttokustannuksiin, sähkö- ja kaasulaskuun sekä vuokravuokruuden maksamiseen.
- Elintarvikkeet: toimeentulotuki elintarvikkeisiin.
- Matkustus: autoihin ja matkalippuihin myönnetty toimeentulotuki.
- Muut: muihin ryhmiin kuulumaton toimeentulotuki eli toimeentulotuki harrastemenoihin, hautauspalveluihin ja varastovuokraan.
- Terveys: terveysmenoihin myönnetty toimeentulotuki. Terveysmenoja ovat erikoishammastekniskopalkkiot, fysioterapia, hammaslaboratoriopalvelut, hammaslääkärinpalkkiot, lääkkeet ja hoitotarvikkeet, lääkärinpalkkiot, optikkopalvelut sekä sairaala- ja poliklinikkamaksut.
- Tilille maksettu: kaikki toimeentulotuki, joka on maksettu suoraan asiakkaan tilille. Pois luettuja ovat kuitenkin kuntouttavan työtoiminnan perusteella maksetut matkalippukulut ja toimintarahat. Tilille maksettavaa toimeentulotukea on erityisesti toimeentulotuen perusosa.
- Toimintarahat: kuntouttavan työtoiminnan perusteella maksettu toimeentulotuki toimintarahana.
- Velat: toimeentulotuki vuokratiloihin.

On tärkeää huomata, että tilille maksettu toimeentulotuki koostuu muustakin kuin toimeentulotuen perusosasta. Esimerkkinä on tilanne, jossa asiakas ostaa itse apteekista lääkkeitä ja hänelle maksetaan suoraan tilille toimeentulotukea tähän ostoon ostokuitin perusteella. Tällöin tuen käyttötarkoitukseksi kirjautuu ”tilille maksettu”, vaikka toimeentulotuki maksetaan lääkeoston perusteella. Jos asiakkaalle taas annettaisiin maksusitoumus apteekkiin ja asiakas hankkisi lääkkeensä sillä, käyttötarkoitukseksi kirjautuisi ”lääkkeet ja hoitotarvikkeet”. Käyttötarkoitus kirjautuu muuksi kuin tilille maksetuksi vain silloin, kun osto maksetaan maksusitoumuksella, asiakkaan lasku maksetaan hänen puolestaan sosiaalivirastossa tai kyseessä on kuntouttavan työtoiminnan perusteella maksetut matkalippukulut tai toimintaraha. Tämä seikka rajoittaa käyttötarkoitusten analysointia.

Kuviossa 2.5 on eri käyttökohteisiin maksetun toimeentulotuen määrä Helsingissä 2008–2010. Mukana ovat maksetut toimeentulotuet ilman takaisinperintöjen huomioon ottamista. Eniten toimeentulotukea maksettiin rahana tilille. Tilille maksetun toimeentulotuen osuus oli noin 60 prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista jokaisena tarkasteluvuonna. Myös erityyppisiin asumiskuluihin (noin 25 prosenttia kokonaismenoista) ja terveystukien (noin 10 prosenttia kokonaismenoista) myönnettiin huomattavasti toimeentulotukea. Muihin kohteisiin maksetun toimeentulotuen määrä oli pieni.

Kuvio 2.5. Eri käyttökohteisiin maksettu toimeentulotuki Helsingissä 2008–2010.



2.3 Yhteenveto

Sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmän tiedoista rakennettu TotuHelsinki-aineisto on luotettava ja tarkka, kun tutkitaan toimeentulotukea Helsingissä.

Toimeentulotukimenot kasvoivat Helsingissä tarkasteluajanjaksolla vuodesta 2008 vuoteen 2010. Eniten toimeentulotukea saivat yksin elävät. Vain harva toimeentulotuen saajista oli töissä: suurin osa oli työttömänä tai lomautettuna. Vuonna 2010 toimeentulotuen saajista lähes 40 prosenttia sai tukea 10–12 kuukautta. Toimeentulotuki ei ole siis lyhytaikainen tukimuoto.

Suurin osa toimeentulotuesta maksettiin rahana tilille. Maksusitoumuksella tai sosiaaliviraston suoraan maksamalla laskulla toimeentulotukea myönnettiin eniten asumis- ja terveystukien osalta.

Lähteet

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

STM. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11, 2007.

THL. Toimeentulotuen ennakkotilasto 2008. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 5, SVT, 2009. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2009/Tr05_09.pdf>. Viitattu 11.9.2012.

THL. Toimeentulotuen menot 2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 11, SVT, 2010. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/tilastot/toimeentulotuenennakko/Tr11_10.pdf>. Viitattu 11.9.2012.

THL. Toimeentulotuen menot 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 17, SVT, 2011. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr17_11.pdf>. Viitattu: 11.9.2012.

Tilastokeskus. Asunnot ja asuinolot. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2012a. Saatavissa: <<http://www.stat.fi/til/asas/tau.html>>. Viitattu 10.4.2012.

Tilastokeskus. Hinnat ja kustannukset 2012. Kuluttajahintaindeksi. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2012b.

Tilastokeskus. Perheet. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2012c. Saatavissa: <<http://www.stat.fi/til/perh/tau.html>>. Viitattu 10.4.2012.

3 TOIMEENTULOTUKI YHDEN AIKUISEN TALOUKSISSA HELSINGISSÄ

Anita Haataja

3.1 Johdanto

Yhden aikuisen asuntokuntien määrä ja osuus kaikista asuntokunnista on viimeisten vuosikymmenien aikana kasvanut voimakkaasti (Bennet ja Dixon 2006). Suomessa vuonna 1980 yhden hengen asuntokuntia oli hieman alle 500 000, vuonna 2010 jo yli miljoona (Tilastokeskus 2012). Myös yhden vanhemman lapsiperheet ovat yleistyneet, erityisesti 1990-luvulla (Haataja 2009). Työikäisen yhden aikuisen talouksien määrän kasvu johtuu erityisesti demografisista muutoksista, johon kuuluvat pitkällä aikavälillä nuorten omien talouksien yleistyminen, ensisynnyttäjien keski-ikäen nousu, ensimmäisen avioliiton solmimisiän nousu sekä, avioerojen sekä avoliittojen ja avoerojen yleistyminen.

Myös Helsinki on pienten asuntokuntien kaupunki. Helsingissä asuu noin 10 prosenttia koko maan väestöstä, 12 prosenttia kaikista asuntokunnista ja 14 prosenttia kaikista yhden aikuisen asuntokunnista. Vuonna 2010 joka toinen helsinkiläinen asuntokunta oli yhden hengen asuntokunta (49 %). Koko maassa vastaava luku oli 41 prosenttia. Kaikista lapsiperheistä joka viides oli yhden vanhemman perhe. Helsingissä vastaava osuus oli suurempi eli 29 prosenttia. Kaikista yhden vanhemman lapsiperheistä Helsingissä asui lähes 14 prosenttia vuonna 2010. Väestörakenteeltaan Helsinki on myös koko maata naisvaltaisempi. Helsingin väestöstä 53 prosenttia on naisia, koko maan väestöstä hieman alle 51 prosenttia. (Tilastokeskus 2011a; Tilastotietoja Helsingistä 2011.)

Niin kutsuttujen skaalaetujen puuttumisen vuoksi yksin asuminen on kallista. Tämä ei tarkoita pelkästään asumismenoja vaan myös monen muun nykyelämään kuuluvan hyödykkeen, kuten television, lehtien ja tietokoneen, hankinta- ja käyttömenoja. Siksi sosiaalietuuksissa yhden aikuisen perusturva onkin yleensä ollut suurempi henkeä kohden kuin kahden yhteistä taloutta jakavan aikuisen taloudessa. Jos toimeentulotuki saa yhden aikuisen taloudessa arvon 100, saa kahden aikuisen talous arvon 170 eikä kaksi kertaa 100 (L 1412/1997 Laki toimeentulotuesta). Toisaalta toimeentulotuen taso on aikuiselle matala. Vuonna 2011 toimeentulotuen taso oli noin 18–19 prosenttia suomalaisten nettokeskiansiosta³. Yhden aikuisen talouksien toimeentuloriskit ovat yleisempiä kuin muiden kotitalousryhmien ja sosiaaliset riskit, kuten työttömyys tai sairaus, kohtaavat koko taloutta.

Koko maan yhden hengen kotitalouksista 11 prosenttia ja yhden vanhemman talouksista noin 24 prosenttia sai toimeentulotukea vuonna 2010. Kahden aikuisen kotitalouksista tukea sai vain pari prosenttia, ja jos parilla oli lapsia, noin viisi prosenttia. Kaikista Suomen toimeentulotukea saavista kotitalouksista Helsingissä asui 15 prosenttia (THL 2011) eli myös suhteellisesti enemmän kuin kaikista asuntokunnista.

3 Taso on laskettu JUTTA-mallilla (ks. Honkanen 2010).

Yhden aikuisen taloudet ovat suuri ja selkeä tutkimuskohde verrattuna kotitalouksiin, joissa on useampia aikuisia ja elättäjiä eli sosiaalisten riskien taloudellisten seuraamusten jakajia. Julkaisun tämä luku tarkastelee helsinkiläisiä yhden aikuisen toimeentulotukea saavia talouksia, yksin eläviä naisia ja miehiä sekä yksinhuoltajia. Tarkastelun ulkopuolelle rajataan Helsingin kantaväestöön kuulumattomat sekä nuoret, alle 25-vuotiaat toimeentulotukiasiakkaat. Näin pääosa maahanmuuttajataustaisista kotitalouksista rajautuu pois tämän luvun analyysistä. Maahanmuuttajien toimeentulotuen perusteet ja ominaisuudet poikkeavat jossain määrin kantaväestöstä. Myös nuorten, joista osa asuu vielä kotona, toimeentulo-ongelmat ja taustat ovat myös osittain erilaisia kuin aikuisten. Molempia ryhmiä tarkastellaan erikseen tämän julkaisun kahdessa muussa luvussa (ks. Tervolan ja Verhon luku maahanmuuttajien toimeentulotuesta ja Ylikännön luku nuorten toimeentulotuesta).

Tämän luvun kiinnostuksen kohteena ovat siis 25 vuotta täyttäneiden, kantaväestöön kuuluvien yhden aikuisen toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien väliset erot ja samankaltaisuudet erilaisten taustaominaisuuksien ja tuen käytön sekä keston suhteen. Erityisenä kiinnostuksen kohteena ovat yhtäältä lyhyen aikaa ja toisaalta pitkän aikaa tukea saaneet. Analyysimenetelmänä käytetään ristiintaulukointeja ja pääasiassa vuoden 2010 tilannetta. Joissakin tapauksissa hyödynnetään myös tutkimusaineistoon sisältyvää paneeliasetelmaa kolmen vuoden asiakkuudesta vuosina 2008–2010.

Luvun sisältö jakautuu seuraavasti: Ensimmäinen jakso antaa yleiskuvan tutkimukseen valitusta kohderyhmästä eli 25 vuotta täyttäneiden yhden aikuisen toimeentulotukitalouksista ja siitä, miten rajattu kohderyhmä suhteutuu kaikkiin yhden aikuisen talouksiin. Seuraavaksi esitellään ne perusteet, joiden mukaan kohderyhmä on jaettu lyhyen ja pitkän aikavälin toimeentulotukiasiakkaisiin, ja ryhmien koko. Tämän jälkeen tarkastellaan toimeentulotukea saaneen kohderyhmän pääasiallista toimintaa (työssä, työtön, opiskelija ym.), tulolähteitä ja asumisolosuhteita (ks. asumisesta myös Honkasen luku tässä kirjassa). Kahdessa viimeisessä jaksossa tarkastellaan toimeentulotuen käyttötarkoitusta sekä muun sosiaalitoimen asiakkuutta ja sosiaalihuoltolain mukaisten suunnitelmien yleisyyttä.

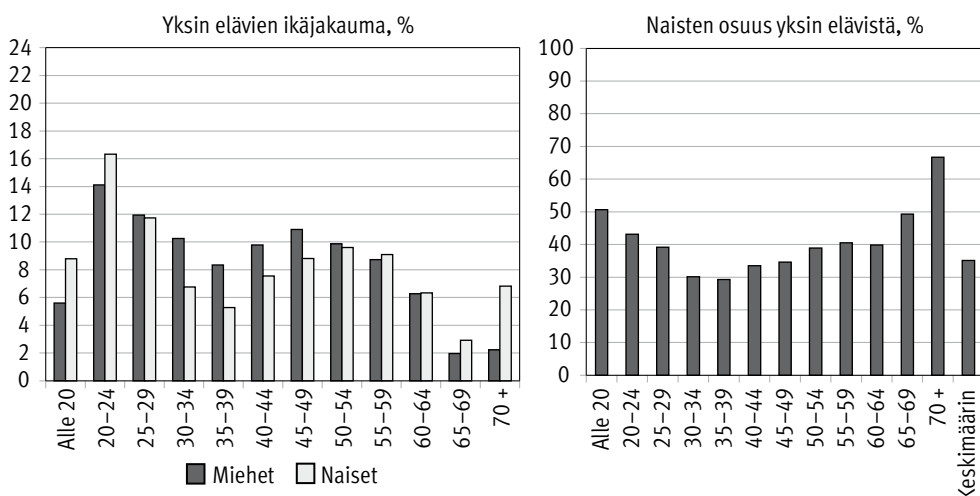
3.2 Yleiskuva yhden aikuisen tukea saavista talouksista

Vuonna 2010 toimeentulotukea saavista helsinkiläisistä kotitalouksista runsaat 36 000 oli yhden aikuisen kotitalouksia. Näistä 31 600 oli yksin elävien ja vajaat 4 500 yksinhuoltajien talouksia. Molemmat yhteensä muodostivat 88 prosenttia kaikista toimeentulotukea saavista talouksista. Kun kaikista yksin elävistä ja yksinhuoltajista rajataan pois taustaltaan kantaväestöön kuulumattomat, saadaan yhden aikuisen kotitalouksien määräksi samana vuonna noin 26 700. Kantaväestöllä tarkoitetaan tässä Suomessa tai ulkomailla syntyneitä, joiden äidinkieli on suomi. Kantaväestöön määritellään kuuluvaksi myös Ruotsissa syntyneet ruotsinkieliset (ks. tarkemmin Ter-

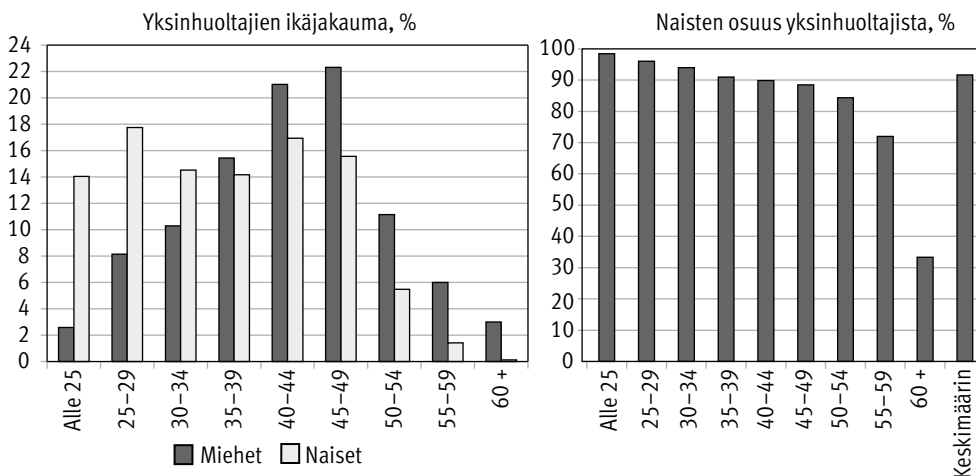
volan ja Verhon luku tässä kirjassa). Tästä asiakasryhmästä oli kaksi prosenttia ulkomaalaistaustaisia, mutta Suomen kansalaisuus puuttui vain noin puolelta prosentilta.

Kaikkien kantaväestöön kuuluvien yhden aikuisen talouksien viisivuotiskäyäkajakauma ja sukupuolirakenne on havainnollistettu kuvioissa 3.1 ja 3.2. Yksin elävien naisten ikäjakaumassa on kolme huippua, kaikkein nuorimmat, kaikkein vanhimmat ja viisikymppiset. Yksin elävien miesten ikäjakaumassa on sen sijaan vain kaksi, kaikkein nuorimpien ja nelikymppisten huiput (kuvio 3.1). Yksinhuoltajanaisten

Kuvio 3.1. Toimeentulotukea saavien, kantaväestöön kuuluvien yksin elävien ikäjakauma sekä naisten osuus eri ikäryhmissä 2010, %.



Kuvio 3.2. Toimeentulotukea saavien, kantaväestöön kuuluvien yksinhuoltajien ikäjakauma sekä naisten osuus eri ikäryhmissä 2010, %.



ikäjakauma on myös kaksihuippuinen: nuorten alle 30-vuotiaiden äitien ja nelikympipisten äitien osuudet ovat muita ikäryhmiä suuremmat. Yksinhuoltajamiesten ikäjakau-
kauma on sen sijaan yksihuippuinen. Melkein puolet yksinhuoltajamiehistä kuuluu nelikymppisten ikäryhmään (kuvio 3.2).

Tämän luvun ulkopuolelle rajattavia, alle 25-vuotiaita on suhteellisesti eniten yksin elävissä naisissa. Joka neljäs yksin elävä nainen kuuluu tähän ikäryhmään. Myös yksin elävistä miehistä on nuoria huomattava osuus (20 prosenttia). Yksin elävistä naisista kuuluu suuri osuus myös kaikkien iäkkäimpiin. Joka kymmenes yksin elävä vuonna 2010 toimeentulotukea saanut nainen oli täyttänyt 65 vuotta. Yli 70-vuotiaita yksin eläviä toimeentulotuen saajia oli Helsingissä vuonna 2010 lähes 1 000 henkeä. Naisten suurta osuutta selittänee paitsi miesten suurempi kuolleisuus myös miesten naisia parempi eläketaso.

Yhden aikuisen kotitalouksien sukupuolirakenne eroaa sen mukaan, onko taloudessa lapsia vai ei. Yksin elävien enemmistö (yli 60 %) on miehiä, kun taas yksinhuoltajaperheiden huoltajista suuri enemmistö on naisia (yli 90 %). Miesten osuus yksinhuoltajista kuitenkin kasvaa vanhemmissa talouksissa. Sukupuolirakenne tasoittuu, kun yhden aikuisen kotitalouksia tarkastellaan yhdessä: yli neljä kymmenestä yhden aikuisen toimeentulotukitaloudesta on yksin elävän naisen tai yksinhuoltajanaisten kotitalouksia. Naisista joka viidennen taloudessa on lapsia, miesten talouksista vain 1,6 prosentissa (taulukko 3.1).

Taulukko 3.1. Naisten osuus kantaväestöön kuuluvista, 25 vuotta täyttäneistä toimeentulotukea saaneista talouksista vuosina 2008–2010, %.

Naisten osuus	2008	2009	2010	Keskimäärin
Koko kohderyhmä	43,5	43,5	43,0	44,0
Yksin elävät	37,3	37,2	36,7	37,9
Yksinhuoltajat	91,0	91,2	91,3	90,6

Lopullinen tarkastelu rajataan siis 25 vuotta täyttäneiden yhden aikuisen talouksiin, jotka ovat saaneet toimeentulotukea. Tähän ryhmään viitataan tästä eteenpäin kohderyhmä-termillä. Kohderyhmän osuus kantaväestöön kuuluvista, toimeentulotukea saaneista yhden aikuisen talouksista on 74 prosenttia. Lopulliseen kohderyhmään jää runsaat 21 000 taloutta vuonna 2010, lähes 60 prosenttia kaikista toimeentulotukea saaneista yhden aikuisen talouksista Helsingissä (taulukko 3.2, s. 34).

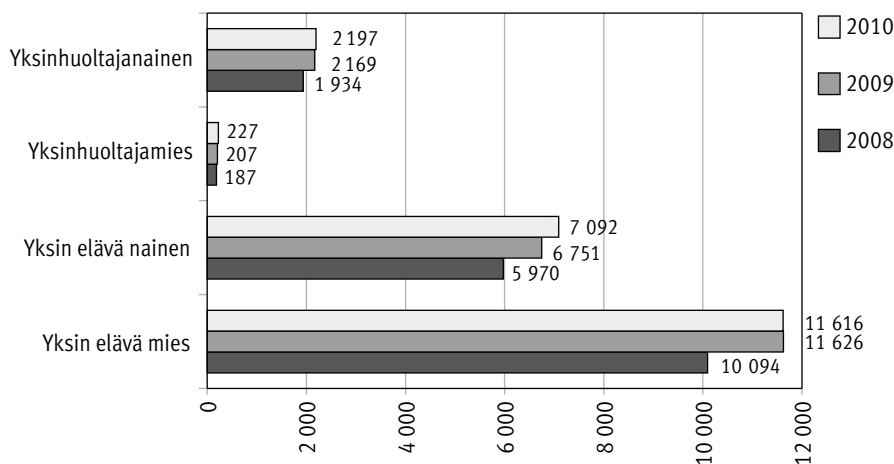
Kaikkien toimeentulotukea saavien yksin elävien naisten ja miesten sekä yksinhuoltajamiesten keski-ikä on noin 40 vuotta. Yksinhuoltajanaiset ovat keskimäärin 4–5 vuotta muita nuorempia. Yhden aikuisen talouksien keski-ikä nousee noin neljällä vuodella yksin elävien miesten ja noin seitsemällä vuodella yksin elävien naisten keskuudessa, kun alle 25-vuotiaat rajataan pois. Yksinhuoltajien keskimääräinen ikä nousee rajauksen jälkeen vähiten eli 1–3 vuodella.

Taulukko 3.2. Kohderyhmän osuudet kaikista toimeentulotukea saavista talouksista ja kaikista toimeentulotukea saavista yhden aikuisen talouksista sekä jakautuminen kotitaloustyypin ja sukupuolen mukaan vuosina 2008–2010, %.

Vuosi	Kohderyhmän koko	% kaikista toimeentulotukea saaneista talouksista	% kaikista yhden aikuisen toimeentulotukitalouksista	Kohderyhmästä yksin eläviä, %		Kohderyhmästä yksinhuoltajia, %	
				Miehiä	Naisia	Miehiä	Naisia
Yhteensä 2008–2010	60 070	52,5	59,7	55,5	33,0	1,0	10,5
2008	18 185	53,7	61,3	55,5	32,8	1,0	10,6
2009	20 753	52,4	59,4	56,0	32,5	1,0	10,5
2010	21 132	51,8	58,6	55,0	33,6	1,1	10,4
Muutos 2008–2010	Lkm 2 947	% yks -2,0	% yks -2,8	Lkm 1 522	1 122	Lkm 40	263

Yhden aikuisen, 25 vuotta täyttäneiden, tukea saavien talouksien määrä kasvoi keskimäärin 14 prosenttia laman alettua vuosina 2008–2009 (kuvio 3.3). Suhteellisesti eniten kasvoi yksin elävien miesten (15 %) ja vähiten yksinhuoltajamiesten (10 %) määrä. Seuraavina vuosina 2009–2010 yksin elävien, toimeentulotukea saavien miesten määrä ei enää kasvanut, mutta muiden ryhmien määrä kasvoi. Yksin elävien naisten määrä lisääntyi viidellä prosentilla, yksinhuoltajamiesten yhdeksällä ja yksinhuoltajanaisten yhdellä prosentilla. Absoluuttisesti yhden aikuisen talouksien määrä kasvoi vuosina 2008–2010 lähes 3 000 tuensaajalla. Verrattuna kaikkiin toimeentulotukitalouksiin yhden aikuisen kohderyhmään kuuluvien määrä lisääntyi koko tarkasteluajanjaksolla vähemmän (16 %) kuin kaikkien toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien (20 %). Yksin elävien miesten määrän kasvua saattaa selittää se, että 2008 alkanut lama kohdistui ennen muuta miesvaltaisiin ventialoihin ja myös pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuudet heikkenivät.

Kuvio 3.3. Kohderyhmään kuuluvat yhden aikuisen taloudet vuosina 2008–2010.



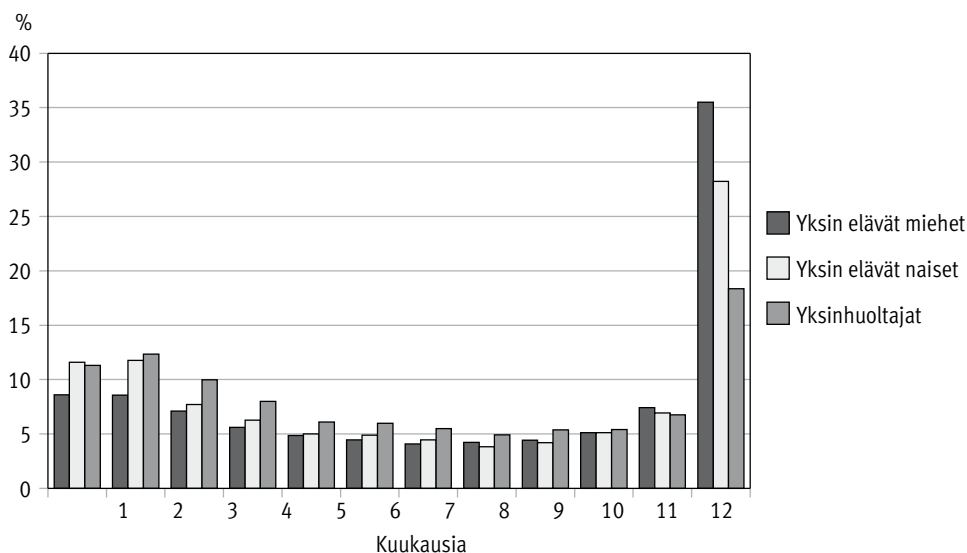
Pääosa toimeentulotukea saavista yksinhuoltajaperheistä (60 %) on yksilapsisia, kuten yksinhuoltajaperheet koko väestössäkin. Toimeentulotukea saavien yksinhuoltajaperheiden rakenne vastaa suunnilleen lapsiperheiden yleistä rakennetta koko maassa (Tilastokeskus 2011b).

3.3 Pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset toimeentulotukiasiakkaat

Pitkäaikaisen ja lyhytaikaisen toimeentulotukiasiakkuuden määrittely ei ole yksinkertaista, vaan riippuvainen niin käytettävissä olevasta aineistosta kuin aineistojen perusteella tehtävistä rajauksistakin (vrt. esim. Haapola 2004). Toimeentulotukitilasto julkaisee säännöllistä tietoa asiakkuuden kestosta vuotuisten poikkileikkajaksosten näkökulmasta. Tilastossa tuen pitkäaikaiskäyttäjiksi määritellään ne, joille tukea maksetaan vuoden aikana 10–12 kuukautta. Näin määriteltyjä pitkäaikaisia tukiasiakkaita oli 27 prosenttia vuosien 2008 ja 2009 sekä 28 prosenttia vuoden 2010 toimeentulotukiasiakkaista koko maassa (Toimeentulotuki 2010).

TotuHelsinki-tutkimusaineiston perusteella voidaan nähdä, että asiakkuuskuukaudet vuoden aikana vaihtelevat jonkin verran kotitaloustyyppin mukaan (kuvio 3.4). Helsingiläisistä yksin elävistä 25 vuotta täyttäneistä miehistä melkein puolet (48 %) oli ollut tukiasiakkaana 10–12 kuukautta vuonna 2010. Yksin elävistä naisista näin määriteltyjä pitkäaikaisasiakkaita oli 40, mutta yksinhuoltajista vain 31 prosenttia. Noin parikymmentä prosenttia yksin elävistä naisista oli ollut asiakkaana enintään kaksi kuukautta. 10–12 kuukauden pitkäaikaisasiakkuus kasvoi kohderyhmissä 1–2 prosenttiyksikköä vuodesta 2008 vuoteen 2010.

Kuvio 3.4. Toimeentulotukea saaneiden yhden aikuisen talouksien määrä toimeentulotuen keston (kuukausina) mukaan vuonna 2010, %.



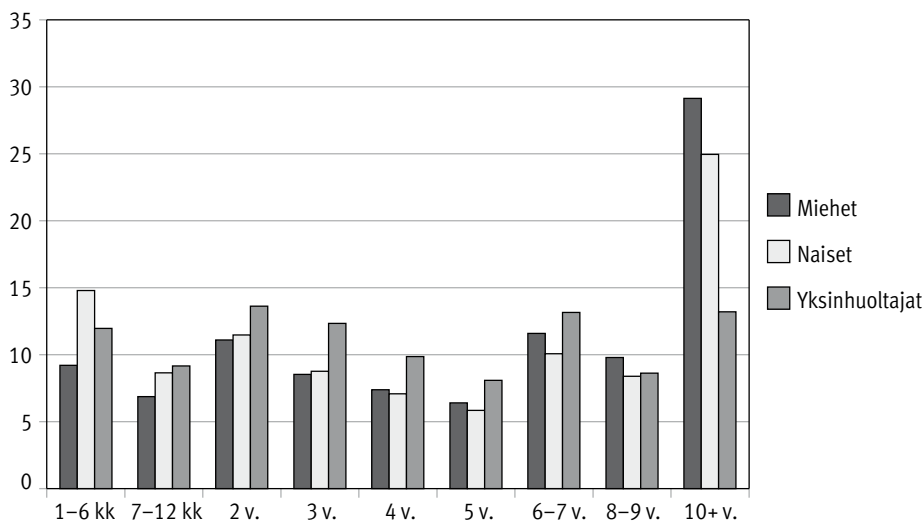
Kolmen vuoden tukihistorian lisäksi (taulukko 3.3) Helsingissä on kaikilta toimeentulotukiasiakkailta saatavana toimeentulotukikuukausien lukumäärä vuodesta 1990 lähtien. Pitkällä aikavälillä kertyneet toimeentulotukikuukaudet eivät kuvaa yhtäjaksoista asiakkuutta, eikä tietoja voi paikantaa ajallisesti. Pitkän aikavälin tiedoista saa kuitenkin tukikuukausien kertymän runsaan 20 vuoden ajalta. Näitä tukikuukausia käytetään hyväksi tässä tutkimuksessa rajattavan pitkäaikaisasiakkuuden määrittelyssä (kuvio 3.5).

Pitkällä aikavälillä toimeentulotukikuukausia oli karttunut vähintään 10 vuotta melkein 30 prosentille yksin elävistä miehistä. Yksin elävistä naisista tähän ryhmään kuului joka neljäs. Lukuja voi pitää suurina ja huolestuttavina. Yksinhuoltajat jakautuivat tasaisesti kaikkiin tuen kestoluokkiin. Tukikuukaudet ovat karttuneet noin 20 vuoden ajalta, mutta nuorimmat kohderyhmään kuuluvat ovat täyttäneet 25 vuotta

Taulukko 3.3. Yhden aikuisen toimeentulotukea saavien talouksien tukihistoria kolmen viimeisen vuoden (2008–2010) ajalta, %.

Asiakkuuskuukausia vuosina 2008–2010	Yksin elävät		Yksinhuoltajat	Yhteensä lukumäärä	Kuvaus
	Miehet	Naiset			
3 vuotta 2008–2010	55,9	45,3	34,5	10 537	Osuus v 2010 asiakkaista
2 vuotta 2009–2010	18,9	19,0	23,1	4 099	Osuus v 2010 asiakkaista
Vain 2008	17,7	25,1	32,1	3 970	Osuus v 2008 asiakkaista
Vain 2009	13,1	18,4	21,8	3 286	Osuus v 2009 asiakkaista
Vain 2010	21,8	31,4	36,5	5 649	Osuus v 2010 asiakkaista

Kuvio 3.5. Yhden aikuisen talouksien jakaumat pitkällä aikavälillä toimeentulotukikuukausien mukaan, kohderyhmään kuuluvat vuonna 2010 asiakkaina olleet, % (kuukaudet vuosiksi muunnettuna).



vasta äskettäin, joten heille ei ole voinutkaan karttua kovin pitkää tukihistoriaa. Myös kotitalouden tyyppi on voinut vaihtua pitkällä aikavälillä.

Toimeentulotukitalouksien ryhmittely lyhyt- ja pitkäkestoisiin tuen käyttäjiin ei ole yksinkertaista tässäkin tutkimusaineistossa. Lyhyen aikaa yhtenä vuonna ajanjaksolla 2008–2010 tukea saaneista osa on voinut saada tukea pitkään, mutta vuosia aikaisemmin. Esimerkiksi ajanjaksolla 2008–2010 tukea vain vuonna 2010 saaneista yli 5 600:sta yhden aikuisen taloudesta kaksi kolmasosaa oli sellaisia, joilla oli toimeentulotukikuukausia myös ennen vuotta 2008. Vain vuonna 2010 tukea saaneita yhden aikuisen talouksia oli hieman vajaa kolmannes. Yksiselitteisen määritelmän puuttuessa kohderyhmän jakaminen lyhyen ja pitkän aikavälin asiakkaisiin muodostuu jossain määrin mielivaltaiseksi, jos ryhmät halutaan pitää kohtuullisen kokoisina. Seuraavaan ryhmittelyyn on päädytty koelaskelmien jälkeen (taulukko 3.4).

Taulukko 3.4. Tukea saaneiden talouksien jakautuminen tukikuukausien lukumäärän mukaan vuonna 2010, %.

Tuen saajat	Yksin elävät		Yksinhuoltajat
	Miehet	Naiset	
Lyhytaikainen tuki	27,7	35,3	37,7
Pitkäaikainen tuki ^a	41,7	33,4	21,9
Muut tuensaajat	30,6	31,4	40,4
Yhteensä %	100,0	100,0	100,0
Lukumäärä	11 616	7 092	2 424

^a Tukea tietty määrä myös ennen vuotta 2008.

Pitkäaikaisiksi toimeentulotukiasiakkaiksi määriteltiin ne taloudet, jotka ovat saaneet toimeentulotukea kolmena peräkkäisenä vuonna 2008–2010 ainakin yhdeltä kuukaudelta joka vuosi ja joille on maksettu lisäksi vähintään 30 kuukautta toimeentulotukea ennen vuotta 2008. Vuonna 2010 tukea saaneista yksin elävistä miehistä tähän ryhmään sijoittui 42 prosenttia, yksin elävistä naisista joka kolmas ja yksinhuoltajista joka viides.

Lyhyen aikaa tukea saaneiksi *lyhytaikaisiksi* toimeentulotukiasiakkaiksi määriteltiin ne vuonna 2010 tukea saaneet taloudet, joille tukea ei ollut maksettu kolmena peräkkäisenä vuonna 2008–2010 ja joille oli ennen vuotta 2008 kertynyt tukikuukausia enintään 24 kuukauden ajalta. Yksin elävistä naisista ja yksinhuoltajista tähän ryhmään kuului runsas kolmannes ja yksin elävistä miehistä alle 30 prosenttia. Loput talouksista muodostavat kolmannen ryhmän, muut tuen saajat. Eniten kohderyhmistä tähän väliryhmään sijoittuu yksinhuoltajia.

Taulukossa 3.5 (s. 38) havainnollistetaan, miten pitkiä toimeentulotukijaksoja eri ryhmille muodostuu keskimäärin. Lyhyen aikaa tukea saaneet olivat käyttäneet toi-

meentulotukea keskimäärin 4–5 kuukautta vuoden 2010 aikana ja lähes yhtä monta kuukautta keskimäärin ennen vuotta 2008. Pitkäaikaiset toimeentulotukiasiakkaat olivat vuoden 2010 aikana käyttäneet tukea keskimäärin yhdeksän kuukautta. Ennen vuotta 2008 yksin eläville naisille ja miehille tukikuukausia oli kertynyt runsaat 100 kuukautta (noin 8 vuotta) ja yksinhuoltajille 80 kuukautta (6–7 vuotta). Muilla tuen saajilla vuoden 2010 toimeentulotukikuukausien määrä oli keskimäärin hieman yli puoli vuotta ja pitkän aikavälin kuukausia oli keskimäärin 44–48 eli 3–4 vuotta.

Taulukko 3.5. Vuonna 2010 toimeentulotukea saaneiden tukikuukaudet keskimäärin vuonna 2010 ja ennen vuotta 2008.

Keskimääräiset tukikuukaudet	Yksin elävät		Yksinhuoltajat
	Miehet	Naiset	
Lyhytaikaisen tuen käyttäjät			
Tukikuukaudet vuonna 2010	5,2	4,5	4,5
Tukikuukaudet ennen 2008	5,3	4,9	7,1
Pitkäaikaisen tuen käyttäjät			
Tukikuukaudet vuonna 2010	9,9	9,7	8,9
Tukikuukaudet ennen 2008	101,6	102,9	80,8
Muut tuen käyttäjät			
Tukikuukaudet vuonna 2010	7,3	7,0	6,8
Tukikuukaudet ennen 2008	44,0	48,2	48,1

3.4 Toiminta ja tulolähteet

Kaikilla yhden aikuisen toimeentulotukea saavilla talouksilla yleisin pääasiallinen toiminta liittyi työttömyyteen tai lomautukseen. Osuudet olivat yleisempiä yksin elävillä miehillä (58–63 %) kuin naisilla (35–48 %). Harva yksin elävä oli töissä, mutta lyhyen aikaa toimeentulotukiasiakkaina olleet naiset kaksi kertaa yleisemmin (15 %) kuin miehet (8 %). Pitkäaikaisasiakkaista työssä oli vain 2–3 prosenttia. Lyhyen aikaa toimeentulotukea saaville yksinhuoltajille työssäolo oli suunnilleen yhtä yleistä (33 %) kuin työttömyys (35 %) vuonna 2010. Pitkään tukea saaneista yksinhuoltajista oli työssä huomattavasti useampi kuin muista yksin elävistä, vaikka työttömyys tulee yksinhuoltajillakin yleisimmäksi toimintamuodoksi tuen keston kasvaessa (taulukko 3.6).

Yksin elävistä lyhyen aikaa tukea saaneista 25 vuotta täyttäneistä oli opiskelijana joka kymmenes, mutta pitkäaikaisista asiakkaista ei käytännössä enää kukaan. Sairaus ja työkyvyttömyys olivat työttömyyden jälkeen yleisimpiä pääasiallisen toiminnan muotoja lyhyen aikaa tukea saaneilla. Sairaana- ja työkyvyttömyyseläkkeellöolo yleistyy pitkäaikaisasiakkailla. Yksin elävistä miehistä joka neljäs tai viides ja yksin elävistä naisista lähes joka kolmas kuului tähän ryhmään. Vanhuuseläkeläisiä oli yksin elävistä naisista suhteellisesti 2–3 kertaa enemmän kuin miehistä.

Taulukko 3.6. Lyhyen ja pitkän aikaa toimeentulotukea saaneiden yhden aikuisen talouksien pääasiallinen toiminta vuoden 2010 lopun tuoreimman tiedon mukaan, %.

Pääasiallinen toiminta	Yksin elävät miehet		Yksin elävät naiset		Yksinhuoltajat	
	Lyhyt	Pitkä	Lyhyt	Pitkä	Lyhyt	Pitkä
Työssä	8	2	15	3	33	12
Työtön tai lomautettu	58	63	35	48	35	60
Lapsenhoitoa yms. kotona	0	0	1	0	14	7
Koululainen, opiskelija	10	1	14	1	8	4
Sairaana tai eläkkeellä	14	22	18	32	9	13
Vanhuuseläkkeellä	6	3	14	11	0	0
Muu	4	8	3	5	1	2
Yhteensä, %	100	100	100	100	100	100
Lukumäärä	3 220	4 844	2 501	2 366	914	530

Yksinhuoltajien pääasiallinen toiminta poikkesi paitsi työssäolon yleisyyden myös lastenhoidon osalta muista yhden aikuisen talouksista. Lastenhoito oli lyhyen aikaa tukea saaneista pääasiallinen toimintamuoto 14 prosentilla, pitkäaikaisasiakkailta enää seitsemällä prosentilla. Pitkään tukea saaneista yksinhuoltajista työkyvyttömyyseläke ja sairaus olivat yleinen toimintamuoto, mutta 2–3 kertaa harvinaisempaa kuin yksin elävillä.

Pitkäkestoiselle toimeentulotukiasiakkauudelle on siis tyypillistä toimeentulon vaikeutuminen työn puutteen kautta: työssä olevien osuus tuen saajista vähenee ja työttömien osuus kasvaa. Lisäksi pitkäaikaisesti tukea saaville on tyypillisempää tilanteen vakiintuminen niin, että vakituisten tulonsiirtojen yleisyys, kuten työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus, kasvaa. Taulukossa 3.7 (s. 40) on kuvattu pääasiallisen toiminnan siirtymiä niiden toimeentulotukiasiakkaiden osalta, jotka ovat olleet tukiasiakkaina kolmena vuotena peräkkäin.

Yksin elävillä työttömyys ja työttömänä pysyminen oli yleisintä (84 %). Vuonna 2010 työssä olevista lähes puolet oli vuonna 2008 ollut työttömänä, mutta työssä olevia oli vuonna 2010 vain kolme prosenttia. Vuonna 2010 työkyvyttömänä olevista joka viides oli ollut työtön, ja vanhuuseläkkeellä olevista joka viides oli ollut työkyvyttömänä kolme vuotta aikaisemmin. Siirtyminen työkyvyttömyyseläkkeeltä takaisin työelämään on yleensäkin vähäistä (esim. Gould ja Kaliva 2010).

Molempina otosvuosina 2008 ja 2010 oli yksinhuoltajista selvästi suurempi osuus töissä kuin yksin elävistä. Yksinhuoltajista oli vuonna 2008 suunnilleen yhtä moni kotona hoitamassa lapsia (16 %) kuin työssä (15 %). Vuoteen 2010 mennessä samoissa perheissä kotona vanhempainrahalla tai kotihoidontuella olevien osuus oli vähentynyt 9 prosenttiin. Kotona olevista yksinhuoltajista kuitenkin yli puolet (58 %) oli ollut kotona ja joka viides (23 %) oli ollut työttömänä kolme vuotta aiemmin.

Taulukko 3.7. Vuosina 2008, 2009 ja 2010 toimeentulotukea saaneet yhden aikuisen taloudet ja pääasiallisen toiminnan muutos vuodesta 2008 vuoteen 2010, % ja lukumäärät.

Vuonna	2010 → Yksin elävät						
2008 ↓	Muu	Vanhusel.	Työkyvytön	Työssä	Työtön	Lukumäärä	Jakauma 2008, %
Muu	36	1	4	13	7	878	9
Vanhusel.	1	70	3	0	0	489	5
Työkyvytön	5	22	72	4	4	2 041	21
Työssä	4	1	1	43	4	393	4
Työtön	54	7	20	41	84	5 896	61
Yhteensä, %	100	100	100	100	100		100
Lukumäärä	911	583	2 258	260	5 688	9 700	
Jakauma 2010, %	9	6	23	3	59		100
Vuonna	2010 → Yksinhuoltajat						
2008 ↓	Muu	Kotona	Työkyvytön	Työssä	Työtön	Lukumäärä	Jakauma 2008, %
Muu	30	8	5	6	7	74	9
Kotona	20	58	2	8	15	137	16
Työkyvytön	7	3	64	4	4	94	11
Työssä	7	8	6	51	9	125	15
Työtön	36	23	23	31	65	407	49
Yhteensä, %	100	100	100	100	100		100
Lukumäärä	70	74	99	126	468	837	
Jakauma 2010, %	8	9	12	15	56		100

Toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon kaikki tulolähteet, jotka vähentävät myönnettävän tuen määrää. Ansiotulojen lisäksi tällaisia tuloja ovat muun muassa veronalaiset tulonsiirrot ja verottomat lapsilisät sekä elatustuki. Tulonlähteet kirjataan sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmään. Yksin eläviltä naisilta ja miehiltä on kirjattu yleisimmin vain yksi tai kaksi tulolähdettä, mutta yksinhuoltajilla kolme tai neljäkin tulolähdettä on tavallista (taulukko 3.8). Tämä johtuu siitä, että yksinhuoltajat ovat oikeutettuja kaikille lapsiperheille maksettaviin universaaleihin tulonsiirtoihin ja että monet yksinhuoltajat saavat lapsilisien ohella elatustukea tai elatusapua. Lapsilisät sekä elatustuet ja -maksut otetaan huomioon tuloina toimeentulotukea laskettaessa.

Yhden aikuisen talouksissa tärkeimmät tulolähteet noudattelevat pääasiallisen toiminnan tarjoamia tuloja, kuten työttömyysetuudet, eläkkeet ja ansiotulot. Asumistuki on pitkään toimeentulotukea saaneilla myös suhteellisen yleinen ensisijainen tulolähde ja kaikkien yleisin toissijainen tulolähde. Lyhytaikaisesti tukea saavilla asumistuki on selvästi harvinaisempaa kuin pitkäaikaisesti tukea saavilla, mikä saattaa johtua myös siitä, etteivät lyhyen aikaa asiakkaana olevien tulolähteet ole vakiintuneet eikä mahdollisuus pysyvämpään asumistukeen ole ratkennut. (Taulukko 3.9.)

Taulukko 3.8. Yhden aikuisen kotitalouksien osuudet, joilla on ensisijaisen tulolähteen lisäksi muitakin tulolähteitä vuonna 2010, %.

	Yksin elävä mies		Yksin elävä nainen		Yksinhuoltaja	
	Pitkä	Lyhyt	Pitkä	Lyhyt	Pitkä	Lyhyt
Kotitalouksia	4 844	3 220	2 366	2 501	530	914
Ensisijainen tulolähde,% ^a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Toissijainen tulolähde, %	40,7	29,7	54,4	34,5	93,0	86,3
Kolmas tulolähde, %	1,4	1,1	2,9	3,3	81,5	66,4

^a Sisältää myös kotitaloudet, joille ei ole kirjattu yhtään tulonlähdetä.

Taulukko 3.9. Yksin elävien miesten ja naisten kotitalouksien ensi- ja toissijaiset tulolähteet vuonna 2010, %.

	Ensisijainen tulolähde				Toissijainen tulolähde			
	Lyhytaikainen		Pitkäaikainen		Lyhytaikainen		Pitkäaikainen	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
Ansio- ja yrittäjätulo	10	17	2	3	1	3	0	0
Työttömyysturva	27	19	26	26	4	3	3	3
Eläke/sairauspraha	17	26	22	34	7	15	9	14
Lapsilisä	0	0	0	0	0	3	0	0
Asumistuki	14	14	25	22	81	68	83	79
Muu tulo	4	5	2	1	5	6	2	1
Ei tuloja	28	18	23	13	2	1	3	2
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100	100

Tulottomuudella tarkoitetaan tässä luvussa sitä, ettei kotitaloudelle ole kirjattu yhtään tulonlähdetä sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmään. Tulottomuus on yksin elävillä miehillä yleistä: lyhyen aikaa tuloa saaneista 28 prosentilla ja pitkään tukea saaneista 23 prosentilla ei ollut lainkaan tuloja tukipäätöksiä tehtäessä. Yksin elävillä naisilla tulottomuus oli selvästi harvinaisempaa. Tulottomuudesta ei helposti siirrytä vakituisen tulolähteen piiriin. Yli puolet niistä vuonna 2008 tulottomina olleista yksin elävistä miehistä ja naisista, jotka olivat kolmena vuonna peräkkäin toimeentulotukiasiakkaina, oli ilman ensisijaista tulonlähdetä vielä vuonna 2010. Ensisijaisten toimeentuloturvaetuuksien puute kertoo tulottomien toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisestä esimerkiksi työnhaun aktiviteeteista tai siitä, että heitä ei lasketa sen enempää työkykyisiksi kuin työkyvyttömikseen.

Alaikäisten lasten yksinhuoltajat eivät ole käytännössä koskaan tulottomia, koska he lasten vanhempina ja huoltajina ovat oikeutettuja vähintään lasten perusteella maksettaviin lapsilisiin ja elatustukeen. Ne huomioidaan kuitenkin tulona toimeentulotukea määrättäessä (ks. Haataja 2008; Hiilamo 2011; Valaste 2011). Lapsilisät muodostavat-

kin asumistuen kanssa yleisimmän toissijaisen tulolähteen yksinhuoltajaperheille. Lapsilisien merkitys kasvaa kolmanneksi tärkeimpänä tulolähteenä, jolloin myös muiden tulojen osuus kasvaa. Muihin tuloihin sisältyy esimerkiksi omilta vanhemmilta tai muilta sukulaisilta saadut rahalahjoitukset (taulukko 3.10).

Taulukko 3.10. Yksinhuoltajien kolme tärkeintä pääasiallista tulolähdettä vuonna 2010, %.

Tulolähteen tärkeys	Ensisijainen		Toissijainen		Kolmanneksi tärkein	
	Lyhyt	Pitkä	Lyhyt	Pitkä	Lyhyt	Pitkä
Ansio- ja yrittäjätulo	33	13	1	0	1	0
Työttömyysturva	19	35	2	2	1	0
Eläke tai sairauspvraha	5	8	2	2	2	5
Lasten/omaisten hoito	8	3	3	1	6	3
Lapsilisiä	6	2	44	34	53	58
Asumistuki	22	31	44	58	7	5
Muu tulo	3	2	4	2	30	28
Ei tuloja	4	7	0	0	1	1
Lukumäärä	914	530	789	493	607	432
Yhteensä	100	100	100	100	100	100

3.5 Asuminen

Kaikilla toimeentulotuen saajilla yleisin asumismuoto on vuokra-asunto päävuokralaisena. Yksinhuoltajista runsaat 90 prosenttia asuu vuokra-asunnossa. Seuraavaksi yleisin asumismuoto lyhyen aikaa tukea saaneilla yksinhuoltajilla oli asuminen sukulaisten luona (5 %). Pitkään tukea saaneista tähän ryhmään kuului vain pari prosenttia. Yksin elävistä lyhyen aikaa tukea saaneista miehistä sukulaisten luona asui kahdeksan ja yksin elävistä naisista viisi prosenttia. Omistusasunto oli kaikista pitkän aikaa tukea saaneista yhden aikuisen talouksista 0–1 prosentilla ja lyhyen aikaa tukea saaneistakin vain 2–3 prosentilla. Omistusasunnossa asuvat on pienen osuutensa johdosta summattu vuokralla asuviin. (Taulukko 3.11.)

Vakinaisen asunnon puute on yleisintä (12–14 %) yksin elävillä, niin lyhyen kuin pitkänkin aikaa tukea saaneilla miehillä. Yksin elävistä naisista vakinainen asunto puuttui alle kymmeneltä prosentilta. Yleisintä tukiasuminen sekä laitos- tai perhehoito olivat pitkän aikaa tukea saaneilla yksin elävillä miehillä (8 %). Vakituksen asunnon puute sekä laitos- ja perhehoito ovat jonkin verran yleisempiä pitkään kuin lyhyen aikaa tukea saaneilla yksin elävillä.

Kun tarkastellaan yhden aikuisen talouksien asumismuodon pysyvyyttä ja muutoksia niiden kotitalouksien ryhmässä, jotka ovat olleet mukana kaikkina vuosina 2008–2010, havaitaan, että vuokralla asuminen (86 %) ja sukulaisten luona asuminen (77 %)

ovat suhteellisesti pysyvimpiä asumismuotoja. Toisaalta on muistettava, etteivät asumismuodon kirjaukset välttämättä ole aina ajan tasalla. Tilanne pysyi samana noin puolella (49 %:lla) niistä, jotka asuivat asuntolassa, tukiasunnossa tai perhehoidossa. Vuonna 2008 näistä tuen saajista joka neljäs oli ollut vailla vakituista asuntoa ja joka kymmenes vuokralla tai asumisen muodosta ei ollut tietoa (taulukko 3.12).

Taulukko 3.11. Asumisen muoto^a vuonna 2010 pitkään ja lyhyen aikaa toimeentulotukiasiakkaana olleilla yhden aikuisen kotitalouksilla, %.

Asumismuoto	Yksin elävät				Yksinhuoltajat	
	Lyhytaikaiset		Pitkäaikaiset		Lyhyt-aikaiset	Pitkä-aikaiset
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset		
Vuokralla, omistus-asunnossa ym.	75	88	69	84	94	97
Laitoksessa, perhehoidossa, tukiasum.	3	2	8	4	0	0
Sukulaisten tms. luona	8	5	5	2	5	2
Vailla vakinaista asuntoa	12	4	14	6	1	0
Muu tai ei tietoa	2	2	4	3	1	1
Lukumäärä	2 591	1 856	4 823	2 343	745	524
Yhteensä, %	100	100	100	100	100	100

^a Sosiaalitoimiston virkailija kirjaa asiakkaan asumismuodon, mutta kirjauksia ei välttämättä päivitetä jokaisen asiakaskäynnin yhteydessä, joten osaa asiakkaista koskeva tieto saattaa olla vanhentunut.

Taulukko 3.12. Vuosina 2008, 2009 ja 2010 tukea saaneiden yhden aikuisen talouksien asumismuodon pysyvyys/ muutos vuodesta 2008 vuoteen 2010, % ja lukumäärä.

Asumismuoto	2010 →						
2008 ↓	Vuokralla	Laitos, tukias. ym.	Sukulaisten luona tms.	Vailla vakinaista asuntoa	Muu tai ei tietoa	Lukumäärä	Jakauma 2008, %
Vuokralla yms.	86	11	8	22	8	7 062	67
Laitos, tukias. ym.	2	49	2	7	7	600	6
Sukulaisten luona tms.	2	4	77	4	1	570	5
Vailla vakinaista asuntoa	3	26	6	58	11	1 099	10
Muu tai ei tietoa	8	10	7	9	74	1 206	11
Yhteensä, %	100	100	100	100	100		100
Lukumäärä	7 801	635	464	1 103	534	10 537	
Jakauma 2010, %	74	6	4	10	5		100

Vuonna 2010 vaille vakituista asuntoa olevista oli 58 prosenttia ollut samassa tilanteessa jo vuonna 2008. Toisaalta runsas viidennes oli asunut tuolloin vuokra-asunnossa, eli henkilö oli menettänyt asuntonsa kolmessa vuodessa. Kuitenkin vuokralla asuminen oli yleisempää (74 %) vuonna 2010 kuin vuonna 2008 (67 %).

3.6 Toimeentulotuen käyttökohteet ja myöntämisen perusteet

Toimeentulotukea myönnetään toimeentulotukilain perusteella a) perustoimeentulotukena, b) täydentävänä toimeentulotukena, c) tukena kuntouttavaan työtoimintaan, jolloin kriteerinä ovat työvoimatoimiston tai sosiaaliviraston kriteerit sekä d) ehkäisevänä toimeentulotukena. Lisäksi maahanmuuttajille myönnetään kotoutumistukea. Perustoimeentulotuki jakautuu perusosaan ja muihin perusmenoihin. Täydentävää toimeentulotukea voi saada esimerkiksi lasten päivähoitomenoihin, ylimääräisiin asumismenoihin (kuten muuttokustannuksiin) ja erityisiin tarpeisiin, kuten pitkäaikaissairaudesta aiheutuviin menoihin. Ehkäisevän toimeentulotuen perusteista kunnat päättävät itse. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitus on edistää henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista ja ehkäistä syrjäytymistä⁴. Ehkäisevä toimeentulotuki ei edellytä, että tuen saaja olisi oikeutettu perustoimeentulotukeen tai täydentävään tukeen (Sosiaaliviraston pysyväisohje 2012).

Pääosalle, yli 90 prosentille, toimeentulotuen saajista on maksettu perustoimeentulotukea. Seuraavaksi yleisin tukimuoto on täydentävä tuki. Yksin elävistä täydentävää tukea on maksettu 44 prosentille ja yksinhuoltajista yli puolelle. Täydentävä tuki on 20–30 prosenttiyksikköä yleisempää pitkäaikaisasiakkailta kuin lyhyen aikaa tukea saaneilla ja yksinhuoltajatalouksissa parikymmentä prosenttiyksikköä yleisempää (72 %) kuin yksin elävän miehen tai naisen talouksissa (taulukko 3.13).

Ehkäisevää toimeentulotukea on maksettu 14–18 prosentille yksin elävien talouksista, naisille hieman useammin kuin miehille. Yksinhuoltajatalouksissa ehkäisevä tuki on yleisempää, sillä lähes joka neljäs talous on saanut tukea. Ehkäisevän tuen asiakkuus on vain pari prosenttiyksikköä yleisempää pitkään kuin lyhyen aikaa tukea saaneilla. Kuntouttavaan työtoimintaan on tukea maksettu vain alle 10 prosentille yhden aikuisen talouksista, mutta selvästi useammin pitkään tukea saaneille talouksille kuin muille.

Vuonna 2010 25 vuotta täyttäneen kantaväestöön kuuluvien yhden aikuisen muodostamien toimeentulotukea saaneiden talouksien saama tuen kokonaisuus oli 67,6 miljoonaa euroa. Tämä oli 52,5 prosenttia kaikesta Helsingissä maksetusta toimeentulotuesta samana vuonna. Kohderyhmälle maksettiin suhteellisesti enemmän kuntouttavaa tukea (75 %), ehkäisevää tukea (63 %) ja täydentävää tukea (57 %) kuin asiakkaille yhteensä. Kohderyhmän keskimääräinen tuki oli 3 200 euroa vuodessa.

4 Ks. http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/toimeentulotuki.

Taulukko 3.13. Toimeentulotuen myöntämisperusteet vuonna 2010, eri ratkaisuihin osalliset yhden aikuisen taloudet toimeentulotukiasiakkuuden keston mukaan, %.

Yhden aikuisen talous ja asiakkuuden kesto	Osallisia talouksia maksuvuoden aikana, %			
	Perustoimeentulotuki	Täydentävä tuki	Ehkäisevä tuki	Kuntouttava tuki
Yksin elävä mies	94	44	14	5
Lyhyt asiakkuus	92	32	12	2
Pitkä asiakkuus	97	52	14	8
Yksin elävä nainen	92	44	18	4
Lyhyt asiakkuus	88	32	16	1
Pitkä asiakkuus	97	53	18	7
Yksinhuoltaja	96	56	25	2
Lyhyt asiakkuus	93	42	23	0
Pitkä asiakkuus	98	72	25	4

Pitkäaikaisasiakkaille maksettu tuki oli vuoden aikana lähes kaksinkertainen eli noin 2 000 euroa suurempi kuin lyhytaikaisille asiakkaille. Yksin elävien naisten tuki oli 300–400 euroa pienempi kuin yksin elävien miesten. Yksin elävien miesten ja yksinhuoltajien keskimääräinen tuki oli samaa suuruusluokkaa, lyhytaikaisilla asiakkaila noin 2 300 ja pitkäaikaisasiakkaila noin 4 300 euroa vuodessa (taulukko 3.14).

Taulukko 3.14. Yhden aikuisen talouksille maksettu toimeentulotuki vuodessa ja tukimuodoittain keskimäärin saajataloutta kohti toimeentulotuen keston mukaan vuonna 2010, €.

Yhden aikuisen talous ja asiakkuuden kesto	1 000 euroa vuodessa	Toimeentulotuki osallista taloutta kohti, €				
		Yhteensä keskim.	Perustoimeentulotuki	Täydentävä tuki	Ehkäisevä tuki	Kuntouttava tuki
Yksin elävä mies	39 191	3 374	3 250	493	537	463
Lyhyt asiakkuus	7 392	2 296	2 271	408	614	345
Pitkä asiakkuus	20 873	4 309	4 032	542	469	467
Yksin elävä nainen	20 627	2 909	2 739	560	694	410
Lyhyt asiakkuus	4 780	1 911	1 850	515	719	280
Pitkä asiakkuus	9 258	3 913	3 580	575	585	445
Yksinhuoltaja	7 782	3 210	2 720	657	891	471
Lyhyt asiakkuus	2 139	2 340	2 015	592	880	257
Pitkä asiakkuus	2 286	4 314	3 718	582	847	588
Kaikki yhteensä	67 600	3 199	3 020	538	657	447

Täydentävä toimeentulotuki on suhteellisen yleistä, kuten taulukosta 3.13 kävi ilmi. Tukea on maksettu keskimäärin noin 540 euroa saajaa kohti vuonna 2010. Tätä pienempi tuki oli keskimäärin yksin elävillä miehillä ja suurempi yksinhuoltajilla. Yksin elävien miesten keskimääräinen täydentävä tuki oli pitkäaikaisasiakkailla selvästi suurempi kuin lyhytaikaisilla. Yksin elävillä naisilla ja yksinhuoltajilla asiakkuuden kestolla ei ollut vastaavaa eroa.

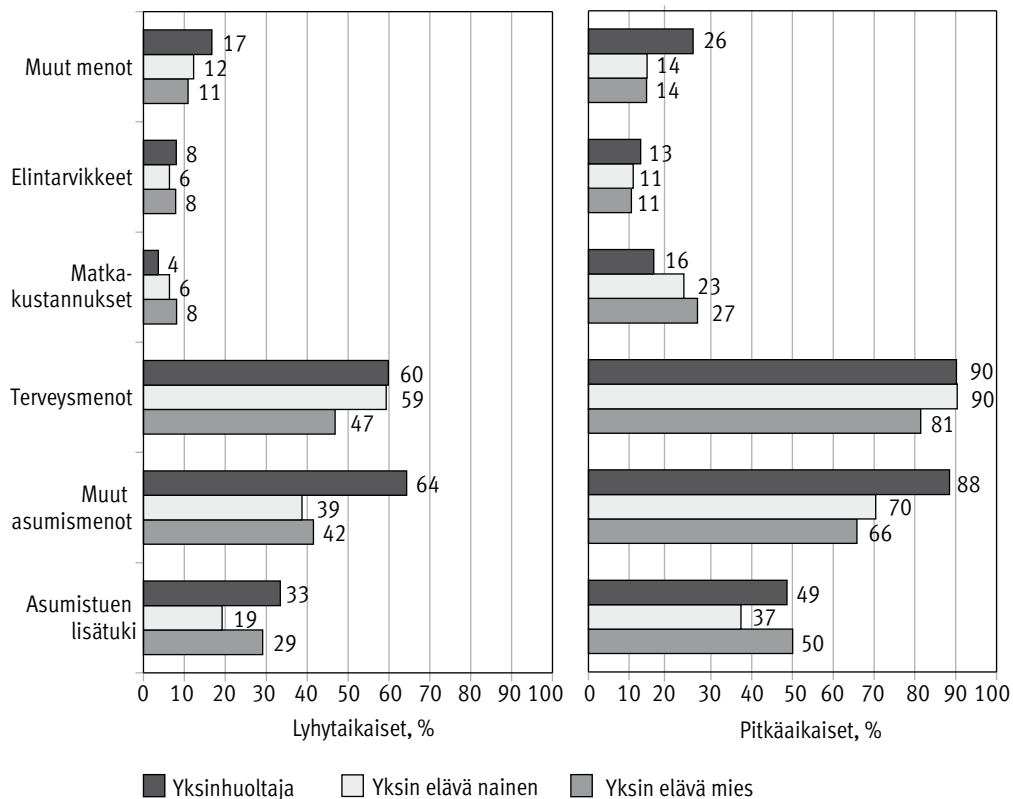
Ehkäisevää tukea maksettiin huomattavasti pienemmälle osalle talouksista kuin täydentävää tukea, mutta ehkäisevä tuki oli saajaa kohti keskimäärin suurempi kuin täydentävä tuki. Ehkäisevä tuki oli yksinhuoltajaperheissä suurinta ja yhden miehen talouksissa pienintä. Lisäksi ehkäisevä tuki oli keskimäärin suurempi lyhytaikaisessa kuin pitkäaikaisessa tukiasiakkuudessa, etenkin yksin elävien talouksissa. Kuntouttava tuki oli osallista taloutta kohti tasoltaan pienin. Vaihtelut perheaseman mukaan olivat edellisiä tukimuotoja pienemmät, mutta tuki oli kaikissa ryhmissä suurempi pitkäaikaisilla kuin lyhytaikaisilla tuen saajilla (taulukot 3.13 ja 3.14).

Toimeentulotuen käyttötarkoitusta ei yleensä kirjata, kun kysymyksessä on tilille maksettu suoritus. Tilille maksetaan toimeentulotuen perusosa ja kuluja, joita asiakas on ensin itse maksanut ja jotka myöhemmin korvataan toimeentulotuesta. Tilille maksetun tuen osuus toimeentulotuen kokonaismenoista on noin 60 prosenttia. Sen sijaan sosiaaliviraston maksusitoumuksella maksettuihin, perusosan ylittäviin kuluihin kirjautuu käytännössä aina käyttötarkoitus. Kuviossa 3.6 on esitetty tällaisen tuen yleisyys käyttötarkoituksen mukaan. Yleisimmin tukea on myönnetty terveysmenoihin (ks. Aaltosen ym. luku). Vuonna 2010 yksin elävistä pitkäaikaisasiakkaista 90 prosenttia ja yksinhuoltajista 80 prosenttia sai tukea terveysmenoihin. On muistettava, että tuki terveysmenoihin voi olla myös perustoimeentulotukea. Yksin elävistä, lyhyen aikaa tukea saavista asiakkaista yli puolet ja yksinhuoltajista melkein puolet oli saanut tukea myös terveysmenoihin (kuvio 3.6).

Asumiskustannuksiin tukea myönnetään sekä asumistuen omavastuun osalta (asumistuen lisätuki) että muiden asumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Jälkimmäisiin lasketaan esimerkiksi huonekalut, kodinkoneet ja kotivakuutus. Yleensä asunnottomuuteen liittyvä varastovuokra on luokiteltu muihin menoihin. Toimeentulotuen myöntäminen muihin asumismenoihin kuin asumistuen lisätueksi oli yleisintä yksin eläville miehille. Lähes 90 prosenttia pitkäaikaisasiakkaista ja kaksi kolmasosaa lyhytaikaisasiakkaista oli saanut toimeentulotukea muihin asumismenoihin. Yksin elävillä naisilla ja yksinhuoltajilla osuudet olivat selvästi pienemmät (kuvio 3.6).

Toimeentulotuen perusosa ei riitä aina edes ruokamenojen kattamiseen. Toimeentulotuen myöntäminen elintarvikkeisiin ja ruokamenoihin on yleisempää pitkään kuin lyhyemmän ajan toimeentulotukea saaneilla. Yksinhuoltajista tähän ryhmään kuului pitkäaikaisista tuen saajista 13 prosenttia, yksin elävistä 11 prosenttia. Matkakustannuksiin toimeentulotukea myönnettiin erityisesti pitkäaikaisasiakkailla, joka neljännelle yksin elävälle ja 16 prosentille yksinhuoltajatalouksista.

Kuvio 3.6. Yhden aikuisen talouksien sekä lyhyt- että pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkaiden tuen käyttötarkoitus vuoden 2010 aikana, % kohderyhmiin kuuluvista tuen saajista.



Muihin menoihin on kuviossa 3.6 yhdistetty muun muassa tuki, joka on maksettu toimintarahana ja vuokratärsteihin. Yksin elävien naisten ja miesten käyttötarkoitukseltaan muihin menoihin luokitelluista toimeentulotukiaavustuksista runsas 40 prosenttia oli myönnetty vuokratärsteihin, hieman useammin lyhyen aikaa kuin pitkään tukea saaville. Sen sijaan yksinhuoltajille tuen myöntäminen vuokratärsteihin oli muista menoista suurin kohde. Kaikista lyhyen aikaa tukea saaneista yksinhuoltajista 12 prosenttia ja pitkäaikaisista 15 prosenttia oli saanut toimeentulotukea vuokratärsteihin.

3.7 Muu sosiaalitoimen asiakkuus ja suunnitelmat

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaan *sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma*, jollei kyseessä ole tilapäinen asiakkuus tai suunnitelma olisi muuten ilmeisen tarpeeton. Suunnitelma laaditaan yleensä yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Toimeentulotukilain 10 §:ssä suunnitelman laatimiseen liittyy erityissännös, jonka mukaan suunnitelma on laadittava aina, kun pienennetään

perusosaa. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos asiakas ei tietyissä tilanteissa ota vastaan esimerkiksi työtä tai kuntoutusta. Toimeentulotuen alentaminen on käytännössä ollut erittäin harvinaista.

Toimeentulotukea saavan asiakkaan suunnitelma on sosiaalityön väline, jolla pyritään tukemaan ja edistämään henkilön omaehtoista ja itsenäistä suoriutumista. Usein asiakkaalla on myös tarpeita saada asiakassuunnitelman toteutumiseksi muidenkin viranomaisten, kuten terveydenhuollon, päihde- ja mielenterveystyön, koulutoimen, nuorisotyön ja asuntoviranomaisen, palveluita tai kunnan talous- ja velkaneuvontaa ja valtion oikeusapua. Sosiaalityöntekijän tehtävä on ohjata ja neuvoa asiakastaan näiden palvelujen saamiseksi ja antaa tarvittaessa hänelle apua asiakassuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.⁵

Helsingissä sosiaalihuoltolain mukainen suunnitelma oli laadittu lähes 60 prosentille vuonna 2010 tukea saaneista yhden aikuisen kotitalouksista (taulukko 3.15). Lyhyen aikaa tukea saaneista suunnitelma oli vain 8–11 prosentilla, mutta pitkän aikaa tukea saaneista 60–70 prosentilla. Siitä pienestä ryhmästä lyhytaikaisiksi asiakkaiksi määrittävistä tukiasiakkaista, joille oli kirjattu suunnitelma, yli puolelle – yksinhuoltajista jopa kolmelle neljästä – suunnitelma oli kirjattu ennen vuotta 2008, useille jopa 1990-luvulla. Pitkään toimeentulotukea saavista, joilla oli suunnitelma, noin kahdelle kolmasosalle suunnitelma oli kirjattu jo ennen vuotta 2008.

Taulukko 3.15. Yhden aikuisen kotitaloudet ja sosiaalihuoltolain mukaisen suunnitelman^a voimassaolo vuonna 2010 suunnitelman kirjausvuoden ja toimeentulotukijakson keston mukaan.

Yhden aikuisen talous ja asiakkuuden kesto	Suunnitelman kirjausvuosi					Yhteensä lkm	On suunnitelma, %	Näistä ennen 2008, %
	–2003	2004–2007	2008	2009	2010			
Yksin elävät miehet	5 408	5 438	1 584	2 001	1 355	15 786	47,4	68,7
Lyhyt asiakkuus %	1,6	1,4	0,7	2,2	7,6	2,0	10,0	50,6
Pitkä asiakkuus %	20,2	20,6	16,6	22,8	42,5	22,2	72,5	63,1
Yksin elävät naiset	3 056	2 350	709	786	624	7 525	38,0	71,8
Lyhyt asiakkuus %	2,0	2,2	1,3	3,7	8,0	2,6	8,0	55,8
Pitkä asiakkuus %	18,5	18,7	15,8	21,5	43,3	20,7	65,7	64,6
Yksinhuoltaja	1 152	686	165	185	165	2 353	34,0	78,1
Lyhyt asiakkuus %	4,3	4,1	3,6	4,9	7,3	4,5	11,5	74,3
Pitkä asiakkuus %	11,9	11,4	10,9	15,1	32,1	13,3	59,2	68,5

^a Tieto siitä, onko olemassa asiakas/perhekohtaista hoito-, palvelu-, kuntoutus-, huolto- tai työskentelysuunnitelmaa tavoitteellisen ja suunnitelmallisen asiakastyön ja palveluiden toteuttamiseksi. Koskee myös sijoituspäätöksiin liittyviä sijais- ja jälkihuoltosuunnitelmia.

5 Kuntainfo 24.11.2011, 7a/2011, Kuntien toimeentulotukiasioita hoitaville toimielimille. Toimeentulotuki 1.1.2012 alkaen. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tieto sosiaalipalvelujen käytöstä on TotuHelsinki-aineistossa saatavana melko karkealla tasolla ja epätarkasti kohdentuvana. Jotta kotitalous on kirjattu tietyn sosiaalipalvelun käyttäjäksi, kotitalous on käyttänyt palvelua joko vain kerran tai useammin, käsillä olevana vuonna tai aikaisemmin. Lisäksi yhdellä taloudella voi olla asiakkuuksia eri palveluissa. Asiakkuus ei siis välttämättä tarkoita asiakkuutta sinä vuonna, jona tuen saajan asemaa tarkastellaan. Tästä huolimatta muun sosiaalitoimen asiakkuuksien yleisyyttä toimeentulotukea saavien kotitalouksien keskuudessa voidaan tarkastella yleisellä tasolla (taulukko 3.16).

Taulukko 3.16. Muun sosiaalitoimen asiakkuus, osuus toimeentulotukea saavista kotitalouksista vuonna 2010 toimeentulotuen asiakkuuden keston mukaan, %.

Yhden aikuisen talous ja asiakkuuden kesto	Päihdehuolto (avo ja muu)		Lastensuojelu		Muu sosiaalitoimi	
Yksin elävät miehet	2 961	12,7	0	0,0	1 434	3,1
Lyhyt asiakkuus	477	7,4	0	0,0	210	1,6
Pitkä asiakkuus	1 592	16,4	0	0,0	770	4,0
Yksin elävät naiset	1 034	7,3	0	0,0	1 199	4,2
Lyhyt asiakkuus	204	4,1	0	0,0	326	3,3
Pitkä asiakkuus	478	10,1	0	0,0	485	5,1
Yksinhuoltajat	244	5,0	1 028	42,4	80	0,8
Lyhyt asiakkuus	49	2,7	305	33,4	..	0,4
Pitkä asiakkuus	74	7,0	281	53,0	..	1,2

Yksin elävien ja yksinhuoltajien sosiaalitoimen asiakkuuksissa on elämäntilanteesta johtuvia eroja. Esimerkiksi yksinhuoltajilla lastensuojelupalvelujen käyttö on yleistä. Niitä oli saanut joka kolmas lyhyemmän aikaa ja yli puolet pitkän aikaa toimeentulotukiasiakkaina olleista yksinhuoltajaperheistä. Lastensuojelun palvelut eivät tarkoita läheskään aina sitä, että sosiaalitoimesta puututaan lasten hoitoon tai kasvattamiseen, vaan sieltä tarjotaan tukea ja apua vanhemman pyytäessä mitä erilaisimpiin lapsen kasvatusta koskeviin kysymyksiin. Yksinhuoltajataloudet käyttävät suhteellisen harvoin päihdehuollon palveluja.

Päihdehuollon palvelujen, avopalvelujen yleisemmin kuin muiden päihdehuollon palvelujen, piirissä oli vuonna 2010 noin 13 prosenttia yksin elävistä miehistä ja seitsemän prosenttia yksin elävistä naisista. Yksinhuoltajista päihdehuollon palveluja oli käyttänyt viisi prosenttia. Pitkän aikaa asiakkaana olevilla päihdehuollon asiakkuus on kaikissa ryhmissä yli kaksi kertaa yleisempää kuin lyhytaikaisemilla asiakkailla.

Muiden sosiaalipalveluiden käyttö on selvästi harvinaisempaa kuin päihdehuollon ja lastensuojelun muilla ryhmillä paitsi yksin elävillä naisilla. Muihin sosiaalipalveluihin on summattu vanhus- ja vammaispalvelujen käyttö sekä muut sosiaalipalvelut, joihin kuuluu muun muassa asunnottomien sosiaalipalvelujen asiakkuus.

3.8 Pohdinta ja johtopäätökset

Yhden aikuisen toimeentulotukitaloudet ovat suuri ja heterogeeninen asiakasryhmä. Tästä ryhmästä on luvussa tarkasteltu lähemmin 25 vuotta täyttäneiden kantaväestöön kuuluvien yksin elävien naisten ja miesten sekä yksinhuoltajien kotitalouksia. Näin kohderyhmäksi rajatut toimeentulotukiasiakkaat muodostivat 60 prosenttia kaikista vuosina 2008–2010 toimeentulotukea Helsingissä saaneista talouksista. Tukea saaneista yhden aikuisen talouksista 60 prosenttia oli yksin eläviä miehiä, kolmannes yksin eläviä naisia ja noin joka kymmenes yksinhuoltaja. Toisaalta kaikista yhden aikuisen talouksista oli naisia yli 40 prosenttia, mutta naisista joka neljännellä oli lapsia, miehistä vain vajaalla kahdella prosentilla.

Luvussa tarkasteltiin yhden aikuisen talouksien lukumäärän kehitystä, taustaominaisuuksia, tukijaksojen kestoja, pääasiallista toimintaa (työssä, työtön, opiskelija ym.) ja toiminnan muutoksia, tulolähteitä ja asumista sekä asumismuodon muutoksia vuosina 2008–2010. Lisäksi kuvailtiin, miten toimeentulotuen myöntämisperusteet ja tuen käyttökohteet sekä sosiaalihuoltolain mukaisten suunnitelmien yleisyys vaihtelivat yhden aikuisen talouksissa vuonna 2010. Tarkastelut tehtiin yleensä erikseen lyhyt- ja pitkäaikaisille toimeentulotukiasiakkaille.

Yhden aikuisen taloudet, etenkin jos talouteen kuuluu lapsia, ovat suuremmassa toimeentuloriskissä kuin muut taloudet. Yhden aikuisen talouksien on ponnisteltava enemmän saavuttaakseen saman elintason kuin perinteistä kahden elättäjän mallia edustavien talouksien. Yhden aikuisen taloudet eivät hyödy kestokulutushyödykkeistä ja muista, talouden useaa jäsentä palvelevista hankinnoista eli niin sanotuista skaalaeduista. Yhdessä asumisen skaalaedut otetaan huomioon toimeentulotuessa ja otettiin huomioon vanhassa kansaneläkkeessä, mutta ei enää uudessa takuueläkkeessä.

Vuonna 2010 melkein joka kymmenes toimeentulotukea saava yksin elävä helsinkiläisnainen oli vanhuuseläkeikäinen. Kansaneläkettä hieman suurempi takuueläke tuli voimaan vasta vuonna 2011, joten uudistuksen mahdolliset vaikutukset toimeentulotukeen eivät vielä näy tässä aineistossa. Työmarkkinatuen tarveharkinnan poistuminen vuoden 2013 alussa saattaa yksin elävät ja parisuhteessa elävät samantasoisien perusturvan piiriin. Työmarkkinatuki kompensoi edelleen lapsista syntyviä lisäkustannuksia, mutta yksin elämisestä koituvia lisäkustannuksia ei tukeen ole koskaan maksettu. Työttömät ovat yleisin ryhmä toimeentulotukea saavien yhden aikuisen talouksissa.

Toimeentulotuki kompensoi siis yksin elävien skaalatappioita, mutta etuuden taso jää tästä huolimatta matalaksi. Syyperusteiset vähimmäisturvaetuudet tai toimeentulotuen perusosa eivät usein riitäkään yksin turvaamaan toimeentuloa. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat suhteellisen yleisiä kohderyhmässä. Vuonna 2010 lyhyen aikaa asiakkaana olleista 30–40 prosenttia sai täydentävää toimeentulotukea, mutta pitkäaikaisista yksin elävistä toimeentulotukiasiakkaista jo yli puolet ja yksinhuoltajista lähes kolme neljäsosaa sai täydentävää toimeentulotukea.

Terveys- ja asumismenoihin myönnetyt toimeentulotuet ovat yleisimmät tilastoidut menokohteet. Pitkäaikaisia asiakkaita tarkasteltaessa yksin elävistä naisista ja yksinhuoltajista 90 prosenttia sekä yksin elävistä miehistä 80 prosenttia oli saanut toimeentulotukea terveysmenoihin vuonna 2010. Myös asumisen tuet, niin asumistuen lisätueksi tarkoitettu kuin muihinkin asumismenoihin maksettu tuki olivat yleisiä. Pääosa toimeentulotukiasiakkaista asui vuokra-asunnossa, mutta esimerkiksi useamalta kuin joka kymmenenneltä yksin elävältä mieheltä puuttui vakituinen asunto. Vuonna 2010 toimeentulotukea saavista asuntoa vailla olevista miehistä yli puolet oli ollut asunnoton jo vuonna 2008. Yksinhuoltajille vuokralla asumisen jälkeen toiseksi yleisintä oli sukulaisten luona asuminen, mikä kesti useimmiten koko tarkastelujakson, mutta tämä asumismuoto koski vain noin viittä prosenttia yksinhuoltajista. Pitkäaikainen ansiotulojen ja ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien puute samoin kuin pitkäaikainen asunnottomuus tai siirtyminen vuokra-asumisesta muihin asumismuotoihin on yhteydessä päihdeongelmiin. Päihdehuollon palveluja on käyttänyt jossain vaiheessa 13 prosenttia miehistä, ja selvästi alle 10 prosenttia naisista. Tutkimusaineiston perusteella ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöksiä palvelujen käytön ja muun elämäntilanteen samanaikaisuudesta tai kestosta.

Pitkä toimeentulotukiasiakkuus näyttää jossain määrin vakiinnuttavan ensisijaiset tulolähteet tulonsiirroiksi, kuten työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeiksi tai työttömyyden perusturvaksi. Toisaalta tulonsiirtojen, erityisesti työttömyysturvan, varaan joutuminen ovat olleet osasy syy toimeentulotuen tarpeen syntymiseen ja jatkumiseen. Lisäksi tulottomuus ja säännöllisten tulojen puute, mikä on yleisintä yksin elävillä miehillä, saattavat jatkua hyvinkin pitkään. Työtulot ovat ensisijainen tulolähde selvästi useammin yksinhuoltajille kuin yksin eläville, mutta pitkään toimeentulotukea saaneille yksinhuoltajillekin työttömyysturvasta tulee ansiotuloja yleisempi ensisijainen tulolähde.

Ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää sille, miten pitkä- ja lyhytaikainen toimeentulotukiasiakkuus tulisi rajata. Tässä luvussa rajauksessa käytettiin aineiston tarjoamia mahdollisuuksia eli kolmen vuoden paneelia ja historiatietoja asiakkuuskuukausista tätä edeltävältä ajanjaksolta. Toimeentulotuen maksaminen useampana vuonna osoittautui varsin yleiseksi. Koko tarkasteluajanjaksolla, vuosina 2008–2010, sellaisia yhden aikuisen talouksia, jotka olivat saaneet tukea vain yhden vuoden aikana, oli vuonna 2010 vain viidennes yksin elävistä miehistä ja noin kolmannes yksin elävistä naisista ja yksinhuoltajista. Miehistä runsas 40 prosenttia oli pitkäaikainen tuen saaja, eli tukea oli maksettu kolmena viimeisenä vuotena peräkkäin ja sen lisäksi ennen tarkasteluajanjaksoa vähintään noin 100 kuukautta. Yksin elävistä naisista vastaavanlaisia pitkäaikaisia tuen saajia oli kolmannes ja yksinhuoltajista viidennes.

Luvun tehtävänä oli antaa yleiskuva toimeentulotuesta yhden aikuisen talouksissa Helsingissä. Pitkäaikainen asiakkuus on suhteellisen yleistä, tulottomuus, työttömyys ja pienituloisuus voi jatkua vuosia tai toistua muutaman vuoden välein pitkällä aikavälillä. Vastaisuudessa olisi kiinnostavaa selvittää, mitä toimeentulotukijaksojen välillä tapahtuu, mitkä tekijät mahdollisesti selittävät siirtymiä, miten suuri osa pit-

kään toimeentulotukea saaneista pääsee kokonaan irti tarpeesta turvautua tukeen ja minkälaisia eroja on yksin elävien miesten, naisten ja yksinhuoltajien välillä.

Pitkään toimeentulotukea käyttäneistä yhden aikuisen talouksista noin kolmelle neljännekselle oli tehty sosiaalihuoltolain edellyttämä suunnitelma, lyhyempiaikaisista asiakkaista noin joka neljännelle tai viidennelle. Suunnitelmien seurannasta tai toteutumisesta ei talleteta systemaattisesti tietoa niiden vaikuttavuuden arvioinnin pohjaksi. Ei ole mitään syytä olettaa, että yksin elävien määrä ja osuus kotitalouksista vähenisi tulevaisuudessa, pikemminkin päinvastoin. Tästä seuraa merkittäviä haasteita niin sosiaaliturvan kuin sosiaalityönkin kehittämiseksi.

Lähteet

Bennett J, Dixon M. Single person households and social policy: looking forwards. York: Joseph Rowntree Foundation, 2006. Saatavissa: <<http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/bennett-9781859354759.pdf>>.

Viitattu 17.9.2012.

Gould R, Kaliva K. Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö. Helsinki: ETK, Eläketurvakeskuksen raportteja 5, 2010.

Haapola I. Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79, 2004.

Haataja A. Kuka on yksinhuoltaja? Yksinhuoltajien määrä ja profiili eri aineistojen valossa. Julkaisussa: Forssén K, Haataja A, Hakovirta M, toim. Yksinhuoltajuus Suomessa. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 50, 2009: 46–62.

Haataja A. Miten lasten elatusta ja kustannuksia kompensoidaan? Lapsilisien, vanhempainrahan, kotihoidontuen sekä toimeentulotuen taso ja lapsiskaalamuutokset vuosina 1990–2008. Helsinki: Kela, Jutta-muistio 4, 2008.

Hiilamo H. Köyhillä on muita paremmat lapsilisät. Helsinki: Tilastokeskus, Hyvinvointikatsaus 1, 2011.

Honkanen P, toim. JUTTA-käsikirja. Tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointijärjestelmä. Helsinki: Kela, 2010.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Sosiaaliviraston pysyväisohje. Toimeentulotuen yleisohje. Helsinki: Helsingin kaupunki. Päivätty 4.1.2012.

THL. Toimeentulotuki 2010. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 43, SVT, 2011.

Tilastokeskus. Asunnot ja asuinolot 2010. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2011a. Saatavissa <http://www.stat.fi/til/asas/2010/01/asas_2010_01_2011-10-20_tau_001_fi.html>. Viitattu: 12.4.2012.

Tilastokeskus. Asunnot ja asuinolot 2011. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2012. Saatavissa <http://www.stat.fi/til/asas/2011/asas_2011_2012-05-22_tau_001_fi.html>. Viitattu: 11.9.2012.

Tilastokeskus. Perheet 2010. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2011b. Saatavissa: <http://tilastokeskus.fi/til/perh/2010/02/perh_2010_02_2011-11-30_tau_011_fi.html>. Viitattu: 15.8.2012.

Tilastotietoja Helsingistä 2011. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 2011.

Valaste M. Laskelmia lapsilisistä, toimeentuluesta ja elatuksesta. Helsinki: Kela, Jutta-muistio 13, 2011.

4 NUORET TOIMEENTULOTUEN SAAJAT HELSINGISSÄ

Minna Ylikännö

4.1 Johdanto

Ajattelemme nuorista helposti, että he haluavat viettää huoletonta elämää ilman vastuita ja velvollisuuksia. Siinä missä huolettomuuden katsotaan olevan ohimenevä vaihe elämässä, ajatellaan huolien myös menevän ohi, kun vain nuori kasvaa aikuiseksi. Kuten hyvin tiedetään, nuorena koetut ongelmat voivat kuitenkin seurata pitkälle aikuisuuteen. Erityisen haasteellinen tilanne on niillä nuorilla, jotka syystä tai toisesta ovat joutuneet turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen selviytyäkseen taloudellisesti. Heillä on taustalla usein heikko koulutustaso sekä terveydellisiä ja taloudellisia ongelmia. Lisäksi heillä on muita suurempi riski jäädä myöhemminkin elämässään työttömäksi. (Overbye ja Saebe 1998; Hammer ja Hyggen 2010.) Silti toimeentulotuen hakeminen voidaan nähdä osoituksena siitä, ettei nuori halua tai viitsi ”ottaa itseään niskasta kiinni”.

Tosiasia on, että toimeentulotukiasiakkuus merkitsee nuorelle riskiä syrjäytyä yhteiskunnasta – ei vain ohimenevästi vaan pysyvästi. Taloudellisesta näkökulmasta syrjäytynyt nuori on kallis: on laskettu, että elämän mittainen syrjäytyminen työmarkkinoilta maksaa yhteiskunnalle yli miljoona euroa (Kajanoja 2000). Nuorten syrjäytymisongelmaan on toki herätty, ja viime aikoina siitä on puhuttu paljon. Eräs keskeinen haaste ovat kuitenkin sukupolvien väliset erot (ks. esim. Anttila 2010) ja nuoruuden muuttuvaisuus. Nuoruus on erityinen elämänvaihe ajassa muuttuvine erityispiirteineen, ja vaikka jokainen aikuinen on käynyt läpi aikuistumisen pullonkaulat, se ei aina auta ymmärtämään seuraavia sukupolvia.

Julkaisun tässä luvussa nuoruuden ongelmallisuutta tarkastellaan toimeentulotuen näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää, keitä ovat nuoret toimeentulotuen saajat ja miksi he ovat joutuneet turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvauteen – siis juuri ne nuoret, jotka epäileväisten mielestä haluavat ensisijaisesti viettää helppoa elämää ilman vastuita ja velvollisuuksia ja hakevat ”sossusta” rahaa, koska eivät viitsi mennä töihin. Koska nuoriin kohdistuu vahvasti ”myyttinen ongelmallisuus”, ovat he erityisen mielenkiintoinen ryhmä viimesijaista toimeentuloturvaa saavien joukossa (ks. Pohjola 2001).

Aineistona käytetään Helsingin kaupungin toimeentulotukiaineistoa eli lyhyemmin TotuHelsinki-aineistoa. Tässä luvussa aineisto on rajattu 18–24-vuotiaisiin nuoriin. Luku etenee siten, että seuraavaksi aiempien tutkimusten ja selvitysten perusteella luodaan kuva nuoruuden ja toimeentulotuen suhteesta koko maassa ja erikseen Helsingissä. Tämän jälkeen kerrotaan lyhyesti aineistosta tämän tutkimuksen osalta. Sitä seuraa tutkimustulosten esittely ja analysointi. Viimeiseksi keskustellaan keskeisimmistä tuloksista, ja pohditaan niiden yhteiskunnallista merkitystä.

4.2 Miksi nuori joutuu turvautumaan toimeentulotukeen?

Toimeentulotuen tarkoitus on turvata välttämätön toimeentulo, mutta vain väliaikaisesti. Viimesijaisena taloudellisen tuen muotona sitä myönnetään vasta silloin, kun ensisijaiset sosiaaliturvaetuudet eivät riitä elämiseen. Esimerkiksi työttömän nuoren ensisijaisena toimeentulon turvana tulisi olla työttömyyspäiväraha tai työmarkkinatuki. Jostain syystä kuitenkin juuri nuorilla perusturvan aukot tuntuvat olevan suuria: 20–24-vuotiaat ovat suhteellisesti suurin toimeentulotuen saajaryhmä. (Hannikainen-Ingman ym. 2012, 35.)

Toimeentulotuen saamisen taustalla on nuorilla useimmiten työttömyys. Puuttuvan tai lyhyen työuran vuoksi he eivät useinkaan ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, joka takaisi paremman toimeentulon, vaan joutuvat elämään pelkän perusturvan varassa. Sekään ei aina riitä, vaan nuori joutuu hakemaan toimeentulotukea. Toimeentulotukeen turvautuminen ei myöskään ole työttömällä nuorilla väliaikaista: toimeentulotukijaksot ovat pisimpiä juuri työmarkkinatukea saavilla, eli näillä nuorilla riippuvuus viimesijaisesta toimeentulon turvasta voi olla hyvinkin pitkäaikaista. (Hannikainen-Ingman ym. 2012, 35.)

Erityisesti vähän koulutusta saaneilla nuorilla riski jäädä työttömäksi on suuri. Vuonna 2008 työmarkkinoiden ulkopuolella oli 57 800 nuorta. Heistä 32 400 oli suorittanut vain perusasteen tutkinnon. Työttömiä työnhakijoita oli samana vuonna 52 000. Heistä 15 900:lla ei ollut muuta kuin perusasteen tutkinto. (Myrskylä 2011, 10.) Luvut ovat suuria, katsotaanpa asiaa mistä näkökulmasta tahansa. Ilman toisen tai kolmannen asteen koulutusta työn saaminen on vaikeaa. Jos yli 40 000 nuorta jää pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle, voidaan puhua jo ”kadotetusta sukupolvesta”.

Toinen keskeinen syy toimeentulotuen käyttöön nuorilla on opiskelu. Vaikka opiskelu itsessään olisikin maksutonta, on opiskelijalla kuluja, jotka pitää pystyä jotenkin kattamaan. Aina ei ole esimerkiksi tarjolla edullisia opiskelija-asuntoja, jolloin vuokramenot voivat olla kohtuuttomat tuloihin nähden. (Koivisto 2007.) Mahdollinen säännöllinen matkustaminen paikkakunnalta toiselle opintojen vuoksi voi olla hyvinkin suuri kuluerä opiskelijalle. Lisäksi opintotukea saa vain lukuvuoden aikana. Jos kesätyöpaikkaa ei löydy, ei opiskelijalla ole käytännössä mitään tuloja. Osalla ei tällöin ole muuta mahdollisuutta kuin kääntyä sosiaalitoimiston puoleen.

Työttömyyden ja opiskelun lisäksi nuorilla toimeentulotuen hakemisen syynä voi olla myös pitkäaikainen tai yllättävä sairaus tai päihteiden käyttö (Koivisto 2007). Vaikka nuorten humalahakuinen juominen ja alkoholin käyttö ylipäättään ovat vähentyneet 2000-luvulla, on alkoholin käyttö polarisoitunut. Siinä missä raittius on lisääntynyt ja humalakokeilut vähentyneet hyväosaisten nuorten keskuudessa, runsaasti päihteitä käyttävillä nuorilla menee huonosti myös muutoin. (Metso ym. 2009.)

Toimeentulotuen hakemisen ja saamisen taustalla on erilaisia elämäntilanteita. Yhteistä näille on tulojen pienuus, joka johtuu jonkin sosiaalisen riskin toteutumisesta

ihmisen elämässä. Toimeentulotuella paikataan näistä eri syistä johtuvia vajeita taloudellisessa toimeentulossa. Toimeentulotukea ei kuitenkaan makseta täysin vastikkeettomasti. Viimesijaisen toimeentuloturvan ehtonakin on se, että hakija haakeutuu aktiivisesti työmarkkinoille tai koulutukseen. Jos tätä ehtoa ei täytä, voidaan toimeentulotukea leikata joko 20 tai 40 prosenttia.

Vuonna 2011 eli tämän tutkimuksen aikajänteen jälkeen tuli voimaan laki, joka mahdollistaa toimeentulotuen leikkaamisen nuorilta, jos he kieltäytyvät koulutuksesta tai keskeyttävät sen. Tämän Lex Soininvaaraksi kutsutun lain tavoitteena on kannustaa nuoria koulutukseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL:n) tekemän tutkimuksen mukaan laki ei ole toiminut halutulla tavalla: ongelmana ei ole ollut se, että nuoret eivät olisi motivoituneita lähtemään koulutukseen vaan se, että sopivaa opiskelutapaa ei löydy. Tähän puolestaan voivat olla syynä erilaiset terveyteen ja työkykyyn liittyvät ongelmat. (Palola ym. 2012.) Toisin sanoen ongelmana ei ole saamattomuus ja laiskuus vaan muunlaiset yksilölliset ja yhteiskunnalliset ongelmat.

4.3 Nuorten taloudelliset ongelmat Helsingissä

Työministeriön selvityksen mukaan vuonna 2008 Uudellamaalla oli noin 118 000 15–29-vuotiasta nuorta, joista kolme prosenttia eli lähes 4 000 oli työttömänä ja 11 prosenttia eli noin 12 500 oli kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella. Yhteensä siis noin 15 prosenttia Uudellamaalla asuvista nuorista oli joko työttömänä työnhakijana tai poissa työmarkkinoilta. (Myrskylä 2011, 120.) Vaikka kaikki ”ulkopuoliset” eivät olekaan syrjäytymisriskissä, vaan jotkut ovat esimerkiksi kotona hoitamassa lasta, on osalla syrjäytymisuhka kuitenkin olemassa.

Verrattuna muuhun maahan oli vuonna 2008 Uudenmaan nuorisotyöttömyysaste (3,1 prosenttia) jonkin verran pienempi kuin maan keskiarvo (3,9 prosenttia). Työvoiman ulkopuolisten osuus oli kuitenkin keskiarvoa (8,0 %) jonkin verran suurempi eli 10,7 prosenttia. Itse asiassa Uudenmaan työvoiman ulkopuolisten nuorten osuus oli kyseisenä vuonna suurin koko Manner-Suomessa. (Myrskylä 2011, 120.) Keskimääräistä pienemmän työttömyysriskin johdosta tilanne Uudellamaalla ei kuitenkaan ole kokonaisuudessaan sen huolestuttavampi kuin muuallakaan Suomessa.

Myrskylän (2011) tutkimuksen aineisto on vuodelta 2008, jolloin uusi lama oli vasta tulossa. Tuolloin Helsingissä oli 1 221 nuorta työtöntä (TEM 2009). Vuotta myöhemmin nuoria työttömiä oli jo 2 245 eli lähes kaksinkertainen määrä vuotta aikaisempaan verrattuna (TEM 2010). Vuonna 2010 nuorten työttömien määrä väheni hieman 2 155:een (TEM 2011). Samoin vuonna 2011 heidän määränsä väheni, tosin vain muutamalla kymmenellä eli 2 117:ään (TEM 2012). Nuorten tilanne heikkeni siten todella nopeasti osoittaen samalla, miten haavoittuvia nuoret ovat taloudellisen laskusuhdanteen aikana.

Verrattuna eräisiin muihin Suomen kaupunkeihin Helsingissä nuorten osuus toimeentulotuen saajista oli vielä 2000-luvun alussa kohtuullinen. Tosin Helsingissäkin 20–29-vuotiaiden osuus korostuu verrattuna muihin ikäryhmiin. Lähes joka kolmas uusi toimeentuloasiakas kuului vuonna 2002 kyseiseen ikäryhmään ja alle 30-vuotiaita kaikista toimeentuloosaajista oli jotakuinkin puolet. (Haapola ja Kauppinen 2007, 39.) 18–24-vuotiaiden nuorten toimeentulotuen saajien osuus vastaavanikäisestä väestöstä Helsingissä nousi jonkin verran 2000-luvulla ja oli 13,1 prosenttia vuonna 2010. Samaan aikaan esimerkiksi Tampereella vastaava osuus oli 15,5 prosenttia ja Turussa 11,8 prosenttia. (SOTKANet 2012.) Luvut eivät vaikuta kovin suurilta, mutta osoittavat kuitenkin, että osalla nuorista toimeentulo-ongelmat ovat enemmän tai vähemmän pysyväluonteisia.

Toimeentulo-ongelmat näyttävät erilaisilta riippuen siitä, missä päin Helsinkiä liikutaan. Helsingissä on kaikkiaan 59 kaupunginosaa. Lisäksi Helsinki jakaantuu hallinnollisesti kahdeksaan suurpiiriin ja edelleen 34 peruspiiriin. Tässä tutkimuksessa tarkasteluyksikkönä on suurpiiri. Suurpiirijako perustuu pitkälti ilmansuuntiin: eteläisen, itäisen, pohjoisen ja läntisen suurpiirin väliin jäävät koillinen ja kaakkoinen suurpiiri. Näiden keskeltä löytyy lisäksi keskinen suurpiiri. Vuonna 2009 Helsinkiin liitettiin osa Sipooosta, ja tästä muodostettiin uusi suurpiiri Östersundom.

Eri alueilla asuvilla nuorilla on ympärillään melko erilainen kasvu- ja elinympäristö. Esimerkiksi asumisoloiltaan alueet poikkeavat toisistaan paljon. Sosiaalinen segregatio on selkeä, jos sitä mitataan esimerkiksi kaupungin vuokra-asuntojen suhteellisella osuudella kaikista vuokra-asunnoista. Siinä missä itäisessä suurpiirissä kaupungin vuokra-asuntoja on puolet kaikista vuokra-asunnoista (ja kaikkiaan neljäsosa kaikista kaupungin vuokra-asunnoista), on vastaava osuus eteläisessä suurpiirissä neljä prosenttia. (Asuminen ja Helsingin alueet 2003.)

Sosioekonomiset erot ovat osin tästä syystä alueiden välillä suuret. Esimerkiksi työttömyysaste vaihteli vuonna 2009 3,9 prosentin (Östersundomin suurpiiri) ja 11,7 prosentin (itäinen suurpiiri) välillä. Östersundomin jälkeen alhaisin työttömyysaste oli eteläisessä suurpiirissä (5,3 %). (Helsingin seudun aluesarjat 2012b.) Näissä luvuissa ovat mukana kaikki työikäiset helsinkiläiset. Pelkästään nuoria koskevia lukuja ei ollut käytettävissä tässä tutkimuksessa.

Myös koulutustasossa on eri alueilla asuvien nuorten välillä eroa. Esimerkiksi jo aiemmin mainittujen eteläisen ja itäisen suurpiirin välillä on selkeä ero siinä, miten koulutettuja nuoret ovat. Eteläisessä suurpiirissä vähintään joka toisella 15–24-vuotiaalla nuorella naisella ja miehellä on joko keskiasteen tai tätä ylempi koulutus. Itäisessä suurpiirissä sitä vastoin kahdella kolmesta nuoresta on enintään perusasteen koulutus. (Helsingin seudun aluesarjat 2012c.) Koska tilastoissa on mukana vielä peruskoulussa olevia nuoria, ei kaikilla voi vielä ollakaan peruskoulun päättötodistusta. Luvut kertovat kuitenkin jotain alueellisista eroista. Siinä missä eteläisessä suurpiirissä jokaista perusasteen koulutusta suorittamatonta kohti on 1,4 keskiasteen tutkinnon suorittanutta, itäisessä suurpiirissä vastaava suhde on täysin päinvastainen: jokaista

keskiasteen tutkinnon suorittanutta kohden on 2,3 sellaista nuorta, jolla ei ole peruskoulun päättötodistusta. (Helsingin seudun aluesarjat 2012c.)

Myös kotitalouksien tulotaso vaihtelee alueittain Helsingissä, mikä on omiaan vahvistamaan nuorten alueellista eriarvoisuutta. Jos pohjoisen suurpiirin alueella asuutokunnan keskimääräiset valtionveronalaiset tulot ovat yli 60 000 euroa vuodessa ja itäisessä suurpiirissä jäädään noin 45 000 euroon, se ei voi olla näkymättä nuorten elämässä. (Helsingin seudun aluesarjat 2012a.) Etenkin, kun tiedetään, että köyhyys periytyy aiempaa vahvemmin (ks. Airio ja Niemelä 2009).

4.4 Tutkimusaineisto ja sen rajaukset

Tutkimusaineistona käytetään TotuHelsinki-aineistoa rajattuna niihin toimeentulotukea saaviin kotitalouksiin, jossa pääjäsen (henkilö, jonka nimellä toimeentulotukipäätös on tehty) on 18–24-vuotias nuori. Ikärajaus noudattaa sosiaalitoimessa käytössä olevaa jaottelua, jonka mukaan alle 25-vuotiaat ovat nuoria aikuisia. Aineistosta rajattiin pois laitoksissa ja perhekodeissa asuvat nuoret, sillä he muodostavat oman erityisryhmänsä sosiaalityön kontekstissa. Myös omistusasunnossa asuvat alle 50 nuorta toimeentulotukea saavaa taloutta rajattiin aineiston ulkopuolelle, sillä he muodostavat hyvin pienen marginaalisen ryhmän nuorten aikuisten toimeentulotuen saajien keskuudessa.

Aineistoon jäävät rajausten jälkeen päävuokralaisina ja alivuokralaisina asuvat nuoren pääjäsenen kotitaloudet sekä kotona vanhempiensa luona asuvat nuoret. Näitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa yhtenä ryhmänä. Aineistoa rajattiin lisäksi vielä kansalaisuuden mukaan. Tässä tutkimuksessa keskitytään ainoastaan kotitalouksiin, jossa pääjäsen on kansalaisuudeltaan suomalainen, sillä maahanmuuttajataustaisia toimeentulotukiasiakkaita tarkastellaan tässä julkaisussa Jouko Verhon ja Jussi Tervolan luvussa. Nuorilla toimeentulotukea saavilla talouksilla viitataan tästä eteenpäin näin rajatun aineiston kotitalouksiin.

Aineistoa tarkastellaan erilaisten tunnuslukujen avulla (frekvenssit, keskiarvot). Tulokset esitellään havainnollisuuden vuoksi pääosin kuvioina (ks. tarkemmin aineiston kuvauksesta ja yleiskuvasta Aholan kirjoittamasta luvusta 2).

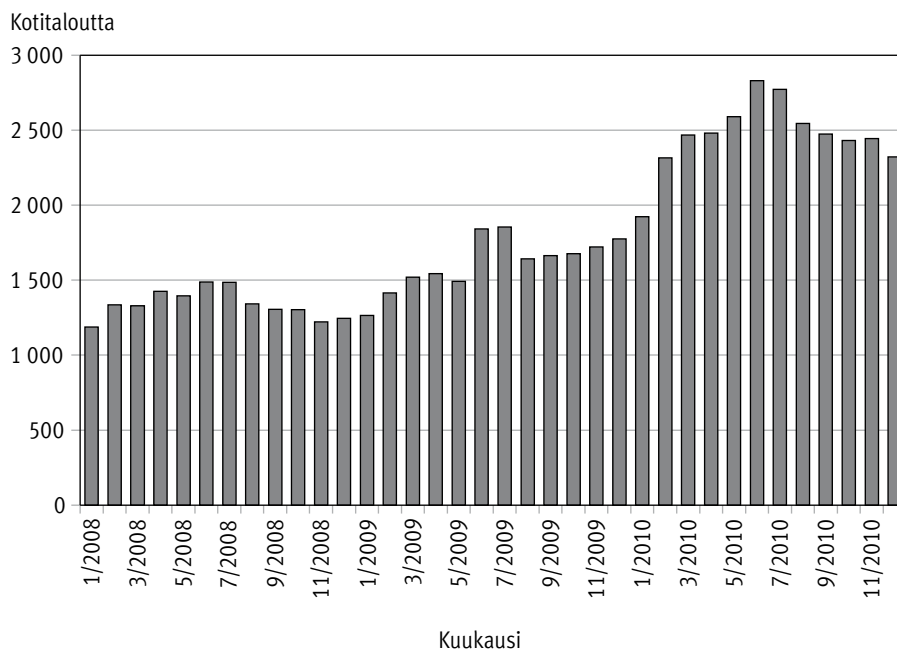
4.5 Tulokset

4.5.1 *Keitä ovat nuoret aikuiset toimeentulotuen saajat Helsingissä?*

Tutkimusaineisto on vuosilta 2008–2010, jolloin Suomessa elettiin taloudellisessa laskusuhdanteessa ja työttömyys kasvoi. Monet nuoret jäivät tuona aikana työttömäksi, kun viimeisenä yrityksiin tulleet saivat lähteä ensimmäisenä ja samaan aikaan opintojen jälkeen työllistyminen avoimille työmarkkinoille vaikeutui. Kun työtä ei löydy, osa nuorista jatkaa opintojaan. Osa taas jää työttömiksi työnhakijoiksi. Mo-

lemmissä tapauksissa toimeentulo jää pienemmäksi kuin siinä tapauksessa, että nuori siirtyisi työmarkkinoille. Tämä näkyy toimeentulotukea saavien nuorten aikuisten talouksien selvänä kasvuna tultaessa vuoteen 2010 (kuvio 4.1). Selkein nousu ajoittuu loppuvuoteen 2009 ja alkuvuoteen 2010.

Kuvio 4.1. Vuosina 2008–2010 toimeentulotukea saaneiden nuorten aikuisten talouksien määrä Helsingissä kuukausittain.

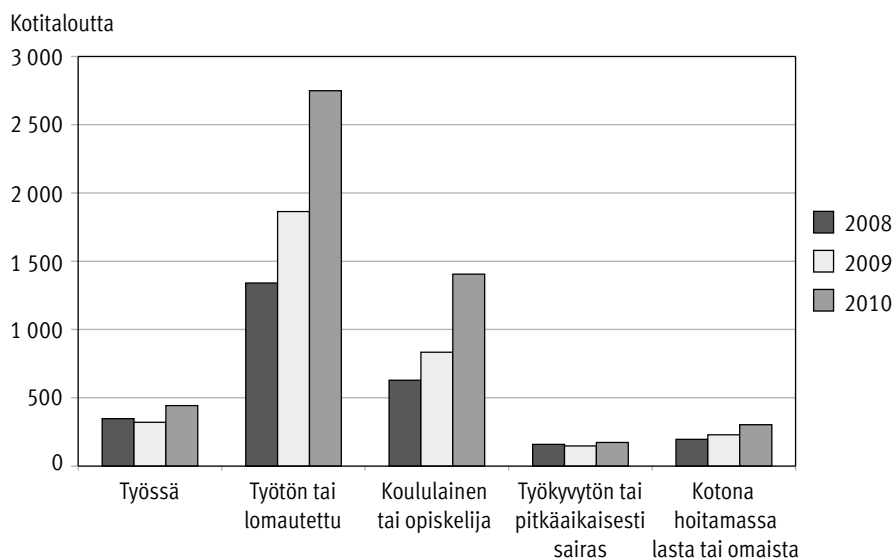


Kunakin tutkimusvuotena suurimman toimeentulotuen saajien ryhmän muodostavat kotitaloudet, joissa pääjäsen on työtön (kuvio 4.2, s. 60). Jo vuonna 2008 näitä kotitalouksia oli selvästi muita enemmän, eikä ero ole kaventunut sitä seuraavina kahtena vuotena. Joihinkin ryhmiin, kuten työssä käyviin ja kotona omaa lastaan tai omaisiaan hoitaviin, verrattuna ero on jopa kasvanut. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi kaikissa ryhmissä selvästi vuosien 2008, 2009 ja 2010 aikana. Eniten näistä kasvoi työttömien ja opiskelijoiden ryhmä. Tämä on ymmärrettävää, sillä heidän määränsä kasvoi muutoinkin samaan aikaan, kun työllisten määrä väheni koko yhteiskunnassa. Taloudellisen laskusuhdanteen aikana jäädytään myös herkemmin kotiin hoitamaan lapsia. Kotiäitien määrä toimeentulotukea saavien talouksien pääjäseninä ei kuitenkaan noussut samassa määrin kuin opiskelijoiden ja työttömien. Näyttäisikin siltä, että lapsiperheiden toimeentulo on ollut muita tutkimuksen ryhmiä varmemmalla pohjalla.

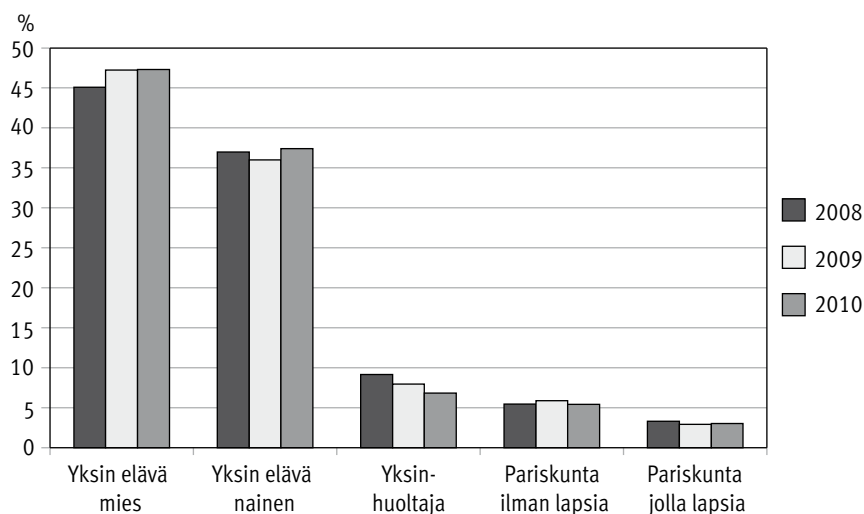
Suurin osa toimeentulotukea saavien nuorten talouksista on yksin eläviä miehiä (kuvio 4.3, s. 60). Heitä on kaikista toimeentulotukea saavien nuorten aikuisten talouksista lähes puolet. Yksin eläviä naisia on toimeentulotukea saavista talouksista noin

kolmasosa. Yhdessä yksin elävät miehet ja naiset muodostavat selvän enemmistön kaikista toimeentulotukea saavien nuorten talouksista. Yksinhuoltajatalouksia, joita ei siis tässä tapauksessa lueta mukaan yksin eläviin, on tukea saavista talouksista alle kymmenen prosenttia ja heidän osuutensa on laskenut tullessa vuoteen 2010. Lapsettomia pariskuntia tukea saavista talouksista on noin viisi prosenttia ja lapsiperheitä noin kolme prosenttia.

Kuvio 4.2. Toimeentulotukea tutkimusvuosina saaneiden nuorten aikuisten kotitalouksien määrä pääjäsenen vuoden viimeisimmän tiedossa olevan työmarkkina-aseman mukaan.



Kuvio 4.3. Toimeentulotukea tutkimusvuosina saaneiden nuorten aikuisten kotitalouksien määrä vuoden viimeisimmän kotitalousmuoto-tiedon mukaan.

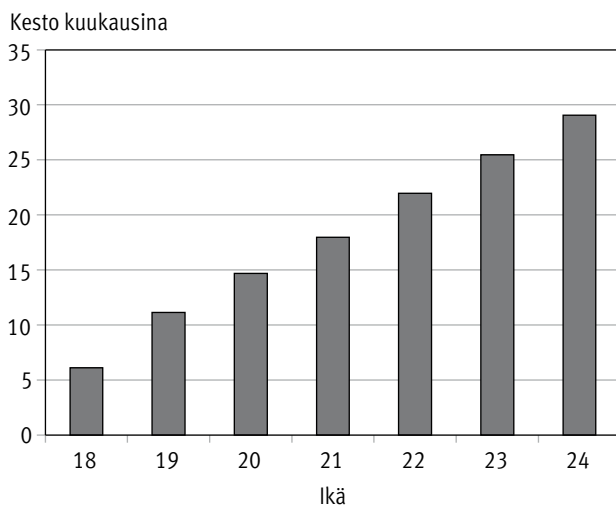


Yksin asuminen on yleistä nuorilla, mikä osaltaan selittää yksin elävien suurta osuutta toimeentulotuen saajissa. Tulokset osoittavat kuitenkin myös sen, että nuortenkin yksin asuminen lisää taloudellisten ongelmien riskiä ja siten myös riskiä päätyä toimeentulotukiasiakkaaksi.

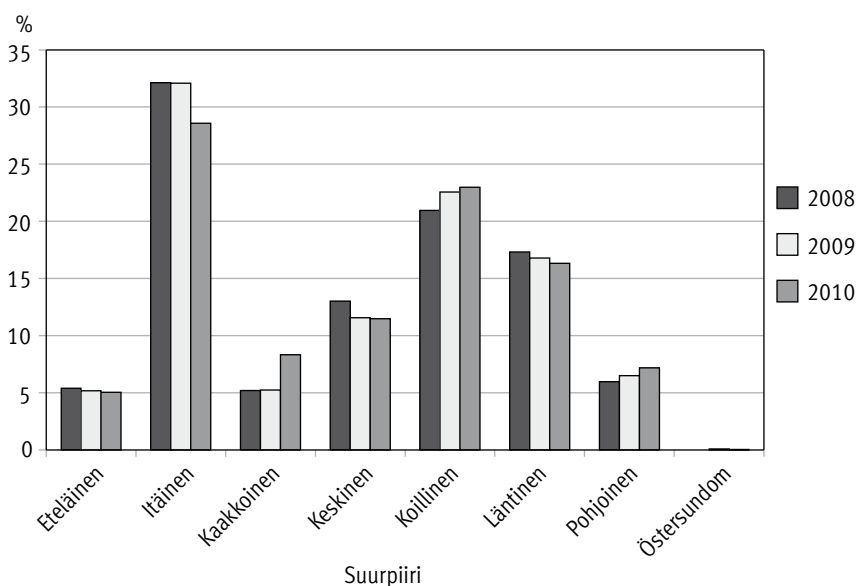
Sen lisäksi, että katsotaan toimeentulotukiasiakkuuksien määrää eri ajankohtina, voidaan asiakkuuksia tarkastella myös niiden keston mukaan. Tässä kestolla tarkoitetaan sitä, kuinka monta kuukautta nuori on saanut koko elämänsä aikana toimeentulotukea pääjäsenenä. Käytännössä siis kesto kumuloituu useimmilla 18 vuoden iästä eteenpäin. Tukea ei välttämättä ole maksettu peräkkäisiltä kuukausilta, vaan välissä voi olla lyhyempiä tai pidempiä taukoja. Nuorilla aikuisilla pääjäsenillä tukikuukausien määrä lisääntyy selvästi, kun ikää tulee enemmän (kuvio 4.4). Nuorimmilla pääjäsenillä tuen saannin kesto kokonaisuudessa on keskimäärin 6 kuukautta, mutta jo vuotta vanhemmilla se on lähes kaksinkertainen eli 11 kuukautta. 22-vuotiailla tukikuukausia on keskimäärin jo 21 ja 24-vuotiailla 29. Huolestuttavana ja osoituksena joidenkin nuorten toimeentulotukiriippuvuudesta voidaan pitää sitä, että vain kolmasosalla 24-vuotiaista tukikuukausia on enintään 12 eli vuoden verran. Vajaa puolet on saanut tukea yli kahden vuoden ajan ja kolmasosa yli kolme vuotta kuukausissa laskettuna. Jos tuen piiriin siis joutuu nuorena, riski tuen saannin pitkittymiselle on ilmeinen.

Tähän asti on Helsingin toimeentulotukea saavia nuoria talouksia tarkasteltu yhtenä yhtenäisenä ryhmänä asuinalueesta riippumatta. Kun tarkastellaan toimeentulotuen saajia Helsingin kokoisessa kaupungissa, ei voida kuitenkaan sivuuttaa tuen saajien alueellisia eroja. Kuten kuvioista 4.5 (s. 62) nähdään, toimeentulotuen saannin suhteen ei ole aivan sama, missä päin Helsinkiä toimeentulotukea saava nuori talous sijaitsee.

Kuvio 4.4. Toimeentulotukikuukausien keskimääräinen kertymä nuorilla kotitalouden pääjäsenillä iän mukaan (viimeisimmän päätöksen ajankohdasta taaksepäin).



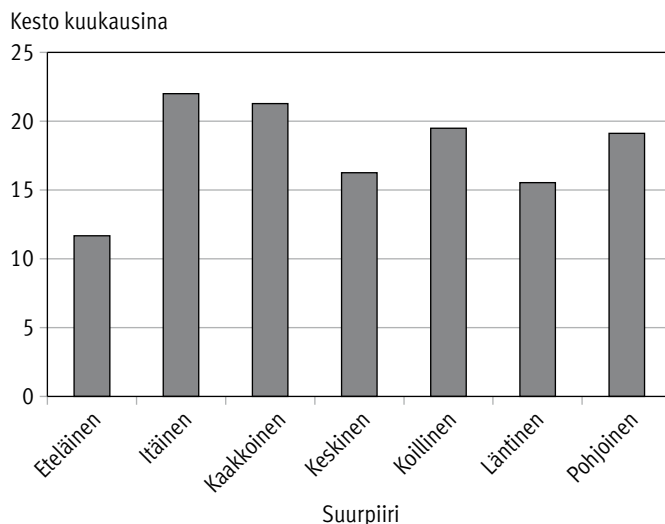
Kuvio 4.5. Toimeentulotukea tutkimusvuosina saaneiden nuorten kotitalouksien osuudet vuoden viimeisimmän asuinalueetiedon mukaan.



Helsingin suurpiireistä Östersundom on pienin, siellä on asukkaita vain vähän yli 2 000 henkilöä. Tämä näkyy myös erittäin vähäisenä toimeentulotukea saavien nuorten talouksien osuutena (kuvio 4.5). Selvästi eniten toimeentulotukea saavia nuorten aikuisten talouksia oli jokaisena tutkimusvuotena itäisen suurpiirin alueella. Näiden kotitalouksien osuus kaikista tukea saavista nuorista talouksista laski hieman vuonna 2010, mutta pysyi silti lähes 30 prosentissa. Seuraavaksi eniten toimeentulotukea saavia nuoria talouksia on koillisessa suurpiirissä. Noin joka viides toimeentulotukea saava nuori talous sijaitsee tällä alueella. Vähiten toimeentulotukea saavia nuoria talouksia on eteläisessä suurpiirissä (jos Östersundom jätetään huomioimatta). Ero eteläisen ja itäisen suurpiirin välillä on huima.

Myös tuen saannin keston suhteen eli sen suhteen, miten monelta kuukaudelta nuoret ovat pääjäsenenä saaneet toimeentulotukea elämänsä aikana, eroavat Helsingin eri suurpiirit toisistaan (kuvio 4.6). Suurin ero on tässäkin eteläisen ja itäisen suurpiirin välillä (Östersundom jätetään pois toimeentulotukea saavien talouksien vähyyden vuoksi). Siinä, missä eteläisessä suurpiirissä nuoret kotitaloudet saavat toimeentulotukea keskimäärin vuoden, itäisessä suurpiirissä kesto lähentelee kahta vuotta. Muissa suurpiireissä kesto vaihtelee 16:n ja 21 kuukauden välillä. Nuorten kohdalla muutamankin kuukauden riippuvuus toimeentulotuesta taloudellisen tilanteen turvaajana on liikaa, saati kun puhutaan vuodesta tai kahdesta. Vaikka tuen saanti ei olisikaan yhtäjaksoista, on tietenkin toivottavaa, että nuortenkin talous pystyttäisiin turvaamaan muutoin kuin turvautumalla viimesijaiseen toimeentulotukeen.

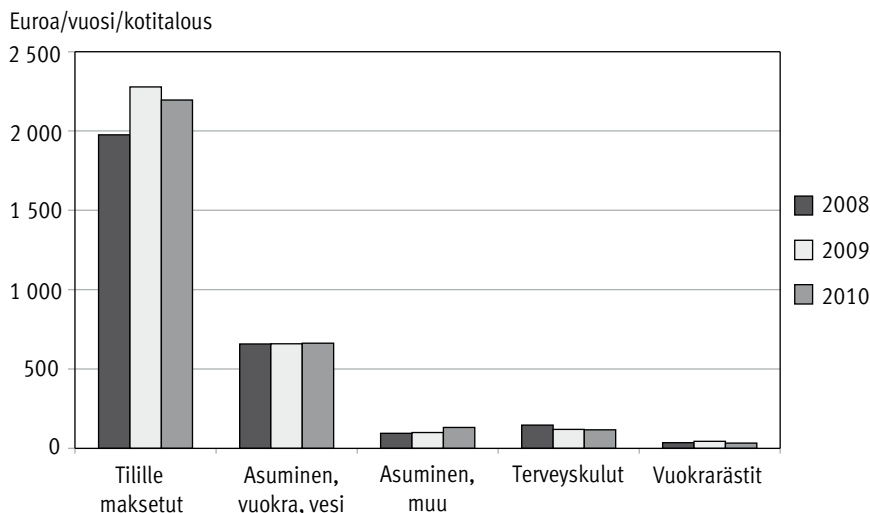
Kuvio 4.6. Toimeentulotuen keskimääräinen kertymä nuorilla pääjäsenillä viimeisimmän tiedossa olevan asuinalueen mukaan (viimeisimmän päätöksen ajankohdasta taaksepäin).



4.5.2 Mihin toimeentulotukea nuorille myönnetään?

Toimeentulotukiasiakkaiksi tulevat nuoret ovat useimmiten yksin eläviä työttömiä tai opiskelijoita, joilla tulotaso ei riitä arkipäivän menoihin. Heillä voi lisäksi olla vuokrarästejä, joiden takaisin maksaminen ei onnistu ilman taloudellista tukea. Kuvioista 4.7 (s. 64) nähdään, mihin kaikkeen nuorille talouksille on myönnetty toimeentulotukea. Suurimman ryhmän muodostaa tilille maksettu toimeentulotuki. Toimeentulotukea voidaan maksaa joko suoraan pääjäsenen tilille tai maksusitoumuksella tai jokin lasku voidaan maksaa asiakkaan puolesta. Tilille maksetaan yleensä toimeentulotuen perusosa, mutta tilille maksetuissa summissa voi olla mukana myös sellaisia asiakkaan toimittamaa kuittia vastaan maksettuja menoja, jotka voitaisiin luokitella muun muassa asumiskuluiksi.

Nykyisin yhä useammin menot korvataan hakijalle antamalla hänelle maksusitoumus. Esimerkiksi lapsen syntyessä voi saada maksusitoumuksen liikkeeseen, jossa myydään lastenvaunuja ja muita lastentarvikkeita. Se toimeentulotuki, joka on maksettu maksusitoumuksina, näkyy kuviossa 4.7 (s. 64) erillisinä myöntöperusteina. Jos siis asiakas saa maksusitoumuksen esimerkiksi silmälasien ostamiseen, näkyy se kohdassa ”Muu”. Myös asiakkaan puolesta maksetut laskut näkyvät erillisissä myöntöperusteissa. Kaiken kaikkiaan erilliset myönnöt ovat kuitenkin euromääräisesti pieni osa kaikesta maksetusta toimeentulotuesta.

Kuvio 4.7. Tuen tarkemmat myöntöperusteet vuosina 2008–2010.

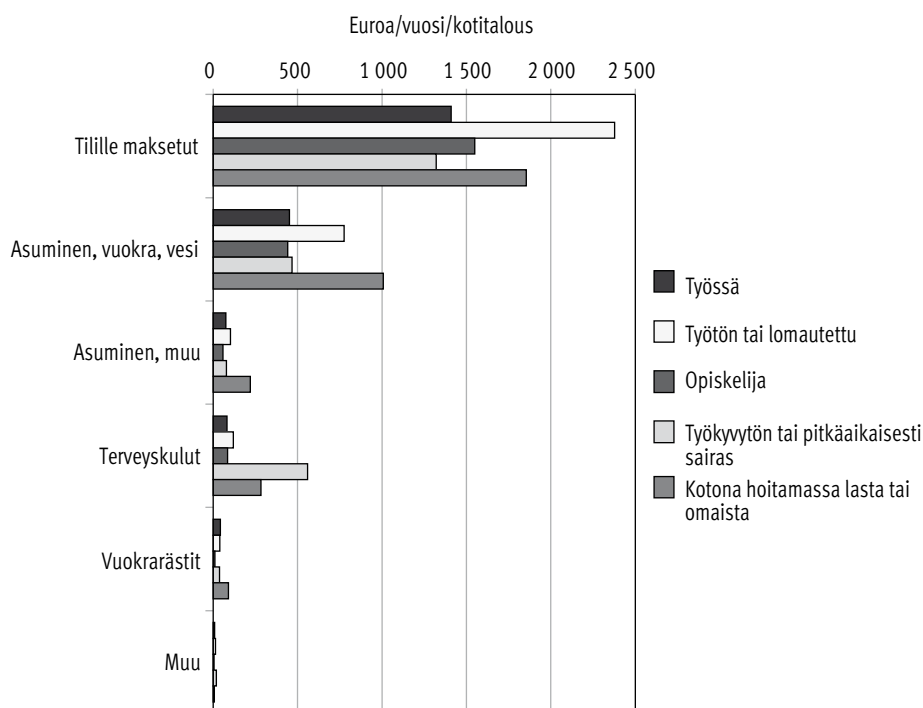
Nuorilla tukea saavilla talouksilla suurin yksittäinen toimeentulotuen myöntöperuste on vuokra ja mahdolliset erilliset vesimaksut. Asumistuen jälkeenkin vuokra voi olla nuorelle liian suuri kuluerä, jolloin hän voi hakea loppuosaan toimeentulotukea. Tällöin vuokran osa maksetaan pääosin suoraan vuokranantajalle. Muut myöntöperusteet ovat nuorten kohdalla vähäisiä. Jonkin verran on myönnetty toimeentulotukea terveydenhoitokuluihin, kuten lääkkeisiin. Pääosin nuorten kotitalouksien saama toimeentulotuki on maksettu suoraan tilille, jolloin puhutaan käytännössä perusosasta ja ehkä joistain yksittäisistä asiakkaan itsensä etukäteen maksamista menoeristä.

Kuviossa 4.8 on esitetty tarkemmin eri perustein myönnetty toimeentulotuki kotitalouden pääjäsenen työmarkkina-aseman mukaan. Suoraan tilille maksettua toimeentulotukea ovat vuositasolla saaneet eniten työttömät kotitalouden pääjäsenet, keskimäärin noin 2 500 euroa kotitaloutta kohti. Tämä johtunee siitä, että heillä asiakkuus kestää yleensä pidempään kuin esimerkiksi työssä käyvillä tai opiskelijoilla. Toiseksi eniten toimeentulotukea maksettiin vuositasolla niille kotitalouksille, jossa pääjäsen hoitaa kotona omaa lastaan tai muita omaisia. Tällainen kotitalous sai toimeentulotukea keskimäärin lähes 2 000 euroa vuodessa suoraan tilille maksettuna. Tässä ryhmässä korostuu asumistukilain mukaisiin asumismenoihin myönnetty toimeentulotuki, noin 1 000 euroa vuositasolla. Eniten toimeentulotukea terveysmenoihin on maksettu, melko luonnollisesti, niille kotitalouksille, jossa pääjäsen on pitkäaikaissairas ja sairauden takia työvoiman ulkopuolella.

Velkojen osuus toimeentulotuesta on pieni. Tässä aineistossa velat kattavat vain kotitalouden vuokrarästit, mikä ainakin osin selittää osuuden pienuutta. Yleisesti ottaen toimeentulotukilain mukaan velkoja voidaan ottaa tukea myönnettäessä huomioon vain siltä osin kuin velkaa on otettu sellaisiin hankintoihin, joihin toimeentulotukea myönnettäisiin muutoinkin. Jos hakijalla on muuta velkaa yli maksukyvyyn, on

hänellä oikeus kunnalliseen velkaneuvontaan. Joissakin kunnissa on lisäksi käytössä sosiaalisen luototuksen järjestelmä, jonka avulla pyritään auttamaan sellaisia pientuloisia velallisia, jotka eivät saa takausta lainoilleen esimerkiksi Takuu-Säätiöstä. Maksuvaraa eli mahdollisuus maksaa lainansa takaisin heilläkin pitää olla.

Kuvio 4.8. Tuen tarkemmat myöntöperusteet vuosina 2008–2010 pääjäseneen viimeisimmän ko. vuonna tiedossa olevan työmarkkina-aseman mukaan.



4.5.3 Ovatko nuoret toimeentulotuen saajat moniongelmaisia?

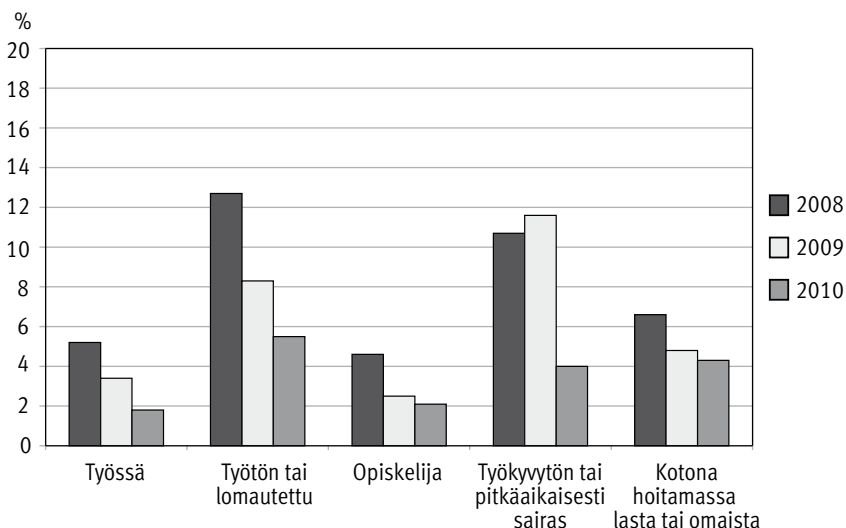
Osalle nuorista toimeentulotuen hakeminen on keino selviytyä hetkellisestä taloudellisesta ahdingosta elämän ollessa muuten kunnossa. Osalla nuorista on muitakin ongelmia kuin rahan puute. Usein toimeentulotuen asiakkaista ajatellaan, että he ovat yhteiskunnan moniongelmaisia, joilla koko elämä on enemmän tai vähemmän sotkussa. Erityisesti nuorista puhuttaessa keskustelun sävy on helposti syyllistävä ja leimaava. Pelätään myös, että nuori sosiaalistuu erilaisten tukien käyttäjäksi eikä aktiivisesti hakeudu työmarkkinoille elättääkseen itsensä ”kuten kunnan kansalaisen kuuluu”.

Suomessa asenteet toimeentulotuen saajia kohtaan ovat kovin tiukat. Blombergin ym. (2010) mukaan sosiaalityöntekijätkin ajattelevat yllättävän usein, että köyhyyden ja taloudellisten ongelmien taustalla ovat yksilölliset tekijät. Yksi tällainen tekijä voi olla päihteiden väärinkäyttö, jonka edelleen nähdään olevan yksilön oma valinta.

Kuviosta 4.9 nähdään, että toimeentulotukea saavien eri työmarkkina-asetmassa olevien pääjäsenten välillä on jonkin verran eroa siinä, kuinka suuri osuus heidän kotitalouksistaan on sellaisia, joissa joku kotitalouden jäsenistä on ollut joskus polikliinisen päihdehuollon tai korvaushoidon piirissä. Työttömissä ja työkyvyttömissä heitä on eniten, tosin osuudet ovat pienentyneet selvästi tultaessa vuoteen 2010. Kun työttömien nuorten pääjäsenten toimeentulotukea saavista talouksista vielä vuonna 2008 noin joka kymmenes oli polikliinisen päihdehuollon tai korvaushoidon asiakas, oli vastaava osuus vuonna 2010 enää alle kuusi prosenttia. Työkyvyttömiä ja pitkäaikaisesti sairaiden nuorten pääjäsenten kotitalouksilla osuus oli laskenut samassa ajassa lähes 12 prosentista neljään prosenttiin. Myös työssä käyvien, opiskelijoiden ja kotona lasta tai omaista hoitavien nuorten pääjäsenten kotitalouksilla osuudet olivat pienentyneet vuosien 2008 ja 2010 välillä.

Kaiken kaikkiaan hyvin pieni osuus nuorista toimeentulotukea saavista kotitalouksista on sellaisia, joissa joku kotitalouden jäsenistä on joskus ollut polikliinisen päihdehuollon tai korvaushoidon asiakkaita. Yhtäältä näyttäisi siltä, että yhtäläisyysmerkin vetäminen toimeentulotuen hakemisen ja päihteiden väärinkäytön välille ei nuorten kohdalla ole perusteltua. Toisaalta ongelmana voi olla se, että nuoret eivät jostain syystä ohjaudu hoitoon tai heitä ei tunnisteta päihdehoitoa tarvitseviksi. Heillä voi luonnollisesti olla muita ongelmia, joita ei tämän aineiston valossa voida tarkastella. Siksi nuorten tilannetta tulisikin tarkastella nykyistä laajemmin kokonaisuutena, moniammatillisesti ja monitahoisesti.

Kuvio 4.9. Polikliinisen päihdehuollon tai korvaushoidon piirissä olleiden osuus nuorista helsinkiläisistä toimeentulotukea saavista kotitalouksista vuosina 2008–2010 pääjäsenten viimeisimmän ko. vuonna tiedossa olevan työmarkkina-asetman mukaan, %.



4.6 Pohdinta ja johtopäätökset

Tässä luvussa toimeentulotuen saajista keskityttiin nuoriin aikuisiin eli alle 25-vuotiaisiin aikuissosiaalityön asiakkaisiin. Nuoret ja erityisesti syrjäytymisuhan alla olevat nuoret ovat olleet laajasti pinnalla julkisessa keskustelussa viime vuosien aikana, ja myös istuvan hallituksen (2011–2015) hallitusohjelmassa on kirjaus lasten ja nuorten syrjäytymisen vähentämisestä. Yhtenä keinona hallitus on esittänyt nuorten yhteiskuntatakuuta, joka turvaisi kaikille nuorille määrääjassa joko työ-, opiskelu-, kuntoutus- tai harjoittelupaikan. Lisäksi tavoitteena on lisätä työvoimapolitiittista koulutusta ja oppisopimuskoulutusta.

Kaikkia nuoria toimenpiteet eivät kuitenkaan tavoita. Ja vaikka nuorelle pystyttäisiinkin takaamaan opiskelu- tai harjoittelupaikka, ei siitä saatava tulo välttämättä riitä edes välttämättömiin menoihin. Opiskelijalle kustannuksia lisäävät matkustaminen paikkakunnalta toiselle. Pienituloiselle asuminen ja jopa ihan jokapäiväiset menot elintarvikkeisiin, lääkkeisiin, vaatteisiin ja harrastuksiin voivat olla liian suuria. Tänä päivänä eläminen ilman puhelinta ja Internet-yhteyttä on hankalaa. Näistä aiheutuvat käyttökulut eivät ole keskituloiselle palkansaajalle kovin suuri investointi, mutta pienituloisella ei niihin välttämättä olisi varaa ilman taloudellista tukea.

Toimeentulotuen tulisi olla viimesijainen toimeentulon turvaaja suomalaisessa yhteiskunnassa. Näin ei kuitenkaan ole, sillä monilla toimeentulotuen asiakkuus pitkittyy ja myös uusiutuu. Näin on myös nuorilla. Tässä luvussa tarkastelun kohteena olivat helsinkiläiset 18–24-vuotiaat nuoret aikuiset toimeentulotukiasiakkaat ja heidän kotitaloutensa. Toimeentulotuki turvaa osalle heistä taloudellisen toimeentulon väliaikaisesti, mutta valitettavan monella tuen saanti kestää useita kuukausia tai peräti vuosia. 24-vuotiaista valtaosa on saanut toimeentulotukea vähintään kaksi vuotta ja monet jopa yli kolme vuotta. Tällöin ei missään nimessä voida puhua väliaikaisesta tuen tarpeesta hetkellisessä taloudellisessa ahdingossa.

Jo pitkittynyt riippuvuus toimeentulotuesta osoittaa sen, että nuorille(kaan) ei perusturva pysty takaamaan ihmisarvoista elämää. Etenkin työttömän tai yksihuoltajanuoren voi olla pakko turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Mielikuvat huolia vailla olevista nuorista, joiden aika kuluu opiskellen ja juhlien, ovat siis ainakin osan kohdalla vääriä. Osalla opiskelut ovat jo takanapäin ja tarkoitus olisi olla työssä ja ansaita oma elanto sitä kautta. Osalla puolestaan on jo perhettä ja sen mukanaan tuomat taloudelliset velvoitteet. Menoja on, mutta tulot voivat olla hyvinkin pienet. Toimeentulotuki tuo hetken helpotuksen taloudelliseen ahdingkoon, mutta sen tarkoituksena ei ole muuttua pysyväksi toimeentulon takaajaksi.

TotuHelsinki-aineisto mahdollistaa nuorten toimeentulotukiasiakkuuksien tutkimisen useamman vuoden ajalta ja kuukausitasolla. Aineisto kattaa vuodet 2008, 2009 ja 2010 ja ajoittuu siten pahimpaan taloudelliseen laskusuhdanteeseen 2000-luvulla. Taloudellisen ”kriisin” iskiessä nuoret jäävät usein ensimmäisenä ilman työpaikkaa tai irtisanomisten myötä työttömäksi. Kaikille ei myöskään riitä opiskelupaikkoja,

eikä kaikilla varmastikaan intoa opiskella, jos takana on jo monen vuoden opinnot. Nuorten heikompi asema työmarkkinoilla näkyy myös TotuHelsinki-aineistossa. Nuorten aikuisten toimeentulotukea saavien talouksien määrä nousi selvästi vuoden 2009 aikana ja oli vuonna 2010 selvästi suurempi kuin vuonna 2008. Kun vielä vuoden 2008 alussa nuorten toimeentulotukea saavia talouksia oli Helsingissä reilu 3 000, oli vastaava määrä vuoden 2010 kesäkuussa yli 7 000.

Siinä missä nuoret muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän, myös Helsinki itsessään on alueena hyvin heterogeeninen. Eri kaupunginosat eroavat enemmän tai vähemmän toisistaan niin asumisen, työttömyyden kuin keskimääräisen koulutustasonkin mukaan. Tämän näkyy myös toimeentulotuen saajissa: itäisessä suurpiirissä, jossa on eniten kaupungin vuokra-asuntoja, suurin työttömyys ja alhaisin keskimääräinen koulutustaso, nuorten aikuisten toimeentulotukea saavien talouksien määrä on suurin. Ero esimerkiksi eteläiseen suurpiiriin on huimaava. Kun noin joka kolmas nuori toimeentulotukea saava talous asuu itäisessä suurpiirissä, eteläisessä suurpiirissä näistä kotitalouksista asuu vain joka kahdeskymmenes.

Tässä tutkimuksessa päästiin raapaisemaan pintaa aiheessa, jota pitäisi tutkia paljon enemmän. Tutkimustulosten mukaan nuoret toimeentulotuen saajat voivat tulla jopa riippuvaiseksi viimesijaisesta toimeentulon turvasta. Tämän pitäisi laittaa hälytyskellot soimaan eri tahojen, mutta erityisesti päättäjien keskuudessa. Keskeinen kysymys on, miksi nuori elämänsä suuntaa etsiessään löytääkin itsensä sosiaalitoimen luukulta anomassa rahaa, jotta selviytyisi yhteiskunnassamme. Eikö juuri nuorten jos keiden kohdalla hyvinvointiyhteiskunnan turvaverkon tulisi olla niin tiivis, ettei sen läpi putoa.

Lähteet

Airio I, Niemelä M. Perhetaustan yhteys aikuisiän köyhyyteen Suomessa 1995–2005. *Sosiologia* 2009; 46 (1): 19.

Anttila A. Ohipuhuminen sukupolvien välisenä kysymyksenä. Julkaisussa: Anttila A, Kuussaari K, Puhakka T, toim. Ohipuhuttu nuoruus? Nuorten elinolot -vuosikirja. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, THL ja Valtion nuorisosiain neuvottelukunta, 2010: 6–12.

Asuminen ja Helsingin alueet. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Verkkojulkaisu 20, 2003. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/03_12_30_vihavainen_vj20.pdf>. Viitattu 26.4.2012.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhyyden syistä Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2010, 75 (6): 589–602.

Haapola I, Kauppinen TM. Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Lahti: Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso, 2007.

Hammer T, Hyggen C. Lost in transition? Substance abuse and risk of labour market exclusion from youth to adulthood. *Norsk epidemiologi* 2010; 20 (1): 93–100.

Hannikainen-Ingman K, Hiilamo H, Honkanen P, Kuivalainen S, Moisio P. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33, 2012.

Helsingin seudun aluesarjat. Tulotaso. Helsinki: Tilastokeskus, 2012a.
Saatavissa: <<http://www.aluesarjat.fi>>. Viitattu 27.4.2012.

Helsingin seudun aluesarjat. Työvoima. Helsinki: Tilastokeskus, 2012b.
Saatavissa: <<http://www.aluesarjat.fi>>. Viitattu 27.4.2012 .

Helsingin seudun aluesarjat. Väestö. Helsinki: Tilastokeskus ja Helsingin kaupungin tietokeskus, 2012c.
Saatavissa: <<http://www.aluesarjat.fi>>. Viitattu 27.4.2012.

Kajanoja J. Syrjäytymisen hinta. Julkaisussa: Heikkilä M, Karjalainen J, toim. Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki: Gaudeamus, 2000: 233–249.

Koivisto T. Minimituloilla marginaalissa. Selvitys nuorten aikuisten toimeentulotukitarpeen syistä ja aktivoinnista Hollolassa vuonna 2005. Lahti: Lahden ammattikorkeakoulu, 2007.

Metso L, Ahlström S, Huhtanen P, Leppänen M, Pietilä E. Nuorten päihteiden käyttö Suomessa 1995–2007. ESPAD-tutkimuksen tulokset. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 6, 2009.

Myrskylä P. Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 12, 2011.

Overbye E, Sæbe G. Cumulative patterns of well being among young social assistance recipients versus other youths. *International Journal of Social Welfare* 1998; 7 (2): 174–179.

Palola E, Hannikainen-Ingman K, Karjalainen V. Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapauksitutkimus Helsingistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 29, 2012.

Pohjola A. Nuorten myyttinen ongelmallisuus. Julkaisussa: Suutari M, toim. Vallattomat marginaalit. Yhteisöllisyyksiä nuoruudessa ja yhteiskunnan reunoilla. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 2001: 187–204.

SOTKANet, tilasto- ja indikaattoripankki. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2012. Saatavissa: <<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>>. Viitattu 27.4.2012.

TEM. Työttömyystietoja TE-keskuksittain ja kunnittain keskimäärin vuonna 2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2009. Saatavissa: <<http://www.tem.fi/files/21495/tekkun08.pdf>>. Viitattu 27.4.2012.

TEM. Työttömyystietoja TE-keskuksittain ja kunnittain keskimäärin vuonna 2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2010. Saatavissa: <<http://www.tem.fi/files/25878/tekkun09.pdf>>. Viitattu 27.4.2012.

TEM. Työttömyystietoja TE-keskuksittain ja kunnittain keskimäärin vuonna 2010. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2011. Saatavissa: <<http://www.tem.fi/files/29080/tekkun2010.pdf>>. Viitattu 27.4.2012.

TEM. Työttömyystietoja TE-keskuksittain ja kunnittain keskimäärin vuonna 2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012. Saatavissa: <<http://www.tem.fi/files/31917/tekkun2011.pdf>>. Viitattu 27.4.2012.

5 TOIMEENTULOTUKI JA MAAHANMUUTTAJAT HELSINGISSÄ

Jussi Tervola ja Jouko Verho

5.1 Johdanto

Maahanmuuttajien lukumäärän lisääntyminen Suomessa on kiihdyttänyt julkista keskustelua maahanmuuton kustannuksista ja sosiaaliturvan käytöstä. Yksi usein esiin nouseva argumentti on se, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion tarjoama sosiaaliturva hidastaa maahanmuuttajien työllistymistä. Vastaavaa keskustelua käydään Euroopassa laajemminkin, ja joissain maissa maahanmuuttajien aiheuttama rasite julkiselle taloudelle voi muodostua merkittäväksi. Esimerkiksi Ruotsissa maahanmuuttajat saivat jopa puolet toimeentulotuista 1990-luvun puolivälissä (Hansen ja Lövström 2003).

Laajemmasta näkökulmasta sosiaaliturvan käyttöä voidaan tarkastella myös kotoutumisprosessin indikaattorina. Etenkin Suomessa ja Ruotsissa, joissa pakolaisten osuus maahanmuuttajista on suuri, ei ole yllättävää, että työmarkkinoille kotoutuminen kestää kauemmin ja väliaikana sosiaaliturvan käyttö on runsaampaa. Toisaalta joidenkin maahanmuuttajaryhmien osalta voidaan nostaa esiin huoli omien oikeuksien ja sosiaaliturvajärjestelmän huonosta tuntemuksesta (ks. Zimmermann ym. 2012). Tämä saattaa johtaa sosiaaliturvan vajaakäyttöön ja lisätä köyhyysriskiä, millä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia erityisesti lapsiperheiden osalta.

Tässä luvussa tarkastellaan helsinkiläisten maahanmuuttajien toimeentulotuen käyttöä vuonna 2010. Toimeentulotuki on viimesijainen ja tarveharkintainen sosiaaliturvan osa, jolla pyritään takaamaan Suomessa oleskeleville välttämätön toimeentulon taso. Vakituisesti Suomeen muuttanut ja oleskeluluvan saanut maahanmuuttaja saa pitkälti yhtäläisen oikeuden toimeentulotukeen ja muuhun sosiaaliturvaan kuin kantaväestö.

Helsinkiläisten maahanmuuttajien tarkastelu on olennaista, koska lähes puolet Suomen maahanmuuttajista asuu Helsingin seudulla ja heistä valtaosa nimenomaan Helsingissä (Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2010). Näin ollen pelkästään Helsinkiä tutkimalla saadaan melko kattava kuva maahanmuuttajista, mutta tuloksia tulkittaessa tulee ottaa huomioon alueen erityispiirteet kuten korkeat asumiskustannukset.

Tutkimuksessa on aineistona Helsingin kaupungin sosiaaliviraston toimeentulotukirekisterin perusteella muodostettu TotuHelsinki-aineisto, joka sisältää poikkeuksellisen yksityiskohtaista ja kattavaa tietoa toimeentulotuen käytöstä ja myöntämisperusteista. Aineiston muodostamista on esitelty tarkemmin tämän kirjan luvussa 2. Aineistoon on yhdistetty väestörekisterin ja Kelan vakuuttamisrekisterin tietoja maahanmuuttajataustan määrittämiseksi. Väestörekisteritiedot mahdollistavat toimeentulotuen käytön suhteuttamisen eri väestöryhmien kokoon. Aikaisemmin maahanmuuttajien taustaa tai toimeentulotuen käyttöä ei ole pystytty tutkimaan vastaavalla tarkkuudella Suomessa.

Kansainvälisessä maahanmuuttokirjallisuudessa maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttöä ja kotoutumisprosessiin vaikuttavia tekijöitä on tutkittu runsaasti. Taloustieteessä kotoutumista mitataan usein vertaamalla maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa tai sosiaaliturvan käyttöä taustaominaisuuksiltaan vertailukelpoiseen kantaväestöön nähden (ks. Sarvimäki 2010). Maahanmuuttajat tarvitsevat tyypillisesti kantaväestöä enemmän toimeentuloturva heti maahantulon jälkeen mutta kotoutuvat hiljalleen työmarkkinoille, minkä jälkeen erot ryhmien välillä pienenevät.

Suomessa on tehty verrattain vähän laajoja rekisteriaineistoihin perustuvia tutkimuksia maahanmuuttajista. Forsander on ensimmäisiä työllistymisprosessia rekisteriaineiston avulla tarkastelleita tutkijoita. Tutkimuksessaan (2002) hän esittää laajan katsauksen maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä ja kuvailee maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa 1990-luvun lopussa. Tutkimuksen mukaan yli puolet maahanmuuttajista on työmarkkinoilla epävakaa marginaaliasemassa, jossa työttömyys on yleistä ja työsuhteet katkonaisia.

Linnanmäki (2009) on selvittänyt maahanmuuttajien toimeentulotukiasiakkuutta Helsingissä sosiaaliviraston vuoden 2007 aineistolla. Tuloksien mukaan maahanmuuttajatalouksista noin kolmasosa oli toimeentulotuen asiakkaana. Selvityksessä ei eritelty maahanmuuttajaryhmiä eikä tarkasteltu toimeentulotuen määrää tai rakennetta.

Sarvimäen (2011) artikkeli on ensimmäinen nimenomaan kotoutumista sosiaaliturvan kannalta tarkasteleva tutkimus. Tutkimuksen mukaan OECD-maiden ulkopuolelta tulleet maahanmuuttajat saavat aluksi yli kaksi kertaa enemmän sosiaalietuuksia ja toimeentulotukea kuin kantaväestö. Ero tulonsiirroissa kuitenkin pienenee tasaisesti ja katoaa vajaassa kahdessakymmenessä vuodessa. Sen sijaan OECD-maiden maahanmuuttajien tulonsiirrot ovat alusta lähtien kantaväestön tasolla. Eroa selittää se, että OECD-maista tulee tyypillisesti työperäistä maahanmuuttoa, kun taas pakolaisten osuus on selvästi suurempi OECD:n ulkopuolelta tulevien keskuudessa.

Myös kansainvälisissä tutkimuksissa muuton syyllä on todettu olevan suuri merkitys kotoutumiselle. Pakolaistaustan merkitys korostuu esimerkiksi Hansenin ja Lofströmin (2011) ruotsalaisessa toimeentulotukea ja Gerdesin (2009) saksalaisessa tulonsiirtoja tarkastelevassa tutkimuksessa. Laajemmin kansainvälistä kirjallisuutta työmarkkinoille ja sosiaaliturvaan kotoutumisesta esitellään esimerkiksi Pekkala Kerrin ja Kerrin (2011) katsauksessa.

Lähtömaan ja muuton syyn merkitys kotoutumisprosessissa ei ole yllättävä, koska ne heijastavat maahanmuuttajan taustaan liittyviä havaittuja ja havaitsemattomia tekijöitä. Havaitsemattomat tekijät ovat keskeinen ongelma myös kantaväestön työmarkkina-asemaa koskevassa tutkimuksessa, sillä monia olennaisia tekijöitä, esimerkiksi sosiaalisia kykyjä, on hankalaa havaita tai mitata. Maahanmuuttajien kohdalla ongelma korostuu, sillä he ovat lähtökohtaisesti hyvin heterogeeninen ryhmä ja heistä on yleensä vähemmän tietoa kuin kantaväestöstä. Esimerkiksi maahanmuuttajien

koulutuksesta tai kielitaidosta ei ole yleensä yhteismitallista tietoa tai se puuttuu kokonaan. Käytämme lähtömaata myös tässä tutkimuksessa korvikemuuttujana kuvaamaan eri maahanmuuttajaryhmien keskimääräisiä ominaisuuksia.

Seuraavassa luvussa käymme lyhyesti läpi maahanmuuttajien sosiaaliturvaa erityisesti toimeentuloturvan osalta. Tämän jälkeen kuvailemme Helsingin toimeentulotukirekisterin ja väestörekisterin tietojen käyttöä maahanmuuttotutkimuksen näkökulmasta. Lisäksi esittelemme maahanmuuttajien lähtömaan perusteella tehdyn ryhmittelyn OECD-maihin, entisen Neuvostoliiton maihin sekä muihin maihin ja käymme läpi keskeisiä aineistoon liittyviä määritelmiä.

Aloitamme aineiston analyysin tarkastelemalla tutkimusryhmien taustaominaisuuksia, kuten demografisia tekijöitä ja maahanmuuton syytä, minkä jälkeen esittelemme tulokset toimeentulotuen asiakkuudesta sekä tukimäärästä. Ryhmien taustatekijöiden tarkastelu osoittaa, että ryhmät ovat demografisesti hyvin erilaisia, minkä vuoksi niiden toimeentuloturvan käytöstä saa varsin puutteellisen kuvan yksiulotteisessa tarkastelussa. Tämän vuoksi estimoimme toimeentulotuen asiakkuudelle ja määrälle regressiomallit, joissa kontrolloimme taustaominaisuuksia. Regressiotulosten perusteella voimme vertailla eri maahanmuuttajaryhmien ja kantaväestön toimeentulotuen käyttöä ilman, että demografiset erot sotkevat tulkintaa. Lisäksi jaamme maahanmuuttajat ryhmiin muuton ajankohdan mukaan, mikä tarjoaa yksinkertaisen tavan tarkastella kotoutumisprosessia.

Tulosten tarkastelussa nähdään, että maahanmuuttajat saavat toimeentulotukea selvästi kantaväestöä enemmän. Maahanmuuttajia on aineistossa 8,2 prosenttia, mutta heidän osuutensa toimeentulotukimenoista on 27 prosenttia. Eri maahanmuuttajaryhmien välillä on kuitenkin huomattavaa hajontaa. Esimerkiksi OECD-maista tulleilla, jotka muuttavat pääosin työn vuoksi, on toimeentulotuen riski osin jopa kantaväestöä pienempi. Sen sijaan pakolaismaista tulleilla riski on huolestuttavan suuri. Luvun lopussa esitämme päätelmät.

5.2 Maahanmuuttajien toimeentuloturva

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu maassa asumiseen, ja yleisesti ottaen kaikki vakinaisesti maassa asuvat saavat oikeuden sosiaaliturvaan ja näin ollen myös toimeentuloturvaan. Maahanmuuttajia varten on kuitenkin tehty joitain täydennyksiä sosiaaliturvan lainsäädäntöön. Olennaisin on laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999), jonka korvasivat myöhemmin laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sekä laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011). Lisäksi maahanmuuttajille suunnatusta eläke-etuudesta on säädetty laissa maahanmuuttajan erityistuesta (1192/2002), joka korvattiin myöhemmin lailla takuueläkkeestä (703/2010).

Vuodesta 1999 lähtien työmarkkinatuki ja toimeentulotuki on maksettu kotoutumissuunnitelman piirissä oleville maahanmuuttajille kotoutumistukena. Kotoutumistuen toimeentulotukeen sovelletaan samoja sääntöjä kuin toimeentulotukeen yleensä. Tämä tarkoittaa sitä, että työkykyiselle maahanmuuttajalle kotoutumistuen työmarkkinatuki on ensisijainen kotoutumistuen muoto. Kuten kantaväestön kohdalla, työtön maahanmuuttaja voi saada kotoutumistuen työmarkkinatuen lisäksi toimeentulotukea, jos hän täyttää tuen edellytykset.

Maahanmuuttaja laatii kotoutumissuunnitelman yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston tai sosiaalitoimiston virkailijan kanssa. Samalla maahanmuuttaja sitoutuu osallistumaan suunnitelmaan kirjattuihin kotoutumista edistäviin koulutuksiin tai muihin toimenpiteisiin. Suunnitelma tulee tehdä kolmen vuoden kuluessa maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan merkitsemisestä ja kahden kuukauden kuluessa työttömyyden tai toimeentulotuen saamisen alkamisesta. Kotoutumissuunnitelman yhteiskesto saa olla enintään kolme tai erikoistapauksissa viisi vuotta.

Kotoutumistukeen liittyy tiettyjä ehtoja ja sanktioita. Jos maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelman toimenpiteisiin, voidaan toimeentulotuen perusosaa alentaa määräajaksi 20 prosenttia. Laiminlyöntien toistuessa voidaan perusosaa alentaa 40 prosenttia. Lisäksi kotoutumistuen työmarkkinatukeen liittyvät normaalit työttömyysturvan sanktiot. Jos työtön kieltäytyy ilman pätevää syytä hänelle osoitetusta toimenpiteestä tai työstä, menettää hän tuen 60 päiväksi. Kotoutumissuunnitelma on myös ollut maahanmuuttajan työmarkkinatuen ehtona vuoteen 2011 saakka, joten suunnitelman puuttuessa ainoa vaihtoehto on ollut kotoutumistuen ulkopuolinen toimeentulotuki.

Vaikka toimeentulotuki on kunnan sosiaalitoimien vastuulla, osallistuu valtio sen rahoitukseen voimakkaasti etenkin maahanmuuttajien kohdalla. Valtio korvaa kunnalle kaikki pakolaisten toimeentulotukikulut kolmen ja paluumuuttajien toimeentulotukikulut viiden ensimmäisen maassaolovuoden ajalta. Muutoin valtionosuus kattaa perustoimeentulotuen kuluista puolet.

5.3 Aineisto ja määritelmät

Tutkimuksen aineisto perustuu Helsingin kaupungin sosiaaliviraston toimeentulotukirekisterin tiedoista muodostettuun TotuHelsinki-aineistoon, johon on yhdistetty taustatietoja väestörekisteristä sekä Kelan vakuuttamistiedoista. Aineisto kattaa kokonaan Helsingin sosiaaliviraston maksaman toimeentulotuen vuosilta 2008–2010, joskin tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan vuoden 2010 tilannetta ja koko vuoden Helsingissä asunutta väestöä.

Väestörekisteritietoja tarvitaan erityisesti maahanmuuttaja-aseman määrittämiseksi. Ne sisältävät tiedot synnyinmaasta, nykyisistä ja aikaisemmista kansalaisuuksista

sekä äidinkielestä kaikille helsinkiläisille. Lisäksi aineistossa on tieto iästä, sukupuolesta ja siviilisäädystä. Toisena tausta-aineistona on käytetty Kelan vakuuttamistietoja, joihin on kirjattu Suomen sosiaaliturvaan kuulumisen ajankohta sekä Kelan kirjaama maahanmuuton syy.

TotuHelsinki-aineisto sisältää kattavammin taustatietoja kuin väestökisteri, mutta tiedot ovat vain toimeentulotuen saajille. Tässä tutkimuksessa käytettyjä TotuHelsinki-aineiston taustatietoja ovat mm. puolison henkilötunniste, kotitaloustyyppi, lapsien lukumäärä ja pääjäsenen toimintaryhmä (työssä, työtön, opiskelija ym.). Koska väestökisteritietojen perusteella ei pystytä muodostamaan kotitalouksia, joudutaan toimeentulotuen saajien osuutta koko väestössä tarkastelemaan yksilötasolla eikä kotitalouksittain.

Maahanmuuttajille ei ole yksiselitteistä määritelmää. Aikaisemmissa tutkimuksissa maahanmuuttajien määrittelyyn ja ryhmittelyyn on vaikuttanut käytettävissä olevan aineiston tarkkuus. Määrittelyssä on käytetty esimerkiksi tietoja kansalaisuudesta tai kansalaisuudesta ja äidinkielestä (vrt. Forsander 2002; Sarvimäki 2011). Koska tässä tutkimuksessa on käytössä tavallista laajemmat tiedot lähtömaasta, käytämme tärkeimpänä määrittelykriteerinä tietoa ulkomailla syntymisestä, jota täydennämme tiedoilla kansalaisuudesta ja äidinkielestä.

Maahanmuuttajiksi määritellään henkilöt, jotka ovat syntyneet ulkomailla eikä heidän äidinkieltensä ole suomi. Lisäksi ruotsinkieliset ruotsalaiset luokitellaan kantaväestöön kuuluviksi suuren paluumuuttovirran takia. Tällöin tosin aidosti ruotsalaiset maahanmuuttajat tulevat luokitelluksi virheellisesti kantaväestöön. Näillä ehdoilla maahanmuuttajaväestöön kuului noin 46 000 henkilöä eli 8,2 prosenttia vuoden 2010 lopun Helsingin väestöstä.⁶

Maahanmuuttajien ryhmittelemiseksi täytyy päätellä heidän lähtömaansa. Lähtömaa päätellään syntymävaltion sijasta ulkomaan kansalaisuuden perusteella. Tätä voi perustella sillä, että hyvin nuorena toiseen maahan muuttaneiden kansalaisuusvaltio kertoo kulttuurisesta kasvuympäristöstä enemmän kuin syntymävaltio.⁷ Maahanmuuttajien ryhmittelyssä pyritään yhdistämään samanlaisista taloudellisista ja sosiaalisista olosuhteista kotoisin olevat henkilöt. Ryhmittelyssä luodaan lähtömaan perusteella 16 alaryhmää, jotka jaetaan kolmeen pääryhmään (taulukko 5.1, s. 76). Lähtömaiden ryhmittely ei ole yksiselitteistä, ja joissain tapauksissa alueelliset tai historialliset tekijät voivat olla ristiriidassa taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen kanssa. Esimerkiksi Viro on sisällytetty Neuvostoliitto-ryhmän sijasta OECD-ryhmään.

6 Väestökisterin tiedoissa ulkomaisesta syntymävaltiosta on jonkin verran puutteita, joten syntymävaltion puuttuessa henkilön on tulkittu syntyneen ulkomailla, jos hänen äidinkieltensä on muu kuin suomi sekä hänen syntymäkansalaisuutensa on muu kuin Suomen. Jos taas henkilöllä on suomalainen kotikunta tai vakuuttamiskausi syntymävuodestaan saakka, tulkitaan hänet kantaväestöön kuuluvaksi.

7 Jos tieto ulkomaisesta kansalaisuudesta puuttuu, päätellään lähtömaa syntymävaltiosta tai Kelan vakuuttamistietojen lähtövaltiosta.

Taulukko 5.1. Maahanmuuttajien ryhmittely ja Helsingin väestö vuonna 2010.

Pääryhmä	Alaryhmä	Lkm	Osuus, %
OECD		16 733	3,0
	Viro	7 274	43
	OECD Eurooppa	5 946	36
	Muu OECD	2 364	14
	Turkki	1 149	7
Ent. Neuvostoliitto		10 396	1,9
	Venäjä	8 852	85
	Muu ent. Neuvostoliitto	1 544	15
Muut maahanmuuttajat		19 079	3,4
	Afrikka, pakolaismaat	4 029	21
	Lähi-itä	3 128	16
	Kaakkois-Aasia	2 554	13
	Muu Afrikka	2 029	11
	Kiina	1 650	9
	Muu Eurooppa	1 636	9
	Intia	1 198	6
	Maghreb ^a	1 184	6
	Väli- ja Etelä-Amerikka	854	4
	Thaimaa	817	4
Kantaväestö		516 289	91,8
	Kantaväestö	512 422	99
	Muut suomenkieliset	2 072	0
	Ruotsi	1 795	0
Yhteensä		562 497	100,0

^a Pohjois-Afrikan arabimaat mukaan lukien Egypti.

Omiksi alaryhmikseen pyritään erottamaan ne maat, joista tulevista maahanmuuttajista pakolaisten osuus on merkittävä. Afrikan pakolaismaat -ryhmä on muodostettu 2000-luvun pakolaistilastojen perusteella. Valtaosa ryhmän pakolaisista on tullut Somaliasta ja Kongon demokraattisesta tasavallasta. Lähes yhtä paljon pakolaisia on Lähi-idän (maiden) ryhmässä, jossa isoja pakolaisten lähtömaita ovat Irak, Afganistan ja Iran. Lisäksi yksittäisiä merkittäviä pakolaisalueita ovat entisen Jugoslavian alue Muu Eurooppa -ryhmässä, Sri Lanka Kaakkois-Aasia-ryhmässä sekä Turkki ja Venäjä. Kantaväestöstä on erotettu alaryhmiksi ulkomailta muuttaneet suomenkieliset sekä Ruotsista muuttaneet. Liitteessä artikkelin lopussa on esitetty ryhmittely maiden tasolla.

Maahanmuuton ajankohdaksi määritellään joko ensimmäisen vakituisen kotikunnan merkitsemispäivä tai Kelan vakuuttamisjakson alkupäivämäärä riippuen siitä, kumpi on aikaisempi. Turvapaikanhakijoille tämä tarkoittaa turvapaikan myöntämispäivää. Maahanmuuttajista 99,5 prosentille on arvioitavissa maahantuloaika.

Muuton syy -tieto on saatavissa Kelan vakuuttamistiedoista pääasiassa vain niille, jotka ovat hakeneet Kelalta oikeutta suomalaisen sosiaaliturvaan marraskuusta 2000 alkaen. Tämän vuoksi tieto on kahdelle kolmesta maahanmuuttajasta. Muuton syy -tieto luokitellaan seuraaviin luokkiin: pakolainen, työ, opiskelu, perheenjäsen, sukujuuret ja muut syyt.

Pakolaiseksi luetaan maahanmuuttajat, jotka ovat maassa kiintiöpakolaisina, myönteisen turvapaikka- tai muun suojelupäätöksen perusteella sekä pakolaisena tulleen henkilön perheen yhdistämisen seurauksena. Perheenjäsen-luokka taas merkitään Kelassa muuton syyksi, kun ”henkilö muuttaa Suomeen toisen henkilön perheenjäsenenä eikä hänellä ole omaa perustetta vakuuttamiselle”.

Turvapaikanhakijat ovat maahan muuttaneita henkilöitä, joilla on oleskeluoikeus maassa hakemuksen käsittelyn ajaksi. Koska heidän oleskeluoikeutensa pituus on epävarma ja heidän työnteko- ja opinto-oikeutensa on rajoitettu, ei heidän toimeentuloturvan käyttöönsä ole mielekästä verrata muihin maahanmuuttajiin. Tämän vuoksi turvapaikanhakijat on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

5.4 Tulokset

Helsingin väestöstä 8,2 prosenttia oli maahanmuuttajia vuonna 2010. Tarkastelemamme kolmen maahanmuuttajaryhmän väestöosuudet ovat 3,0 prosenttia OECD-maissa, 1,8 prosenttia entisen Neuvostoliiton alueella ja ryhmässä muut maat 3,4 prosenttia. Vuosina 2008–2010 Helsingin maahanmuuttajaväestö on kasvanut suhteellisesti yli kymmenen kertaa enemmän kuin kantaväestö. Taulukossa 5.2 (s. 78) on kuvattu eri tutkimusryhmien taustaominaisuudet.

Maahanmuuttajien sukupuolijakauma vaihtelee maaryhmittäin. OECD- ja muista maista tulleista enemmistö on miehiä, kun taas entisen Neuvostoliiton maista tulleista selvä enemmistö on naisia. Maahanmuuttajaväestö keskittyy selvästi työikäisiin. Useampi kuin neljä viidestä maahanmuuttajasta on 19–59-vuotias. Vanhin keski-ikä maahanmuuttajilla on Neuvostoliiton alueelta tulleilla ja nuorin muista maista tulleilla. Lisäksi ryhmään muut kuuluvat ovat saapuneet Suomeen keskimäärin neljä vuotta nuorempina kuin OECD:sta ja Neuvostoliitosta maahan muuttaneet.

Vuonna 2010 Helsingissä asuneista maahanmuuttajista vain harva on muuttanut maahan ennen 1990-lukua. Kaikkien kolmen ryhmän muuttovirrat kuitenkin kasvoivat nopeasti heti 1990-luvun alussa. Muuttomäärät pysyivät samanlaisina eri ryhmissä kutakuinkin koko 1990-luvun ajan, noin 500 maahanmuuttajan vuositasolla.

2000-luvun jälkimmäisellä puoliskolla OECD- ja muista maista on kuitenkin tullut huomattavasti enemmän maahanmuuttajia kuin entisen Neuvostoliiton alueelta.

Muuton syy -tieto on saatavissa vain 2000-luvulla Kelan vakuutus päätöstä hakeneille. Valtaosalle päätös tehdään pian maahanmuuton jälkeen. Yleisin syy on muutto Suomeen perheenjäsenenä ilman omaa perustetta. Eri ryhmien välillä on kuitenkin huomattavaa hajontaa, sillä Neuvostoliiton alueelta ja muista maista tulleista lähes puolet on muuttanut perheenjäsenenä. Lisäksi Neuvostoliiton alueen muuttajista seitsemäsosa on muuttanut sukujuuriensa vuoksi, mikä johtuu pitkälti inkeriläisten paluumuutto-oikeudesta. OECD-maista tulleista taas yli puolet on muuttanut työn vuoksi ja vain reilu kolmasosa perheenjäsenenä. Muilla työ on muuton syynä vain noin joka neljännellä. Ryhmässä muut maat reilu viidennes on tullut maahan pakolaisena.

Taulukko 5.2. Maahanmuuttajien ja kantaväestön taustaominaisuudet vuonna 2010.

	OECD-maat	Ent. Neuvostoliiton maat	Muut maat	Kantaväestö
Yleistiedot				
Väestö yhteensä	16 733	10 396	19 079	516 289
Väestöosuus, %	3,0	1,8	3,4	91,8
Ryhmän kasvu 2008–2010, %	16	10	16	1
Kelan vakuuttamia, %	84	93	90	≈ 100
Naisten osuus, %	45	61	44	54
Ikäjakauma, %				
0–18	6	6	8	19
19–39	50	44	57	30
40–59	35	36	32	27
60–	9	13	3	24
Keskim. maahantuloikä	29	28	25	
Muuttoajankohta, %				
–1989	8	4	5	
1990–1999	31	53	38	
2000–2006	32	26	32	
2007–2009	29	16	25	
Muuton syyt (2000–), %				
Perheenjäsen	36	45	44	
Työ	51	24	22	
Pakolainen	1	2	23	
Sukujuuret	2	14	0	
Opiskelu	1	0	1	
Muu	10	14	10	

Taulukossa 5.3 on esitetty toimeentulotuen saajien osuus sekä tuen määrä eri ryhmissä. Taulukosta nähdään, että maahanmuuttajissa on suhteellisesti enemmän toimeentulotuen saajia kuin kantaväestössä. Suurin tuen saajien osuus on Muut maat -ryhmässä ja pienin OECD-ryhmässä. Muista maista tulleista lähes joka kolmas, OECD-maista joka kymmenes ja kantaväestöstä joka kuudestoista on saanut vuoden aikana toimeentulotukea. Entisen Neuvostoliiton maista tulleet asettuvat muiden maahanmuuttajaryhmien väliin.

Taulukko 5.3. Toimeentulotuen saajat, määrä ja saajien taust ominaisuudet eri maahanmuuttajaryhmissä sekä kantaväestössä vuonna 2010.

	OECD-maat	Ent. Neuvostoliiton maat	Muut maat	Kantaväestö
Väestö	16 733	10 396	19 079	516 289
Toimeentulotuen saajat, % täysi-ikäisestä väestöstä				
Keskim. saajien osuus kuukausittain	5,5	14,9	22,0	3,6
Saajien osuus vuoden aikana	9,6	23,7	31,4	6,1
Joista sai				
Perustoimeentulotukea	97,4	97,6	92,0	95,2
Täydentävää toimeentulotukea	37,6	40,5	52,8	42,8
Ehkäisevää toimeentulotukea	11,3	8,7	15,5	17,1
Kuntouttavan työtoiminnan tukea	1,6	2,1	1,6	4,2
Kotoutumistukea	5,6	8,8	13,6	0,2
Toimeentulotuen määrä				
Kuukausierä kulutusyksikköä kohden, €	412	363	384	453
Kuukausierä vuodessa	6,7	7,2	7,7	6,5
Keskim. kotitalouskoko	1,7	1,7	2,4	1,3
Vuosikertymä per kotitalous, €	3 358	3 116	4 396	3 282
Vuosikertymä yhteensä, t€	5 000	6 857	22 478	92 543
Pitkäaikaisasiakkaat, % (väh. 10 kk/v)	33,0	38,0	43,0	33,0
Uusia asiakkaita, %	13,3	9,5	11,4	9,7
Tuen käyttökohde, % euroista				
Tilille maksettu	65	70	60	60
Asumiskustannukset, vuokra	19	14	23	20
Asumiskustannukset, muu	5	6	7	5
Terveys	8	8	7	11
Velat (vuokrarästejä)	2	1	1	2
Muu	1	1	1	2

Taulukko 5.3 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 5.3.

	OECD-maat	Ent. Neuvosto- liiton maat	Muut maat	Kantaväestö
Kotitalousrakenne, % kotitalouksista				
Yksin elävä mies	38	22	39	50
Yksin elävä nainen	29	40	18	33
Yksinhuoltajat	16	17	16	10
Pariskunta, ei lapsia	6	11	6	5
Pariskunta, lapsia	11	10	20	3
Toimintaluokka, % pääjäsenistä				
Työssä	11	6	8	8
Työtön	57	60	64	51
Opiskelija	8	10	9	11
Työkyvytön	9	6	5	16
Työttömyys-/osa-aikaeläke	8	12	3	6
Vanhempainvapaa ym. perheenhoito	5	5	9	3
Muu	2	1	3	4
Asumismuoto, % kotitalouksista				
Vuokralla	77	83	75	72
Sukulaisten tms. luona	12	10	14	10
Vailla vakinaista asuntoa	6	5	9	9
Muu	4	3	2	10

Lähes kaikki ovat saaneet toimeentulotukea vuoden aikana perustoimeentulotuke-
na, joskin Muut maat -ryhmässä hieman harvempi. Tässä ryhmässä tukimuotona
on ollut muita ryhmiä useammin kotoutumistuki. Kantaväestölle on taas maksettu
maahanmuuttajia useammin ehkäisevää toimeentulotukea ja kuntouttavan työtöi-
minnan tukea.

Vuositasolla maahanmuuttajien osuus toimeentulotukimenoista on 27 prosenttia,
mikä myös vastaa lähes täsmälleen heidän osuuttaan asiakkuuksista. Maksujen ra-
kenne kuitenkin poikkeaa kantaväestöstä. Kuukausimaksut kulutusyksikköä⁸ kohden
ovat selvästi pienemmät, kun taas tukikuukausia on maahanmuuttajilla enemmän.
Tässäkin OECD-maista tulneiden luvut ovat lähimpänä kantaväestöä. Kotitalous-
tasolla tarkasteltuna maahanmuuttajien suurempia tukimenoja selittää suurempi
kotitalouden koko.

8 Kulutusyksikkö on muodostettu toimeentulotukilain sääntöjen ja aineiston rajoitusten pohjalta. Aikuiset muodostavat yhden ja alle 18-vuotiaat lapset 0,665 kulutusyksikköä. Lasten yksikkökokona käytetään alle 18-vuotiaiden lasten keskimääräistä osuutta yksin elävän aikuisen toimeentulotuen perusosasta, koska aineistossa ei ole lasten tarkkoja ikäiä. Lisäksi kotona asuvat 18 vuotta täyttäneet lapset näkyvät aineistossa yksin asuvina, mikä tuo harhaa yksikkövakiointiin.

Toimeentulotuen käyttökohteet ovat verrattain samankaltaisia ryhmien välillä. Entisen Neuvostoliiton alueelta tulleilla on kuitenkin asumismenojen osuus selvästi muita alhaisempi, ja kantaväestöllä on enemmän terveystoimenpiteitä, joka liittyy todennäköisesti eroihin ikärakenteessa. Muutenkin ryhmät ovat demografisilta ominaisuuksiltaan huonosti vertailtavia, minkä vuoksi asiakkuusosuuksien ja tukimäärien suora vertailu on hankalasti tulkittavissa.

Kantaväestössä puolet toimeentulotuen saajista on yksin eläviä miehiä. Entisen Neuvostoliiton alueelta tullut tuensaaja on taas muita ryhmiä yleisemmin yksin elävä nainen. Lapsiperheitä on kuitenkin kaikissa maahanmuuttajaryhmissä enemmän kuin kantaväestössä. Muut maat -ryhmässä on jopa viidesosa lapsiperheitä, kun muissa ryhmissä yksinhuoltajia on selvästi enemmän.

Suurin osa toimeentulotuen saajista niin kantaväestössä kuin maahanmuuttajissakin on työttömiä. Osuudet kuitenkin vaihtelevat ryhmittäin. Kantaväestössä on suhteessa kaksi kertaa enemmän työkyvyttömiä maahanmuuttajiin nähden. OECD-maista tulleissa on muita enemmän työssä käyviä toimeentulotuen saajia. Entisen Neuvostoliiton alueilta tulleissa on eniten eläkeläisiä. Muut maat -ryhmässä vanhempainlomalla ja muissa perheenhoitotehtävissä olevat ovat yllämainittuina.

Valtaosa toimeentulotuen saajista asuu vuokralla joko pää- tai alivuokralaisena. Maahanmuuttajat, varsinkin Muut maat -ryhmässä, asuvat kantaväestöä hieman useammin sukulaisten tms. luona. Kuitenkin maahanmuuttajat ovat keskimäärin kantaväestöä harvemmin vailla vakinaista asuntoa. Kantaväestöllä on muu asumismuoto maahanmuuttajia yleisempi. Eroa selittävät mm. kantaväestön tuki- ja laitosasuminen sekä asuminen omistusasunnossa. Tieto asumismuodosta perustuu sosiaaliryhtymien kirjaukseen.

Koska tarkasteltavien ryhmien välillä on suuret demografiset erot, pyrimme muodostamaan paremmin vertailtavat ryhmät vakioimalla perustaustaminäisyydet regressiomallilla. Taulukossa 5.4 (s. 82) on esitetty maahanmuuttajien toimeentulotukiasiakkuuden riski vetosuhteella (odds ratio) kantaväestöön nähden mitattuna. Maahanmuuttajat on jaettu muuttoajankohdan perustella kolmeen ryhmään, jotta saataisiin karkea kuva kotoutumisprosessista. Ryhmistä viimeisin, vuosina 2007–2009 muuttaneet, kuvaa maassaoloajaltaan kotoutumissuunnitelman piirissä olevia maahanmuuttajia. Aineiston rajoitusten vuoksi analyysi koskee vain täysi-ikäistä väestöä.

Taulukosta nähdään, että toimeentulotuen saamisriski on maahanmuuttajilla pääasiassa kantaväestöä suurempi myös silloin, kun demografiset erot on vakioitu. Alaryhmien välillä on kuitenkin huomattavia eroja. Turkista ja Virosta tulleilla on OECD-ryhmässä suurempi riski ja Muut maat -ryhmässä on suurta hajontaa. Intiasta ja Kiinasta tulleet maahanmuuttajat ovat lähellä kantaväestön tasoa tai jopa sen alapuolella, kun taas pakolaisia sisältävät ryhmät Afrikasta ja Lähi-idästä ovat selvästi muita korkeammalla tasolla.

Taulukko 5.4. Maahanmuuttajaryhmien toimeentulotuen asiakkuuden vetosuhte kantaväestöön nähden. Taustatekijöistä on vakioitu ikä, sukupuoli ja siviilisääty.

Maahanmuuttajaryhmät		Muuttoajankohta					
		Ennen vuotta 2000		2000–2006		2007–2009	
Pääryhmä	Alaryhmä	Vetosuhde	N	Vetosuhde	N	Vetosuhde	N
OECD	OECD Eurooppa	0,8	1 960	0,5	1 857	0,5	1 918
OECD	Turkki	4,6	511	7,6	361	6,4	207
OECD	Viro	3,1	3 048	2,0	2 046	3,4	1 611
OECD	Muu OECD	1,1	789	0,8	716	0,7	711
Ent. Neuvostoliitto	Venäjä	4,5	5 067	4,5	1 996	2,6	1 245
Ent. Neuvostoliitto	Muu ent. Neuvostoliitto	5,3	673	6,7	474	9,0	287
Muut	Afrikka, pakolaismaat	17,0	2 298	54,7	767	132,5	393
Muut	Intia	1,9	204	0,6	352	0,4	560
Muut	Kaakkois-Aasia	5,7	1 103	5,4	609	2,9	697
Muut	Kiina	0,9	522	1,1	506	1,0	548
Muut	Lähi-itä	15,4	1 216	34,3	1 056	41,5	546
Muut	Maghreb	7,1	672	10,1	293	12,7	194
Muut	Muu Afrikka	3,7	635	4,5	709	4,7	596
Muut	Muu Eurooppa	6,5	841	5,6	411	5,0	287
Muut	Thaimaa	2,5	269	3,0	288	2,8	166
Muut	Väli- ja Etelä-Amerikka	2,2	290	2,2	299	3,2	229
Kantaväestö/Ruotsi	Muut suomenkieliset	4,8	1 482	4,4	187	4,8	79
Kantaväestö/Ruotsi	Ruotsi	1,9	597	1,0	214	0,1	908

Huom. Kertoimet perustuvat logistiseen regressioon ja ne ovat merkitseviä ($p < 0,05$) muille ryhmille paitsi Kiina, muu OECD sekä 2000–2006 Ruotsi ja Intia.

Maahanmuuttajien työllisyyden on todettu parantuvan maassaoloajan mukaan (Sarvimäki 2011). Tämän perusteella toimeentulon saamisriskin voisi olettaa olevan pienempi aikaisemmin saapuneilla. Taulukon 5.4 perusteella näin ei kuitenkaan ole kaikissa ryhmissä. Osalle ryhmistä riskisuhde on suurin ennen vuotta 2000 muuttaneille. Monet näistä maaryhmistä ovat sellaisia, joista työperäisen maahanmuuton osuus on suuri. Tällöin tarve toimeentulotuelle saattaa syntyä vasta pidemmän maassa asumisen jälkeen, kun alkuperäinen työsuhde on päättynyt. Toisaalta selityksenä voivat olla ryhmien rakenteiden muutokset. Esimerkiksi ennen 2000-lukua OECD:n ulkopuolisesta Euroopasta tulleissa on paljon Jugoslavian alueelta tulleita pakolaisia.

Afrikan pakolaismaista ja Lähi-idän maista tulleilla, vähän aikaa Suomessa olleilla maahanmuuttajilla vetosuhte on moninkertainen. Näiden ryhmien suurista vetosuhteista merkittävä osa selittyy kotoutumistuella, jota maksetaan maahanmuuttajille maahanmuuton jälkeisten kotoutumistoimenpiteiden ajan. Tästä huolimatta näiden ryhmien toimeentulotuen saamisriski on huolestuttavan suuri.

Toimeentulotuen asiakkuuden lisäksi myös toimeentulotuen määrässä on eroja ryhmien välillä. Taulukossa 5.5 on esitetty maahanmuuttajaryhmien toimeentulotuen vuosikertymän poikkeama kantaväestöön nähden kulutusyksikköä kohden, kun taustatekijöistä on vakioitu pääjäsenen ikä ja kotitalousrakenne. Vaikka toimeentulotuki on tarveharkintainen, sen saamisedellytykset on kohtuullisen tarkasti määritelty. Näin ollen kuukausisummassa ei ole kovin paljoa vaihtelua. Suurempi vaihtelu syntyy sen sijaan toimeentulokuukausien määrästä sekä kotitalouden muista mahdollisista tuloista toimeentulotuen lisäksi.

Taulukko 5.5. Maahanmuuttajaryhmien toimeentulotuen vuosikertymän poikkeama kantaväestöön nähden euroina kulutusyksikköä kohden. Taustatekijöistä on vakioitu ikä ja kotitalousrakenne.

Pääryhmä	Alaryhmä	Ennen vuotta 2000		2000–2006		2007–2009	
OECD	OECD Eurooppa	328,9		-128,6		-388,5	
OECD	Turkki	-85,4		264,7		2,6	
OECD	Viro	-17,7		-167,1		-33,6	
OECD	Muu OECD	-191,7		-529,4		355,7	
Ent. Neuvostoliitto	Venäjä	40,0		21,7		-85,2	
Ent. Neuvostoliitto	Muu ent. Neuvostoliitto	-226,4		7,6		696,1	***
Muut	Afrikka, pakolaismaat	304,7	***	370,9	***	967,1	***
Muut	Intia	386,6		108,6		-1288,6	***
Muut	Kaakkois-Aasia	45,6		-49,0		754,1	
Muut	Kiina	136,6		564,3		2368,3	
Muut	Lähi-itä	295,0	***	438,8	***	1636,4	***
Muut	Maghreb	241,8		352,7		-134,2	
Muut	Muu Afrikka	-88,3		251,4		-96,5	
Muut	Muu Eurooppa	141,6		-214,9		14,0	
Muut	Thaimaa	56,2		600,0		647,2	
Muut	Väli- ja Etelä-Amerikka	40,6		-229,2		434,2	
Kantaväestö/ Ruotsi	Muut suomenkieliset	-106,4		234,5		391,7	
Kantaväestö/ Ruotsi	Ruotsi	829,6	*	-179,3		-729,4	

Huom. Kertoimet perustuvat lineaariseen malliin (* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$).

Taulukosta nähdään, että maahanmuuttajat saavat yleensä enemmän toimeentulotukea kuin kantaväestö. Mallin kertoimista kuitenkin vain harvat ovat merkitseviä, mikä kertoo siitä, että useimmissa ryhmissä toimeentulotuen määrä vaihtelee ryhmän sisällä niin paljon, että ryhmien välisiä eroja ei voida tulkita aineistosta luotettavasti. Poikkeuksena ovat Afrikan pakolaismaat ja Lähi-itä, joista tulevat maahanmuuttajat saavat vuodessa keskimäärin 300–1 600 euroa kantaväestöä enemmän toimeentulotukea kulutusyksikköä kohden, kun ikä ja kotitalousryhmä on vakioitu. Ero selittyy pääasiassa sillä, että näillä ryhmillä on kantaväestöä enemmän toimeentulotukikuukausia vuoden aikana. Varsinkin kotoutumistuen aikana ero on huomattava pakolaisten lähtömaista tulevilla. Lisäksi työperäisen maahanmuuton alueilta tulleilla kertoimet tyypillisesti nousevat maassaoloajan myötä. Tämä tukee sitä selitystä, että työperäisellä maahanmuuttajalla toimeentulotuen tarve syntyy vasta viiveellä. Erot kantaväestöön eivät kuitenkaan ole merkitseviä lukuun ottamatta vuosina 2007–2009 Intiasta muuttaneita, jotka saivat toimeentulotukea keskimäärin 1 300 euroa kantaväestöä vähemmän kulutusyksikköä kohden.

5.5 Pohdinta ja johtopäätökset

Tutkimuksessa tarkasteltiin eri maahanmuuttajaryhmien toimeentulotuen käyttöä suhteessa kantaväestöön. Maahanmuuttajat ryhmiteltiin alaryhmiin ja edelleen kolmeen pääryhmään: OECD-maat, entisen Neuvostoliiton alue ja muut maat. Yleistarkastelussa esitettiin toimeentulotuen rakenne ja käyttökohteet. Tarkempaa analyysia tehtiin toimeentulotuen saajien osuuksista ja kulutusyksikköä kohden maksetusta vuosisummasta. Aineistona olivat Helsingin kaupungin sosiaaliviraston vuoden 2010 toimeentulotukitiedot yhdistettynä väestörekisteritietoihin ja Kelan vakuuttamistietoihin.

Helsingin väestöstä oli 8,2 prosenttia maahanmuuttajia vuonna 2010. He olivat kuitenkin selvästi kantaväestöä todennäköisemmin toimeentulotuen asiakkaita, ja Helsingissä 27 prosenttia toimeentulotukimenoista kohdistui maahanmuuttajille. Osuus on suuri, ja vertailussa nousivat esiin erityisesti maaryhmät, joista on tullut paljon pakolaisia. Hiljattain muuttaneiden pakolaisten kohdalla suurta osuutta selittää se, että heille maksetusta toimeentulotuesta on merkittävä osa kotoutumistukea.

Aikaisempien tutkimusten tapaan ryhmien välillä oli suuri ero maahanmuuton syyn mukaan. Esimerkiksi OECD-maista tulleilla, jotka ovat muuttaneet yleensä työn vuoksi, oli toimeentulotuen saamisriski osin jopa pienempi kuin kantaväestöllä. Sen sijaan pakolaisten lähtömaista tulleilla riskisuhte oli huolestuttavan suuri. Tämä viittaa siihen, että kotoutumisprosessi kestää pakolaisilla kauan ja että heidän on vaikea siirtyä toimeentulotuelta työmarkkinoille. Syynä tähän voivat olla monet tekijät, kuten kielitaidon tai koulutuksen puute. Lisäksi selityksenä voivat olla kulttuurilliset seikat ja diskriminointi työmarkkinoilla.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös kotoutumisprosessin etenemistä yksinkertaisesti jakamalla maahanmuuttajat ennen vuotta 2000, vuosina 2000–2006 sekä vuosina 2007–2009 muuttaneisiin. Lisäksi tarkastelussa vakioitiin ikä sekä kotitaloustyyppiä kuvaavat tekijät. Kotoutumisesta toimeentulotuen käytön näkökulmasta saatiin näin kaksijakoinen kuva. Ryhmillä, joilla tuen saamisriski oli korkealla tasolla, tuen käyttö oli vähäisempää pitkään maassa asuneilla. Sen sijaan niissä ryhmissä, joissa on paljon työn vuoksi maahan muuttaneita, riskitaso oli alempi myöhemmin muuttaneilla. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että näissä ryhmissä on maahanmuuton jälkeen hyvä työllisyys, mutta on myös mahdollista, että maahanmuuttajilla on toimeentulotuen alikäyttöä. Tulokset ovat pääosin linjassa Sarvimäen (2011) tutkimuksen kanssa, jossa OECD-maista muuttaneiden toimeentulotuen saajien osuus oli kantaväestön tasolla ja OECD-maiden ulkopuolelta muuttaneilla osuus laski maassaoloajan mukana.

Jatkotutkimuksissa kotoutumisprosessista voidaan saada yksityiskohtaisempi kuva ottamalla analyysiin mukaan laajempi joukko maahanmuuttajien taustatekijöitä sekä tarkastelemalla yksityiskohtaisemmin muuttoajankohdan vaikutusta. Laajemmat tiedot taustatekijöistä mahdollistavat maahanmuuttajien paremman kaltaistamisen kantaväestöön. Lisäksi voisi analysoida erikseen maahanmuuton syyn roolia kotoutumisessa 2000-luvulla muuttaneilla, joista tieto on käytettävissä. Jotta sosiaaliturvan käytöstä saataisiin kattavampi kuva, tulisi aineistoon liittää tiedot myös Kelan maksamista etuuksista sekä työllisyydestä.

Lähteet

Forsander A. Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 39, 2002.

Gerdes C. A comparative study of net transfers for different immigrant groups. Evidence from Germany. *International Migration* 2009.

Hansen J, Lofström M. Immigrant assimilation and welfare participation. Do immigrants assimilate into or out-of welfare? *Journal of Human Resources* 2003; 38 (1): 74–98.

Hansen J, Lofström M. Immigrant–native differences in welfare participation. The role of entry and exit rates. *Industrial Relations* 2011; 50 (3): 442.

Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2010. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 30, 2010.

Lait:

L 493/1999. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

L 1192/2002. Laki maahanmuuttajan erityistuesta.

L 703/2010. Laki takuueläkkeestä.

L 1386/2010. Laki kotoutumisen edistämisestä.

L 746/2011. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta.

Linnanmäki S. Maahanmuuttajat ja toimeentulotuki Helsingissä 2007. Julkaisussa: Keskinen V, Laine M, Tuominen M, Hakkarainen T, toim. Kaupunkiköyhyyden monet kasvot. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 2009.

Pekkala Kerr S, Kerr W. Economic impacts of immigration. A survey. *Finnish Economic Papers* 2011; 24 (1): 1–32.

Sarvimäki M. Assimilation to a welfare state. Labor market performance and use of social benefits by immigrants to Finland. *Scandinavian Journal of Economics* 2011; 113 (3): 665–688.

Sarvimäki M. Maahanmuuton taloustiede: lyhyt johdatus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2010; 3: 253–270.

Zimmermann K, Kahanec M, Barrett A, Giuliotti C, Maître B, Guzi M. Study on active inclusion of migrants. Bonn: Institute for the Study of Labor, IZA Research Report 43, 2012.

Liite. Tutkimuksessa käytetty maaryhmittely.

OECD	Ent. Neuvostoliitto	
<i>OECD Eurooppa</i>	<i>Venäjä</i>	Ghana
Alankomaat	Venäjä	Guinea
Belgia	(Neuvostoliitto)	Guinea-Bissau
Espanja		Kamerun
Irlanti	<i>Muu ent. Neuvostoliitto</i>	Kenia
Islanti	Armenia	Keski-Afrikan tasavalta
Iso-Britannia	Azerbaidžan	Kongo
Italia	Georgia	Madagaskar
Itävalta	Kazakstan	Malawi
Kreikka	Kirgisia	Mali
Luxemburg	Latvia	Mauritius
Norja	Liettua	Mosambik
Portugali	Moldova	Namibia
Puola	Tadžikistan	Niger
Ranska	Turkmenistan	Nigeria
Saksa	Ukraina	Norsunluurannikko
Slovakia	Uzbekistan	Päiväntasaajan Guinea
Slovenia	Valko-Venäjä	Sambia
Sveitsi		Senegal
Tanska	Muut	Seychellit
Tšekin tasavalta	<i>Afrikka, pakolaismaat</i>	Sierra Leone
(Tšekkoslovakia)	Angola	Swazimaa
Unkari	Burundi	Tansania
<i>Turkki</i>	Kongon demokraattinen	Togo
Turkki	tasavalta	Tšad
	Liberia	Uganda
<i>Viro</i>	Ruanda	Zimbabwe
Viro	Somalia	<i>Muu Eurooppa</i>
	Sudan	Albania
<i>Muu OECD</i>	<i>Afrikka, muut</i>	Bosnia ja Hertsegovina
Australia	Benin	Bulgaria
Chile	Botswana	(Jugoslavia)
Etelä-Korea	Burkina Faso	Kroatia
Israel	Cape Verde	Kypros
Japani	Djibouti	Makedonia
Kanada	Eritrea	Malta
Meksiko	Etelä-Afrikka	Montenegro
Uusi-Seelanti	Etiopia	Romania
Yhdysvallat	Gambia	Serbia
		<i>Intia</i>
		Intia

Thaimaa

Thaimaa

Kaakkois-Aasia

Bangladesh

Bhutan

Filippiinit

Indonesia

Kambodža

Laos

Malesia

Myanmar

Nepal

Singapore

Sri Lanka

Vietnam

Kiina

Kiina

Mongolia

Pohjois-Korea

Lähi-itä

Afganistan

Bahrain

Irak

Iran

Jemen

Jordania

Kuwait

Libanon

Pakistan

Saudi-Arabia

Syyria

Yhdistyneet

arabiemiirikunnat

Maghreb-maat

Algeria

Egypti

Libya

Marokko

Mauritania

Tunisia

Väli- ja Etelä-Amerikka

Argentiina

Barbados

Belize

Bolivia

Brasilia

Costa Rica

Dominica

Dominikaaninen

tasavalta

Ecuador

El Salvador

Fidži

Guatemala

Guyana

Haiti

Honduras

Jamaika

Kolumbia

Kuuba

Nicaragua

Panama

Paraguay

Peru

Saint Kitts ja Nevis

Saint Lucia

Saint Vincent

ja Grenadiinit

Tonga

Trinidad ja Tobago

Uruguay

Venezuela

6 VUOKRANORMIEN VAIKUTUS TOIMEENTULOTUKEEN

Pertti Honkanen

6.1 Johdanto

Perustuslain 19. pykälän (L 731/1999) ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan kuuluu asuminen. Toimeentulotuen tehtävänä on turvata asunto-olot niissä tapauksissa, joissa henkilön tai kotitalouden omat mahdollisuudet ja muut tukimuodot – erityisesti asumistuki – eivät tähän riitä. Asumiskustannukset luetaan toimeentulotuessa perustoimeentulotukeen. Ne sisältyvät siten käytännössä aina siihen laskelmaan, jonka perusteella perustoimeentulotukea myönnetään, ellei kyse ole asunottomasta henkilöstä. Toimeentulotukilaisissa (L 1412/1997) ei ole kuitenkaan yksikäsitteistä normia sille, miten suuret asumiskustannukset voidaan hyväksyä toimeentulotuen perusteeksi. Siten kunnan viranomaisilla on jossain määrin harkintavaltaa asumiskustannusten käsittelyssä. Kysymys on viime kädessä siitä, miten ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva kussakin alueellisessa kontekstissa määritellään.

Toimeentulotukilain mukaan asumistukilaisissa (L 408/1975) tarkoitetut asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot ja kotivakuutusmaksu kuuluvat toimeentulotuen perusmenoina katettaviin menoihin. Viittaus asumistukilakiin täsmentää, että vuokra-asunnoissa asumismenoiksi luetaan vuokra sekä erikseen maksettavat lämmityskustannukset ja vesimaksu. Omistusasunnoissa otetaan vuokran asemesta huomioon vastike ja asuntolainan korot.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukea koskevissa ohjeissa (STM 2007) todetaan muun muassa seuraavaa: ”Kunnilla on oikeus harkita asumismenojen tarpeellista suuruutta. Useissa kunnissa on kunnan sisäisin ohjein määritelty erikokoisten kotitalouksien kohtuullisten asumismenojen suuruus. Ministeriö korostaa, että toimeentulotuessa asumiskulujen kohtuullisuusharkinnan tulisi olla tuen luonteen vuoksi väljempi kuin asumismenojen kohtuullisuusnormit asumistuessa.

Kohtuullisuusharkinta ei saa johtaa siihen, että hakija jää ilman asuntoa tai joutuu muuttamaan sellaiseen asuntoon, joka ei täytä yleisesti hyväksyttävää tai henkilön tai perheen erityisiä tarpeita vastaavaa asumistasoa. Tässä yhteydessä huomioon otettavia erityisiä tarpeita voivat olla esimerkiksi lasten koulunkäynti, erityinen hoidon tarve, vammaisen henkilön tarvitsemien apuvälineiden aiheuttama tilantarve tai etävanhemman lasten tapaamisesta johtuva tilantarve.

Kunnan ohjeistusta suuremmat asumismenot on perusteltua ottaa huomioon todellisen suuruusina, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole tosiasiallisesti mahdollisuutta saada paikkakunnalta asuntoa, jonka menot olisivat sen suuruiset kuin kunnassa on arvioitu kohtuulliseksi. Uudelle toimeentulotukiasiakkaalle on myös annettava riittävästi aikaa hakeutua edullisempaan asuntoon ennen kuin asumismeno voidaan ottaa tukea myönnettäessä kohtuullistettuna huomioon.”

Helsingissä sosiaalivirasto vahvistaa ohjearvot toimeentulotuen kohtuulliseksi vuokratasoksi. Esimerkiksi vuonna 2010 tämä oli yhden hengen kotitalouksille 600 euroa, kahden hengen kotitalouksille 700 euroa ja kolmen hengen kotitalouksille 810 euroa (liite pysyväisohjeeseen 4.1.10, päivätty 22.12.2009, ks. Sosiaaliviraston pysyväisohje 2008). Taulukossa 6.1 on esitetty henkilöluvun mukaan määriteltyjä kohtuullisen vuokran ohjelukuja vuosilta 2008–2012. Sosiaaliviraston pysyväisohjeen (2008) mukaan ohjevuokrat eivät sisällä vesimaksuja ja mahdollisia erillisiä lämmityskuluja, joten ne otetaan huomioon erikseen. Sähkökuluista ja kotivakuutusmaksuista sosiaalivirasto on antanut erikseen ohjearvoja. Vuokratakuihin ja vuokratästeihin voidaan yleensä myöntää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Poikkeustapauksissa vuokratästit kuuluvat perustoimeentulotuen piiriin.

Taulukko 6.1. Helsingin sosiaaliviraston ohjeita kohtuullisista vuokrista, €/kk.

Henkilöitä	1.3.2008	1.1.2010	1.4.2011	1.4.2012
1	560	600	620	650
2	665	700	740	770
3	800	810	850	895
4	910	920	1 010	1 035
5	1 100	1 100	1 200	1 225
6	1 200	1 200	1 320	1 345
7	1 300	1 300	1 430	1 460
8	1 400	1 400	1 540	1 570

Sosiaaliviraston ohjeissa on koko joukko tarkennuksia siitä, miten vuokrien kohtuullisuutta tulee arvioida. Huomioon otettavia tekijöitä ovat esimerkiksi vammaisen henkilön tarvitsemien apuvälineiden aiheuttama tilantarve tai vammaisuuden perusteella asuntoon tehdyt muutostyöt, lasten koulunkäynti, erityinen hoidon tarve, etävanheman lasten tapaamisesta johtuva tilan tarve, yllättävä elämänmuutos perheenjäsenen kuoleman vuoksi, leskeys tai hakijan korkea ikä. Uudelle toimeentulotukiasiakkaalle on annettava myös riittävästi aikaa hakeutua edullisempaan asuntoon ennen kuin asumismenojen kohtuullistaminen voidaan aloittaa, vähintään kolme kuukautta. Kolmen kuukauden sopeutumisaikaa sovelletaan myös, jos ohjearvot alun perin alittanut vuokra kohoaa ohjearvoja suuremmaksi. (Sosiaaliviraston pysyväisohje 2008). Näin ollen ohjevuokrien soveltaminen ei ole kaavamaista, vaan yksilöllisiin tilanteisiin liittyvät poikkeukset ovat mahdollisia.

Aikaisemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä on päätelty, että asumiskustannuksilla on suuri osuus toimeentulotuen tarpeen muodostumisessa. Esimerkiksi yksin asuvalla työmarkkinatuen saajalla nettopäiväraha on viime vuosina ollut vain hieman suurempi kuin toimeentulotuen perusosa yksin asuville. Koska yleinen asumistuki korvaa vain osan asumiskustannuksista, työttömälle syntyy yleisesti oikeus toimeentulotukeen (Honkanen 2008). Toimeentulotuen tarve riippuu tietenkin vuokran suu-

ruudesta ja siitä, miten hyvin asunnon pinta-ala ja neliövuokra vastaavat asumistuen normeja.

Yleinen asumistuki korvaa asumiskustannusten normituksen sekä omavastuiden vuoksi asumiskustannuksia vain osittain. Jos kyse on vuokra-asunnosta, yleisessä asumistuessa asumistuen ulkopuolelle jäävät seuraavat osat asumiskustannuksista:

- normipinta-alan ylittävä osuus vuokrasta
- normipinta-alaa vastaavan normivuokran ylittävä osuus vuokrasta
- tulojen suuruudesta riippuva perusomavastuu
- 20 prosentin omavastuu vuokrasta edellä esitettyjen vähennysten jälkeen.

Suurella osalla yleisen asumistuen saajista vuokrat ovat suuremmat kuin yleisessä asumistuessa hyväksyttävät vuokrat. Se voi johtua pinta-alanormin, vuokranormien tai molempien ylittämistä. Kaikkein pienituloisimmilla ei ole lainkaan perusomavastuuta, mutta 20 prosentin omavastuu koskee kaikkia asumistuen saajia. Toimeentulotukea laskettaessa on yleensä otettava huomioon ainakin 20 prosentin omavastuuta ja perusomavastuuta vastaava osuus vuokrasta, mutta yleensä myös normit ylittävä vuokra, ellei vuokraa katsota kohtuuttoman suureksi.

On myös mahdollista, että toimeentulotuen asiakas ei ole oikeutettu yleiseen asumistukeen. Se voi johtua siitä, että pienituloisuus on lyhytaikaista. Tällöin asumiskustannusten merkitys toimeentulotuessa on suurempi, koska henkilön tai kotitalouden tulona ei ole yleistä asumistukea.⁹

Asumiskustannusten osuutta toimeentulotuessa on tutkittu aikaisemmin kunnille suunnatun kyselyn avulla sekä ns. Kela-THL-aineiston avulla. Tämä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Kelan rekisteriaineistoista yhdistetty aineisto on sisältänyt tietoja sekä asumistuesta että toimeentulotuesta. (Heinonen 2010, Honkanen 2010). Tässä aineistossa ei ole kuitenkaan ollut tietoa toimeentulotuessa hyväksytyistä vuokrasta. Uuden Helsinkiä koskevan toimeentulotukiaineiston, TotuHelsinki-aineiston, etuna on se, että siinä on melko runsaasti tietoa asiakkaiden asumistyyppistä sekä ilmoitetuista ja hyväksytyistä asumismenoista. Seuraavat analyysit perustuvat TotuHelsinki-aineistoon. Tämän aineiston rakenne ja yleiskuvaus on esitelty tämän julkaisun toisessa luvussa. Analyyseissa käytetään kunkin aineistovuoden viimeisimpiä tietoja.

Aineistossa toimeentulotuen asiakkaille on määritelty seuraavat 12 eri asumistyyppiä:

- alivuokralaisena
- laitoksessa Helsingissä
- laitoksessa Helsingin ulkopuolella
- omistusasunnossa

9 Asumistukilain (L 408/1975) mukaan asumistuen saamisen ehtona on, ettei ”ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden pysyvien kuukausitulojen yhteismäärä ylitä valtioneuvoston vuosittain vahvistamaa määrää” (3. pykälä). Kelan etuusohjeen mukaan tulee selvittää vähintään viiden kuukauden ajan jatkuva ansio- tai etuustulo tai tulojen ollessa epäsäännöllisiä keskiarvotulo tulevalle 12 kuukaudelle.

- perhehoidossa (perhekodeissa) Helsingissä
- perhehoidossa (perhekodeissa) Helsingin ulkopuolella
- päävuokralaisena
- sukulaisten tms. luona
- tukiasunnossa
- työsuhdeasunnossa
- vailla vakinaista asuntoa
- muu.

Vuonna 2010 asiakkaiden asumistyyppi vaihteli kotitalouden koon mukaan taulukon 6.2 osoittamalla tavalla.¹⁰ Tarkastelussa ovat mukana vain ne kotitaloudet, joille tiedetään sekä asumistyyppi että kotitalouden henkilöiden lukumäärä. Tarkastelun ulkopuolelle jää tällöin 4 535 kotitaloutta.

Päävuokralaisena asuminen on odotetusti yleisin asumismuoto, mutta toimeentulotuen asiakkaiden joukossa on melko paljon myös laitos- tai perhehoidossa olevia sekä asunnottomia. Omistusasunnossa sekä alivuokralaisena asuminen ovat suhteellisen harvinaisia vaihtoehtoja. Huomiota herättää se, että ”epätyypillinen” alivuokralais- tai laitosasuminen sekä asunnottomuus eivät koske pelkästään yhden hengen kotitalouksia, vaan joukossa on myös jopa viiden hengen tai sitä suurempia kotitalouksia.

Asumiskustannusten tarkastelu rajoitetaan seuraavassa sellaisiin tapauksiin, joissa asumistyyppi on päävuokralaisen asuminen

Taulukko 6.2. Toimeentulotukiasiakkaiden asumistyyppi kotitalouden koon mukaan Helsingissä 2010.

Asumistyyppi	Kotitalouden henkilöiden lukumäärä						
	Yhteensä	1	2	3	4	5	> 5
Omistusasunnossa	656	540	56	36	16	6	2
Päävuokralaisena	24 627	17 568	3 551	1 705	938	432	433
Työsuhdeasunnossa	147	104	25	10	5	2	1
Alivuokralaisena	792	723	40	21	5	0	3
Laitos- tai perhehoidossa tai tukiasunnossa	2 515	2 161	143	105	65	28	13
Sukulaisten tms. luona	3 973	3 606	251	65	34	11	6
Vailla vakinaista asuntoa	2 900	2 768	86	24	14	4	4
Muu	658	610	34	7	4	1	2
Yhteensä	36 268	28 080	4 186	1 973	1 081	484	464

¹⁰ Sosiaalivirastosta saadun tiedon mukaan asumismuotoa koskevan rekisteritiedon päivittäisessä on puutteita. Toimeentulotukea saavien asukkaiden asumistilanne muuttuu usein eikä muutoksia aina kirjata. Taulukko ei siten välttämättä anna tarkkaa poikkileikkauksuvaa asumismuodoista. ”Sukulaisten tms. luona” on kirjaus, jota usein sovelletaan vanhempiensa luona asuviin täysi-ikäisiin henkilöihin.

6.2 Todellisen ja hyväksytyin vuokran ero

Käytetyssä TotuHelsinki-aineistossa on tieto toimeentulotukihakemuksessa ilmoitetusta ja toimeentulotukipäätöksessä hyväksytystä vuokrasta. Tietojen tulkitsemista vaikeuttaa se, että ilmoitettu vuokra sisältää joissakin tapauksissa vuokran useammalta kuukaudelta, kun taas hyväksytty vuokra näyttää säännönmukaisesti olevan vain yhden kuukauden vuokra. Jos ilmoitettu vuokra on hyväksytyin vuokran monikerta, voidaan myös ilmoitettu kuukausivuokra yleensä helposti päätellä. Muissa tapauksissa voidaan epäselvyys yleensä selvittää tutkimalla ilmoitetun ja hyväksytyin vuokran suhdetta ja jakojäännöstä, kun ilmoitettu vuokra jaetaan hyväksytyllä vuokralla.

Kun tarkastelusta poistetaan epäselvät tapaukset, voidaan melko luotettavasti päätellä, kuinka usein viranomaisen on hyväksynyt ilmoitetun vuokran sellaisenaan ja milloin siitä on hyväksytty vain osa. Tulokset yhden henkilön kotitalouksissa esitetään taulukossa 6.3.

Taulukko 6.3. Ilmoitetun vuokran hyväksyminen yksin elävillä Helsingissä.

Vuosi	Henkilöitä yhteensä	Ilmoitettu vuokra hyväksytty	Vain osa ilmoitetusta hyväksytty	Osittain hyväksytyjen osuus, %
2008	9 998	8 769	1 229	12,3
2009	11 199	9 708	1 491	13,3
2010	13 770	12 308	1 462	10,6

Taulukosta voidaan päätellä, että yksin elävillä ilmoitettu vuokra hyväksytään lähes 90 prosentissa tapauksista. Niiden tapausten osuus, jossa vain osa ilmoitetusta vuokrasta on hyväksytty, on vaihdellut 11 prosentista 13 prosenttiin.

Taulukossa 6.4 (s. 94) on esitetty keskimääräinen vuokra edellä määritellyissä tapauksissa. Kaikkien tapausten keskimääräinen vuokra on kohonnut kahdessa vuodessa 448 eurosta 488 euroon. Keskiarvo on runsaat 20 euroa pienempi niissä tapauksissa, joissa ilmoitettu vuokra on sellaisenaan hyväksytty. Jos vain osa ilmoitetusta vuokrasta on hyväksytty, keskimääräinen vuokra on 160–180 euroa suurempi. Näissä tapauksissa hyväksytty vuokra on ollut eri vuosina keskimäärin 95–112 euroa pienempi kuin ilmoitettu vuokra.

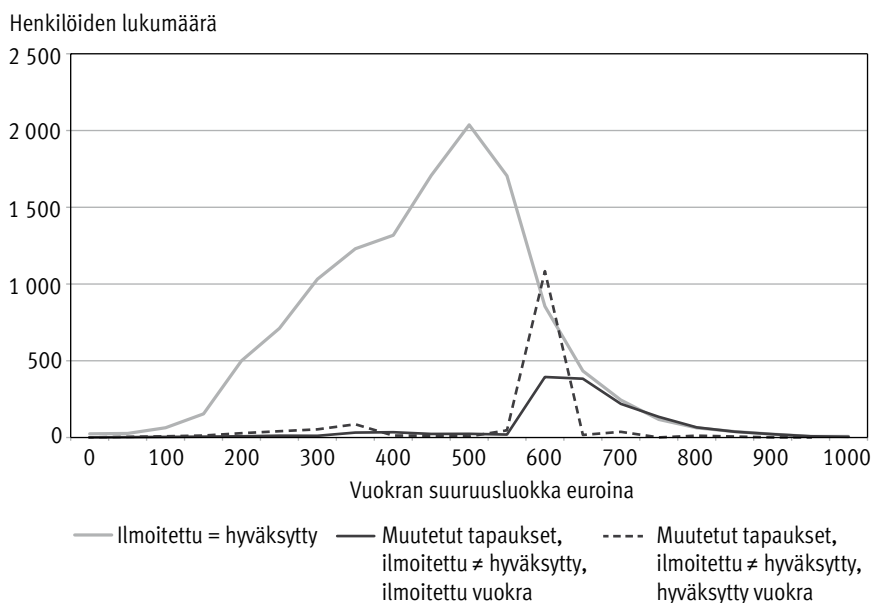
Laskelman perusteella näyttää varsin selvältä, että ilmoitetun ja hyväksytyin vuokran ero johtuu ensi sijassa vuokran suuruudesta. On tietenkin mahdollista, että joissakin tapauksissa ero on syntynyt myös muista syistä, kuten sen tulkinnasta, mitä maksuja voidaan sisällyttää vuokraan, tai sitten tositteiden laatua koskevista epäselvyyksistä.

Taulukko 6.4. Ilmoitettu ja hyväksytyt keskimääräinen vuokra yksin elävillä Helsingissä, €/kk.

Vuosi	Kaikki ilmoitetut vuokrat	Ilmoitettu vuokra hyväksytyt	Vain osa ilmoitetusta hyväksytyt	Hyväksytyt vuokra, kun koko vuokraa ei ole hyväksytyt
2008	448	425	609	514
2009	472	449	623	523
2010	488	467	666	555

Tarkemmin ilmoitettujen ja hyväksytyjen vuokrien jakautumaa voidaan tutkia luokittelemalla vuokrat 50 euron portaisiin, kuten kuviossa 6.1 on tehty vuoden 2010 aineistosta. Kuviosta nähdään, että vuonna 2010 sosiaaliviraston oikaisemat vuokrat painottuvat selvästi 600–650 euron luokkaan vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Selityksenä on se, että sosiaaliviraston ohjeiden mukaan yksinelävälle voitiin vuonna 2010 hyväksyä yleensä korkeintaan 600 euron vuokrameno.

Näistä tiedoista nähdään, että todellinen vuokra tai asukkaan ilmoittama vuokra on toimeentulotukilaskelman osana valtaosassa tapauksia. Tulos vastaa aikaisemmin valtakunnallisesta aineistosta epäsuorasti, simulointilaskelman avulla tehtyä päätelmää, että sosiaaliviranomaiset useimmissa tapauksissa hyväksyvät todelliset asumismenot toimeentulotuen perusteeksi (Honkanen 2010). Osassa tapauksista vuokrat kuitenkin hyväksytään vain ohjearvoihin asti. Tällöin toimeentulotuen saaja joutuu kattamaan toimeentulotuen perusosalla sen osan vuokrasta, joka ei vastaa sosiaaliviraston ohjearvoja.

Kuvio 6.1. Ilmoitetun ja hyväksytyt vuokran jakautuminen yksin elävillä Helsingissä 2010.

6.3 Vuokrien suhde asumistuen normeihin

TotuHelsinki-aineiston avulla voidaan selvittää myös toimeentulotukiasiakkaiden vuokrien suhdetta yleisen asumistuen normeihin.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävä vuokra yksin asuvalle vaihteli vuonna 2010 Helsingissä 387 eurosta 447 euroon asunnon valmistumisvuoden mukaan, jos asunnon pinta-ala oli vähintään neliönormin suuruinen eli 37 neliometriä.¹¹ Taulukosta 6.4 voidaan päätellä, että valtaosalla yksin elävistä toimeentulotuen asiakkaista vuokrat olivat näitä arvoja suuremmat, sillä keskiarvot ovat näitä normeja suuremmat.

Tarkemmin sanottuna 73 prosentilla yksin elävistä vuokra ylittää asumistuen alimman normirajan ja 61 prosentilla myös ylemmän normirajan.¹² Tämä nähdään taulukosta 6.5, jossa on esitetty keskimääräinen ilmoitettu vuokra sekä vuokrien suhde asumistuen pienimpään ja suurimpaan normivuokraan 1–7 hengen kotitalouksissa Helsingissä vuonna 2010. Normivuokrien ylitys on ongelma erityisesti pienissä, yhden ja kahden hengen kotitalouksissa. Tästäkin voidaan päätellä, että yleisen asumistuen normivuokrien ylitys on ongelma erityisesti yhden hengen kotitalouksissa ja että suuri osa toimeentulotuesta vastaa laskennallisesti sosiaaliviraston hyväksymän vuokran ja asumistuessa hyväksytyyn vuokran erotusta.

Taulukko 6.5. Toimeentulotuen asiakkaiden keskimääräiset vuokrat ja vuokrien suhde asumistuen normivuokraan Helsingissä 2010.

Kotitalouden henkilöiden lukumäärä	Ilmoitettu vuokra keskimäärin, €/kk	Ylittää asumistuen alemman normin, osuus, %	Ylittää asumistuen ylemmän normin, osuus, %
1	489	72,8	61,2
2	660	74,1	46,8
3	746	46,4	19,0
4	814	31,9	10,6
5	856	14,6	2,7
6	883	9,7	2,4
7	953	9,2	3,4

11 Pienempi vuokra koskee ennen vuotta 1986 valmistuneita tai peruskorjattuja asuntoja ja suurempi vuoden 1995 jälkeen valmistuneita tai peruskorjattuja asuntoja. On otettava huomioon, että osa vuokrasta voi jäädä asumistuessa huomiotta, vaikka vuokra alittaisi tässä mainitut rajat. Tämä johtuu ns. kaksoisleikkurista, jossa otetaan huomioon sekä asunnon pinta-ala että neliövuokra. Jos pinta-alanormi alitetaan mutta neliövuokranormi ylitetään tai jos pinta-alanormi ylitetään mutta neliövuokranormi alitetaan, osa vuokrasta voi jäädä asumistuessa hyväksymättä, vaikka se alittaisi tässä mainitut kuukausivuokrat. Lisäksi on otettava huomioon, että asumistuen normivuokraan sisältyvät mahdollinen vesimaksu sekä mahdolliset erilliset lämmityskulut, kun taas toimeentulotukea koskeva Helsingin sosiaaliviraston normivuokraohje ei sisällä näitä eriä.

12 Normivuokraa laskettaessa on otettu huomioon asiakkaan mahdollinen vammaisuus. Tällöin asumistuessa hyväksytään suurempi asunto kuin normaalisti.

Tämä nähdään myös taulukosta 6.6, jossa on esitetty asumistuen ylemmän normin ylittävien osuus vuosina 2008–2010 kotitalouden koon mukaan. Normivuokrien ylittäminen on kahdessa vuodessa jonkin verran yleistynyt, mikä viittaa siihen, että asumistuen normien tarkistukset eivät ole täysin vastanneet vuokrien kehitystä Helsingissä.

Laskelmia tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että osa toimeentulotuki-asiakkaista on oikeutettuja eläkkeensaajien asumistukeen, jossa asumiskustannusten normitus on väljempi kuin yleisessä asumistuessa. Vuoden 2010 aineistossa niiden kotitalouksien osuus, joissa hakijan pääasiallinen tulonlähde on eläke, on 14 prosenttia. Osa asiakkaista on oikeutettu myös opintotuen asumislisään.

Taulukko 6.6. Asumistuen ylemmän normivuokran ylitys Helsingissä 2008–2010.

Kotitalouden henkilöiden lukumäärä	Ylittää asumistuen ylemmän normin, osuus, %		
	2008	2009	2010
1	60,0	62,0	61,2
2	42,4	50,5	46,8
3	17,9	23,3	19,0
4	9,9	12,3	10,6
5	3,6	8,0	2,7
6	4,2	5,1	2,4
7	1,5	5,1	3,4

6.4 Pohdinta ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu Helsingin toimeentulotukiaineiston, TotuHelsinki-aineiston, avulla toimeentulotuen asiakkaiden vuokrien suhdetta Helsingin sosiaaliviraston ohjevuokriin sekä yleisen asumistuen vuokranormeihin. Tarkastelu on rajoitettu päävuokralaisiin, joiden vuokrasta aineistossa on tieto.

Aineistosta ilmenee, että sosiaalivirasto yleensä hyväksyy toimeentulotukilaskelman perusteeksi todellisen vuokran. Yksin elävillä kuitenkin 11–13 prosentissa tapauksista ohjevuokrien soveltaminen johtaa siihen, että koko vuokraa ei oteta huomioon. Tällöin osa vuokrasta on katettava toimeentulotuen perusosasta.

Aineiston avulla on myös mahdollista selvittää toimeentulotuen asiakkaiden vuokrien suhdetta yleisen asumistuen vuokranormeihin. Valtaosalla asiakkaista, erityisesti pienillä kotitalouksilla, vuokrat ylittävät normipinta-alasta ja neliövuokranormista laskettavissa olevan normivuokran. Se selittää hyvin suurelta osin toimeentulotuen tarvetta. Toisin sanoen asumistuen matalat normipinta-alat ja neliövuokranormit lisäävät selvästi toimeentulotuen tarvetta Helsingissä.

Yleisessä asumistuessa hyväksytyjä enimmäisasumismenoja eli ns. normivuokria on vuodesta 2005 lähtien korotettu tasasuuruksella senttimäärällä kaikissa asumistuen kuntaryhmissä ja asuntojen kokoluokissa.¹³ Tämä merkitsee sitä, että neliometriä kohden korotukset ovat olleet suhteellisesti pienimpiä pääkaupunkiseudun pienissä asunnoissa ja suhteellisesti suurimpia maaseudun tilavammissa asunnoissa. Todellinen vuokrien suhteellinen kehitys on täysin päinvastaisesti rakentunut. Tätä havainnollistaa seuraava esimerkki (taulukko 6.7) reaalisten, kuluttajahintaindeksillä deflatoitujen vuokrien suhteellisista muutoksista. Vertailu kuvaa muutosta vuodesta 2005 vuoteen 2011.

Vuokranormien muutokset eivät ole vuoden 2002 jälkeen suosineet Helsingin pientuloisia yksin asuvia henkilöitä vaan pikemminkin syrjineet heitä. Jos vuokranormien muutokset olisivat paremmin vastanneet todellista kehitystä, riippuvuutta toimeentulotuesta olisi voitu kenties jossain määrin rajoittaa ja vähentääkin.

Sata-komitean suosittama yleisen asumistuen uudistus ja yksinkertaistaminen, jossa luovuttaisiin erillisistä pinta-ala- ja neliövuokranormeista ja siirryttäisiin kokonaisvuokran normittamiseen, voi jossain määrin lievittää asumistuen tiukoista normeista syntyviä ongelmia. Ratkaisevaa on kuitenkin se, mille tasolle erikokoisten perheiden hyväksyttävä vuokra uudessa järjestelmässä asetetaan. Jos se jätetään liian alhaiselle tasolle, hyvin suuri osa asumistuen saajista on edelleen riippuvainen toimeentulotuesta (uudistuksesta ks. STM 2009, 37–39).

Taulukko 6.7. Normivuokrien ja tilastoitujen vuokrien kehitys vuodesta 2005 vuoteen 2011.

Normivuokra, vuoden 1995 jälkeen valmistuneet asunnot	
Helsinki, 20 neliometriä	0,1 %
Kuntaryhmä 4 (maaseutu), 90 neliometriä	9,4 %
Vuokrat Tilastokeskuksen vuokratilaston mukaan^a	
Helsinki, yksiöt	14,6 %
Itä-Suomi, kolmiot ja suuremmat	4,4 %

^a Laskettu lähteestä Tilastokeskus. Asuntojen vuokrat. Saatavissa: <<http://www.stat.fi/til/asvu/index.html>>.

¹³ Vuonna 2002 vuokranormeihin tehtiin tarkistus, joka oli pääkaupunkiseudun pienissä asunnoissa muita asuntoja suhteellisesti suurempi. Vuosina 2003 ja 2004 normeja ei tarkistettu.

Lähteet

Honkanen P. Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentuluesta ja työttömyysturvasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63, 2008.

Honkanen P. Asumiskustannukset toimeentulouessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72, 2010.

Heinonen H-M. Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulouessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73, 2010.

Lait:

L 408/1975. Asumistukilaki.

L 1412/1997. Laki toimeentulouesta.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

Sosiaaliviraston pysyväisohje. Toimeentulotukena huomioon otettavat asumismenot. Helsinki: Helsingin kaupunki. Päivätty 28.5.2008.

STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62, 2009.

STM. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11, 2007.

7 TOIMEENTULOTUEN KÄYTTÖ TERVEYS- JA LÄÄKEMENOIHIN HELSINGISSÄ 2008–2010

Katri Aaltonen, Elina Ahola ja Jaana Martikainen

7.1 Tausta ja tavoite

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja perustoimeentuloturvaan sairauden aikana ovat tärkeä osa perustuslain 19. pykälässä mainittuja ihmisarvoisen elämän edellytyksiä (L 721/1999). Terveydenhuollon palvelujen käyttö ja tarpeelliset lääkkeet voivat kuitenkin olla potilaille maksullisia. Kohtuuttoman suureksi nousevan maksurasituksen estämiseksi terveydenhuoltojärjestelmässä on käytössä useita maksukattoja. (L 734/1992; L 1224/2004.) Yhteenlaskettuna asiakasmaksut voivat muodostaa merkittävän menoerän etenkin vähävaraisille sairaille (Mikkola ym. 2009).

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilain mukaan vähäiset terveydenhuoltomenot kuuluvat toimeentulotuen perusosalla katettaviin kotitalouden menoihin. Perusosaan kuulumattomat, vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon toimeentulotuen muina perusmenoina. (L 1412/1997.)

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ohjeen mukaan vähäisiksi terveydenhuoltomenoksi katsotaan noin 11–12 euron menot kuukaudessa ja ilman lääkärin määräystä syntyneet menot, kuten itsehoitolääkkeiden kustannukset (STM 2007). Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ohjeen (4.1.7/28.2.2006) mukaan vähäiset terveydenhuoltomenot tarkoittavat lähinnä ilman lääkärin määräystä apteekista saatavia lääkkeitä ja pieniä hoitotarvikkeita. Muilla perusmenoilla puolestaan katetaan mm. terveyskeskusmaksut ja omavastuuosuudet sairauden hoitoon määräytyistä lääkkeitä (taulukko 7.1, s. 100).

Sosiaaliturva-lehdessä Helsingin sosiaaliviraston johtava lakimies Tapio Rätty luettelee vähäistä suurempina menoina esimerkiksi ”lääkärin määräyksellä hankitut lääkkeet, lääkinnälliset tarvikkeet, proteesit ja apuvälineet, terveyden- ja sairaanhoidon maksut ja muut terveydenhuoltomenot joiden määrä ei ole keskimäärin vähäinen”. Rättyn mukaan toimeentulotukilaki ei rajaa korvattavia menoja sairauden hoitoon, kuten sairausvakuutuslaki, ja näin ollen toimeentulotuesta voidaan maksaa myös esimerkiksi raskauden ehkäisyyn tai hedelmöityshoitoon liittyviä kustannuksia. (Rätty 2007.)

Toimeentulotuesta maksettavien lääkkeiden tarpeellisuus arvioidaan toimeentulotukilain mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus (KHO) käsitteli vuonna 2006 tapausta, jossa toimeentulotuesta ei maksettu asiakkaan erektiohäiriölääkettä (KHO:2006:52). KHO ratkaisi asian sosiaalilautakunnan päätöksen mukaisesti, mutta rajasi, että pääsääntöisesti lääkkeen hankintakustannukset tulee kattaa toimeentulotuella silloin, kun kyseessä on lääkärin määräämä lääke. Toimeentulotuen hakijan on kuitenkin annettava selvitys lääkkeen tai hoidon tarpeellisuudesta. Kyseisessä tapauksessa KHO:n mukaan pelkkä reseptissä oleva maininta sairauden hoidosta ei ollut riittävä

selvitys. Toisessa samanlaiseen lääkehoitoon liittyneessä tapauksessa KHO kuitenkin kumosi sosiaalilautakunnan päätöksen korvaamatta jättämisestä, koska asiakas oli esittänyt selvityksenä hoitavan lääkärin lausunnon (KHO:2006:51). KHO:n päätöksen mukaan toimeentulotukilaki ei rajaa terveydenhuoltomenoja elimellisiin sairauksiin eikä edellytä lääkkeitä sairausvakuutuskorvattavuutta. KHO on vuonna 2010 kumonnut myös sosiaalilautakunnan tekemän päätöksen olla korvaamatta kannabista sisältävää kipulääkettä (KHO:2010:71).

Toimeentulotuen käyttöä terveystoimenpiteisiin ei tilastoida eikä siitä ole ollut aikaisemmin käytettävissä tutkimustietoa. Helsingin kaupungin toimeentulotuen asiakastietojärjestelmässä sosiaaliviraston maksama tuki, mukaan lukien terveydenhuoltomaksut, allokoidaan kuitenkin tuenkäyttölajeittain. Tässä tutkimuksessa toimeentulotuen käyttöä terveystoimenpiteisiin tarkasteltiin tämän asiakastietojärjestelmän tiedoista muodostetun TotuHelsinki-aineiston pohjalta. Aineiston kuvaus ja siihen liittyvät yleiset määritelmät on kuvattu Aholan kirjoittamassa luvussa 2.

Taulukko 7.1. Toimeentulotuesta korvattavat terveystoimenpiteet ja niiden määritelmät Helsingin kaupungissa.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997	Helsingin kaupungin sosiaaliviraston pysyväisohje 4.1.7/28.2.2006: Toimeentulotuen myöntäminen terveydenhoitomenoihin.
7a § Perusosa	Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat vähäiset terveydenhuoltomenot, lähinnä ilman lääkärin määräästä apteekista saatavat lääkkeet ja pienet hoitotarvikkeet.
7b § Muut perusmenot	<p>Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisena huomioon vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Tällaisia terveydenhuoltomenoja ovat julkisten terveydenhoitopalveluiden omavastuuosuudet seuraavista menoista:</p> <ul style="list-style-type: none"> – terveyskeskumaksut avosairaanhoidon lääkärin vastaanotosta – hammashoidon, lääkärin, tilapäisen kotihoidon ja muun työntekijän suorittaman kotikäynnin maksu – lääkärin sairauden hoitoon määräämät lääkkeet – tarpeellinen hammashoito – poliklinikka- ja sairaalamaksut – ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) jäsenmaksu ja YTHS:n suorittaman sairauden- ja hammashoidon maksut (rinnastetaan julkisen terveydenhuollon maksuihin) – syntyvyyden säännöstelyyn liittyvät ehkäisytabletit, (hormoni- ja kupari)kierukka, ehkäisyrengas ja ehkäisykapseli – hedelmättömyyshoidon menot julkisia terveydenhuoltopalveluja käytettäessä. <p>Julkisen terveydenhuollon lääkärin sairauden hoitoon määräämiin potenssilääkkeisiin (esim. Viagra) ja lihavuuden hoitoon määräämiin lääkkeisiin (esim. Xenical) myönnetään toimeentulotukea, mikäli asiakas saa lääkitykseen Kela-korvauksen.</p> <p>Yksityisistä terveydenhuoltopalveluista aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon vain poikkeustapauksissa. Tällaisia poikkeuksia voi olla seuraavanlaiset tilanteet: hoitoon hakeutumisen perusteena on ollut hoidon kiireellisyys tai pitkäaikainen asiakkassuhde, julkisella terveydenhuollolla ei ole ollut tarjota tarvittavaa hoitoa tai julkisen terveydenhuollon lääkäri on antanut ko. erityishoitoon lähetteen sen vuoksi, että hoitoa ei voida järjestää julkisessa [terveydenhuollossa]. Toimeentulotukea voidaan myöntää tällöin myös yksityislääkärin sairauden hoitoon määräämiin tarpeellisiin lääkkeisiin.</p>

Tutkimuksen tarkoituksena oli

- 1) selvittää, kuinka paljon toimeentulotuesta maksetaan asiakkaiden terveysmenoja, erityisesti lääkemenoja, ja tarkastella toimeentulotuesta maksettujen terveysmenojen vaihtelua kuukausittain ja eri vuosina
- 2) selvittää tuen saajakotitalouden eri taustatekijöiden – hakijan iän, sukupuolen, toiminnan (työssä, työtön, opiskelija ym.), kotitaloustyyppin ja toimeentulotuen keston – yhteyttä toimeentulotuesta maksettuihin lääkemenoihin.

7.2 Menetelmät

Toimeentulotuen saajiksi tässä tutkimuksessa määritettiin ne kotitaloudet, jotka olivat Suomen sosiaaliturvan piirissä. Turvapaikanhakijoiden terveysmenot maksetaan täysimääräisesti toimeentulotuesta, eivätkä he saa sairausvakuutuslain mukaisia korvauksia. Koska tässä tutkimuksessa oli nimenomaan tarkoitus tarkastella toimeentulotuen käyttöä sosiaaliturvan lisänä, kunkin vuoden aineistosta poistettiin ne kotitaloudet, joissa hakijalle (henkilö, jonka nimissä toimeentulotukipäätös on tehty) oli sen vuoden aikana kirjattu ainakin kerran erityistiedoksi turvapaikanhakija. Turvapaikanhakijakotitalouksia poistettiin vuoden 2008 aineistosta 1 193, vuoden 2009 aineistosta 2 536 ja vuoden 2010 aineistosta 2 120.

Terveysmenoja kuvaavia tuenkäyttölajeja aineistossa oli seuraavat kahdeksan:

- lääkkeet ja hoitotarvikkeet
- sairaala- ja poliklinikkamaksut
- lääkärinpalkkiot
- hammaslääkärinpalkkiot
- hammaslaboratoriopalvelut
- erikoishammasteknikkopalvelut
- optikkopalvelut
- fysioterapia.

Lääkkeet ja hoitotarvikkeet sisältävät sairausvakuutuksesta korvattujen lääkkeiden omavastuuosuudet, ei-korvatut lääkkeet sekä hoitotarvikkeet, joita ovat mm. proteesit. Hoitotarvikkeiden erottelu lääkemenoista ei ollut aineistossa mahdollista.

Käytännössä tuenkäyttölaji kirjautuu rekisteriin vain silloin, kun asiakkaalle annetaan etukäteen maksusitoumus hankintaa tai palvelua varten. Asiakkaan pankkitilille jälkikäteen maksettavat summat kirjautuvat ilman tuenkäyttölajimerkintää. Näin ollen aineistosta puuttuvat ne lääkkeet, joiden kustannuksia on maksettu jälkikäteen kuittia vastaan asiakkaan tilille. Vuosina 1998–2000 Kuopion yliopistossa tehdyn selvityksen mukaan kolmannes henkilöistä, joiden lääkemenoja oli maksettu toimeentulotuesta, sai maksun ostokuittia vastaan tilille ja kaksi kolmannesta etukäteen maksusitoumuksella (Kalliola ja Kivioja 2002).

Terveysmenoihin käytetyn toimeentulotuen määrä laskettiin tuenkäyttölajeittain yhteensä ja keskimäärin kotitaloutta kohden vuositasolla. Lisäksi lääkemenoja ja muita terveysmenoja tarkasteltiin kuukausitasolla.

Lääkemenoihin maksetun toimeentulotuen jakautumista tarkasteltiin kotitalouden hakijan (henkilö, jonka nimissä toimeentulotukipäätös on tehty) iän, sukupuolen, toiminnan (työssä, työtön, opiskelija ym.) ja kansalaisuuden sekä kotitalouden tyyppin (yksin elävä, pariskunta ym.) ja toimeentulotuen keston perusteella.

Keskilukuna tarkasteluissa käytettiin mediaania, koska kulujen jakauma oli selvästi vino. Mediaanit laskettiin vain kyseiseen tarkoitukseen toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien menoista. Esimerkiksi lääkemenojen mediaanit laskettiin vain lääkemenoihin tukea saaneiden kotitalouksien lääkemenoista.

7.3 Tulokset

7.3.1 Terveysmenot

Vuosina 2008–2010 Helsingissä maksettiin toimeentulotuesta asiakkaiden terveysmenoja vuosittain 11–13 miljoonaa euroa yhteensä 22 021–26 854 kotitaloudelle (taulukko 7.2). Terveysmenoihin kohdennetun toimeentulotuen osuus oli 12 prosenttia toimeentulotuen bruttomenoista vuonna 2008. Vuosina 2009–2010 osuus oli 10 prosenttia. Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 65–67 prosentille maksettiin myös terveysmenoihin liittyviä maksuja.

Suurin yksittäinen terveysmenojen kululaji oli lääkkeet ja hoitotarvikkeet. Näitä laskuja korvattiin vuosittain noin puolelle toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Toiseksi yleisin kululaji oli sairaala- ja poliklinikkamaksut, joita maksettiin noin 40 prosentille toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Hammashoitoon liittyviä laskuja maksettiin neljännekselle, optikkolaskuja ja lääkärinpalkkiolaskuja kumpiakin noin 10 prosentille ja fysioterapialaskuja yhdelle prosentille toimeentulotukea saaneista kotitalouksista.

Toimeentulotuen bruttomenojen nimelliskasvu edellisvuoteen nähden oli 27 prosenttia vuonna 2009 ja kahdeksan prosenttia vuonna 2010. Vuoden 2009 kasvu johtui saajien määrän kasvusta; toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä kasvoi 14 prosenttia vuonna 2009 ja neljä prosenttia vuonna 2010. Terveysmenot kasvoivat vastaavasti kymmenen prosenttia ja yhdeksän prosenttia ja lääke- ja hoitotarvikemenot kahdeksan prosenttia ja neljä prosenttia.

Taulukko 7.2. Toimeentulotuen bruttomenot yhteensä ja terveydenhuollon kululajeittain sekä toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä Helsingissä 2008–2010.

	2008		2009		2010	
	Euroa	Saavia kotitalouksia	Euroa	Saavia kotitalouksia	Euroa	Saavia kotitalouksia
Bruttomenot yhteensä	92 864 960	32 683	117 861 435	37 422	126 935 619	39 060
Terveysmenot yhteensä	10 737 885	22 021	11 798 057	24 361	12 836 952	25 854
Lääkkeet ja hoitotarvikkeet	6 620 510	17 431	7 157 594	19 241	7 448 687	20 303
Sairaala- ja polikliinikkamaksut	2 214 992	13 649	2 497 478	14 866	2 987 457	16 061
Hammashoito yhteensä	1 136 817	7 996	1 441 063	9 190	1 686 980	9 664
Hammaslääkäripalkkiot	848 261	7 680	1 094 992	8 882	1 319 324	9 392
Erikoishammasteknikkopalkkiot	205 523	562	234 683	596	226 530	567
Hammaslaboratorionpalvelut	83 033	266	111 388	311	141 126	374
Optikkopalvelut	497 732	3 463	366 657	3 522	317 285	3 667
Lääkäripalkkiot	226 699	2 917	285 693	3 246	332 026	3 394
Fysioterapia	41 135	431	49 572	478	64 518	535

Kotitalouksien saaman toimeentulotuen mediaani oli 1 974 euroa vuonna 2008 ja 2 268 euroa vuonna 2010 (taulukko 7.3). Terveysmenoihin maksetun tuen mediaani oli 224–239 euroa näihin menoihin tukea saanutta kotitaloutta kohden. Mediaanilla mitattuna suurimpia keskimääräisiä tukia maksettiin erikoishammasteknikkopalkkioihin (317–350 euroa) ja hammaslaboratoriopalveluihin (239–300 euroa). Lääkkeisiin ja hoitotarvikkeisiin maksettu keskimääräinen tuki pieneni tutkimusvuosina. Vuonna 2009 tuen määrä väheni kahdeksan prosenttia ja vuonna 2010 yhden prosentin edellisvuoteen verrattuna. Eniten vuosina 2008–2010 pienenivät optikkopalvelumaksut, joihin maksettu keskimääräinen tuki väheni 34 prosenttia vuonna 2009 ja 42 prosenttia vuonna 2010. Eniten kasvoivat puolestaan lääkärinpalkkiot, kasvua oli 16 prosenttia vuonna 2009 ja 41 prosenttia vuonna 2010.

Taulukko 7.3. Kotitaloutta kohden maksettu toimeentulotuen määrä terveydenhuollon kululajeittain Helsingissä 2008–2010. Mediaanit ja kvartiilit (Q1 ja Q3) on laskettu kotitalouksista, joille oli maksettu toimeentulotukea ko. kululajissa, euroa.

	2008			2009			2010		
	Q1	Mediaani	Q3	Q1	Mediaani	Q3	Q1	Mediaani	Q3
Bruttomenot yhteensä	788	1 974	4 147	882	2 215	4 609	890	2 268	4 794
Terveysmenot yhteensä	78	239	609	73	224	600	77	233	604
Lääkkeet ja hoitotarvikkeet	55	172	461	51	158	442	51	157	421
Sairaala- ja poliklinikkamaksut	22	49	151	26	51	165	27	59	182
Hammashoito yhteensä	39	75	158	40	80	175	44	92	199
Hammaslääkärinpalkkiot	36	68	135	40	74	153	43	85	176
Erikoishammasteknikkopalkkiot	169	317	535	164	350	536	174	350	536
Hammaslaboratoriopalvelut	100	239	463	123	300	495	111	279	515
Optikkopalvelut	67	130	180	24	85	130	24	49	117
Lääkärinpalkkiot	22	41	90	26	48	100	27	68	110
Fysioterapia	18	30	56	14	28	56	15	29	60

7.3.2 Lääkemenot

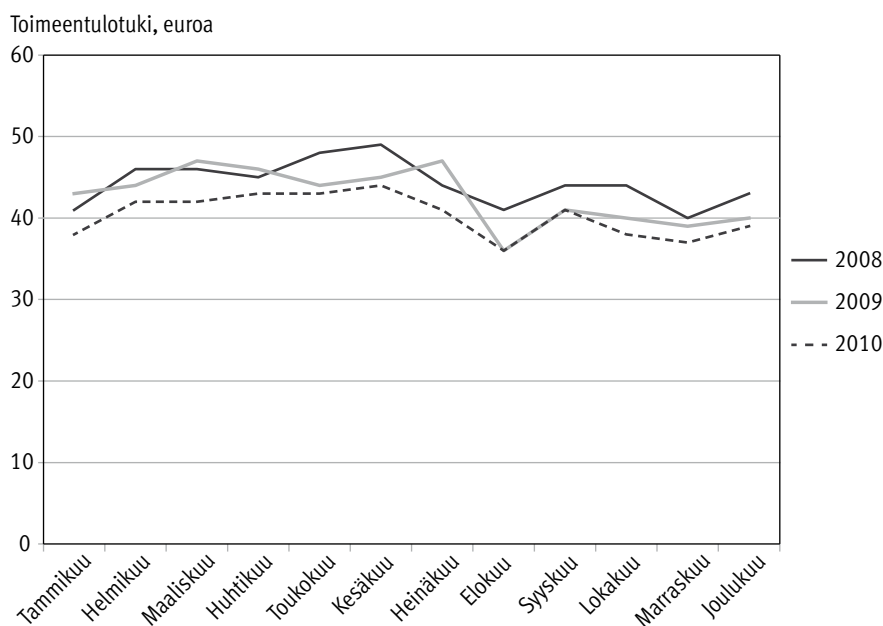
Kotitalouksien lääkemenoja maksettiin toimeentulotuesta noin 6,6–7,4 miljoonaa euroa vuosina 2008–2010 (taulukko 7.2). Niille kotitalouksille, jotka saivat toimeentulotukea lääkkeisiin, maksettiin keskimäärin yhdeksän lääkemaksua vuodessa (mediaani viisi maksua). 17–19 prosentille kotitalouksista oli kirjattu vain yksi maksu ja 11–12 prosentille 20 maksua tai enemmän vuodessa. Enimmillään kotitaloudelle maksettiin lähes 150 lääkemaksua vuodessa.

Kuukausitasolla lääkemenoja maksettiin vuosina 2008–2010 yhteensä 452 000–728 000 euroa kuukaudessa 5 300–7 800 kotitaloudelle. Keskimääräinen (mediaani) kuukausittainen kotitalouskohtainen tuki vaihteli 36 euron ja 49 euron välillä. Summa pieneni hieman vuoden loppua kohden (kuvio 7.1). Kulujen väheneminen vuoden lopussa johtuu todennäköisesti siitä, että sairausvakuutuksesta korvattavien lääkkeiden kalenterivuositainen omavastuukatto vähentää osalla asiakkaista toimeentulotuen tarvetta loppuvuodesta.

Lääkkeisiin ja hoitotarvikkeisiin maksettu toimeentulotuki oli yhteissummaltaan alle 50 euroa vuodessa neljänneksellä lääkkeisiin tukea saaneista kotitalouksista. Noin 20 prosentilla kotitalouksista lääkkeisiin ja hoitotarvikkeisiin myönnetty toimeentulotuki ylitti 500 euroa ja noin yhdeksällä prosentilla 1 000 euroa vuodessa. Muutamalle kotitaloudelle tukea maksettiin yli 10 000 euroa vuodessa.

Taulukossa 7.4 (s. 106) on eritelty toimeentulotuesta maksettuja keskimääräisiä (mediaani) lääkemenoja toimeentulotuen hakijan (henkilö, jonka nimellä toimeentulotukipäätös on tehty) iän, sukupuolen, toiminnan ja kansalaisuuden mukaan, kotitaloustyyppin mukaan sekä toimeentulotuen keston mukaan. Keskimääräiset lääkemenot olivat sitä suuremmat, mitä ikääntyneempi hakija oli, minkä vuoksi tarkastelut on tehty ikäryhmittäin. Kotitaloudet, joissa hakijan ikää ei tiedetty, on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Ikääntyneiden suuremmat terveydenhuoltomenot, mukaan lukien lääkemenot, selittyvät heidän huonommalla terveydellään.

Kuvio 7.1. Lääkkeisiin maksettu keskimääräinen (mediaani) toimeentulotuki kotitaloutta kohden Helsingissä kuukausittain vuosina 2008–2010.



Taulukko 7.4. Keskimääräiset (mediaani) kotitalouskohtaiset toimeentulotuesta maksetut lääkemenojen taustatietojen mukaan vuosina 2008–2010, euroa.

	Mediaanilääkemeno 2008				Mediaanilääkemeno 2009				Mediaanilääkemeno 2010				
	Hakijan ikä		Yhteensä	≥ 65 v	Hakijan ikä		Yhteensä	≥ 65 v	Hakijan ikä		Yhteensä	≥ 65 v	
	< 35 v	35–64 v			< 35 v	35–64 v			< 35 v	35–64 v			
Hakijan sukupuoli													
Mies	92	182	316	159	85	170	329	148	75	173	313	165	
Nainen	106	221	392	185	94	212	339	166	97	205	331	146	
Hakijan kansalaisuus													
Suomen kansalainen	104	204	413	179	92	197	367	163	92	197	347	164	
Muun maan kansalainen	87	160	285	144	83	142	255	130	77	146	237	129	
Kansalaisuus ei tiedossa	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Hakijan toimintaryhmä													
Työssä	76	127	*	101	75	115	*	101	67	133	*	102	
Työtön tai lomautettu	95	168	*	143	84	156	198	129	81	153	188	127	
Koululainen tai opiskelija	76	165	*	88	67	154	*	75	68	181	*	77	
Työkyvytön tai pitkäaikaisesti sairas	233	367	360	338	184	353	307	320	197	338	321	311	
Eläkkeellä iän tai työttömyyden perusteella tai osa-aikaeläkkeellä	*	285	368	357	*	309	344	339	*	307	330	329	
Äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla, hoitovapaalla tai hoitaa omaa kotitaloutta tai perheenjäseniä	117	189	*	127	106	188	*	121	118	198	*	135	
Muu	125	175	*	154	122	196	*	149	130	193	*	161	
Ei tietoa	*	148	*	126	111	*	*	105	89	*	*	126	
Kotitalousryhmä													
Yksin elävä	95	197	369	177	80	187	335	159	76	187	325	155	
Yksinhuoltaja	106	161	*	134	103	154	*	128	113	151	*	132	
Pariskunta ilman lapsia	98	294	328	242	102	250	372	208	98	284	302	214	
Pariskunta jolla lapsia	128	219	*	183	128	227	*	180	137	217	*	179	
Enintään 3 kuukautta	53	96	156	84	50	84	143	77	52	94	120	77	
Yli 3 kuukautta	115	226	439	198	102	220	414	183	101	214	405	179	
Ei tietoa	*	*	*	*	35	51	113	56	49	60	74	60	

*Alle 25 havainnon tuloksia ei ole raportoitu.

Hakijan pääasiallisen toiminnan mukaan tarkasteltuna eläkeläisille ja pitkäaikais-sairaille maksettiin suurimpia tukia lääkemenoihin ikäryhmästä riippumatta. Tulos oli odotettu, koska näihin ryhmiin kuuluvat kaikkein vaikeimmin sairaat henkilöt, joiden tulotaso on usein pysyvästi alhainen. Nuorimmassa ikäluokassa kotitalou-det, joissa oli lapsia, käyttivät hieman enemmän toimeentulotukea lääkkeisiin kuin lapsettomat kotitaloudet, mutta ero ei ollut kovin suuri. 35–64-vuotiaiden ryhmässä kotitaloustyyppien väliset erot olivat päinvastaiset, mikä saattaa selittyä ikäluokkien sisäisen ikäjakauman eroilla: lapsiperheet sijoittuvat useammin tämän ikäluokan nuorempaan päähän ja lapsettomat perheet vanhempaan. Myös se, että Suomen kansalaisille maksettiin lääkemenoja keskimäärin enemmän kuin muiden maiden kansalaisille, saattaa liittyä eroon saajien ikärakenteessa ja kotitaloustyyppissä. Toimeentulotuen kestolla oli luonnollisesti vaikutusta keskimääräisiin lääkemenoihin. Enintään kolme kuukautta vuodessa toimeentulotukea saaneille maksettiin keski-määrin vähemmän lääkemenoja kuin yli kolme kuukautta vuodessa tukea saaneille.

7.4 Pohdinta ja johtopäätökset

Lähes 70 prosenttia Helsingissä toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai toi-meentulotukea terveystoimintoihin. Erityisesti lääkemenot, sairaala- ja poliklinikka-maksut sekä hampaiden hoito lisäsivät tuen tarvetta. Terveystoimintoihin toimeentulo-tukea saaneiden kotitalouksien määrä oli yli 20 000 vuosittain. Jos lukua verrataan Tilastokeskuksen laskemaan asuntokuntien määrään Helsingissä (Tilastokeskus 2011), saadaan toimeentulotukea terveystoimintoihin saaneiden osuudeksi noin seitse-mästä yhdeksään prosenttia kaikista helsinkiläisistä asuntokunnista.

Helsingissä toimeentulotuen menot lääkkeisiin ja hoitotarvikkeisiin olivat 6,6–7,4 miljoonaa euroa vuosittain. Kelan reseptitiedostosta tehdyn poiminnan perusteella sosiaalivirasto maksoi maksusitoumuksilla 3,3–3,6 miljoonaa euroa lääkkeiden oma-vastuita helsinkiläisille samoina vuosina. Näin ollen reseptitiedostoon kirjautuneet menot kattoivat vain noin puolet toimeentulotukiaineiston lääke- ja hoitotarvikkeiden menoista. Ei ole täysin selvää, mistä ero aineistojen välillä johtuu. Sekä toimeen-tulotukiaineisto että reseptitiedosto kattavat vain maksusitoumuksella laskutetut omavastuut. Reseptitiedostoon kirjautuu kuitenkin tieto vain korvatuista lääkkeistä. TotuHelsinki-aineistossa ovat mukana näiden lisäksi myös maksusitoumuksella maksetut ei-korvatut reseptiläkkeet sekä muina perusmenoina huomioidut itsehoi-toiläkkeet ja hoitotarvikkeet. Pieni osa ostoista saattaa jäädä kirjautumatta Kelan reseptitiedostoon myös apteekkien puutteellisten tilitystietojen takia. Lisäksi toimeen-tulotukiaineisto saattaa kattaa osan myös kuittia vastaan laskutetuista omavastuista, mikäli tuenkäyttölaji on viety jälkikäteen järjestelmään.

Väestötasolla suuret lääkemenot kasautuvat harvoille (Saastamoinen ja Verho 2012). Tämä piti paikkansa myös toimeentulotuen saajilla. Lähes puolelle toimeentulotukea saaneista kotitalouksista ei kirjattu lainkaan lääkemenoja ja niistäkin, joilla maksuja oli, neljänneksen lääkemenot jäivät alle 50 euron vuodessa. Toimeentulotuesta mak-

setut lääkemenot kasvoivat iän myötä ja olivat keskimääräistä suurempia työkyvyttömillä ja pitkäaikaissairailla sekä niillä, joiden toimeentulotuen tarve oli jatkuva.

Diakoniatyöntekijöiden haastatteluihin perustuvassa tutkimuksessa on tullut esiin sairauteen liittyviä perusturvan aukkokohtia. Näillä tarkoitetaan tilanteita, joissa kriteerit toimeentulotuen myöntämiseen eivät täyty, vaikka lääkkeisiin tai terveydenhuoltoon liittyvät menot johtavat kotitalouden taloudelliseen ahdinkoon tai potilaan hoidon laiminlyöntiin. Aiemman tutkimuksen perusteella tällaiseen tilanteeseen voi joutua esimerkiksi pientä eläkettä saavat yksin elävä henkilö, joka velkaantuu jo ennen maksukattojen täyttymistä, tai pienituloisen kotitalous, jonka kaikkia pakollisia menoja, kuten esimerkiksi lainan lyhennyksiä, ei oteta huomioon toimeentulotuen tarpeen arvioinnissa. Sairastuminen on merkittävä taloudellinen riskitekijä myös epäsäännöllisiä ja pieniä tuloja saavilla, kuten opiskelijoilla ja itsensä työllistävillä yrittäjillä, joilla eri etuuksien yhteen sovittaminen voi aiheuttaa ongelmia. (Kinnunen 2009.) Ongelmia voi aiheutua myös silloin, kun henkilö ei osaa tai halua hakea hänelle kuuluvia etuuksia (Juntunen ym. 2006).

Edellä kuvattujen ongelmien yleisyyttä ei voida arvioida tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella. Myös terveystenon vaikutusta toimeentulotuen tarpeeseen on vaikea arvioida. Toimeentulotukipäätös perustuu asiakaskotitalouden kokonaistilanteeseen, ja toimeentulotukena voidaan siten kompensoida esimerkiksi asumismenoja, vaikka toimeentulotuen tarpeeseen olisivat vaikuttaneet asiakkaan tai hänen perheenjäsenensä suuret terveydenhuoltomenot. 1990-luvun loppupuolelle asti toimeentulotuen saajille tehtiin ns. marraskuun asiakas -kyselyjä, joiden yhteydessä kysyttiin mm. tärkeimpiä syitä toimeentulotuen tarpeeseen. Vuosina 1989–1997 terveydenhuoltomenot olivat tärkein syy toimeentulotuen hakemiseen noin neljällä prosentilla tuen saajista. Näistä kyselyistä on kuitenkin luovuttu eikä vastaavia tietoja 2000-luvulta ole saatavissa. (Sosiaali- ja terveyshallitus 1992; Stakes 1993–1995, 1996a ja b, 1997–1998.)

Nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä potilaiden maksettaviksi jäävät asiakasmaksut ja omavastuut aiheuttavat sen, että lääkkeisiin ja terveydenhuoltoon liittyviä kustannuksia joudutaan korvaamaan pienituloisille ensisijaisten korvausten lisäksi myös toimeentulotuesta. Toimeentulotuen tarpeen poistaminen edellyttäisi joko omavastuiden lähes täydellistä poistamista tai niiden muuttamista tulosidonnaisiksi. Omavastuiden poistaminen kaikilta johtaisi kuitenkin todennäköisesti terveydenhuoltoon liittyvien kustannusten epätarkoituksenmukaiseen kasvuun. Tulosidonnaisten korvausmallien soveltaminen nykyjärjestelmän puitteissa esimerkiksi lääkekorvauksiin olisi puolestaan hallinnoltaan työlästä. Lisäksi korvausten tulosidonnaisuus voisi vähentää järjestelmän hyväksyttävyyttä, koska sairausvakuutuksen maksut peritään jo suhteessa tuloihin.

Sairausvakuutuksesta korvataan vain sairauksien hoitoon tarkoitettuja lääkkeitä, ja siten osa niistä hoidoista, jotka toimeentulotukilain mukaan määritellään tarpeelliseksi, jää sairausvakuutuskorvauksien ulkopuolelle. Näihin lukeutuvat aiemmin

mainittujen raskauden ehkäisyyn käytettyjen valmisteiden lisäksi esimerkiksi tupakoinnin lopettamisen apuna käytetyt valmisteet. Lisäksi tarpeellinenkin lääke voi jäädä korvausjärjestelmän ulkopuolelle, jos lääkeyritys ei hae sille korvattavuutta tai jos sille haettua hintaa ei katsota kohtuulliseksi. Lääkekorvausjärjestelmän ulkopuolella ovat yleensä myös itsehoidossa myytävät valmisteet, vaikka potilaalle olisi kirjoitettu niihin lääkemääräys. Näin ollen hyvin pienituloisille tarvittaisiin näiden lääkkeiden saatavuuden turvaamiseksi edelleenkin sairausvakuutuksen ulkopuolinen rahoitusjärjestelmä.

Lähteet

Tilastokeskus. Asunnot ja asuinolot. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2011. Saatavissa: <<http://www.stat.fi/til/asas/tau.htm>>. Viitattu 1.10.2012.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston pysyväisohje 4.1.7/28.2.2006: Toimeentulotuen myöntäminen terveydenhoitomenoihin.

Juntunen E, Grönlund H, Hiilamo H. Viimeisellä luukulla. Tutkimus viimesijaisen sosiaaliturvan aukoista ja diakoniatyön kohdentumisesta. Helsinki: Kirkkohallitus, Suomen ev.lut. kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 7, 2006: 213.

Kalliola N, Kivioja A. Lääkkeet ja toimeentulotuki - korvaustavat, kustannukset ja toimivuus. Dosis 2002; 18: 175–184.

Kinnunen K. Johtopäätöksiä. Julkaisussa: Kinnunen K, toim. Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä. Helsinki: Kirkkohallitus, Suomen ev.lut. kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 7, 2009: 250.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KHO:2006:51.

KHO:2006:52.

KHO:2010:71.

Lait:

L 734/1992. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 721/1999. Suomen perustuslaki.

L 1224/2004. Sairausvakuutuslaki.

Mikkola H, Kaipainen S, Seppälä T, ym. Tutkimus terveydenhuollon maksukattojen yhdistämisestä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 10, 2009.

Räty T. Millä edellytyksillä toimeentulotukea myönnetään lääkemenoihin? Sosiaaliturva 2007; 3: 22–23.

Saastamoinen LK, Verho J. Drug expenditure of high-cost patients and their characteristics in Finland. *Eur J Health Econ.* 2012. Julkaistu ennakkoon.

Sosiaali- ja terveyshallitus. Toimeentulotuki 1985–1990. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus, SVT Sosiaaliturva 5, 1992.

STM. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11, 2007.

Stakes. Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1991. Helsinki: Stakes, SVT Sosiaaliturva 4, 1993.

Stakes. Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992. Helsinki: Stakes, SVT Sosiaaliturva , 1994.

Stakes. Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1993. Helsinki: Stakes, SVT Sosiaaliturva 1, 1995.

Stakes. Toimeentulotuki 1994. Helsinki: Stakes, SVT Sosiaaliturva 1, 1996a.

Stakes. Toimeentulotuki 1995. Helsinki: Stakes, SVT Sosiaaliturva 4, 1996b.

Stakes. Toimeentulotuki 1996. Helsinki: Stakes, SVT Sosiaaliturva 3, 1997.

Stakes. Toimeentulotuki 1997. Helsinki: Stakes, SVT Sosiaaliturva 3, 1998.

8 KEITÄ OLIVAT LAMAN TUOMAT UUDET TOIMEENTULOTUKIASIAKKAAT HELSINGISSÄ?

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo

Yksi Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007–2011) ohjelman tavoitteista oli köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy. Ohjelman mukaan ”köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi tarvitaan työttömyyden alentamisen lisäksi ensisijaisen sosiaaliturvan kehittämistä”¹⁴. Hallitus korosti myös, että ”toimeentulotuen tulee olla viimesijainen toimeentuloturvan muoto ja sen muodostumista pidempiaikaiseksi toimeentulon lähteenä tulee vähentää”. Tavoite muuttui entistäkin ajankohtaisemmaksi, kun syksyllä 2008 alkanut talouskriisi laajensi ja syvensi kansalaisten toimeentulovaikeuksia. Taloudellinen kasvu pysähtyi vuonna 2008. Vuonna 2009 Suomen bruttokansantuotteen määrä laski 8,5 prosenttia (Tilastokeskus 2012).

Talouskriisin myötä toimeentulotuen asiakasmäärät ja kustannukset nousivat rajusti. Vuonna 2009 koko maan toimeentulotuen menot kasvoivat edellisen vuoteen verrattuna peräti 17 prosenttia. Samalla vuodesta 1997 jatkunut toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrän väheneminen päättyi (THL 2011a). Tilanne tasaantui vuonna 2010, jolloin toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä lisääntyi hieman mutta tukea saavien henkilöiden määrä väheni (THL 2011b).

Toimeentulotuen asiakkuuden kesto alkoi muuttua 1990-luvun laman aikana. Toimeentulotuesta tuli vastoin sen alkuperäistä tarkoitusta tilapäisenä kriisiapuna yhä useammille pitkäaikainen toimeentuloturvan muoto. Vuonna 1995 toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli pitkäaikaisasiakkaita (tukea 10–12 kuukautta vuodessa) 20,1 prosenttia. Vuonna 2010 jo 28,5 prosenttia sai toimeentulotukea 10–12 kuukautta vuodessa (THL 2011b). Toimeentulotuen muutoksen keskeisin selittäjä on pitkäaikaistyöttömyyden ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen vakiintuminen osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Tähän liittyy myös vuonna 2006 voimaan tullut työmarkkinatukilain muutos, jonka seurauksena osa työttömistä menetti oikeuden työmarkkinatukeen ja heidän (sekä perheenjäsentensä) toimeentulo jäi toimeentulotuen ja asumistuen varaan. Edellä sanottu kehitys näkyy myös siinä, että toimeentulotuesta – kuten myös asumistuesta – on tullut yhä selvemmin yksin asuvien ihmisten tukimuoto (Hiilamo ja Karjalainen 2010).

Syksyllä 2008 alkanut lama näkyi Helsingissä työttömien määrän rajuna lisääntymisenä vuonna 2009 (taulukko 8.1, s. 112). Pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi vuonna 2010 (taulukko 8.2, s. 112). Lama ei kuitenkaan lisännyt vuosineljänneksittäin vertailtuna selvästi siirtymistä työmarkkinoiden ulkopuolelle Helsingissä lukuun ottamatta vuoden 2010 ensimmäistä neljännestä (taulukko 8.3, s. 112). Taulukoiden 8.1–8.3 luvut on poimittu Helsingin kaupungin tietokeskuksen työllisyyttä ja työttömyyttä kuvaavista neljännesvuositilastoista (Helsingin kaupungin tietokeskus 2008a–c, 2009a–d, 2010a–d ja 2011).

14 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Saatavissa: <<http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/fi.jsp>>. Päivitetty 4.5.2007.

Taulukko 8.1. Työttömien määrä Helsingissä vuosineljänneksittäin 2008–2010.

Vuosineljännes	2008	2009	2010	Muutos 2008–2009, %	Muutos 2009–2010, %
I	16 324	21 500	21 200	31,7	-1,4
II	18 326	23 600	24 400	28,8	3,4
III	17 289	18 300	21 400	5,8	16,9
IV	14 302	20 300	19 289	41,9	-5,0

Taulukko 8.2. Yli vuoden työttöminä olleiden määrä Helsingissä vuosineljänneksien lopussa 2008–2010.

Vuosineljännes	2008	2009	2010	Muutos 2008–2009, %	Muutos 2009–2010, %
I	4112	3173	4564	-22,8	43,8
II	3857	3317	5149	-14,0	55,2
III	3571	3440	5351	-3,7	55,6
IV	3379	3969	5436	17,5	37,0

Taulukko 8.3. Työvoiman ulkopuolella olevien 15–64-vuotiaiden määrä Helsingissä vuosineljänneksittäin 2008–2010.

Vuosineljännes	2008	2009	2010	Muutos 2008–2009, %	Muutos 2009–2010, %
I	83 962	82 900	91 300	-1,3	10,1
II	73 722	75 200	80 000	2,0	6,4
III	84 978	84 700	87 700	-0,3	3,5
IV	83 242	87 200	89 100	4,8	2,2

TotuHelsinki-aineiston mukaan Helsingissä toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi lamavuonna 2009 noin 17 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Toimeentulotukea sai vuonna 2009 yhteensä noin 39 600 kotitaloutta, kun vuotta aikaisemmin määrä oli vähän alle 34 000. Tukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi vielä 2010, mutta tuolloin enää kolmella prosentilla.

Kirjan tässä luvussa pyrimme selvittämään kuukausitasolla vuosien 2008 ja 2010 välillä tapahtunutta toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrän kasvua Helsingissä TotuHelsinki-aineistoa käyttäen. TotuHelsinki-aineisto on esitelty kirjan toisessa luvussa.

8.1 Asiakasmäärän kasvu

Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrän muutos peräkkäisinä vuosina voi johtua kahdesta tekijästä: toimeentulotuen keston muutoksesta ja/tai uusista toimeentulotuen saajista. Saajien määrä lisääntyy, mikäli toimeentulotuen kesto pidentyy:

edelliseltä vuodelta jatkaa aikaisempaa useampi kotitalous toimeentulotuen asiakkaana. Määrän kasvua voi selittää myös se, että toimeentulotuen asiakkaiksi tulee aikaisempaa enemmän uusia kotitalouksia.

Tässä yhteydessä on syytä tarkastella, mitä tarkoittaa uusi asiakas. Käytetäänkö uuden asiakkaan määrittelyn perusteena esimerkiksi sitä, ettei kotitalous ole saanut toimeentulotukea edellisenä vuonna, vai sitä, ettei kotitalous ole koskaan aikaisemmin saanut toimeentulotukea? Asiakkaalla viitataan jatkossa aina koko asiakaskotitalouteen.

Helsingin toimeentulotukirekisteri sisältää tietoja asiakashistoriasta vuodesta 1990 alkaen. Toisin sanoen pystymme erottelemaan TotuHelsinki-aineistosta kokonaan uudet asiakkaat eli ne, jotka vuonna 1990 ja sen jälkeen eivät ole saaneet toimeentulotukea ennen tuloaan asiakkaiksi vuosina 2008–2010, (tästä eteenpäin: uudet asiakkaat) niistä asiakkaista, jotka eivät ole lähiaikoina olleet toimeentulotuen piirissä mutta joilla on ollut hyväksytty toimeentulotukipäätös voimassa kuitenkin ainakin kerran vuonna 1990 tai sen jälkeen ennen tuloaan asiakkaiksi vuosina 2008–2010 (tästä eteenpäin: toistuvaisasiakkaat).

Uudeksi asiakkaaksi olemme määritelleet kotitalouden, jonka pääjäsenelle (henkilö, joka on hakenut toimeentulotukea) ei ollut tehty toimeentulotukipäätöstä pääjäsenen asemassa vuonna 1990 tai sen jälkeen. Toistuvaisasiakkaiksi olemme määritelleet ne kotitaloudet, joiden pääjäsenellä ei ollut ollut ennen tarkasteluvuoden ensimmäistä toimeentulotukipäätöstä toista hyväksyttyä tukipäätöstä viimeiseen 11 kuukauteen mutta hyväksytty päätös oli ollut voimassa ainakin kerran vuonna 1990 tai sen jälkeen. Näihin kahteen ryhmään kuulumattomat asiakkaat on määritelty vanhoiksi asiakkaiksi. Määritelmät ovat teknisesti mutkikkaita aineiston rajoitusten vuoksi. On tärkeää huomata, että toistuvaisasiakkuuden määritelmä eräällä tavalla väljenee, koska toistuvaisasiakkuuden määrittelyn alkuvuosi pysyy kiinnitettynä vuoteen 1990.

Asiakasmäärien kasvua voivat selittää paitsi laman aiheuttamat muutokset – esimerkiksi työttömyyden tai velkaantumisen aiheuttamat toimeentulovaikkeudet – myös sosiaaliturvajärjestelmän rakenteessa tapahtuneet muutokset. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, joka maksetaan hyväksytyjen menojen ja huomioon otettujen tulojen erotuksena. Hyväksyttävät menot koostuvat toimeentulotuen perusosasta ja muista menoista, joista tärkeimpiä ovat asumismenot. Perusosien määriä nostettiin vuosina 2008–2010 kansaneläkeindeksin perusteella. Asumismenojen hyväksyminen perustuu Helsingissä sosiaalilautakunnan vahvistamiin suosituksiin. Toukokuun 2008 lopussa kohtuullisten asumismenojen määrää nostettiin jonkin verran. Sama toistui vuoden 2010 alussa.¹⁵ Tehdyt korotukset olivat reaktioita asuntojen vuokrien toteutuneisiin muutoksiin. Toimeentulotuen saajilla tärkeimmät huomioon otettavat tulot ovat perusturvaetuuksia. Niiden määrät tai myöntämisperusteet eivät olennai-

15 Esimerkiksi yhden henkilön talouden kohtuullista vuokraa nostettiin 28.5.2008 yhteensä 520 eurosta 560 euroon kuukaudessa. Samalla kohtuullisen asunnon kokoa pienennettiin 40 neliöstä 37 neliöön. Vuoden 2010 alussa kohtuullinen vuokra nostettiin 600 euroon.

sesti muuttuneet vuosina 2008–2010 (THL 2011a). Edellä sanotun perusteella voimme todeta, että toimeentulotuen asiakasmäärien muutokset heijastavat melko tarkkaan hakijakotitalouksien toimeentulossa laman vuoksi tapahtuneita muutoksia.

Pyrimme seuraavaksi selvittämään, missä määrin toimeentulotuen uudet asiakkaat ovat talouselämän seurauksena työttömiksi joutuneita, nuoria ja yksin eläviä. Analyysimme etenee seuraavasti. Aluksi tarkastelemme uusien ja toistuvaisasiakkaiden määrää kuukausittain vuosina 2008–2010. Tämän jälkeen analysoimme erikseen uusia ja toistuvaisasiakkaita pääasiallisen toiminnan (työssä, työtön, opiskelija jne.) mukaan sekä tarkastelemme asiakaskotitalouksien kotitaloustyyppisiä ja pääjäsenten ikä. Kolmannessa vaiheessa tutkimme asiakaskotitalouksien toimeentulotuen keskoa. Vertaamme vuoden 2008 uusia asiakkaita ja toistuvaisasiakkaita ennen muuta vuoden 2009 uusiin asiakkaisiin sekä toistuvaisasiakkaisiin ja pyrimme näin tuottamaan uutta tietoa vuonna 2009 tapahtuneesta tuntuvasta toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrän lisääntymisestä Helsingissä.

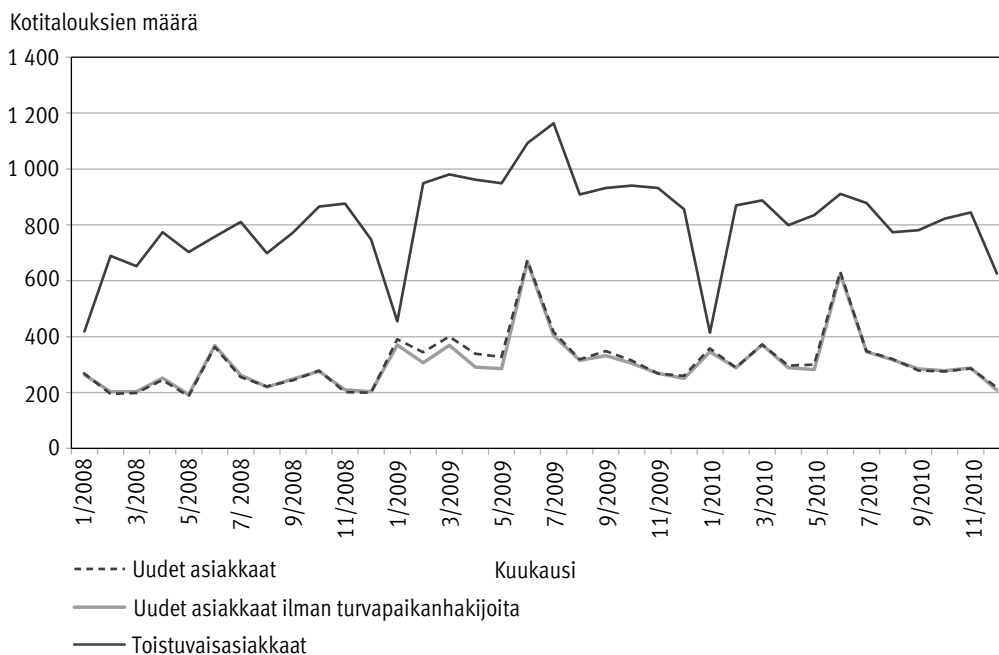
Aineistossamme ei ole tässä vaiheessa tietoja uusien toimeentulotukea saavien kotitalouksien tilanteesta ennen toimeentulotuen asiakkaaksi hakeutumista. Aineistossamme ei ole tietoja myöskään siitä, onko kotitalous saanut toimeentulotukea Helsingin lisäksi jossain toisessa kunnassa tai onko kotitalous muuttanut pois Helsingistä. Näiden rajoitusten vuoksi analyysimme on pikemminkin kuvaileva kuin selittävä.

Kuvio 8.1 kertoo, että toistuvaisasiakkaita oli tarkasteluajallamme selvästi enemmän kuin uusia asiakkaita. Toistuvaisasiakkaiden määrä lisääntyi tammikuusta 2009 alkaen. Osa toistuvaisasiakkaiden määrän lisääntymisestä liittyy siihen, että vuoteen 1990 kiinnitetty määritelmä väljenee ja toistuvaisasiakkaiden piiriin tulee enemmän ihmisiä.

Toistuvaisasiakkaita oli enimmillään kuukaudessa lähes 1 200 elokuussa 2009. Määrä kuitenkin alkoi vähentyä vuoden 2009 loppupuolella. Toistuvaisasiakkaita oli myös alkuvuonna 2010 enemmän kuin vuonna 2008, mutta syksyllä 2010 toistuvaisasiakkaiden määrä laski alle vuoden 2008 syksyn tason.

Kuukausittaisessa tarkastelussa toistuvaisasiakkaiden määrä on selvästi pienin vuoden ensimmäisenä kuukautena. Tämä johtunee veronpalautusten vaikutuksesta. Veronpalautukset otetaan tuloina huomioon toimeentulotuessa, minkä vuoksi osa toimeentulotuen asiakkaista menettää oikeuden toimeentulotukeen tammikuussa. Voi olla, että osa toimeentulotuen toistuvaisasiakkaista ei tule vuodenvaihteessa asiakkaaksi sosiaalitoimistoon, koska tietää jo etukäteen käytännön veronpalautusten vaikutuksen toimeentulotukeen.

Kuukausittainen kausivaihtelu oli vieläkin suurempaa uusilla asiakkailla, joiden määrä lisääntyi erityisesti kesän aikana. Uusien asiakkaiden määrä oli suurimmillaan kesäkuussa 2009 ja 2010.

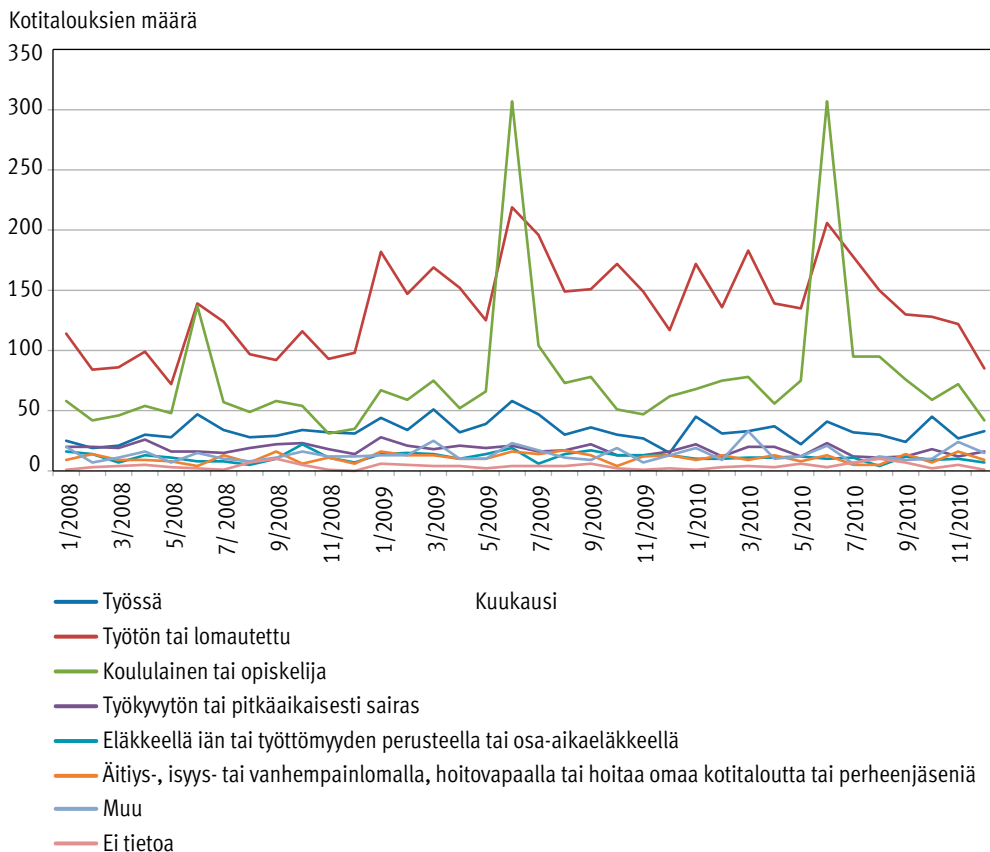
Kuvio 8.1. Toimeentulotuen uudet asiakkaat ja toistuvaisasiakkaat Helsingissä 2008–2010.

Alkuvuoden 2009 aikana turvapaikan hakijoiden määrä nosti selvästi uusien asiakkaiden määrää. Kuviossa 8.1 harmaa yhtenäinen viiva kuvaa kaikkia uusia asiakaskotitalouksia, joissa pääjäsen ei ole turvapaikanhakija. Osa vuoden 2009 uusien asiakkuuksien alkamisesta ei siis liittynyt talouslamaan, vaan turvapaikan hakijoiden määrässä tapahtuneeseen vaihteluun. Vuonna 2008 Suomesta anoi turvapaikkaa 4 035 henkilöä (Turvapaikanhakijat 2009). Vuonna 2009 turvapaikanhakijoita oli 5 988 (Turvapaikanhakijat 2010). Vuonna 2010 hakijoiden määrä laski vuoden 2008 tasolle ollen 4 018 (Turvapaikanhakijat 2011). Helsingissä toimeentulotuen uusista asiakaskotitalouksista pääjäsen oli turvapaikanhakija 51 tapauksessa vuonna 2008. Määrä kohosi seuraavana vuonna 330:een, mutta laski 146:een vuonna 2010.

Kuviosta 8.2 (s. 116) käy ilmi, että kesäkuukausien aiheuttama äkillinen uusien toimeentulotuen asiakkaiden määrän suuri kasvu johtui nimenomaan koululaisten ja opiskelijoiden hakeutumisesta toimeentulotuen piiriin. Muina aikoina suurin osa uusista asiakaskotitalouksista oli sellaisia, joissa pääjäsen oli työtön tai lomautettu. Tässä tarkastelussa ei ollut mukana turvapaikanhakijoita.

Koululaisilla ja opiskelijoilla huomattavin muutos vuosien 2008 ja 2009 välillä tapahtui kesän 2009 aikana. Koululaisten ja opiskelijoiden määrä oli suurimmillaan kesäkuussa 2009 ja 2010. Työttömillä ja lomautetuilla kausivaihtelu oli vähäisempää mutta silti huomattavaa. Uusien toimeentulotukea saavien työttömien ja lomautettujen kotitalouksien pääjäsenten määrä nousi aikaisempaa selvästi korkeammalle tasolle tammikuussa 2009 ja määrä pysyi suurena marraskuuhun 2010 asti.

Kuvio 8.2. Toimeentulotuen uusien asiakaskotitalouksien pääjäsenen pääasiallinen toiminta Helsingissä 2008–2010. Mukana eivät ole ne asiakaskotitaloudet, joissa pääjäsenen on turvapaikanhakija.



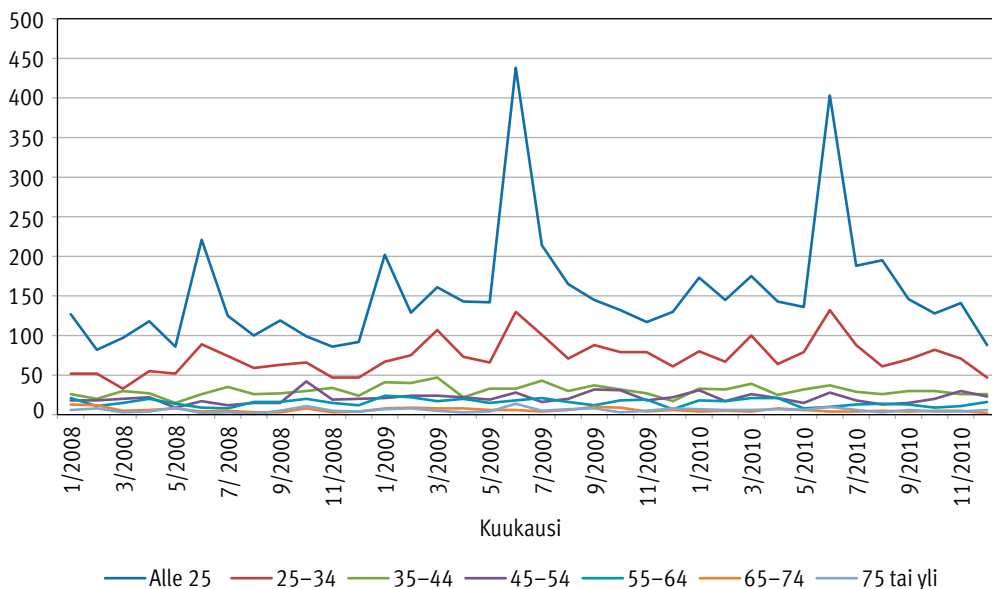
Toimeentulotuen uusien asiakaskotitalouksien pääjäsenet tulivat nuoremmista ikäryhmistä, erityisesti alle 25-vuotiaiden joukosta (kuvio 8.3). Tulos vastaa osin kuvaa siitä, että uusissa asiakkaissa oli paljon koululaisia ja opiskelijoita. Toki nuorten joukossa on myös työttömiä ja lomautettuja. Valtaosa uusien asiakaskotitalouksien pääjäsenistä oli alle 35-vuotiaita. Uusien asiakaskotitalouksien määrässä oli selvää kausivaihtelua. Alle 25-vuotiaiden pääjäsenten kotitalouksille myönnettiin tukea kaikkein yleisimmin kesäkuussa ja heinäkuussa, mikä liittyy siihen, että tuohon aikaan erityisesti koululaisia ja opiskelijoita hakeutui toimeentulotuen piiriin.

Uudet asiakaskotitaloudet olivat lähes yksinomaan yksin elävien miesten ja yksin elävien naisten kotitalouksia (kuvio 8.4). Havainto liittyy siihen, että uudet asiakkaat olivat nuoria opiskelijoita ja koululaisia sekä työttömiä ja lomautettuja.

Kiinnostava ero näkyy kuitenkin siinä, että vuonna 2008 yksin elävien naisten ja miesten määrä oli kuukausittain lähes sama, mutta vuodesta 2009 alkaen yksin elävien miesten määrä kasvoi voimakkaasti. Tämä kehitys jatkui kesään 2010 asti.

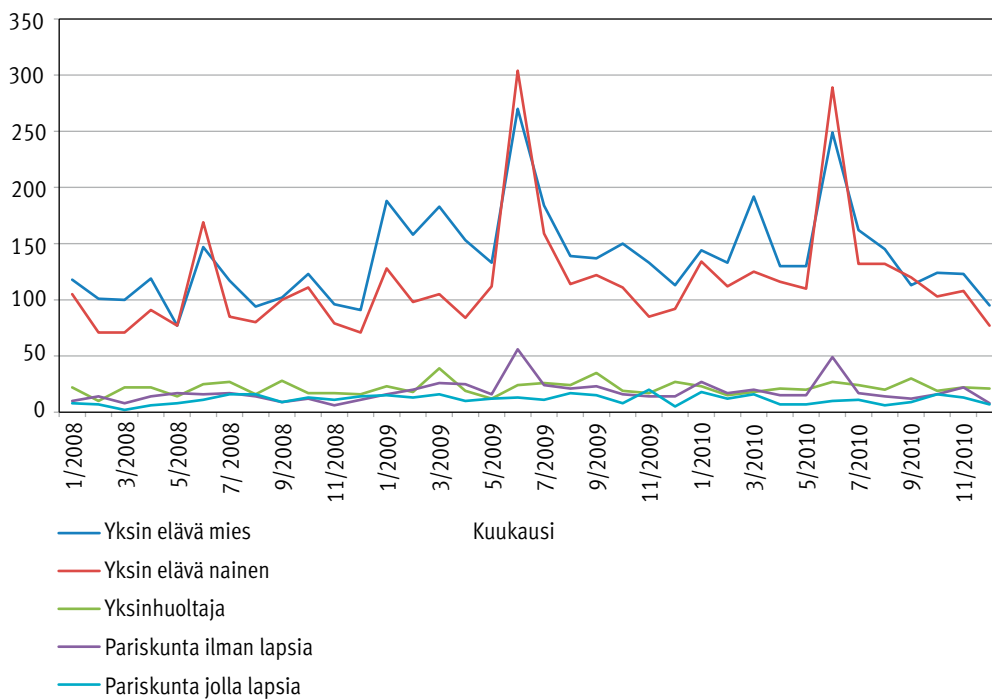
Kuvio 8.3. Toimeentulotuen uusien asiakaskotitalouksien pääjäsenten ikäryhmä Helsingissä 2008–2010. Mukana eivät ole ne asiakaskotitaloudet, joissa pääjäsen on turvapaikanhakija.

Kotitalouksien määrä



Kuvio 8.4. Toimeentulotuen uusien asiakkaiden kotitaloustyyppi Helsingissä 2008–2010. Mukana eivät ole ne asiakaskotitaloudet, joissa pääjäsen on turvapaikanhakija.

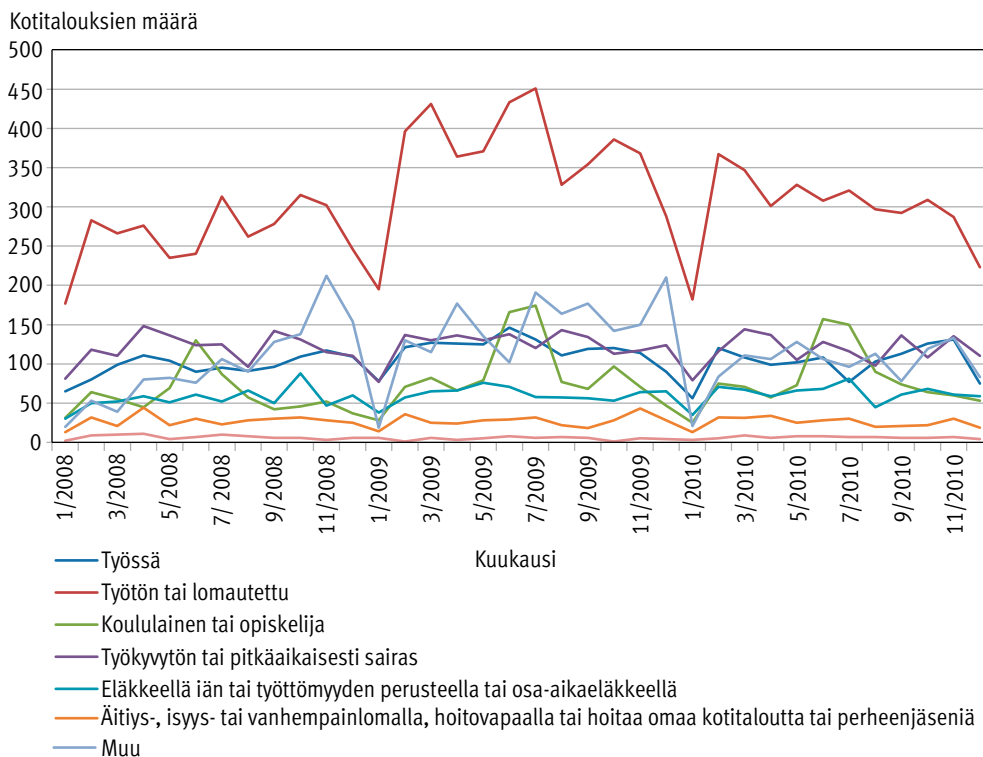
Kotitalouksien määrä



Vuosien 2008 ja 2009 kuukausitason vertailusta voidaan havaita, että yksin elävien miesten määrä lisääntyi vuonna 2009 erityisen voimakkaasti kevään ja kesän aikana. Naisten määrä kasvoi ainoastaan kesäaikana. Vuonna 2010 yksin elävien naisten ja miesten määrät olivat jälleen kuukausittain melko samat. Yksin eläviä naisia oli kuitenkin enemmän kuin miehiä jokaisen kesäkuun aikana. Lapsettomien pariskuntien määrä kohosi kesäkuussa 2009 ja 2010. Vastaavaa ilmiötä ei ollut havaittavissa vuoden 2008 kesäkuussa. Kyse voi olla opiskelijapariskunnista, jotka eivät saaneet kesätöitä vuosina 2009 ja 2010.

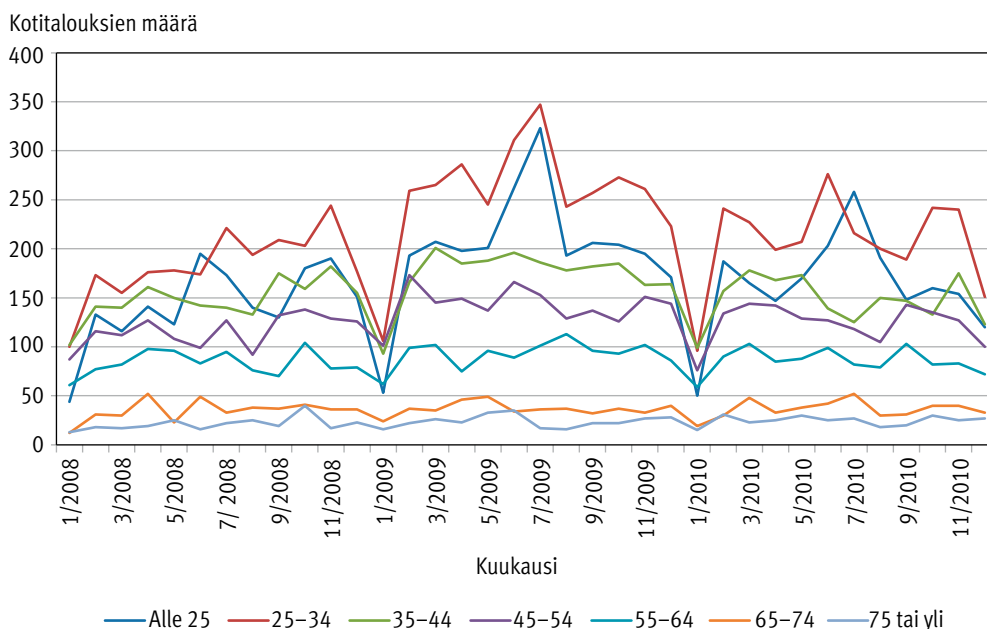
Toistuvaisasiakkaiden pääasiallinen toiminta poikkesi jonkin verran uusien asiakkaiden toiminnasta (kuvio 8.5). Pääosa toistuvaisasiakastalouksien pääjäsenistä oli työttömiä tai lomautettuja. Koululaisten ja opiskelijoiden osuus oli pienempi kuin uusien asiakkaiden joukossa. Työttömien ja lomautettujen osuus kasvoi selvästi vuoden 2009 helmikuusta alkaen. Vuonna 2010 työttömien ja lomautettujen määrä väheni mutta pysyi edelleen suurempana kuin vuonna 2008. Ryhmässä ”muu” on havaittavissa huomattavaa kausivaihtelua. Ryhmän osuus nousi loppuvuodesta ja laski jyrkästi tammikuussa. Syynä lienevät veronpalautukset.

Kuvio 8.5. Toimeentulotuen toistuvaisasiakastalouksien pääjäsenten pääasiallisin toiminta Helsingissä 2008–2010.



Toistuvaisasiakkaat poikkesivat myös jonkin verran ikäryhmiltään uusista asiakkaista (kuvio 8.6). Tässä ryhmässä korostuivat 25–34-vuotiaat. Mitä vanhemmasta ikäryhmästä oli kyse, sitä vähäisempää oli kausivaihtelu. Alle 24-vuotiaat sekä 35–44-vuotiaat olivat toiseksi ja kolmanneksi yleisemmät ikäryhmät. Kahden nuorimman ikäryhmän osuus korostui helmikuun ja marraskuun 2009 välillä.

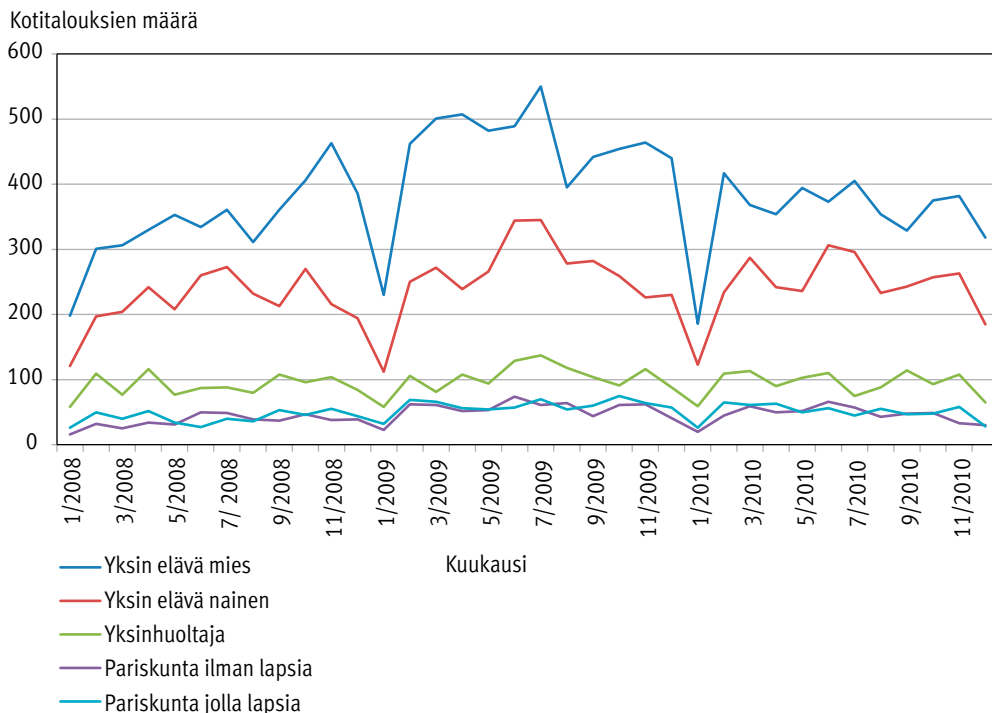
Kuvio 8.6. Toimeentulotuen toistuvaisasiakastalouksien pääjäsenten ikäryhmät Helsingissä 2008–2010.



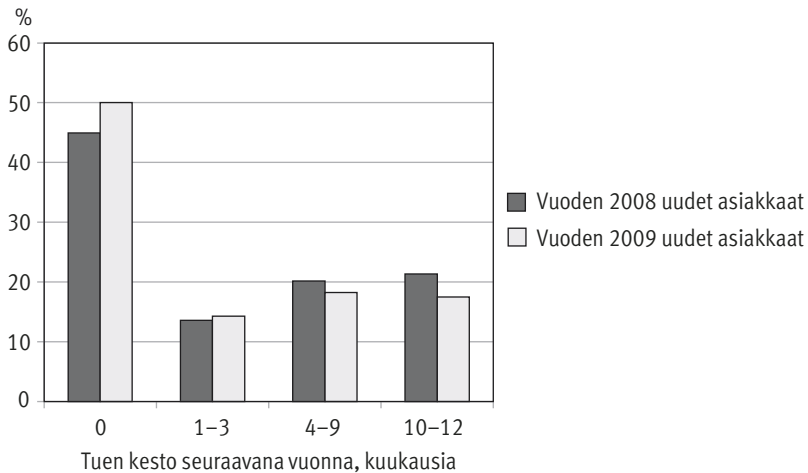
Toistuvaisasiakkaat olivat – kuten uudetkin asiakkaat – ennen muuta yksin eläviä miehiä ja yksin eläviä naisia (kuvio 8.7, s. 120). Miesten osuus oli naisia suurempi jokaisena kuukautena. Yksinhuoltajataloudet olivat kolmanneksi yleisin toistuvaisasiakkaiden kotitaloustyyppi. Toimeentulotuen saaminen yleistyi helmikuusta 2009 alkaen yksin elävillä miehillä nopeammin kuin yksin elävillä naisilla.

Kuvioissa 8.8a, 8.8b ja 8.8c (s. 120–121) verrataan vuosina 2008 ja 2009 alkaneen tuen saamisen kestoa eri asiakasryhmissä seuraavana vuonna. Vuoden 2008 uusien asiakkaiden tuki oli kestoaltaan pidempiaikaista kuin vuoden 2009 uusien asiakkaiden (kuvio 8.8a). Vuoden 2008 uusista asiakkaista noin 45 prosenttia ei saanut toimeentulotukea vuonna 2009, kun taas vuoden 2009 uusista asiakkaista puolet ei saanut toimeentulotukea vuonna 2010. Uusissa asiakkaissa oli vuonna 2009 enemmän kuin vuonna 2008 niitä, joiden tuen tarve oli väliaikainen. Vuosina 2008 ja 2009 alkaneen toistuvaisasiakkuuden välillä ei ollut kovin suuria eroja keston suhteen (kuvio 8.8b). Sekä uusista että toistuvaisasiakkaista vajaa viidennes sai seuraavana vuonna toimeentulotukea vähintään 10 kuukautta. Vanhoilla asiakkailla tuki oli yleensä hyvin pitkäkestoista (kuvio 8.8c). Noin puolet vuoden 2008 ja vuoden 2009 vanhoista asiakkaista sai seuraavanakin vuonna toimeentulotukea vähintään 10 kuukautta.

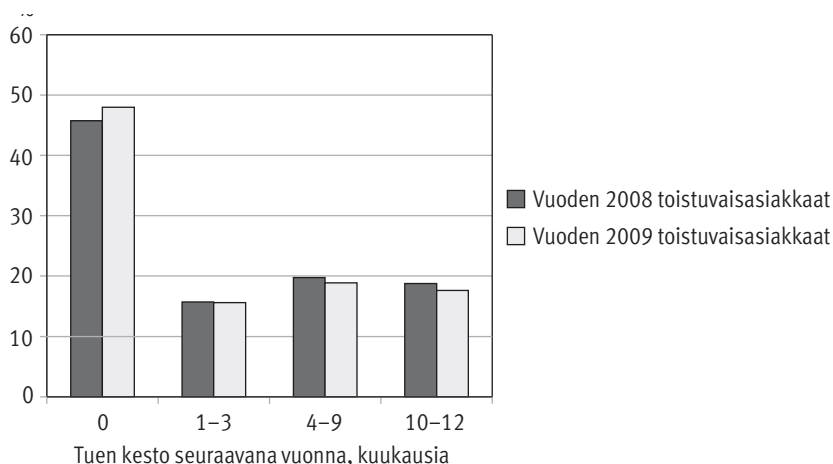
Kuvio 8.7. Toimeentulotuen toistuvaisasiakkaiden kotitaloustyyppi Helsingissä 2008–2010.



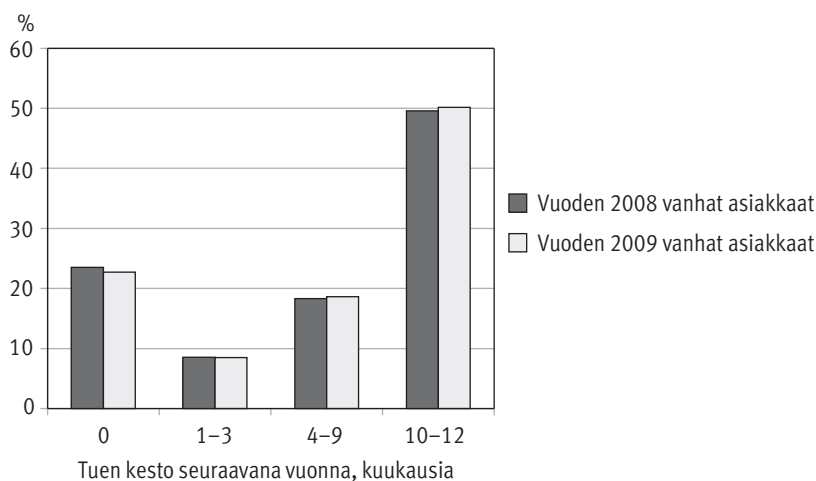
Kuvio 8.8a. Vuosien 2008 ja 2009 uusien asiakkaiden toimeentulotukikuukausien määrä seuraavana vuonna.



Kuvio 8.8b. Vuosien 2008 ja 2009 toistuvaisasiakkaiden toimeentulotukikuukausien määrä seuraavana vuonna.



Kuvio 8.8c. Vuosien 2008 ja 2009 vanhojen asiakkaiden toimeentulotukikuukausien määrä seuraavana vuonna.



8.2 Kustannusten muutos

Edellä on tarkasteltu toimeentulotukea asiakasmäärien näkökulmasta. Lopuksi analysoimme toimeentulotukea asiakasryhmittäin menojen näkökulmasta (taulukko 8.4, s. 122). Vuonna 2009 toimeentulotuen menot kasvoivat erityisesti uusien asiakkaiden kohdalla. Tilanteen vakiinnuttua uusien asiakkaiden toimeentulotuen kustannukset pienenivät vuonna 2010. Erityisen voimakkaasti pienenivät toistuvaisasiakkaiden kustannukset. Sen sijaan vuonna 2009 suhteessa uusiin ja toistuvaisasiakkaisiin maltillisesti nousseet vanhojen asiakkaiden kustannukset jatkoivat nousuaan vuonna 2010. Tämä kertonee siitä, että monet vuonna 2009 uusina tai toistuvaisasiakkaina tukea saaneista jäivät vanhoiksi asiakkaisiksi vuonna 2010. Toimeentulotuen kokonais-

menojen kannalta olennaisinta on se, mitä vanhoille eli toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaille tapahtuu. Pitkäaikaisasiakkaiden kustannukset Helsingissä olivat vuonna 2010 yli 100 miljoonaa euroa, kun toistuvaisasiakkaiden kustannukset olivat noin 15,6 miljoonaa euroa ja uusien asiakkaiden noin 7,9 miljoonaa euroa.

Taulukko 8.4. Toimeentulotuen menot asiakasryhmien mukaan Helsingissä 2008–2010, €.

Asiakasryhmä	2008, €	2009, €	2010, €	Muutos 2008–2009, %	Muutos 2009–2010, %
Uudet asiakkaat	5 081 671	8 584 718	7 939 913	68,9	-7,5
Toistuvaisasiakkaat	12 939 856	17 957 048	15 648 800	38,8	-12,9
Vanhat asiakkaat	72 505 367	88 715 323	100 714 546	22,4	13,5

Analysoimme myös uusien asiakkaiden, toistuvaisasiakkaiden ja vanhojen asiakkaiden tuen käyttötarkoituksia. Vanhat asiakkaat käyttivät uusia asiakkaita enemmän toimeentulotukea asumiskustannuksiin ja uudet asiakkaat käyttivät tukea muita vähemmän terveydenhoitomenoihin. Asiakasryhmittäiset käyttötarkoitusten jakaumat eivät poikenneet olennaisesti toisistaan vuosien 2008 ja 2010 välillä.

8.3 Pohdinta ja johtopäätökset

Tarkastelumme keskittyi vuosien 2008 ja 2009 vertailuun. Toimeentulotuen asiakasmäärät eivät kasvaneet enää tuntuvasti vuonna 2010. Tämä päti sekä Helsingin että koko maan tilanteeseen. Vuoden 2008 taluskriisi ja sitä seuranneet euromaiden velkakriisit eivät muistuttaneet toimeentulotuen näkökulmasta 1990-luvun alun suurta lamaa. Tuolloin koko maan tilannetta tarkasteltaessa toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi vielä kolme vuotta bruttokansantuotteen muutoksella mitatun laman päättymisen jälkeen (THL 2011b; Tilastokeskus 2012). Uudemman taluskriisin ensimmäisen vaiheen vaikutus näyttää jääneen Helsingissä noin vuoden mittaiseksi. Toisaalta on otettava huomioon, että toimeentulotukea saavia kotitalouksia oli vuonna 2008 koko maassa noin 19 prosenttia enemmän kuin suurta lamaa edeltävänä vuonna 1990 (THL 2011b). Lisäksi toimeentulotukea maksettiin vuonna 2008 pidempiä ajanjaksoja kotitaloutta kohti vuodessa kuin vuonna 1990 (THL 2010).

TotuHelsinki-aineiston perusteella Helsingin toimeentulotukiasiakkaiden määrän lisääntyminen vuonna 2009 johtui alle 35-vuotiaiden yksin elävien työttömien ja lomautettujen sekä koululaisten ja opiskelijoiden hakeutumisesta toimeentulotuen piiriin. Nuoret työttömät miehet näyttävät olleen taluskriisin uhreja. Lama näkyi asiakasmäärien kasvuna erityisesti alkuvuoden ja kesän 2009 aikana. Pieni osa toimeentulotuen saajien määrän noususta selittyy turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä vuonna 2009.

Lähteet

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 1. vuosineljännes 2008. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 15, 2008a. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/08_04_28_tilasto_15_salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 2. vuosineljännes 2008. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 24, 2008b. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/08_07_29_salorinne_tj_24.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 3. vuosineljännes 2008. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 35, 2008c. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/08_10_28_Tilast_35_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 4. vuosineljännes 2008. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 3, 2009a. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09_01_30_Tilast_3_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 1. vuosineljännes 2009. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 13, 2009b. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/09_05_07_Tilast_13_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 2. vuosineljännes 2009. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 26, 2009c. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09_08_03_Tilasto_26_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 3. vuosineljännes 2009. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 34, 2009d. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09_10_26_Tilasto_34_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiläisten työllisyys ja työttömyys, 4. vuosineljännes 2009. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 3, 2010a. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_02_01_Tilastoja_3_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Työllisyys ja työttömyys Helsingissä 1. vuosineljänneksellä 2010. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 15, 2010b. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_05_04_Tilastoja_15_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Työllisyys ja työttömyys Helsingissä 2. vuosineljänneksellä 2010. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 25, 2010c. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_08_09_Tilastoja_25_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Työllisyys ja työttömyys Helsingissä 3. vuosineljänneksellä 2010. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 34, 2010d. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_11_02_Tilastoja_34_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Työllisyys ja työttömyys Helsingissä 4. vuosineljänneksellä 2010. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 3, 2011. Saatavissa: <http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/11_02_01_Tilastoja_3_Salorinne.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Hiilamo H, Karjalainen J. Köyhät talouskriisin kurimuksessa. Julkaisussa: Taimio H, toim. Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku? Helsinki: Työväen Sivistysliitto, 2010: 90–107.

THL. Toimeentulotuki 2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 31, SVT, 2010. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr31_10.pdf>. Viitattu: 11.9.2012.

THL. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011a. Saatavissa: <<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/d4f9b358-3440-4894-9004-0cdfea621efe>>. Viitattu: 6.9.2012.

THL. Toimeentulotuki 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 43, SVT, 2011b. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr43_11.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Tilastokeskus. Kansantalouden tilinpito 2011. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2012. Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/vtp/2011/vtp_2011_2012-07-12_fi.pdf>. Viitattu: 6.9.2012.

Turvapaikanhakijat. Helsinki: Maahanmuuttovirasto. Saatavissa: <http://www.migri.fi/download/16707_Tp-hakijat_vuosi_2008.pdf>. Julkaistu 12.2.2009.

Turvapaikanhakijat. Helsinki: Maahanmuuttovirasto. Saatavissa: <http://www.migri.fi/download/16705_Tp-hakijat_2009.pdf>. Julkaistu 12.2.2010.

Turvapaikanhakijat. Helsinki: Maahanmuuttovirasto. Saatavissa: <http://www.migri.fi/download/16709_Tp-hakijat_vuosi_2010.pdf>. Julkaistu 10.2.2011.

9 YHTEENVETO

Elina Ahola ja Heikki Hiilamo

Tutkimuksemme käsittelee köyhyyttä Helsingissä vuosina 2008–2010, kun mittarina on toimeentulotuen saaminen. Erityisesti pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen kertoo perusturvan aukkokohtista: Kelan myöntämät lakisääteiset vähimmäisetuudet eivät riitä turvaamaan perustuslain määrittämää ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa. Pääasiallisena tutkimusaineistona oli Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmän tiedoista koostettu TotuHelsinki-rekisteriaineisto. Tutkimme, ketkä turvautuivat toimeentulotukeen sekä millaisiin menoihin ja kuinka pitkäksi aikaa toimeentulotukea tarvittiin. Erillisenä kysymyksenä selvitimme, miten syksyllä 2008 alkanut taluskriisi vaikutti toimeentulotuen käyttöön.

Toimeentulotuen saajat vuosina 2008–2010 Helsingissä olivat suurimmaksi osaksi yksin eläviä miehiä ja naisia. Yksinhuoltajat olivat kolmanneksi suurin ryhmä. Toimeentulotukea saaneissa yhden aikuisen talouksissa aikuinen oli tavallisimmin työtön tai lomautettu. Työttömyystilanteessa näyttää siltä, että perusturva on puutteellinen, koska kotitalous joutuu turvautumaan toimeentulotukeen.

Tutkimme myös sitä, käyttävätkö toimeentulotuen saajat muita sosiaalipalveluja. Muita käytettyjä palveluja olivat yleisimmin päihdehuolto ja lastensuojelu. Esimerkiksi nuorten työttömien tai lomautettujen toimeentulotuen saajien kotitalouksista 6–12 prosenttia oli päihdehuollon asiakkaana vuosina 2008–2010.

Toimeentulotukimenoista 27 prosenttia kohdistui maahanmuuttajille vuonna 2010, vaikka maahanmuuttajien osuus Helsingin väestöstä oli noin kahdeksan prosenttia. Maahanmuuton jälkeisinä lähivuosina maksettu kotoutumistuki muodosti osan menoista, mutta kotoutustoimenpiteiden loputtua varsinkin pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla oli edelleen suuri riski jäädä toimeentulotuen piiriin. Maahanmuuttajapariskunnilla oli kantaväestön pariskuntiin verrattuna selvästi suurempi riski olla toimeentulotuen asiakas.

Tuloksemme vahvistavat aikaisempia havaintoja siitä, että perusturvaetuuksien saajista huomattava osa turvautuu toimeentulotukeen. TotuHelsinki-aineisto antaa aikaisempaa tarkempia tietoja toimeentulotuen käyttökohteista. Kirjatuista käyttökohteista eniten toimeentulotukea maksettiin asumiseen ja terveydenhoitomenoihin. Yleisen asumistuen riittämättömyys muodostaa selvän aukon perusturvaan. Kuilu yleisessä asumistuessa hyväksyttävän vuokratason ja todellisen vuokratason välillä oli tutkimuksessamme sitä suurempi, mitä pienempi kotitalous oli. Yli puolet yksin elävistä toimeentulotuen saajista maksoi yleisessä asumistuessa hyväksyttävän enimmäismäärän ylittävää vuokraa. Neljän hengen kotitalouksissa maksettava vuokra oli enimmäismäärää suurempi vain noin 10 prosentilla talouksista.

Lähes 70 prosentille toimeentulotuen saajista maksettiin jokin terveydenhoitokulu toimeentulotuesta. Eniten toimeentulotuesta maksettiin lääkemenoja. Suurimpia lää-

kemenoja maksettiin pitkäaikaisesti sairaille, työkyvyttömille ja eläkeläisille. Nämä ryhmät tarvitsevat eniten lääkkeitä. Lisäksi heidän tulotasonsa on usein matalampi kuin esimerkiksi työssä käyvillä eikä sairausvakuutuksesta korvattavien lääkkeiden vuotuinen omavastuuosuuskaan ole tarpeeksi pieni, jotta rahat riittäisivät ilman toimeentulotukea. Toisaalta myös työssä käyville maksettiin lääkkeitä toimeentulotuesta. Tämä viittaa siihen, että suuret lääkemenot voivat olla toisinaan yllättäviä.

Toimeentulotuki on osalle sen saajista hyvin pitkäaikainen tukimuoto. Toimeentulotukea vuonna 2010 saaneista yksin elävistä miehistä lähes 30 prosenttia oli saanut sitä yli 10 vuotta vuosina 1990–2010. Naisista yhtä pitkään toimeentulotukea oli saanut 25 prosenttia. Myös nuoret ovat lyhyen itsenäisen elämänsä aikana ehtineet monesti saada useita kuukausia toimeentulotukea. 24-vuotias toimeentulotuen asiakas oli saanut toimeentulotukea keskimäärin lähes kaksi ja puoli vuotta.

Vuoden 2008 syksyllä alkanut taluskriisi lisäsi ainakin tilapäisesti toimeentulotuen tarvetta. Taluskriisi näkyi toimeentulotukiasiakkaiden määrän kasvuna erityisesti alkuvuoden ja kesän 2009 aikana. Varsinkin alle 35-vuotiaita yksin eläviä työttömiä ja lomautettuja miehiä hakeutui toimeentulotuen piiriin. Koululaisten ja opiskelijoiden hakeutuminen toimeentulotuen piiriin lisääntyi kesäaikana: kesällä 2009 ja 2010 koululaisia ja opiskelijoita hakeutui uusina saajina toimeentulotuen piiriin jopa yli 300 kuukaudessa, kun vuonna 2008 vastaava luku oli alle 150. Vuoden 2008 syksyllä alkanut taluskriisi vähensi opiskelijoiden kesätyömahdollisuuksia. Jos henkilö ei suorita opintojansakaan kesällä eikä täten ole oikeutettu opintotukeen, toimeentulotuki on monesti ainoa vaihtoehto. Opiskelijoiden toimeentulossa on siis aukko kesäajalla.

TotuHelsinki-aineiston rajoituksena on se, ettei asiakkaiden tileille maksetuista toimeentulotukisummista pystytä erottamaan käyttötarkoituksia. Käyttötarkoitus saadaan selville vain silloin, kun asiakkaalle myönnettiin maksusitoumus, lasku maksettiin suoraan asiakkaan puolesta tai kyseessä olivat kuntouttavan työtoiminnan menot. Tämä on otettava huomioon, kun tehdään johtopäätöksiä toimeentulotuen käyttötarkoituksista.

Toimeentulotuki köyhyyden mittarina on osin ongelmallinen. Nyt tarkastelun ulkopuolelle jäivät ne kotitaloudet, jotka hakivat toimeentulotukea mutta saivat jostain syystä kielteisen päätöksen. Osa näistäkin talouksista on varmasti köyhiä. Toisaalta osa toimeentulotukeen oikeutetuista ei tiedä oikeuttaan toimeentulotukeen tai ei osaa tai halua hakea sitä. Hekään eivät näy TotuHelsinki-aineistossa vaikka ovat toimeentulovaikeuksissa.

Aineistomme perusteella köyhyydestä kärsivät Helsingissä ennen muuta yksin elävät miehet ja naiset, yksinhuoltajat sekä maahanmuuttajat. Monet heistä ovat työttömiä tai lomautettuja. Opiskelijoiden ja koululaisten toimeentulo-ongelmat ajoittuvat kesäaikaan. Köyhyyteen yhdistyy useita sosiaalisia ongelmia, joista kertoo se, että monet toimeentulotuen saajat ovat päihdehuollon ja lastensuojelun asiakkaita. Tulosten

perusteella toimeentulotukea käytetään ennen muuta asumiseen ja terveydenhoitomenoihin.

Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja paikalliset olosuhteet – esimerkiksi työmahdollisuudet ja asumiskustannukset – poikkeavat toisistaan eri puolilla Suomea. Tuloksiamme ei voida sellaisenaan yleistää koskemaan koko maata.

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 126 Tuominen U.** The effect of waiting time on health outcomes and costs of total joint replacement in hip and knee patients. A prospective randomized controlled trial. 2013. ISBN 978-951-669-911-3 (print), ISBN 978-951-669-912-0 (pdf).
- 125 Pitkälä K, Savikko N, Pöysti M, Laakkonen M-L, Kautiainen H, Strandberg T, Tilvis R.** Muistisairaiden liikunnallisen kuntoutuksen vaikuttavuus. Satunnaistettu vertailututkimus. 2013. ISBN 978-951-669-909-0 (nid.), 978-951-669-910-6 (pdf).
- 124 Hakovirta M, Rantalaiho M.** Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa. 2012. ISBN 978-951-669904-5 (nid.), ISBN 978-951-669-905-2 (pdf).
- 123 Kempainen T.** Well-being in socio-political context. European welfare regimes in comparison. 2012. ISBN 978-951-669-900-7 (print), ISBN 978-951-669-901-4 (pdf).
- 122 Tuovinen A-K.** Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa syntyneiden sairaanhoitokustannusten korvaaminen. 2012. ISBN 978-951-669-897-0 (nid.), ISBN 978-951-669-898-7 (pdf).
- 121 Jussila H.** Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä. 2012. ISBN 978-951-669-895-6 (nid.), ISBN 978-951-669-896-3 (pdf).
- 120 Ikonen A.** Primary care visits in the Finnish occupational health services and their connections to prevention and work-related factors. 2012. ISBN 978-951-669-882-6 (print), ISBN 978-951-669-883-3 (pdf).
- 119 Martikainen J.** Uusien lääkkeiden markkinoille tulo ja lääkekustannuksiin vaikuttaminen. 2012. ISBN 978-951-669-879-6 (nid.), 978-951-669-880-2 (pdf).
- 118 Varjonen S.** Äidin hoiva, jaettu vanhemmuus – ja vapaus valita. Perhevapaiden uudistamisen argumentointi 1970-luvulta 2000-luvulle. 2011. ISBN 978-951-669-868-0 (nid.), 978-951-669-869-7 (pdf).
- 117 Ylikännö M.** Sopivasti työtä ja vapaa-aikaa? Tutkimuksia ajankäytöstä eri elämäntilanteissa. 2011. ISBN 978-951-669-859-8 (nid.), 978-951-669-860-4 (pdf).