

Takaisin perusteisiin

Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta

TOIMITTANEET OLLI KANGAS, MIKKO NIEMELÄ & ANU RAIJAS



Takaisin perusteisiin

Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta

Takaisin perusteisiin

Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta

TOIMITTANEET OLLI KANGAS, MIKKO NIEMELÄ & ANU RAIJAS

Alkusanat

Vuonna 2008 Suomen Akatemia julkisti perusturvaa koskevan tutkimushankehaun. Käsillä oleva teos on Kelan, Kuluttajatutkimuskeskuksen, Helsingin yliopiston sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyössä vuosina 2009–2012 toteuttaman Takaisin perusteisiin: perusturva ja kulutus -tutkimushankkeen loppuraportti (Suomen Akatemian päätös nro 128434).

Sekä Suomen Akatemian hankehaku että oma hankkeemme olivat aikaansa edellä. Joulukuussa 2010 tuli voimaan lakimuutos, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö teettää joka neljäs vuosi kokonaisarvion perusturvan riittävydestä. Ensimmäinen arviointiraportti julkaistiin keväällä 2011. Joitakin Takaisin perusteisiin -hankkeen osatutkimuksia ehdittiin hyödyntää tuossa arviointiraportissa. Hankkeemme tavoite oli kuitenkin tarjota laajalaisemmin kulutukseen perustuvia työkaluja sekä perusturvan riittävyden että kohtuullisen kulutuksen arviointiin. Näiden arviointimenetelmien kehittämisen lisäksi hankkeessa tarkasteltiin perusturvaan liittyviä lainsäädännöllisiä ja poliittisia kytkentöjä. Kulutuksen ja perusturvan välisiä yhteyksiä tutkittiin niin laadullisin kuin määrällisinkin tutkimusmenetelmin sekä käyttäen näiden yhdistelmiä.

Hankkeen puitteissa on tuotettu useita julkaisuja ja konferenssisitelmää. Niin loppuraportin artikkeleita kuin hankkeen muitakin käsikirjoituksia on lisäksi kommentoitu hankkeen sisäisin vertaisarvioinnein kahdesti vuodessa järjestetyissä hankeseminaareissa.

Kiitämme hankkeen tutkijoita Kristiina Aaltoa, Robert Hagforsia, Tuuli Hirvilammia, Laura Kalliomaa-Puhaa, Anna-Riitta Lehtistä, Sari Mäkeä, Riepu Pakomaa, Seppo Sallilaa, Johanna Varjosta ja Sampo Varjosta. Suuret kiitokset myös suunnittelija Barbro Marinille, joka pitkälti vastasi hankkeen talous- ja hallintoasioista. Tämän teoksen taitosta ja kielenhuollosta vastasivat julkaisupäällikkö Tarja Hyvärinen, julkaisutoimittaja Maini Tulokas ja sihteeri Leena Rautjärvi. Lämmin kiitos kaikille!

Helsingissä lokakuussa 2013

Toimittajat

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri
Kustantaja: Kelan tutkimusosasto, Helsinki

© Kirjan tekijät ja Kelan tutkimusosasto

Teemakirja 12

ISBN 978-951-669-923-6 (nid.), 978-951-669-924-3 (pdf)

ISSN-L 2323-7813

ISSN 2323-7813 (painettu), 2323-7821 (verkkojulkaisu)

Painopaikka: Juvenes Print

Tampere 2013



Sisältö

Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Anu Raijas Tutkimushankkeen lähtökohdat ja tavoitteet	6
Laura Kalliomaa-Puha Mitä laki sanoo riittävästä toimeentulosta?	24
Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Sampo Varjonen Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittäminen	42
Tuuli Hirvilammi Perusturvan riittävyyden rajat Miten asiantuntijat määrittelevät perusturvan tason?	62
Anna-Riitta Lehtinen, Johanna Varjonen ja Kristiina Aalto Konsensusmenetelmän ja kuluttajalähtöisyyden edut kohtuullisen kulutuksen määrittelyssä	82
Mikko Niemelä ja Anu Raijas Kohtuullisen kulutuksen määrittely kulutustutkimusaineistojen perusteella	102
Tuuli Hirvilammi ja Sari Mäki Toimeentulovaikeuksia, yksinäisyyttä ja alemmuuden kokemuksia Perusturvan saajien rajalliset toimintamahdollisuudet	120
Olli Kangas Mitä opimme? Tutkimushankkeen opetukset	142
Tutkimushankkeen julkaistut ja esitykset	154
Kirjoittajat	163

6 Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Anu Raijas Tutkimushankkeen lähtökohdat ja tavoitteet

Tämä kokoelma on loppuraportti Suomen Akatemian rahoittamasta, perusturvan tasoa useista näkökulmista valottavasta tutkimushankkeesta Takaisin perusteisiin: perusturva ja kulutus¹. Hankkeen tavoite oli tarkastella perusturvan riittävyyttä, elämisen kustannuksia ja ihmisten selviytymiskeinoja erilaisissa elämäntilanteissa. Lisäksi hankkeessa tutkittiin perusturvaan liittyvää poliittista päätöksentekoa ja sitä, millä tavoin kuluttajuus määritellään perusturvaa koskevassa lainsäädännössä.

Monitieteisessä hankkeessamme on aihetta tarkasteltu erilaisin tutkimusmenetelmin ja teoreettisin lähestymistavoin. Sen puitteissa tuotetut julkaisut on listattu julkaisuluettelossa kirjan lopussa. Hanke jakaantui erilaisiin, toisiaan täydentäviin osatutkimushankkeisiin, jotka esitellään myöhemmin. Tämä loppuraportti keskittyy niihin substantiaalsiin löydöksiin, joita kussakin osahankkeessa on saatu esille. Julkaisussa esitellään erilaisia näkökulmia kohtuulliseen perusturvan tasoon ja tuodaan esiin, miten erilaisilla tutkimusmenetelmillä voidaan tutkia ja määritellä perusturvan riittävyyttä. Perinteisten kvantitatiivisten laskelmien lisäksi tutkittavaa teemaa on tarkasteltu myös laadullisin menetelmin ja poliittishallinnollisin lähestymistavoin.

Hankkeen tausta ja lähtökohdat

Hyvinvointivaltion perimmäisiin tehtäviin kuuluu köyhyyden torjuminen ja ehkäiseminen. Lainsäädännöllisestä näkökulmasta perusturva nostetaan esiin Suomen perustuslain 19 §:ssä, jossa halutaan turvata jokaiselle kansalaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon silloinkin, kun omat tulot eivät siihen riitä tai kun taloutta uhkaa jokin riskitilanne, kuten työttömyys, sairaus, tapaturma tai muusta syystä tapahtunut työkyvyn menetys. Käytännössä

¹ Suomen Akatemian päätös nro 128434. Hankkeeseen osallistuivat Kansaneläkelaitos, Kuluttajatutkimuskeskus, Helsingin yliopisto sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

tämä tarkoittaa sitä, että jokaiselle tulee taata jonkinlainen paikka asua, ruokaa sekä mahdollisuus saada tarvittaessa hoitoa. Tämä on mahdollista tulonsiirroilla ja julkisen sektorin järjestämällä palveluilla.

7

Köyhyyden ehkäiseminen ja torjuminen on myös laajasti hyväksytty poliittinen tavoite. Yhteiskuntafilosofisesti köyhyyden lievittäminen on pienin yhteinen nimittäjä, jonka kaikkien mielipidesuuntien edustajat voivat hyväksyä vaikka eivät pidemmälle menevää sosiaalipolitiikka hyväksyisikään (Goodin 1988). Tämä konsensus on nähtävissä niin eri puolueiden tavoitteenasetteluissa (Kuivalainen ja Niemelä 2010) kuin esimerkiksi Euroopan unionin agendallakin (Nolan ja Whelan 2011). Takaisin perusteisiin -hankkeen keskeinen lähtökohta oli havainto siitä, että laaja poliittinen konsensus köyhyyden torjunnassa ei kuitenkaan ole heijastunut köyhyyden tai eriarvoisuuden vähenemiseen. Tuloköyhyys kasvoi Suomessa 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun alkuun asti, minkä jälkeen tuloköyhyysriski on pysytellyt samalla tasolla. Suhteellinen tuloköyhyysriski oli vuonna 2010 samaa luokkaa kuin 1970-luvun alussa. Samankaltainen trendi on nähtävissä myös tulojaon eriarvoisuudessa. (Ks. esim. Blomgren ym. 2013.) Poliittisin toimin voidaan vaikuttaa useisiin köyhyyttä ehkäiseviin tekijöihin. Toimet koskevat sosiaali- ja terveys-, koulutus-, työllisyys- ja veropolitiikkaa. Laajasta poliittisesta konsensuksesta huolimatta perusturvaetuuksien taso on jäänyt viimeisen kahden vuosikymmenen aikana jälkeen niin ansiotason kuin elinkustannustenkin kehityksestä. Perusturvan riittävyuden arviointiraportissa todettiinkin, että eläkkeensaajia lukuun ottamatta perusturva kattaa vain noin kaksi kolmasosaa kohtuulliseksi katsotusta minimikulutuksesta (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011).

Ristiriitaa köyhyyden kehityksen ja poliittisen konsensuksen välillä voidaan selittää yhtäältä sillä, että köyhyys käsitteenä on epäselvä. Samalla tavoin epäselvää on se, mitä perustuslain tarkoittamalla ”välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla” tarkoitetaan ja mitä tuo välttämätön toimeentulo sisältää. Lisäksi poliittinen konsensus köyhyyden ehkäisemisen tärkeydestä ei merkitse sitä, että poliittiset toimijat olisivat samaa mieltä siitä, millä tavoin köyhyyttä tulisi torjua. Päämäärä voi olla yhteinen, mutta päämäärän saavuttamiskeinoista ei vallitse yksimielisyyttä.

Asiaa havainnollistaa amerikkalaisen valtio-oppineen Donald Stokesin (1992) esittämä politiikan jako valenssipolitiikkaan ja positionaaliseen politiikkaan. Valenssikysymykset ovat kaikkien mielestä hyviä asioita – vaikkapa lasten hyvinvointi tai köyhyyden vähentäminen. Puolueet pyrkivät löytämään yhteistyökumppaneita hyvän toteuttamiseksi. Positionaalisessa politiikassa puolueet taas profiloituvat esittämällä kilpailevia ja toisten puolueiden ehdotusten kanssa vastakkaisia päämääriä, poliittikkavaihtoehtoja ja keinoja. Köyhyyden suhteen positionaalinen kysymys voisi olla vaikkapa työlinjan ja tulonsiirtolinjan vastakkaisuus: korostetaanko köyhyyden torjunnassa työtä ja työhön kannustamista vai

perusturvaetuksien parantamista. Ero on nähtävissä vaikkapa kokoomuksen ja vasemmistoliiton perusturvalinjauksissa.

Nämä edellä esitetyt seikat toimivat myös tutkimushankkeen laajemman tavoitteenasettelun kehystäjinä.

Perusturvan sisältö ja tavoitteet sekä riittävyyden arviointi

Perustuslain mukaisia perusturvaetuksia ovat toimeentulotuki, työttömyys-turvan peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairausvakuutuslain mukaiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä työkyvyttömyyden, vanhuuden ja huoltajan menetyksen perusteella maksettavat kansaneläkkeet. Lisäksi sosiaaliturvan uudistamista pohtinut SATA-komitea rinnasti perusturvaetuksiin myös lapsilisät ja kotihoidon tuen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 45; Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011).

Perustuslaissa ei tarkemmin määritellä, mikä on riittävä tai keskimääräiseen nähden kohtuullinen perusturvan taso. Käytännössä perustuslain 19 §:n ensimmäisessä momentissa tavoitteeksi asetettu ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva” määritellään minimietuuksia koskevassa lainsäädännössä. Tässä suhteessa erityisen keskeisessä asemassa on toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö. Toimeentulotuen ”tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä” ja sen avulla ”turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo”. Toimeentulotuen tarkoitus ei kuitenkaan ole pelkkä elämälle välttämättömän ja fyysisen olemassaolon takaavan turvan antaminen. Jo toimeentulotukea perustettaessa puhuttiin ”riittävästä elatuksesta” ja ”kohtuullisesta toimeentulosta” (HE 102/1981; ks. Kankaan, Niemelän ja Varjosen artikkeli tässä teoksessa). Kuten sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotukilain soveltajille todetaan, ”sen tavoitteena ei ole vain pitää henkilöä tai perhettä hengissä. Toimeentulotuen tarkoituksena on myös antaa mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. Toimeentulotuki on tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii”. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 16.) Toimeentulotuen lisäksi toinen keskeinen perusturvaetus on eläkkeensaajia koskeva takuueläke, joka on vähimmäisetuus, ”jolla turvattaisiin Suomessa asuvan eläkkeensaajan toimeentulo, jos hänen eläkkeensä eivät muutoin riitä kohtuulliseen toimeentuloon” (HE 50/2010).

Perus- tai vähimmäisturvan tasoa ja sen riittävyyttä on pohdittu jo 1970-luvulla esimerkiksi Sosiaalihuollon periaatekomiteassa (KM 1971:A 25) ja Sosiaalihuollon komiteassa (KM 1974:32). Lisäksi 1990-luvulla useat työ-

ryhmät käsittelevät perustoimeentuloturva, sen toimeenpanoa ja riittävyttä sekä suhdetta toisiin etuuksiin. Näistä keskeisin oli vähimmäisturvan riittävyttä pohtinut kansliapäällikkö Markku Lehdon johtama Vähimmäisturvatyöryhmä (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 1994).

9

Laajasti ja systemaattisesti perustoimeentuloturvan riittävyttä arvioitiin 1990-luvun lopulla toteutetussa silloisen Stakesin, nykyisen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, ja Kuluttajatutkimuskeskuksen Vähimmäisturvan taso -hankkeessa (Aatola ja Viinisalo 1999; Forma ym. 1999; Kosunen 1999). Erilaisia välttämättömän tai kohtuullisen kulutuksen määrittelyjä on toki tehty myös muissa tutkimuksissa, lähinnä köyhyys- ja huono-osaisuustutkimuksien ”sivutuotteena”. Näiden tutkimusten tavoitteiden keskiössä ei kuitenkaan ole ollut kohtuullisen tai vähimmäiskulutuksen rakenteen tai tason vertaaminen vähimmäis- tai perusturvaan. Toisaalta tehdyt selvitykset, samoin kuin tilastot vähimmäis- tai perusturvan saajien määrystä, etuuksien tasosta ja niiden kehityksestä ovat usein vailla systemaattista pohdintaa siitä, mikä tulisi olla riittävä toimeentulon taso, joka tarkastelussa olevilla etuuksilla pyritään takaamaan.

Viimeksi perusturvaetuuksien tasoja ja saajien määriä on selvitetty laajemmin SATA-komitean työssä (Moisio 2009) sekä perusturvan riittävyden arviointiraportissa (Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2011). SATA-komitea otti esille myös perusturvan riittävyteen liittyvän tutkimustiedon epäsystemaattisuuden ja vähäisyyden. Se totesi loppuraportissaan seuraavaa:

”Nykyinen suomalainen tutkimustieto perusturvan riittävydestä on hajanaista, riittämätöntä ja muodossa, joka ei välttämättä palvele poliittista päätöksentekoa. Tämän vuoksi perusturvan riittävyden määräaikainen arviointitehtävä tulee lakisäätelistä. Menettely mahdollistaisi sen, että vaalikausittain säännöllisesti arvioitaisiin luotettavasti perusturvan, ansioturvan ja yleisen tulotason kehitystä. Tämä arvio antaa pohjan päätellä, onko perusturvan taso eriytyneessä liiaksi yleisen elintason kehityksestä.” (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009, 33.)

SATA-komitean linjauksen pohjalta perusturvan määrääjain tehtävä kokonaisarviointi säädettiin kansaneläkeindeksistä annettuun lakiin ja se tuli voimaan joulukuussa 2010. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 108/2010) lakimuu-
toksen tavoitteeksi määriteltiin ”saada säännöllisesti kokonaisarvio perusturva-
etuuksia saavien kotitalouksien toimeentulon kehityksestä”. Riittävyttä tulisi
arvioida perustuslain 19 §:n perusteella toimeentulotuen käytön näkökulmasta
ja sen mukaan, missä määrin perusturva tekee mahdolliseksi osallistumisen
yhteiskuntaan. Arvio koskisi Kelan toimeenpanemia etuuksia sekä toimeen-
tulotukea, kuitenkin siten, että se ”kattaisi yksittäisten etuuksien ohella perus-
toimeentuloon vaikuttavien tekijöiden kokonaisuuden” (HE 108/2010). Näin ollen

siinä otettaisiin huomioon myös eri elämäntilanteisiin liittyvät erityispiirteet. Arvio perusturvaetuuksia saavien kotitalouksien toimeentulosta tulisi suhteuttaa muihin väestöryhmiin. Ensimmäinen arviointiraportti valmistui maaliskuussa 2011 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011).

Välttämättömän ja kohtuullisen kulutuksen määrittelyn lähestymistapoja

Elämän välttämättömyksiä sekä kohtuullisen kulutuksen sisältöä on pohdittu niin köyhyys- ja kulutustutkimuksissa kuin kaunokirjallisuudessaakin. Välttämättömän tai kohtuullisen kulutuksen tason määrittely pohjautuu pitkälti köyhyystutkimukseen: köyhyyden mittaamistavat tarjoavat metodisia ratkaisuja välttämättömän tai kohtuullisen kulutuksen tason ja sisällön määrittämiseksi. Toisen maailmansodan jälkeen, läntisten yhteiskuntien vaurastumisen myötä, köyhyyttä alettiin määritellä sosiaalisin ja suhteellisin kriteerein. Tosin köyhyyden sosiaalista ja suhteellista luonnetta on kuvattu jo huomattavasti varhaisemmin. Esimerkiksi ensimmäisessä kertomuksessaan (julkaistu 1846) *Köyhää väkeä* Fedor Dostojevski kuvaa, kuinka Makar Devushkin häpeää omaa köyhyyttään ja pohtii, mitä muut ihmiset tuumivat hänen kulkiessaan kaduilla päällystakissaan ja saappaissaan. Makar-paralle päällystakki ja saappaat olivat keino, jolla ylläpitää kunnioitustaan muiden ihmisten silmissä.

Siinä missä Dostojevskin kertomuksessa Makar Devushkinille kunnioitusta tuovat päällystakki tai saappaat, Adam Smithin esimerkkinä olivat pellavapaita ja nahkakengät. Teoksessaan *The Wealth of Nations* Smith (1976, alkuteos 1776) kuvaa, kuinka elämän välttämättömyydet vaihtelevat eri aikoina ja eri kansojen välillä. Smith kirjoittaa välttämättömyksien suhteellisuudesta seuraavasti: vaikka roomalaiset ja kreikkalaiset pärjäisivät mainiosti ilman pellavapaitaa, oli siitä tullut 1770-lukuun mennessä välttämättömyys, jota ilman kunnollinen päivätyöläinen ympäri Eurooppaa häpeäisi kulkiessaan muiden ihmisten keskuudessa. Tämän lisäksi Smith valottaa, kuinka välttämättömyydet voivat vaihdella myös samana ajankohtana eri kansojen välillä. Hän kertoo, miten nahkakengät olivat Englannissa sekä miehille että naisille välttämättömyys, mutta Skotlannissa naiset, toisin kuin miehet, saattoivat kulkea paljain jaloin ilman häpeän häivää. Myös Ranskassa kuka tahansa saattoi kävellä puukengissä tai paljain jaloin. (Smith 1976, 399–400.)

Edellä kuvatut esimerkit ovat yhteneväisiä Peter Townsandin 1970-luvun lopulla esittämän suhteellisen köyhyyden määrittelmän kanssa (Townsand 1979). Määrittelmän mukaan ihmiset ovat köyhiä silloin, kun heillä ei ole resursseja sel-

laisiin aktiviteetteihin ja elinoloihin, jotka ovat tavanomaisia tai ainakin laajasti hyväksytyjä yhteiskunnassa, johon he kuuluvat. Köyhyys liitetään sosiaaliseen ympäristöön myös Joanna Mackin ja Stewart Lansleyn (1985, 39) köyhyyden määritelmässä, jossa köyhyys on sosiaalisesti määriteltyjen välttämättömyyksien vastentahtoista puutetta.

11

Ihmisellä on lukuisia sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita, jotka kiinnittävät hänet yhteiskuntaan. Nyky-yhteiskunnassa kansalaisille tulee taata taloudellisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden lisäksi mahdollisuus kuulua yhteisöön kaikille yhtäläisillä ehdoilla (Marshall 1963, 74; ks. myös Gordon ja Townsend 2000). Olennainen kysymys tällöin on muun muassa se, mitä tarvitaan hyvinvoinnin minimiin. Minkä tasoisella ja laatusella perusturvalla voidaan taata kansalaisille kunakin ajankohtana tavanomaisena pidetty hyvinvointi? Mitä perusturvaan pitäisi tänä päivänä sisällyttää, jotta kansalaiselle taataan hyvinvointi? Perustuslakihan ei määrittele tarkkoja euromääriä riittävään tai kohtuulliseen toimeentuloon.

Välttämättömän tai kohtuullisen sosiaalisesta määrittämisestä seuraa se, että elämässä riittävien, välttämättömien, kohtuullisten tai ylellisten hyödykkeiden määrän ja laadun määrittely on vaikeaa. Riittävyys viittaa siihen, että ihmisen tarpeet tulevat tyydytetyksi, riittämättömyys puolestaan siihen, että ihmisellä on varaa vain niin niukkaan ja puutteelliseen kulutukseen, etteivät hänen tarpeensa tule kunnolla tyydytetyksi. Kohtuullisella kulutuksella on viitattu kulutustasoon, joka on välttämätön fyysisen ja psyykkisen terveyden ylläpitämiseksi ja joka tämän lisäksi mahdollistaa osallistumisen tavanomaiseen toimintaan yhteiskunnassa (Borgeraas 1987; Aatola ja Viinisalo 1995, 12). Kohtuullisen kulutuksen tason käsitteellinen määritelmä on näin ollen hyvin lähellä suhteellisen köyhyyden määritelmää. Kohtuulliseen kulutukseen sisältyy kuitenkin tietty laatutaso: se on vähemmän kuin ylellinen, mutta enemmän kuin vähimmäistaso (ks. Aatola 2004).

Kohtuullisen tai riittävän kulutuksen tasoa on tarkasteltu aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa erilaisin lähestymistavoin (ks. tarkemmin Niemelä ja Raijas 2012, 6–8). Välttämätöntä kulutusta voidaan lähestyä esimerkiksi poliittis-hallinnollisin kriteerein, kuten tehdään määriteltäessä ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän kulutustason menot toimeentulotuen kriteereiksi. Kansalaismielipiteeseen pohjautuvissa konsensusmenetelmissä väestöotokselle puolestaan esitetään asiantuntijoiden määrittämä lista hyödykkeistä ja palveluista. Tämän jälkeen vastaajat määrittelevät ne hyödykkeet ja palvelut, jotka ovat kaikille välttämättömiä, ja ne, jotka ovat kohtuullista kulutusta (esim. Mack ja Lansley 1985; Forma ym. 1999; Aatola 2001; van den Bosch 2001).

Elämisen perustarpeiden tyydyttämistä ja siihen liittyvää toimintaa voidaan konkretisoida myös hyödykekoreilla. Hyödykekorien tuotteita hinnoittelemalta on tehty budjetteja, joita on kutsuttu tarve-, vähimmäistarve-, minimi- ja

standardibudjeteiksi, myöhemmin viitebudjeteiksi. Suomessa tarvebudjettien kehittäminen on ollut vähäistä. 1990-luvun lopulla Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkijat Leena Aatola ja Mirja Viinisalo (1999, 21–22) konkretisoivat tarvebudjettimenetelmän avulla, mitä eläminen kohtuullisella ja vähimmäiskulutuksen tasolla maksaa. Budjetissa määriteltiin tutkimusten ja asiantuntijoiden avulla ne tavarat ja palvelut, joita eri-ikäiset ja -tyyppiset kotitaloudet olivat hankkineet ja joita heidän arvioitiin tavanomaisessa toiminnassaan tarvitsevan. Tutkimus toimi pohjana myös käsillä olevan tutkimushankkeen osahankkeessa, jossa tutkittiin kohtuullisen minimin mukaisen elämisen kustannuksia (Lehtinen ym. 2010; ks. myös Lehtisen ym. artikkeli tässä teoksessa).

Tarve- ja viitebudjettien lisäksi toinen klassinen, erityisesti välttämättömän kulutuksen määrittelytapa perustuu tulojen ja kulutuksen välisen suhteeseen, joka pohjautuu Ernst Engelin 1800-luvun puolivälissä havaitsemaan seikkaan tulojen ja ravintomenojen välisestä suhteesta: tulotason noustessa ravintomenojen osuus kokonaiskulutuksesta pienenee. Engelin lakia on yleistetty ravintomenojen lisäksi myös muuhun välttämättömään tai sidonnaiseen kulutukseen. Suomessa Engelin lain empiirisiä sovelluksia ovat tehneet esimerkiksi Risto Sullström (1989) sekä Ilpo Suoniemi ja Risto Sullström (1995). Lisäksi Virpi Kosunen (1999) analysoi 1990-luvun lopulla kulutustutkimusaineiston avulla välttämätöntä kulutusta gini- ja konsentraatiokertoimiin perustuvien jakaumamittarien avulla sekä arvioimalla pienituloisten ja -menojen kulutusmeno-osuuksia eri hyödykeryhmissä. Analyysissa välttämättömyyskulutukseksi määriteltiin asumiseen, ruokailuun sekä sairauden- ja terveydenhoitoon liittyvä kulutus, ylelliseksi puolestaan ulkona syömiseen, autoiluun, matkailuun sekä vaatetukseen liittyvät kulutusmenot. Samansuuntaisia tuloksia on saatu vertailtaessa pienituloisten kulutusta keskimääräiseen tai keskituloisten kulutukseen (esim. Sihvo 1994; Pajunen ja Pohjanpää 2000; Niemelä 2005; ks. myös Niemelän ja Raijaksen artikkeli tässä teoksessa).

Perusturvaa koskeva politiikka – mitä pitäisi tehdä?

Poliittiset puolueet ja muut päätöksentekoon osallistuvat toimijat ovat laajalaisesti määritelleet ohjelmallisella tasolla köyhyyden yhdeksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, johon on puututtava (esim. Kuivalainen ja Niemelä 2010). Hyvä päämäärä liittyy valenssipolitiikkaan, mutta seuraavalla askeleella siirrytään jo positionaaliseen politiikkaan. Toimijoilla on nimittäin toisistaan poikkeavia ja hyvinkin erilaisia näkemyksiä siitä, millä tavoin köyhyyden tuomiin haasteisiin tulisi vastata ja millä tavoin köyhyyttä tulisi ehkäistä. Tämä korostaa politiikan

ja poliittisten toimijoiden merkitystä siinä, mikä taho pystyy määrittelemään köyhyyteen liittyvää poliittista keskustelua ja millä tavoin köyhyys, sen syyt ja toimenpiteet sen ehkäisemiseksi lopulta määritellään. Tällä on myös merkitystä siihen, millä tavoin perusturvaä käsitteellistetään. Käsitteellistäminen konkreettistuu käytännössä siinä mitä, kuinka paljon, millä perusteilla sekä keille etuuksia tulisi jakaa.

13

Vastaukset näihin kysymyksiin vaihtelevat poliittisten näkökantojen mukaisesti. Individualistisen käsityksen mukaisesti politiikantekoa ohjaa yksilön vapauden tavoittelu, jossa julkiselle sektorille annetaan vain pieni rooli. Julkisen sektorin, valtion ja kuntien, tulee huolehtia vain minimistä. Vapaus alkaa siitä, mihin valtio loppuu (Hayek 1971; von Mises 1981), ja valtion tekemä tulojen tasaus on rosuvousta (Nozick 1993). Individualistisen käsityksen korostaessa välttämättömien vähimmäistarpeiden tyydyttämistä ja absoluuttisen puutteen lievittämistä kollektivistisempi käsitys näkee tarpeiden tyydytyksen ulottuvan minimitarpeita laaja-alaisemmin myös sosiaalisiin tarpeisiin. Kollektivistisessä lähestymistavassa on yhtymäkohtia köyhyyden, välttämättömyyksien ja kohtuullisen kulutuksen suhteellisen määrittelyn kanssa. Kansalaisille ei pyritä takaamaan vain vähimmäistoimeentuloa vaan resursseja, joilla he voivat osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja parantaa elämäänsä omilla valinnoilla. Resurssit ovat väline hyvään elämään, ne ovat positiivisen vapauden avaimia. Tämänkaltainen ajattelutapa on ollut vallalla erityisesti institutionaalista sosiaalipolitiikkaa harjoittavissa Pohjoismaissa (Titmuss 1974; Rothstein 1998). Ajattelutapa on sisältynyt vahvasti myös pohjoismaiseen elinolotutkimuksen traditioon (Johansson 1970 ja 1979; Allardt 1975; Erikson ja Åberg 1984).

Kollektivistisellä lähestymistavalla on käsitteellinen yhteys myös Amartya Senin (1985 ja 1993) tulkintaan yksilön toimintamahdollisuuksista. Yksilön kapasiteetti ja mahdollisuudet tehdä valintoja tuovat myös uuden näkökulman postmoderneihin politiikan teorioihin, jotka korostavat valinnan politiikkaa (*politics of choice*) (Giddens 1991). Nämä yhdessä tarjoavat työkaluja, joilla voidaan lähestyä kulutusta, tarpeita ja yksilön vastuita koskevaa poliittista keskustelua. Valinnan politiikka on nähtävissä esimerkiksi julkisten palveluiden ulkoistamista ja yksityistämistä koskevassa keskustelussa (Niemelä ja Saarinen 2012). Valintojen lisääminen myös julkisiin palveluihin lisää luonnollisesti yksilön vapauksia, mutta samalla myös vastuuta omista valinnoistaan. Valinnanmahdollisuuksien lisääntyminen julkisissa palveluissa lisää siten myös kuluttajuuteen sisältyviä tarpeita. Asiakkuus kysyy siten enemmän taitoja ja toimintamahdollisuuksia kuin aiemmin. Vaaditaan resursseja. Keskeinen kysymys tässä suhteessa on, miten – jos lainkaan – tämä näkyy myös perustoimeentuloturvasta keskusteltaessa. Tuleeko myös vähimmäistoimeentulolla elävällä olla valinnanvaraa?

Hankkeen tavoitteet ja lähestymistavat

Tutkimushankkeen näkökulma perusturvaan oli kulutuslähtöinen. Hankkeen nimi, Takaisin perusteisiin, kuvaa paluuta perusturvan määrittelyn perinteisiin tuomalla kulutuksen perusturvaan koskevaan arviointiin ja päätöksentekoon. Kulutukseen perustuva lähestymistapa helpottaa näkemään, millä tavoin erilaiset käynnissä olevat yhteiskunnalliset muutokset ovat yhteydessä tarpeiden tyydytykseen, joita perusturvan tulisi kattaa. Kansalliset ja kansainväliset megatrendit, kuten globalisaatio, sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen, kuntasektorin muutokset, uusi julkisjohtaminen ja julkisten palvelujen markkinoistuminen ajavat meidät arvioimaan uudelleen perusturvan sisältöä ja tarvetta sekä sen tuottamisen tapoja ja toimijoita. Tutkimushanke koostui viidestä toisiaan täydentävästä osahankkeesta: 1) Kohtuullisen kulutuksen sisältö ja perusturvan riittävyys, 2) Perusturvan fenomenologia – laadullinen näkökulma, 3) Lainsäädäntö, perusturva ja kuluttajuus, 4) Poliittikka ja perusturva: kenelle, miten paljon ja millä perusteilla? ja 5) Tulonsiirtojärjestelmän optimointi.

1. Kohtuullisen kulutuksen sisältö ja perusturvan riittävyys

Osahankkeessa pyrittiin määrittelemään kohtuullisen kulutuksen tasoa ja sisältöä. Lisäksi hankkeessa arvioitiin perusturvaetuuksien tasoa ja perusturvaan koskevan lainsäädännön määrittelemiä tavoitteita suhteessa kohtuullisesta kulutuksesta saatuihin tuloksiin. Osahankkeesta on julkaistu raportti (Niemelä ja Rajas 2012), jossa kohtuullista kulutusta määriteltiin sekä viitebudjettimenetelmällä että tulojen ja kulutuksen väliseen suhteeseen perustuvilla laskelmilla.

Kuluttajatutkimuskeskuksen viitebudjettimenetelmän avulla tarkasteltiin, millainen on kohtuullisen minimin mukainen kulutustaso, jolla ihminen tulee toimeen ja kokee voivansa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan 2010-luvun Suomessa. Tarvittavia hyödykkeitä kuvaamaan rakennettiin konsensusmenetelmän avulla kohtuullisen minimin viitebudjetit. Viitebudjetti ei pyri osoittamaan, miten tietyt tulot tulee kuluttaa. Sen sijaan se osoittaa, paljonko rahaa tarvitaan arjen sujumiselle välttämättömien tavaroiden ja palveluiden hankintaan tietyllä aikavälillä. Viitebudjettien laadinnasta ja niiden antamista tuloksista on julkaistu erillinen raportti (Lehtinen ym. 2010). Viitebudjetiteja on jo hyödynnetty muun muassa perusturvan riittävyyden ensimmäisessä arviointiraportissa (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011). Lisäksi oikeusministeriö otti velkajärjestelylain uudistamisessa huomioon kohtuulliset elinkustannukset (Velkajärjestelytyöryhmä 2011) sekä Helsingin ja Espoon kaupunkien talous- ja velkaneuvonta ovat käytännön asiakastyössään hyödyntäneet viitebudjetiteja.

Tulojen ja kulutuksen väliseen suhteeseen pohjautuvat laskelmat perustuivat Tilastokeskuksen kulutustutkimusaineistoihin. Niemelän ja Raijaksen (2012) raportissa välttämätön kulutus määriteltiin pienituloisten ja vähän kuluttavien kulutusrakenteen avulla. Tutkimuksessa tarkasteltiin, millä tavoin erityyppisten kotitalouksien kulutus eroaa toisistaan, minkälainen kulutus nousee keskeiseksi eri elämänvaiheissa ja missä määrin eri tuloryhmien ja kotitaloustyyppien väliset kulutuserot ovat muuttuneet vuodesta 1985 vuoteen 2006. Samaa tutkimusperiodia käytettiin myös analysoitaessa lääkkeisiin käytettyjen menojen tuloryhmien välisiä eroja (Aaltonen ym. 2013). Lisäksi Hagfors (2011) tarkasteli työpaperissaan kohtuullista kulutusta laskemalla peruskulutuskoreja, jotka kotitaloudet hankkivat ennen kuin valitsevat, miten ne jakavat tällaisen subsistenssi-kulutuksen jälkeen mahdollisesti käytettävissä olevat varansa eri hyödykkeisiin.

Yksi merkittävä ero kulutustutkimukseen pohjautuvien tutkimustulosten ja viitebudjettilaskelmien välillä on se, että kulutustutkimus tuo esille kuluttajien toteuttamat hyödykehankinnat, joista kaikki eivät luonnollisestikaan ole välttämättömiä. Kulutus on tässä tarkastelussa suhteutettu yhteiskunnassa vallitsevaan tasoon. Kohtuullisen minimin viitebudjetit puolestaan ottavat kantaa siihen, mihin hyödykkeisiin erityyppisillä kotitalouksilla tulisi olla varaa. Menetelmällisistä eroista huolimatta viitebudjetit sekä tulojen ja kulutuksen suhteeseen perustuvat menetelmät tuottivat melko yhdenmukaisen kuvan siitä, mitkä kulutuserät ovat välttämättömiä ja millä tavoin välttämätön tai kohtuullisen minimin mukainen kulutus vaihtelee eri kotitaloustyypeissä. Lisäksi menetelmät antoivat hyvin samansuuntaisia tuloksia siitä, millä tavoin eri perusturvaetuudet riittävät kohtuulliseksi katsottuun kulutukseen (ks. tarkemmin Niemelä ja Raijas 2012).

2. Perusturvan fenomenologia – laadullinen näkökulma

Hankkeessa tutkittiin myös perusturvan varassa elävien henkilöiden omia kokemuksia perusturvan riittävydestä ja heidän arkipäiväisestä selviytymisestään analysoimalla tutkimusaineistoja laadullisilla menetelmillä. Hanke jakautui kahteen väitöstutkimushankkeeseen.

Sari Mäen väitöstutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten perusturvan varassa elävät ihmiset tulevat toimeen ja kokevat elämänsä nyky-yhteiskunnassa. Tutkimuksessa kysyttiin ihmisiltä suoraan heidän elämänsä vaikuttavista asioista. Tutkimusaineisto koostui Helsingin työttömien yhdistyksessä, kahviloissa ja baareissa tehdystä 15 perusturvan varassa elävän ihmisen strukturoimattomasta haastattelusta, joita on analysoitu konstruktiiivisesti asemointiteorian (Harré ja van Langenhove 1999) viitekehityksessä.

Mäen tutkimuksen tavoitteena ei ole tuottaa toimenpide-ehdotuksia minikään sosiaalisen ongelman korjaamiseksi vaan keskittyä Ian Hackingin (2009) mukaisesti ”riisumaan naamioita” vallitsevien ja itsestään selvien ajattelutapojen yltä. Mäen tutkimus valottaa sekä perusturvan varassa elävien ihmisten elämän kokonaisuutta että vallitsevaa yhteiskunnallista ilmapiiriä, mikä tulee erityisesti esiin haastateltujen kieltäytyessä jostain oletetusta asemasta. Mäen tutkimusaineiston itseasemoinnit ilmentävät perusturvan varassa eläviä ihmisiä kyvykkäinä toimijoina (Mäki 2011a), jotka keksivät erilaisia toimintatapoja selviytyäkseen elämästään niukkojen etuuksien varassa (Mäki 2010). Asemoinnit viranomaisia kohtaan tuovat esiin perusturvaetusjärjestelmän riittämättömyyden ja kontrollin, jotka toisaalta vaativat etuuden saajalta yrittäjämäistä otetta elämään ja toisaalta taas passivoivat sekä ajavat etuuksiin oikeutettuja ihmisiä pois etuuksien piiristä (esim. Mäki 2011b).

Tuuli Hirvilammin väitöstutkimushankkeessa tarkastellaan perusturvan riittävyttä haastatteleamalla 18 yksin asuvaa työttömyysturvan tai takuueläkkeen saajaa vuoden 2011 alkupuolella. Haastatteluissa selvitettiin, miten tutkittavat kokivat tulevansa toimeen ja miten he pystyivät toteuttamaan erilaisia kohtuulliseen elintasoon kuuluvia arkielämän toimintoja. Tutkimuksen viitekehyksenä sovelletaan toimintamahdollisuuksien lähestymistapaa (Hirvilammi ym. 2013a; ks. myös Hirvilammin ja Mäen artikkeli tässä teoksessa). Lisäksi tutkittavilta kerättiin kyselylomakkeilla määrällisiä tulo- ja kulutustietoja, joita vertailtiin kohtuullisen minimin viitebudjettien euromääriin (Hirvilammi ym. 2013b).

Osahankkeen aineistonkeruuseen sisältyi myös tutkittavien materiaalijalanjälkien eli luonnonvarojen kulutuksen mittaaminen MIPS-menetelmällä (Laakso 2011). Hankkeen julkaisuissa (Lettenmeier ym. 2012; Hirvilammi ym. 2013b) on arvioitu perusturvan saajien elintason kohtuullisuutta yhdistämällä sosiaalisen kestävyysmittareihin tietoja tutkittavien luonnonvarojen kulutuksesta. Keskeisenä tuloksena todettiin, että yksin asuvien perusturvan saajien elintaso oli sosiaalisesti kestävä, koska perusturvan taso ei taannut heille kohtuullista kulutustasoa, ja toisaalta se oli ekologisesti kestävä, koska nykyisessä suomalaisessa yhteiskunnassa jopa kaikkein pienituloisimpien perusturvan saajien materiaalijalanjälki ylitti keskimäärin yli kaksinkertaisesti ekologisesti kestäväksi arvioidun luonnonvarojen kulutuksen tason. Osahankkeen julkaisuissa esitetään metodologisia johtopäätöksiä kohtuullisen elintason arvioinnin kehittämiseksi.

3. Lainsäädäntö, perusturva ja kuluttajuus

Osahankkeessa selvitettiin perusturvan riittävyyden oikeudellista suojaa tutkimalla, mitä perustuslaki sanoo perusturvan tasosta ja saatavuudesta (ks.

Kalliomaa-Puhan artikkeli tässä teoksessa) sekä miten kuluttajuus näkyy sosiaalilainsäädännössä.

Kun sosiaaliturvaa järjestetään yhä useammin sopimuksin, tulee sosiaaliturvan saajasta samalla helposti sopijapuoli. Silloin asiakas muuttuu kuluttajaksi kuluttajan oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Perinteisen hallinto-oikeuden ja sosiaalioikeuden rinnalla tai sijasta sovelletaan sopimusoikeutta ja kuluttajaoikeutta. Uusien oikeudellisten instrumenttien hallinta ei ole helppoa asiakkaille eikä välttämättä ammattilaisillekaan. Kummaltakin vaaditaan uusia taitoja, jotta oikeus toteutuu. (Laatu ym. 2010; Kalliomaa-Puha 2012.) Uudet välineet sosiaaliturvan järjestämisessä eivät kuitenkaan tuo mukanaan vain ongelmia vaan tarjoavat parhaimmillaan mahdollisuuden toimia joustavasti ja ottaa ihmisten yksilölliset tarpeet entistä paremmin huomioon (Kalliomaa-Puha 2009 ja 2013).

17

4. Poliitiikka ja perusturva: kenelle, miten paljon ja millä perusteilla?

Sosiaaliset ongelmat ja niiden ratkaisemiseen ehdotetut keinot ovat pohjimmiltaan poliittisesti muotoiltuja. Poliittinen kamppailu liittyy yhtäältä siihen, mitkä seikat nousevat yhteiskunnallisiksi ongelmiksi, ja toisaalta siihen, mitä ratkaisukeinoja ongelmien ratkaisukeinoiksi ehdotetaan. Usein ongelmanmuotoilu ja kamppailu ratkaisukeinoista määrittyvät lopulta poliittisella agendalla. Osahankkeen tavoite oli tarkastella perusturvan poliittista määrittymistä osana laajempaa toimeentuloturvan kokonaisuutta. Hankkeessa tarkasteltiin erilaisista teoreettisista lähtökohdista käsin, miten ja millä tavoin poliittiset päätöksentekijät ovat keskustelleet perusturvasta, millä tavoin yhteiskuntapoliitiikkaa ohjaavat laajemmat ideat ovat ohjanneet keskustelua, millä tavoin rakenteelliset tekijät, kuten taloudellinen kasvu, ovat yhteydessä perusturvaan koskevaan keskusteluun ja minkälaisia jakolinjoja poliittisten puolueiden välillä on havaittavissa.

Hankkeen puitteissa tuotettiin useita julkaisuja, jotka tarkastelivat muun muassa toimeentulotuesta käytyä keskustelua (Kangas ym. 2011 ja 2013a; ks. myös Kankaan, Niemelän ja Varjosen artikkeli tässä teoksessa), kunta- ja palvelurakenteita koskevaa politiikkaa (Niemelä 2011; Niemelä ja Saarinen 2012), eläkepolitiikkaa (Kangas ym. 2010; Kangas ja Luna 2011), sairausvakuutusta (Haataja ym. 2011; Kangas ym. 2013b) sekä maahanmuuttajien elämänlaatua (Kangas 2013). Osahankkeen loppuraportti käsittelee laaja-alaisemmin toimeentuloturvaan koskevia poliittisia jakolinjoja ja niissä tapahtuneita muutoksia pitkällä aikajänteellä (Kangas ym. 2013c). Raportissa yhtäältä tarkastellaan valtiopäiväasiakirjoihin perustuva poliittista keskustelua toimeentuloturvasta ja toisaalta analysoidaan kvantitatiivisin menetelmin, millä tavoin poliittisten valtasuhteiden muutokset ovat olleet yhteydessä eri etuuksia koskeviin muutoksiin.

Yhtenä lähestymistapana kohtuullisen perusturvan tason havainnollistamiseksi tutkittiin lisäksi SATA-komitean perusturvajaoston työskentelyyn osallistuneiden asiantuntijoiden henkilökohtaisia näkemyksiä perusturvan riittävydestä. Tarkoitus oli selvittää perusturvan riittävyteen ja kohtuullisuuden liittyviä ristiriitoja ja sosiaalipoliittista prosessia ohjaavia ideoita (ks. Hirvilammin artikkeli tässä teoksessa).

5. Tulonsiirtojärjestelmän optimointi

Tuloilla mitattua köyhyyttä ja eriarvoisuutta voidaan tehokkaasti vähentää tulonsiirtojärjestelmän eli verotuksen ja toimeentuloturvaetuuksien avulla. Erilaisilla mikrosimulointimalleilla voidaan analysoida, minkälaisia tulonjakovaikutuksia verotukseen tai toimeentuloturvaetuuksiin tehtävillä muutoksilla on. Osahankkeen tavoite oli kehittää optimointimetodia, jolla köyhyyttä ja eriarvoisuutta voidaan vähentää.

Hankkeessa pyrittiin syventämään ja parantamaan aiemmin kehitettyä optimointimetodia (Sallila 2009). Tämä tapahtui ottamalla käyttöön uusia menetelmiä ja määrittelyjä sekä mittaamalla tuloilla mitattua köyhyyttä ja eriarvoisuutta erilaisilla mittareilla (Sallila 2010a). Lisäksi hankkeen metodologinen tavoite oli arvioida eri mikrosimulointimallien toimivuutta ja hyödynnettävyyttä sekä mikrosimuloinnin suorittamista supertietokoneilla. Hankkeen tulosten perusteella ymmärrämme paremmin, miten supertietokoneet ja niillä suoritettavien ohjelmien ominaisuudet soveltuvat simulointitehtävien suorittamiseen (Sallila 2010b).

Loppuraportin tavoitteet ja rakenne

Tämän loppuraportin tavoitteena ei ole esitellä kaiken kattavasti tutkimushankkeeseen sisältyviä näkökulmia eikä se siten ole täysin kattava yhteenveto hankkeen tuloksista. Joistakin osahankkeista ja niiden osakokonaisuuksista on julkaistu erilliset raportit (Sallila 2010a; Lehtinen ym. 2010; Niemelä ja Raijas 2012; Kangas ym. 2013c). Lisäksi tutkimushankkeeseen sisältyvät väitöskirjatytöt ovat tekeillä. Tässä loppuraportissa kuvaamme, millä tavoin kulutus liittyy perusturvan normatiiviseen ja lainsäädännölliseen määrittämiseen sekä millä tavoin perusturvan riittävyttä voidaan kokonaisvaltaisesti arvioida kulutuksen näkökulmasta.

Teoksen seuraavissa artikkeleissa tarkastellaan aluksi perusturvan määrittämistä lainsäädännöllisestä ja normatiivisesta näkökulmasta. Tämän tematiikan avaa Laura Kalliomaa-Puha, joka kuvaa artikkelissaan toimeentuloturvan perustus-

lain suojaa ja lainsäädännön antamaa kuvaa riittävästä toimeentulosta. Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Sampo Varjonen tarkastelevat puolestaan toimeentulotukea koskevaa lainsäädäntöä. Artikkelissa pohditaan, millä tavoin välttämätön toimeentulo alun perin määriteltiin, minkälaisiin laskelmiin toimeentulotuen takaama välttämätön toimeentulo perustui ja millä tavoin välttämättömästä toimeentulosta keskusteltiin eduskunnassa toimeentulotuesta säädettäessä. Toimeentulotuki on toimeentuloturvaetus, jossa määritellään kulutustarpeita, jotka kansalaisille tulisi taata. Sen sijaan syyperusteisissa perusturvaetuksissa ei selkeästi määritellä, mikä on riittäväksi tai kohtuulliseksi katsottu toimeentulon taso erilaisille kotitalouksille. Tuuli Hirvilammin artikkelissa pureudutaan haastatteluaineiston avulla siihen, minkälaisia haasteita riittävyyden ja kohtuullisuuden määrittäminen saa aikaan poliittisessa päätöksenteossa.

Perusturvan riittävyyden ja kohtuullisuuden normatiivisen tarkastelun jälkeen kuvataan eri menetelmiä tutkia perusturvan riittävyyttä kuluttajanäkökulmasta. Anna-Riitta Lehtinen, Johanna Varjonen ja Kristiina Aalto esittelevät artikkelissaan konsensusmenetelmään ja kuluttajalähtöisyyteen perustuvaa lähestymistapaa kohtuullisen kulutuksen määrittelyssä. Artikkelissa tuodaan esiin lähestymistavan etuja ja rajoituksia sekä kehittämismahdollisuuksia. Mikko Niemelä ja Anu Raijas tarkastelevat Tilastokeskuksen kulutustutkimusaineistojen mahdollisuuksia tarkastella välttämätöntä tai kohtuullista kulutusta. Artikkelissa keskitytään eritoten lapsiperheiden kulutukseen tutkimalla erilaisten lapsiperheiden käytettävissä olevien tulojen sekä eri hyödykeryhmien kulutusmenojen ja budjettiosuuksien muutoksia.

Kaksi edellä mainittua lähestymistapaa perustuvat pitkälti määrällisiin tutkimusmenetelmiin. Tuuli Hirvilammin ja Sari Mäen artikkelissa perusturvaa lähestytään laadullisella tutkimusmenetelmällä. Artikkelissa tutkitaan asemointiteorian näkökulmasta perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä. Haastatteluaineistoon perustuva tutkimus tuo esiin perusturvan varassa elävien ihmisten omia kokemuksia ja jäsentää yksilöiden välisiä toimintamahdollisuuksien eroja.

Kokoelman päättää Olli Kankaan artikkeli, jossa vedetään yhteen kokoelman ja koko tutkimushankkeen päätulokset. Artikkelissa tuodaan esiin tutkimushankkeen metodologinen anti suhteessa esimerkiksi määräjoiin tehtävälle perusturvan riittävyyden arvioinnille. Lisäksi Kangas keskustelee hankkeen päätuloksista suhteessa perusturvan tasoon ja viimeaikaisiin perusturvan parannuksiin (ks. esim. Honkanen ja Tervola 2012).

Lähteet

Aaltonen K, Niemelä M, Norris P, Bell S, Hartikainen S. Trends and income related differences in out-of-pocket costs for prescription and over-the-counter medicines in Finland from 1985 to 2006. *Health Policy* 2013; 10 (2–3): 131–140.

Aatola L. Kyllä kansa tietää? Kansalaisten käsityksiä vähimmäisturvan tasosta. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Työselosteita ja esitelmää 64, 2001.

20 Aatola L. Näkökulmia kohtuulliseen kulutukseen. Julkaisussa: Ahlqvist K, Raijas A, toim. Eriaisia kulutusuria Suomessa. Helsinki: Tilastokeskus, 2004: 25–41.

Aatola L, Viinisalo M. Kohtuullinen kulutus. Määrittelyn ja mittaamisen mahdollisuuksia ja ongelmia. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 1, 1995.

Aatola L, Viinisalo M. Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan arvioinnin tukena. Helsinki: Stakes, Raportteja 237, 1999.

Allardt E. Att ha, att älska, att vara. Om välfärden i Norden. Lund: Argos, 1975.

Borgeraas E. Et standardbudsjett for forbruksutgifter. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), Rapport nr. 101, 1987.

Blomgren J, Hiilamo H, Kangas O, Niemelä M. Growing inequalities and their impacts in Finland. Country report for Finland. GINI Growing Inequalities' Impacts, 2013. Saatavissa: <<http://gini-research.org/articles/cr>>.

Erikson R, Åberg R. Välfärd i förändring. Levnadsvillkor i Sverige 1968–1981. Stockholm: Prisma, 1984.

Forma P, Heikkilä M, Keskitalo E. Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Helsinki: Stakes, Raportteja 240, 1999.

Giddens A. Modernity and self-identity. Stanford, CA: Stanford University Press, 1991.

Goodin R. Reasons for welfare. The political theory of the welfare state. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

Gordon D, Townsend P, toim. Breadline Europe. The measurement of poverty. Bristol: Policy Press, 2000.

Haataja A, Honkanen P, Kangas O. Sairausvakuutus ja politiikka. *Talous & yhteiskunta* 2011; 39 (1): 44–51.

Hacking I. Mitä sosiaalinen konstruktionismi on? Tampere: Vastapaino, 2009.

Hagfors R. Kohtuullisen kulutuksen korit. Profilointia itseorganisoituilla neurooverkoilla. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 24, 2011. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/26068>>.

Hallituksen esitykset:

HE 102/1981. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

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

HE 108/2010. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta.

Harré R, van Langenhove L, toim. Positioning theory. Moral contexts of intentional action. Oxford: Blackwell, 1999.

Hayek FA. The road to serfdom. London: Routledge, 1971 [alkuteos 1944].

Hirvilampi T, Laakso S, Lettenmeier M, Lähteenoja S. Studying well-being and its environmental impacts. A case study of minimum income receivers in Finland. *Journal of Human Development and Capabilities* 2013a; 14 (1): 134–154.

Hirvilampi T, Laakso S, Lettenmeier M, Lähteenoja S. Perusturvan saajien elintaso ja materiaaalijalanjälki. Sosiaalisen ja ekologisen näkökulman yhdistäminen perusturvan riittävyuden arvioinnissa. Käsikirjoitus, 2013b.

Honkanen P, Tervola J. Vuoden 2012 perusturvamuuotoksien vaikutukset. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 35, 2012.

Johansson S. Om levnadsnivå undersökningen. Stockholm: Allmänna förlaget, 1970.

Johansson S. Mot en teori om social rapportering. Stockholm: Institutet för social forskning, 1979.

Kalliomaa-Puha L. Contracts as usual? Pros and cons of the new social sector contracts. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 2009; 145 (3–4): 343–350.

Kalliomaa-Puha L. Sopimuksellisuus sosiaaliturvassa. Uusia vaatimuksia asiakkaille ja lainsoveltajille. Julkaisussa: Helenelund J-E, Luoto I, Mäntylä I, Siikavirta K, toim. *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia* 265, Oikeustiede 11, 2012: 421–430.

Kalliomaa-Puha L. Potilaasta kuluttajaksi. Julkaisussa: Kokkinen L, Niemelä M, Pulkki J, Saarinen A, Tynkkynen L-K, toim. *Terveysturvan muutokset. Käsikirjoitus*, 2013.

Kangas O. Somewhere over the high seas there is a land of my dreams. Happiness and life satisfaction among immigrants in Europe. Julkaisussa: Marklund C, toim. *All well in the welfare state? Welfare, well-being and the politics of happiness. Helsinki: Nordic Centre of Excellence NordWel, NordWel Studies in Historical Welfare State Research* 5, 2013: 135–167.

Kangas O, Luna P. Finland. From statutory pension dominance towards voluntary private schemes. Julkaisussa: Ebbinghaus B, toim. *The varieties of pension governance. Oxford: Oxford University Press*, 2011: 210–239.

Kangas O, Lundberg U, Ploug N. Three routes to pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden. *Social Policy & Administration* 2010; 44 (3): 265–284.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela*, 2011: 144–176.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 2013a, FirstView article. Saatavissa: <<http://dx.doi.org/10.1017/S1755773912000306>>.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Narratives and numbers. Politics in the making of sickness insurance in Finland. Julkaisussa: Haggren H, Rainio-Niemi J, Vauhkonen J, toim. *Multi-layered historicity of the present. Approaches to social science history. Helsinki: University of Helsinki, Political History, Publications of the Department of Political and Economic Studies* 8, 2013b, 271–296.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentuloturva ja politiikka. Helsinki: Kela, käsikirjoitus, 2013c.

Komiteanmietinnöt:

KM 1971:A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I.

KM 1974:32. Sosiaalihallintokomitean mietintö II.

Kosunen V. Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Stakes, Raportteja 232, 1999.

Kuivalainen S, Niemelä M. From universalism to selectivism. The ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy* 2010; 20 (3): 263–276.

Laakso S. Onko elämä perusturvan varassa kestävä? Ympäristövara ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä kulutuksen tarkastelussa. Helsinki: Helsingin yliopisto, Ympäristötieteiden laitos, 2011.

Laatu M, Salminen A-L, Kalliomaa-Puha L, Autti-Rämö I. Setelillä kuntoon? *Kuntoutus* 2010 (3): 33–42.

Lehtinen A-R, Varjonen J, Raijas A, Aalto K, Pakoma R. Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 4, 2010.

Lettenmeier M, Hirvilampi T, Laakso S, Lähteenoja S, Aalto K. Material footprint of low-income households in Finland. Consequences for the sustainability debate. *Sustainability* 2012; 4: 1426–1447.

Mack J, Lansley S. *Poor Britain*. London: Allen & Unwin, 1985.

Marshall TH. *Sociology at the crossroads*. London: Heinemann, 1963.

Moisio P. Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. Selvitys sosiaaliturvan kokonaisuudistus (SATA) komitealle. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 9, 2009.

Mäki S. Managing everyday life on a Finnish minimum income. Coping economically. *Social Policy Association Annual Conference, Lincoln, 5.–7.7.2010*. Saatavissa: <<http://www.social-policy.org.uk/lincoln/Maki.pdf>>.

Mäki S. Peruselämää perusturvalla. Taloudellisen niukkuuden kuluttajapositionit. *Kulutustutkimus. Nyt* 2011a; (1): 33–51.

Mäki S. Aktiivista kansalaisuutta perusturvan varassa. Otteita perusturvakansalaisen ja viranomaisten kohtaamisesta. *Hyvinvointikatsaus* 2011b; (3): 2–7.

Niemelä M. Tulot, kulutus ja toimeentulo. Tutkimuksia pienituloisuuden ja kulutuksen välisistä yhteyksistä. Turku: Turun yliopisto, *Annales Universitatis Turkuensis C*:229, 2005.

Niemelä M. Poliittikkaprosessi ja ongelmanmäärittely kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 100–127.

Niemelä M, Raijas A. Kohtuullinen kulutus ja perusturvan riittävyys. Näkökulmia kohtuullisen kulutuksen määrittelyyn ja mittaamiseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 80, 2012.

Niemelä M, Saarinen A. The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. *Policy & Politics* 2012; 40 (2): 171–191.

Nolan B, Whelan CT. *Poverty and deprivation in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Nozick R. *The nature of rationality*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Rothstein B. Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1998.

Pajunen A, Pohjanpää K. Pienituloisten menot. Hyvinvointikatsaus 2000; 4: 34–40.

Sallila S. Hyvinvointivaltion optimaalisen köyhyyspolitiikan määrittelyä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimus 1, 2009.

Sallila S. Tulonsiirtojärjestelmän köyhyyttä vähentävät ominaisuudet ja niiden hyödyntäminen köyhyyttä vähennettäessä. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 14, 2010a.

Sallila S. Using microsimulation to optimize an income transfer system towards poverty reduction. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 2010b; 13 (1).

Sen A. *Commodities and capabilities*. Amsterdam: Elsevier, 1985.

Sen A. *Capability and well-being*. Julkaisussa: Nussbaum M, Sen A, toim. *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press, 1993: 30–53.

Sihvo T. Pienituloisten kulutus 1990–94. Julkaisussa Heikkilä M, Uusitalo H, toim. *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Helsinki: Stakes, Raportteja 208, 1994, 165–179.

Smith A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1976 [alkuteos 1776].

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

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuki. *Opas toimeentulotukilain soveltajille*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 11, 2007.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 62, 2009.

Stokes D. *Valence politics*. Julkaisussa: Kavanagh D, toim. *Electoral politics*. Oxford: Oxford University Press, 1992: 141–164.

Sullström R. Mitä lapsi maksaa? Engelin ja Rothbartin menetelmien sovellutus Suomen kotitaloustiedustelujen aineistoilla. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 1, 1989.

Suoniemi I, Sullström R. *The structure of household consumption in Finland 1966–1990*. Helsinki: Government Institute for Economic Research, VATT-Research Reports 27, 1995.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

Titmuss RM. *Social policy. An introduction*. London: Allen & Unwin, 1974.

Townsend P. *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. London: Penguin Books, 1979.

van den Bosch K. *Identifying the poor. Using subjective and consensual measures*. Aldershot: Ashgate, 2001.

Velkajärjestelytyöryhmä. *Velkajärjestelyn uudistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 11, 2011*.

von Mises L. *Socialism*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, 1981.

Laura Kalliomaa-Puha**Mitä laki sanoo riittävästä toimeentulosta?**

Kuinka paljon on riittävästi? Minkä verran rahaa ihminen tarvitsee tullaakseen toimeen? Kansalaisten arvio kohtuullisesta toimeentulon tasosta saadaan perusturvan konkreettisen sisällön kautta (ks. Lehtisen ym. artikkeli tässä teoksessa), mutta tässä artikkelissa kysytään, miten perustuslaki ja muu lainsäädäntö suojaavat välttämätöntä tai kohtuullista kulutusta, sekä pohditaan, voisiko perustuslakiin vetoamalla vaatia korotuksia toimeentuloturvaan tai voisiko perustuslaki turvata nykyisen tason säilymisen leikkauksia vastaan. Riittävyyttä voi tarkastella myös järjestelmän saavutettavuuden näkökulmasta. Parasta tietoa saavutettavuudestakin saadaan kysymällä käyttäjiltä itseltään (Hirvilammin ja Mäen artikkeli tässä teoksessa), mutta tuon tässä esiin eräitä juridisia näkökohtia, joilla on vaikutusta toimeentuloturva-oikeuksien toteutumiseen. Lopuksi pohdin, miten tutkimustietoa perusturvan riittävydestä voidaan ottaa huomioon oikeudellisessa harkinnassa.

Toimeentuloturvan perustuslain suoja on tutkittu paljon (ks. esim. Saksalin 1999 ja 2008; Arajärvi 2002 ja 2011; Särkelä ja Eronen 2007; Tuori ja Kotkas 2008), ja käsitykset ovat melko yhteneväiset. Tässä artikkelissa tukeudun näihin vakiintuneisiin tulkintoihin. Paitsi kirjallisuutta, lainsäädäntöä ja sen valmisteluaineistoa käytän aineistona myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä, sillä Suomessa perustuslainmukaisuutta pohditaan ennen kaikkea perustuslakivaliokunnassa lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Artikkelia varten kävin läpi valiokunnan perustuslain 19 §:ää koskevat lausunnot ja mietinnöt 2000-luvulta. Myös oikeuskäytäntö antaa viitteitä siitä, miten lakia voidaan tai pitäisi tulkita. Ylimmät lainvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies (EOA) ja oikeuskansleri (OKA), valvovat viranomaisten toiminnan perustuslainmukaisuutta ja voivat ehdottaa lainsäädäntömuutoksia havaitessaan ongelmia perusoikeuksien toteutumisessa. Aineistona on käytetty myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslain 19 §:ää käsittelemiä tapauksia.

Oikeus toimeentuloon

Oikeus toimeentuloon taataan Suomen perustuslain 19 §:ssä, joka puolestaan toteuttaa ihmisoikeussopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut. Esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) mukaan jokaisella on oikeus saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon (11 art.). Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 80/2000) puolestaan luvataan, että jokaiselle turvataan riittävä apu ja hoito, ellei hänellä ole riittäviä tuloja tai varoja eikä hän pysty hankkimaan riittävää toimeentuloa omin avuin (13 art.).

Perustoimeentulon turva

Perustuslain 19.2 §:ssä luvataan taata ” – jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”¹. Perustoimeentulon turvaa luvataan antaa ”lailla”. Kysymyksessä onkin niin sanottu toimeksiantosäännös, jossa eduskunnalle annetaan velvoite järjestää asia tavallisella lainsäädännöllä. Momenttiin ei siis voi vedota suoraan eikä se anna välitöntä subjektiivista oikeutta, mutta yhtä kaikki sen katsotaan edellyttävän subjektiivista oikeutta perustoimeentuloon – tavallisen lainsäädännön luomien kriteerien kautta (ks. esim. Tuori ja Kotkas 2008, 221; Arajärvi 2011, 53).

Kaikkien perustuslain 19.2 §:n tunnistamien riskien varalta onkin tarjolla lainsäädäntöä:

- työttömyyden aikana työttömyysturvalaki (1290/2002) (työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansioon suhteutettu päiväraha)
- sairauden ja vanhemmuuden aikana sairausvakuutuslaki (1224/2004) (sairaspäiväraha ja vanhempainetuudet)
- työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä huoltajan menetyksen aiheuttaman elatuksen tarpeen aikana eläkelainsäädäntö (kansaneläkelaki 568/2007, työntekijän eläkelaki 395/2006 ja muut ansioeläkelait) (työkyvyttömyys-, vanhuus- ja lapsen eläkkeet).

¹ Sen sijaan opiskelua ei ole otettu tähän luetteloon, vaikka opiskelun aikainen toimeentuloturva on myös subjektiivinen oikeus. Perustuslaissa opiskelijaa turvaa lain 16 §, jossa valtio sitoutuu edistämään sivistyksellisiä oikeuksia (ks. Tuori 1999, 520–521).

Perustoimeentuloturva saadaan siis ennen kaikkea Kelan toimeenpanemista, sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvista etuuksista. Perustoimeentulon lähtökohtana on universaaliperiaate: jokaisella säännöksen tarkoittamassa tilanteessa olevalla on oikeus perustoimeentulon turvaa toteuttavaan etuuteen. Vaikka etuudet ovat tässä mielessä subjektiivisia, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö niille voisi asettaa ehtoja. Säännöksen ei ole katsottu estävän edes tarveharkintaa (HE 309/1993, 70; Särkelä ja Eronen 2007, 53; Tuori ja Kotkas 2008, 223). Harkinnan pitäisi kuitenkin olla yksilöllistä eikä perustua esimerkiksi puolison tai muun perheen tuloihin (PeVL 46/2002; ks. myös esim. Nieminen 1996).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perustoimeentulon turvaan voidaan liittää tarveharkinnan lisäksi myös muita edellytyksiä. Turvan saaminen voi esimerkiksi olla vastikkeellista siinä mielessä, että turva edellyttää hakijalta vastasuorituksia. Yhä useammin perusturvan hakijalta edellytetäänkin aktiivisuutta muodossa tai toisessa. Esimerkiksi alle 25-vuotiaalta työmarkkinatuen saajalta edellytetään, että hän on hakenut koulutukseen, ellei hänellä jo ole ammatillista koulutusta (työttömyysturvalaki (1290/2002) 8:2 §). Maahanmuuttajien kotoutumistukea voi puolestaan saada vain kotouttamissuunnitelman mukaan toimiva eli esimerkiksi työnhakija tai koulutukseen osallistuva (laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) 19 §). Turvan saamista voi myös joutua odottamaan. Esimerkiksi kieltäytyminen työllistämissuunnitelmasta tai työn hakemisen laiminlyönti johtaa kuukauden karenssiin (työttömyysturvalaki 2a:10 §). Valiokunnan mukaan erilaiset odotus- ja omavastuuajat voivat myös olla perusoikeuksien toteutumisen kannalta sallittuja ”kunhan ne eivät ole niin pitkiä, että perustoimeentulon turva vaarantuu” (PeVL 46/2002). Esimerkiksi edellä mainittua työttömyysturvalain muutosta käsiteltäessä valiokunta totesi, että

”valiokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopuosinnassa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta on niin ikään hyväksynyt sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen

kiertämiseksi (ks. PeVL 43/2001 vp, s. 2–3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).”
(PeVL 2/2012.)

27

Kaarlo Tuori ja Toomas Kotkas (2008) tiivistävät perustuslakivaliokunnan käytännöstä yleisiä ehtoja perustoimeentulon saamiselle asetettaville kriteereille. Näihin kuuluu ensinnäkin mielivaltaisuuden kieltö. Saamisedellytysten on oltava sopusoinnussa etuuden luonteen kanssa, niin kuin ovat esimerkiksi työttömiltä vaaditut aktiivisuuden osoitukset. Mikäli etuuksien saaminen sidotaan etuuksien saajien käyttäytymiseen, vaatimusten on oltava myös oikeassa suhteessa etuun tai rajoitukseen. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut, että työvoimatoimisto voi liittää vain vakaviin laiminlyönteihin työhakemuksen voimassaolon lakkaamisen, jonka seurauksena hakija menettäisi työttömyysetuutensa (PeVL 47/2002). Toiseksi edellytetään turvan kattavuutta. Perustoimeentuloturvajärjestelmä olisi laadittava siten, ettei sen ulkopuolelle jää ryhmiä, jotka jäävät kokonaan vaille perustoimeentulon turvaa. Kolmanneksi perustuslakivaliokunta kehottaa estämään väliinpuotoamista myös perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla eli valitsemalla tulkintavaihtoehtoista sen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista. Perustuslain 19 §:n tapauksissa on siis mahdollisuuksien mukaan edistettävä ihmisten toimeentulon turvaamista. Neljänneksi etuuksien saamisedellytykset eivät saa myöskään loukata samassa sosiaalisessa riskitilanteessa olevien yhdenvertaisuutta. Viidenneksi valiokunta on muistuttanut, että saamisedellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon myös muut perusoikeudet. Kun esimerkiksi arvioidaan työstä kieltäytymisen oikeellisuutta, valiokunnan mukaan etuuden hakijan henkilökohtaisia käsitelmiä työn sopivuudesta on peilattava perustuslain 11 §:ssä taattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen. Vastaavasti työssäkäyntialueita määriteltäessä on otettava huomioon perustuslain 9 §:ssä taattu oikeus valita asuinpaikkansa. Valiokunnan mukaan tämä voi vaarantua ilman tapauskohtaista harkintaa, jos esimerkiksi julkinen liikenne tarjotun työn ja asuinpaikan välillä on järjestetty niin, että työpäivästä tulee kohtuuttoman pitkä. (Ks. lähemmin Tuori ja Kotkas 2008, 223–229.)

Viimesijainen toimeentulon turva

Mikäli ihminen ei saa riittävästä toimeentulosta edes edellä kuvatun perustoimeentulon turvan kautta, turvaa tarjoaa vielä niin sanottu viimesijainen toimeentuloturva. Suomessa ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” (PL 19.1 §). Oikeus on subjektiivinen, joten toimeentulon turvaa tarvitseva voi

perustaa vaatimuksensa suoraan perustuslakiin. Käytännössä on kuitenkin hankalaa arvioida kulloiseenkin aikaan ja yhteiskuntaan sidottuja ilmaisuja ”välttämätön toimeentulo” ja ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva”. Siksi kovin väljästi muotoillun oikeuden toteuttamiseen tarvitaan alemmanasteista lainsäädäntöä, jossa säädetään, minkälaisissa tilanteissa ja miten turvaa voi saada. Viimesijainen turva toteutetaan kunnan hoitamalla toimeentulotuella siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (ks. myös Kankaan, Niemelän ja Varjosen artikkeli tässä teoksessa). Tämä kanta näkyy niin perustuslakivaliokunnan käytännöstä kuin oikeuskirjallisuudestakin (Tuori ja Kotkas 2008, 216; Arajärvi 2011, 52; Jyränki ja Husa 2012, 441). Huolenpitoa tarjotaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kautta.

Kuten säännöksen sanamuodosta näkyy, ihmiseltä edellytetään ensin omia ponnisteluja toimeentulonsa turvaamiseksi – viimesijaista turvaa saa ainoastaan silloin, kun ei ole kyennyt hankkimaan sitä itse. Yleinen edellytys tuelle siis on, ettei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa omalla toiminnallaan². Laki toimeentulotuesta (1412/1997) toteaa, että ”jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla” (2 §). Tätä pitää arvioida yksilöllisellä tarveharkinnalla. Pulmia ovat aiheuttaneet ennen kaikkea lainsäädännön tulkinnanvaraisuus erityisesti tapauksissa, joissa tuen hakija on ollut yrittäjä, opiskelija tai työhaluttomaksi katsottu henkilö (Huhtanen 1994, 166). Toimeentulotukilain uudistuksista huolimatta nämä ongelmat eivät ole väistyneet, kuten oikeusasiamiehen ratkaisuista näkyy. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen viimeaikaisissa ratkaisuissa on kiinnitetty huomiota muun muassa kuntien soveltamisohjeisiin, joissa opiskelijat oli asetettu ilman perustetta eri asemaan kuin muut toimeentulotuen hakijat (apulaisoikeusasiamies (AOA) 28.2.2012 4171/4/11). Ohjeiden kaavamainen soveltaminen on johtanut siihen, ettei toimeentulotuen hakijan konkreettisia olosuhteita ole katsottu tarpeelliseksi selvittää riittävästi eikä yksilöllisiä olosuhteita ole otettu tarpeeksi huomioon. Perusoikeuksien rajoitusten on myös aina oltava riittävän täsmällisiä. Viimesijaisessa toimeentuloturvassa tämä täsmällisyysvaatimus on näkynyt muun muassa termien selkeyttämisvaatimuksina ja hakijan velvollisuuksien täsmenämisenä (PeVL 31/1997; PeVL 20/1998).

Viimesijaisen turvan omaehtoisen hankkimisen katsotaan sisältävän myös muilta henkilöiltä saadun toimeentulon. Keneltä muulta paitsi itseltään ihminen sitten voi toimeentuloa saada? Suomessa on jo vuosikymmeniä sitten luovuttu suvun vastuusta jäsentensä elatuksesta. Tällä hetkellä elatusvastuu on tyypistynyt

2 Ks. lähemmin itsensä elättämisvelvollisuudesta Huhtanen 1994, 125–168.

ydinperheeseen. Elatusta voi vaatia ainoastaan rekisteröidyltä tai vihityltä puolisoaltaan tai alle 18-vuotias lapsi vanhemmiltaan. Kun on kysymys viimesijaisesta toimeentuloturvasta tai perustoimeentulon turvasta, lainsäädäntö noudattaa tätä ohjetta työmarkkinatukea lukuun ottamatta. Työmarkkinatuen säännös puolisoien tulojen huomioon ottamisesta muuttui 1.1.2013 lukien, mutta muiden etuuksien ja sosiaalipalvelujen asiakasmaksujen suhteen sosiaaliturvalainsäädäntö on kuitenkin tässä kohdin epäjohdonmukainen. Monen etuuden tarveharkinnassa tai asiakasmaksun suuruutta arvioitaessa otetaan huomioon paitsi avopuolisoiden tulot myös vanhempien tulot, silloinkin kun on kysymys täysi-ikäisestä lapsesta (Faurie ja Kalliomaa-Puha 2010; ks. lähemmin Huhtanen 1994, 151–166).

Minkälainen toimeentulo on riittävä ja kohtuullinen?

Edellä on kuvattu niitä kriteerejä, jotka täyttämällä saa perustoimeentulon turvaa tai viimesijaista toimeentuloturvaa. Toimeentuloturvan järjestelmä on periaatteessa aukoton, vaikka toki todellisuus on joskus toinen. Entäpä toimeentuloturvan taso? Minkä suuruista turvaa meillä on lainsäädäntömme perusteella lupa odottaa?

On jäänyt pitkälti poliittiseen harkintaan pohtia, mikä on välttämätöntä, kohtuullista tai peräti yllistä kulutusta (ks. myös Niemelän ja Raijaksen sekä Lehtisen ym. artikkelit tässä teoksessa). Etuuksien suuruus on määritelty täsmällisesti etuuslainsäädännössä siinä vaiheessa, kun etuuslakeja on säädetty. Esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) 19 §:ssä todetaan, että ”täysimääräinen kansaneläke on 506,35 euroa kuukaudessa”. Lähes kaikki perustoimeentuloetuudet on sidottu hintatason muutoksiin. Määriä tarkistetaan vuosittain. (Ks. laki kansaneläkeindekseistä 456/2001.) Mutta onko etuuksien taso riittävä? Niin oikeuskirjallisuus, lainvalmistelu kuin oikeuskäytäntökin ovat kovin niukka-ansaisia, kun puhutaan toimeentulon hyväksyttävästä tasosta.

Lainsäädännössä ei puhuta suoraan riittävydestä tai kohtuullisesta määrästä sen paremmin kuin kulutuksestakaan. Kohtuudella on kuitenkin merkityksensä lainsäädäntöä sovellettaessa. Kohtuusharkinta tarkoittaa yksilön kokonaisuutensa huomioimista. Tavallisesti kohtuusharkinnassa otetaan huomioon sosiaaliset näkökohdat ja yksilön tai perheen heikko taloudellinen asema. Kohtuus on nimenomaisesti kirjattu esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamista ja toimeentulotuen jaksottamista koskeviin säännöksiin samoin kuin etuuksien takaisinperinnästä luopumista koskeviin säännöksiin (ks. kohtuusperiaatteesta sosiaalioikeudessa Kotkas 2009 ja työttömyysturvan osalta Pajukoski 2012, 261–267).

Marja Pajukoski (2012) on käynyt läpi työttömyysturvalautakunnan valituk-
sia työttömyysturvan epäämisestä ja hallinto-oikeuksien ratkaisuja, joissa
toimeentulotukea on pienennetty. Pajukosken mukaan kohtuutta on käytetty
hyväksi valitettavan vähän ratkaisuperusteena (Pajukoski 2012, 270). Vaikka
kohtuusharkinnalla voi siis olla merkitystä riittävää toimeentulotasoa arvioitaessa
esimerkiksi silloin, kun arvioidaan toimeentulotuen perusosan pienentämistä,
kohtuutta ja kohtuullista tasoa punnitaan ennemminkin perustuslain 19.1 §:n
kautta (ks. Kotkas 2009, 775–776).

Perustuslain 19.1 §:n viimesijaista turvaa on hallituksen esityksessä kuvattu
ilmauksella eksistenssiminimi (HE 309/1993, 19 ja 49). Toisaalla hallituksen esi-
tyksessä kuvataan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa
terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömäksi ravinnoksi ja asumiseksi
(HE 309/1993, 69). Kaarlo Tuorin (2004) mukaan esityöt antavat kaksi mahdollista
tulkintaa. ”Eksistenssiminimillä” ja ”elämän vähimmäisedellytyksillä” voidaan
perustella suppeaa tulkintaa, joka tyypistää viimesijaisen toimentuloturvan
ainoastaan elämän biologisen jatkuvuuden vähimmäisehtoihin. Perustuslaki-
valiokunta näyttää vuonna 1997 lausunnossaan toimeentulolaista omaksuneen
säännöksen suppean tulkinnan. Valiokunta totesi lausunnossaan (PeVL 31/1997),
että toimeentulotukijärjestelmällä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyt-
tävää elintasoa, mikä oli valiokunnan mielestä enemmän kuin perustuslaissa oli
viimesijaisella turvalla tarkoitettu. (Tuori 2004, 218–219; Tuori ja Kotkas 2008,
218; ks. myös Kankaan, Niemelän ja Varjosen artikkeli tässä teoksessa).

Toisaalta Tuorin mukaan

”säännöksen sanamuodossa oikeutta välttämättömään toimeentuloon
ja huolenpitoon ei sidota vain elämän vaan ihmisarvoisen elämän
turvaan. Ihmisarvoisen elämän turvaamisen voi katsoa edellyttävän
jotain muutakin kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttä-
mättömien edellytysten turvaamista. Ihmisarvoinen elämä sisältää
myös kulttuurisesti ja historiallisesti määrittäneitä ainesosia. Se, mikä
kulloinkin on ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuurisia arvoja ja
tottumuksia vastaavasti.” (Tuori 2004, 219; ks. myös Tuori ja Kotkas
2008, 219 ja Lehtisen ym. artikkeli tässä teoksessa.)

Säännös oli myös alun perin kirjoitettu toiseksi momentiksi pykälään, jossa
käsiteltiin oikeutta elämään. Kun sosiaalisista oikeuksista päätettiin kirjoittaa
oma pykälä, tämän voi katsoa vahvistavan sitä tulkintaa, että kysymys on muus-
takin kuin vain elossa pysymisestä. (Tuori ja Kotkas 2008, 219.) Perustuslakivalio-
kunta on myös todennut, että hallituksen ehdottama lakisystemaattinen valinta
oletettavasti vahventaa säännöksen sisältöä (PeVM 25/1994). Laajempi tulkinta
saa myös kannatusta muussa oikeuskirjallisuudessa (esim. Nieminen 2006, 22;
Särkelä ja Eronen 2007, 57; Arajärvi 2011, 51–52; Pajukoski 2012, 233–234) ja

oikeusasiamiehen käytännössä (ks. esim. EOA:n päätös 31.1.2006 684/4/04). Kuten on todettu, tämä tulkinta on otettu toimeentulotukilain perusteluihin (HE 102/1981) ja sen soveltamisohjeisiin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 16).

Perustuslain 19.2 §:n perustoimeentulon tasoa ei ole perustuslain tasolla määritelty yhtään tarkemmin. Perustuslaki asettaa kuitenkin yhden selkeän minimin perustoimeentulolle. Selvää on, että perustoimeentulon on oltava suurempi kuin viimesijaisen toimeentulon. Toisin sanoen toimeentulotuki luo normin, johon perustoimeentuloetuksia sitten verrataan. Yksilön perustoimeentulo ei siis perustuslain 19.2 §:ssä mainituissa tilanteissa voi muodostua toimeentulotuesta³. Toisaalta perustoimeentulon ei tarvitse muodostua yhdestä etuudesta, vaan on hyväksyttävää, että eri etuudet yhteenlaskettuna ylittävät viimesijaisen toimeentulon tason. Perustuslakiuudistusta perustelevissa esitöissä korostettiin perustoimeentulon turvan itsenäisyyttä viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993, 10). Työtöntä, sairasta, työkyvytöntä, eläkeläistä, vanhusta, lasta tai tuoretta vanhempaa ei siis saa jättää toimeentulotuen varaan. (Tuori ja Kotkas 2008, 221; Arajärvi 2011, 53). Perustuslakivaliokunta on ollut huolissaan juuri tästä esimerkiksi käsitellessään kansaneläkelain muuttamista:

”Lapseneläkkeen määrä on kansaneläkelakiehdotuksen 42 §:n perusteella pienempi kuin toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n 4 ja 5 kohtien mukaan määräytyvä lapsen toimeentulotuen perusosa. Perustoimeentuloa turvaavan lapseneläkkeen määrän jääminen perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista viimesijaista turvaa alemmalle tasolle ei ole valiokunnan aiemman käytännön valossa aivan asianmukaista. Toisaalta lapsi saa lapseneläkettä myös työeläkelainsäädännön perusteella, ja hänellä voi perhesuhteet ja muut seikat huomioon ottaen olla muutoinkin toimeentulon edellytykset. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin aiheellista näiden seikkojen pohjalta harkita tarvetta korottaa lapseneläkkeen määrää ehdotetusta.” (PeVL 48/2006.)

Muuten valiokunta on ollut kovin varovainen. Yleensä valiokunta ei ole laajasti perustellut näkemyksiään. Perustuslakivaliokunta on saattanut esimerkiksi todeta, että lakiehdotuksen vaikutukset etuuden tasoon ovat vähäisiä (esim PeVL 17/1996) tai että muutos ei johda siihen, että etuus jäisi määrältään alle perustus-

3 Toimeentulotuki on riittävän toimeentulon mittari myös ulkomaalaislaissa (301/2004). Lain 158a §:ssä todetaan, että Euroopan unionin kansalainen saa oleskella Suomessa yli kolme kuukautta, jos hänellä on riittävät varat, niin ettei hänen tarvitse tukeutua toistuvasti toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuksiin. Vastaavasti direktiivissä 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 8 artiklan 4-kohdassa todetaan, etteivät jäsenvaltiot saa vaatia riittävinä varoina suurempaa summaa kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille voidaan myöntää sosiaalivastusta (toimeentulotukea) tai suurempi kuin vähimmäiseläke asianomaisessa maassa.

laissa edellytetyn turvan (PeVL 43/1993). Vuonna 2002 perustuslakivaliokunta kuitenkin viittasi suoraan perustuslain 19.2 §:ään ja sen edellyttämään tasoon. Valiokunta vetosi myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevaan yleissopimukseen. Valiokunnan mielestä vanhempiensa taloudessa asuvalle ehdotettu työmarkkinatuki, joka olisi ollut aina ainoastaan 60 prosenttia tavanomaisesta työmarkkinatuen määrästä, alitti perustuslain 19.2 §:n tason. Tukea piti arvioida suhteessa työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiensa nähden:

”Ehdotettu osittainen työmarkkinatuki on valiokunnan käsityksen mukaan myös alhaisempi kuin perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama, laissa säädettävä perustoimeentulon turvan taso. Laki-ehdotusta on tältä osin muutettava niin, että työmarkkinatuen määrän alentaminen suhteutetaan kyseisen työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää.” (PeVL 46/2002.)

Lausunnossa (PeVL 34/1996) työttömyysturvan indeksikorotuksista luopumisesta valiokunta huomautti, että ”työttömyysturvan päivärahan ja työmarkkinatuen jääminen jälkeen elinkustannusten kehityksestä saattaa muodostua ongelmalliseksi perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeuden kannalta” (kursiivi L. K-P). Valiokunta perusteli, ettei perustuslaissa voida säätää yksityiskohtaisesti, millä tavoin ja minkä tasoisina etuuksina perustoimeentulon turva tavallisella lailla taataan. Perustuslain mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvasa, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat perustoimeentulon turvaan, joka olisi heikompi kuin 1 momentissa tarkoitettu välttämättömän toimeentulon turva. Tuorin ja Kotkaksen mukaan lausumaa voidaan tulkita siten, että perustoimeentulon turvan tulisi olla tasoltaan niin korkea, ettei säännöksen tarkoittamissa tilanteissa tarvitsisi turvautua toimeentulotukeen (Tuori ja Kotkas 2008, 230).

Perustuslakivaliokunta on ollut myös huolissaan tiettyjen etuuksien, kuten työttömyysturvan (PeVL 34/1996, 3) ja kansaneläkkeen, riittävydestä ja veloitettanut hallitusta seuraamaan riittävyttä⁴ ja sitä, missä määrin kansaneläkeläisten on turvauduttava toimeentulotukeen:

”Kansaneläke on nykyisin ansioläkkeitä täydentävä perustoimeentuloa turvaava eläke. Täyttä kansaneläkettä saavia oli toisaalta vuoden 2005 lopussa vielä noin 97 000. Tämänkin vuoksi on olennaista huolehtia siitä, että kansaneläkelakiin perustuvan toimeentuloturvan taso on riittävä. Kansaneläkettä ja leskeneläkkeen täydennysmäärää onkin

4 Myös Euroopan sosiaalikomitea on edellyttänyt indikaattoreihin perustuvia seurantarjestelmiä kommentoidessaan toimeentuloturvan tasoa, ks. Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, 49.

vastikään korotettu syyskuun alussa 2006 voimaan tulleilla laeilla. Valtioneuvoston piirissä on kuitenkin syytä jatkuvasti seurata kansaneläkkeen riittävyttä ja tähän liittyen hankkia tietoa muun ohella siitä, missä määrin täyttä kansaneläkettä saavien on mahdollisesti ollut turvauttava toimeentulotukeen.” (PeVL 48/2006.)

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut eduskunnalle selvityksiä muun muassa työmarkkinatuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyksistä (ks. lähemmin esim. Arajärvi 2002, 257). Vuodesta 2010 sosiaali- ja terveysministeriö on veloitettu teettämään selvitys perusturvan riittävydestä joka neljäs vuosi (laki kansaneläkeindeksistä (456/2001) 4a §). Ensimmäinen selvitys on tehty vuonna 2011 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011), ja siinä todettiin perusturvan taso matalaksi ja jääneen jälkeen yleisestä tulokehityksestä. Nähtäväksi jää, miten raportointi otetaan päätöksenteossa huomioon. Riittävän tason mittareita voidaan hakea myös Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja edellyttää sopimuspuolten pitävän sosiaaliturvajärjestelmänsä ”tydyttävällä” tasolla ja pyrkivän asteittain nostamaan tasoa. Euroopan neuvoston sosiaali oikeuskomitea katsoi vuonna 2004 hieman konkreettisemmin, että ihmisen saamien perustoimeentulon etuuksien tulisi yhteensä olla vähintään 50 prosenttia mediaanitulosta. (Ks. lähemmin Mikkola 2010, 316; Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, 87.)

Turvaa heikennyksiltä

Perustuslain tarkoituksena ei ollut turvata mitään tiettyä tasoa, esimerkiksi perustuslakiuudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai niiden tasoa (HE 309/1993 70). Perustuslakivaliokuntakin on ollut sitä mieltä, että sosiaaliturvaa tulee kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994, 10; PeVL 34/1996, 2–3; ks. lähemmin Sakslin 1999, 232–234; Arajärvi 2002, 243–256). Tosin tavallisesti perustelua on käytetty vain heikennyksiä perusteltaessa eikä suinkaan motivoimassa etuuksien tason nostoa kansantalouden ja julkisen talouden tilan kohentuessa. On myös epäilty, että perusoikeusuudistusta kiirehdiittiin juuri siksi, että sosiaalietuuksia päästiin helpommin ja nopeammin leikkaamaan, kun aiempi lepäämäänjättämässännös oli kumottu (Hänninen 2010, 205). Toisaalta perustuslaki antaa jossain määrin suojaa perustoimeentuloetuksien heikennyksiltä. Vähäisellekin heikennykselle on oltava perustelu, koska kyse on yleensä myös ihmisoikeuksien heikennyksiellön vastaisesta toimenpiteestä. (Arajärvi 2002, 251–252.) Hallituksen esityksessä perustuslaiksi (HE 309/1993, 70–71) otettiin käyttöön olennaisen

puuttumisen käsite, johon perustuslakivaliokunta on usein viitannut. Uudella lainsäädännöllä ei siis saada olennaisesti puuttua perusoikeussäännöksen suojaamaan perustoimeentuloturvaan.

34

Vaikka toimeentulotuen määrää pidetään mittapuuna ihmisarvoisen elämän edellyttämälle turvalle, on jopa toimeentulotuen vähentämistä voitu perustella silloin, kun hakija ilman perusteltua syytä kieltäytyy tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, että työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ei ole voitu hänelle tarjota. Perustuslakivaliokunta totesi toimeentulotukilain perusosan alentamista koskevan keskustelun yhteydessä, että henkilölle tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa tarjoamalla työtä tai koulutusta riittää osoittamaan, että hän olisi kyennyt itse hankkimaan toimeentulonsa. Perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin yksilöllisen harkinnan tärkeyttä. (PeVL 31/1997.) Eduskuntakäsittelyssä lakiin lisättiinkin säännös, jonka mukaan tukea voidaan alentaa vain, jos ”se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana” (toimeentulotukilaki (1412/1997) 10.4 §). Vastaavasti vuonna 2010 käsitellessään ehdotettua toimeentulotuen alentamista alle 25-vuotiailta koulutuksesta kieltäytyneiltä tai koulutuksen keskeyttäneiltä nuorilta perustuslakivaliokunta totesi, että

”valiokunta ei sinänsä pidä täysin asianmukaisena, että yhden etuuden epäminen aiheuttaa samalla toisen, tarkoitukseltaan erilaisen, etuuden alentamisen varsinkin kun on kysymys viimesijaisesta toimeentulon turvasta. Sääntelyn tavoite, nuoren henkilön aktivoiminen työelämään ja yhteiskuntaan yleisemminkin, on kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä etenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentti, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi valiokunta korostaa toimeentulotukilain edellä mainitun 10 §:n 4 momentin merkitystä siltä kannalta, että se velvoittaa ehdotettua säännöstä sovellettaessa varmistamaan, ettei yksittäistapauksessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita.” (PeVL 34/2010.)

Kuten edellä todettiin, perusoikeuksien rajoituksille on rajansa. Perustoimeentuloturva heikennettäessä näistä rajoitteista on eniten noussut esiin yhdenvertaisuuden vaatimus ja syrjinnän kieltö. Esimerkiksi käsitellessään ehdotusta eläkelainsäädännön muuttamiseksi perustuslakivaliokunta totesi, että mahdollinen perusturvan heikennys oli hyväksyttävissä, koska se ei kohdistunut vain joihinkin eläkeläisryhmiin:

”Elinaikakerroin voi merkitä sitä, että eläke muodostuu pienemmäksi kuin aikaisempia eläkkeen määräytymisperusteita noudatettaessa. Näin käy silloin, jos odotettavissa oleva keskimääräinen elinikä pitenee. Elinaikakertoimen mahdolliset heikentävät vaikutukset voivat ehdotetut voimaantulojärjestelyt huomioon ottaen koskea myös sellaisia eläkekeitä, jotka ovat lain voimaan tullessa jo pääosin ansaittuja. Kertoimen vaikutusten on sen käyttöönoton alkuvaiheessa arvioitava olevan varsin vähäisiä. Oleellisinta valtiosääntöoikeudellisesti valiokunnan mielestä on, että kertoimen käyttöönotto ei kohdistu esimerkiksi vain johonkin eläkeläisryhmään vaan se on yleinen ja pysyväisluonteiseksi tarkoitettu koko eläkejärjestelmän muutos. Elinaikakertoimen käyttöönotto ei näin ollen ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista perustuslain omaisuudensuojasäännösten kannalta.” (PeVL 60/2002.)

Myös oikeuskansleri on ainakin kerran puuttunut perustoimeentuloturvan leikkauksiin vaatiessaan korotusta äitiyspäivärahaan.

”Äitiyspäivärahan vähimmäismäärä oli sairausvakuutuksen päivärahaetuuksia koskevan lainsäädännön uudistamisessa alennettu 60 markkaan päivältä. Tuki oli samansuuruinen kuin kotihoidon tuen perusosan määrä. Äitiyspäivärahan vähimmäismäärä oli kuitenkin huomattavasti alhaisempi kuin työttömyysturvan peruspäivärahan määrä. Äitiyspäivärahan alhaisuus koski kipeimmin sellaisia edunsaajia, joilla ei ollut äitiyspäivärahan lisäksi muita tuloja. Tällaisia oli muun muassa kantelussa mainitut ennen lapsen syntymää työttömyysturvan peruspäivärahaa saaneet yksinhuoltajat. Myös edunsaajien yhdenvertaisuuden kannalta oli pidettävä epäjohdonmukaisena, että samantyyppisessä elämäntilanteessa olevien edunsaajien perustoimeentuloturvan tasossa oli huomattavia eroja ja perheen kasvaessa sen yhteiskunnalta lain mukaan saamat perustoimeentuloturvaetudet olennaisesti vähenivät. Oikeuskansleri esitti sosiaali- ja terveysministeriölle äitiyspäivärahan vähimmäismäärää koskevien sairausvakuutuslain säännösten tarkistamista.” (OKA 5.6.2003 1000/1/01.)

Työttömyysturvalain (1290/2002) muutosta käsitellessään (uusi 4:4a §, 1192/2009) perustuslakivaliokunta pohti työttömyysetuuden maksamista lomautusten yhteydessä. Uudistus paransi kaikkien yhdeksi päiväksi viikossa lomautettujen asemaa, mutta huononsi muutoin alle 3 200 euroa ansaitsevien päivärahaa. Perustuslakivaliokunta ei ollut niinkään huolissaan tästä, mutta pohti ehdotusta perustuslain 6 §:n tasa-arvosäännösten valossa, koska näistä pienipalkkaisista suuri osa oli naisia. Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely mahtui kuitenkin lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan piiriin, sillä ”perustus-

lakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”. (PeVL 28/2009.)

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut myös ikärajoja perustuslain 6 §:n kautta. Valiokunta (PeVL 34/2010) esimerkiksi katsoi, että toimeentuloturvan leikkaus nuorilta koulutuksen keskeyttäjiä ei loukannut perustuslain 6 §:n syrjintäkieltoa vaan että erityiskohtelu oli mahdollista nuorisotyöttömyyden erityisongelmien vuoksi.

Toimeentuloturvan saavutettavuus

Vaikka perustoimeentuloturvan etuuksien määrä onkin lähes aina ilmoitettu selvästi ja toimeentuloturvan saamisedellytykset yleensä määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita selkeämmin, jää perustoimeentuloetuksienkin kriteereihin lähes aina tulkinnan varaa. Etuuksien yhteensovittamista koskevat säännökset saattavat olla myös hankalia tulkita ja soveltaa. Ohjenuorana näissä tulkintatilanteissa on sosiaali oikeuden yksilöllisessä päätöksenteossa noudatettava pääsääntö, jonka mukaan julkinen etu väistyy yksilön ja perheen asemaan liittyvien eettisten ja moraalisten näkökohtien tieltä. Niinpä toimeentuloturvan soveltamisen yleisenä lähtökohtana on pidettävä yksilölle myönteisen tulkinnan ensisijaisuutta. Tämä on erityisen tärkeää silloin, jos kielteinen tulkinta jättäisi hakijan kokonaan rinnakkaisten etuusjärjestelmien ulkopuolelle. (Tuori ja Kotkas 2008, 161 ja 177). Esimerkiksi Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä 28.9.2011 Dnro 4652/4/09 todettiin, ettei sairastunut työtön saa jäädä ilman toimeentuloa. Kantelijalta oli evätty työttömyyspäiväraha sairauspäivärahan omavastuuajalta sillä perusteella, ettei tämä ollut työmarkkinoiden käytettävissä. Työttömyyskassalta oli jäänyt soveltamatta työttömyysturvalain 3 luvun 3.4 §:ää, jonka perusteella kantelijan oikeus työttömyyspäivärahaan olisi tullut tutkia.

Vaikka nimenomaan perustuslain 19.1 ja 2 §:t koskevat toimeentuloturvaa, myös 3. ja 4. momentti vaikuttavat, sillä sosiaali- ja terveyspalveluilla, perheen tukemisella ja asumisen järjestelyillä on tietysti iso merkitys myös toimeentuloturvan tarpeen kannalta. Esimerkiksi perustuslain 19.3 §:n kohta lapsiperheiden tukemisesta vaikuttaa suoraan myös toimeentuloturvan tasoon vaikkapa perustoimeentulon turvaa toteuttaviin etuuksiin liittyviä lapsikorotuksia arvioitaessa (ks. esim PeVL 12/1995; PeVL 17/1995). Valiokunnan mukaan korotuksia oli arvioidava paitsi perustoimeentulon turvaa myös lapsiperheiden tukemista koskevan säännöksen kannalta. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa mittatikkuna käytetään tasoa, joka takaa jokaiselle ”edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jä-

senenä” (HE 309/1993, 71). Palvelutason riittävyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota palvelun tason ohella myös asiakasmaksuihin. Asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin tai johtaa siihen, että ihmiset joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen palveluja saadakseen.

Toimeentulon riittävyteen vaikuttaa myös se, kuinka ihmiset osaavat hakea heille kuuluvia etuuksia ja palveluita. Monimutkainen järjestelmämme ei pahimmillaan pysty välittämään apua edes tilanteisiin, joihin apua on tarjolla, siitä yksinkertaisesta syystä, etteivät apua tarvitsevat tiedä oikeuksistaan tai he eivät osaa tai jaksa hakea niitä. Kelan etuuksien pahin pullonkaula on juuri hakemisen monimutkaisuus (Laatu ja Bogdanoff 2011). Alikäyttö kohtaa ikävimminkin niitä, jotka apua eniten tarvitsisivat. Viranomaisten neuvontavelvollisuus tulee tehdä siten, että se on kullekin asiakkaalle ymmärrettävää (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 5 § ja hallintolaki (434/2003) 8 §). Tässä on ilmeisesti edelleen opittavaa, vaikka neuvontavelvollisuuden ja -oikeuden kirjaus lainsäädäntöön on jo useamman vuoden takaa. Apulaisoikeusasiamies totesi toimeentulotukiasiaa ratkaistessaan, miten viranomaisella on ”oikeus kuvata erilaisia toimintansa ajateltavissa olevia ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia asiakkaan asemaan. Tällaisen ohjeistuksen on oltava – yksiselitteistä ja ymmärrettävällä tavalla annettua.” (AOA 31.1.2011 Dnro 3109/4/10; ks. vanhemmista neuvontatapauksista Mattila 2004.)

Osa riittävyttä on myös se, että asiakas saa toimeentuloturvaetuuudet viivyttyksettä. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on paljon tapauksia, joissa moititaan viranomaisia liian pitkistä käsittelyajoista niin perustoimeentulonturvan kuin toimeentulotuenkin osalta. Viivästyksiä ei ole voitu perustella viranomaisen toiminnan hankaluuksilla. Esimerkiksi töiden tasaaminen Kelassa tai kunnan tietojärjestelmän toimimattomuus eivät ole olleet hyväksyttäviä perusteita toimeentuloturvan viivästykselle (ks. EOA 29.2.2008 Dnro 3109/4/06 ja AOA 7.9.2011 Dnro 2379/4/11). Myös oikeuskanslerinvirastoon on tullut valituksia pitkistä käsittelyajoista etenkin toimentuloturvan muutoksenhausta (ks. OKV/14/50/2009).

Miten riittävyttä voidaan arvioida?

Perustuslakivaliokunta on useassa lausunnossaan kaivannut tietoja ehdotettujen muutosten vaikuttavuudesta. Esimerkiksi lausunnossaan työttömyysturvavalaista (PeVL 46/2002) valiokunta totesi, että hallitukselta tuli vaatia tietoja jo usean vuoden ajan noudatetun ikärajan vaikutuksista nuorten kouluttautumiseen ja työllistymiseen, jotta voitaisiin arvioida ikärajan entisellään säilyttämisen hyväk-

syttävyyttä perustuslain kannalta. Vastaavia vaatimuksia on esitetty myös muissa lausunnoissa (PeVL 17/1996; PeVL 27/2009; PeVL 34/2010). Lainvalmistelutyön tukena voikin luontevasti käyttää esimerkiksi tähän kirjaan koottua tietoa perusturvan riittävydestä ja ihmisten kokemuksista.

Entä voitaisiinko tietoa kohtuullisesta perusturvasta käyttää apuna lakia tulkittaessa ja sovellettaessa? Siltä osin kuin taso on selkeästi mainittu lainsäädännössä, ei lainkäyttäjällä luonnollisestikaan voi muuttaa turvan tasoa. Toimentuloturvaetuuden toimeenpanijalle jäävä harkinta koskee lähinnä vain sitä, täyttääkö etuutta hakeva henkilö laissa säädettyt edellytykset (Sakslin 1999, 233). Kuten on mainittu, esimerkiksi sopiva kansaneläkkeen määrä on päätetty poliittisesti ja lain toimeenpanija yksinkertaisesti toteuttaa tätä poliittista tahtoa. Sen sijaan väljästi kirjoitetuissa säännöksissä lain käyttäjälle on jätetty harkintavaltaa. Esimerkiksi täydentävän toimentulotuen säännöt jättävät laajan harkintavallan viranomaiselle: mikä on kussakin perheessä ”erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisia menoja” (toimentulolaki (1412/1997) 7c §). Ehkäisevässä toimentulotuessa on jätetty harkintavaltaa vielä enemmän. Tärkeintä on ottaa huomioon hakijan yksilölliset tarpeet, mutta yleisempi tieto kohtuullisesta perusturvasta tuo kaivattua perspektiiviä siihen, mitä voidaan pitää kohtuullisena.

Ihmisarvoiseen elämään riittävä toimentulo

Kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville luvataan perustuslaissa oikeus välttämättömään toimentuloon, joka takaa ihmisarvoisen elämän. Ensisijainen vastuu omasta toimentulosta on meillä jokaisella itsellämme, mutta työttömyyden, vanhemmuuden, sairauden, vanhuuden, työkyvyttömyyden tai huoltajan menetyksen perusteella meille on tarjolla etuuksia. Mikäli tämä perustoimentulon turvakaan ei tarjoa riittävää toimentuloa, toimentulotuki takaa viimesijaisen toimentulon.

Perustoimentuloturvan tulisi olla ensisijaista turvaa ja tasoltaan sellaista, ettei toimentulotukeen tarvitsisi turvautua. Silti niin perustoimentuloetuuksia kuin toimentulotukeakin on voitu rajoittaa perustuslain estämättä. Rajoituksia on kuitenkin aina arvioitava yksilöllisesti siten, ettei oikeus toimentuloon tosiasiallisesti vaarannu.

Toimentuloturvan taso on määritelty etuusittain lainsäädännössä eikä perustuslaki tarjoa juurikaan apua tason nostoon enää lain soveltamisvaiheessa. Ihmisten käsitys riittävydestä on usein kovin erilainen kuin toimentulolainsäädännön tarjoama eikä lainsäädännön tarjoama turva ole aina aukotonta.

Paljon jää lainsäädäntöä toimeenpanevien viranomaisten varaan. Mikäli tahtoa on, nykyinen sääntely jättää lain toimeenpanijalle mahdollisuuden huolehtia toimeentuloturvan riittävästä tasosta ennen kaikkea sitä kautta, etteivät ihmiset jäisi viimesijaisen toimeentuloturvan varaan. Viimesijaisenkin tuen, toimeentulotuen, tarkoitus on mahdollistaa ihmisen osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan, ei pelkästään pyrkimys pitää ihminen hengissä. Tämä on otettava huomioon pohdittaessa toimeentulotuen perusosan pienentämistä tai täydentävää toimeentulotukea. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate ja toimeentuloturvan toimeenpanon pääperiaatteet, yksilölle myönteisen tulkinnan ja kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteet, on syytä pitää aktiivisessa käytössä.

Lähteet

Arajärvi P. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.

Arajärvi P. Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki: Talentum, 2011.

Faurie M, Kalliomaa-Puha L. Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Julkaisussa: Hämäläinen U, Kangas O, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 28–61.

Hallituksen esitykset:

HE 102/1981. Hallituksen esitys Eduskunnalle toimeentulolaiksi.

HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Huhtanen R. Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Tampere: Finnpublishers, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B 202, 1994.

Hänninen S. Sosiaalioikeudet ja perustuslakiuudistus. Julkaisussa: Pajukoski M, toim. Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportteja 19, 2010: 183–227.

Jyränki A, Husa J. Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 2012.

Kotkas T. Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 2009; (5): 761–778.

Laatu M, Bogdanoff P. Ketä ja mikä asiointiprosesseissa hiertää? Yhteispeli 2011; (4): 6–7.

Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Loppuraportti IV. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 48, 2011.

Mattila H. Neuvontavelvollisuus Kelan asiakaspalvelussa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 64, 2004.

Mikkola M. Social human rights of Europe. Helsinki: Karelactio Legisactio, 2010.

Niemelä M, Raijas A. Kohtuullinen kulutus ja perusturvan riittävyys. Näkökulmia kohtuullisen kulutuksen määrittelyyn ja mittaamiseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 80, 2012.

Nieminen L. Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsityksen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1996; (5–6): 909–929.

Nieminen L. Lapsuudesta vanhuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Helsinki: Edita, Edilex Libri, 2006.

Pajukoski M. Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, Oikeustiede – Jurisprudentia XLV, 2012: 197–282.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot:

PeVL 43/1993. Hallituksen esitys laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 12/1995. Hallituksen esitys kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 17/1995. Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 17/1996. Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 34/1996. Hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

PeVL 31/1997. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 20/1998. Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

PeVL 46/2002. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 47/2002. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 60/2002. Hallituksen esitys eläkelainsäädännön muuttamiseksi.

PeVL 48/2006. Hallituksen esitys kansaneläkelaiksi, laiksi vammaisuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 27/2009. Hallituksen esitys laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 28/2009. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 34/2010. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 2/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVM 25/1994. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Sakslin M. Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Julkaisussa: Nieminen L. Perusoikeudet Suomessa. Helsinki: Kauppakaari, 1999: 221–254.

Sakslin M. Toimeentuloturvan uudistaminen ja perusoikeudet. Julkaisussa: Arajärvi P, Särkelä R, toim. Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008: 34–45.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 11, 2007.

Särkelä R, Eronen A, toim. Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

Tuori K. Sivistykselliset oikeudet. Julkaisussa: Hallberg P, Karapuu H, Scheinin M, Tuori K, Viljanen V-P. Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto, 1999: 511–531.

Tuori K. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro, 2004.

Tuori K, Kotkas T. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro, 2008.

42 Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Sampo Varjonen Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittäminen

Viimesijaisella toimeentuloturvilla on ollut monta nimeä. Vaivaishoito muuttui 1900-luvun vaihteessa köyhäinhoidoksi, sotien jälkeen huoltoavuksi ja lopulta 1980-luvun alussa toimeentulotueksi. Nimitykset heijastavat jossain määrin myös aikansa suhtautumista yksilöön ja tämän vastuuseen omasta toimeentulostaan. Köyhäinhoidon aikakaudella avustuksen saamiseen sisältyi suoraan yksilönvapautta rajoittavia tekijöitä. Avun antamisperiaatteet eivät juurikaan muuttuneet siirryttäessä huoltoapuun. Vielä 1950-luvulla perinteiset käsitykset yksilön ja sukulaisten huoltovelvollisuuksista elivät vahvoina. 1960-luvulla alkoi yleistyä käsitys siitä, että jokaisella tulisi olla oikeus kohtuulliseen toimeentuloon, mutta suuremmat muutokset lainsäädäntöön tehtiin huoltoavun korvautuessa toimeentulotuella vuonna 1984.

Yhteiskunnallisesti merkittävää toimeentulotuessa on sen viimesijaisuus – sillä määritellään ”perustoimeentuloturvan yleiset perusteet” (HE 102/1981). Samalla sen luonne on kustannuksia korvaava. Tasaamalla yksilöiden ja perheiden tulojen ja elinkustannusten välisiä eroja sillä tavoitellaan ”ihmisarvoisen elämisen kannalta vähintään välttämätöntä toimeentuloa” (L 191/2001; ks. myös Kalliomaa-Puhan artikkeli tässä teoksessa). Toimeentulotuki on toimeentuloturvaetus, jota koskevassa lainsäädännössä määritellään kaikkein yksityis-kohtaisimmin kulutustarpeet, jotka kansalaisille tulisi taata.

Artikkelin ensimmäinen tavoite on tutkia, millä tavoin välttämätön toimeentulo alun perin määriteltiin ja minkälaisiin laskelmiin toimeentulotuen takaama välttämätön toimeentulo perustui. Toiseksi artikkelissa tarkastellaan toimeentulotuen roolin muuttumista vähimmäisturvan takaajana. Huomio kiinnitetään siihen, millä tavoin toimeentulotukea koskevia lainsäädäntömuutoksia on perusteltu ja missä määrin toimeentulotukea koskevassa poliittisessa keskustelussa on havaittavissa jakolinjoja poliittisten puolueiden välillä. Artikkelissa tarkasteltava ajanjakso kattaa taulukossa kuvatut toimeentulotukea koskevat lain-säädännölliset muutokset. Tutkimuksen aineistona ovat lakimuutoksiin liittyvät valtiopäiväasiakirjat ja päätöksenteon valmisteluun liittyvät dokumentit, kuten komiteanmietinnöt ja ministeriöiden tai selvitysmiesten tuottamat raportit.

Taulukko. Keskeisimmät toimeentulotukea koskevat lainsäädännölliset muutokset.

Vuosi	Lainsäädännön muutos
1984	Sosiaalihuoltolaki. Huoltoapu korvautui toimeentulotuella, jonka tasolle määriteltiin koko maassa yhtenäiset perusteet. Toimeentulotuesta tehtiin kansalaisten subjektiivinen oikeus.
1989	Siirryttiin laajennettuun perusosaan: joitakin aiemmin sosiaalityöntekijän harkintaa vaatineita menoja määriteltiin hyväksyttäviksi menoiksi.
1994	Kuvaus perusosalla katettavista menoista kirjattiin yksityiskohtaisemmaksi. Lasten perusosan korotus. Samalla lapsilisä alettiin ottaa huomioon perusosaa pienentävänä tulona.
1996	Mahdollisuus vähentää perusosaa 20 prosentilla, mikäli toimeentulotuen tarve johtuu henkilön perusteettomasta kieltäytymisestä tarjotusta työstä tai muusta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Toimeentulotuen perusosan suuruuden tarkistamisesta luovuttiin julkisen talouden säästötoimena vuosiksi 1996–1998.
1998	Toimeentulotuki säädettiin erillisellä lailla ja irrotettiin sosiaalihuoltolaista. Asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovitus, jonka myötä toimeentulotuen perusosaan sisällytettiin seitsemän prosentin omavastuu asumismenoista. Alle 10-vuotiaiden lasten perusosan vähennys ja lasten lukumäärän mukaisten alennuskertoimien käyttöönotto Mahdollisuus alentaa perusosaa 40 prosentilla, mikäli henkilö kieltäytyy toistuvasti tarjotusta työstä tai muusta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä.
2000	Lakiin toimeentulotuesta kirjattiin entistä täsmällisempi ja kuntia velvoittavampi muoto ehkäisevän toimeentulotuen käytöstä.
2001	Lakiin toimeentulotuesta lisättiin säännös 17–64-vuotiaan työttömän henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon.
2002	Kokeilu etuoikeutetusta ansiotulosta: toimeentulotukilakia muutettiin väliaikaisesti siten, että 20 prosenttia tuen hakijatalouden ansiotuloista, mutta enintään 100 euroa, muodostettiin niin sanotuksi etuoikeutetuksi tuloksi eli sitä ei otettaisi huomioon tukea myönnettäessä. Vuonna 2005 etuoikeutetun tulon enimmäisrajaa korotettiin 100 eurosta 150 euroon ja kokeilua jatkettiin ensin vuoden 2006 loppuun, mutta sittemmin sitä jatkettiin vuoden 2010 loppuun ja edelleen vuoden 2014 loppuun.
2006	Toimeentulotuen indeksisidonnaisuus siirrettiin asetuksesta lakiin. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen yhteensovitusta koskeva rahoitusuudistus, jonka tavoitteena oli kannustaa kuntia työllistämään yli 500 päivää työmarkkinatuella olleita pitkäaikaistyöttömiä. Asumismenojen seitsemän prosentin omavastuun poisto toimeentulotuen perusosasta.
2011	Mahdollisuus vähentää ammatillista koulutusta vailla olevan 18–24-vuotiaan henkilön toimeentulotuen perusosan suuruutta 20–40 prosentilla, mikäli hänen toimeentulotuen tarpeensa johtuu siitä, ettei hän ole oikeutettu työttömyysurvaetuuteen työvoimapolitiisesta koulutuksesta kieltäytymisen tai sen keskeyttämisen vuoksi.

Huoltoavusta toimeentulotukeen

1970-luku oli sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistusten suunnittelun aikaa. Huoltoapulain kokonaisuudistuksen valmistelu sisältyi sosiaalihuollon periaatekomitean työhön. Komitean loppumietinnön mukaan sosiaalipolitiikan painopiste tuli siirtää kansalaisen velvollisuuksista yhteiskunnan vastuuseen. Sosiaalihuolto tuli muuttaa leimaavasta köyhäinhoidosta osaksi normaalia sosiaaliturvaa, jottei sen varaan joutuvien tarvitsisi tuntea sosiaalista alemmuutta. (KM 1971: A25; Hellsten 1993, 409–413; Van Aerschot 1996, 225.)

Oli kuitenkin epäselvää, kuinka perusteellinen uudistuksen tulisi olla. Esimerkiksi 1970-luvun puolivälissä toiminut ansiotaso- ja toimeentulokomitea suositteli selvityksen tekemistä monimutkaisten sosiaaliturvajärjestelmien yhtenäistämiseksi yleiseksi toimeentuloturvajärjestelmäksi, jossa ainoa avustusperuste olisi tulojen jääminen tietyn rajan alapuolelle (KM 1975:119; Hellsten 1993, 425). SMP:n kansanedustajat tekivät samansuuntaisen lakialoitteen vähimmäistoimeentulon turvaamisesta vuonna 1979 (LA 381/1979). Samana vuonna sosialidemokraatit tekivät toivomusaloitteen yleisestä toimeentulotakuusta, joka takaisi jokaiselle kansalaiselle tietyn vähimmäistoimeentulon (TA 1169/1979).

Myös sosiaalihuollon hallintokomitea pohti huoltoavun korvaamista yleisellä sosiaaliavustuksella, joka olisi kaikille samantasoinen. Alueellisen eriarvoisuuden poistamiseksi komitea ehdotti, että valtio kasvattaisi merkittävästi taloudellista panostustaan avustukseen ja sille määriteltäisiin koko maata koskevat yhtenäiset perusteet. Komitea esitti huoltoavun korvaajaksi toimeentulotukea, joka olisi edelleen yksilökohtainen, ensisijaisia etuuksia tukeva ja viimesijaisen perustoimeentulon turvaava tukimuoto mutta jonka myöntämisperusteet olisivat samat kaikille asuinkunnasta riippumatta. (KM 1974:32; Hellsten 1993, 437–438; Van Aerschot 1996, 209.)

Komiteoiden työskentelyn pohjalta Mauno Koiviston toinen hallitus (1979–1982) teki esitykset sosiaalihuollon kokonaisuudistuksista vuonna 1981 (HE 101/1981; HE 102/1981). Huoltoapulain kumoaminen ja huoltoavun korvaaminen toimeentulotuella tapahtui sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä. Uudistus koski sekä sosiaalipalvelujen että viimesijaisen toimeentuloturvan järjestämistä. Hallituksen esitys 102/1981 oli linjassa sosiaalihuollon hallintokomitean näkemyksen kanssa siinä, että toimeentulotuki olisi edelleen yksilölliset tarpeet huomioon ottava, viimesijainen toimeentuloturvan muoto.

Uudistus ei synnyttänyt kovinkaan suurta keskustelua eduskunnassa. Eduskunnassa SKDL:n kansanedustaja Kati Peltola kuitenkin kehui sitä, että laki antoi nyt ensimmäistä kertaa suomalaisille oikeuden toimeentuloon. Hän piti positiivisena myös sitä, että yhtenäisesti määriteltävä toimeentulotuen perusavustuksen taso vähentäisi paikallista valtaa ja edistäisi kansalaisten tasa-arvoisuutta. SMP:tä uusi laki ei sen sijaan tyydyttänyt. Puolueen kansanedustajat

viittasivat vuonna 1979 tekemäänsä lakialoitteeseen vähimmäistoimeentulon turvaamisesta ja arvostelivat sosiaalihuoltolakia siitä, että ”valtioneuvostolla ei ole varsinaisesti mitään velvoitetta sen suhteen, kuinka kattava ja suuri vähimmäistoimeentuloturva on – Mielestämme perustoimeentulo tulee turvata ilman mitään erityistä viranomaisharkintaa” (PTK 1982, 1467–1477).

45

Sosiaalihuoltolaki ja siihen sisältyvät toimeentulotukea koskevat 30–38 §:t tulivat voimaan vuoden 1984 alusta. Samalla kun valtion taloudellinen panostus toimeentulotukeen kasvoi merkittävästi, tuen tasoa koskevaa normistoa yhtenäistettiin. Toimeentulotuesta tehtiin kansalaisten subjektiivinen oikeus, sille luotiin koko maassa yhtenäinen perustaso ja paikallisten sosiaaliviranomaisten harkintaa pyrittiin ohjaamaan yleisillä säännöksillä. Periaate oli, ettei toimeentulotuen taso riippuisi kullakin paikkakunnalla vallitsevista olosuhteista vaan kansalaiset olisivat avunsaajina samanarvoisessa asemassa koko maassa.

Toimeentulotuen tason ja sisällön määrittämisen periaatteet ja niiden muutokset

Toimeentulotukea koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin, että kansalaisten tasavertaisen kohtelun nimissä valtioneuvoston tulisi vahvistaa ”yleiset perusteet perustoimeentuloturvan tason määrittelemiseksi koko maassa”. Tällä ”varmistettaisiin tukea tarvitsevien riittävä elatus ja luotaisiin nykyistä yhtenäisempi pohja kohtuullisen toimeentulon takaamiseksi maan eri puolilla”. (HE 102/1981.)

Kohtuullisen toimeentulon määrittelemisen lähtökohdaksi otettiin ”kansaneläkelain mukaiset etuudet sekä kulutustutkimusten tulokset”. Toimeentulotuen suuruus määrittäisi ”jatkuvan tuen tarpeen osalta”, ja tämän perusteella annettaisiin kiinteä ”perusavustus”. (HE 102/1981.) Kansaneläkelain mukaan annettava perusturva koski jokaista kansalaista, joten oli luontevaa, että toimeentulotuen perusavustus sidottiin kansaneläkkeeseen. Yleiset perusteet toimeentulotuen tason määrittelemiseksi annettiin erikseen valtioneuvoston päätöksellä (VNp 838/1983). Tuen tasoksi määriteltiin 44 prosenttia täydestä kansaneläkkeestä perheen yhdelle aikuiselle. 1980-luvun aikana tasoa tarkistettiin ylöspäin, aluksi 50 prosenttiin (VNp 1021/1984) ja sitten 55 prosenttiin (VNp 335/1986).

Toimeentulotuen sisältöä määriteltäessä hyödynnettiin kulutustutkimuksesta saatuja tuloksia. Tilastokeskuksen kotitaloustiedusteluja (nykyisin kulutustutkimuksia) oli systemaattisemmin kerätty vuosina 1966, 1971 ja 1976 (ks. Niemelän ja Raijaksen artikkeli tässä teoksessa). Näitä aineistoja hyödynnettiin

kokoamalla tietoa kotitalouksien kulutusrakenteesta. Päätöksenteon pohjaksi tarkasteltiin lisäksi hyödykkeiden ja palvelujen hintakehitystä. Myös 1980-luvun alussa kehiteltiin ruoan ravintoarvon ja hinnan laskentamallia. Vähimmäistoimeentuloturvan näkökulmasta pyrkimys oli tuottaa tietoa siitä, millä kustannuksilla ravitsemussuosituksia voidaan toteuttaa erilaisissa kotitaloustyypeissä (ks. Viinisalo ym. 1982). Laskelmien perusteella pyrittiin määrittämään kustannuksia, jotka ovat pitkälti samansuuruisia koko maassa. Tällaisia kulutuseriä olivat ravinto, puhtaus ja vaatetus. Lisäksi perusavustukseen laskettiin kuuluvaksi myös ”käyttövarat”.

Toimeentulotuen tason lisäksi valtioneuvoston päätöksissä määriteltiin, mitä toimeentulotukeen oikeutettaviin menoihin lasketaan ja mitkä ovat huomioon otettavat muut menot. Huomioon otettavia menoja ei kuitenkaan eritelty vielä kovinkaan yksityiskohtaisesti (ks. liitetaulukko). Perusavustuksen lisäksi nähtiin tarkoituksenmukaiseksi antaa korvauksia myös paikkakunnittain vaihteleviin menoihin, kuten asumis-, terveydenhuolto- ja matkakustannuksiin. Hallitus esitti lisäksi, että kunta voisi myöntää myös ehkäisevää tukea. Tämänkaltaisen apu sisältyi jo huoltoapuun, mutta nyt kuntia haluttiin kannustaa käyttämään ehkäisevää tukea aikaisempaa enemmän. Kunnille annettiin kuitenkin edelleen vapaus päättää ehkäisevän tuen perusteista. (HE 102/1981.)

Pääministeri Harri Holkerin sinipunahallitus (1987–1991) jatkoi toimeentulotuen tason korottamislinjaa vuoden 1989 alusta voimaan tulleella valtioneuvoston päätöksellä (VNp 1349/1988). Tällöin otettiin käyttöön ns. laajennettu perusosa. Perusosaan luettiin kuuluviksi ravintomenot, käyttövarat ja muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Tarpeellisen suuruisina huomioon otettaviin menoihin puolestaan laskettiin asumismenot, vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, työssäkäynnistä aiheutuvia menoja, lasten päivähoitomenot sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia menoja. Laajennettu perusosa merkitsi toimeentulotuen tason merkittävää korottamista. Lisäksi tuen perusosa sidottiin 80 prosenttiin täydestä kansaneläkkeestä. Laaja perusosa merkitsi vähimmäisturvan luonteen muutosta, sillä se vähensi tarveharkintaan liittyvää yksityiskohtaista rahankäytön kontrollia (Karjalainen 1998). Vuonna 1994 pääministeri Esko Ahon porvarihallitus (1991–1995) korotti puolestaan lasten perusosaa (VNp 988/1993). Samalla kuitenkin lapsilisä alettiin ottaa huomioon perusosaa alentavana tulona.

Kuten liitetaulukosta voidaan havaita, toimeentulotuen myöntämisessä huomioon otettavien perusmenojen määrittely pysyi läpi 1980-luvun melko muuttumattomana. Ahon hallitus määritteli toimeentulotuen perusosalla katettavat menot kuitenkin selvästi yksityiskohtaisemmin. Näihin laskettiin ”ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisiolu-

vasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot” (VNp 988/1993).

Seuraava muutos tapahtui vuoden 1998 toimeentulotukiudistuksen yhteydessä, jolloin asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettuja asumismenoja alettiin laskea perusosalla katettaviin menoihin. Näitä olivat vuokrat, vastikkeet, lämmityskustannukset, vesimaksut ja valtioneuvoston vuosittain määräämä osuus asunon hankkimiseen tai perusparantamiseen otettujen lainojen vuotuisista koroista. Perusosaan sisällyneille asumismenoille määriteltiin kuitenkin seitsemän prosentin omavastuu. Samassa yhteydessä tarkennettiin myös tarveharkintaisella osalla katettavien menojen määrittelyä siten, että ”henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuviin menoihin” laskettiin välttämätön erityisravinto, kodin irtaimiston hankinta, lastentarvikkeet, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuvat menot, kerran vuodessa romaninaisen vaatemenot, muutosta tai hautajaisista aiheutuvat menot ja lasten harrastustoiminnasta aiheutuvat menot. (HE 217/1997.)

Perusosaan sisältyvien asumismenojen omavastuu poistettiin vuonna 2006 voimaan tulleella lakimuutoksella (HE 155/2005). Asumismenot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot määriteltiin nyt ”muihin perusmenoihin”, jotka ”otetaan yleensä huomioon todellisen suuruksina”. Näiden tarpeellisuudessa voidaan kuitenkin soveltaa kohtuullisuusharkintaa, jonka lähtökohtana on paikkakunnalla vallitseva yleinen kustannustaso. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 65.)

Kokonaisuudessaan toimeentulotuessa huomioon otettavat menot eivät ole muuttuneet toimeentulotuen historian aikana kovinkaan merkittävästi. 1990-luvun laman aikana toimeentulotuen perusosalla katettavat menot kuitenkin määriteltiin huomattavasti tarkemmin. Muutokset määriteltiin valtioneuvoston päätöksillä aina vuoden 1998 toimeentulotukiudistukseen asti, minkä vuoksi varsinaisia perusteluja muutoksille ei asiakirjojen pohjalta löydy. Oletettavaa kuitenkin on, että vuoden 1994 muutoksen taustalla oli yhtäältä julkisen talouden säästöt ja toisaalta asiakkaiden oikeusturva – menojen tarkemmalla rajaamisella vähennettiin kuntien sosiaalityön autonomiaa toimeentulotuen perusosaa myönnettäessä.

1990-luvun puolivälin jälkeen keskeisimmät muutokset toimeentulotuen rakenteessa ja siinä huomioon otettavissa menoissa ovat liittyneet asumismenojen huomioon ottamiseen. Yhtäältä muutokset liittyvät siihen, että asumismenojen merkitys pienituloisten kulutusrakenteessa on korostunut 1990-luvulta lähtien (ks. Niemelän ja Raijaksen artikkeli tässä teoksessa). Ensisijaisena toimeentuloturvan muotona asumistuki ei kuitenkaan ole ollut riittävä. Toimeentulotuki muuttui yhä enemmän riittämättömän asumistuen ja muun ensisijaisen toimeentuloturvan paikkaajaksi (ks. myös Honkanen 2010; Hannikainen-Ingman ym. 2012).

Kannustava ja velvoittava toimeentulotuki

1990-luvun alun suurtyöttömyyden myötä toimeentulotuen saajien määrä kasvoi räjähdysmäisesti. Kun vuonna 1990 toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä oli noin 180 000, vuonna 1996 määrä oli kasvanut 350 000:een. Toimeentulotuesta tuli myös entistä selvemmin ensisijaista sosiaaliturvaa, erityisesti työttömyysturvaa ja asumistukea, täydentävä etuus (Haapola 1999.) Tämä johtui osittain lama-aikana tehdyistä sosiaaliturvan leikkauksista (Heikkilä ja Uusitalo 1997) ja osittain siitä, että laajaan perusosaan siirtyminen merkitsi viimesijaisen toimeentulotuen ja ensisijaisten perusturvaetuuksien tasojen lähentymistä.

Sosiaalipolitiikan painopiste 1990-luvun alussa oli kuitenkin eri sosiaali-etuuksien, ansiotulojen ja verotuksen yhteensovittamisen ongelmissa, jotka synnyttivät niin sanottuja kannustinloukkuja. Kannustinloukkujen kielteiset taloudelliset seuraukset ja valtiontalouden säästöpainheet johtivat siihen, että pääministeri Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus (1995–1999) perusti ministeritason ohjausryhmän tulo- ja kannustinloukkuongelman ratkaisemiseksi. Ohjausryhmä otti nimekseen kannustinloukkutyöryhmä.

Kannustinloukkutyöryhmä arvioi vähimmäisturvan tason olevan korkea työmarkkinoilla maksettaviin pienempiin palkkoihin nähden. Lisäksi toimeentulotuesta nähtiin kohdentumisongelmia, jotka yhtäältä liittyivät tuen alikäyttöön – tukeen oikeutetut eivät hakeneet toimeentulotukea – ja toisaalta siihen, että monet tuensaajista eivät vuosituloilla mitaten olisi olleet tukeen oikeutettuja lainkaan. Myös tuen saantiehtoja pidettiin väljinä. Työryhmä totesi, että ”tuen saantiehtoja tulisi tarkistaa siten, että tuen saanti velvoittaisi työnhakuun ja työstä tai työharjoittelusta kieltäytyminen olisi sanktioitu” (Valtioneuvoston kanslia 1996, 21). Vuonna 1996 Lipposen hallitus teki valtioneuvoston päätöksellä (VNp 1676/1995) mahdolliseksi alentaa perusosan suuruutta 20 prosenttia, ”mikäli henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä – – mikäli alentamista ei ole pidettävä kohtuuttomana”. Lisäksi toimeentulotuen perusosan suuruuden tarkistamisesta luovuttiin julkisen talouden säästötoimena vuosien 1996, 1997 ja 1998 osalta.

Kannustinloukkutyöryhmä ehdotti myös asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittamista siten, että ”toimeentulotuen rooli viimesijaisena tuen muotona selkeytyy ja tarve hakea täydentävää tukea toimeentulotuesta asumismenojen korvaamiseksi vähenee” (Valtioneuvoston kanslia 1996, 44). Keinot, joilla tähän päästäisiin, olivat asumistuen tasokorotus ja omavastuun poisto sekä toimeentulotuen perusosaan lisättävä asumismenojen 20 prosentin omavastuu ja informaatiokuluihin sisältyvien menojen siirto toimeentulotuen perusosasta erikseen korvattaviksi menoiksi. Asumismenojen 20 prosentin omavastuuta perusteltiin sillä, että asiakas sopeuttaisi asumismenonsa tulotasonsa asettamiin puitteisiin.

Laki toimeentulotuesta

49

Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten valmistuttua selvitysmies Pentti Arajärvelle annettiin tehtäväksi laatia ehdotus toimeentulotuen kokonaisuudesta (Arajärvi 1997). Selvitysmiehen raportissa ehdotettiin, että toimeentulotuesta säädettäisiin erillisellä lailla. Lainsäädäntö kytkettiin perusoikeusuudistuksen myötä Suomen Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin tarkoittamaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon toteuttamiseen (ks. Kalliomaa-Puhan artikkeli tässä teoksessa).

Selvitysmiehen raportissa toimeentulotuen perusosaan ehdotettiin muutoksia. Merkittävin muutos liittyi kannustinloukkutyöryhmän ehdottamaan asumismenojen omavastuuosuuteen, joka oli kuitenkin pienentynyt työryhmän ehdottamasta 20 prosentista viiteen prosenttiin. Lisäksi tuen tasoa lasten osalta ehdotettiin pienennettäväksi. Perusteluissa viitattiin tutkimuksiin, joissa lasten lukumäärän mukaisten skaalaetujen oli monilapsisissa perheissä havaittu olevan todellisuudessa suurempia kuin toimeentulotuen perusteissa oli määritelty. Kolmas merkittävä muutosehdotus liittyi velvoittavuuteen: ehdotuksen mukaan toimeentulotukea voitaisiin pienentää toistuvan kieltäytymisen johdosta enemmänkin kuin 20 prosenttia, kunhan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo taattaisiin.

Pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen esitys (HE 217/1997) laiksi toimeentulotuesta perustui pääasiassa selvitysmies Arajärven ehdotukseen. Kun kannustinloukkutyöryhmä oli ehdottanut asumismenojen omavastuuosuudeksi 20 prosenttia ja selvitysmies Arajärvi viittä prosenttia, hallituksen esityksessä omavastuuosuus muuttui seitsemään prosenttiin. Perusosan suuruudesta ja sen määrittelyperusteista hallitus esitti, että nämä säädettäisiin asetuksella. Asetuksella säädettäisiin myös perusosan indeksitarkistukset. Näin luovuttaisiin menettelytavasta, jossa toimeentulotuen perusosan määräytymisperusteet määriteltiin valtioneuvoston päätöksellä. Olennaisesti perusosan suuruuteen vaikutti ehdotus alaikäisiä lapsia koskevan toimeentulotuen perusosan pienennyksestä, joka ottaisi huomioon monilapsisiin perheisiin kohdistuneet mittakaavaedut. Lakiesityksen 10 § koski puolestaan alennettua perusosaa: toistuvasti työstä tai aktivoinnista kieltäytyvältä tai aktivointimahdollisuuden laiminlyövältä perusosaa voitaisiin pienentää yhteensä enintään 40 prosenttia asianomaisen henkilön säännönmukaisesta perusosasta.

Valiokuntakäsittelyssä hallituksen esitystä muutettiin joiltakin osin (PeVL 31/1997; StVM 33/1997). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti perusosan suuruuden määrittely siirrettiin asetuksen sijasta lakiin. Sen sijaan toimeentulotuen lisäosalla katettavat menot sekä indeksitarkistukset säädettäisiin edelleen asetuksella. Lisäksi alennettua perusosaa koskevaan pykälään tehtiin tarkennuksia.

Toimeentulotukilakia haukuttiin niin oppositiossa kuin hallituksen sisälläkin siitä, että toimeentuloturvaa leikattiin kaikkein köyhimmiltä kotitalouksilta (PTK 164/1997). Vasemmistoryhmän Esko-Juhani Tennilän mukaan ”nyt eletään todella synkkää päivää tässä talossa, sillä tänä iltana todennäköisesti lyödään lukkoon se, että näiltä kaikkein köyhimmiltä ihmisiltä leikataan siitä vähästäkin”. Suurin oppositiopuolue keskusta kritisoi ennen kaikkea lapsiperheille suunnattuja leikkauksia. Useissa puheenvuoroissa keskustalaiset nostivat esiin myös perustulon mahdollisuuden. Sosiaali- ja terveystieteiden keskusalan jäsenet ehdottivat mietintöön jättämässään vastalauseessa lausumaa, jossa valiokunta edellyttäisi ”hallituksen asettavan parlamentaarisen komitean valmistelemaan perustulon kehittämistä” (StVM 33/1997).

Silmiinpistävää lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä oli se, että sitä puolustavia puheenvuoroja ei juurikaan esitetty, ja kenties kovinta kritiikkiä antoi hallitukseen kuulunut eduskunnan vasen laita. Sosialidemokraattien Janne Viitamiehen mukaan asumistuen omavastuuosuus oli ”pitkin hampain hyväksyttävä poliittisena kompromissina”. Sosialidemokraattien Tarja Filatov puolestaan totesi, että ”jos olisin diktaattori, en ikimailmassa hyväksyisi tällaista lakiesitystä. Mutta Suomen kaltaisessa demokratiassa poliittisten päätösten tekeminen on usein hyvin erilaisten, eri suuntiin vetävien näkemysten yhteensovittamista, kompromissien tekemistä – – tulen äänestämään tämän esityksen puolesta siitä huolimatta, että sitä tässä kritisoin”. (PTK 164/1997.)

Ensimmäinen pelkästään toimeentulotukea koskeva laki tuli voimaan 1. maaliskuuta 1998. Samalla päättyi toimeentulotuen yleisten perusteiden ja tason määrittely valtioneuvoston päätöksillä. Keskeisimmät muutokset koskivat alle 10-vuotiaiden lasten perusosan pienentämistä ja lasten lukumäärän mukaisia alennuskertoimia. Lisäksi toimeentulotuen perusosaan sisällytettiin seitsemän prosentin omavastuu asumismenoista sekä mahdollisuus leikata tarjotusta työstä toistuvasti kieltäytyvän tuensaajan perusosan määrää 40 prosentilla. Selvitysten mukaan asumiskustannusten omavastuuosuudella ei lopulta kyetty hillitsemään tavoitteiden mukaisesti toimeentulotukiasiakkaiden asumiskustannusten nousua (Keskitalo ja Heikkilä 1999). Omavastuuosuudella ei kuitenkaan ollut kovin suuria vaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Se toki laski toimeentulotuen määrää ja kotitalouden käteen jääviä tuloja, mutta sillä oli myös positiivisia vaikutuksia työnteon kannustimiin (Parpo 2006).

Etuoikeutettu ansiotulo

Keväällä 2001 hallitus ilmoitti ryhtyvänsä toimiin köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi muodostamalla niin kutsutun köyhyyspaketin. Tätä edelsi laaja julkinen keskustelu köyhyyden lisääntymisestä. Keskustelu oli käynnistynyt ennen kaikkea kirkon ja kansalaisjärjestöjen toimesta jo 1990-luvun puolivälissä, mutta puolueet tarttuivat köyhyyskysymykseen vasta 2000-luvun vaihteen molemmin puolin. (Ks. Kuivalainen ym. 2005; Kuivalainen ja Niemelä 2009.)

Köyhyyspaketti sisälsi kannustavuutta ilmentävän kokeilun, jossa toimeentulotuessa otettiin käyttöön niin sanottu etuoikeutettu ansiotulo. Koko maata koskeva kokeilu alkoi vuonna 2002, ja sen oli tarkoitus olla kolmivuotinen. Tämän vuoksi toimeentulotukilakia muutettiin väliaikaisesti siten, että 20 prosenttia tuen hakijatalouden ansiotuloista, kuitenkin enintään 100 euroa, muodostettaisiin niin sanotuksi etuoikeutetuksi tuloksi eli sitä ei otettaisi huomioon tukea myönnettäessä (HE 155/2001.) Selvitysten mukaan etuoikeutettua tuloa koskeneen uudistuksen vaikutukset olivat vähäisiä. Tämä selittyi pitkälti etuoikeutetun tulon pienuudella. (Hiilamo 2004; Parpo 2004 ja 2006.) Vaatimattomista tuloksista huolimatta etuoikeutettu tulo nähtiin tarpeellisena.

Pääministeri Matti Vanhasen punamultapohjaisen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) toimesta lakikokeilua jatkettiin vuonna 2005, ja sen oli tarkoitus olla voimassa vuoden 2006 loppuun asti (HE 167/2004). Sosiaali- ja terveystieteiden valtionkunnan ehdotuksesta etuoikeutetun tulon enimmäisrajaa kuitenkin korotettiin 100 eurosta 150 euroon. Säännöksen voimassaoloaika on jatkettu vielä neljästi aina vuoteen 2014 asti (HE 165/2006; HE 132/2008; HE 153/2009; HE 138/2010).

Asumismenojen omavastuun poisto

Toimeentulotuen perusosaan sisältynyt asumismenojen seitsemän prosentin omavastuu oli suuri kritiikin aihe jo silloin, kun siitä säädettiin toimeentulotukilain uudistuksen yhteydessä. Asumismenojen omavastuun poistamiseksi tai vähintään sen puolittamiseksi olivat niin kristillisdemokraatit, vasemmistoliitto, perussuomalaiset kuin sosialidemokraatitkin tehneet useita aloitteita (LA 44/2003; LA 51/2003; LA 28/2005; LA 89/2005; LA 131/2005; TPA 12/2004). Syysistuntokaudella 2005 pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus suunnitteli uutta köyhyyspakettia eli toimenpidekokonaisuutta kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tukemiseksi (ensimmäinen köyhyyspaketti toteutettiin vuonna 2001, ks. Kuivalainen ym. 2005). Pakettiin sisältyi asumismenojen seitsemän prosentin omavastuun poistaminen toimeentulotukea myönnettäessä.

Asumismenojen omavastuu ei tehtyjen tutkimusten valossa ollut kannustanut toimeentulotukiasiakkaita muuttamaan halvempiin asuntoihin. Sen sijaan se oli sosiaalityöntekijöille tehdyn kyselytutkimuksen mukaan lisännyt vuokra-
rästejä ja ainakin jossain määrin myös häätöjä. (HE 155/2005.) Eduskunnassa vain harva kansanedustaja esitti kriittisiä näkemyksiä omavastuun poistamisesta. Esitystä sen sijaan kiiteltiin laajasti. Ainoat kriittiset puheenvuorot tulivat kokoomuksesta: Ben Zyskoviczin mielestä ”pienipalkkaisen työn kilpailukyky sosiaaliturvaan nähden heikkenee” muutoksen myötä – ”kannustinongelmien ja työnteon kannattavuuden kannalta tällä uudistuksella otetaan askel taaksepäin”. Kimmo Sasi puolestaan oli huolissaan siitä, että toimeentulotuki vaikutti vuokratason nousuun. Hänen mukaansa uudistus ”onnistuu vain sillä tavalla, jos kunnat tarkasti pitävät huolta siitä, kuinka suuriin asuntoihin toimeentulotukea maksetaan ja mitä luokkaa ne vuokrat ovat –”. (PTK 134/2005.)

”Lex Soininvaara”

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (SATA-komitea) piti pulmallisena sitä, että toisin kuin työmarkkinatuen kohdalla toimeentulotukea myönnettäessä koulutuksesta kieltäytyminen ei ollut peruste perusosan leikkaukselle. Komitean mukaan lainsäädännön tuli olla lähtökohtaisesti sellainen, että ”työttömyysturvassa annetun karenssin tulisi johtaa myös toimeentulotuen perusosan alentamiseen”. Näin ollen komitea ehdotti, että 18–24-vuotiaan hakijan ”toimeentulotukea voidaan alentaa, jos hän on ilman perusteltua syytä keskeyttänyt tai kieltäytynyt koulutuksesta eikä ole näin oikeutettu työmarkkinatukeen”. (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009, 83.)

Syyskuussa 2010 Vanhasen toinen hallitus teki esityksen, joka sisälsi SATA-komitean ehdotuksen sellaisenaan (HE 138/2010). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa ja eduskunnassa käydyissä keskusteluissa lakimuutosta vastustettiin voimakkaasti. Myös perustuslakivaliokunta suhtautui esityksen perusteluihin epäillen todeten, että ”valiokunta ei sinänsä pidä täysin asianmukaisena, että yhden etuuden epääminen aiheuttaa samalla toisen, tarkoitukseltaan erilaisen etuuden alentamisen, varsinkin kun on kysymys viimesijaisesta toimeentulon turvasta” (PeVL 34/2010). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä todettiin, että esitys yhdenmukaistaisi toimeentulotuen ja työmarkkinatuen käytäntöjä. Valiokunta korosti kuitenkin, että ”perusosan alennus ei voi olla automaattinen toimenpide, joka tehtäisiin ilman asiakaskohtaista harkintaa”. Valiokunnan mietintö sisälsi kolme vastalauseetta (StVM 41/2010).

Hallituksen esitystä koskevassa eduskuntakeskustelussa vähiten kriittiset kannanotot tulivat päähallituspuolueiden edustajilta. Kokoomuksen Arja Karhuvaara ja Sirpa Asko-Seljavaara sekä keskustan Inkeri Kerola viittasivat siihen, ettei perusosan vähentäminen ollut tarkoitettu toimeenpantavaksi automaattisesti vaan hallituksen esityksessä suositeltiin tarkkaa kohtuullisuusharkintaa. Oppositio sen sijaan haukkui hallituksen esitystä. Vasemmistoliiton Erkki Virtasen mukaan lakiesitys oli ”todella uskomaton, käsittämätön, huolestuttava ja äärimmäisen murheellinen”. Myös vasemmistoliiton puheenjohtaja Paavo Arhinmäki piti esitystä kohtuuttomana ja käsittämättömänä. Hän myös argumentoi vahvasti hallituspuolue vihreitä vastaan ja julisti lakiehdotuksen ”Lex Soininvaaraksi”: ”Oli uskomatonta nähdä, miten tämän lain takana on Sata-komitean perusturvajaoston puheenjohtaja Osmo Soininvaara pääpäämärinä – – Näinkö otetaan komeita askelia kohti perustuloa sillä, että leikataan jo nyt surkean alhaista minimitoimeentulon tasoa?”. (PTK 124/2010.)

Vihreät puolustautuivat viisi päivää myöhemmin lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä (PTK 126/2010). Vihreiden Heli Järvinen huomautti, että samaan esitykseen sisältyi myös väliaikainen lain muutos etuoikeutetun ansiotulon jatkamisesta vuoteen 2014 asti (ks. edellä etuoikeutettu ansiotulo): jos esitys hylättäisiin, hylättäisiin samalla myös etuoikeutetun ansiotulokokeilun jatko. Järvinen myös muistutti, että alkuperäinen Lex Soininvaaran nimellä kulkenut laki koski nimenomaan etuoikeutettua ansiotuloa. Vihreiden sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsen Outi Alanko-Kahiluoto periaatteessa pahoitteli perusosan vähentämisen mahdollistavaa pykälää ja totesi, että ”tässä on tapahtunut ihan oikeasti se vahinko, että ei ole ymmärretty ennen kuin vasta tuolla sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyssä, mitkä tämän lain riskit ovat”. Alanko-Kahiluoto jatkoi, että ”tämä voidaan korjata. Kaikki me tiedämme, että lakeja voidaan korjata”. Vasemmistoliiton Paavo Arhinmäki vastasi Alanko-Kahiluodolle, että ”nyt eletään kuin kokoomuslaisessa hengessä toivotalkoissa, että myöhemmin tehdään jotain”. Vasemmistoliiton Erkki Virtanen toisti jo ensimmäisessä käsittelyssä paheksuntansa lakiehdotusta kohtaan ja esitti lakiesityksen hylkäämistä. Sosialidemokraattien Anneli Kiljunen kannatti Virtasen esitystä. Lopulta äänestyksessä eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen äänin 100–68, ja laki tuli voimaan 1. tammikuuta 2011.

Puolueiden jakolinjat toimeentulotukea koskevassa keskustelussa

Huoltoapua tai toimeentulotukea koskevaa eduskuntakeskustelua tarkasteltaessa puolueiden välillä on varsin selkeitä eroja siinä, millaista kiinnostusta ne ovat

osoittaneet viimesijaista toimeentuloturvaa kohtaan ja millaisia pyrkimyksiä ne ovat ajaneet siitä puhuttaessa. Vilkkaimmin keskustelua ovat käyneet vasemmistoa edustavat kansanedustajat sekä maaseudun intressejä perinteisesti ajaneet maalaisliitto/keskusta sekä SMP. Eduskuntakeskusteluiden perusteella kokoomuksen kiinnostus on ollut sen sijaan vähäisempää.

54

Erityisesti vasemmistoliiton kansanedustajat ovat vastustaneet toimeentulotukeen tehtyjä leikkauksia ja velvoittavuutta lisääviä etuuden saamisperiaatteiden muutoksia – riippumatta siitä, ovatko he istuneet hallituksessa vai oppositiossa. Vasemmistoliitto on usein saanut tukea sosialidemokraateilta. Sosialidemokratien leiri on kuitenkin ollut hajanaisempi. 12 vuoden hallitusvastuu 1990-luvun puolivälistä lähtien näkyi usein siten, että kriittisiä puheenvuoroja nostivat esille lähinnä sosiaalityöntekijätaustaiset tai sosiaali- ja terveystieteiden jäseninä toimineet sosialidemokraatit. Joka tapauksessa vasemmistopuolueiden ääni kuului eduskunnan keskusteluissa. Parhaimpana esimerkkinä oli vuoden 1998 toimeentulotukiudistus, jota vastustivat kaikkein voimakkaimmin vasemmistoliiton ja sosialidemokraattien kansanedustajat – siitä huolimatta, että molemmat puolueet istuivat hallituksessa.

Vasemmistopuolueiden agendalla ei ole ollut suuria järjestelmämuutoksia viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Toimeentulotukea sinänsä puolustetaan, ja erityisesti vasemmistoliitto on ollut huolissaan tuen riittämättömyydestä. Järjestelmän osalta vasemmiston – samoin kuin sosiaali- ja terveystieteiden – päällimmäisenä argumenttina on ollut se, että monet viimesijaisen toimeentuloturvan ongelmat ovat heijastumia ensisijaisten toimeentuloturvaetuuksien puutteista. On lähdetty korjaamaan oireita oireiden aiheuttajien sijaan.

Keskustalla ja sen edeltäjällä maalaisliitolla, samoin kuin SMP:lla, on puolestaan ollut perinteisempi maaseudun puolueiden agenda. Niiden tavoitteena on ollut turvata perusturva maaseudulla työskentelevälle palkattomalle väestölle, jolle ei kerry ansioihin sidottua toimeentuloturvaa. Myös viimesijaisen toimeentuloturvan osalta ne ovat tavalla tai toisella korostaneet, että perustoimeentulo tulee turvata lainsäädännöllä, ja hivenen kärjistäen mieluummin ”ilman mitään erityistä tarveharkintaa”, kuten SMP:n lakialoitteessa vuonna 1979 mainittiin (LA 381/1979). Keskusta on myös kannattanut toimeentulotuen perusosan maksatuksen siirtoa kunnilta Kelan hoidettavaksi (Kangas ym. 2011). Vielä voimakkaammin keskustalainen perusturva-ajattelu näkyi 1990-luvun loppupuolella, jolloin keskustalaiset vaativat perustulon kaltaisen perusturvajärjestelmän suunnittelun aloittamista.

Keskustalaisessa perustuloajattelussa oli kyse lähinnä vähimmäisurvaetuuksien yhtenäistämisestä, ei puhtaasta vastikkeettomasta perustulosta. Perustulo on ollut 1990-luvun alusta lähtien myös vihreiden agendalla (Vihreä liitto 1994). Vuonna 2007 vihreiden valtuuskunta hyväksyi puolueelle ”Vihreän perustulomallin” (Vihreät 2007). Kiintoisaa on kuitenkin se, että toimeen-

tulotukea koskevilla keskusteluilla vihreiden perustuloajattelu ei ole näkynyt juuri millään tasolla. Sitä on oikeastaan käytetty vain lyömäaseena vihreitä vastaan silloin, kun hallitus on tehnyt vihreiden istuessa hallituksessa esityksiä, jotka perustuloajattelun vastaisesti lähinnä monimutkaistavat toimeentulotuki-järjestelmää.

Viimesijaisesta ja lyhytaikaisesta täydentävään, pitkäkestoiseen ja velvoittavaan toimeentulotukeen

Oikeus perustoimeentuloon ja viimesijaiseen toimeentuloon taataan perustuslain 19 §:ssä. Sen ensimmäisessä momentissa todetaan, että jokaisella, ”joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” (ks. Kalliomaa-Puhan artikkeli tässä teoksessa). Siltä osin kuin viimesijaista turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina, turvan toimeenpano toteutetaan toimeentulotuella. Siirtymistä huoltoavusta toimeentulotukeen perusteltiin tarpeella määritellä yleiset perusteet perustoimeentuloturvan tasolle koko maassa. Tavoitteena oli vähentää alueellista eriarvoisuutta, jota oli ilmennyt kuntien erilaisissa tavoissa myöntää huoltoapua. Uudistus tehtiin ”kohtuullisen toimeentulon takaamiseksi” ja ”tukea tarvitsevien riittävän elatuksen” varmistamiseksi maan eri puolilla (HE 102/1981).

Toimeentulotuen luonne kustannuksia korvaavana etuutena näkyy siinä, että sen tasoa ja rakennetta määriteltäessä lähdettiin liikkeelle ihmisten kulutuksen näkökulmasta. Tutkimustietoon perustuen pyrittiin erityisesti määrittämään sellainen välttämätön kulutus, joka on pitkälti samansuuruista koko maassa. Tähän ”perusavustukseen” sisältyvä kulutus ei ole ajan saatossa muuttunut kovinkaan paljon 1990-luvun puolivälissä tehtyä toimeentulotuen perusosassa huomioitavien menojen tarkennusta lukuun ottamatta. Myöhemmissä lainsäädäntöuudistuksissa toimeentulotuessa huomioon otettavia menoja ei myöskään ole enää perusteltu kulutustutkimusaineistoihin perustuvilla tiedoilla. Tästä huolimatta voidaan sanoa, että tutkimustiedolla on edelleenkin merkitystä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön (2007, 60) opas toimeentulotukilain soveltajille sisältää perusosan laskennallisia perusteita, jotka perustuvat Tilastokeskuksen kulutustutkimusaineistoihin.

1990-luvun alun taloudellinen laskusuhdanne muutti toimeentulotuen roolia lyhytaikaisena ja viimesijaisena toimeentuloturvan muotona. Toimeentulotuen asiakasmäärät kasvoivat, ja ensisijaisten toimeentuloturvaetuuksien vähimmäistasojen riittämättömyyden vuoksi toimeentulotuesta muodostui pian ensisijaisia etuuksia täydentävä toimeentuloturvan muoto. 1990-luvun puoli-

välistä lähtien työmarkkinoiden ulkopuolella olevien aktivointi on muokannut sosiaalipolitiikkaa: sosiaalipolitiikan tulee olla kannustavaa, ei passivoivaa. Kannustavuuden idea on ilmennyt toimeentulotuesta ennen muuta etuuden saamisperiaatteiden muutoksina. Velvoittavuuden vähittäinen lisääntyminen heijastaa sitä, millä tavoin näkemys yksilön velvollisuudesta elättää itsensä on vahvistunut myös viimesijaisesta toimeentuloturvasta puhuttaessa. Velvoittavuuden ja sanktiomahdollisuuksien lisääntymisen myötä myös vastuu siitä, noudattaanko toimeentulotuen toimeenpanossa perustuslain takaamaa viimesijaista ”ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa”, on samalla siirtynyt yhä enemmän etuuslainsäädännöstä kuntien sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden harkinnan varaan.

Lähteet

Arajärvi P. Toimeentulotuen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Työryhmämuistioita 18, 1997.

Haapola I. Työttömyys, toimeentulotuki ja muu sosiaaliturva lamavuosina. Julkaisussa: Nurminen E, toim. Sosiaalityö ristipaineissa. Helsinki: Helsingin yliopiston avoin yliopisto, 1999: 39–51.

Eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjat:

PTK 1982.

PTK 164/1997. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PTK 134/2005. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapolusta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 124/2010. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PTK 126/2010. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Hallituksen esitykset:

HE 101/1981. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 102/1981. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

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

HE 155/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 167/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 155/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

HE 165/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta sekä toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

HE 132/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain

muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 153/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 138/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

57

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

Heikkilä M, Uusitalo H, toim. Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Stakes, Raportteja 208, 1997.

Hellsten K. Vaivashoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipoliitikan laitoksen tutkimuksia 2, 1993.

Hiilamo H. Vaikutukset työtulojen saantiin. Julkaisussa: Hiilamo H, Karjalainen J, Kautto M, Parpo A, toim. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004: 66–95.

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

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehukset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–176.

Karjalainen J. Toimeentulotuki normijärjestelmänä. Yhteiskuntapolitiikka 1998; 63 (5–6): 445–452.

Keskitalo E, Heikkilä M. Vuoden 1998 perusturvamuutosten vaikutukset. Arviointitutkimuksen väliraportti. Helsinki: Stakes, Aiheita 10, 1999.

Komiteanmietinnöt:

KM 1971:A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I.

KM 1974:32. Sosiaalihuollon komitean mietintö II.

KM 1975:119. Ansiotaso- ja toimeentulokomitean mietintö.

Kuivalainen S, Airio I, Hiilamo H, Niemelä M. Suomalainen köyhyyspolitiikka. Julkaisussa: Saari J, toim. Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipoliitikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005: 63–120.

Kuivalainen S, Niemelä M. Universalismista selektivismiin? Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun Suomessa? Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, SoPhi 113, 2009: 187–219.

Lakialoitteet:

LA 381/1979. Pekka Vennamo / smp ym. Ehdotus laiksi vähimmäistoimeentulon turvaamisesta.

LA 44/2003. Erkki Virtanen / vas ym. Laki toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

LA 51/2003. Bjarne Kallis / kd ym. Laki toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

LA 28/2005. Raimo Vistbacka / ps ym. Laki toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

LA 89/2005. Leena Rauhala / kd. Laki toimeentulotuesta annetun lain 7 ja 9 §:n muuttamisesta.

LA 131/2005. Marjaana Koskinen / sd ym. Laki toimeentulotuesta annetun lain 7 ja 14 §:n muuttamisesta.

Parpo A. Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon kannustinvaikutukset. Julkaisussa: Hiilamo H, Karjalainen J, Kautto M, Parpo A, toim. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004: 34–48.

Parpo A. Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulomuodostus. Yhteiskuntapolitiikka 2006; 71 (1): 41–58.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot:

PeVL 31/1997. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 34/2010. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 11, 2007.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 62, 2009.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöt:

StVM 33/1997. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

StVM 41/2010. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Toimenpideoitteet:

TPA 12/2004. Matti Kangas / vas. Toimeentulotuen asumismenojen omavastuun poistaminen.

Toivomusaloitteet:

TA 1169/1979. Matti Ahde / sd ym. Yleisen toimeentulotakuun aikaansaamisesta.

Valtioneuvoston kanslia. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Julkaisusarja 5, 1996.

Valtioneuvoston päätökset:

VNp 838/1983. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista.

VNp 1021/1984. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista.

VNp 335/1986. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista.

VNp 1349/1988. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista.

VNp 988/1993. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista.

VNp 1676/1995. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamista.

Van Aerschoot P. Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, Julkaisuja A 210, 1996.

Vihreä liitto. Puolueohjelma. 1994.

Vihreät. Vihreä perustulomalli. Perusturvaa ja työnteon kannattavuutta parantava sosiaaliturvan ja verotuksen uudistus. Vihreä liitto, 2007. Saatavissa: <http://www.vihreat.fi/files/liitto/perustulomalli_0.pdf>. Viitattu 21.6.2012.

Viinisalo M, Heinonen A, Ovaskainen M-L, Lehtonen M, Antikainen I. Ruoan ravintoarvon ja hinnan laskentamalli. Ruokakori-projektin loppuraportti. Helsinki: Kotitalous- ja kuluttaja-asiain tutkimuskeskus, Julkaisuja 2, 1982.

Liitetaulukko. Toimeentulotuella katettavat menot vuodesta 1984 alkaen.

60

	1984	1989
Perusmenot	1) Ravintomenot 2) Puhtaus 3) Vaatetus 4) Käyttövarat	1) Ravintomenot 2) Käyttövarat 3) Muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot
Tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat menot	1) Asumismenot 2) Terveystenhoitomienot 3) Matkakustannukset	1) Asumismenot 2) Vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot 3) Paikallisliikenteen maksua tai muuta vastaavaa määrää suuremmat työmatkamenot sekä muut työssäkäynnistä aiheutuvat menot 4) Lasten päivähoitomienot 5) Henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeellisiksi harkitut menot
Lähde	VNp 838/1983	VNp 1349/1988

1994	1998	2006
1) Ravintomenot 2) Vaatemenot 3) Vähäiset terveydenhuoltomenot 4) Henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot 5) Paikallisliikenteen käyttö 6) Sanomalehden tilaus 7) Televisiolupa 8) Puhelimen käyttö 9) Harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot 10) Muut vastaavat joka-päiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot	1) Ravintomenot 2) Vaatemenot 3) Vähäiset terveydenhuoltomenot 4) Henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot 5) Paikallisliikenteen käyttö 6) Sanomalehden tilaus 7) Televisiolupa 8) Puhelimen käyttö 9) Harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot 10) Muut vastaavat joka-päiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot 11) Asumistukilain 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot (7 %:n omavastuu)	1) Ravintomenot 2) Vaatemenot 3) Vähäiset terveydenhuoltomenot 4) Henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot 5) Paikallisliikenteen käyttö 6) Sanomalehden tilaus 7) Televisiolupa 8) Puhelimen käyttö 9) Harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot 10) Muut vastaavat joka-päiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot Muut perusmenot 1) Asumistukilain 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot 2) Taloussähköstä aiheutuvat menot 3) Kotivakuutusmaksu 4) Vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot
1) Asumismenot 2) Vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot 3) Paikallisliikenteen maksua tai muuta vastaavaa määrää suuremmat työmatkamenot sekä muut työssäkäynnistä aiheutuvat menot 5) Lasten päivähoitomenot 6) Henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeelliseksi harkitut menot	1) Muut kuin perusosalla katettavat asumismenot 2) Muut välttämättömät terveydenhuoltomenot 3) Lasten päivähoito 4) Henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvat menot	1) Lasten päivähoitomenot 2) Muut kuin perusmenoihin laskettavat asumisesta aiheutuvat menot 3) Henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot.
VNp 988/1993	HE 217/1997	HE 155/2005; Sosiaali- ja terveysministeriö 2007

Tuuli Hirvilammi

62

Perusturvan riittävyyden rajat

Miten asiantuntijat määrittelevät perusturvan tason?

Yksinkertaisen laskutehtävän sijaan perusturvan riittävyys avaa vaikeita yhtälöitä, joihin poliittiset päätöksentekijät yrittävät löytää optimaalisia vastauksia. Kysymys siitä, mikä on riittävä perusturvan taso ja minkä tasoiseen elintasoon perusturvaetuuksien tulisi riittää, on yhteiskuntapoliittinen kysymys, jonka vastaus riippuu aina monesta, laajempaan institutionaaliseen kontekstiin liittyvästä tekijästä. Työmarkkinoiden ja talousjärjestelmän kaltaiset yhteiskunnalliset rakenteet ja instituutiot, kuten sosiaaliturvajärjestelmä ja sen toimivuus, sekä erilaisten intressiryhmien valtasuhteet vaikuttavat perusturvan riittävyyden määritelmiin, kannanottoihin ja poliittisiin toimenpiteisiin. Se, minkälaisia tulkintoja vallitsevasta yhteiskunnallisesta tilanteesta tehdään ja minkälaista tietoa päätöksenteon tueksi tuotetaan, riippuu erilaisista sosiaalipoliittisista ideoista ja niistä muodostuvista politiikkaparadigmoista.

Tässä artikkelissa tarkastelen ideoiden ja erityisesti sosiaalipoliittisten politiikkaparadigmojen merkitystä perusturvan riittävyyden arvioinnissa asiantuntijahaastattelujen avulla. Olen haastatellut SATA-komitean perusturvaosaston jäsenenä toimineita asiantuntijoita, koska he ovat osallistuneet perusturvan riittävyyttä määrittelevään poliittiseen prosessiin ja ovat tätä kautta pohtineet omia tulkintojaan perusturvan tavoitteesta. Artikkelissa selvitän, miten asiantuntijat määrittelevät perusturvan riittävyyttä ja minkälaisiin politiikkaparadigmoihin he kiinnittyvät. Tarkemmin muotoiltuna esitän seuraavanlaisia kysymyksiä: Minkälaisia määritelmiä perusturvan riittävyyteen liitetään? Miten asiantuntijat perustelevat erilaisia näkemyksiään perusturvan riittävyydestä? Minkälaisiin sosiaalipoliittisiin politiikkaparadigmoihin perustelut liittyvät?

Jäsennän asiantuntijoiden näkemyksistä neljä riittävyyttä määrittelevää ”rajaa”, jotka liittyvät erilaisiin, keskenään jännitteisiin sosiaalipoliittisiin ideoihin. Vastaavia näkökulmia on esitetty aiemmin erilaisissa hallinnollisissa asiakirjoissa ja tutkimuksissa lähinnä toisistaan irrallisina (esim. Särkelä ja Eronen 2007; Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a ja b). Artikkelini tavoite onkin koota riittävyyden rajoihin liittyviä argumentteja ja jäsentää samalla sitä näkökulmien

moninaisuutta, johon sekä poliittiset päätöksentekijät että tutkijat törmäävät perusturvan riittävyyttä arvioidessaan.

63 Ideat ja politiikkaprosessi

Institutionaaliseen politiikantutkimukseen liittyvän idea-analyysin lähtökohtana on käsitys siitä, että yhteiskunnallisten rakenteiden, intressien ja valtasuhteiden lisäksi poliittisiin prosesseihin vaikuttavat ideat; se, miten poliittiset toimijat tulkitsevat todellisuutta. Erilaiset ideat suuntaavat poliittisia toimijoita nostamaan agendalle tietynlaisia ongelmia ja suosimaan tiettyjä tavoitteita. Ideat ohjaavat ja ehdollistavat politiikkaa, koska päätökset tehdään sellaisten legitiimien ideoiden rajoissa, jotka ovat suotavia ja ymmärrettäviä. Vaihtoehtoiset ideat jäävät usein marginaaliin, minkä seurauksena ajattelua kokoavat paradigmat ja instituutiot muuttuvat hitaasti. (Hall 1993; Béland 2005; Niemelä ja Saarinen 2012.) Ideat pitävät yllä polkuriippuvuutta, koska ”näemme asiat kuten olemme ne tottuneet näkemään” (Hiilamo ja Kangas 2009, 65–66).

Politiikan tutkimuksessa ideoilla tarkoitetaan laajimmassa merkityksessään maailmankuvia, normeja, ideologioita, uskomuksia tai poliittisia ehdotuksia. Konkreettisemmin ideoista voidaan erotella esimerkiksi John Campbellin (1998, 394–385) esittämät neljä erilaista ideoiden tyyppiä: kognitiiviset paradigmat, normatiiviset yleiset mielipiteet, poliittiset ohjelmat ja kehykset. Paradigmat ovat kognitiivisia oletuksia, kun taas yleiset mielipiteet – kuten poliittisten toimijoiden arvot ja asenteet – ovat normatiivisia ideoita (Campbell 1998, 384–385 ja 2002, 23).

Paradigmat voidaan kuitenkin tulkita myös tätä laajempina. Tässä artikkelissa politiikkaparadigmojen ymmärretään sekä perustuvan kognitiiviseen tietoon että sisältävän normatiivisia oletuksia ja arvostuksia (ks. Béland 2005, 8). Paradigmat muodostavat sisäisesti koherentin tulkinnallisen viitekehyksen, joka suuntaa poliittisia toimijoita esimerkiksi suosimaan tiettyjä normatiivisia päämääräideoita politiikan tavoitteista ja toisaalta esittämään kognitiivisiin arvioihin perustuvia ratkaisuja (Hall 1993, 279; Björklund 2008, 11). Sosiaalipolitiikan päämääriin liittyvät ideat perustuvat yhteisön arvoihin ja käsityksiin oikeuden-mukaisuudesta mutta ne riippuvat myös siitä, minkälaiseen kognitiiviseen tietoon tavoitteet nojaavat.

Politiikkaparadigmojen sisällä ja välillä käydään jatkuvia määrittelykamppailuja oikeasta tulkinnasta ja siitä, mitkä kysymykset määritellään poliittisiksi ongelmiksi. Paradigmat eivät ole välttämättä sisäisesti yhtenäisiä, koska myös samaan viitekehykseen nojaavat poliittiset toimijat saattavat omaksua hyvin erilaisia näkemyksiä politiikkaparadigmoista ja niiden vaikutuksista. Lisäksi eri

paradigmojen edustajien on usein vaikea löytää yksimielisiä näkemyksiä yhteisistä kysymyksistä, koska politiikkaparadigmoihin sisältyy toisistaan eriäviä tulkin-toja. Käytännön politiikassa on myös usein vaikeaa erottaa yhtä hegemonista paradigmaa. Pikemminkin useat eri kilpailevat paradigmat täydentävät toisiaan. (Hall 1993; Taylor-Gooby 2005.) Toisiinsa liittyneinä politiikkaparadigmat voivat kuitenkin muodostaa laajasti jaetun ajankuvan, *zeitgeistin*, joka usein sisältää kyseenalaistamattomina pidettyjä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia ole-tuksia (Mehta 2011, 27).

Sosiaalipoliittiset ideat ja erilaiset paradigmat tulevat konkreettisesti nä-kyviksi politiikkaohjelmina. Ne heijastuvat esimerkiksi puolueohjelmissa tai sosiaalipoliittisissa ohjelmissa, kuten sosiaali- ja terveystieteiden strategioissa. Tällöin ideat toimivat institutionaalisina toimintaperiaatteina tai tiekarttoina, jotka tarjoavat poliittisille reformeille toteuttamiskelpoisen mallin ja auttavat poliittisia toimijoita hahmottamaan paremmin kompleksisia ja epävarmoja tilanteita (Münnich 2011, 284; Niemelä ja Saarinen 2012, 172). Ideoihin liittyvä kehystäminen taas viittaa argumentoinnin tapoihin, sillä kehykset ovat usein normatiivisia käsitteitä, joita poliittiset toimijat käyttävät oikeuttaakseen toi-mintaansa (Kangas ym. 2011). Poliittisten toimijoiden valitsemat kehykset ovat yhteydessä politiikkaparadigmoihin, koska paradigmat vaikuttavat siihen, mil-laisin sanakäantein ja retorisin keinoin olemassa olevia käytäntöjä kritisoidaan (Campbell 1998, 385).

Perusturvan riittävyys asiantuntijapuheessa

Vuonna 2007 pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus (2007–2011) asetti sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitea) pohtimaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Tämän artikkelin analyysit perustuvat komitean perus-turvajaoston jäsenten haastatteluihin. Jaoston 13 jäsentä edustivat valtion-hallintoa, tutkimuslaitoksia ja erilaisia etujärjestöjä, joten heidän agendansa perusturvan tason suhteen poikkesivat toisistaan. Haastattelin vuoden 2010 touko–elokuussa niitä yhdeksää jaoston jäsentä, jotka vastasivat kaikille jaoston jäsenille lähettämäni haastattelupyynnöön. Haastattelujen kestot vaihtelivat 55 minuutin ja 1,5 tunnin välillä. Litteroitua tekstiä haastatteluista kertyi yhteensä noin 135 sivua. Haastattelut poikkesivat perinteisistä asiantuntijahaastatteluista, sillä olin asiantuntijatiedon lisäksi kiinnostunut haastateltavien henkilökohtaisista mielipiteistä ja asenteista. Haastattelutapaani voi kutsua aktiivihaastatteluksi (Holstein ja Gubrium 1997), koska pyysin haastattelujen aikana asiantuntijoita täsmentämään esittämiään kannanottoja ja esitin myös omia, osin provosoivia

tulkintojani. Tällä tavoin pyrin saamaan esiin erilaisia näkökulmia ja moninaisia puhetapoja. Haastatteluissa selvitin, miten asiantuntijat määrittelevät ”kohtuullisen elintason” ja ”sosiaalisesti hyväksyttävän” kaltaisia hallinnollisia perusturvan tavoitteita. Lisäksi pyysin haastateltavia ottamaan kantaa haastattelurunkoon sisältyviin suoriin lainauksiin SATA-komitean ehdotuksista.

65

Haastatteluissa pyrin selvittämään ideoiden normatiivisuutta eli asiantuntijoiden henkilökohtaisia, arvoihin ja asenteisiin liittyviä näkemyksiä ja mielipiteitä perusturvan riittävyyteen liittyvistä kysymyksistä. Enimmäkseen haastateltavat irtaantuivatkin jaostotyöskentelyn aikaisista etujärjestöasemistaan ja esittivät runsaasti henkilökohtaisia mielipiteitään. Osa haastatelluista kertoi olleensa turtunut siihen, että perusturvajaostossa ei lopulta ehditty keskustella riittävästi siitä, mitä perusturvalla oikeastaan tavoitellaan.

Aineiston analyysin lähtökohtina on argumenttianalyysi ja laadullinen asennetutkimus. Argumenttianalyysin tavoitteena on ensinnäkin löytää tekstin argumentatiivinen rakenne ja tunnistaa, kuinka kannanotoista eli väitteistä ja niiden perusteluista muodostuu looginen kokonaisuus (Kakkuri-Knuuttila ja Halonen 1999, 60; Vesala ja Rantanen 2007, 38). Asiantuntijat ottivat haastatteluissa kantaa perusturvan riittävyyteen ja esittivät erilaisia perusteluja kannanottojensa tueksi. Näin muodostuvia kannanottoja ja perusteluja sisältäviä havaintoluokkia voidaan tulkita asenteiksi (Vesala ja Rantanen 2007, 40).

Laadullisessa asennetutkimuksessa on tavoitteena jäsentää aineiston sisäinen variaatio ja tunnistaa ”kiistakysymyksiin liittyvää kommentointia” (Vesala ja Rantanen 2007, 33), mikä on hyvä lähtökohta runsaasti erilaisia ja ristiriitaisia kannanottoja sisältävän aineistoni analyysiin. Aineistossa kannanottoja ei ole mahdollista ryhmitellä haastateltujen perusteella niin, että kukin haastateltava ilmaisisi aina yhdenlaista asennetta. Pikemminkin asiantuntijat tunnistavat riittävyyden kiistanalaisuuden, jolloin heidän esittämänsä kannanotot ovat myös moninaisia eivätkä aina niin ehdottomia. Toisaalta-sanan runsas käyttö puheessa kertoo siitä, että ideoita perustelevien väitteiden vastaväitteet ovat hyvin puhujien itsensäkin tiedossa.

Tulkitsin asiantuntijoiden esittämiä väitteitä perusturvan riittävyyttä ilmaisevina asenteina, jotka heijastavat erilaisia sosiaalipoliittisia ideoita. Samansisältöisiä väitteitä yhdistämällä asiantuntijoiden puheesta jäsentyy käsitys laajemmista asiantuntijoiden ajattelua ohjaavista poliittikkaparadigmoista.

Riittävyyden määrittelyn vaikeus

Asiantuntijat kokivat perusturvan riittävyyden määrittelyn erittäin vaikeaksi. Perusturvan riittävyys on heidän mielestään monimutkainen vyyhti, koska tulonsiirtojen oikea taso joudutaan määrittelemään monesta eri näkökulmasta. Kysymys perusturvan riittävyydestä liitetään sekä perusturvan saajia koskevaan tietoon että yleisempään yhteiskuntapoliittiseen kehykseen, jolloin riittävyys määrittyy suhteessa valtiontalouteen ja sosiaalipoliittisiin ideoihin perusturvan tavoitteista. Yksiselitteisiä vastauksia on vaikea antaa, mikä tulee hyvin esiin seuraavassa sitaatissa:

”H: No mitä itse ajattelet, onko perusturvan taso riittävä tuen saajan näkökulmasta?

V: Voin minä tietysti keskiarvona sanoa, että meillä on ne muutama prosentti väestöstä, tai – – siis 6–7 prosenttia, jotka ilmoittaa, että on erittäin hankalaa tai melko hankalaa menojen kattaminen. Sitten meillä on se prosentti–pari, jotka raportoi, että on todella pahoja ongelmia, niin että nehän joutuu ruuastakin tinkimään ja tämmöisestä peruskulutuksesta. Että onhan meillä varmasti parantamisen varaa, eihän se siitä ole kiinni. Ainahan maksimaaliseen elintasoon tai siis toimeentuloon pitäisi pystyä mutta sitten siinä tulee nämä kustannuskysymykset vastaan. Ja sitten se on niin mahdotonta määritellä – tai ei nyt mahdotonta, mutta hirveen vaikeata määritellä mikä se on se kohtuullinen elintaso, koska se on sitten, sitten se menee arvolatauksien puolelle.”

Haastateltava väittää ensin, että perusturvan tasossa olisi parantamisen varaa ja perustelee tätä tutkimustiedolla. Yksiselitteinen tieto ei kuitenkaan tarjoa riittävää vastausta monimutkaiseen kysymykseen. Perusturvan riittävyyden määrittely on haastateltavien mukaan vaikeaa, koska tutkimus ei ole pystynyt tarjoamaan tarpeeksi tietoa perusturvan riittävyydestä ja köyhyyden poistamisesta. Perusturvajaostossa tarkasteltiin erilaisia perusturvan riittävyttä kuvaavia mittareita ja keskusteltiin siitä, tulisiko arviot kiinnittää esimerkiksi tiettyihin suhteellisen köyhyyden mittareihin. Eriävien mielipiteiden takia jaostossa ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen mittarista.

Toiseksi haastateltava väittää, että tiedollisten puutteiden lisäksi, tai jopa niiden sijaan, riittävyyden määrittely perustuu arvoihin. Kun perustelut menevät ”arvolatauksien puolelle”, on kiinnostavaa tarkastella, minkälaisia sosiaalipoliittisia ideoita perusturvan riittävyyteen kytkeytyy. Ideoiden merkitys korostuu erityisesti silloin, kun tehtäviä päätöksiä joudutaan punnitsemaan arvopohjaisilla perusteilla rationaalisen tiedon sijaan (Saari ja Kananen 2009, 15–16).

Perusturvan riittävyys on moniulotteinen kysymys, joka herättää, erään haastateltavan sanoin, kysymyksiä siitä, ”mikä on riittävää tai mitä on hyvä elämä”. Perusturvan riittävyden kysymykset kirvoittivat haastatteluissa laajoja pohdintoja yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnista sekä hyvinvoinnin eroista. Ennen kaikkea haastateltavat tunnistivat, että riittävyys on suhteellista ja se vaihtelee elämäntilanteiden mukaan. Perusturva on ”joillekin riittävä, joillekin riittämätön ja joillekin se on sopiva”. Siksi riittävyuden arvioinneissa pitäisi nykyistä paremmin ottaa huomioon tilanne- ja kotitalouskohtaiset erot. Tällöin yksiselitteisen euromäärän, yleisen normin tai absoluuttisen tavoitetason asettaminen olisi kuitenkin entistäkin haastavampaa (ks. myös Arajärvi 2002, 428). Yhteisten normien asettamisen vaikeus heijastaa myös sitä, että moniarvoisessa kulutusyhteiskunnassa asiantuntijat haluavat jättää perusturvan saajille valinnanvapauden eivätkä kokeneet tarpeelliseksi määrittellä tarkkaan kohtuullisen elintason sisältöä ja sitä, miten pienillä tuloilla tulisi elää.

Määrittelyvaikeuksien vuoksi haastateltavat korostavat perusturvan mitoituksen poliittista ulottuvuutta. Erään haastateltavan sanoin perusturvan taso ”asettuu lopulta poliittisen päätöksentekijän tahdon mukaisesti”. Myös SATA-komitean linjauksissa todetaan, että ”näkemys kohtuullisesta elintasosta on pitkälti arvovalintakysymys, joten myös arvio perusturvaetuuksien oikeasta tasosta on viime sijassa poliittinen” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 46). Perusturvan riittävyden poliittinen määrittely tapahtuu tällöin poliittisilla areenoilla, joilla eri poliittiset toimijat pitävät usein kiinni omista eduistaan ja näkevät avoimet kysymykset vahvasti omien taustatahojensa ideoiden mukaisesti (ks. esim. Soininvaara 2010). Riittävyden kysymys kehystetään monin tavoin asiantuntijahaastatteluissa. Toiset pitävät perusturvaa kustannuseränä, kun toisille se on inhimillisen tuen turva.

Haastateltavien näkemykset perusturvan tason riittävydestä vaihtelevat. Enemmistö kokee perusturvan tason liian alhaisena, yksi on vahvasti toista mieltä ja loput eivät ottaneet kantaa asiaan. Näkemyserot viittaavat siihen, että jaosto ei päässyt yksimielisyyteen poliittisen ongelman määrittelystä:

”Siellähän oli – – isotkin eriävät näkökulmat, sen takia siinä ei nyt päästy oikein eteenpäin. Koska oli niitä, jotka piti perusturvaa liian alhasena ja sitä olisi pitänyt kehittää ensisijaisesti. Ja sitten oli taas niitä, jotka katsoi että perusturvaa ei voida kehittää ilman, et sitten ansioturvaa nostetaan samanaikaisesti.”

Lausumassa haastateltava liittää näkemyserot erityisesti erilaisiin käsityksiin siitä, minkälaisilla poliittisilla keinoilla voidaan lisätä perusturvan riittävyttä. Asiantuntijoiden haastattelut paljastavat epätietoisuuden ja useita erilaisia näkemyksiä perusturvaetuuksien oikeasta mitoituksesta. SATA-komiteassa kuitenkin päästiin jonkinlaiseen yhteisymmärrykseen perusturvan päämäärästä, koska

ehdotuksiin kirjattiin ”kohtuullisen elintason” ja ”riittävän toimeentulon” kaltaisia ohjelmallisia ideoita. Haastateltavat tunnistavat kuitenkin, että erilaisten näkemysten vuoksi perusturvan tavoitteita ilmaisevat käsitteet jäävät kovin yleiselle tasolle.

”V: Että nää on tyyppillistä tämmöstä, kun työryhmäkomitea työskentelee. Jossain ollaan eri mieltä ja sitten halutaan löytää yhteinen loppulema, niin kirjataan se sillä tavalla, josta kaikki on samaa mieltä – voi olla samaa mieltä mutta kuitenkin se kirjaus on sen tyyppinen että siitä ei hirveesti voi johtaa mitään.

H: Joka ei oikeestaan tarkoita mitään.

V: No sä sanoit sen aika hyvin.”

Asiantuntijan näkemyksen mukaan poliittisissa prosesseissa haetaan helposti kaikkien hyväksymää kompromissia. Kompromissi häivyttää keskustelusta perusturvan oikean mitoittamisen vaikeuden, poliittisten toimijoiden ristiriitaiset tulkinnat ja erilaisiin ideoihin liittyvät kamppailut. Se, että perusturvan riittävyys kehystetään kohtuullisen kaltaisella moraaliin viittaavalla sanalla, on poliittisesti tehokasta, koska moraaliin perustuvat kehykset vetoavat kansalaisiin enemmän kuin tietoon perustuvat määritelmät (ks. Kangas ym. 2013).

Riittävyyden rajat

Jäsenmän seuraavaksi riittävyyden kysymystä tarkastelemalla asiantuntijoiden esittämiä väitteitä perusturvan riittävyyden rajoista. Perusturvan vähimmäismäärää tarkentavat väitteet kuvaavat asiantuntijoiden kahta ristiriitaista näkemystä tavoitetasosta eli siitä, mihin perusturvan tulisi vähintään riittää. Kustannuksia ja kannustavuutta korostavat väitteet taas määrittävät perusturvaetuuksien ylärajan.

Minimitaso turvaa perustarpeita

Minimitasoa puoltavan väitteen mukaan perusturvan tasoksi riittää välttämättömien, tiukasti määriteltyjen perustarpeiden tyydyttäminen.

”H: Niin miten sä ajattelet, että mikä se kohtuullinen elintaso sitten on?

V: No mä kyllä lähestyisin sitä elämän perustarpeiden, vaatetuksen, asunnon, ruuan näkökulmasta. – – [Jaostossa] lähdettiin siitä, että verrataan ansiotasoon ja muuhun ja että täytyisi sitten määritellä

se perusturva yleisen yhteiskunnassa vallitsevan kulutustason ja ansiokehityksen pohjalta mutta siinä on varmaan jotakin ihmisen hyvinvointiin liittyvää perustelua. Tai me voidaan nähdä niinkin, että ihmisten onnellisuus sitten riippuu siitä, että hän saa vähän lähempänä naapuria olevan tulon. Mutta että kuitenkin olennaisinta yhteiskunnan näkökulmasta on taata se, että kukaan ei kärsi suoranaista hätää tai nälkää tai ahdinkoa asunnon puutteen vuoksi.”

Lausumassa haastateltava esittää kantanaan sen, että perusturvan tulee perustua ainoastaan minimiperustarpeisiin eikä sen tule seurata yleistä tulotason nousua. Minimitasoa puoltavien väitteiden perustelut liittyvät valtion tehtäviin, kustannuksiin ja kannustinvaikutuksiin. Valtiontaloudella ei haastateltavan mukaan ole varaa ottaa huomioon vertailuun perustuvaa subjektiivista hyvinvointia.

Haastatelluista asiantuntijoista vain yksi puolsi vahvasti minimitasoista perusturvaa. Muutamat muut esittivät varovaisempia kannanottoja ja pohdintoja sen puolesta, että vain perustarpeiden turvaaminen olisi riittävää. Varovaiset muotoilut heijastavat vallalla olevaa puheilmastoa, jossa minimitason puoltaminen liitetään ”koviin” arvoihin:

”Että en tiedä onko tämä nyt sitten kovasti sanottu mutta, että jos tavallaan... joltain osin perushyödykkeet ei kallistu vaan jopa hinta on laskenut joissain tilanteissa esimerkiksi ruuan alvin myötä niin... Niin tarvitseeko sitten kaikissa tilanteissa perusturvan välttämättä seurata ansiokehitystä lainkaan, varsinkaan keskimääräistä ansiokehitystä? Jos se kuitenkin riittää siihen ihmisarvoiseen, peruselämissen kustannuksiin meidän yhteiskunnassa?”

Varovaisuus näkyy myös siinä, että SATA-komitean linjauksissa ja ehdotuksissa ei esitetä yhtä selkeitä, minimitasoa puoltavia kannanottoja kuin haastatteluissa (ks. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009a ja b).

Minimitasoa puoltavien asiantuntijoiden mukaan perusturva voisi hintatarkistuksia lukuun ottamatta pysytellä suhteellisen muuttumattomalla tasolla. Tämänkaltaista ajattelutapaa edustaa myös Yhdysvaltojen virallinen köyhyysmittari (ks. Citro ja Michael 1995, 24–31). Käytännössä minimitasoista perusturvaa pyritään nykyisessä lainsäädännössä turvaamaan sillä, että perusturvaetuudet sidotaan hintaindeksiin. Se merkitsee kuitenkin eriarvoisuuden kasvua, sillä pitkällä aikavälillä perusturvan taso erkaantuu yhteiskunnan keskimääräisestä tulotasosta (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009a, 33).

Minimitasoisen perusturvan pitäisi olla riittävää välttämättömään kuluutukseen. Jos perusturvan tulee turvata lähinnä yhteiskunnassa hyväksytyjen perustarpeiden tyydyttäminen, tarkoittaa se esimerkiksi erään haastateltavan mukaan sitä, että perusturvan saajilla pitää olla katto pään päällä, vaatteet,

kännykkä ja lääkkeet ja tämän lisäksi heidän pitää pystyä harrastamaan ja liikkumaan. Tällaisen tason turvaamiseksi voitaisiin määritellä perustarpeiden tyydyttämisen mahdollistava minimikulutuskori ja suhteuttaa perusturvan taso näihin tietoihin.

70 Kohtuullinen perusturva ehkäisee eriarvoistumista

Minimiä korkeampi kohtuullinen perusturvan taso on riittävä silloin, kun se seuraa ansiotason ja yleisen elintason nousua. Kohtuullisen elintason sisällön määrittelemistä olennaisempaa on tunnistaa yhteys perusturvan ja ansiotason välillä:

”Kyllä mä näen, että se tavallaan asettuu, tai sitä ei ehkä edes tarvitse määritellä niin tarkkaan mikä se kohtuullinen taso – – sitten on vaan kyllä mä katson, että perusturvan tason pitäisi riittävästi seurata sitä, miten muiden kuin perusturvan varassa elävien ihmisten elintaso ja ansiotaso nousee. Niin kyllä sen pitäisi sitten pysyä siinä samassa suhteessa kaiken aikaa.”

Haastateltava pitää kohtuullisena sitä, että perusturva pysyy ”samassa suhteessa” ansiotasoon nähden ”kaiken aikaa”, minkä voi tulkita tarkoittavan perusturvan sitomista ansiotasoindeksiin. Enemmistö haastateltavista on kuitenkin varovaisempia muotoillessaan sitä, missä suhteessa perusturvan tulisi seurata yleistä elintason nousua. Lausumissa todetaan esimerkiksi, että perusturvan pitäisi heijastaa sitä ”jollain tavalla”. Lisäksi haastateltavat toteavat, että perusturvan tulisi olla ”kohtuullisen välimatkan päässä” eikä se saisi ”kohtuuttomasti erkaantua työssä käyvän väestön elintasosta”. Kaikissa määritelmässä otetaan epäsuorasti kantaa SATA-komitean ehdotuksissa esiin nostettuun kysymykseen: ”Kuinka suureen osaan yhteiskunnan vaurauden kasvusta ovat oikeutettuja ne yhteiskunnan jäsenet, jotka eivät (enää) osallistu kyseisen vaurauden kasvattamiseen?” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 33).

Kohtuullista perusturvan tasoa perustellaan ensisijaisesti tulojen tasaamiseen liittyvillä argumenteilla. Erään haastateltavan sanoin perusturvan tulee olla kohtuullisella tasolla, jotta ”me ei synnyttäisi semmoista pysyvää köyhälistön luokkaa Suomeen, joka periytyy”. Kohtuullisen perusturvan tehtävänä on ehkäistä sosiaalisesti kestäättömiä tuloeroja. Haastatellut kannattavat kohtuullista perusturvaa, koska tasa-arvoinen yhteiskunta lisää mahdollisuuksien tasa-arvoa ja yhteenkuuluvuuden tunnetta.

Haastateltavat toteavat, että perusturvan taso ei ole kohtuullinen, jos perusturvan saajan elintaso poikkeaa liikaa muiden elintasosta tai tuen saaja leimautuu esimerkiksi erilaisen vaatetuksen perusteella. Käytännössä he mää-

rittelevät kohtuulliseksi ja sosiaalisesti hyväksyttäväksi perusturvan tasoksi sen, että ihminen pystyy osallistumaan yhteiskunnassa vallitsevaan elämäntapaan. Kohtuullisena elintasona pidetään sitä, että yhteiskunta turvaa perusturvan saajille välttämättömyyksien lisäksi myös yleisen elintason nousun mukanaan tuomia kulutusmahdollisuuksia. Yleinen elintason nousu vaikuttaa kohtuulliseen kulutustasoon lisäämällä kulutustarpeita ja muuttamalla käsityksiä välttämättömästä kulutuksesta, mikä lisää pitkällä aikavälillä perusturvaetuuksien tarvetta (ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 32; Lehtinen ym. 2010). Kohtuullista tasoa puoltavissa väitteissä korostetaan perusturvan saajien mahdollisuuksia nostaa kulutustasoaan myös siksi, että kulutuskulttuurissa ihmisillä on taipumus verrata omia kulutusmahdollisuuksia muihin ja ”sitten masentaa, jos itsellä on paljon huonommin kaikki”. Perustelussa tehdään eroa minimitason yhteydessä esitettyihin väitteisiin siitä, että yhteiskunnan tehtävänä ei ole huomioida tätä vertailua.

Kun minimiä puoltavissa kannanotoissa korostettiin tiukkoja kriteerejä, kohtuullinen perusturvan taso merkitsee enemmän vapauksia tuen saajille. Asiantuntijoiden mielestä perusturvan saajille tulee sallia vähän ”hölläkätisempiä budjettejia”, jotta heille jää rahaa myös vapaavalintaiseen kulutukseen. Perusturvan varassa elämisen ei tarvitsisi olla yksinäistä ja ilotonta kituuttelua vaan siihen tulisi liittyä myös virkistävää tekemistä. Esimerkiksi erään haastateltavan mielestä ”elokuviissa käyminen vaikka pari kertaa kuussa olisi ihan kohtuullista”. Toisaalta asiantuntijat korostavat myös kohtuullisen ylärajaa. Yhteiskunnan varoilla elävillä perusturvan saajilla ei tule olla samoja mahdollisuuksia kuin työssä käyvillä. Kohtuulliseen elintasoon ei esimerkiksi kuulu se, että perusturvan saajat voisivat asua keskustassa kalliissa asunnossa, harrastaa golfia ja ratsastusta tai vaatia lapsilleen mahdollisuutta pelata jääkiekkoa. Näiden väitteiden perustelut johdattavat kysymyksiin perusturvan kannustavuudesta.

Ansiotyöhön kannustaminen on ensisijaista

Perusturvan ei tule olla liian korkealla tasolla, jotta se kannustaa tuensaajia ensisijaisesti huolehtimaan omasta elämänsästä. Kannustintavoitteiden näkökulmasta perusturva on riittävää silloin, kun se asettaa riittäviä houkutteita ja pakkoja itsensä elättämiseen. Toisin sanoen etuuksien riittävyyttä oleellisempaa on se, että tuensaajilla on riittäviä kannusteita ansiotyöhön.

”Ja sitten niin, tavallaan myös se, että kansaneläkeläisiä lukuun ottamatta tietyllä lailla perusturvan varassa elämisen pitäisi olla välivaihe. Eli silloin kysymyksen ei oikeastaan ensisijaisesti pitäisi olla, että onko perusturva riittävä elämiseen vaan että – – miten hän mahdollisimman nopeasti pääsisi siitä tilanteesta pois.”

Pois pääsyllä haastateltava tarkoittaa työllistymistä. Tulonsiirtojen ja ansiotulojen yhteensovittamisesta aiheutuvia kannustinloukkuja pitäisi purkaa niin, että ansiotyö olisi kaikissa tapauksissa kannattavaa. Käytännössä se on kuitenkin vaikeaa erityisesti pienipalkkaisimpien töiden kohdalla.

Haastateltavat jakavat laajasti huolen siitä, että liian korkea perusturvan taso houkuttelee jättäytymään tuen varaan. He kuitenkin painottavat kannustinloukkuja eri tavoin. Osa haastateltavista esittää kantanaan, että kannustavuuden lisäämiseksi perusturvaetuuksiin pitäisi liittää nykyistä enemmän vastikkeellisuutta ja omavastuita. Puhetapa heijastelee SATA-komitean linjauksia, joiden mukaan ”kilpailuvaltiossa aktiivisuutta edistävä sosiaaliturva saa näkyvämmän roolin ja passiivinen turva joutuu kriittiseen punnintaan” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 33). Toisten asiantuntijoiden puheessa kannustinvaikutuksia korostetaan huomattavasti vähemmän. Ero liittyy siihen, miten asiantuntijat suhtautuvat perusturvan saajiin. Kannustamista korostavat tahot ajattelevat, että ”laiskat luikurit ne ei sitten tee mitään, ne tykkää vaan makoilla sohvalla, jos ei niitä patistella töihin”. Osa haastateltavista taas suhtautuu työttömiin ja työkyvyttömiin perusturvansaajiin ensisijaisesti avuntarvitsijoina, joilla on työllistymistä estäviä sairauksia tai muita rajoitteita – ja tätä kautta ilmeinen ja jatkuva perusturvan tarve.

Asiantuntijat perustelevat perusturvan kannustavuutta ensinnäkin perustuslailla. He korostavat perusturvan saajien velvollisuuksia huolehtia itse omasta toimeentulostaan ja tunnistavat SATA-komitean ehdotuksiinkin kirjatun tavoitteen siitä, että ”jokainen kantaa vastuun itsestään ja läheisistään” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 36). Lisäksi perusturvan kannustavuutta perustellaan vetoamalla eräänlaiseen hyvinvointivaltion yhteiskuntasopimukseen.

”Ja kyllähän meillä edelleen on eräitä kotitalousryhmiä tai ainakin yksi kotitalousryhmä missä [kannustin]loukku on todellinen, jossa efektiivinen marginaalivero on melkein 120 prosenttia. Eli ei siinä kovin suuret kannustimet töihin ole sitten lähteä. Eli kyllä se lähtökohta pitää olla, että työkykyinen, työikäinen väestö hankkii oman ja perheensä toimeentulon tekemällä työtä. Ja ei musta semmonen perusturvan taso tai semmonen yhteiskunta ole terve missä ihmisillä on aito mahdollisuus valita tilanne, se että huolehtiiko he itsestään omalla työllään vai huolehtiiko he itsestään sillä, että muut tekee työtä ja he sitten – he sitten on siinä sitten tuota eräänlaisena vapaa – vapaa sitten tuota herroina.”

Edellä haastateltava päätyy varovaisesti nimittämään perusturvan ”valinnejoukkoa” ihmisiä vapaaherroiksi, mikä heijastaa useiden asiantuntijoiden jakamaa näkemystä siitä, että kysymys vapaaehtoisesta työttömyydestä on yhteiskunnassa vaiettu iso kysymys, jonka julkinen pohtiminen on tuomittavaa.

Kannustamisen tarve liittyy haastateltavien tunnistamaan käsitykseen, jonka mukaan ”ihmiset eivät halua tehdä työtä ja mieluummin oleilevat sosiaali-etuuksien varassa”. Vastaavia, väärinkäyttäjiä ja vapaamatkustajia tunnistavia väitteitä on esitetty kannustinpoliittisissa asiakirjoissa 1990-luvulta lähtien (Björklund ja Airio 2009). Samassa hengessä Sosiaaliturvan uudistamiskomitean linjauksissa esitetään huoli moraalien rapautumisesta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 21). Myös asiantuntijat korostavat työhön velvoittavien sanktioiden tarvetta, jotta vapaaehtoinen työttömyys ei pääse nakertamaan sosiaaliturvaan liittyvää ansioperiaatetta ja horjuttamaan sosiaaliturvajärjestelmään sisältyvää jakoa ansioturvaan, perusturvaan ja viimesijaiseen turvaan. Työn ensisijaisuuden ja ansiotyön palkitsevuuden sekä ammattiyhdistysliikkeen poliittisen voiman vuoksi perusturva ei ole haluttu korottaa ilman ansioturvan tason korottamista¹. Toisaalta perusturvan kannustavuutta perustellaan myös sillä, että kannustaminen lisää tuen saajien mahdollisuuksia.

”Että siinä on taustalla näkemys, toisaalta siis ihan hyvä näkemys että ei tavallaan passivoidu ja sillä tavalla jää sohvaperunaksi ja osaa-
minen ei vanhene. Että siinä mielessä, kun koulutetaan ja pidetään
työllistämistaitoja yllä.”

Kannustavuutta korostavissa lausumissa esitetään, että työttömyysturva ei tulisi maksaa pitkiä aikoja ilman vastikkeellisuutta, jotta tuen varassa oleminen ei vähentäisi tuensaajien ”työmarkkinakelpoisuutta”. Vastikkeellisuuden lisääminen ei olisi tukien heikentämistä vaan se lisäisi perusturvan saajien mahdollisuuksia työllistyä. SATA-komitean linjauksia lainaten, heikoimmista huolehtiminen edellyttäisi tällaista ”dynaamista otetta”, johon sisältyy ”aito usko mahdollisuuksiin” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 33). Tuen saajan hyvinvointia korostavat väitteet voi tulkita joko työvelvoitteiden retorisesti houkuttelevammiksi kehyksiksi tai merkiksi sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta, jossa sosiaaliturvan ensisijainen tavoite on lisätä yksilöiden valinnanmahdollisuuksia ja edistää sosiaalisia siirtyviä (Hiilamo 2010).

Kansantalouden maksukyky määrittää perusturvan tason

Perusturvalla on kustannuksensa, minkä seurauksena etuuksien riittävyttä on arvioitava suhteessa julkisen talouden maksukykyyn. Asiantuntijat ovat tietoisia

1 Esimerkiksi vuonna 2009 Elinkeinoelämän keskusliiton ja palkansaajajärjestöjen keskenään tekemässä ns. sosiaalilupossa ”sementoititiin” perus- ja ansioturvan väliset kytkennät palkansaajajärjestöjen tavoitteiden mukaisesti (Saari 2011, 88). Perusturvan ja ansioturvan välinen kytkös säilyi myös pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa, minkä seurauksena vuoden 2012 alussa korotettiin myös ansioturva. Perusturvan korotuksen sijaan voitaisiinkin puhua ”yleisestä työttömyysturvan parantamisesta” (Hiilamo 2012, 101).

valtionalouden kestävyysvajeesta ja talouden heikoista kasvunäkymistä. Vaikka perusturvan korotuspaineet tunnistettaisiinkin, valtiontalous asettaa niille rajat:

”Yhteiskunnalla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole nyt juuri tällä hetkellä... kun valtio on velkaantumassa rajusti toistakymmentä miljardia per vuosi, ja kunnat myöskin jossakin määrin lisää velkaantumassa – – niin ei. Että jos tämä riittävyyskysymys asetetaan, niin sitä ei voida erottaa tästä kokonaisuuden maksukyvyistä.”

74

Budjettikurista huolehtiminen merkitsee maltillisuutta perusturvan korotuksissa ja tulevissa sitoumuksissa. Koska talouden tulevaisuusnäymät ovat epävarmat, pitää poliitikkojen pidättäytyä sitomasta perusturvan tasoa esimerkiksi ansiotasoindeksiin. Myös SATA-komitean linjauksissa pidetään ongelmallisena perusturvan tasokorotusten sitomista yleiseen tulokehitykseen, koska se loisi helposti menoautomaatin, joka vaarantaisi julkisen talouden kestävyuden (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009b, 46).

Asiantuntijat ovat huolissaan valtion ja kuntien velkaantumisesta sekä Euroopan velkakriisistä. He väittävät, että taloudelliset resurssit ovat niukat ja ovat tulevaisuudessa entistäkin niukemmat. Siksi he esittävät, että budjettikuri on pitkällä aikavälillä paras tae perusturvalle: ”köyhän paras turva on kunnossa oleva julkinen talous”. Tätä perustellaan sillä, että taloudellisissa kriiseissä köyhät kärsisivät entisestään.

”Jos me velkaannutaan hallitsemattomasti, niin mä en usko mihinkään prioriteetteihin siinä. Että se yhteiskunta olisi niin jalo, että se pelastaisi köyhimmät. Että kyllä siinä vaiheessa äänestäjät haluaa pelastaa itsensä.”

Julkinen menokuri merkitsee myös sitä, että niukat taloudelliset resurssit pitäisi kohdentaa tarkemmin erityisesti tukea tarvitseville ihmisille:

”Siinä joudutaan tekemään valintoja ja ne on varmasti sellaisia, että siinä täytyy pyrkiä vielä paremmin identifioimaan ne, jotka on kipeimmin tarpeessa ja kohdentamaan voimavarat paremmin juuri tämän todellisen tarpeen pohjalta.”

Kohdentaminen nähdään kustannustehokkaampana, koska siinä ”rahaa ei ole roiskittu laajoille joukoille, koko kansalle”. Sama äänenpaino löytyy Osmo Soininvaaran (2010, 45–47) esittämästä mielipiteestä, jonka mukaan perusturvaa ei tule nostaa yleisesti vaan pikemminkin kohdennetusti tukea tarvitseville, ”vaikka se loukkaakin universalismin periaatetta”. Vastaava, kohdennettuun köyhyyspolitiikkaan suunnattu idea on esiintynyt suomalaisessa sosiaalipolitiikassa voimakkaana 1990-luvulta lähtien (Kuivalainen ja Niemelä 2009).

Kaikki asiantuntijat kannattavat hyvää julkisen talouden hoitoa, mutta heillä on keskenään erilaisia näkemyksiä sen painoarvosta riittävyyden rajojen määrittelyssä. Osa haastateltavista kyseenalaistaa tiukan budjettikurin ja määrittelee perusturvan positiiviseksi sijoitukseksi:

”— että se verotaakka on jo nyt kestäättömän korkea ja tulevaisuudessa on tiukkojakin talousaikoja tiedossa. — Että missä määrin sitten kaiken kaikkiaan on sosiaaliturvaan mahdollista sijoittaa? Vaikka toisaalta sen sitten pitäisi olla just sijoitus inhimilliseen hyvinvointiin ja tulevaisuuteen ja yhteiskunnan laatuun ja turvallisuuteenkin, eikä tällöinen kulu ja taakka ja menoerä.

Perusturva pidetään sijoituksena, joka lisää yhteiskunnan hyvinvointia ja turvallisuutta. Perusturva voitaisiin menoerän sijaan määritellä sosiaalisesti investoinniksi (ks. Sipilä 2011). Samaan suuntaan argumentoivat ne haastateltavat, jotka korostavat pohjoismaisen hyvinvointimallin etuja kansantalouden kilpailukyvyllä.

Perusturvan riittävyys ja politiikkaparadigmat

Ristiriitaiset väitteet perusturvan riittävyyden alarajasta heijastelevat ”perinteisiä” sosiaalipoliittisia keskusteluja hyvinvointivaltion tavoitteista. Peruskysymys on se, pitääkö hyvinvointivaltion poistaa absoluuttista vai suhteellista köyhyyttä. Minimitasoista perusturva kannattavat väitteet liittyvät ensinnäkin köyhäinhoidon perinteeseen, marginaaliseen sosiaalipolitiikkaan, jonka tarkoituksena on kohdentaa minimitasoisia tulonsiirtoja ainoastaan todellisen avun tarpeessa oleville (ks. esim. Anttonen ja Sipilä 2000, 159). Perusturva on riittävää, jos se poistaa absoluuttista köyhyyttä. Marginaalisen sosiaalipolitiikan paradigmaan voidaan liittää myös aineistossa esiintyvät kannanotot yksilöiden elatusvastuusta sekä perusturvan vastikkeellisuuden ja tarveharkinnan lisäämisestä. Vaikka minimitasoista perusturva puoltavat väitteet jäävät aineistossa vähemmistöön, niiden olemassaolo osoittaa, että marginaalisen sosiaalipolitiikan idea ei ole menettänyt merkitystään suomalaisessa sosiaalipolitiikassa.

Kohtuullista eli eriarvoistumista ehkäisevää perusturva puoltavat kannanotot nojaavat sen sijaan institutionaalisen sosiaalipolitiikan paradigmaan. Siinä tavoitteena on pelkän toimeentulominimin turvaamisen sijaan kohtuullinen elintaso ja eriarvoisuuden vähentäminen tuloeroja kaventamalla (esim. Raunio 1995, 181–184). Tällöin perusturvankin tarkoitus on poistaa suhteellista köyhyyttä. Perusturvan riittävyyden määritelmässä asiantuntijat kiinnittyvät useammin

institutionaaliseen paradigmaan – osa vahvasti ja osa epäilevin sanakääntein. Asiantuntijat kannattavat ideaa pohjoismaisesta hyvinvointimallista, jossa kohtuullisen tasoisen perusturvan tehtävä on lisätä yhteiskunnallista turvallisuutta, sosiaalista koheesiota tai laajemmin sosiaalista kestävyyttä. He esittävät, että kohtuullinen perusturva edistää tasa-arvoisia mahdollisuuksia ja on sitä kautta kannustavampaa kuin minimitasoiset tulonsiirrot. Kannustinvaikutuksista huolehtiminen tukee myös institutionaaliseen paradigmaan liittyvää jakoa perus- ja ansioturvaan.

Näkemykset perusturvaetuksien kannustavuudesta heijastavat laajempaa 1990-luvulla tapahtunutta paradigman muutosta, jolloin suomalaisessa hyvinvointivaltiossa siirryttiin kilpailutalouteen tai uuteen kilpailukykyparadigmaan (esim. Alasuutari 1996; Kananen ja Kantola 2009). Asiantuntijoiden puheessa paradigma ilmenee heidän kyseenalaistaessaan valtion vastuuta yksilön hyvinvoinnista ja tähdentäessään työn ensisijaisuutta. He myös korostavat julkisen talouden menokuria ja kannattavat kustannustehokasta sekä kohdennettua perusturva. Huoli vastikkeettoman työttömyysturvan passivoivasta vaikutuksesta sisältyy aktiivisen sosiaalipolitiikan ideaan, jonka mukaan perusturvaan pitäisi kytkeä ”aktiivisuusvastikkeita” (Julkunen 2006, 54). Perusturvan riittävyteen liitetynä on kuitenkin syytä kysyä, onko kannustavuuspuhe uutta vai onko se jatkumoa marginaaliselle sosiaalipolitiikalle? Onko kilpailukyvyyn paradigma raivannut uudestaan tietä minimitasoisen sosiaaliturvan tavoitteille ja legitimoitua köyhäinhoidosta kumpuavia ideoita?

Asiantuntijapuheesta erottuu lisäksi väittämiä, jotka heijastavat sosiaalisia investointeja korostavaa paradigmaa. Erityisesti EU-maissa sosiaalisia investointeja on esitetty vastapainoksi uusliberaalille kilpailukykyparadigmalle. Paradigman lähtökohtana on käsitys siitä, että hyvinvointivaltion instituutiot eivät ole ristiriidassa tuottavuuden ja kilpailukyvyyn tavoitteiden kanssa, koska pitkällä aikavälillä tulonsiirrot, palvelut ja koulutus tukevat työllisyyttä ja talouskasvua. (Hiilamo 2010; Sipilä 2011.) Haastatteluissa muutamat asiantuntijat argumentoivat, että perusturvan kustannuksia tulisi aina suhteuttaa niistä saataviin hyötyihin. Perusturva pidetään investointina, jonka tasosta ei pitäisi tinkiä lyhyen aikavälin säästöjen vuoksi. Samoin kannustinpuheeseen liitetyt väitteet työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksien lisäämisestä sekä syrjäytymisen ehkäisemisestä heijastavat sosiaalisten investointien paradigmaa, jonka erityinen tehtävä on tukea työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ihmisten toimintamahdollisuuksia (ks. Sipilä 2011, 362). Perusturvan riittävyttä tarkasteltaessa sosiaalisten investointien paradigma tukeutuu universaalien ja kohtuullisten perusturvaetuksien tavoitteisiin, jolloin se näyttää yhdistävän institutionaalisen paradigman ja kilpailukykyparadigman lähtökohtia. Toisaalta puhe sosiaalisista investoinneista osoittaa, että 2000-luvun poliittiset toimijat

osaavat kehystää oikeudenmukaisuuden ja köyhyyden poistamisen tavoitteet taloudellisilla argumenteilla.

77

Haastattelut paljastavat, että asiantuntijat kiinnittyvät useisiin politiikka-paradigmoihin ja heidän tulkintansa niistä vaihtelevat. Haastatteluista ei voida määritellä yhtä, yhtenäistä paradigmaa, joka ohjaisi poliittisten toimijoiden käsityksiä perusturvan tavoitteista ja riittävyyden määritelmistä. Sen sijaan riittävyyden rajojen jäsentäminen ja niiden liittäminen sosiaalipolitiikan paradigmoihin terävöittää perusturvaan liittyviä erilaisia näkemyksiä. Tällöin se myös horjuttaa väitteitä siitä, että poliittinen ja byrokraattinen eliitti olisi yksimielisesti omaksunut uusliberalistisen, institutionaalista sosiaalipolitiikan mallia horjuttavan puhettavan. Vähimmäisturvaa heikentäneiden uudistusten perusteella eliitin on väitetty luopuneen ”kautta linjan solidaarisuustavoitteesta ja vaativasta tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteesta” (Koistinen 2007, 162). SATA-komitean perusturva- jaosto-työskentelyyn osallistuneiden asiantuntijoiden haastattelut eivät kuitenkaan tue tätä väitettä. Haastatteluissa huoli köyhien perusturvan saajien hyvinvoinnista korostuu jopa enemmän kuin hallinnollisissa asiakirjoissa.

Haastatteluissa ei ole juurikaan nähtävissä merkkejä perusturvapolitiikan suunnanmuutoksesta vaan asiantuntijoiden esittämät perusturvan riittävyyden määritelmät kiinnittyvät vahvasti aiemmin tunnettuihin, laajempiin sosiaalipolitiikan tavoitteisiin. Hyvinvointivaltion rakennuskaudella kukoistaneet tasa-arvon ja universalismin ideat eivät ole hävinneet poliittiselta agendalta. Samoin köyhähoidon ajan ideat elävät ja tulevat näkyviin sekä minimitasoa että vastikkeellisuutta peräänkuuluttavissa puheenvuoroissa. Havainnot saavat tukea politiikan tutkimuksen tuloksista, joiden mukaan ideat ja paradigmat muuttuvat asteittain niin, että tietyt asiat vaihtuvat samalla, kun toiset jatkavat. Muutos ideoissa ei myöskään aina johda institutionaalsiin muutoksiin. (Taylor-Gooby 2005; Mehta 2011.) Tämä näkyy esimerkiksi kohdentavaa sosiaalipolitiikkaa tukevissa ideoissa. Haastatteluissa osa asiantuntijoista kyseenalaistaa institutionaalisen mallin mukaiset universaalit ensisijaiset perusturva- jaosto-työskentelyssä (ainakin työttömyysturvassa) ja haluaisi kohdentaa julkisia menoja paremmin eniten tuen tarpeessa oleville ryhmille. Käytännössä universalismia murentavat ideat ovat kuitenkin muuttuneet enemmän kuin sosiaaliturvajärjestelmät² (ks. Kuivalainen ja Niemelä 2009, 214–215.)

2 Yksi esimerkki tästä on puolison tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen työmarkkinatuessa vuoden 2013 alusta lukien (HE 115/2012).

Eväitä riittävyyden arviointiin

Asiantuntijat kiinnittyvät perusturvan riittävyyden määritelmässä neljään sosiaalipolitiikan politiikkaparadigmaan: marginaaliseen, institutionaaliseen, kilpailukykyparadigmaan ja sosiaalisten investointien paradigmaan. Moninaiset perusturvan riittävyyden määritelmät kertovat poliittisten toimijoiden erilaisista ideoista perusturvan tason suhteen. Asiantuntijahaastattelut eivät tarjoa yksiselitteistä vastausta perusturvan riittävyyden arvioinnin tueksi.

Perusturvan riittävyyden määrittelyn vaikeus avaa tilan poliittisiin prosesseihin liittyville määrittelykamppailuille. Haastattelut osoittavat ennen kaikkea, että kysymys perusturvan tavoitteista ja riittävästä tasosta on poliittinen kysymys, josta päätetään osana institutionaalisia politiikkaprosesseja. Perusturvan riittävydessä haetaan tällöin kompromissia sosiaalipolitiikan paradigmoihin liittyvien tulkintakamppailujen, instituutioiden etujen ja valtiovarainministeriön asettamien budjettikehysten välillä. Komiteatyöskentelyssä, hallitusneuvotteluissa, valiokunnissa ja eduskunnan istuntopöydissä tehdään lopulta päätöksiä ”sellaisessa maailmassa, jossa kompleksinen todellisuus ja arvot sekoittuvat” (Ylikännö 2011, 229). Ideat ja realismi lyövät kättään tavalla, joka vaikuttaa kaikkien perusturvan varassa elävien ihmisten arkeen. Riittävyyden arvioinnin tehtävä on tunnistaa näitä vaikutuksia.

SATA-komitea päätyi esittämään perusturvaetuksien lakisääteistä arviointia neljän vuoden välein (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009a, 33–34). Ensimmäinen arviointiraportti (Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2011) vaikutti osaltaan siihen, että perusturvan korotukset nostettiin poliittiselle agendalle vuoden 2011 hallitusneuvotteluissa. Arviointiraportissa esitettiin laskelmia kotitalouksien tulonmuodostuksesta, kuvattiin perusturvan saajien asemaa tulonjaossa ja verrattiin perusturvaetuksien tasoja pienituloisuusrajoihin sekä kohtuullisen minimin viitebudjetteihin. Riittävyyden rajojen jäsentäminen suuntaa ajattelemaan, että tulevaisuudessa riittävyyden arvioinnissa kannattaisi määritellä sekä minimitasoisten perusturvojen mukainen viitebudjetti että kohtuullisen kulutustason viitebudjetti. Lisäksi arviointiin voisi sisältyä kannustinloukkulaskelmia ja simulointilaskelmia eritasoisen perusturvan vaikutuksista valtion budjettiin.

Perusturvan riittävyyden arvioinnin tehtävä on tuottaa mahdollisimman monipuolisesti tietoa perusturvan tasosta. Idea-analyysi laajentaa käsitystä perusturvan riittävyyteen liittyvän tutkimustiedon tarpeista. Haastatteluissa tuli esiin, että poliittiset toimijat arvioivat riittävyyttä tietoon sekä ideologisiin ja moraalisiin kysymyksiin vedoten. Tällöin he tarvitsevat päätösten tueksi sekä kognitiivista tietoa että normatiivisiin ideoihin vaikuttavaa ja tunnetasolla koskettavaa tietoa. Perusturvan riittävyyden arviointiin olisikin hyvä liittää myös perusturvan saajien omakohtaisia kokemuksia ja elämäntarinoita, jotka

antavat päätöksentekijöille aineksia pohtia omia köyhyyteen ja yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen liittyviä arvojaan.

79 Lähteet

- Alasuutari P. Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino, 1996.
- Anttonen A, Sipilä J. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino, 2000.
- Arajärvi P. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuksiin. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.
- Béland D. Ideas and social policy. An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration* 2005; 39 (1): 1–18.
- Björklund L. Ideat politiikan muutoksessa. Instituutioista ja intresseistä ideoihin. *Janus* 2008; 16 (1): 4–18.
- Björklund L, Airio I. Moraali ja kannustinrakenteen muutos. Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa? Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, Sophi 113, 2009: 152–183.
- Campbell JL. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society* 1998; 27: 377–409.
- Campbell JL. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology* 2002; 28: 21–38.
- Citro CF, Michael RT. Measuring poverty. A new approach. Washington, DC: National Academy Press, 1995.
- Hall P. Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 1993; 25 (3): 275–296.
- HE 115/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- Hiilamo H. Sosiaaliset mahdollisuudet. Julkaisussa: Saari J, toim. Tulevaisuuden voittajat. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, 2010: 211–236.
- Hiilamo H. Sata euroa? Miksi ja miten perusturvaa korotettiin. *Yhteiskuntapolitiikka* 2012; 77 (1): 95–103.
- Hiilamo H, Kangas O. Lasten kotihoidon tuki. Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, Sophi 113, 2009: 65–95.
- Holstein JA, Gurbriem JF. Active interviewing. Julkaisussa: Silverman D, toim. Qualitative research. Theory, method and practice. London: Sage, 1997: 113–129.
- Julkunen R. Universalismista köyhyspolitiikkaan. Julkaisussa: Helne T, Laatu M, toim. Vääräyyskirja. Helsinki: Kela, 2006: 43–59.

Kakkuri-Knuuttila M, Halonen I. Argumentaatioanalyysi ja hyvän argumentin ehdot. Julkaisussa Kakkuri-Knuuttila M, toim. Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus, 1999: 60–113.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–175.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 2013a, FirstView article. Saatavissa: <<http://dx.doi.org/10.1017/S1755773912000306>>.

Kananen J, Kantola A. Kilpailukyky ja tuottavuus. Kuinka uudet käsitteet saavuttivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa? Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, Sophi 113, 2009: 119–151.

Koistinen P. Eliitin paradigma työ- ja sosiaaliturvapolitiikassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007; 72 (2): 158–164.

Kuivalainen S, Niemelä M. Universalismista selektivismiin? Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun alun Suomessa? Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, Sophi 113, 2009: 187–219.

Lehtinen A-R, Varjonen J, Raijas A, Aalto K, Pakoma R. Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 4, 2010.

Mehta J. The varied roles of ideas in politics. From “whether” to “how”. Julkaisussa: Béland D, Cox RH, toim. Ideas and politics in social science research. Oxford: Oxford University Press, 2011: 23–46.

Münnich S. Interest-seeking as sense-making. Ideas and business interests in the New Deal. *Arch. europ. social.* LII 2011; 2: 277–311.

Niemelä M, Saarinen A. The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. *Policy & Politics* 2012; 40 (2): 171–191.

Raunio K. Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Helsinki: Gaudeamus, 1995.

Saari J. Sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 70–99.

Saari J, Kananen J. Sosiaalipolitiikan ideat. Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, Sophi 113, 2009: 13–30.

Sipilä J. Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina. Älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 2011; 76 (4): 359–372.

Soininvaara O. SATA-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Teos, 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 62, 2009a.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 10, 2009b.

Särkelä R, Eronen A, toim. Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007.

Taylor-Gooby P. Ideas and policy change. Julkaisussa: Taylor-Gooby P, toim. Ideas and welfare state reform in Western Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005: 1–11.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

81 Vesala KM, Rantanen T. Laadullinen asennetutkimus: Lähtökohtia, periaatteita ja mahdollisuuksia. Julkaisussa: Vesala KM, Rantanen T, toim. Argumentaatio ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 2007: 11–61.

Ylikännö M. Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistus. Aktivointia Arkadianmäeltä. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 206–231.

82 Anna-Riitta Lehtinen, Johanna Varjonen ja Kristiina Aalto Konsensusmenetelmän ja kuluttajälähtöisyyden edut kohtuullisen kulutuksen määrittelyssä

Kohtuullisen kulutuksen määrittely on kiehtova tehtävä, johon liittyy teoreettista ja filosofista pohdintaa, ideologioita ja myös vallankäyttöä. Käsitteellisten määrittelyjen kehittäminen on ollut yleisempää kuin konkreettisten tavaroiden ja palvelujen tasolle ulottuvien määrittelyjen kehittäminen. Tämä johtunee siitä, että konkreettiset elinolot sekä tilanteet vaihtelevat eri maissa ja maiden sisälläkin eri alueilla eri aikoina. Tästä syystä yleispätevien määrittelyjen luominen on vaikeaa, ellei mahdotonta. Konkreettisimmillaan kohtuullisen kulutuksen määrittely näkyy viitebudjeteissa, jotka Gordon Fisher (2007) pelkistää listaan hinnoitelluista tavaroista ja palveluista, joita koostumukseltaan tietynlainen perhe tarvitsee elääkseen tietyllä hyvinvoinnin tasolla.

Viime vuosina välttämättömän kulutuksen määrittämisessä on ryhdytty käyttämään konsensusmenetelmää. Siinä kulutuksen sisällölliseen määrittelyyn osallistuu eri tahoja edustavia henkilöitä ja lopputulos pyritään saavuttamaan yhteisymmärryksessä. Menetelmä on lähtöisin Joanna Mackin ja Stewart Lansleyn (1985) konsensuaalisesta köyhyysmittauksesta, joka kritisoi suhteellista tulometodia ja tutkijoiden määrittämiä deprivatioindikaattoreita köyhyden määrittämisessä. Kyseisen tutkimuksen tarkoitus oli arvioida, mitä ihmisten ajatellaan tarvitsevan elämiseen ja millä tavoin ihmiset onnistuvat tarpeidensa täyttämässä. Konsensusmenetelmä puolestaan sai osakseen arvostelua, koska sitä pidettiin riittämättömänä todellisuuden kuvaajana. Kysymyksiä herättivät erityisesti eräät keskeiset menetelmälliset ratkaisut, kuten se, miten paljon erilaisista taustoista lähtöisin olevia kuluttajia tarvitaan pohtimaan kulutusta, millaista vuorovaikutusta kuluttajien ja asiantuntijoiden välillä tarvitaan – eli se kuka määrittelee, mitä ihmiset tarvitsevat – tai miten voidaan todentaa tutkimuksen vertailtavuus, luotettavuus ja pätevyys (Walker 1987; Halleröd 1994; Deeming 2011). Menetelmää on kehitetty edelleen. Sitä käytetään köyhyden määrittelyssä (ks. lähemmin Halleröd 1994; Halleröd ym. 2006; Kangas ja Ritakallio 2008; Goedemè ja Rottiers 2011) ja viitebudjettien kehittämisessä useissa Euroopan maissa (Bradshaw ym. 2008; Storms ym. 2011). Konsensusmenetelmää käytetäessä onkin tarkoin pohdittava, mitä tutkitaan ja miten menetelmää käytetään

tutkimuksessa: tutkitaanko tulojen riittävyttä tietyn elintason ylläpitämiseksi vai sitä, millaisin hyödykkein tietty elintaso saavutetaan.

Tässä artikkelissa kuvataan kuluttajälähtöistä konsensusmenetelmää kohtuullisen kulutuksen määrittelyssä ja kokemuksia sen toteuttamisesta Takaisin perusteisiin -tutkimushankkeeseen kuuluvassa viitebudjettien laadinnassa. Artikkelissa käsitellään kohtuullista kulutusta yleisellä tasolla, mutta viitebudjetit laadittaessa käytettiin tiukempaa rajausta eli ”kohtuullisen minimin” mukaista kulutusta. Lisäksi artikkelissa arvioidaan menetelmän etuja ja rajoituksia sekä kehittämismahdollisuuksia.

Mitä etuja kuluttajälähtöisyydellä ja konsensuksella on kohtuullisen kulutuksen määrittelyssä?

Kohtuullisen kulutuksen määrittelyä on pohdittu yhtäältä köyhyyden, toisaalta hyvinvoinnin tutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa. Sekä köyhyys että hyvinvointi ovat suhteellisia käsitteitä. Niitä on helpompi määritellä teoreettisesti kuin pyrkiä osoittamaan, miten niitä pitäisi käytännössä mitata ja miten niiden kehitystä tulisi seurata. Stein Ringen (1988, 354–355) kokoaa yhteen määrittelyjen monimuotoisuutta. Köyhyystutkimuksessa käytetään määrittelyä, jonka mukaan henkilö on köyhä, jos hänen kulutustasonsa on selvästi kohtuullisena pidetyn tason alapuolella yhteisössä, jossa hän elää. Tämä estää elämästä tavallista elämää ja osallistumasta toimintoihin, joita voidaan pitää normaaliin elämään kuuluvina. Käsitteenä tämä on ymmärrettävä ja helposti hyväksyttävä (Borgeraas 1987; Lehtinen ja Varjonen 2012). Monet köyhyystutkijat ovat päätyneet samaan määrittelyyn. Kokonaan toinen kysymys kuitenkin on, miten tätä tasoa mitataan.

Hyvinvoinnin käsitteet ja mittaaminen noudattavat samanlaisia polkuja. Hyvinvointi voidaan määritellä suoraan tarveperusteisesti sen kautta, mitä ja miten paljon yksilöllä on käytettävissään hyvinvoinnin kannalta olennaisia kulutustavaroita tai muita elämänlaatuun vaikuttavia hyödykkeitä. Epäsuorasti hyvinvointi voidaan määritellä käytettävissä olevien resurssien, kuten tulojen, avulla. Pohjoismaisessa resurssiperusteisessa elinolututkimuksessa tulojen lisäksi on otettu huomioon myös muita materiaalisia ja ei-materiaalisia resursseja (esim. Johansson 1970). Tällaisia ovat esimerkiksi terveys, ruokailutottumukset, asumisolosuhteet, perhe- ja ystävaverkostot, koulutus, työ ja työolot, varallisuus, poliittiset resurssit, yhteiskunnan tarjoamat palvelut sekä vapaa-aika ja vapaa-ajan toiminta. Amartya Sen (1995) kutsuu näitä laajasti ymmärrettyjä resursseja toimintamahdollisuuksiksi: ne mahdollistavat toimintoja, jotka tuottavat hyvinvointia suoraan tai välillisesti, esimerkiksi aterioiden valmistus saatavilla

olevista raaka-aineista. Jos ne otetaan huomioon, lähestytäänkin tarveperusteista käsitettä, eli mitataan sitä, miten ihmiset tosiasiaassa elävät (Bradshaw ym. 2008; Deeming 2011). Tutkimukset ovat osoittaneet, että erilaiset mittaamismenetelmät tuottavat erilaisia tuloksia analysoitaessa puutteessa elävien lukumäärää ja sen muutosta tai sitä, mihin väestöryhmiin hyvinvoinnin puutteet paikantuvat. Esimerkiksi köyhyystutkimuksissa pelkkien tulojen käyttö ei tuota samaa tulosta kuin useampia ulottuvuuksia sisältävät mittarit (Lyte ym. 2001; Kangas ja Ritakallio 2008; Nolan ja Whelan 2011; Törmälehto 2012).

Kuluttajälähtöisyyden vaihtoehtoiset menetelmät

Vain tavarat ja palvelut, jotka ovat välttämättömiä hengissä pysymiseksi, ovat välttämättömiä, kaikki muu kulutus on enemmän tai vähemmän suhteellista (Ringen 1988). On siis mahdollista määritellä kulutuksen fysiologinen minimimäärä. Se antaa lähtökohtia kulutuksen määrittelyyn, mutta ei vie kovin pitkälle. Kulutustason noustessa minimitasosta ylemmille tasoille vaihtoehtojen määrä kasvaa lähes eksponentiaalisesti, ja silloin joudutaan joillakin kriteereillä valitsemaan, mitä kulutusta otetaan mukaan ja mitä ei. Onkin ideologisesti helpompi määritellä kohtuullisuus käytettävissä olevien tulojen avulla, koska tulot ovat resursseja, joita kukin voi käyttää vapaasti valitsemallaan tavalla. Näin ei ole välttämätöntä puuttua valintoihin eikä siihen, mikä on kohtuullisen kulutuksen sisältö. Taloudellisten resurssin puutteen nähdään jo sinänsä ilmentävän vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien puutetta.

Kohtuullisen tai minimikulutuksen sisällön määrittely vaatii siten kriteerejä, mutta niiden laatiminen on osoittautunut hankalaksi juuri siitä syystä, että kohtuullisuus on suhteellista. Kuka on pätevä määrittelemään, mikä on minulle välttämätöntä tai kohtuulliseen kulutukseen kuuluvaa? Hollannissa, Ruotsissa ja Norjassa kohtuullista kulutusta ovat määrittäneet yksinomaan asiantuntijat (esim. Konsumentverket 2009). Asiantuntijat määrittelivät myös Suomessa ensimmäisten hyödykekorien sisällöt ja hinnat (Aatola ja Viinisalo 1995). Määrittelyjen on kuitenkin oltava myös yhteisöllisesti hyväksytyjä, erityisesti mikäli tuloksia hyödynnetään verovaroin kustannettavan perusturvan tason määrittelyssä.

Kuluttajien käsityksiä kohtuullisuudesta tai välttämättömyydestä voidaan tutkia eri tavoin. Käytössä on ollut kolmenlaisia menetelmiä:

1. **Kotitalouksien keskimääräisiin kulutusmenoihin pohjautuva menetelmä.** Tässä tarkastellaan eri väestöryhmien toteutuneita kulutusmenoja kulutustutkimusaineistojen avulla (ks. Niemelän ja Raijaksen artikkeli tässä teoksessa). Menetelmän etuna on kulutusmenotietojen kattavuus, sillä

tutkimusaineisto kattaa koko vuoden menot. Taustamuuttujia hyödyntäen voidaan esimerkiksi tutkia pienituloisten kotitalouksien kulutusta: mitä ne ovat ostaneet ja miten paljon käyttäneet rahaa mihinkin kulutusmenoryhmään. Perusoletuksena tässä tarkastelussa on se, että alimmilla tulotasoilla olevilla raha riittää vain välttämättömään kulutukseen. Toisin sanoen, mitä korkeammat tulot ovat, sitä enemmän kulutukseen ajatellaan sisältyvän vapaavalintaista ja ei-välttämätöntä kulutusta. Menetelmä toimii, jos pienituloisten ryhmän koostumus ja siten kulutustarpeet ovat samantaiset kuin muissa tuloryhmissä. Näin ei yleensä ole, sillä pienituloisiin kuuluu opiskelijoita ja yksin asuvia eläkeläisiä enemmän kuin muihin tuloryhmiin. Kulutustutkimus ei myöskään tuo esiin kuluttajien näkemyksiä kulutuksen yhteydestä hyvinvointiin. Pelkät kulutusmenot eivät paljasta, ovatko kuluttajat saaneet juuri niitä hyödykkeitä, joita ovat halunneet, ja onko hyvinvointi heidän kohdallaan toteutunut heitä tyydyttävällä tavalla (Lehtinen ym. 2010, 9). Kulutustutkimusaineistoja kootaan Suomessa noin viiden vuoden välein, minkä vuoksi tiedot kuvaavat mennyttä kulutusta. Tästä voi olla haittaa silloin, kun esimerkiksi teknologinen kehitys muuttaa kulutustottumuksia jyrkästi, kuten internetin ja kännyköiden käyttönotossa tapahtui.

- 2. Kuluttajien mielipiteiden tiedustelu kyselytutkimuksin.** Menetelmässä kysytään suoraan väestöltä, mitkä tavarat ja palvelut kuuluvat heidän mielestään kaikille välttämättömään kulutukseen (Mack ja Lansley 1985; Gordon ja Townsend 2000; Kangas ja Ritakallio 2008). Yleensä vastattavaksi annetaan luettelo erilaisista hyödykkeistä, joista kuluttajat valitsevat ne, joita pitävät välttämättömään kulutukseen kuuluvina. Tämän jälkeen tiedustellaan, omistaako vastaaja valitsemiaan hyödykkeitä, ja johtuuko omistamattomuus rahan puutteesta vai omasta elämäntapaan tai muuhun vastaavaan syyhyn liittyvästä valinnasta. Enemmistön valitsemista välttämättömyyksistä lasjetaan summamuuttuja, jota kutsutaan välttämättömyysindeksiksi (MNI). Menetelmää on kutsuttu myös konsensukseen perustuvaksi, koska tulos määräytyy sen perusteella, mitä enemmistö vastaajista pitää kohtuulliseen kulutukseen kuuluvina. Kohtuullisen kulutuksen sisältö määrittyy näin listan laatineen tutkijan ja kyselytutkimukseen osallistuneiden kuluttajien yhteistyönä. Kyselyt voidaan osoittaa laajalle joukolle ihmisiä, joten tuloksella on yleistä kattavuutta. Sisällön määrittely perustuu tilastolliseen todennäköisyyteen ja määrittyy objektiivisen prosessin tuloksena. Kulutustutkimuksen tietoja hyödyntävästä menetelmästä tämä eroaa siten, että lista, vaikka se olisi huomattavan laaja, ei kata kaikkia kuluttajien kodeissa tai kodin ulkopuolella käytettäviä hyödykkeitä. Listatarkastelussa ei myöskään saada helposti esille joidenkin hyödykkeiden vaihtoehtoisuutta.

Toisessa mielipidetiedusteluihin perustuvassa menetelmässä puolestaan kysytään vain välttämättömyyskulutukseen tarvittavaa rahamäärää kuu-kaudessa (Goedhart ym. 1977; Danziger ym. 1984). Tulokset osoittavat, että vastausten euromääräinen hajonta on varsin laaja, mutta mediaani yleensä tuottaa järkevää tuloksen (Forma ym. 1999). Tässä niin sanotussa konsensuaalisissa tulometodeissa ei saada tietoa välttämättömyyskulutuksen sisällöstä.

Kulutuksen sisältöä puolestaan on alettu kartoittaa edelleen EU:n tulo- ja elinolotutkimuksessa (EU-SILC), jossa kansalaiskyselyn avulla tavoitellaan sosiaalista konsensusta aineellisen puutteen indikaattorin laatimiseksi. Toisin kuin suhteellinen pienituloisuusmittari, absoluuttisen aineellisen puutteen tarkastelu mahdollistaa kansalaisten vertailemisen, koska puutteen ulottuvuudet ovat samat kaikissa maissa huolimatta kulttuuri-sidonnaisista elementeistä. (Okkonen 2012.) Kritiikkiä peruselintasoa kuvaavat ulottuvuudet ovat saaneet siitä, että ulottuvuuksien valinta ei ole ollut läpinäkyvää (Guio ym. 2012). Toinen kritiikin kohde on ulottuvuuksien erimitallisuus, toisin sanoen rinnastetaan vähäpätöisiltä tuntuja ja isompia asioita keskenään. Tässäkin menetelmässä ongelmaksi muodostuu se, että kaikkia välttämättömiä tavaroita ja palveluja ei voida sisällyttää kyselytutkimuksiin. Vain muutamien ulottuvuuksien valinta mittariksi herättää kysymyksiä siitä, miksi juuri nämä on valittu.

- 3. Kuluttajien konsensukseen perustuva menetelmä.** Tässä artikkelissa tarkemmin esiteltävä menetelmä perustuu kuluttajien konsensukseen, johon edetään yhteisen pohdintaprosessin avulla. Prosessi toteutetaan ryhmäkeskusteluissa, joiden aikana kuluttajat päätyvät yhteiseen päätökseen siitä, mitkä hyödykkeet ovat välttämättömiä kohtuullisen kulutuksen määrittelyssä. Menetelmä on yleistynyt viimeisen vuosikymmenen aikana erityisesti Euroopan maissa (Iso-Britannia, Irlanti, Belgia, Hollanti) (War-naar ja Luten 2009). Suomessa menetelmää käytettiin jonkin verran modifioidussa muodossa ensimmäisen kerran vuonna 2009 Takaisin perusteisiin -tutkimushankkeen yhteydessä (Lehtinen ym. 2010).

Kuluttajälähtöiseen konsensukseen perustuvan menetelmän toteutus

Konsensukseen perustuvaa kuluttajälähtöistä menetelmää käytettiin Kuluttaja-tutkimuskeskuksen Viitebudjetit-hankkeessa. Hankkeessa määritettiin kohtuullisen minimin tasoinen kulutus ja sen hinta. Tavoiteltavan kulutustason tuli taata kaikille ihmisarvoinen elämä, joka mahdollistaa fysiologisten, psyykkisten

ja sosiaalisten tarpeiden tyydyttämisen sekä täysivaltaisen osallistumisen yhteiskunnan toimintaan (Borgeraas 1987). Viitebudjettien laadinta on nähtävä menetelmänä kohtuullisen elintason kustannusten arviointiin, koska se kertoo samalla vaadittavan tulotason (Borgeraas ja Dahl 2010). Menetelmä on kuvattu yksityiskohtaisesti osahankkeen loppuraportissa (Lehtinen ym. 2010 ja 2011) ja viitebudjettien rakentamista havainnollistavassa kuviossa. Menetelmää ei seuraavassa käydä yksityiskohtaisesti läpi, vaan paneudutaan menetelmällisiin valintoihin sekä niiden perusteluihin ja arviointeihin.

Kuvio. Viitebudjettien laatimisprosessi.

A Hyödykekorien sisällön määrittely: Mitkä tavarat ja palvelut ovat välttämättömiä, paljonko niitä tarvitaan?	
VAIHE 1. Välttämättömien hyödykkeiden alustava kartoitus	Kuluttajat, 7 ryhmäkeskustelua
VAIHE 2. Ensimmäisten hyödykelistojen laadinta	Tutkijaryhmä
VAIHE 3. Hyödykkeiden ryhmittely, ruokapäiväkirjan suunnittelu, kotitehtävän valmistaminen ja testaus	Tutkijaryhmä
VAIHE 4. Hyödykkeiden välttämättömyyden ja lukumäärien arviointi, ruokapäiväkirjan pito	Kotitehtävä kuluttajille, 50 taloutta
VAIHE 5. Budjettitalouksien kuvausten laadinta (4 kpl)	Tutkijaryhmä
VAIHE 6. Hyödykelistojen soveltaminen budjettitalouksille	Kuluttajat: 6 työpajaa, parityöskentelyä
VAIHE 7. Kotitehtävän ja työpajojen tuottamien aineistojen analyysi, ruokalistojen laadinta	Tutkijaryhmä
VAIHE 8. Hyödyke- ja ruokalistojen arviointi	Asiantuntijaryhmä, 8 henkilöä
B Hyödykekorien hinnoittelu ja budjettien laadinta Budjettien rakentaminen, hinnoittelu ja laskenta	
VAIHE 9. Hyödykkeiden hintojen keräys	Tutkijaryhmä ja tutkimusavustajat
VAIHE 10. Laskelmien tekeminen ja budjettien kokoaminen	Tutkijaryhmä
C Budjettien arviointi ja tarkistusten tekeminen	
VAIHE 11. Budjettien arviointi	Kuluttajat, 6 ryhmäkeskustelua
VAIHE 12. Budjettien tarkistus ja viimeistely	Tutkijaryhmä
D Viitebudjettien päivitys	

Lähde: Lehtinen ym. 2010, 17.

Menetelmän keskeinen idea on se, että kuluttajat keskenään pohtivat ja päättävät, mitkä tavarat ja palvelut ovat välttämättömiä silloin, kun tavoitellaan tietyn tasoista kulutusta, tässä tapauksessa kohtuullisen minimin tasoista kulutusta. Prosessin tulee olla huolellisesti suunniteltu ja ohjattu, jotta päästään mahdollisimman hyvään lopputulokseen. Kohtuullisen kulutuksen mittaamiseksi tarvitaan päätöksiä siitä, mitä tavaroita ja palveluita välttämättä tarvitaan (kulutuksen sisältö) ja mitä nämä tavarat maksavat tai saavat maksaa (hintaa ja hintataso). Hintatason määrittelyssä tarvitaan samanlaista konsensusta kuin sisällönkin määrittelyssä. Prosessin on oltava johdonmukainen ja läpinäkyvä.

Kuluttajatutkimuskeskuksen projektissa tutkimusryhmä suunnitteli prosessin kulun ja valmisteli tehtäviä, joita kuluttajat työstivät. Prosessi käsitti kaikkiaan kaksitoista erillistä vaihetta (ks. kuvio s. 87), joista kuluttajat osallistuivat neljään. Lisäksi kahdeksan hengen asiantuntijaryhmä arvioi työtä yhdessä ryhmäkeskustelussa. Yhteiset tapaamiset kestivät noin kaksi tuntia kerrallaan.

Prosessiin rekrytoidut 53 kuluttajaa edustivat alueellisesti, sosioekonomiselta taustaltaan ja perhevaiheeltaan erilaisia kuluttajia. Tämä on tärkeää, jos halutaan tuottaa kohtuulliselle kulutukselle yleisesti käyttökelpoinen sisältö ja kulut, sillä ihmisten käsitykset kumpuavat omien kokemusten pohjalta (esim. Bradshaw ym. 2008). Yhteen ryhmäkeskusteluun voi enimmillään osallistua noin kahdeksan keskustelijaa. Tällöin kaikilla on mahdollisuus saada mielipiteensä esille ja keskustelijoiden välille syntyy tarpeeksi vuorovaikutusta ilman, että keskustelu venyy liian pitkäksi. Kullekin osallistumiskierrokselle suunniteltiin seitsemän ryhmäkeskustelua. Tämän arvioitiin tuottavan riittävästi aineistoa, jotta se alkaisi jo kylläänäytyä eli tuottaa samanlaisia sisältöjä.

Kuluttajat oli tärkeää saada sitoutumaan prosessiin, joka oli työläämpi kuin tavanomaiset ryhmäkeskustelut, sillä se vaati osallistumista noin puolen vuoden pituiselle aikajaksolle. Sitouttaminen onnistui kuvaamalla tutkimuksen tavoite yhteiskunnallisesti tärkeäksi asiaksi ja lupaamalla 150 euron rahapalkkio, joka maksettiin viimeisen osatehtävän jälkeen. Ainoastaan kolme henkilöä jäi pois ensimmäisen ja toisen ryhmäkeskustelun jälkeen kotitehtävän työläyden vuoksi.

Kuluttajien osallistuminen

Ensimmäisessä ryhmäkeskustelussa kuluttajat pohtivat kulutuksen kokonaisuutta kulutustutkimuksen päähyödykejaottelun (12 coicop-luokkaa¹) pohjalta. Kuluttajat kirjoittivat paperille kolme mielestään välttämättömintä hyödykettä kustakin kulutusryhmästä, minkä jälkeen keskustelu käytiin näin esille tuotujen

1 YK:n yksilöllisen kulutuksen luokitus jaottelee kulutuksen käyttötarkoituksen mukaan 12 luokkaan. Luokitus on yleisesti käytössä taloustilastoissa eri puolilla maailmaa. COICOP on lyhennys sanoista *Classification of Individual Consumption by Purpose*.

välttämättömyyksien pohjalta. Tässä keskustelussa ei pyritty konsensukseen vaan lähinnä välttämättömiksi koettujen tavaroiden ja palvelujen alustavaan esittelyyn ja välttämättömyyden perusteluun. Keskustelu tuotti kuitenkin myös yksimielisiä kannanottoja joissakin kulutusryhmissä. Keskustelun pohjalta laadittiin ensimmäiset tavara- ja palvelulistat, joita täydennettiin aiempien tutkimusten tiedoilla. Erityisesti hyödynnettiin Aatolan ja Viinialon (1995) asiantuntijamenetelmällä laatimaa tuotelistausta. Lopulta listoilla oli 414 hyödykettä.

Ensimmäisen ryhmäkeskustelukierroksen jälkeen kävi ilmeiseksi, että kahden tunnin mittaisissa ryhmätapaamisissa ei ole mahdollista käydä läpi yksityiskohtaisia tuotelistoja ja pysähtyä jokaisen hyödykkeen kohdalla pohtimaan sen välttämättömyyttä ja hankintojen määriä. Sen vuoksi kuluttajille valmistettiin kotitehtävä. Kotitehtävässä kuluttajien tuli arvioida tuotelistoilla esiintyvien hyödykkeiden välttämättömyys, tarvittavat lukumäärät ja kestävien tavaroiden käyttöikä. Annetussa kotitehtävässä kuluttajien piti määritellä, mitkä listatuista hyödykkeistä ovat omalle taloudelle välttämättömiä, tarpeellisia, ei-tarpeellisia tai eivät koske taloutta. Lisäksi heidän tuli määritellä, montako hyödykettä tarvitaan vuodessa tai kuukaudessa ja niiden käyttöiät sekä palveluista niihin kulutettavat euromäärät. Välttämättömät hyödykkeet määritettiin sellaisiksi, joita ilman ei tule toimeen. Tarpeelliset hyödykkeet puolestaan ovat sellaisia, jotka eivät ole aivan välttämättömiä mutta helpottavat huomattavasti arjen sujumista.

Pohdittavia hyödykkeitä oli runsaasti, mistä syystä kuluttajat joutuivat käymään läpi suuren osan perheensä kulutustavaroista ja pohtimaan niiden välttämättömyyttä sekä sitä, miten usein niitä joudutaan hankkimaan. Pohdinta osoittautui kuluttajien kannalta varsin tärkeäksi. Myöhemmin käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että pohdinta oli syventänyt käsitystä tarvittavien kulutushyödykkeiden kokonaisuudesta ja erilaisten hyödykkeiden mahdollisesta vaihtoehtoisuudesta. Eniten pohdintaa aiheutti välttämättömän ja tarpeellisen hyödykkeen toisistaan erottaminen. Välttämättömyyden pohdiskelu omassa rauhassa valmisti kuluttajia seuraavaan ryhmätapaamiseen ja listojen läpikäyntiin toisten kuluttajien kanssa.

Ruokamenojen määrittämisessä käytettiin erilaista menetelmää. Halusimme saada tietoa kuluttajien todellisesta ruokavalikoimasta, ja siksi heitä pyydettiin pitämään ruokapäiväkirjaa viikon ajan. Kuluttajia pyydettiin kuvaamaan lyhyesti lounaat ja päivälliset, söivätkö he kotona vai kodin ulkopuolella, käytettiinkö kotiaterioilla valmisruokia ja osallistuiko aterioille vieraita tai oliko aterioinnissa muuta tavanomaisesta poikkeavaa.

Kolmannessa kuluttajien osallistumisvaiheessa (työpaja) heidän piti soveltaa tietojaan ja käsityksiään neljän erilaisen perhetyypin kulutukseen. Perhetyypit olivat yksin asuva alle 45-vuotias, yksin asuva eläkeikäinen, kahden huoltajan lapsiperhe, jossa 4-vuotias poika ja 10-vuotias tyttö, sekä keski-ikäinen pariskunta. Työ tehtiin pareittain suoraan tietokoneen näytölle ja kukin pari

työskenteli vain yhden perhetyypin parissa. Parit ottivat kantaa hyödykkeiden välttämättömyyteen ja kulutusmääriin, mutta eivät hintatasoihin. Kokemustensa pohjalta kuluttajat pystyivät perustelevaan valintansa ja parit pääsivät helposti yksimielisiin ratkaisuihin.

Neljäs kuluttajien osallistumisvaihe (ryhmäkeskustelu) ajoittui parin kuukauden päähän edellisistä. Silloin heidän tehtävänä oli arvioida tutkijoiden koostamia alustavia budjetteja. Tutkijat olivat laatineet kotitehtävien ja niitä seuranneiden parityöskentelyjen tuloksina syntyneiden välttämättömyysjärjestysten perusteella tuotelistat, jotka myös asiantuntijaryhmä oli arvioinut. Tavaroille ja palveluille oli etsitty hinnat ja laadittu laskelmat, jotka kuvasivat kunkin tuotteen kuukausittaisen kulutuksen kustannuksia. Vaatteille ja kestopulustavaroille laskettiin tasapoisto hankintahinnan ja käyttöajan mukaan (hankintahinta jaettuna arvioidulla käyttöiällä vuosina). Kuluttajat kävivät läpi omaa perhetyyppiään kuvaavan budjetin. Tässä vaiheessa nousi esiin erilaisia mielipiteitä, jotka kirjattiin tutkijoiden edelleen käsiteltäviksi. Kommentit kohdistuivat lähinnä ruokalistojen lämpimien aterioiden suureen määrään sekä joidenkin tuotteiden hintoihin. Vaatebudjeteissa kuluttajat keskustelivat vaatteiden määrästä, hinnoista, laadusta ja kestosta, jotka kaikki luonnollisesti vaikuttavat vaatebudjetin suuruuteen.

Konsensuksen saavuttaminen

Puhdasoppisella kuluttajien konsensuksella tarkoitetaan sitä, että kuluttajat etenevät keskusteluprosessien aikana yhteiseen lopputulokseen. Kuluttajat keskustelevat ja määrittävät ensin kulutustason, jolle budjetteja lähdetään laatimaan. Asiantuntijat ja tutkijaryhmä arvioivat kuluttajien tuottamia hyödykelistoja ja johtavat siitä lopullisen määritelmän tavoiteltavalle kulutustasolle. Sen jälkeen alkavat kuluttajien keskustelut ja neuvottelut hyödykekorien sisällöistä ja määrästä. Näin on menetelty esimerkiksi Britanniassa (Bradshaw ym. 2008) ja Irlannissa (Vincentian Partnership for Social Justice 2006). Konsensus pyritään saavuttamaan sekä kulutuksen sisällöstä että tuotteiden hintatasoista. Tutkijaryhmä kerää ja valitsee sovitun hintatason mukaiset hinnat yksittäisille hyödykkeille. Työskentely edellyttää koko päivän mittaisia työpajoja, koska joudutaan käsittelemään suuria määriä yksittäisiä tavaroita ja palveluja sekä niiden hintoja ja tuotemerkkejä. Konsensuksen vahvuutta testataan tiedustelemalla ryhmältä lopuksi, olisiko joku tuote voitu jättää pois tai jos budjetin loppusummaa olisi pakko supistaa, mistä se voitaisiin tehdä (ks. Hoff ym. 2010). Brittien tutkimuksessa tuotteita koskevat konsensukset olivat vahvoja, mitä osoitti se, että mitään tuotetta ei katsottu voitavan poistaa budjetista. (Bradshaw ym. 2008, 10–12.)

Konsensusta voidaan tavoitella kohtuullisen kulutuksen määrittelyn eri tasoilla. Toteutimme tätä omassa modifioidussa menetelmässämme. Ensimmäisessä ryhmäkeskustelussa lähdettiin liikkeelle siitä, mitä toimintoja kulutuksen on välttämättä tehtävä mahdolliseksi. Esimerkiksi syömisen yleisistä periaatteista keskusteltiin ja niistä oltiin varsin yksimielisiä: terveellistä ruokaa ja säännöllisesti sekä mahdollisuus syödä ulkona ainakin kerran kuussa. Asumisessa oltiin varsin yksimielisiä siitä, että oma huone on välttämätön teini-ikäiselle, mutta pienemät lapset voivat nukkua vanhempien kanssa samassa huoneessa. Mahdollisuus liikkumiseen kodin ulkopuolelle nähtiin välttämättömänä, samoin sähköiset yhteydet sosiaaliseen kanssakäymiseen ja tiedonsaantiin. Paljon keskustelua herätti vapaa-ajan vietto ja sen vaatimat kulutushyödykkeet. Lopulta yksimielisyys saavutettiin toiminnallisella tasolla: jokaisella pitää olla mahdollisuus ainakin yhteen kodin ulkopuoliseen harrastukseen.

Siirryttäessä keskustelemaan yksittäisistä tavaroista ja palveluista tilanne muuttui monimutkaisemmaksi. Kodin varusteluista liettä, jääkaappia ja pesukonetta pidettiin yksimielisesti välttämättöminä. Sen sijaan esimerkiksi sähkövatkain oli useiden mielestä tarpeeton, ja sellaiselle, joka ei koskaan silittänyt vaatteita, myös silitysrauta oli tarpeeton.

Jossain määrin oltiin erimielisiä verhojen, huonekasvien ja sanomalehden tarpeellisuudesta. Mahdollisuus rentoutumiseen alkoholin avulla herätti jopa kiivasta mielipiteenvaihtoa: toisten mielestä on hyvä päästä baariin ja toisten mielestä on halvempaa ostaa pullo kotiin, joidenkin mielestä alkoholia ei tarvita lainkaan. Sen sijaan täydellisesti yhtä mieltä oltiin tupakan tarpeettomuudesta sekä tietoliikennelaitteiden ja niistä aiheutuvien kulujen kattamisen tarpeellisuudesta. Vaikka liikkumisen mahdollistamisesta ei ollut erimielisyyttä, liikkumisväline – auto, bussi vai polkupyörä – herätti erilaisia mielipiteitä. Omat arjen tottumukset värittivät mielipiteitä: jos asui Helsingissä ja kävi polkupyörällä töissä, oli vankkumatta sitä mieltä, että auto on tarpeeton. Myöhemmin, kun keskustelijat olivat joutuneet todella miettimään välttämättömyksiä oman taloutensa kannalta, asioista ei ollutkaan yhtä helppo päättää. Keskustelijat eivät olleet yhtä varmoja kuin aiemmin siitä, miten asioiden pitäisi muilla olla. He keskustelivat enemmän sekä olivat alttiimpia hyväksymään toisten perusteluja ja hakemaan kompromisseja.

Lopulliset valinnat hyödykkeistä tehtiin tutkimusryhmässä sen jälkeen, kun asiantuntijaryhmä oli kommentoinut tuotelistoja. Kotitehtävinä sekä parityönä laaditut tuotelistat toimivat tärkeänä materiaalina lopullisia hyödykkeitä valitessa. Mukaan otettiin tuotteet, joiden välttämättömyydestä suurin osa osallistuneista kuluttajista (60–70 prosenttia) oli ollut yhtä mieltä. Suurta osaa tuotteista koski vahva konsensus. Näitä tuotteita olivat kodin tarvikkeet, kodinkoneet, tietoliikenne ja vaatteet. Vaikeinta yksimielisyyden saavuttaminen oli sellaisista tavaroista, joiden välttämättömyys vaihteli asuinpaikan mukaan. Liikennevälineet olivat tästä hyvä esimerkki. Auton välttämättömyydestä ei syntynyt yksimielisyyttä.

Vapaa-ajan kulutus niin ikään oli osa-alue, josta ei hyödyketasolla syntynyt selvää konsensusta, sillä vapaa-ajan valintamahdollisia on niin runsaasti, ettei mikään yksittäinen palvelu tai tavara saavuttanut enemmistön kannatusta.

Ruokabudjetit puolestaan rakennettiin kuluttajien ruokapäiväkirjojen pohjalta. Niiden sopiva energiamäärä ja riittävä kasvisten saanti tarkistettiin. Niistä koostettiin eri perhetyypeille kahden viikon ruokalistat, joille laskettiin kustannukset (Pakoma 2010). Ruokabudjeteissa näkyy ehkä selvimmin viitebudjetin laatimisen idea. Terveellisen ja yleisesti hyväksyttävän ruokalistan laadinta on haasteellista, sillä monesti pienituloiset tinkivät juuri ruoasta (ks. Nelson ym. 2002). Terveellistä ruokavaliota ja ravitsemussuosituksia noudattava ruokalista pystytään tekemään helposti asiantuntijoiden toimesta. Mutta ovatko siten tuotetut ruokalistat sellaisia, joita kuluttajat noudattaisivat? Ruokalistojen realistisuudesta keskusteltiin, sillä ne sisälsivät raasteita enemmän kuin kuluttajat kokivat käyttävänsä. Lisäksi haluttiin jälkiruokaa ja kahvileipää edes viikonlopuiksi. Osallistujat painottivat terveellisen ruoan merkitystä, mutta silti päiväkirjojen mukaan oli syöty myös epäterveellistä ruokaa. Tutkijoiden tehtäväksi jäi niin sanotun kultaisen keskitien hakeminen eli muokata päiväkirjojen mukaisia tuttuja ruokia terveellisemmiksi ja osoittaa ruokalajeina, annoksina, hintoina ja valmistustapoina terveellisen ruoan kustannukset.

Tuotteiden laatu- ja hintatasoista keskusteltiin ryhmissä muun muassa siitä, voidaanko laskelmiin ottaa mukaan kirpputorilta hankittuja tuotteita. Verrattain helposti päästiin yksimielisyyteen siitä, että budjettiin ei sisällytetä käytettynä hankittuja tuotteita, sillä niiden hinnat, laatu ja saatavuus vaihtelevat. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuvat kertoivat kirpputorien olevan hankalan matkan päässä ja käytettyjen vaatteiden hintojen olevan jopa edullisimpien kauppojen tasolla. Syy käytettyjen tavaroiden hylkäämiseen oli siten enemmän käytännöllinen kuin periaatteellinen. Moni keskustelija pohti myös sitä, voidaanko pienituloinen velvoittaa hankkimaan vaatteensa käytettyinä. Kirpputoreilta ostamisessa pitäisi olla ennemminkin kyse vapaaehtoisuudesta ja omasta valinnasta.

Kuluttajalähtöisyyttä ei tässä tutkimuksessa toteutettu täysin puhtaana, koska tutkimusryhmä teki lopulliset päätökset. Kuitenkin kuluttajien konsensusseen perustuvat mielipiteet otettiin huomioon kokonaisuudessaan. Viimeinen kuluttajien vaikutusmahdollisuus kohtuullisen kulutuksen sisältöön ja hintatasoon tarjoutui ryhmäkeskustelussa, jossa budjetit esitettiin kuluttajille. Hyödykkeiden hinnoista, määristä ja laadusta virisi keskustelua. Näiden perusteella tutkijaryhmä teki vielä tarkennuksia. Suurin osa kuluttajista oli tyytyväisiä viitebudjettien linjauksiin. Tutkimusryhmän päätöksillä oli suurin merkitys siinä, miten alueellisia eroja käsiteltiin budjeteissa. Tämä koski liikennemenoja ja asumista, joissa päädyttiin erilaisiin ratkaisuihin kaupunkiseuduilla ja haja-asutusalueilla asuvien välttämättömyyskulutuksessa (esim. joukkoliikenteen käyttö vs. auton välttämättömyys). Asiantuntijat olivat kolmas taho, jonka

mielipiteillä oli merkitystä, erityisesti ruokalistojen arvioinnissa ja lapsiperheen kulutuksessa.

Kohtuullisen minimin mukaisen kulutuksen kustannukset

Tutkimuksessa laadittiin viitebudjetit neljälle taloustyypille: lapsiperhe (lapset 4 ja 10 vuotta), lapseton keski-ikäinen pariskunta, yksin asuva alle 45-vuotias ja yksin asuva yli 65-vuotias henkilö. Yksin asuvien talouksien budjetit on laadittu erikseen miehille ja naisille, koska vaatenenot eroavat miesten ja naisten kesken. Kulutusmenoryhmät, joille viitebudjetit on laskettu, ovat ruoka, vaatetus, kodin tavarat ja laitteet, vapaa-aika, terveys ja hygienia sekä asuminen ja liikkuminen. Liikkuminen ja asuminen ovat viitebudjetissa erillisenä menoryhmänä, joten menot voidaan laskea asuinpaikan ja tarjolla olevien liikennevaihtoehtojen mukaan. Taulukkoon (s. 94) on koottu esimerkkeinä Helsingissä asuvien talouksien kuukausittaiset kustannukset ja muualla Suomessa pienessä kaupungissa asuvien talouksien keskimääräiset kustannukset viitebudjeteissa.

Viitebudjettien kotitalouskohtaiset erot olivat suuret vuonna 2010. Helsingissä yksin asuvien alle 45-vuotiaiden eläminen maksoi lähes 1 300 euroa, muualla Suomessa vajaa 1 000 euroa. Lapsiperheillä vastaava ero oli lähes 580 euroa. Kustannuseroon vaikuttavat erityisesti asumiskustannukset, jotka ovat budjetin suurin menoerä. Erityisesti Helsingissä pienempi asunto vähentäisi kustannuksia. Asumisen kustannuksiin on viitebudjetissa laskettu keskiarvo vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrista Suomessa. Todellisuudessa asumiskustannukset ja tarjolla olevien asuntojen koot vaihtelevat hyvin paljon. Niin ikään omistusasumisen kustannuksia ei niiden moninaisuuden vuoksi ole otettu tähän mukaan. Budjettien rakenteen päivityksen yhteydessä olisi hyvä, jos asumiskustannuksia ja esimerkiksi erilaisia lainajärjestelyjä olisi mahdollista ottaa laajemmin huomioon.

Toiseksi suurin menoerä ovat ruokakustannukset. Näissä kuluissa on huomioitu riittävä energian ja kasvien saanti sekä terveellisyys ja monipuolisuus, mikä jossain määrin kasvattaa kuluja. Yksin asuvilla alle 45-vuotiailla lähes puolet ruokakuluista tulee kodin ulkopuolella nautituista työpaikka-aterioista ja kerran kahdessa viikossa nautitusta edullisesta vapaa-ajan ravintola-ateriasta. Muilla talouksilla kodin ulkopuolella nautittujen aterioiden osuus on pienempi (Pakoma 2010, 17). Kodin tavaroihin ja laitteisiin sisältyvät tarpeelliseksi katsotut tietoliikennelaitteet (kännykkä ja kannettava tietokone) ja niiden käyttömaksut, jotka muodostavat noin puolet kodin tavaroiden ja laitteiden yhteiskustannuksista. Koneiden ja laitteiden sekä vaatteiden kulutuksessa on huomioitu niiden käyttöikä.

Taulukko. Neljän kotitaloustyyppin viitebudjetit vuonna 2010 (euroa kuukaudessa).

Viitebudjetit	Nainen, yksin asuva, alle 45 v, €/kk	Mies, yksin asuva, alle 45 v, €/kk	Nainen tai mies, yksin asuva, yli 65 v, €/kk	Pariskunta, €/kk	Lapsiperhe, €/kk
Ruoka (kotona, työpaikalla, koulussa, päiväkodissa, ravintolassa ym.)	283	283	200	518	815
Vaatus	47	40	29–33	88	219
Kodin tavarat, laitteet ja niiden kuluminen	138	138	139	174	213
Sähkö	16	16	16	22	34
Kotivakuutus	6	6	6	8	19
Vapaa-aika ja harrastukset	34	34	44	62	89
Terveys	22	22	25	31	39
Henkilökohtainen hygienia	37	37	36	54	69
Yhteensä, €/kk (ilman asumista ja liikkumista)	583	576	499	957	1 497
Asuminen, vuokra	45 m²	45 m²	55 m²	75 m²	92 m²
Kaupunki alle 20 000 as.–Helsinki	338–654	338–654	414–800	564–1 091	692–1 338
Liikkuminen					
Joukkoliikenne Muu maa/Helsinki (sisäinen lippu)	43–89	43–89	43–89	86–178	108–178
Polkupyörä	2	2	2	4	15
Auto (15 000 km/v; 0,43 €/km)	0	0	0	0	537
Kaikki yhteensä, €/kk	993–1 282	986–1 275	981–1 340	1 703–2 138	2 919–3 495

Kuluttajälhtöisen konsensusmenetelmän arviointia

Viitebudjetit antavat konkreettista tietoa päätöksentekijöille, käytännön toimijoille ja kotitalouksille siitä, mitä eläminen maksaa. Viitebudjeteilla on helppo todentaa kulutuksen kustannukset sekä siihen sisältyvät tavarat ja palvelut. Kuluttajälhtöiset viitebudjetit auttavat ymmärtämään paremmin, millaiset

toiminnot ja niihin liittyvät kulutustarpeet erilaisilla talouksilla on. Viitebudjetteja voidaan hyödyntää ja on myös hyödynnetty perusturvan riittävyyden arvioinnissa (Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2011) sekä talous- ja velkaneuvonnan työkaluna asiakkaiden välttämättömän kulutuksen määrittelyssä. Monissa maissa, esimerkiksi Itävallassa, viitebudjettien laadinnan taustalla onkin ollut talous- ja velkaneuvonnan tarve saada tietoa erilaisten kotitalouksien välttämättömästä kulutuksesta. Konsensusmenetelmä on osoittautunut toimivaksi elämisen kustannusten määrittäjänä. Euroopan komissio rahoittaa vuosina 2012–2016 kahdeksassa jäsenvaltiossa sosiaalisen koheesion ja sosiaalisten innovaatioiden hanketta, jossa viitebudjetteja käytetään yhtenä työvälineenä (Social Policy and Innovation, ImPRovE). Vaikka viitebudjettien lähtökohta on ensisijaisesti taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen osallistuminen, voidaan niiden pohjalta laskea myös luonnonvarojen kulutusta. Tulokset osoittavat, että kohtuullisen minimin mukaisella viitebudjetilla eletessä luonnonvarojen kulutus on vain puolet siitä, mitä keskiporto suomalainen kuluttaa (Laakso 2012; Lettenmeier ym. 2012). Välttämättömään ja tarpeelliseen kulutukseen tukeutuminen voi siis tukea myös kestävään kulutukseen ohjaamista tai turhan kulutuksen vähentämistä.

Menetelmän edellytykset ja edut

Prosessin suunnittelu ja hallinta edellyttävät, että tutkimusryhmällä on käsitteellisellä tasolla tietoa kulutuksen kokonaisuudesta ja rakenteesta, sen arkielämään ja toimintoihin soveltuvasta ryhmittelystä ja kustannusten laskentaperiaatteista. Prosessissa kuluttajilla on keskeinen rooli. Siksi onkin kiinnitettävä riittävästi huomiota tähän joukkoon: millaisia kuluttajia saadaan rekrytoitua ja on valittavissa keskusteluryhmiin sekä miten heidät saadaan sitoutumaan tehtävään. On tärkeää, että mukana on erilaisia kuluttajia, eri-ikäisiä, erilaisissa perhemuodoissa eläviä sekä ammatiltaan ja koulutukseltaan erilaisia miehiä ja naisia. Näin saadaan aikaan hedelmällisiä keskusteluja. (Vrt. Bardshaw ym. 2008; Deeming 2011.) Keskustelut konkreettisista ja arkisista hyödykkeistä ja käytännöistä nostavat esiin kuluttajien oman asiantuntijuuden ja kokemuksen erilaisissa elämäntilanteissa. Tällöin välttyään pelkkien mielipiteiden käsittelyltä. Prosessin läpinäkyvyys kaikissa vaiheissa kantaa prosessia ja motivoi kuluttajia.

Suuria haasteita menetelmässä ovat kuluttajien sitouttaminen prosessiin ja erilaisten kuluttajien innostaminen mukaan, jotta budjetteihin saadaan näkyviin tulot, elämäntyyli, ikä ja asuinalue. Pienituloisten tai muuten vaikeissa taloudellisissa tilanteissa elävien kuluttajien saaminen mukaan on haasteellista, mutta heidän osallistumisensa on välttämätöntä. Keskusteluissa on oltava mukana heterogeeninen ryhmä kuluttajia, jotta saadaan eri näkökulmat esiin ja todenmukainen tulos.

Yksi kuluttajälähtöisyyden ja konsensuaalisen menetelmän vahvuuksia on kuluttajien arkielämän esille tuominen. Kuluttajatutkimuskeskuksen viitebudjettihankkeessa kuluttajat paneutuivat innostuneesti ja vakavasti pohtimaan kulutusta ja sen välttämättömyyttä monista näkökulmista. Arjen konkreettisesta kuluttamisesta – yksittäisistä tuotteista – heidän on helppo puhua ja jokainen voi osallistua keskusteluun. Kuluttajat arvostavat sitä, että heidän asiantunteuksensa välittyy viitebudjetteihin. Kukin osallistuja tuo ryhmäkeskusteluun oman näkökulmansa ja kokemuksensa. Näin saadaan tietoa erityyppisistä kotitalouksista, yksin asuvista, lapsiperheistä sekä maaseudulla ja kaupungeissa asuvien arjen olosuhteista. Välttämättömyyttä pohdittaessa erilaiset olosuhteet tuodaan näkyviksi.

Konsensuaalisessa prosessissa joudutaan pohtimaan omaa ja toisten kulutusta. On ehkä helppoa pikaisen pohdinnan jälkeen sanoa, mikä toiselle on tarpeellista, mutta omakohtainen, vakava pohtiminen on haastavampaa, kuten eräs keskustelija asian esittää:

”No tässä esimerkkiperheessä niin yritettiin mennä sen perheen housuihin. Ja tuota, sehän oli helppo päättää toisten puolesta, että mikä heille on tarpeellista. Mutta omalla kohdalla sanoisin näin, että ehkä miehelle se on vielä vaikeampi tämä, näitten kulutustottumusten ja muitten arviointi kuin naiselle – –” [Parisuhteessa elävä mies]

Konsensuaalinen menetelmä on ennen kaikkea prosessi. Konsensukseen pääsemiseksi tarvitaan pohdintaa, perusteluita ja asioiden tarkastelua eri suunnilta, mikä muokkasi myös prosessiin osallistuvien näkemyksiä. Ensimmäisessä keskustelussa tuli esiin vahvoja ja vastakkaisiakin mielipiteitä. Keskustelukertojen edetessä koti- ja paritehtävien jälkeen mielipiteet alkoivat lieventyä, jolloin esiin nousivat omat kokemukset ja käytännöt. Konsensuksen kannalta ratkaisevia olivat laajan kotitehtävän ja paritehtävän edellyttämät pohdinnat, välttämättömän kulutuksen suhteuttaminen omaan kotitalouteen ja kaikkien luetteloitujen hyödykkeiden läpikäyminen. Kuluttajat joutuivat konkreettisesti päättämään, mitkä tavarat ja palvelut ovat välttämättömiä tai tarpeellisia. Kotitehtävä herätti paljon keskustelua, ja siihen viitattiin useasti myöhemmissä keskusteluissa.

Kuluttajälähtöinen ja konsensukseen perustuva kohtuullisen kulutuksen sisällön määrittely tulee perustelluksi läpinäkyvästi. Se on vähemmän alttiina kritiikille kuin esimerkiksi viranomaisten laatimat määrittelyt, jotka välttämättä jäävät pienen ja ehkä taustoiltaan yksipuolisemman ryhmän laatimiksi (esim. Storms ja Van den Bosch 2009). Viitebudjetit ovat todenmukaisia ja käytännön kokemuksiin pohjautuvia. Tästä syystä ne hyväksytään niin median, viranomaisten kuin väestönkin keskuudessa (Storms ja Van den Bosch 2009; Deeming 2011). Kohtuullisen tai välttämättömän kulutuksen määrittely on haastava tehtävä niin määrittelyjen kuin käytännön työnkin osalta. Lisämausteita työhön antaa

se, että ainakin Suomessa esitetään julkisuudessa vahvoja mielipiteitä siitä, mitä kulutusta verovaroin voidaan kotitalouksille kustantaa.

Menetelmän haasteet ja rajoitukset

97

Konsensuaalinen menetelmä on työläs ja aikaa vaativa, koska mukana on paljon osallistujia ja työ etenee vaiheittain. Kuluttajien mukanaolo aiheuttaa työtä useiden keskustelukierrosten vuoksi, sillä valmistelut on tehtävä huolella keskustelujen sujumisen varmistamiseksi. Erilaisia kuluttajia on oltava mukana riittävästi, jotta saadaan mahdollisimman kattava käsitys kulutuksesta erilaisissa olosuhteissa ja talouksissa.

Viitebudjettien laadinnassa on tehtävä rajauksia, koska muuten viitebudjetit tulisivat liian raskaiksi. Viitebudjetteja käytävissä maissa on esimerkiksi tehty sellainen rajaus, että budjettitalouksien jäsenet ovat terveitä. Erilaisten sairauksien ja lääkkeiden kustannusten arviointia ei ole tehty toistaiseksi missään. Ruotsissa on laskettu vaihtoehtoiset ruokakustannukset allergioista kärsiville (Konsumentverket 2012). Kuluttajatutkimuskeskuksen laatimissa budjeteissa asumiskustannukset jäivät yksipuolisiksi, koska omistusasumisen kustannuksia ei otettu mukaan välttämättömyyskulutuksen tarkasteluun. Se johtui siitä, että laskelmien tekeminen olisi vaatinut lisätyötä, johon ei ollut projektin aikana mahdollisuutta.

Kaikki kulutusmenoryhmät kattavalla viitebudjetilla taataan, että talouksilla olisi mahdollisuus toimia omalla tavallaan. Näin viitebudjetit liittyvät myös keskusteluun toimintamahdollisuuksista (Sen 1987). Vaikka kyseessä on tasoltaan niukat budjetit, talouksilla on oltava ainakin jonkin verran valinnanmahdollisuuksia (Storms ja Van den Bosch 2009; Lehtinen ym. 2010). Viitebudjettien noudattaminen ja soveltaminen edellyttävät talouden jäseniltä tietoa, taitoja, suunnittelua ja itsekuria.

Käyttökelpoiset viitebudjetit tarvitsevat hyödykekorien ja hintojen päivitystä. Hintapäivitykset olisi tehtävä kolmen vuoden sisällä, hyödykekorien viimeistään viiden vuoden sisällä. Viitebudjeteissa on huomioitava ihmisten tarpeiden, kulutustottumusten sekä tarjonnan muutokset, jotta yhteys reaali maailmaan ja yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen säilyisi. Päivitystarve osoittaa sen, että viitebudjettityö on pitkäjänteistä ja siihen on sitouduttava. Hyvät esimerkit tulevat Ruotsista ja Hollannista, joissa budjetteja on pidetty ajantasaisina jo yli 30 vuotta. Vasta tällä tavalla tulee esille viitebudjettien merkitys ja vaikuttavuus.

Kehittämismahdollisuuksia

Tässä tutkimuksessa kuluttajat ja asiantuntijat tuottivat aineiston, jonka pohjalta tutkijat tekivät lopulliset päätökset. Lopullisten päätösten jättäminen tutkijoiden tehtäväksi oli käytännöllinen ratkaisu, joka säästi aikaa ja ryhmäkeskustelijoiden voimavaroja. Kuluttajalähtöisyyttä voitaisiin kuitenkin viedä pidemmälle siten, että nekin tuotteet, joista kuluttajilla oli loppuun asti eriäviä mielipiteitä, jäisivät kuluttajien ratkaistaviksi. Kuluttajalähtöisyyttä voitaisiin viedä pidemmälle myös hintatasosta päättämisestä siten, että kuluttajat eivät vain tuottaisi periaatteita vaan päättäisivät myös yksittäisten tuotteiden hintatason. Tällöin tutkijoiden ja asiantuntijoiden rooli olisi vain tuoda esille erilaisia vaihtoehtoja, kuten ravitsemussuosittelusten erilaisia sovellutuksia tai vaatteiden hintatasoja.

Viranomaisten päätösten tueksi tarvitaan laskelmia vaihtoehtoisista kulutusmalleista. Nyt laadittuja viitebudjetteja voitaisiin täydentää laskemalla sekä vuokralla asumisen että omistusasumisen vaihtoehtojen kustannuksia. Samoin vaihtoehtoisia laskelmia voitaisiin tuottaa auton ja joukkoliikenteen käytön kustannuksista, kuitenkin siten, että vaikutuksia arjen sujuvuuteen arvioitaisiin ja siihen kehitettäisiin myös jonkinlainen mittari. Lisäksi erilaisten ruokavalioiden aiheuttamien kustannusten laskemiselle on tarvetta. Viitebudjetteja pitää laajentaa lisäämällä tarkasteluun erilaisia perhetyyppejä. Kysyntää olisi esimerkiksi yksinhuoltajatalouksien ja eri-ikäisten lasten viitebudjeteille. Viitebudjettien joustavan soveltamisen erikokoisille talouksille mahdollistaisi yksikkökululuku tai painokerroin talouden eri-ikäisille ja eri sukupuolta oleville henkilöille. Sitä voitaisiin käyttää esimerkiksi vastaamaan kysymykseen, paljonko toinen tai kolmas lapsi lisää talouden kuluja. Laskelma eroaa yleisesti käytössä olevista ekvivalenssiskaaloista siten, että se perustuu yksilöityjen kulutushyödykkeiden aiheuttamiin kuluihin.

Viitebudjeteissa ei tarkastella tulojen vaikutusta kulutukseen vaan keskitytään konkreettisiin hyödykkeisiin ja niiden tuottamiin toimintamahdollisuuksiin. Viitebudjetti ei ole mittari, vaan ennemminkin se on työväline, jolla arkielämässä tehtävät valinnat ja toiminnot tehdään näkyviksi. Viimeaikainen keskustelu tutkimuksessa ja poliittisessa päätöksenteossa on koskenut erilaisten hyvinvointimittareiden paremmuutta. Niin objektiivisiin kuin subjektiivisiinkin hyvinvointi- tai köyhyysmittareihin liittyy ongelmia väestön eri ryhmien ja eri maiden välisessä vertailussa ja käyttökelpoisuudessa. Viitebudjetit yhdistävät elementtejä kummastakin eli asettuvat niiden välimaastoon. Niiden laadinta lähtee subjektiivisista kokemuksista ja päättyy objektiiviseen tietyn kulutustason määrittelyyn.

Lähteet

Aatola L, Viiniso M. Kohtuullinen kulutus. Määrittelyn ja mittaamisen mahdollisuuksia ja ongelmia. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 1, 1995.

Borgeraas E. Et standardbudsjett for forbruksutgifter. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), Rapport nr. 101, 1987.

99 Borgeraas E, Dahl E. Low income and 'poverty lines' in Norway. A comparison of three concepts. *International Journal of Social Welfare* 2010; 19 (1):73–83.

Bradshaw J, Middleton S, Davis A, ym. A minimum income standard for Britain. What people think? Joseph Rowntree Foundation and Loughborough University, 2008. Saatavissa: <<http://www.jrf.org.uk/publications/minimum-income-standard-britain-what-people-think>>. Viitattu 31.8.2010.

Danziger S, van der Gaag J, Taussig MK ym. The direct measurement of welfare levels. How much does it cost to make ends meet? *The Review of Economics and Statistics* 1984; 66 (3): 500–505.

Deeming C. Determining minimum standards of living and household budgets. Methodological issues. *Journal of Sociology* 2011; 47 (1): 17.

Fisher G. An overview of recent work on standard budgets in the United States and other Anglophone countries, January, 2007. Saatavissa: <<http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/std-budgets>>. Viitattu 31.8.2010.

Forma P, Heikkilä M, Keskitalo E. Mikä on kohtuullinen minimi. Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Helsinki: Stakes, Raportteja 240, 1999.

Goedemé T, Rottiers S. Poverty in the enlarged European Union. A discussion about definitions and reference groups. *Sociology Compass* 2011; 5 (1): 77–91.

Goedhart T, Halberstadt V, Kapteyn A ym. The poverty line. Concept and measurement. *The Journal of Human Resources* 1977; 12 (4): 503–520.

Gordon D, Townsend P. *Breadline Europe. The measurement of poverty.* Bristol: The Policy Press, 2000.

Guio A-C, Gordon D, Marlier E. Measuring material deprivation in the EU. Indicators for the whole population and child-specific indicators. Luxembourg: Eurostat, Eurostat Methodologies and Working Papers, 2012.

Halleröd B. A new approach to the direct consensual measurement of poverty. Sydney: University of New South Wales, Social Policy Research Centre, SPRC Discussion Paper No. 590, 1994.

Halleröd B, Larsson D, Gordon D ym. Relative deprivation. A comparative analysis of Britain, Finland and Sweden. *Journal of European Social Policy* 2006; 16 (4): 328–345.

Hoff S, van Gaalen C, Soede A ym. The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research, 2010.

Johansson S. *Om levnadsnivåundersökningen.* Stockholm: Allmänna förlaget, 1970.

Kangas O, Ritakallio V-M. Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61, 2008.

Konsumentverket. Skåliga levnadskostnader. Beräkningar av Konsumentverket. Karlstad: Konsumentverket, Rapport 8, 2009.

Konsumentverket. Merkostnader för två specialkostor 2012. Glutenfri kost och komjölksproteinfri kost. Karlstad: Konsumentverket, Rapport 1, 2012.

Laakso S. Hyvinvoinnin sosiaaliset ja ekologiset rajat. Hyvinvointikatsaus 2012; (4): 29–35.

Lehtinen A-R, Varjonen J, Raijas A ym. Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 4, 2010.

Lehtinen, A-R, Varjonen J, Raijas A ym. What is the cost of living? Reference budgets for a decent minimum standard of living in Finland. Helsinki: National Consumer Research Centre, Working papers 132, 2011.

Lehtinen A-R, Varjonen J. Decent consumption on the border of social exclusion and inclusion. 2nd Nordic Conference on Consumer Research, NCCR 2012, May 20 – June 1, 2012, Gothenburg, Sweden.

Lettenmeier M, Hirvilampi T, Laakso S ym. Material footprint of low-income households in Finland. Consequences for the sustainability debate. Sustainability 2012; 4: 1426–1447.

Lyte R, Maitre B, Nolan B, Whelan CT. Persistent and consistent poverty in the 1994 and 1995 waves of the European community household panel survey. Review of Income and Wealth 2001; 47 (4): 427–449.

Mack J, Lansley S. Poor Britain. London: Georg Allen, 1985.

Nelson M, Dick K, Homes B. Food budgets standards and dietary adequacy in low-income families. Proceedings of the Nutrition Society 2002; 61: 569–577.

Nolan B, Whelan CT. Poverty and deprivation in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Okkonen K-M. Aineellisen puutteen indikaattori. Kansallisesta köyhyysmittauksesta EU-kansalaisten vertailuun. Hyvinvointikatsaus 2012; 4; 77–82.

Pakoma R. Mitä syöminen maksaa? Kuluttajien näkemysten pohjalta rakennettu kohtuullisen minimin ruokabudjetti. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Työselosteita ja esitelmää 126, 2010.

Ringen S. Direct and indirect measures of poverty. Journal of Social Policy 1988; 17 (3): 351–365.

Sen A, toim. The standard of living. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

Sen A. Inequality re-examined. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Storms B, Goedemé T, Van den Bosch K. Reference budgets. Are they an alternative to the current European poverty line? FISS 2011 Conference, Sigtuna, Sweden, 8–10 June, 2011. Saatavissa: <http://onderzoek.khk.be/domein_SociaalEconomischBeleid/documents/Storms_Goedeme_VandenBosch.pdf>. Viitattu 17.12.2012.

Storms B, Van den Bosch K. What income do families need for social participation at the minimum? A budget standard for Flanders. Antwerp: Bericte, Centrum Voor Social Beleid Herman Deleeck Univerisiteit, 2009.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

Törmälehto V-M. Varallisuuden huomioon ottaminen tarkentaa tietoa köyhyydestä. Hyvinvointikatsaus 2012; (4): 9–16.

Vincentian Partnership of Social Justice. Minimum essential budgets for six households. 2006. Saatavissa: <<http://www.budgeting.ie/images/stories/Publications/2006MinimumBudgetFullReport.pdf>>. Viitattu 10.12.2012.

Walker R. Consensual approaches to the definition of poverty. Towards an alternative methodology. Journal of Social Policy 1987; 16 (2): 213–225.

Warnaar M, Luten A. Handbook of reference budgets. On the design, construction and application of reference budgets. Linz: European Consumer Debt Network ECDN, 2009: 5–50.

Mikko Niemelä ja Anu Raijas

102 Kohtuullisen kulutuksen määrittely kulutustutkimusaineistojen perusteella

Perheiden kulutuksen määrällinen tutkiminen on ollut keskeinen teema niin toimeentulo- kuin kulutustutkimuksissakin. Ensimmäiset kulutustutkimukset sekä meillä Suomessa että muualla maailmassa käsittelivät työläisperheiden kulutusta ja toimeentuloa (Booth 1895; Hjelt 1912). Kulutuksen tutkimisen merkitys ei ole ajan kulussa vähentynyt, sillä kulutusta pidetään yhä tänäkin päivänä keskeisenä hyvinvoinnin mittarina, koska kulutuksella – hyödykkeiden hankinnalla – tyydytetään ihmisten tarpeita.

Kulutus on tänä päivänä tärkeä arkielämän toimintojen muodostaja ja jäsentäjä. Jotkut ovat tulkinneet kulutukseen osallistumisen jopa tärkeimmäksi sosiaalisesti käytännöksi, jonka avulla yksilöt kiinnittyvät ympäröivään yhteiskuntaan ja luovat omaa identiteettiään (Bauman 1998; Miles 1998). Tänä päivänä kuluttajien kyvykkyys toimia yhteiskunnassa on merkittävässä roolissa aiheuttamassa yhteiskunnallisia jakoja väestön keskuudessa. Kyvykkyyteen vaikuttavat keskeisesti kuluttajien materiaaliset resurssit. Kuluttajien käytettävissä olevilla tuloilla ja varallisuudella on välitön vaikutus kulutusmahdollisuuksiin sekä kulutuksen määrälliseen ja laadulliseen muotoutumiseen. Vaikka tulot resursseina ovatkin keskeinen taloudellista hyvinvointia kuvaava elementti, on niiden rooli kuitenkin vain välineellinen hyvinvoinnin tuottamisessa. Olennaisempaa kotitalouksien hyvinvoinnin toteutumisen kannalta on se, mihin tulot riittävät ja millaisia hyödykkeitä niillä voidaan hankkia.

Tässä artikkelissa kuvaamme, millä tavoin kotitalouksien toimeentuloa voidaan lähestyä tarkastelemalla tulojen ja kulutuksen välistä suhdetta Tilastokeskuksen kulutustutkimusaineistojen avulla. Artikkelin fokuksessa ovat kulutuksen yleiset muutokset eri tuloryhmissä ja perhetyypeissä sekä erityisesti lapsiperheiden kulutus ja sosiaaliturvaetuksien riittävyden arviointi. Artikkelin aluksi teemme katsauksen siihen, millä tavoin kulutustutkimusaineistot ovat kehittyneet Suomessa ja millä tavoin niitä on hyödynnetty taloudellisen huono-osaisuuden ja elinolojen kuvaajina sekä toimeentuloturvan riittävyttä arvioitaessa. Tätä seuraa lyhyt katsaus kulutuksen muutoksiin eri tuloryhmissä. Analyyseissä hyödynnetään kulutustutkimusaineistojen aikasarjaa vuodesta 1985

vuoteen 2006. Tämän jälkeen keskityimme tarkemmin lapsiperheiden tulojen ja kulutuksen muutoksiin. Lähestymme lapsiperheiden taloudellista toimeentuloa tutkimalla erilaisten lapsiperheiden käytettävissä olevien tulojen sekä eri hyödyke-ryhmien kulutusmenojen ja budjettiosuuksien muutosta. Otamme myös esille lapsiperheiden kulutuksen erityispiirteet. Artikkelin lopussa arvioimme perusturvaetuksien riittävyttä kulutuksen näkökulmasta eri kotitaloustyypeissä¹.

103

Kulutustutkimukset taloudellisen toimeentulon kuvaajina

Kotitalouksien toimeentulon ja sen riittävyden arvioimisella tilastollisten kulutustutkimusten avulla on Suomessa pitkät perinteet. Ulkomaisten köyhyys-, elinkustannus- ja kulutustutkijoiden, kuten Charles Boothin, Frederick Le Playn ja Ernst Engelin, esimerkkejä mukailleen Oskar Groundstroem ja Vera Hjelt tutkivat jo 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa työläisperheiden taloudellisia oloja ja toimeentuloehtoja (Groundstroem 1897; Hjelt 1912). Molempia tutkimuksia motivoi huoli työväestön toimeentulosta. Siksi tutkimukset rajoittuvat lähinnä työläisperheisiin eivätkä pyrkineetkään kattamaan koko väestöä.

Erityisesti Vera Hjeltin *Tutkimus ammattityöläisten toimeentuloehdoista Suomessa 1908–1909* on nostettu kulutustutkimuksen historiaa käsittelevässä kirjallisuudessa systemaattisen tilastollisen kulutustutkimuksen aloittajaksi ja merkkipaaluksi Suomessa (Hyvönen ym. 2000; Toivonen 2008; Ahlqvist 2010). Tutkimus antoi kokonaiskuvan työläisperheiden kulutuksesta ja sen rakenteesta, kulutuksen alueellisista eroista, asuinolosuhteista sekä perheiden kulutuseroista eri varakkuustasoilla. Hjelt myös määritteli välttämättömän minimikulutuksen ja kohtuullisen kulutuksen välisiä eroja. Hän jakoi työläisperheet kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän perheet elivät toimeentulominimin puitteissa, joka ”sallii elää nälkää näkemättä, suoranaista ruumiillista puutetta tuntematta, mutta joka ei tarjoa juuri enempää” (Hjelt 1912, 94). Toisessa ryhmässä olivat ne, jotka saivat ”kunnollisen elannon”. He eivät kärsineet puutetta perusruuasta ja heillä oli varaa myös kohtuulliseen määrään lihaa ja maitoa sekä mahdollisuus esimerkiksi alusvaatteiden säännölliseen vaihtoon. Kolmanteen ryhmään kuuluivat ne, joilla oli ”elämistä edistävä palkka”. Köyhyyden käsitteeseen verrattuna Hjeltin toimeentulominimi on lähellä absoluuttisen köyhyyden määritelmää, jossa on kyse fyysisen toimintakyvyn edellyttämästä tarpeentyydytyksestä. Sen sijaan Hjeltin tutkimien työläisperheiden hyväosaisimman kolmannen ryhmän ja toisen ryhmän välinen raja lähenee suhteellisen köyhyyden määritelmää. Kolmannen

¹ Artikkelin on laajennettu ja päivitetty yhteenveto kirjoittajien tutkimuksista Suomen Akatemian Takaisin perusteisiin -hankkeessa (Niemelä ja Raijas 2010 ja 2012).

ryhmän perheillä oli myös mahdollista osallistua ”henkensä viljelemiseen” ja ”yhteiskuntaa hyödyttävien yleisten asiain käsittelemiseen”. (Hjelt 1912, 81.)

Kulutustutkimusten kehitystyö jatkui Suomessa itsenäistymisen ja sisällissodan jälkeen. Vuosien 1920–1921 Elinkustannustutkimus oli Hjeltin tutkimusta maantieteellisesti kattavampi. Se kattoi työläisperheiden lisäksi myös virkamiesperheet. Seuraava Elinkustannustutkimus tehtiin vuonna 1928, joka oli jälleen edellistä tutkimusta kattavampi. Tämän jälkeen seuraava varsinainen Elinkustannustutkimusaineisto kerättiin vasta vuosina 1950–1951. Tämän jälkeen tehtiin erilliset kulutustutkimukset kaupungeissa ja kauppaloissa (1955–1956) sekä maaseudulla (1959–1960). (ks. Toivonen 1986 ja 2008; Ahlqvist 2010.)

Edellä mainitut kulutustutkimusaineistot loivat pohjan nykymuotoisille kulutustutkimuksille, joita Tilastokeskus alkoi kerätä noin joka viides vuosi vuodesta 1966 lähtien. Aineistot ovat olleet otostutkimuksia, joissa perusjoukon muodostavat Suomessa vakituisesti asuvat yksityiskotitaloudet. Aineiston tiedonkeruu toteutetaan käyntihaastatteluilla, kotitalouden kahden viikon tilinpidon kulutuspäiväkirjoilla ja hallinnollisia rekistereitä hyödyntämällä. Aineistoja hyödynnetään laajasti: muun muassa kansantalouden tilinpidon ja kuluttajahintaindeksien laadinnassa sekä yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa. Tutkimuksen näkökulmasta aineistoja on hyödynnetty taloudellisten olojen ja kulutuskäyttäytymisen muutoksia sekä väestöryhmien välisiä ja alueellisia eroja analysoitaessa. Aineistot tarjoavatkin erinomaiset mahdollisuudet tarkastella tulojen ja kulutuksen muutoksia.

Vaikka kulutustutkimusten lähtökohdat ja hyödyntäminen ovat vuosien saatossa laajentuneet, Hjeltin (1912) käyttämä näkökulma on säilynyt taloudellisen toimeentulon tutkimuksessa vahvana myöhemminkin. Tulojen ja kulutuksen väliseen suhteeseen perustuvien menetelmien on analysoitu muun muassa Engelin lakia mukailien välttämättömän kulutuksen sisältöä ja tasoa. Esimerkiksi Ilpo Suoniemi ja Risto Sullström (1995) tutkivat ekonometrisin kysyntämallein, millä tavoin kulutuksen rakenne muuttui hintojen ja elintason nousun sekä demografisten ja elinkaaritekijöiden vaikutuksesta vuodesta 1966 vuoteen 1990. Engelin menetelmää on myös sovellettu lasten kustannuksia arvioitaessa (Sullström 1989).

1990-luvun lopulla välttämätöntä ja kohtuullista kulutusta pyrittiin määrittämään eri menetelmien Kuluttajatutkimuskeskuksen ja silloisen Stakesin Vähimmäisturvan taso -hankkeessa. Hankkeen yksi osa lähestyi kulutuksen riittävyttä kulutustutkimusaineistojen avulla. Siinä välttämätöntä kulutusta tarkasteltiin gini- ja konsentraatiokertoimiin perustuvien jakaumamittarien avulla sekä arvioitiin pienituloisten ja -menoisten kulutusmeno-osuuksia eri hyödykeryhmissä (Kosunen 1999). Analyysien perusteella välttämättömyyskulutukseksi määrittyi asumiseen, ruokailuun sekä sairauden- ja terveydenhoitoon liittyvä kulutus, ylelliseksi puolestaan auton hankintaan, ulkona syömiseen, matkailuun sekä vaatteiden ja jalkineiden hankintaan liittyvät kulutusmenot.

Samansuuntaisia tuloksia on saatu vertailtaessa pienituloisten kulutusta keskimääräiseen tai keskituloisten kulutukseen (esim. Sihvo 1997; Pajunen ja Pohjanpää 2000; Niemelä 2005). Erityisesti asumismenot korostuvat pienituloisten kulutuksessa. Elämänvaiheeseen ja elämäntilanteeseen liittyvillä tekijöillä on kuitenkin osoitettu olevan merkittävä vaikutus siihen, mitkä kulutuserät asumiseen ja ruokailuun liittyvien menojen lisäksi ovat yhteiskuntaan osallistumisen kannalta keskeisiä kulutuseriä (Pajunen ja Pohjanpää 2000). Pienituloisiltakin on löydettävissä erilaisia elämäntilanteeseen liittyviä kulutustapoja, jotka ovat melko yhteneväisiä keskituloisten kulutustapojen suhteen (ks. esim. Wilska 2004).

Lisäksi vaikuttaa siltä, että pienituloisilla kulutus suuntautuu voimakkaimmin juuri elämänvaiheiden edellyttämällä tavalla (Niemelä 2005). Esimerkiksi lapsiperheiden kulutuksen määrään ja rakenteeseen vaikuttavat tulojen ohella myös luonnollisesti lasten lukumäärä ja ikä. Suomessa eri tuloryhmien kulutusta tutkittaessa on havaittu pienituloisten lapsiperheiden kulutuksessa korostuneen välttämättömyyskulutus, kuten menot elintarvikkeisiin ja asumiseen (Kosunen 1999; Niemelä 2005 ja 2009). Kuitenkin myös elämänvaiheeseen liittyvät tyypilliset tekijät tulevat esiin lapsiperheiden kulutusta tarkasteltaessa. Siksi tulotasosta riippumatta rahaa käytetään lapsiperheissä myös erilaisiin vapaa-ajan aktiviteetteihin. On kuitenkin muistettava, että lapsiperheet ovat heterogeeninen ryhmä, jossa tulotaso vaihtelee suuresti: kahden huoltajan perheet tulevat varsin hyvin toimeen, kun taas yksinhuoltajien taloudellinen tilanne on heikompi (esim. Sauli ym. 2002; Moisio 2006).

Kulutuksen yleiset muutokset

Suomalaisten keskimääräiset vuotuiset tulot ja kulutusmenot kasvoivat tasaisesti aina 1990-luvun alun talouslamaan asti. 1990-luvun alun taloudellinen laskusuhdanne kuitenkin näkyi sekä keskimääräisten tulojen että kulutusmenojen laskuna. Taulukosta 1 (s. 106) näkyy, että lähes kaikki kulutuserät laskivat tuolloin jonkin verran, eniten vaatetus- ja jalkineenot, liikenne- ja matkustusmenot sekä muut sekalaiset menot. Sen sijaan esimerkiksi asumiseen liittyvät menot laskivat vain vähän. Itse asiassa jos asumiseen liittyviin menoihin ei luokiteltaisi tässä tarkastelussa myös kotitaloustarvikkeita, asumiseen liittyvät menot jatkoivat hienoista kasvua myös lamavuosina. Tämän lisäksi ainoat kulutuserät, jotka kasvoivat myös lamavuosina, olivat absoluuttisin euromäärin melko pienet kulutuserät eli terveydenhoito- sekä tietoliikennemenot, jotka tämän perusteella määrittyivät välttämättömiksi. 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa sekä tulot että kulutusmenot alkoivat jälleen kasvaa.

Taulukko 1. Kulutusmenojen muutos pääryhmittäin (%).

	1985–1990	1990–1995	1995–2001	2001–2006
Elintarvikkeet, juomat ja ateriat	-2,1	-11,4	5,9	4,1
Asuminen	14,1	-3,6	8,7	17,8
Vaatteet ja jalkineet	4,1	-28,1	-6,2	24,9
Terveystenhoito	25,9	1,9	13,0	10,7
Liikenne ja matkustus	15,5	-18,4	41,9	19,5
Kulttuuri ja vapaa-aika	18,1	-6,6	12,6	29,0
Tietoliikenne	14,2	36,6	123,5	-11,5
Muut menot	35,3	-23,3	20,0	30,9
Yhteensä	11,3	-11,8	17,6	16,1

Lähde: Niemelä ja Raijas 2012.

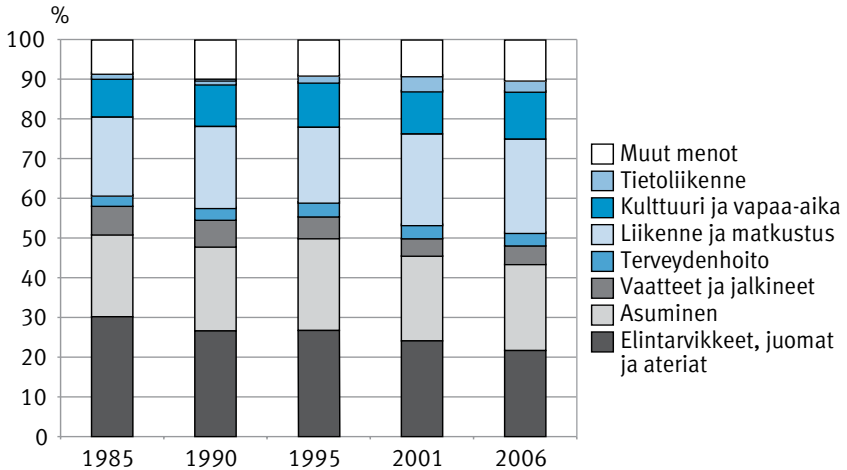
Informaatioteknologian yleistymisen oli selkein muutos 1990-luvun kulutuksessa (ks. esim. Räsänen 2005). Muun kulutuksen elyessä laman taivuttuessa vain vaatteiden ja jalkineiden kulutus pieneni jonkin verran myös 1990-luvun loppupuolella. Tietoliikennemenojen jälkeen eniten kasvoivat liikenteestä ja matkustuksesta aiheutuvat menot. 2000-luvun alussa tietoliikennemenot – mitä ilmeisimmin hintojen alentumisen myötä – alkoivat laskea. Sen sijaan muut kulutuserät kasvoivat edelleen reippaasti. Keskimääräistä vähemmän kasvoivat vain menot elintarvikkeisiin, juomiin ja aterioihin sekä terveydenhoitoon.

Euromääräisten kulutusmenojen lisäksi myös kotitalouksien kulutusrakenteen on muuttunut (kuvio 1). Vuonna 1985 suurimmat menoerät olivat elintarvikkeet, yksityisajoneuvojen käyttö sekä asuminen. Lukuun ottamatta 1990-luvun puoliväliä elintarvikkeiden, juomien ja aterioiden osuus kokonaiskulutuksesta on laskenut koko tarkasteluperiodin ajan. Ryhmän sisällä kokonaiskulutusosuuden lasku on kohdistunut erityisesti elintarvikkeisiin. Sen sijaan juomien, tupakkatuotteiden ja kodin ulkopuolella syötyjen aterioiden osuus kokonaiskulutuksesta on pysynyt varsin vakaana. Asumis- sekä liikennemenojen osuudet ovat puolestaan nousseet kotitalouksien kulutusrakenteessa. Ennen kaikkea yksityisajoneuvojen hankintaan ja käyttöön liittyvien menojen osuus kokonaiskulutuksesta on kasvanut 1990-luvun puolivälistä lähtien. Kulutuksessa tapahtuneita muutoksia tarkasteltaessa on muistettava, että kyse ei ole pelkästään kulutuskäyttäytymisen muutoksista. Eri hyödykkeisiin tai hyödykeryhmiin kuluva rahamäärä on yhteydessä muun muassa hyödykkeiden hintojen muutoksiin. Esimerkiksi asumismenojen kasvu on pitkälti seurausta asumiskustannusten eli

asuntojen hintojen ja vuokrien noususta (Laakso 2000). Samalla kotitalouksien asumismenot sekä niiden osuus käytettävissä olevista tuloista ovat kasvaneet ja asumismenojen alueelliset erot voimistuneet (esim. Niemelä 2008).

Kuvio 1. Kotitalouksien kulutusrakenne vuosina 1985–2006 (%).

107



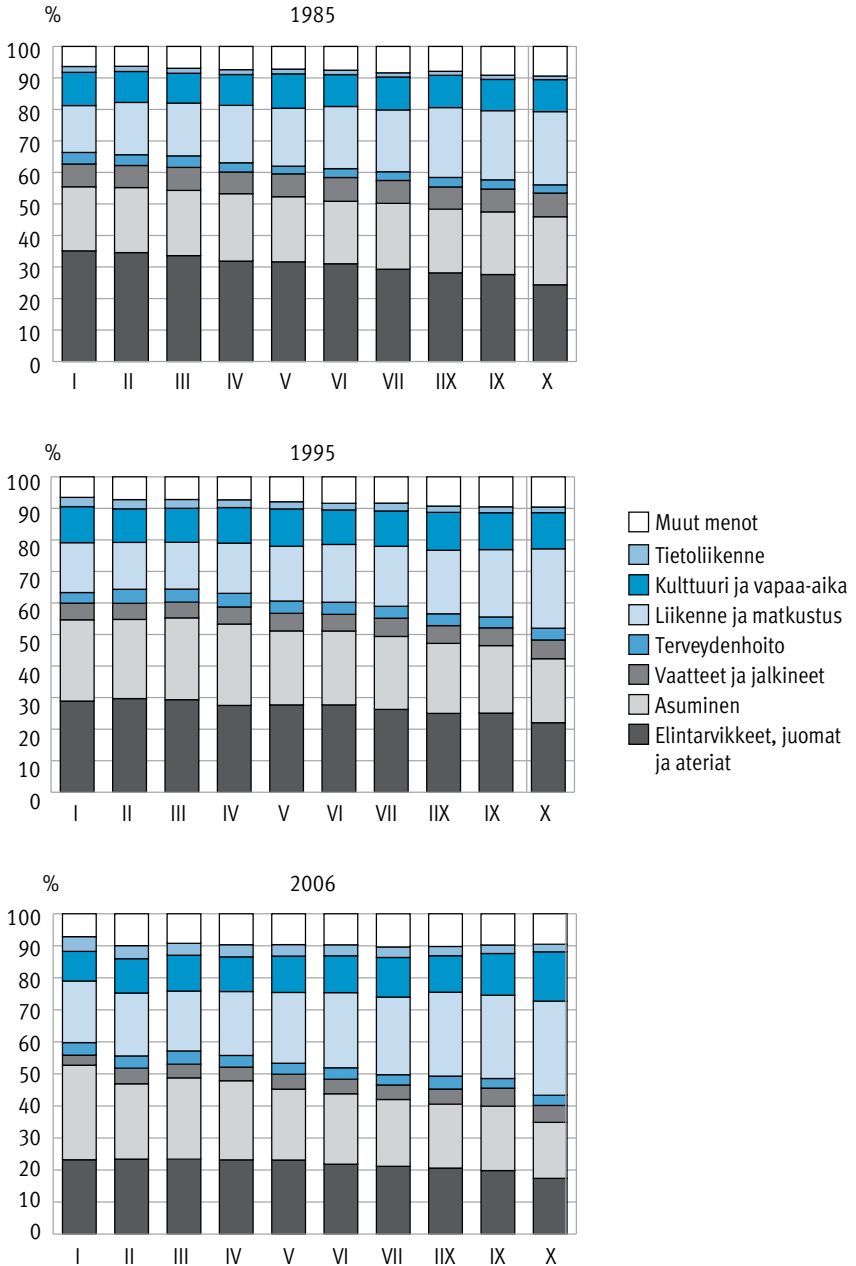
Lähde: Niemelä ja Raijas 2012.

Kuviossa 2 (s. 108) tarkastelua jatketaan tutkimalla kulutusrakennetta eli kulutuserien osuutta kokonaiskulutuksesta eri tulokymmenyksissä eli desii-leissä. Kuten väestön keskimääräistä kulutusrakennetta tutkittaessa havaittiin, elintarvikkeiden, juomien ja aterioiden osuus kokonaiskulutuksesta on laskenut tarkasteluperiodin aikana. 1980-luvun puolivälissä pienituloisin kymmenes eli alin tulodesiili käytti ruokaan ja juomaan 35 prosenttia kaikista kulutusmenoista ja ylin tulodesiili 24 prosenttia. Vuonna 2006 alin tulodesiili käytti ruokailuun enää 23 prosenttia kulutusmenoistaan. Sen sijaan asumiseen liittyvä kulutus on korostunut erityisesti tulojakauman alapäässä: asumisen budjettiosuus on kasvanut alimmassa tulodesiilissä 20 prosentista 30 prosenttiin.

Asumismenojen budjettiosuus on muuttunut yhä enemmän tulosidonnaiseksi. Vuonna 1985 asumismenojen budjettiosuus oli kaikissa tuloryhmissä noin 20 prosenttia. Sen sijaan vuonna 2006 asumismenojen budjettiosuus laski tulotason kohotessa. Tämän perusteella, Engelin lakia mukaillen, voidaan sanoa, että asumismenot ovat aiempaa selvemmin välttämättömyyskulutusta. Niin ikään elintarvikkeiden, juomien ja aterioiden budjettiosuus laskee tulotason kohotessa myös 2000-luvun puolella. Ruokailuun liittyvän kulutuksen tulosidonnaisuus on kuitenkin heikentynyt 1980-luvun puoliväliin verrattuna.

Kuvio 2. Kotitalouksien kulutusrakenne tulodesiileittäin vuosina 1985, 1995 ja 2006 (%).

108



Lähde: Niemelä ja Raijas 2012.

Lisäksi tietoliikennemenojen tärkeyden ja myös välttämättömyyden korostuminen tarkasteluperiodin aikana näkyy siten, että sen tulosisännäisyys on voimistunut. Tietoliikennemenojen budjettiosuus laski tulotason kohotessa hienokseltaan jo 1990-luvun puolivälissä. Selkeimmin tulotason ja tietoliikennemenojen budjettiosuuden välinen yhteys näkyy vuoden 2006 aineistossa alimman tulodesiilin budjettiosuuden ollessa vajaa 5 prosenttia ja ylimmän tulodesiilin budjettiosuuden hieman yli 2 prosenttia.

Kulutuserä, joka puolestaan identifioituu ei-välttämättömäksi kulutukseksi, on koko tarkasteluperiodin aikana ollut liikenne- ja matkustusmenot – sen budjettiosuus nousee selvästi tulotason kohotessa. Liikenteen ja matkustuksen budjettiosuus on toki kasvanut kaikissa tuloryhmissä. Alimmassa tulodesiilissä budjettiosuus on kasvanut 15 prosentista 19 prosenttiin. Ylimmässä tulodesiilissä liikenteeseen ja matkustukseen liittyvä kulutus vei kaikkein suurimman osan (25 prosenttia) menoista jo 1990-luvun puolivälissä. Vuodesta 1985 vuoteen 2006 budjettiosuus on ylimmässä tulodesiilissä kasvanut 23 prosentista 29 prosenttiin. Vuonna 2006 liikenteeseen ja matkustukseen liittyvä kulutus oli suurin menoerä jo viidessä ylimmässä tulodesiilissä. Vuonna 2006 myös kulttuuriin ja vapaa-aikaan liittyvän kulutuksen budjettiosuus nousi hienokseltaan tulotason kohotessa. Aiempina vuosina kulttuurin ja vapaa-ajan kulutuksen kokonaismenosuudet olivat suurin piirtein samalla tasolla kaikissa tuloryhmissä. Sen sijaan muiden menojen – menot vakuutuksiin, puhtauteen ja kauneudenhoitoon sekä erilaisiin palveluihin – budjettiosuus kasvoi tulotason kohotessa vuosina 1985 ja 1995, mutta 2000-luvun puolella budjettiosuus on alinta tulodesiiliä lukuun ottamatta noin 10 prosenttia. Alimman tulodesiilin budjettiosuus muihin menoihin on noin 7 prosenttia.

Kokonaisuudessaan suomalaisten keskimääräiset kulutusmenot ovat kasvaneet selvästi vuosien 1985 ja 2006 välisenä aikana. 1990-luvun alun taloudellinen taantuma pysäytti kasvun kuitenkin hetkeksi. Tällöin lähes kaikki kulutuserät laskivat jonkin verran. 1990-luvun puolivälistä lähtien kulutusmenot lähtivät jälleen nousemaan. Selkein kulutusrakenteessa tapahtunut muutos on ollut elintarvikkeiden kokonaiskulutusosuuden selkeä lasku erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen. Aiemmin tämän selvästi suurimman menoerän ovat nyt ohittaneet asumis- ja liikennemenot.

Kulutuksesta löytyy kuitenkin selkeitä väestöryhmittäisiä eroja, jotka osittain selittyvät myös tuloeroilla. Erityisesti 1990-luvun jälkimmäiselle puoliskolle ajoittunut tuloerojen kasvu on eriyttänyt myös kulutusta väestöryhmien kesken (Ahlqvist ja Ylitalo 2009, 54). 1990-luvun alun laman jälkeen parhaiten toimeentuleva väestönosa on lisännyt kulutustaan investointiluonteisessa, ylellisessä ja palveluiden kulutuksessa. Huonoiten toimeentulevalla väestöllä kulutus painottuu aiempaa enemmän välttämättömyyksiin. Esimerkiksi sosiaaliturvaetuksien varassa elävät joutuvat valitsemaan palveluista halvimman

vaihtoehdon, joka useimmiten on julkisen sektorin tarjoamaa. Pienituloisilla ei ole myöskään yleensä valinnanvaraa asumisessa (ks. esim. Sihvo 1997; Pajunen ja Pohjanpää 2000).

Lapsiperheiden kulutus

Lapsiperheiden kulutus on kiinnostanut niin taloustieteilijöitä kuin sosiologejakin. Taloustieteellisessä tutkimuksessa huomio on usein kohdistunut lasten aiheutamiin kustannuksiin. Tällöin tarkastelun kohteina ovat olleet ennen kaikkea kotitalouteen liittyvät skaalaedut, jotka huomioon ottamalla voidaan vertailla rakenteeltaan erilaisten kotitalouksien tuloja tai menoja (esim. Sullström 1989; Apps ja Rees 2001). Taloussosiologisesta näkökulmasta tarkastelevat tutkimukset ovat puolestaan lähestyneet lapsiperheiden kulutusta tutkimalla, minkälainen kulutus on lapsiperheille tyypillistä ja mitkä tekijät vaikuttavat lapsiperheiden kulutukseen (esim. Sauli ja Pajunen 2007). Tässä tutkimushankkeessa olemme tutkineet lapsiperheiden kulutusta jälkimmäisen lähestymistavan hengessä (ks. Niemelä ja Raijas 2010).

Lapsiperheet ovat taloudellisilta resursseiltaan heterogeeninen ryhmä. Tämä voidaan havaita muun muassa taulukosta 2, jossa tarkastellaan eri perhetyyppien sijoittumista tulodesiileihin. Tulodesiilit on muodostettu kotitalouden kulutusyksikköä² kohti lasketuista käytettävissä olevista tuloista. Taulukko osoittaa selvästi, että lapsiperheiden pienituloisuus paikantuu erityisesti yksinhuoltajatalouksiin (ks. myös Haataja 2009). Lähes kolmannes yksinhuoltajatalouksista sijoittuu kahteen alimpaan desiiliin ja vajaa neljä viidesosaa pienituloisimpaan puoliskoon.

Kokonaisuudessaan kahden huoltajan lapsiperheiden osuus pienituloisista on yksinhuoltajatalouksia huomattavasti pienempi. Kahden huoltajan lapsiperheetkin eroavat toisistaan nuorimman lapsen iän mukaan. Perheet, joissa on alle 3-vuotiaita lapsia, sijoittuvat tulojakauman keskivaiheille tai hieman sen alapuolelle. Sen sijaan perheet, joissa nuorin lapsi on yli 3-vuotias mutta alle kouluikässä, ovat keskimäärin edellistä ryhmää hieman suurituloisempia. Noin kaksi kolmasosaa perheistä, joiden nuorin lapsi on jo kouluikässä, sijoittuu väestön suurituloisimpaan puoliskoon. Erot kahden huoltajan lapsiperheiden välillä ovat erityisen selkeitä tarkasteltaessa tulojakauman ääripäitä. Pienituloisimpiin desiileihin sijoittuminen laskee ja suurituloisimpiin desiileihin sijoittuminen kasvaa nuorimman lapsen iän noustessa. Perheiden välisiä eroja selittää muun muassa

2 OECD-modifioitu kulutusyksikkö lasketaan kotitalouden jäsenten painoarvojen summana siten, että kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painoarvon 1,0, muut 14 vuotta täyttäneet 0,5 ja alle 14-vuotiaat 0,3 (Tilastokeskus 2013).

Taulukko 2. Perhetyyppien sijoittuminen tulodesileihin vuonna 2006 (%).

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Yht.
Yksinhuoltajat	14,1	18,4	21,7	23,7	9,4	6,1	5,2	0,8	0	0,5	100
Kaksi huoltajaa ja											
nuorin lapsi alle 3 v	7,9	10,8	14,5	16,0	12,5	9,0	11,5	8,5	6,7	2,6	100
nuorin lapsi 3–6 v	3,2	6,3	6,6	15,2	13,8	15,6	7,0	15,3	8,0	9,0	100
nuorin lapsi 7–17 v	2,2	7,9	6,3	7,1	9,7	14,0	18,7	11,1	12,7	10,3	100

Lähde: Omat laskelmat Tilastokeskuksen vuoden 2006 Kulutustutkimusaineistosta.

111

se, että pikkulapsiperheissä vähintään toinen vanhemmista on todennäköisemmin kotona hoitamassa alle päiväkotikäistä lasta. Lisäksi nuorimman lapsen ikä on yhteydessä myös vanhempien ikään, jolloin kyse on osaltaan myös siitä, että työmarkkinoille kiinnittyminen ja palkkataso saattaa olla parempi niillä vanhemmilla, joilla on jo vanhempia lapsia.

Koska tulot mahdollistavat kulutuksen, edellä havaitut kulutusresurssien mukaiset erot perhetyyppien välillä välittyvät kulutukseen. Vuonna 2006 yksinhuoltajatalouksien keskimääräiset kulutusmenot olivat kulutusyksikköä kohti noin 14 800 euroa vuodessa. Kahden huoltajan lapsiperheiden keskimääräiset kulutusmenot olivat yksinhuoltajatalouksia selvästi suuremmat. Perheet, joissa nuorin lapsi oli alle 3-vuotias, kuluttivat noin 18 600 euroa vuodessa. Keskimääräiset kulutusyksikköä kohti lasketut vuotuiset kulutusmenot kasvoivat tulotason tapaan nuorimman lapsen iän mukaan. Perheiden, joiden nuorin lapsi oli jo kouluiässä, keskimääräiset vuotuiset kulutusmenot olivat lähes puolitoista kertaa suuremmat kuin yksinhuoltajatalouksilla eli noin 20 700 euroa.

Perhetyyppien väliset erot absoluuttisissa kulutusmenoissa näkyvät myös perhetyyppien kulutusrakennetta analysoitaessa (kuvio 3, s. 112). Kulutuksen rakenteessa ilmenevät perhetyyppien väliset erot ovat kuitenkin pienempiä kuin absoluuttisia kulutusmenoja tutkittaessa. Kulutuksen rakenteessa on kyse eri kulutusmenoerien suhteellisista osuuksista. Ryhmien väliset absoluuttiset erot saattavat olla suhteellisia osuuksia selvästi suurempia. Suhteelliset kulutuserot ovat kuitenkin mielenkiintoisia, sillä niitä tarkastelemalla voidaan tutkia, suuntautuu eri perhetyyppien kulutus toisistaan poikkeavalla tavalla.

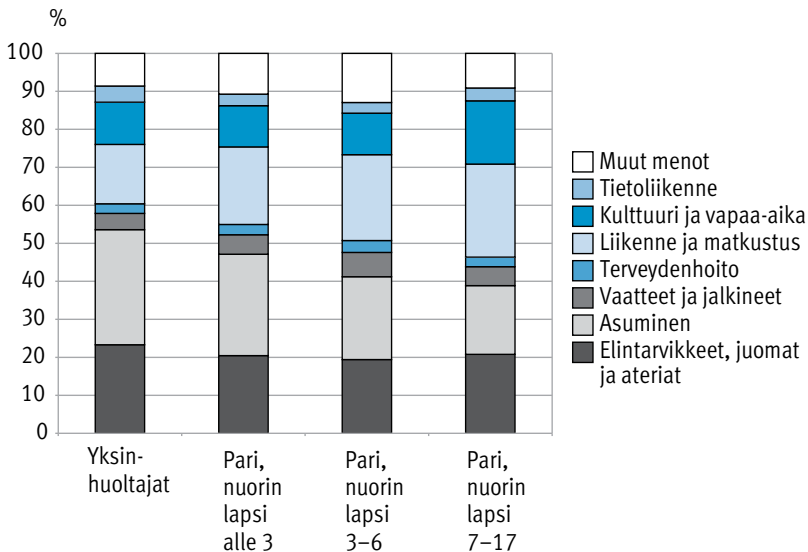
Yksinhuoltajat kuluttavat menoistaan yli puolet asumiseen sekä ruokiin ja juomiin (ks. myös Niemelä 2009). Näiden välttämättömyyksinä pidettävien kulutuserien osuus kokonaismenoista laskee siirryttäessä kahden huoltajan lapsiperheisiin. Kahden huoltajan lapsiperheidenkin välillä on eroja. Kuviossa 2

osoitettiin, että asumisen sekä ruoan ja juomien osuus kokonaismenoista laskee siirryttäessä keskimäärin parempituloisiin perheisiin. Perheet, joiden lapset ovat jo kouluiässä, kuluttavat asumiseen sekä ruokiin ja juomiin hieman vähemmän kuin väestössä keskimäärin (vrt. kuvio 1, s. 107).

Yleisesti ottaen kahden huoltajan lapsiperheillä on muita kotitaloustyypppejä suuremmat meno-osuudet vaatteiden ja jalkineiden, kulttuuri- ja vapaa-ajan sekä muiden hyödykkeiden ja palveluiden, kuten koulutus- ja sosiaalipalvelujen, vakuutusten sekä puhtauden ja kauneudenhoidon, kulutuksessa. Lisäksi kahden huoltajan lapsiperheet kuluttavat ison osan menoistaan liikenteeseen ja matkustukseen. (Ks. myös Niemelä ja Rajas 2012.) Lapsiperheille tyypillinen kulutuskäyttäytyminen näkyy myös siinä, että esimerkiksi yksinhuoltajatalouksien kulutuksen rakenteessa vaatteiden ja jalkineiden, kulttuuri- ja vapaa-ajan, tietoliikenteen ja muiden kulutushyödykkeiden meno-osuudet eivät ratkaisevasti poikkea kahden huoltajan lapsiperheiden meno-osuuksista. Yksinhuoltajat tinkivät mahdollisesti eniten liikenne- ja matkustusmenoista. On kuitenkin todettava, että kulutustutkimusaineistojen yksi heikkous on se, että tulkinnat kotitalouksien tinkimiskohteista perustuvat aina epäsuoraan päättelyyn. Kulutusmenoja tutkimalla tiedämme varmasti vain sen, mitä kotitaloudet ovat kuluttaneet, emme sitä, millä tavoin ja millä perusteilla kulutus päätökset on tehty.

Koska lapsiperheistä suurimmalla osalla on varsin hyvät mahdollisuudet kuluttaa, on kulutuksella niiden elämässä keskeinen rooli. Etenkin nuorten aikuisten

Kuvio 3. Kulutus rakenne perhetyypeittäin vuonna 2006 (%).



Lähde: Omat laskelmat Tilastokeskuksen vuoden 2006 Kulutustutkimusaineistosta.

lapsiperheet tekevät paljon erilaisia perheen perustamiseen liittyviä hankintoja. Lapsiperheet ovat myös päivittäistavaroita ja teknologiaa runsaasti kuluttava ryhmä (Ahlqvist 2004; Hakovirta ja Rantalaiho 2012). Vaikka erityisesti asumismenot ovat viime vuosina leikanneet huomattavan osan perheiden kokonaisbudjetista, yhä suurempi osuus lapsiperheiden kulutuksesta suuntautuu vapaa-aikaan. Tietoliikenteen lisäksi lapsiperheet ovat 1990-luvun lopulta lähtien kuluttaneet yhä enemmän muun muassa erilaisiin vapaa-ajan palveluihin sekä ravintoloissa syömiseen. Lapsiperheet viettävät viikonloppujen ja lomien vapaa-aikaa aiempaa enemmän kulutuskeskeisesti laskettelukeskuksissa, kylpylöissä, huvi- ja vesipuistoissa, perheravintoloissa sekä elokuvissa. Tämän lisäksi vapaa-ajan kulutus kotona on kasvanut erityisesti elektroniikkahankintojen muodossa. (Raijas ja Wilska 2008, 243–244.) Nykyajan lapset ja nuoret omistavat tänä päivänä runsaasti tavaroita henkilökohtaisesti (Autio 2004). Esimerkiksi kahdeksaslukkalaisille lapsille tehtyjen haastattelujen perusteella lapset listasivat välttämättöminä pitämiksi asioikseen erityisesti puhelimen, taskurahan, oman huoneen ja tietokoneen käyttömahdollisuuden (Hakovirta ja Rantalaiho 2012, 45–48).

Niukoissa taloudellisissa oloissa elävät perheet priorisoivat lastensa kulutus-tarpeita suhteellisesti varakkaampia enemmän (Hamilton ja Catterall 2006). Lasten vaatteet ja harrastukset ovat niukkuuden keskelläkin perheiden viimeisiä säästökohteita. Pienituloiset vanhemmat tinkivät usein omasta kulutuksestaan (Kiili 1999) ja hankinnoista, joita käytetään vain perheen sisällä, esimerkiksi ruoasta. Vuonna 1998 pienituloiset lapsiperheet käyttivät lasten menoihin suhteellisesti suuremman osan kokonaiskulutuksestaan kuin suurituloiset perheet. Euromääräisesti tarkasteltuna pienituloiset vanhemmat kuluttivat vuonna 1998 lasta kohden vain puolet siitä, mitä ylimpään tuloviidennekseen kuuluvat vanhemmat (Kartovaara ja Sauli 2000). Tulojen noustessa lapseen käytetty rahamäärä nousee: vuonna 2002 alimmassa tulokvintiilissä lapseen kohdennetut menot olivat 40 prosenttia ylimmän tulokvintiilin lasten kulutukseen käyttämästä määrästä. Lasten henkilökohtainen kulutus oli alimmassa tulokvintiilissä vajaan kolmanneksen ylimmän tulokvintiilin vastaavasta. Teini-ikäiset nuoret vievät alimmassa tulokvintiilissä jopa 57 prosenttia perheen menoista. (Sauli ja Pajunen 2007, 329–330 ja 335.)

Lapsiperheiden kulutuksessa suurimmat erot ilmenevät investointiluonteisissa hankinnoissa, yksityisautoilussa sekä vapaa-ajan kulutustavaroiden hankinnassa. Niin ikään rahan käyttöä vaativa vapaa-ajan vietto erottelee lapsiperheitä. Pienituloiset lapsiperheet joutuvat tinkimään myös vaatteista ja kauneushoidosta. Terveystenhoidossa ja liikkumisessa pienituloiset lapsiperheet ovat julkisten palveluiden varassa. (Ahlqvist 2004, 128–135.)

Perusturvan riittävyys eri kotitaloustyypeissä

Kuten tämän teoksen johdantoartikkelissa todettiin, tutkimushankkeen tavoite oli tutkia perusturvan tasoa ja sen riittävyttä eri menetelmin kulutuksen näkökulmasta. Olemme verranneet väestön ja pienituloisten (alimman tulokvintiilin) keskimääräisiä kulutusmenoja ja niiden rakennetta viitebudjettien perusteella laskettuihin menoihin tarkemmin erillisessä raportissa (Niemelä ja Raijas 2012, 27–30). Erilaiset lähestymistavat tuottivat verrattain yhtenäisen ja toisiaan tukevan kuvan kohtuullisen minimikulutuksen tasosta. Eri menetelmien laskentaperusteet ja esimerkiksi viitebudjettien painotukset tuottivat kuitenkin jonkin verran eroja yksittäisissä kulutuserissä ja eri kotitaloustyypeissä.

Taulukossa 3 verrataan viitebudjettien ja pienituloisten kulutusmenoja eri kotitaloustyyppien keskimääräisiin kokonaismenoihin. Sekä viitebudjetit että pienituloisten keskimääräiset kulutusmenot jäävät keskimääräisiä kulutusmenoja pienemmiksi. Ainoa poikkeus on yli 65-vuotiaiden viitebudjetti, jossa asumismenot on arvioitu selvästi suuremmiksi kuin ne kulutustutkimusaineistojen perusteella keskimäärin ovat. Tämä johtuu siitä, että viitebudjeteissa asumismenot on arvioitu vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen markkinavuokrien perusteella, kun taas todellisuudessa iäkkäät ihmiset asuvat usein vanhoissa ja velattomissa omistusasunnoissa. Ilman asumismenoja yksin asuvien yli 65-vuotiaiden viitebudjetti olisi 72 prosenttia keskimääräisistä kulutusmenoista. Pienituloisten kulutus on kotitaloustyyppistä riippuen 56–81 prosenttia keskimääräisistä kulutusmenoista. Viitebudjeteissa vaihtelu on hieman suurempaa. Menetelmät antavat yhtenevämmän kuvan yksin asuvien alle 45-vuotiaiden ja lapsiperheiden kulutusmenoista. Molempien menetelmien mukaan keski-ikäisten lapsettomien parien kulutus jää eniten jälkeen keskimääräisestä kulutuksesta.

Taulukko 3. Viitebudjettien ja pienituloisten kulutusmenot suhteessa keskimääräisiin kulutusmenoihin erilaisissa kotitaloustyypeissä (%).

	Yksin asuva, alle 45 v	Yksin asuva, yli 65 v	Lapseton pari	Lapsiperhe
Viitebudjetti	70,7	116,9	63,9	83,5
Pienituloiset, alin tulokvintiili	70,5	81,4	55,7	76,8

Lähde: Niemelä ja Raijas 2012, 30.

Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa todettiin, että eläkkeensaajia lukuun ottamatta perusturvaetuudet kattoivat vuonna 2010 vain noin kaksi kolmasosaa kohtuulliseksi katsotusta minimikulutuksesta (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011). Taulukossa 4 esitetään neljän hypoteettisen kotitaloustyyppin saamat perusturvaetuudet sekä viitebudjettien ja pienituloisten kulutusmenot ja näiden suhteet prosentteina. Analyysissa oletetaan, että alle 45-vuotias henkilö on työtön ja saa työmarkkinatukea sekä yleistä asumistukea suurimman mahdollisen määrän. Hänen käytettävissä olevat tulonsa ovat tällöin 865 euroa kuukaudessa. Yksin asuva yli 65-vuotias on eläkeläinen, joka saa täyden takuueläkkeen sekä enimmäismäärän eläkeläisen asumistukea. Käytettävissä olevat tulot ovat näillä oletuksilla 1 135 euroa kuukaudessa. Lapsettoman pariskunnan kohdalla molemmat saavat työmarkkinatukea ja yleistä asumistukea, jolloin heidän yhteenlasketut tulonsa ovat 1 641 euroa. Kaksilapsisessa lapsiperheessä kotitalouden tulot muodostuvat korotetuista työmarkkinatuista, lapsilisistä sekä yleisestä asumistuista. Heidän yhteenlasketut etuutensa ovat 2 344 euroa kuukaudessa. Taulukossa 4 tarkastellaan näiden edellä mainittujen etuuksien tuomia tuloja suhteessa pienituloisten keskimääräisiin kulutusmenoihin ja viitebudjetteihin.

Perusturvaetuuksien riittävyys toimeentuloon vaihtelee eri kotitaloustyypeissä. Lisäksi perusturvaetuuksien riittävyydestä saatava kuva vaihtelee jonkin verran riippuen siitä, verrataanko etuuksien tasoa pienituloisten kulutukseen tai viitebudjettiin. Parhaiten perusturva näyttäisi kattavan yksin asuvan yli 65-vuotiaan kohtuullisen kulutuksen. Peruseläketurva ylittää yli kolmanneksella pienituloisten keskimääräisen kulutuksen (138,2 %), ja se on lähes 100 prosenttia myös viitebudjetista (96,3 %). Sama tulos saatiin perusturvan riittävyyden arviointiraportissa (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011). Yksin asuvan alle 45-vuotiaan saamat etuudet kattavat noin 75 prosenttia molempien laskenta-

Taulukko 4. Perusturvaetuuksien suhde (%) pienituloisten kulutusmenoihin ja viitebudjettien menoihin vuoden 2010 hinnoin.

	Etuu- det yhteensä (€)	Pienituloisten kulutus (€)	Viitebudjetti (€)	Etuuksien osuus pieni- tuloisten kulutuksesta (%)	Etuuksien osuus viite- budjetista (%)
Yksin asuva, alle 45 v	865	1 148	1 151	75,3	75,2
Yksin asuva, yli 65 v	1 135	821	1 178	138,2	96,3
Pariskunta	1 641	1 680	1 927	97,7	85,2
Lapsiperhe	2 344	2 988	3 250	78,4	72,1

tapojen mukaisista menoista. Lapsettoman keski-ikäisen pariskunnan perusturva on lähes samansuuruinen kuin pienituloisten keskimääräinen kulutus. Sillä pystyisi hankkimaan 85 prosenttia viitebudjetin kulutuskorista. Lapsiperheille perusturvaetuudet mahdollistavat vain 72 prosenttia viitebudjetin mukaisesta kulutuskorista. Lapsiperheiden perusturvan taso jää myös pienituloisten keskimääräisiä kulutusmenoja pienemmiksi.

116 Tuloksia tarkasteltaessa täytyy muistaa, että muodostetut esimerkkitaloudet ovat hypoteettisia ja lisäksi mukana ovat vain tärkeimmät perusturvaetuudet. Todellisessa elämässä tämäläyppiset kotitaloudet joutuvat todennäköisesti turvautumaan lisäksi toimeentulotukeen. Siitä huolimatta lienee perusteltua todeta, että nykyisen perusturvan tasolla etuuksien varassa elävät kotitaloudet eivät kykene, mahdollisesti joitakin eläkeläisryhmiä lukuun ottamatta, saavuttamaan edes minimikulutuksen tasoa.

Lähteet

- Ahlqvist K. Omistaminen suomalaisen kulutusyhteiskunnan rakentumisessa. Julkaisussa: Ahlqvist K, Rajas A, toim. Erilaisia kulutusuria Suomessa. Helsinki: Tilastokeskus, 2004: 113–139.
- Ahlqvist K. Kulutus, tieto ja hallinta. Kulutuksen tilastoinnin muutokset 1900-luvun Suomessa. Helsinki: Tilastokeskus, Tutkimuksia 252, 2010.
- Ahlqvist K, Ylitalo M, toim. Kotitalouksien kulutus 1985–2006. Helsinki: Tilastokeskus, 2009.
- Apps PF, Rees R. Household production, full consumption and the cost of children. *Labour Economics* 2001; 8 (6): 621–648.
- Autio M. Finnish young people's narrative construction of consumer identity. *International Journal of Consumer Studies* 2004; 28 (4): 338–398.
- Bauman Z. *Work, consumerism and the new poor*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- Booth C. *Life and labour of the people in London*. New York, NY: Macmillan, 1895.
- Groundstroem O. Helsingin työväen taloudellisista oloista. Julkaisussa: Esielmiä kansantaloudellisessa yhdistyksessä. Porvoo: Werner Söderström, Kansantaloudellisen yhdistyksen toimituksia II osa, 1897: 92–117.
- Haataja A. Yksinhuoltajaäitien sosioekonominen asema ja toimeentulo. Julkaisussa: Forssén K, Hakovirta M, Haataja A, toim. Yksinhuoltajuus Suomessa. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitoksen katsauksia D 50, 2009: 95–114.
- Hakovirta M, Rantalaiho M. Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 124, 2012.
- Hamilton K, Catterall M. Consuming love in poor families. Children's influence on consumption decisions. *Journal of Marketing Management* 2006; 22: 1031–1052.

Hjelt V. Tutkimus ammattityöläisten toimeentuloehdoista Suomessa 1908–1909. Helsinki: Työttilasto XIII, 1912.

Hyvönen K, Juntto A, Laaksonen P, Timonen P, toim. Hyvää elämää. 90 vuotta suomalaista kuluttajatutkimusta. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus ja Tilastokeskus, 2000.

Kartovaara L, Sauli H. Suomalainen lapsi. Helsinki: Tilastokeskus, Väestö 7, 2000.

Kiili J. Kulutusta marginaalissa vai marginaalia kulutuksessa? Pienituloisten yksinhuoltajaäitien kulutustottumukset. *Janus* 1999; 7 (2): 116–132.

Kosunen V. Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuuksien riittävyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Stakes, Raportteja 232, 1999.

Laakso S. Asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys Suomessa 1980- ja 1990-luvulla. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskusteluaiotteita 221, 2000.

Miles S. Consumerism – As a way of life. London: Sage, 1998.

Moisio P. Kasvanut polarisaatio lapsiperheiden parissa. Julkaisussa: Kautto M, toim. Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Stakes, 2006: 36–56.

Niemelä M. Tulot, kulutus ja toimeentulo. Tutkimuksia pienituloisuuden ja kulutuksen välisistä yhteyksistä. Turku: Turun yliopisto, Julkaisuja C:229, 2005.

Niemelä M. Asumiskustannukset ja alueelliset toimeentuloerot. Julkaisussa: Ahlqvist K, Raijas A, Perrels A, Simpura J, Uusitalo L, toim. Kulutuksen pitkä kaari. Niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Helsinki: Gaudeamus, Palmenia 42, 2008: 151–179.

Niemelä M. Yksinhuoltajien kulutus. Julkaisussa: Forssén K, Haataja A, Hakovirta M, toim. Yksinhuoltajuus Suomessa. Helsinki: Väestöliitto, Tutkimuksia D 50, 2009: 115–135.

Niemelä M, Raijas A. Lapsiperheiden kulutus ja perheen sisäinen päätöksenteko. Julkaisussa: Hämäläinen U, Kangas O, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 118–143

Niemelä M, Raijas A. Kohtuullinen kulutus ja perusturvan riittävyys. Näkökulmia kohtuullisen kulutuksen määrittelyyn ja mittaamiseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 80, 2012.

Pajunen A, Pohjanpää K. Pienituloisten menot. *Hyvinvointikatsaus* 2000; (4): 34–40.

Raijas A, Wilska T-A. Kulutus päätökset perheissä: kuka päättää mistäkin? Julkaisussa: Ahlqvist K, Raijas A, Perrels A, Simpura J, Uusitalo L, toim. Kulutuksen pitkä kaari. Niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Helsinki: Gaudeamus, Palmenia 42, 2008: 241–264.

Räsänen P. Tieto- ja viihdekulutuksen muotoutuminen eri väestöryhmissä. *Sosiologia* 2005; 42 (1): 19–34.

Sauli H, Pajunen A. Lapsen kulutus. Julkaisussa: Suomalainen lapsi 2007. Helsinki: Tilastokeskus ja Stakes, 2007: 321–335.

Sauli H, Bardy M, Salmi M. Elinolojen koventuminen pikkulapsiperheissä. Julkaisussa: Heikkilä M, Kautto M, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, 2002: 32–61.

Sihvo T. Pienituloisten kulutus 1990–1994. Julkaisussa: Heikkilä M, Uusitalo H, toim. Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Stakes, Raportteja 208, 1997: 165–179.

Sullström R. Mitä lapsi maksaa? Engelin ja Rothbartin menetelmien sovellutus Suomen kotitaloustiedustelujen aineistoilla. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 1, 1989.

Suoniemi I, Sullström R. The structure of household consumption in Finland 1966–1990. Helsinki: Government Institute for Economic Research, VATT-Research Reports 27, 1995.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

Tilastokeskus. Käsitteet ja määritelmät. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa: <<http://www.stat.fi/meta/kas/index.html?K>>. Viitattu 3.5.2013.

Toivonen T. Ainainen puute ja kurjuus? Kulutus ja yhteiskuntakerrostumat Suomessa 1928–1950. Turku: Turun kauppakorkeakoulu, Julkaisuja A–1, 1986.

Toivonen T. Kulutusyhteiskunnan aamunsarastus Suomessa Kulutustutkimusten valossa 1890–1928. Julkaisussa: Ahlqvist K, Rajas A, Perrels A, Simpura J, Uusitalo L, toim. Kulutuksen pitkä kaari. Niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Helsinki: Gaudeamus, Palmenia 42, 2008: 333–356.

Wilska T-A. Yksilöllisyyttä vai pakkovalintaa? Sosiaaliturvasta riippuvaisten nuorten aikuisten asema kuluttajina vuosituhaten vaihteessa. Julkaisussa: Ahlqvist K, Rajas A, toim. Erilaisia kulutusuria Suomessa. Helsinki: Tilastokeskus, 2004: 67–89.

Tuuli Hirvilammi ja Sari Mäki

120 Toimeentulovaikeuksia, yksinäisyyttä ja alemmuuden kokemuksia Perusturvan saajien rajalliset toimintamahdollisuudet¹

Pelkän perusturvan varassa elävät ovat tuloilla mitattuna köyhiä. Pienituloisuus rajoittaa monin tavoin heidän mahdollisuuksiaan saavuttaa perusturvan tavoitteeksi määritelty riittävä toimeentulo ja kohtuullinen elintaso. Perusturvan saajien niukka taloudellinen tilanne on osoitettu useissa tilastollisissa tarkasteluissa ja arvioinneissa (esim. Moisio 2010; Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011). Myös laadullisiin aineistoihin perustuvat tutkimukset ovat kuvanneet perusturvan saajien kokemaa köyhyyttä: puutetta välttämättömästä kulutuksesta sekä jatkuvaa kuluista tinkimistä ja leipäjonoissa seisomista (esim. Roivainen ym. 2011; Hakkarainen 2012). Vuoden 2012 alussa tehdyt työttömyysturvan ja toimeentulotuen perusosan korotukset eivät olennaisesti parantaneet tilannetta (Honkanen ja Tervola 2012).

Elämäntilanteiden kirjon laajuuden vuoksi köyhyys koskettaa kuitenkin ihmisiä eri tavoin. Usein vanhempainetuksien saajat ja opiskelijat nostavat perusturvaetuksia väliaikaisesti, kun taas esimerkiksi pitkäaikaissairaat saattavat elää koko aikuisikänsä täyden kansaneläkkeen ja takuueläkkeen varassa. Terveiden ja toimintakyvyn erot eri etuuksien saajien välillä ovat suuria. Erot perhetaustassa ja sosiaalisissa suhteissa vaikuttavat perusturvan saajien taloudelliseen selviytymiseen. Lisäksi henkilökohtaiset, köyhyyttä ylläpitävät elämäntilanteet vaihtelevat suuresti.

Pelkkä taloudellisen toimeentulon tai materiaalisen huono-osaisuuden tutkiminen esimerkiksi tulo- tai kulutustutkimusaineistoilla sivuuttaa tällaiset erot ja hävittää samalla monta oleellista näkökulmaa perusturvan varassa elämisestä. Perusturvan saajien kohtaaman köyhyiden kirjo tulee selvemmin esiin, kun köyhyyttä arvioidaan toimintamahdollisuuksien puutteena (esim. Sen 1999). Tällöin köyhyystutkimuksissa tarkastellaan pienituloisuuden lisäksi laajemmin ihmisten toimintaa estäviä rajoitteita ja arvioidaan, onko ihminen pystynyt saavuttamaan sellaisia toimin-

1 Kiitämme Hanna-Mari Heinosta artikkelimme kommentoimisesta.

toja, jotka katsotaan välttämättömiksi. (Callander ym. 2012; Hick 2012). Toimintamahdollisuuksia tarkastelevaa analyttistä viitekehystä voidaan hyödyntää köyhyystutkimuksen lisäksi politiikkatoimien arviointiin, minkä vuoksi näkökulma soveltuu hyvin myös perusturvan riittävyyden arviointiin (ks. Alkire 2008).

121

Artikkelimme tarkoitus on laajentaa perusturvan riittävyyden arviointia tarkastelemalla perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä. Laadullisen tutkimusasetelmamme tavoite on tuoda esiin perusturvan varassa elävien ihmisten omia kokemuksia ja jäsentää yksilöiden välisiä toimintamahdollisuuksien eroja. Haastatteluaineiston analyysiin perustuen kuvaamme, miten erilaiset yksilölliseen elämäntilanteeseen, sosiaalisiin suhteisiin ja suhteelliseen asemaan liittyvät tekijät rajoittavat työttömyysturvan, kotihoidon tuen, opintotuen ja takuueläkkeen varassa elävien perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia. Analysoimme haastatteluja asemointiteorian näkökulmasta ja kysymme, millä tavoin perusturvan saajat asemoivat itsensä toimintamahdollisuuksiltaan rajoitteisiksi.

Seuraavassa luvussa kuvaamme analyysimme teoreettis-käsitteellisen viitekehysten ja esittelemme tutkimuksen aineiston sekä analyysimenetelmän. Tämän jälkeen kuvaamme haastateltujen toimintamahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä. Lopuksi keskustelemme analyysin havainnoista ja pohdimme, mitä annettavaa toimintamahdollisuuksia korostavalla moniulotteisella lähestymistavalla sekä laadullisella tutkimusotteella voisi olla perusturvan riittävyyden lakisäätöiselle arvioinnille.

Toimintamahdollisuudet ja asemointiteoria

Toimintamahdollisuuksia tarkastelevassa viitekehyksessä (*capability approach*) ihmisen hyvinvointia arvioidaan suhteessa erilaisiin toimintoihin ja valinnanmahdollisuuksiin sen sijaan, että tutkittaisiin, mitä resursseja tai hyödykkeitä hänellä on. Viitekehystä kehittänyt Amartya Sen tarkoittaa toimintamahdollisuuksilla (*capabilities*) niitä vaihtoehtoisia toimintojen yhdistelmiä, jotka yksilö voi halutessaan saavuttaa. Jos yksilöiden tosiasialliset mahdollisuudet ovat rajalliset esimerkiksi pienituloisuuden tai sairauden vuoksi, hänellä on vähemmän mahdollisuuksia saavuttaa ja toteuttaa tärkeitä pitämäänsä toimintoja (*functionings*). Toiminnot ovat Senin mukaan yksilön valinnan seurauksena toteutuneita mahdollisuuksia, kuten esimerkiksi se, että ihminen on riittävästi ravittu, elää terveenä, kunnioittaa itseään tai osallistuu yhteisön elämään. Vaikka osa toiminnoista voi olla kaikille välttämättömiä ja

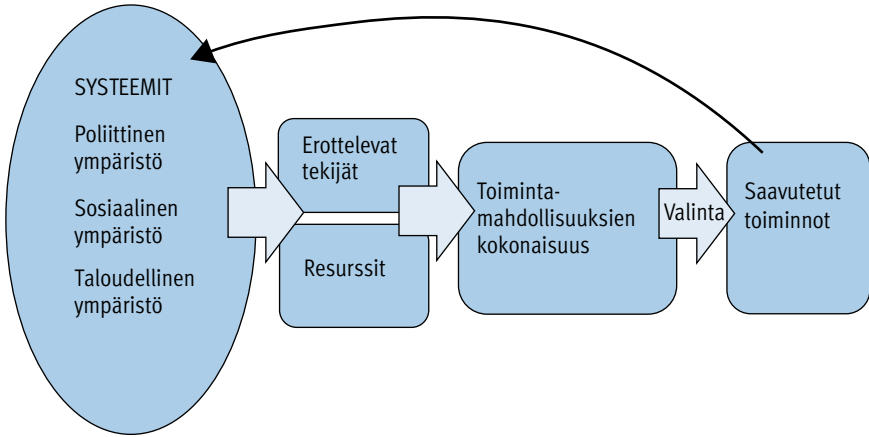
laajasti hyväksytyjä, tavoiteltavat toiminnot vaihtelevat kuitenkin eri yksilöillä suuresti. (Sen 1993, 31.)

122

Sen määrittelee köyhyiden toimintamahdollisuuksien eli tosiasiallisten vapauksien puutteena (Sen 2009, 234). Köyhyystutkimuksen analyysin kohteena ovat erilaiset rajoitteet, jotka estävät yksilöitä saavuttamasta hyvinvointia (Hick 2012). Yksilön henkilökohtaisen toimintakyvyn arvioiminen on oleellista, koska materiaalisen puutteen mittaaminen ei kuvaa riittävästi haittojen yhteen kietoutumista esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa vamma estää henkilöä työllistymästä (Sen 2009, 256). Tästä syystä köyhyystutkimuksissa tulisi huomioida myös esimerkiksi terveydentila ja yksilön koulutusmahdollisuudet (Callander ym. 2012). Yksilöllisen toimintakyvyn lisäksi toimintamahdollisuuksiin vaikuttavat monin tavoin erilaiset sosiaaliset järjestelmät, kuten julkinen terveydenhuolto, koulutusmahdollisuudet sekä yhteiskunnan sosiaalinen koheesio ja harmonia (Robeyns 2005; Sen 2009, 227). Tällöin on tärkeää arvioida laajemmin toimintaympäristöä ja selvittää, miten erilaiset rakenteelliset tekijät ehdollistavat yksilöiden valintoja (Goerne 2010, 8).

Pienituloisuus ei rajoita kaikkia ihmisiä samalla tavalla, koska ihmisillä on erilaisia toimintamahdollisuuksia. Siihen, miten yksilö voi muuntaa tuloista (kuten tulonsiirroista) tai kulutushyödykkeistä saatavan hyödyn haluamakseen toiminnoksi, vaikuttaa Senin mukaan neljä erilaista erottelevaa tekijää: 1) henkilökohtaiset erot (esim. ikä, sukupuoli, sairaudet, lukutaito, älykkyys), 2) elinympäristöön liittyvät erot (esim. ilmasto-olosuhteet), 3) sosiaalisten olosuhteiden erot (esim. poliittinen järjestelmä, sosiaaliset normit, turvallisuus, sukupuoli-roolit) ja 4) yksilöiden suhteelliseen asemaan liittyvät tekijät (esim. suhteellisen köyhyyden kokemukset). (Sen 1999, 70–71 ja 2009, 254–256.)

Kuvio kuvaa artikkelimme viitekehystä toimintamahdollisuuksia rajoittavien tekijöiden arvioimiseksi. Poliittinen, sosiaalinen ja taloudellinen ympäristö määrittävät perusturvaetuuksien ja muun sosiaaliturvan tasoa sekä saatavilla olevien julkisten palveluiden määrää. Tätä kautta ne vaikuttavat perusturvan saajien resursseihin ja erilaisiin erotteleviin tekijöihin. Yksilöt tekevät valintoja saatavilla olevien mahdollisuuksien rajoissa ja niiden ohjaamina. Tutkimusasetelmamme kannalta on olennaista, että toimintamahdollisuuksien tutkimuksessa erotetaan toisistaan resurssit ja erottelevat tekijät – ja samalla ne ymmärretään toisiinsa kietoutuneina (Sen 1999, 90). Erottelun kautta voidaan jäsentää sitä, miksi perusturvan saajat voivat saavuttaa hyvin erilaisia asioita samantasoisista tulonsiirroista huolimatta. Sekä resurssien että erottelevien tekijöiden kuvaaminen auttaa ymmärtämään perusturvan varassa elävien ihmisten elämän kokonaisuutta (ks. Bonvin ja Moachon 2008, 298).

Kuvio. Yksilöiden toimintamahdollisuuksien ja toimintojen muotoutuminen.

Lähde: Lessmann ja Rauschmayer 2012, 5.

Sen ei ole määrittänyt tiettyjä välttämättömiä toimintamahdollisuuksia, joita yksilöiden tulisi aina ja kaikissa yhteiskunnissa saavuttaa. Se, minkä toimintamahdollisuuksien toteutumista köyhyystutkimuksessa varsinaisesti arvioidaan, määrittyykin aina tilannekohtaisesti. Koska yksilöllä pitäisi olla vapaus tunnistaa ja valita itselleen arvokkaita toimintoja, yhteiskuntapolitiikassa ei tulisi asettaa tiettyjä normeja sille, minkälaisia toimintoja kaikille kuuluvaan kohtuulliseen minimiin sisältyy. Olennaista on se, että yhteiskunta tarjoaa yksilöille tietyt, julkisessa keskustelussa ja päätöksenteossa välttämättömäksi määritellyt toimintamahdollisuudet². (Sen 2009.)

Tässä artikkelissa kuvaamme perusturvan saajien erotteleviin tekijöihin liittyviä rajoitteita. Erilaiset toimintamahdollisuuksien rajoitteet tulevat hyvin näkyväksi haastattelupuheessa esitetyissä asemoinneissa. Asemat ilmentävät tuottajansa (asemoijan) kykyä, mutta myös vallitsevaa ja paikallista oikeuksien ja velvollisuuksien verkostoa. Asemointiteorian (*positioning theory*) mukaan yksilöiden asemat tuotetaan puheen avulla osana kertomusta. Kolmiulotteinen kertomuksen rakenne sisältää kertomuksellisuuden, puheilmaisun ja asemat. Asemointi jaetaan teorian mukaan vielä kolmeen eri tasoon. Ensimmäisen asteen asemointi tapahtuu usein tiedostamatta; silloin puhuja asemoi itsensä ja muut puheessaan joihinkin tiettyihin asemiin. Toisen asteen asemointi tapahtuu silloin,

2 Suomessa tämä toteutuu pitkälti juuri näin, sillä ainoastaan toimeentulotukea koskevassa lainsäädännössä normitetaan jonkin verran sitä, mitä välttämättömään minimiin tulisi sisältyä (ks. Kalliomaa-Puhan artikkeli tässä teoksessa).

kun ensimmäisen asteen asemointia ei pidetä itsestäänselvyytensä. Toisen asteen asemointi on aina tarkoituksenmukaista, ja sen avulla voidaan kieltäytyä tarjotusta asemasta. Esimerkiksi perusturvan saaja voi itse kieltää olevansa köyhä. Kolmannen asteen asemoinnissa voidaan ottaa mukaan kolmas osapuoli kertomalla hänelle käydystä keskustelusta, jolloin itse ja muut asemoidaan uudestaan. (Harré ja van Langenhove 1999.) Kolmannen asteen asemointi näkyy usein tutkimustilanteissa, koska niissä haastateltavat saavat mahdollisuuden todellisuuden korjaamiseen ja kokemuksiensa uudelleen käsittelyyn (van Langenhove ja Harré 1999, 21; ks. Pöysä 2010).

Analysoimme haastateltujen puhetta tarkoituksellisen itseasemoinnin käsitteen kautta (van Langenhove ja Harré 1999, 26), koska tutkimukseen osallistuminen voidaan nähdä haastateltavien keinona saavuttaa jokin tavoite: perusturvan saajien tutkimukseen osallistumista motivoi esimerkiksi halu saada korotuksia riittämättömäksi koettuun perusturvaan. Van Langenhove ja Harré (1999, 23) toteavat, että oikeus asemoida itseään jakautuu yhteiskunnassa epätasaisesti. Ihmiset asemoivat itseään niistä oikeuksista, velvollisuuksista ja vaatimuksista käsin, joita heillä on, joita he olettavat heillä olevan tai jotka heille on määrätty jokapäiväisen elämän piirissä. Siten puheessa tehdyt asemoinnit kuvastavat vapauksia ja toimintamahdollisuuksia sekä täsmällisemmin myös yksilön olettamia oikeuksia, velvollisuuksia ja vaatimuksia.

Laadullinen lähestymistapa

Artikkelissa on yhdistetty kaksi laadullista haastatteluaineistoa³. Haastattelut on tehty Helsingin työttömien yhdistyksen tiloissa, kahviloissa ja haastateltavien kotona. Haastateltavat on tavoitettu Helsingin työttömien yhdistyksen ja internetin välityksellä sekä Kelan rekisteritietojen avulla. Molemmat haastatteluaineistot on kerätty puolistrukturoituina temahaastatteluina. Aineistojen haastattelu-
rungot poikkesivat teemoiltaan toisistaan, mutta köyhyden kokemukset ja arkielämää rajoittavat asiat tulivat vahvasti esille molemmissa haastatteluaineistoissa, jolloin ne voitiin yhdistää tämän artikkelin tarkoituksia varten.

Aineisto muodostuu 18 miehen ja 15 naisen haastatteluista. Haastateltavien ikä vaihtelee 21 ja 65 ikävuoden välillä. Pääasiallinen tulonlähde yli puolella haastateltavista on työmarkkinatuki tai kansaneläke. Niiden lisäksi aineistossa on työttömän peruspäivärahan, opintotuen tai kotihoidontuen saajia. Näiden ensisijaisten etuuksien lisäksi miltei kaikki saivat jotakin tai useita seuraavista

3 Ensimmäisen aineiston haastattelut toteutettiin vuosina 2009–2010 ja toisen vuonna 2011.

etuuksista: yleistä tai eläkkeensaajan asumistukea tai opiskelijan asumislisää, toimeentulotukea, eläkkeensaajan hoitotukea, elatustukea, lapsilisää tai yli 16-vuotiaan vammaistukea. Muutamalla eläkkeensaajalla oli pieniä palkkatuloja tuetusta työstä ja osa tutkittavista sai läheisiltään taloudellista apua.

Kaikkien 33 perusturvan saajan elämäntilanteet olivat hyvin erilaisia. Nuoremmat työmarkkinatuen saajat olivat hakemassa opiskelupaikkoja tai töitä, kun taas vanhemmat pitkäaikaistyöttömät odottivat eläkkeelle pääsyä. Tutkittavien joukkoon mahtui niin vauraudessa eläneitä entisiä yrittäjiä kuin koko elämänsä köyhyyttä kokeneita eläkeläisiäkin. Pitkäaikaistyöttömät olivat olleet vuosia, jopa yli 20 vuotta, ilman töitä. Työttömyyden syinä mainittiin terveysongelmat, velkaantuminen, ammattia vastaavan työn puute, alan vaihto myöhemmällä iällä, koulutuksen puute, kesken jääneet opinnot ja työelämästä syrjäytyminen lastenhoidon takia. Haastateltavien asema vaihteli myös sen suhteen, pitivätkö he tilannettaan väliaikaisena vai pysyvänä; osa työttömyysetuuksien, kotihoidontuen ja opintotuen saajista odotti elämäntilanteen muuttumista pian paremmaksi. Toisin oli niillä tutkittavilla, jotka olivat ylivelkaantuneita tai pysyvästi sairaita.

Haastatteluaineiston luokittelussa sovelsimme aluksi edellä kuvattuja erottelevia tekijöitä (Sen 2009, 254–256), mutta analyysin edetessä luokittelu muuttui aineistolähtöisemmäksi. Esimerkiksi henkilökohtaisten tekijöiden kohdalla laajensimme analyysia iän ja sukupuolen kaltaisista eroista haastateltujen esiin tuomien yksilöllisten elämäntilanteiden erojen suuntaan. Muodostimme kolme erottelevaa pääluokkaa: henkilökohtaiset tekijät, sosiaaliset suhteet ja suhteellinen asema. Kuvaamme artikkelissamme kunkin luokan sisältöä, jolloin analyysimme rakentaa kertomusta perusturvan saajien kokemista rajoituksista ja riittämättömistä toimintamahdollisuuksista.

Luokkiin sisältyviä lausumia analysoimme asemointiteorian mukaisesti niin, että tarkastelemme tutkittavien puheilmajua ja itseasemointeja. Tutkimuskohteenamme on haastateltujen tuottama puhe, johon suhtaudumme näytteenä todellisuudesta (Koskinen ym. 2005, 71–72). Haastateltavien lausumat vaihtelevat sen mukaan, miten haastateltavat haluavat itsensä esittää (van Langenhove ja Harré 1999, 25). Analyysimme ja tulkintamme lähtökohtana on se, että strategiset ja tiedostamattomat asemoinnit sekoittuvat puheessa ja niiden rajankäyntiä on mahdotonta eritellä. Olemmekin yhden totuuden sijaan kiinnostuneita niistä eri tavoista, joilla haastateltavat asemoivat itseään suhteessa rajallisiin toimintamahdollisuuksiin.

Pienituloisuus ja vapauden rajat

Analyysimme ensimmäisessä vaiheessa kuvaamme muutamin esimerkein, miten rahan puute rajoittaa perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia. Ensinnäkin erilaisten arkipäiväisten hankintojen tekeminen on usein taloudellisesti mahdotonta – puhumattakaan isommista hankinnoista. Pienen tulonsiirron varassa eläminen on ”kädestä suuhun” -elämää, jolloin tutkittavat eivät pysty säästämään rahaa suurempia hankintoja varten. Eräs tutkittavista asemoi itsensä köyhäksi, koska hänellä ei ole minkäänlaisia säästöjä:

”V: No, sittenhän sitä olisi se pyykkikone kun hajoais, niin sittenhän kun olisi säästöjä niin ostaisi sen. Enhän minä sitten köyhä oliskaan!
H: Niin, että heti jos olis säästöjä niin ei olis köyhä.
V: Niin, enhän minä köyhä olis, minä olisin rikas. Rikashan mä siinä tapauksessa olisin, jos mulla olisi omaisuutta pankissa.”

Perusturvan saajilla ei kerry pankkiin säästöjä eikä suurella osalla haastateltavista ole muuta varallisuutta kuin kodin huonekalut ja kestopulustavarat. Yksi haastateltavista asuu omistusasunnossa mutta asuntovarallisuus ei ole helposti käyttöön otettavaa pääomaa eikä se tällöin lisää valinnanvapauksia arkipäiväisessä elämässä (ks. Törmälehto 2012). Koska haastateltavilla ei ole varallisuutta ja heidän takaisinmaksuvaransa on pieni tai olematon, heidän on vaikea saada pankkilainaa suurempia hankintoja varten.

Nykyisessä kulutusyhteiskunnassa taloudelliset resurssit lisäävät kiistatottomasti yksilöiden vapautta valita ja saavuttaa itselleen mieluisia toimintoja. Pienituloisuus kaventaa mahdollisuuksia valita mieluisia toimintoja (ks. Callander ym. 2012, 146). Perusturvan saajat pitävät rajoitteina esimerkiksi sitä, että he eivät voi valita asuinalueitaan tai ostaa ruokaa muun kuin halvimman hinnan perusteella. Tällöin valinnat eivät tunnu omilta:

”V: Miltä teistä tuntuu, kun joka perhanan penni pitää laskea, että mitä sä saat kaupasta? Et koskaan voi mennä kuule kauppaan ja ostaa sitä, mitä sun mieli tekee.”

Tulojen ja menojen yhteensovittaminen vaatii jatkuvaa kekseliäisyyttä ja tarpeiden tyydytyksestä tinkimistä. Pienituloisuus rajoittaa esimerkiksi haastateltavien mahdollisuuksia arkiliikenteeseen, koska haastateltavilla ei ole aina varaa ostaa bussilippua, saati sitten omistaa autoa. Myös harrastusmahdollisuudet rajoittuvat maksuttomiin tai mahdollisimman halpoihin vaihtoehtoihin – varsinkin kun haastateltavat kokevat liikuntaharrastusten hintatason nousseen ja karanneen täysin ulottumattomiin. On eri asia lenkkeillä tai pyöräillä sen vuoksi, että ei ole varaa käydä ohjatuilla liikuntatunneilla, kuin sen vuoksi, että juoksuharrastus on osa keskiluokkaista kulttuurimakua (ks. Kahma 2011, 63).

Perusturvan saajat kuvaavat arkipäiväistä elämäänsä pakkojen ja itsestä riippumattomien olosuhteiden summana, jolloin heidän saavuttamansa toiminnot eivät suinkaan aina ole vapaiden valintojen seurausta (vrt. kuvio 1). Senin (2009) mukaan köyhyystutkimukseen tulisikin sisältyä arvio prosessista eli siitä, onko yksilö saavuttanut toiminnot vapaan valinnan vai olosuhteiden pakkojen seurauksena⁴. Perusturvan saajien kokemaa köyhyys on nimenomaan vastentahtoista, pienituloisuudesta johtuvaa toimintamahdollisuuksien vähyyttä.

Perusturvan saajien kokemukset osoittavat, että rahan puute ja rajalliset toimintamahdollisuudet kietoutuvat tiiviisti toisiinsa. Pienituloisuus voi olla sekä toimintaa rajoittava tekijä että rajallisten toimintamahdollisuuksien seuraus. Pienituloisuuden ja köyhyyskokemusten välisten syy- ja seuraussuhteiden osoittamisen sijaan laadullinen analyysimme tekee näkyväksi muita, vähemmän tutkittuja perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä.

Yksilön omaan elämäntilanteeseen liittyvät rajoitukset

Rahanpuutteen lisäksi perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia kaventaa yksilön omaan elämäntilanteeseen liittyvät tekijät. Ensinnäkin koulutuksen puute rajoittaa perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia. Perusturvan saajat asemoivat itsensä köyhiksi, koska heillä ei ole riittävä koulutusta tai työkokemusta. Myös tilastollisissa tarkasteluissa on osoitettu, että pelkkä perusasteen koulutus lisää työttömyyden ja pienituloisuuden riskiä (Aro 2009). Tutkittavat selittävät itse työttömyyttä ja pitkäkestoista pienituloisuuttaan puutteellisella koulutuksella tai kesken jääneillä opinnoilla, jotka vähentävät vaihtoehtoja. Myös työkokemuksen ja työnhakutaitojen puute koetaan rajoitteena, joka heikentää työllistymismahdollisuuksia. Eräs aiemmin pelkän toimeentulotuen varassa elänyt nuori kertoo kokemuksistaan:

”H: Eikö ne työnantajat ole vastanneet ollenkaan?

V: Ei oo vastannut. Ei oo tullut minkäänlaisia vastauksia.

H: Mitä sä luulet, että siihen on syy?

V: Varmaan työkokemus. Se, että se puuttuu. Eihän sitä voi saada sitä työkokemusta, jos ei töihinkään pääse.

H: Onks toi ollut ihan koko ajan, kun sä oot hakenut?

V: Joo.

H: Sieltä peruskoulun jälkeen asti?

4 Samankaltainen kysymyksenasettelu sisältyy myös konsensuaaliseen köyhyystutkimukseen, jossa selvitetään, ovatko yksilöiden kokemat puutteet vastentahtoisia ja johtuvatko ne varattomuudesta (ks. Kangas ja Ritakallio 1996, 23; Lehtisen ym. artikkeli tässä teoksessa).

V: No itse asiassa mulla oli sen jälkeen, kun mä lukion jätin kesken, niin yks kahden kuukauden työharjoittelu. Sen jälkeen on oikeestaan ollut, kun näitä on yrittänyt etsiä niin ei oikeestaan minkäänäköisiä vastauksia mistään. – – Näin mä sen ymmärsin, kun ne selitti sitä mulle, kun mä sitä kysyin, että onko mahdollisuutta siihen työttömyysturvaan. Ne sano, että siihen vaaditaan se tietty määrä, mä en nyt muista tarkalleen, työkokemusta. Ja mullahan ei sitä ollut.”

Koulutuksen ja työkokemuksen puute evää nuorilta oikeuden työttömyysturvaan, mikä saattaa entisestään vaikeuttaa työnsaantia. Pienituloisuus heikentää myöshaastateltavien koulutusmahdollisuuksia. Esimerkiksi maahanmuuttaja-taustainen haastateltava kuvaa, että hän haluaisi opiskella mahdollisimman paljon suomen kieltä, mutta hänellä ei ole rahaa kolmensadan euron kurssimaksuun.

Toiseksi erilaiset sairaudet rajoittavat perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia ja niiden merkitys korostuu erityisesti työkyvyttömyyseläkeläisten puheessa. Pienituloisuus on pysyvää, koska sairaus vähentää koulutus- ja työmahdollisuuksia:

”V: Tää MS-diagnoosi. Ja sitte kun mulla oli niitä fatiikkioireita ja kaikkee, näkö rupes heikkeneen. Mä koitin kyllä noitten opiskelujen kanssa vähän pinnistellä, että kerkeenkö mä loppuun ennen kun mitään, mutta sitte piti antaa periksi.”

Itsenäistä selviytymistä heikentävät pitkäaikaissairaudet rajoittavat erilaisten toimintojen saavutettavuutta. Esimerkiksi pyörätuolia käyttävän henkilön on vaikea hoitaa päivittäisiä asioitaan ilman henkilökohtaisen avustajan apua. Vaikka erilaiset sosiaalietuudet, kuntoutus, terveydenhoitojärjestelmä ja vammaispalvelut pyrkivät edistämään itsenäistä selviytymistä ja korvaavat monin tavoin myös sairauksista aiheutuneita taloudellisia kuluja, sairaudet heikentävät taloudellista selviytymistä. Pitkäaikaissairaat saattavat joutua tinkimään muista kuluistaan lääkekulujen kattamiseksi. Eräs haastateltava on joutunut ottamaan 20 000 euron lainan ostaakseen tarvittavat lääkkeet äkillisen aivohalvauksen jälkeen ja hänellä on edelleen vaikeuksia ostaa hänelle määrätyt reseptilääkkeet:

”V: No nytkin pääsin eilen pois sairaalasta, niin määrättiin sydänlääkkeitä. Niin ei mulla ole 120 euroa viikon lääkkeisiin.”

Tutkittava selittää taloudellisia vaikeuksiaan osin sillä, että hänelle ei ole myönnetty sydänlääkkeisiin erityiskorvausoikeutta. Aiempien tutkimusten mukaan pitkäaikaissairaat, lääkekustannusten omavastuukaton ylittäneet pienituloiset ovat kohdanneet muuta väestöä useammin taloudellisia ongelmia, joiden seurauksena he ovat joutuneet tinkimään lääkkeistä, sairaudenhoidosta ja ruokakuluista (Saastamoinen ym. 2013). Suurista lääkekuluista kärsiviä ovat

erityisesti pientä eläkettä saavat henkilöt, joilla ei ole oikeutta toimeentulotukeen (Kinnunen 2007, 94–97).

Myös monet työttömyysetuuksia saavista tutkittavista kärsivät toimintamahdollisuuksia rajoittavista terveysongelmista. Aiempien tutkimusten mukaan monilla työttömällä on sekä fyysisesti että psyykkisesti heikompi terveys kuin työssä olevilla (Heponiemi ym. 2008, 11). Haastateltavista osa kertoo kärsineensä terveysongelmista jo ennen työttömyyttä, kun taas etenkin iäkkäämmillä tutkittavilla terveys on heikentynyt työttömänä ollessa ja iän myötä. Esimerkiksi selkävaivat, lonkkavika, nivelrikko tai niveltulehdukset mainitaan asioina, jotka vaikeuttavat liikkumista ja vähentävät tätä kautta sosiaalisia kontakteja ja mahdollisuuksia osallistua. Liikuntarajoitteet lisäävät joissain tapauksissa myös kulutusmenoja: kun ei voi kävellä kauppaan, on pakko käyttää julkista liikennettä tai kuljetuspalvelua.

Osa haastateltavista kärsii masennuksesta, joka rajoittaa arjessa selviytymistä. He eivät saa hoidettua asioitaan esimerkiksi Kelassa ja sosiaalitoimistossa. Vaikka työttömät työnhakijat määritellään työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi työkykyisiksi, monet tutkittavat asemoivat itsensä työkyvyttömiksi (ks. myös Määttä 2012, 90–94):

”V: Kyllähän mä jonkun masennusdiagnoosin sain, kun mä kävin jossain vaiheessa jossain testissä. Heidän [lääkärien] mielestään mä olin niinku – se oli keskivaikea masennus – mutta täysin työkykyinen. Musta se oli mielenkiintoinen se johtopäätös. Mä en tiedä, että mikä helvetti, ettei mitään puhuttakaan. Mä vaan ihmettelin sitä, kun joskus mä mietin, ettei jaksaa aamulla nousta, ettei jaksanut nousta, että oli jotenkin niin fyysisestikin väsynyt. Niin ehkä mä sitten henkisestikin olin uupunut, mutta se, että täysin työkykyinen tuli sieltä lausunto.”

Velkaantuminen on kolmas perusturvan saajien toimintaa rajoittava, henkilökohtaiseen elämäntilanteeseen liittyvä tekijä. Osa tutkittavista on kustantanut välttämättömiä menoja nostamalla pikavippejä, minkä seurauksena he ovat joutuneet velkakierteeseen, josta on vaikea päästä pois. Ylivelkaantuminen lisää myös perusturvan saajien kannustinloukkuja ja vähentää sosiaalipolitiikan vaikutusmahdollisuuksia (Muttillainen 2002; Autio ja Mäki 2010; Rantala ja Tarkkala 2010; Mäki ja Autio 2011). Monet tutkittavat kokivat, ettei heidän kannata työllistyä, jos heillä on velkoja ulosotossa.

”V: Mutta mitä sitten kun lähtee ajamaan, niin kaikki menee tonne vero- ja ulosottovirastolle. Sulle jää se 500 euroa. – –
H: Niin, että ne velat estää sua vähän työllistymästä.
V: Joo. Mun ei varmaan tuohon tarvitse hirveästi vastata.”

Lausuma kuvaa, miten ulosotossa olevat vanhat yritysvelat muodostavat yhden keskeisen esteen taksikuskin työlle. Työtön itse näkee työllistymisensä rajoitteena liian pienen ulosoton suojaosuuden, joka ei juuri lisäisi käytettävissä olevien tulojen määrää.

Luottotietojen menetys rajoittaa perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia myös niin, että heillä on vaikeuksia löytää asuntoa tai he eivät saa puhelinliittymää. Konkreettisten toiminnanrajoitteiden lisäksi luottotietojen menetys vaikuttaa haastateltavien mukaan siihen, miten muut ihmiset heihin suhtautuvat. Erään tutkittavan mukaan velkaantuneet ovat ”mustalla listalla”. Myös 1,5 miljoonan euron yritysvelkojen takia asunnottomana oleva työtön kuvaa, miten yhteiskunnassa suhtaudutaan ylivelkaantuneisiin:

”V: Mutta kaupunki katsoo, että minä olen rikollinen, kun mulla on noin suuri velka. Ja kaikki saa mua semmoseksi sanoakin.”

Lausumassa tutkittava kieltäytyy toisen asteen asemoinnista eli hän tunnistaa velkaantuneeseen liitetyn negatiivisen aseman.

Haastateltavat suhtautuvat velkoihinsa monin tavoin. Osa asemoi itsensä aktiiviseksi toimijaksi esimerkiksi niin, että he kertovat hakeutuneensa talous- ja velkaneuvontaan sekä lyhentävänsä velkoja säännöllisesti. Kaikilla se ei kuitenkaan yrityksestä huolimatta ole onnistunut. Osa suhtautuu velkoihinsa passiivisemmin. He eivät edes yritä lyhentää muutaman tuhannen euron perittäviään tai odottavat velkojen vanhenemista. Passiivisuuteen saattaa liittyä myös aktiivista asian kieltämistä. Eräs haastateltava on repinyt kaikki perintätoimistojen laskut, koska hän kokee, että hänellä ei yksinkertaisesti ole ikinä varaa maksaa niitä.

Sosiaaliseen ympäristöön liittyvät rajoitukset

Seuraavaksi tarkastelemme sosiaalisia tekijöitä, jotka vaikuttavat negatiivisesti perusturvan saajien toimintamahdollisuuksiin (ks. Bonvin ja Moachon 2008, 298). Kuvaamme sosiaalisten suhteiden puutteita, elatusvastuun ja hoivavelvoitteiden vaikutuksia sekä sitä, miten viranomaisten ja sosiaaliturvajärjestelmän koetaan rajoittavan toimintamahdollisuuksia.

Haastateltavat eroavat toisistaan sosiaalisten suhteiden osalta. Osa haastateltavista asemoi itsensä hyvinkin aktiiviseksi ja sosiaalisiksi. Toisaalta perusturvan varassa eläminen koetaan myös yksinäiseksi, koska työmarkkinoiden ulkopuolella olevilla työttömillä tai eläkeläisillä on vähemmän luontaisia sosiaalisia tilanteita ja mahdollisuuksia tutustua uusiin ihmisiin. Yksin asuva työtön kertoo esimerkiksi tapaavansa muita ihmisiä vain noin kerran viikossa. Yksinäisyys rajoittaa

toimintamahdollisuuksia, koska se kasvattaa kynnystä lähteä mukaan mieltä piristäviin harrastuksiin tai vapaaehtoistoimintaan.

Haastateltavat liittävät sosiaalisten suhteiden puutteensa myös sairauksiin, omiin asenteisiin ja sosiaalisiin taitoihin, mikä vastaa aiempien tutkimusten tuloksia yksinäistymisen syistä (Saari 2009, 168). Yksin olemista selitetään esimerkiksi uusien ihmisten lähestymisen pelolla. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevilla pitkäaikaissairailta ei riitä voimia lähteä harrastuksiin tai osallistua kulttuuri-toimintaan ja vapaaehtoistoimintaan, minkä seurauksena päivät ovat yksinäisiä. Myös tietty katkeruus, negatiiviset kokemukset ja odotus palkkatyöstä saattavat estää osallistumisen. Eräs haastateltava kertoo, että hän ei halunnut osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, työttömien yhdistyksen toimintaan tai muuhun kolmannen sektorin toimintaan, koska ”en minä mene semmoisiin. Minä menen mieluummin töihin, saan palkkaa.” Lausumassa työtön samalla kieltäytyy työttömän asemasta. Tämä voi olla osoitus siitä, että työttömyyden aiheuttama häpeä estää työttömän statuksen hyväksymistä osaksi itseä ja asettaa sen myötä rajoitteen osallistua työttömille tarkoitettuun toimintaan.

Myös pienituloisuus rajoittaa monin tavoin perusturvan saajien sosiaalisia kontakteja ja uusien tuttavuuksien solmimista. Tutkittavat eivät voi käydä kylässä ystävien luona, koska heillä ei ole varaa matkalippuun. Eräs pääkaupunkiseudulla asuva eläkeläinen kertoo, että hän ei voi jäädä kauppareissulla juttelemaan ihmisten kanssa, koska hänen pitää lähteä paluumatkalle ennen kuin bussilipun vaihto-oikeus umpeutuu. Haastateltavat eivät myöskään usein kutsu ystäviä kylään eivätkä järjestä juhlia, koska rahat eivät riitä tarjoilujen kustannuksiin. Mahdollisen tulevan puolison etsiminen vaikeutuu, kun ei ole varaa käydä treffeillä ravintoloissa. Rahan puutteen vuoksi tutkittavat eivät voi lähteä etsimään uusia tuttavuuksia myöskään lähikapakasta, mikä tulee esiin esimerkiksi seuraavassa sitaatissa, jossa itsensä köyhäksi asemoiva haastateltava kuvaa yksinäisiä iltojaan:

”V: Ei ihminen pysty lähteen, ei pysty lähteen.

H: Ja sit kun ei pysty, niin sitten ei ole niitä kavereitakaan.

V: Niin. No, sitten olla möllötät täällä mökissä. Lasket tähtiä, kattelet autoja ja ihmisiä ikkunasta.”

Pienituloisuuden ja yksinäisyyden välinen yhteys tulee esiin myös suomalaisissa tilastoaineistoissa: tulotasonsa riittämättömäksi ilmoittavat vastaajat ovat kokeneet itsensä yksinäisiksi useammin kuin paremmin toimeentulevat vastaajat (Saari 2009, 208).

Yksinäisyys saattaa syventyä perusturvan varassa elämisen myötä. Esimerkiksi eräs yli 20 vuotta työttömänä ollut haastateltava kuvaa, kuinka sosiaaliset kontaktit ovat vähentyneet vähitellen työttömyyden ja pienituloisuuden seurauksena:

”V: Kenelle tahansa niin kun tavalliselle ihmiselle on luonnollista, että mennään syömään illalla tai jotain –. Nyt ei voi itse tehdä sellaisia – aloitteita ja kaikkea, että nähdäänkö? Mennäänkö kaljalle tai mennään syömään tai jotain tällaista, että siihen se vaikuttaa kyllä. Että kyllä sillä on niin kun tämmöisiä ihan koko yksilöön, omaan persoonaan, sosiaaliseen kanssakäymiseen ja tämmöisiin tekijöihin ulottuvia vaikutuksia koko ajan. Ja sitten se, mitä pitempään. Niin kun minä sanoin, että sitten vasta niin kun tajuaa, mitä köyhyys on.”

Lausumassa haastateltava kokee köyhyden taloudellisista resursseista johtuvaksi sosiaalisten suhteiden ja toimintamahdollisuuksien puutteeksi.

Pääosin perhesuhteet merkitsevät haastateltaville läheisten antamaa taloudellista ja sosiaalista tukea, jolloin ne lisäävät haastateltujen hyvinvointia. Toisaalta hoivavelvoitteet ja vastuu perheenjäsenten tai sukulaisten elättämisestä saattavat myös rajoittaa perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia. Yksinhuoltajat liittävät rajoitteet jatkuvaan vastuun kantamiseen:

”V: Että se tavallaan sellainen puute, kun joutuu yksin olemaan vastuussa itsestään ja toisesta, niin se ajan puute ja se rahan puute tavallaan. Niin on koko ajan sellainen paine, joka tavallaan varjostaa jaksamista.”

Maahanmuuttajataustainen haastateltava taas kertoo lähettävänsä säännöllisesti rahaa veljensä perheelle pakolaiskeskukseen, jolloin omat ulosottomaksut jäävät maksamatta. Muutamat tutkittavat selittävät nykyistä työttömyyttään aiemmillä hoivavastuilla. He ovat pudonneet työmarkkinoilta, koska ovat olleet omaishoitajia tai hoitaneet lapsia pitkään kotona.

Myös viranomaiset ja ammattilaiset saattavat toiminnallaan rajoittaa perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia (ks. myös Roivainen ym. 2011; Metteri 2012; Mäki 2013). Haastatteluissa tuli esiin, että pitkäaikaissairaat eläkeläiset eivät aina saa riittävästi apua ja tukea lakisääteisistä oikeuksistaan huolimatta. Esimerkiksi henkilökohtaisille avustajille on vaikea löytää sijaista eikä vammaispalvelun sosiaalityöntekijöiltä saa apua.

”V: Niin, että aina pitää rukoilla puhelimessa. Tai itkeä puhelimessa, että millä minä pääsen kauppaan, että kukaan ei työnnä pyörätuolista tai näin. Millä sinä tuossa lumikinoksessa menet? Ja sitten ne sanoo mulle, että kun mulla on sähköpyörätuoli, niin et sinä tarvitse apua.”

Lausuma osoittaa, miten haastateltavat asemoivat itsensä suhteessa viranomaisiin: he joutuvat rukoilemaan ja itkemään. Myös toimeentulotukea hakevat haastateltavat kuvaavat, kuinka heidän pitää tukea saadakseen anella, pyytää ja taistella. Sosiaalitoimistossa asioiminen koetaan nöyryyttäväksi ja vaikeaksi.

Pirstaloituneessa sosiaaliturvajärjestelmässä viranomaiset käännyttävät asiakkaita pois siirtämällä heitä muille tahoille, sulkemalla päätöksillään asiakkaiden vaihtoehtoja sekä torjumalla heidän avuntarpeensa kokonaan esimerkiksi kielteisellä etuuspäätöksellä (Määttä 2012, 102–108).

Tutkittavat kuvaavat myös, miten sosiaaliturvajärjestelmän säädökset rajoittavat työn vastaanottamista:

133

”V: Ja mä oon katonut, että mun ei kannata lähteä jonkun muutaman huntin takia sitten soviteltuun [työhön]. Mulla on aina sitten kaikki noi avustukset poikki tai jälkijunassa. Mä vaan sekotan oman elämäni siinä, että vielä entistä pahemmin. Et, kun tää työmarkkinatukikaan ei riitä. Se ei riitä mun menoihin, että se saattais just nippa nappa vuokraan riittää. No sitten mä saan asumistukea, mutta kun sekään ei vielä riitä. Niin sit mä saan toimeentulotukea sossusta. Ja sit näitten kanssa samplata edestakaisin niin mitä siitä tulee, ei yhtään mitään.”

Perusturvaetuuksiin liittyvät kannustin- ja byrokratialoukut ovat laajasti tiedossa aiemman tutkimuksen ansiosta. Työttömät perusturvan saajat kohtaavat kaksinkertaisen loukun verrattuna ansioturvan saajiin: heihin kohdistuu työhön tai koulutukseen patistavia sanktioita ja samaan aikaan heidän on vaikea parantaa omaa taloudellista tilannettaan yhdistämällä sosiaaliturvaa ja pieniä ansiotuloja (Hiilamo 2012, 102). Vaikka mahdollisuuksia korostava puhe on rantautunut suomalaisen sosiaalipoliittiseen keskusteluun, tarveharkintainen perusturva byrokratia- ja kannustinloukkuineen saattaa pikemminkin rajoittaa yksilöiden mahdollisuuksia kuin tukea sosiaalisia siirtymiä yksilön elämäntilanteen parantamiseksi (ks. Hiilamo ja Saari 2010).

Suhteelliseen asemaan liittyvät rajoitukset

Viimeisessä analyysin vaiheessa tarkastelemme tutkittavien puheesta, miten he asemoivat itsensä suhteessa muihin ja miten tällainen suhteelliseen asemaan liittyvä itseasemointi rajoittaa tutkittavien toimintamahdollisuuksia. Puheessaan perusturvan saajat vertaavat omia toimintamahdollisuuksiaan ja itseään muihin ympärillä eläviin ihmisiin, kuten ”tavallisiin” tai ”rikkaisiin”. Vertailu koetaan luonnolliseksi osaksi ihmiselämää, jolloin esimerkiksi omien vaatteiden tai kodin sisustuksen vertaaminen naapureiden, sukulaisten ja esimerkiksi televisio-ohjelmien maailmojen kanssa on lähes tiedostamatonta. Haastatellut tunnistavat omassa elämässään ihmisyyhteisöjen nokkimisjärjestykset rajoittavina tekijöinä. Suhteellisen aseman rajoittavia vaikutuksia kuvastavat myös tutkimustulokset,

joiden mukaan eriarvoisuus lisää useita sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia (Wilkinson ja Pickett 2009).

Jäsenämme aineistosta häpeään ja leimautumiseen sekä alemmuuden kokemuksiin liittyviä rajoitteita. Ensinnäkin tutkittavat kertovat, että he häpeävät toimeentulotukiasiakkuuttaan ja peittelevät työttömyyttään. Häpeän tunnetta pyritään torjumaan esimerkiksi niin, että tutkittavat eivät kerro uimahallin saunan lauteilla olevansa työttömiä ja käyvät kuntosalilla kello neljän jälkeen työssä käyvien tavoin. Äärimmäisissä tapauksissa he eivät hae toimeentulotukea, sillä tuen hakeminen muistuttaa omasta kyvyttömyydestä selviytyä yhteiskunnan jäsenenä (Mäki 2012).

Häpeä ja salailu liittyvät myös siihen, että työttömäksi leimautumisen koetaan vähentävän työllistymismahdollisuuksia:

”V: Yksi sattumalta joutu televisioon, kun se oli työttömien ruokalassa ja voi vitsi, kun sitä harmitti, kun se näkyi siellä. Ihmiset oikeesti pelkää tämmöstä, että ei saa tulla näkyviin.

H: Niin, että se jotenkin leimaa.

V: Niin se leimaa ja sä et sitten saa enää sen jälkeen töitä. Hänkin hakee töitä.”

Leimautuminen sisältää yhteiskunnallisen arvon laskun, joka merkitsee elämän eri osa-alueiden, esimerkiksi työn saannin, vaikeutumista (esim. Goffman 1963; Link ja Phelan 2001). Leimautuminen jonkin epätoivottavan ominaisuuden kantajaksi saa ihmiset pelokkaiksi. Omaan toimintaan on kiinnitettävä jatkuvasti huomiota ja vältettävä työttömän kelpaamattomuuden tunteen lisääntymistä (ks. Kortteinen ja Tuomikoski 1998, 26). Koska haastateltavat yrittävät ylläpitää mielikuvaa työhön kelpaavasta kansalaisesta, heidän on yritettävä identifioitua työssä käyviin: ”Työttömänä mä en koe olevani, koska mä teen koko ajan jotain. Nytkin mä teen yhdistystyötä. Että koko ajan tavallaan jotain, mutta se olisi siten kivaa, että se olisi sitten virallista”. Tässä on haasteensa, sillä yhteisöt, jotka käytännössä tukevat työtöntä, koostuvat usein muista työttömistä.

Suhteellisesti heikompi sosiaalinen asema koetaan lisäksi rajoittavana, koska pienituloisuus ja työmarkkinoiden ulkopuolella eläminen vahvistaa alemmuuden tunteita ja vähentää itsekunnioitusta.

”V: Olin sellaisessa koulutuksessa ja kun mä kuuntelin niitä ihmisiä ja sitä mistä ne keskusteli ja puhui, niin mä sanoin sitten sille vetäjälle sen jälkeen, että kyllä musta tuntuu, että mä oon aika tavalla pudonnut jo. Katohan mä oon jo yli tuhat päivää ollut työttömänä – Se on ollut sellainen minän vajavuus, sellainen käsittämätön, kun on tämmöinen identiteetti, että pitää itseään huonompana, et mä en kelpaa kenellekkään.”

Alemmuuden kokemukset nousevat pintaan erityisesti tilanteissa, joissa perusturvan saaja joutuu kohtaamaan uusia ihmisiä. Sosiaalisen eriarvoisuuden tiedostaminen ja oman alemmuudentunteen kokeminen voi johtaa myös siihen, että kaikkien ihmisten kanssa ei voi olla tekemisissä: ”Esimerkiksi jos on vähäsen sellaisten hienompien ihmisten kanssa, niin en mä. Ne vähän kattoo nenän varttaan pitkin.”

135

Haastateltavat asemoivat itsensä alempiarvoisiksi ja perustelevat sitä kokeamallaan köyhien vähättelyllä. He kokevat, että köyhät ovat suomalaisen yhteiskunnan pohjasakkaa ja että heidän ihmisarvoaan poljetaan ja päättäntävaltaansa rajoitetaan. Sosiaalisessa hierarkiassa työttömien ja pienituloisten status on muita alhaisempi:

”V: Et liitytkö tääkin tähän köyhyyteen, että tällainen status tai auktoriteetti laskee muiden ihmisten silmissä, jopa niin kuin lähisukulaisten. Mulla on sellainen käsitys, kun sä olet työttömänä tai pienituloinen niin sun auktoriteetti, tavallaan sua ei niin kuin kohdata samalla tavalla [kuin hyvätulaisia palkkatyöläisiä].”

Edellisen esimerkin haastateltavan tilanne on erityisen vaikea, sillä hän on tullut hylätyksi sekä yhteiskunnan että yhteisön eli lähipiirin tahoilta (ks. Kortteinen ja Tuomikoski 1998, 69).

Eräs haastateltu kokee yhteiskunnallisen eriarvoisuuden olevan jo niin suurta, että ihmisten keskinäinen kilpailu yhteiskunnallisesta asemasta rajoittaa eriarvoisuuden vähentämistä:

”V: Kai mä sen ymmärrän, että ihmisten täytyy pitää asemastaan, sosiaalisesta asemastaan sen verran, että niitä ei potkita töistä pois. Ja niin, että ne saa virkoja.– Kun niillä on rahaa kun roskaa. Niin heidän ei tarvii paljon välittää siitä, kuinka heitä parjataan.”

Tutkittavien puheessa ei ilmene erityisen voimakasta ”herravihaa”, vaikka luokkatietoisuus on kokemuksellisesti läsnä. Köyhät perusturvan saajat vertaavat tilannettaan hyvätuloiisiin poliitikkoihin ja kokevat katkeruutta siitä, että toiset rikastuvat samaan aikaan, kun heidän tulotasoaan heikennetään. Usein esitetään, että rikkaiden rikastuminen ei ole keneltäkään pois. Näyttää kuitenkin siltä, että toisten rikastuminen vahvistaa suhteellisen köyhyyden kokemusta. Perusturvan saajat tuntevat arkielämässään, kuinka perusturvan taso on jäänyt reilusti jälkeen yleisestä ansiotason noususta. Se koskettaa heitä toimeentulovaikeuksien lisäksi osattomuutena ja alemmuuden kokemuksena.

Rajallisten toimintamahdollisuuksien tunnistaminen perusturvan riittävyyden arvioinnissa

136

Perusturvan saajien rajallisten toimintamahdollisuuksien tarkastelu osoittaa, miten köyhyys on kietoutunut monin tavoin henkilöiden elämäntilanteisiin sosiaaliin suhteisiin ja suhteelliseen asemaan liittyviin tekijöihin. Artikkelin keskeinen tulos on, että perusturvan saajien arjessa pienituloisuus on vain yksi toimintamahdollisuuksia rajoittavista tekijöistä. Pienituloisuuden lisäksi perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia rajoittavat koulutuksen puute, sairaudet ja velkaantuminen. Sosiaaliin suhteisiin liittyvät rajoitteet ilmenevät yksinäisyytenä ja hoiva- ja elatusvastuina sekä lannistavina viranomais-suhteina. Osa rajoitteista – kuten sairaudet ja velkaantuminen – liittyvät vahvemmin perusturvan saajien omaan elämänhistoriaan, kun taas viranomais-suhteiden ja sosiaaliturvajärjestelmien aiheuttamat ongelmat ovat toimintamahdollisuuksia heikentäviä rakenteellisia tekijöitä (ks. kuvio 1).

Suhteellinen asema rajoittaa perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia silloin, kun yksilö häpeilee huono-osaisuuttaan ja kokee alemmuudentunnetta. Tätä kautta hän myös itse rajoittaa toimintaansa ja sosiaalisia suhteitaan. Haastateltavien suhteelliseen asemaan liittyvät asemoinnit tukevat aiempia köyhyys-tutkimuksia. Tutkittavat kokevat köyhyyden huono-osaisen asemana, jossa heidän oma valinnanvapautensa ja mahdollisuutensa toimia ovat selvästi rajoitettumpia kuin muilla. Perusturvan saajien kokemukset eriarvoisuuden rajoittavista vaikutuksista tukevat sosiaalipoliittisia tavoitteita säilyttää perusturvan ja ansiokehityksen välinen ero kohtuullisena, sillä alemmuuden kokemukset vahvistuvat entisestään, jos perusturva riittää vain välttämättömään kulutustasoon samalla, kun yleinen ansio- ja kulutustaso nousee.

Toimintamahdollisuuksien tutkiminen laajentaa perusturvan riittävyyden arviointia tulo- ja kulutustasosta erilaisten arkielämässä välttämättömien toimintojen tarkasteluun. Viitekehys korostaa valinnanvapauksien rajoja, mikä auttaa arvioimaan köyhyyttä aiheuttavan rakenteellisen eriarvoisuuden vaikutuksia yksilötasolla (Hick 2012, 306). Toimintamahdollisuuksien tarkastelu vastaa myös tuloköyhyyksikritiikkiin (ks. Ringen 1988 ja 2006; Kangas ja Ritakallio 1996), jonka mukaan tuloköyhyys ei sinänsä johda heikkoon elintasoon. Tuloköyhyydestä huolimatta perusturvan saajat kokevat itsensä vähemmän köyhiksi, jos heillä on selviytymistä helpottavia taitoja sekä sosiaalisia suhteita ja he voivat hyötyä erilaisista yhteiskunnan tukemista julkishyödykkeistä.

Mitä annettavaa laadullisilla tutkimusmenetelmillä voisi vastaisuudessa olla lakisääteiselle perusturvan riittävyyden arvioinnille? Ensinnäkin riittävyyden arvioinnin tulisi olla mahdollisimman kokonaisvaltainen ja kattava. Tällöin on kuunneltava myös perusturvan varassa eläviä ihmisiä. Perusturvan saajien subjektiivisten, elettyjen omakohtaisten kokemusten tutkiminen laadullisten

tutkimusmenetelmien avulla tarjoaa syvempää ymmärrystä köyhyyden eri ulottuvuuksista, perusturvan varassa elämisen arkipäivästä ja siihen sisältyvistä valinnoista (ks. Marttila ym. 2010).

Toiseksi haastatteluaineistot osoittavat, että köyhät eivät ole yksi ja yhtenäinen joukko. Kaikkia haastateltuja yhdistää pienituloisuus, mutta siitä riippumatta heillä on hyvin erilaisia yksilöllisiä toimintamahdollisuuksia. Erojen korostaminen nostaa esiin kiinnostavan kysymyksen siitä, kuinka pitkälle perusturvan riittävyyden arvioinnissa pitäisi tunnistaa köyhyyden heterogeenisuus (ks. Thompson ja Wildansky 1986, 166 ja 195). Riittävyyden arviointi on entistä haastavampaa, jos siinä huomioidaan yksilölliset erot ja rajoitteet.

Nykyisellään perusturvajärjestelmä huomioi jossain määrin tuen tarpeessa olevien ihmisten keskinäisiä eroja, koska perusturvaetuuksien tasot vaihtelevat sen mukaan, kuinka pitkäkestoinen tuen tarve on ja minkälaiset mahdollisuudet etuuden saajalla on parantaa omaa taloudellista toimeentuloaan. Takuueläkkeellä olevat syntymästään saakka vammaiset ja pitkäaikaissairaat yltyvät parempaan tulotasoon kuin työmarkkinatuen saajat, ja työttömän peruspäiväraha on suurempi kuin vähimmäismääräiset sairauspäivärahat. Eräänlaista selektivismia ja köyhyyden moninaisuuden vastaamista edustavat myös eriytyneet tulonsiirrot, kuten erilaiset vammaistuet ja kuntoutustuet. Sosiaalisten verkostojen erot huomioidaan myös tarveharkintaisessa toimeentulotuessa, jossa läheisten antama taloudellinen tuki vähentää etuuden määrää. Toisaalta syyperusteisuuden korostaminen ja tulonsiirtojen tasoerot ylläpitävät perusturvajärjestelmää, joka on kuin reikäinen tilkkutäkki (Hiilamo ja Saari 2010, 21).

Kolmanneksi pienituloisten haastattelut ja laadullisen aineiston analyysi antavat arvokasta tietoa kvantitatiivisten köyhyysmittareiden kehittämiseen (Saunders ym. 2006). Tämänkin artikkelin jäsennykset erilaisista perusturvan saajien toimintamahdollisuuksien rajoista voisivat muodostaa pohjaa toimintamahdollisuuksiin perustuvalle perusturvan riittävyyden arvioinnille, jossa mitattaisiin ei-rahallisten toimintamahdollisuuksien toteutumista. Arvioinnin pohjana tulisi olla tulo- ja kulutustasoa laajempi kokonaiskuva perusturvan saajille välttämättömäksi katsotuista toimintamahdollisuuksista. Käytännössä voitaisiin arvioida esimerkiksi sitä, millaiset mahdollisuudet perusturvan saajilla on hoitaa terveyttään, päästä velkajärjestelyyn tai saada riittävästi sosiaalista tukea.

Tällöin on selvää, että yksittäisen perusturvaetuuden tason arvioiminen ei anna todenmukaista kuvaa siitä toimintamahdollisuuksien kokonaisuudesta, joka muodostaa perusturvan saajien kohtuullisen elintason. Erilaiset sosiaali- ja terveyspalvelut kompensoivat nykyisellään monin tavoin esimerkiksi vammaisuudesta ja yksinhuoltajuudesta aiheutuvia toimintamahdollisuuksien rajoitteita, jolloin niiden saatavuus on tärkeä osa kohtuullista elintasoa. Henkilökohtainen avustaja, lääkekorvausjärjestelmä, kuljetuspalvelut ja päivähoiton alennetut

maksut yksinhuoltajille ovat myös esimerkkejä siitä, miten erilaiset etuudet ja palvelut lisäävät perusturvan saajien toimintamahdollisuuksia.

Laajemman perusturvan riittävyden arvioinnin tarve tunnistetaan myös säännöllistä arviointia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 108/2010), jossa todetaan, että perusturvan riittävyttä tulee arvioida sen mukaan, ”miten perusturva tekee mahdolliseksi osallistumisen yhteiskuntaan”. Lisäksi todetaan, että ”arvioinnissa ei ole tarkoituksenmukaista rajautua pelkästään yksittäisten etuuksien tarkasteluun, koska perusturvaetuuksia saavien henkilöiden ja kotitalouksien toimeentuloon vaikuttavat monet tekijät”. Verotuksen tason, erilaisten käyttäjämaksujen ja sosiaalietuuksien tason huomioimisen lisäksi perusturvan riittävyden arviointiin tulisi liittää toimintamahdollisuuksia lisäävien sosiaali- ja terveystalouksien saatavuuden arviointi. Kaikkiaan laadullinen toimintamahdollisuuksien tarkastelu ohjaa sellaiseen perusturvan riittävyden arviointiin, jossa kohteena on perusturvan saajien arkielämä kokonaisuudessaan.

Lähteet

Alkire S. Using the capability approach. Prospective and evaluative analyses. Julkaisussa: Flavio C, Qizilbash M, Alkire S, toim. The capability approach. Concepts, measures and applications. Cambridge: Cambridge University Press, 2008: 105–123.

Aro M. Koulutus ja hyvinvointipuutteet. Yhteiskuntapolitiikka 2009; 74 (5): 497–508.

Autio M, Mäki S. ”Velka on veli otettaessa...” – Velkaantumisen ongelmana ja perusturvan varassa elävien kokemuksena. Julkaisussa: Ketola T, Laurell R, toim. Talous- ja velkaneuvonta 2010. Helsinki: Helsingin yliopisto, Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, 2010: 35–49.

Bonvin J-M, Moachon E. Social integration policies for young marginalised. A capability approach. Social Work & Society 2008; 6 (2): 296–305.

Callander E, Schofield D, Shrestha R. Towards a holistic understanding of poverty. A new multidimensional measure of poverty for Australia. Health Sociology Review 2012; 21 (2): 141–155.

Goerne A. The capability approach in social policy analysis. Yet another concept? REC-WP (Working papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe) 3, 2010. Saatavissa: <http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0006/43809/REC-WP_0301_Goerne.pdf>. Viitattu 27.6.2011.

Goffman E. Stigma: Notes on the management of spoiled identity. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963.

Hakkarainen T. ”Ettei tarvitsisi roikkua milloin missäkin luukulla kerjäämässä...” Tarveharkintainen sosiaaliturva köyhyysaiheisissa elämäntarinoissa. Julkaisussa: Forssén K, Roivainen I, Ylinen S, Heinonen J, toim. Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011. Kuopio: Unipress, 2012: 83–99.

Harré R, van Langehove L. The dynamics of social episodes. Julkaisussa: Harré R, van Langenhove L, toim. Positioning theory. Moral contexts of intentional action. Oxford: Blackwell, 1999: 1–13.

HE 108/2010. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta.

Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto A-M, Keskimäki I. Katsaus työttömyyden ja terveyden väliin yhteyksiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 14, 2008.

Hick R. The capability approach. Insights for a new poverty focus. *Journal of Social Policy* 2012; 41 (2): 291–308.

Hiilamo H. Sata euroa? Miksi ja miten perusturvaa korotettiin. *Yhteiskuntapolitiikka* 2012; 77 (1): 95–102.

Hiilamo H, Saari J. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Julkaisussa: Hiilamo H, Saari J, toim. Hyvinvoinnin uusi politiikka. Johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, A Tutkimuksia 27, 2010: 13–35.

Honkanen P, Tervola J. Vuoden 2012 perusturvamuutoksien vaikutukset. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 35, 2012.

Kahma N. Yhteiskuntaluokka ja maku. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos, Julkaisuja 8, 2011.

Kangas O, Ritakallio V-M. Eri menetelmät – eri tulokset. Julkaisussa: Kangas O, Ritakallio V-M, toim. Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Helsinki: Stakes, 1996: 11–67.

Kinnunen K. Terveyteen ja sairauteen liittyvän auttamisen muodot diakoniatyössä. Julkaisussa: Kinnunen K, toim. Sairas köyhyys. Helsinki: Kirkkohallitus, 2007: 92–131.

Kortteinen M, Tuomikoski H. Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi, 1998.

Koskinen I, Alasuutari P, Peltonen T. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino, 2005.

Lessmann O, Rauschmayer F. Re-conceptualizing sustainable development on the basis of the capability approach. A model and its difficulties. Leipzig: Helmholtz Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Discussion papers 3, 2012.

Link BG, Phelan JC. Conceptualizing stigma. *Annual Review of Sociology* 2001; 27: 363–385.

Marttila A, Whitehead M, Canvin K, Burström B. Controlled and dependent. Experiences of living on social assistance in Sweden. *International Journal of Social Welfare* 2010; 19 (2): 142–151.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tamperensis 1778, 2012.

Moisio P. Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Julkaisussa: Vaarama M, Moisio P, Karvonen S, toim. Suomalainen hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 11, 2010: 180–196.

Muttillainen V. Luottoyhteiskunta. Kotitalouksien velkaongelmat ja niiden hallinnan muodonmuutos luottojen säännöstelystä velkojen järjestelyyn 1980- ja 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 189, 2002.

Mäki S. Köyhyyden häpeä. Pärjäämistä, alemmuutta, vihaa ja kieltämistä. *Karenssisanomats* 2012; (2): 5–7.

Mäki S. The story of victimhood. Basic income recipients positioning street-level bureaucracies. *Advances in Applied Sociology* 2013; 3 (1): 47–53.

Mäki S, Autio M. ”Mistä rahaa elämiseen?” Itsenäistyvät nuoret alennetun toimeentulotuen ja pikalainojen jännitteessä. Julkaisussa: Paakkunainen K, Suurpää L, toim. Nuorten poliittinen ohjaus. Strategista johtamista, kentän kasvavaa yhteistyötä vai latistuvaa osallistumista? Helsinki: Nuorisotutkimusseura, Nuorisotutkimusverkosto, Verkkajulkaisuja 43, 2011: 38–41.

Määttä A. Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, A Tutkimuksia 36, 2012.

Pöysä J. Asemointinäkökulma haastattelujen kerronnallisuuden tarkastelussa. Julkaisussa: Ruusuvoori J, Nikander P, Hyvärinen M, toim. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 2010: 153–179.

Rantala K, Tarkkala H. Luotosta luottoon. Velkaongelmien dynamiikka ja uudet riskiryhmät yhteiskunnan markkinalogiikan peilinä. *Yhteiskuntapolitiikka* 2010; 75 (1): 19–33.

Ringen S. Direct and indirect measures of poverty. *Journal of Social Policy* 1988; 17 (3): 351–365.

Ringen S. The possibility of politics. A study in the political economy of the welfare state. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2006.

Robeyns I. The capability approach. A theoretical survey. *Journal of Human Development* 2005; 6 (1): 93–114.

Roivainen I, Heinonen J, Ylinen S. Köyhä byrokratian rattaissa. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Pole-Kuntatieto, Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 64, 2011.

Saari J. Yksinäisten yhteiskunta. Helsinki: WSOYpro, 2009.

Saastamoinen LK, Tuominen U, Aaltonen K, Martikainen JE. Keitä lääkekustannusten vuotuisen omavastuuosuuden ylittäneet ovat? Julkaisussa: Airio I, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, 2013: 218–230.

Saunders P, Sutherland K, Davidson P, Hampshire SK, Taylor J. Experiencing poverty. The voices of low-income Australians. Towards new indicators of disadvantage project. Stage 1: Focus group outcomes. Sydney: University of New South Wales, Social Policy Research Centre, 2006.

Sen A. Capability and well-being. Julkaisussa: Nussbaum MC, Sen A, toim. The quality of life. New York, NY: Oxford University Press, 1993: 30–53.

Sen A. Development as freedom. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Sen A. The idea of justice. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

Thompson M, Wildansky A. A poverty of distinction. *Policy Sciences* 1986; 19: 163–199.

Törmälehto V-M. Varallisuuden huomioon ottaminen tarkentaa tietoa köyhyydestä. *Hyvinvointikatsaus* 2012; (4): 9–16.

141

van Langenhove L, Harré R. Introducing positioning theory. Julkaisussa: Harré R, van Langenhove L, toim. *Positioning theory. Moral contexts of intentional action*. Oxford: Blackwell, 1999: 14–31.

Wilkinson R, Pickett K. *The spirit level. Why greater equality makes societies stronger?* New York, NY: Bloomsbury Press, 2009.

Olli Kangas

142 Mitä opimme? Tutkimushankkeen opetukset

Takaisin perusteisiin -hankesuunnitelmaa kirjoitettiin keväällä 2008. Tuolloin kansainvälisen laman merkit olivat jo maailmantaloudessa nähtävissä – etenkin Yhdysvalloissa. Kukaan ei kuitenkaan aavistanut laman syvyyttä eikä sen pitkäkestoisuutta. Suomessakin elettiin hyvässä uskossa, että talouden kasvu jatkuu. Vakuuttipa silloinen valtiovarainministeri vielä 2009, että lama ei tule koskemaan Suomea. Suomen talous kasvoikin varsin ripeästi vuoteen 2008 saakka, työllisyys lisääntyi, työttömyys laski alle seitsemän prosentin, julkinen velka saatiin painettua 40 prosenttiin bruttokansantuotteesta, ja valtion budjetti oli lähes viisi prosenttia ylijäämäinen. Pysähdys vuonna 2009 oli kuitenkin nopea ja alamäki jyrkkä: vienti romahti yli 20 prosenttia, reaalin kansantuote laski lähes yhdeksän prosenttia, työttömyys nousi pari prosenttiyksikköä ja julkinen talous kääntyi miinukselle. Vertailun vuoksi mainittakoon, että vuoden 1991 lamassa viennin notkahdus oli seitsemisen prosenttia ja kansantuotteen lasku oli kuuden prosentin luokkaa. (Kangas ja Saloniemä 2013.) Toki vuonna 2008 alkanut lama näytti menevän 1990-luvun alun vastinettaan nopeammin ohi ja katsottiin, että kyseessä oli lyhytkestoinen suhdannenotkahdus. Tulkinta oli liian optimistinen. 2008 alkanut taloudellinen taantuma on maantieteellisessä laajuudessaan 1990-luvun lamaa syvempi. Kyseessä näyttää olevan paljon voimakkaampi talouden murros kuin pelkkä suhdannevaihtelu. Meillä saattaa olla käsillä jopa perustavanlaatuinen nykyisen talousjärjestelmän murros, jossa taloudellinen ja poliittinen painopiste siirtyy itään ja jossa Eurooppa ja muu läntinen maailma menettää asemiaan.

Takaisin perusteisiin -tutkimusryhmän jäsenet olivat tuolloisen valtiovarainministerin kanssa yhtä tietämättömiä tulevan laman vaikutuksista suomalaisen yhteiskuntaan, talouteen, sosiaalipolitiikkaan ja ihmisten arkeen. Jos olisimme tienneet, mitä tulossa oli, tutkimusprojekti olisi ennakoiden keskittynyt muutamaan lisäteemaan. Nuo lisäteemat olisivat liittyneet ilman muuta yhteiskuntapoliittisiin peruskysymyksiin. Jos kaikkeen siihen, mihin olemme tottuneet, ei olekaan enää varaa, mikä on silloin tärkeää? Mikä on oikein ja kohtuullista? Mistä voidaan tinkiä ja mistä ei voida tinkiä? Miten taakka on jaettava ja miten

rahoitus on oikeudenmukaisesti ja reilusti hoidettava? Nykyisessä yhteiskunta-poliittisessa keskustelussa huomio on kiinnitetty hyvin vahvasti kestävyysvajeen hoitamiseen. Koska julkisista menoista leijonanosaa menee hyvinvointipalveluihin ja tulonsiirtoihin, ei ole ihme, että leikkauksia suunnittelevien punakynä vetää viivan juuri näitten suoritteitten yli.

Tilanne on ymmärrettävä. On kuitenkin yllättävää, että mitään kovin syvällistä arvokeskustelua siitä, mikä on yhteiskuntamoraalisesti oikein tai väärin, ei oikeastaan ole lainkaan käyty. Mitkä ovat niitä perusasioita – ihmisten perusturvaa – joista ei voida leikata, ja mitkä ovat sellaisia asioita, joista voidaan tiukassa tilanteessa tinkiä? Niin ikään keskustelu on voittopuolisesti keskittynyt leikkauksiin. Kovin näkyviä ja kuuluvia pohdintoja verotuksen kautta tapahtuvasta kestävyysvajeen hoidosta ei ole ollut. Onko perusteltua tinkiä laman oloissa verotuksen progressiosta? Onko perusteltavissa, että ne, jotka äänekkäästi vaativat eläkeiän nostoa, itse livahtavat golfkentän viheriöille terveinä ja hyväkuntoisina kuudenkymmenkorvissa? Sillä, millaisia vastauksia näihin kysymyksiin politiikan tekijämme päätöksillään antavat, on suuri merkitys koko yhteiskuntapolitiikan kannatusperustaan.

Kirjassaan *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State* australialainen valtio-oppinut ja yhteiskuntafilosofi Robert Goodin (1988) toteaa, että perusturva on asia, jonka hyvinvointivaltio on kaikissa olosuhteissa velvollinen takaamaan. Tämän lähtökohdan on oltava Goodinin mukaan se pienin yhteinen nimittäjä, josta kaikkien poliittisten puolueitten väristään riippumatta tulisi olla yksimielisiä. Mutta Goodin jatkaa, että on hyviä ja vahvoja perusteita sille, että mennään pidemmälle kuin pelkän perusturvan takaamiseen. Ne maat, jotka ovat sosiaalipolitiikkansa lähtökohdaksi asettaneet pelkän perusturvan – ja senkin usein tarveharkintaisena – ovat suhteellisen huonosti pystyneet torjumaan köyhyyttä ja kaventamaan ihmisten välisiä toimeentulo-, terveys- ja kuolleisuuseroja.

Vaikutusvaltaisessa, yli tuhat kansainvälistä viitettä keränneessä artikkelissaan *The paradox of redistribution and strategies of equality* Walter Korpi ja Joakim Palme (1998) osoittivat, että maat, jotka kaikkein voimakkaimmin ovat keskittyneet sosiaalipolitiikassaan vain köyhyyden poistamiseen, ovat onnistuneet edellä mainittujen erojen kaventamisessa kaikkein kehnoimmin. Kansainväliset vertailut erilaisten sosiaalipoliittisten mallien toimivuudesta näyttäisivät siis tukevan Goodinin havaintoa. Uudempi tutkimus on kuitenkin kiistänyt Goodinin havainnot ja Korven ja Palmen paradoksin paikkansapitävyyden (Kenworthy 2011; Marx ym. 2013). Koska tilanteet muuttuvat, se mikä joskus oli toimivaa, ei välttämättä enää toimi uusissa olosuhteissa. Siksi yhteiskunnallisessa keskustelussa olisi hyvä tuostakin palata peruskysymysten ääreen pohtimaan, mikä on se perusta, josta ei tule tinkiä, ja millaista rakennelmaa tuon perustan päälle on syytä rakentaa. On hyvä palata siis takaisin perusteisiin.

Noita edellä kuvattuja, laajempia sosiaalipoliittisia peruskysymyksiä ei koko projektissa eikä tässä antologiassa ole juurikaan käsitelty. Se on seuraavien tutkimusten aihe. Lähtökohtamme Takaisin perusteisiin -projektissa on ollut kapeampi. Olemme keskittyneet sosiaaliturvaan, tarkemmin sanottuna perusturvaan, sen määrittelemiseen ja mittaamiseen sekä perusturvan riittävyyden arviointiin eri näkökulmista. Seuraavassa kokoaan yhteen tutkimusprojektin keskeiset löydökset, keskustelen niiden yhteiskuntapoliittisesta merkityksestä ja pohdin, miten erilaisia lähestymistapoja voisi käyttää perusturvan riittävyyden arvioinnissa.

Perusturvan stiiknafuulia suomalaisessa politiikassa

Vuonna 1895 kirjoittamassaan novellissaan *Mahtisana* Teuvo Pakkala kuvaa sanan voimaa, sitä miten sanalla hallitaan. Juoksukilpailun voittaneelle Villelle ei riitä, että hän oli pelkästään kilvan voittaja. Hän halusi olla enemmän. Ville julistaa olevansa stiiknafuulia. Pakkala kuvaa muitten poikien reaktioita: ”Stiiknafuulia? Pojat hämmästyivät. Kukaan ei tiennyt, mitä kieltä se oli ja mitä se merkitsi. Mutta mahtavalta se kuului. Jos Ville olisi sanonut, että hän oli paras koko kaupungissa, niin olisi voitu väittää vastaan ja kumota Villen väite. Mutta mitä kykeni kukaan panemaan tuollaista sanaa vastaan, jota ei oltu koskaan kuultu.” (Pakkala 1999, 10.)

Kun kuuntelee perusturvan ympärillä pyörivää poliittista keskustelua, mieleen nousee tuo Pakkalan mainio novelli. Perusturva? Kukaan ei oikein näytä tietävän, mitä se on. Mutta mahtavalta se kuulostaa. Kukaan ei voi väittää vastaan. Mistä tuo mahtisana suomalaiseen poliittiseen retoriikkaan on tullut? Mitä sillä tarkoitetaan?

Silmäys hallitusohjelmiin osoittaa, että perusturvapuhe on suhteellisen tuoretta alkuperää. Sen kummemmin Koiviston kuin Sorsan III tai IV hallitusohjelmissä perusturvaa ei mainita. Holkerin kokoomus–SDP-akselille rakentuneen hallituksen ohjelmassa perusturva mainitaan kerran. Hallitus halusi korjata väliinputoajien asemaa kehittämällä sekä perusturvaa että ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Epäselväksi jää, mitä perusturvalla tarkalleen ottaen tarkoitettiin.

Ahon keskusta–kokoomus–vetoisen hallituksen ohjelmassa perusturva mainitaan kerran. Todetaan, että taloudellisesti tiukkoina aikoina on tarpeen turvata vähimmäistoimentulo elämän eri vaiheissa. Perusturvaa luvataan parantaa kansantalouden sallimissa puitteissa. Ahon hallitus puhuu kahteen otteeseen perusturvaakin laajemmasta (ja hämärämmästä) asiasta: kansalaisten perusturvallisuudesta. Perusturvallisuuteen kuuluvat perustoimentulo, peruspalvelut ja asuminen.

Lipposen hallitusten retoriikkaan perusturva ei kuulunut. Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa perusturva toki mainitaan, mutta yllättävässä yhteydessä. Hallitus nimittäin kertoi pitävänsä lähtökohtana koulutuksen perusturvan takaamista kaikille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Lipposen toisen hallituksen ohjelma sivuaa perusturvatematiikkaa välillisesti halutessaan vahvistaa kunnissa perusturvalautakunnan roolia. Suoranaisia perusturvaviittauksia ei ole. Myöskään Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa perusturva ei ole esillä.

Vanhasen toisen hallituksen ohjelma lyö ennätyksen. Perusturva mainitaan viidessä eri yhteydessä. Yleinen vaatimus on se, että kansalaisten perusturvaa on vahvistettava ja yhteiskunnan sosiaalisia tukia ja palveluita pitää kohdentaa huolenpitoa eniten tarvitseville. Ketään ei saa jättää yksin. Täsmentämättä tässäkin jää, mitä kaikella tällä tarkoitetaan. Tarkoittavatko lausumat sitä, että hallitus haluaa siirtyä universaalista sosiaaliturvamallista kohdistetumpaan, ts. tulo- ja tarveharkintaiseen malliin? Hallitus kuitenkin lupaa aloittaa sosiaaliturvauudistuksen, jonka tavoitteena olisi työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Kenties juuri näitten SATA-komitean synnytyssanojen vuoksi ohjelmassa on paljon perusturvapuhetta, jonka konkretisointi jäi komitean harteille – tunnetuin seurauksin.

Kiviniemen siirtymähallitus ei ohjelmassaan perusturvalinjauksia tee. Kataisen hallitus on teeman suhteen ahkerampi ja ottaa perusturvan esiin viidesti. Hallitus haluaa parantaa kansalaisten ostovoimaa perusturvan parannusten avulla. Lisäksi osana laajempaa veroratkaisua myös perusturvan varassa olevien verotusta kevennetään. Lähtökohtana on ensinnäkin se, että perusturvan tulee mahdollistaa riittävä toimeentulo ja elintaso kaikille. Ennen muuta kaikkein heikoimmassa asemassa olevien taloudellista toimeentuloa tulee parantaa. Perusturvan parantaminen konkretisoidaan työttömyysturvan minimitasojen parannuksiksi. Myös asumistukeen esitetään muutoksia. Toisena lähtökohtana perusturvan parantamisessa on julistusluonteinen toteamus, että perus- ja ansioturvan kytkös työttömyysturvassa säilytetään. Aiempiin hallitusohjelmiin verrattuna Kataisen hallituksen perusturvaa koskevat linjaukset ovat konkreettisempia, mikä kenties johtuu sateenkaarihallituksen luonteesta. Mahdollisesti ristiriitoja aiheuttavat asiat oli kirjattava yksityiskohtaisesti hallitusohjelmaan, minkä seurauksena Kataisen hallituksen ohjelma on muihin hallitusohjelmiin verrattuna suhteettoman pitkä.

Perusturva on stiiknafuulian kaltainen mahtisana. Kukaan ei voi väittää sitä vastaan. Mutta toisaalta taas käsitteen epämääräisyys aiheuttaa sen, että mahtisanan ympärille on vaikea rakentaa yhtenäistä, yhteiskuntapoliittisesti velvoittavaa toimintaohjelmaa. Kukin määrittää käsitteen omalla tavallaan. Joillekin perusturva on viimesijainen toimeentulotuki, eräille Kelan maksamat

toimeentuloturvaetuudet, toiset taas näkevät asian paljon laajempaan ja sisällyttävät mukaan sosiaali-, terveys ja koulutuspalveluita. Tuuli Hirvilammin analyysi osoittaa konkreettisesti, kuinka erilaisia SATA-komitean perusturvajaoksen eri asiantuntijajäsenten määrittelyt perusturvasta olivatkaan. Sama pätee näkemykseen perusturvan riittävydestä. Se, mikä eräille jäsenille oli täysin riittämätöntä, oli toisille liiallista anteliaisuutta: paljon vähemmälläkin tulee toimeen ja hengissä selviää. Käsitserot ja erilaiset toimenpidesuosituksukset perustuvat Tutkimuksen lähtökohdan ja tavoitteet -artikkelissa esiin tuotuihin näkemyksiin suhteellisesta ja absoluuttisesta köyhyydestä, mitkä käsitteet puolestaan liittyvät laajempiin, yhteiskuntafilosofiin näkemyksiin yksilöstä, yhteiskunnasta sekä yksilön ja julkisvallan välisestä suhteesta.

Filosofiset näkemyserot eivät pelkästään erottele hyvinvointivaltiotyyppejä toisistaan vaan ne väikkyvät taustalla myös eri maitten poliittisten puolueitten näkemyksissä. Perusturvan määritelmällisestä epäselvyydestä johtuen poliittisen retoriikan analyysi olisi hyvä tuoda mukaan perusturvan riittävyttä koskeviin arviointeihin. Tätä lähestymistapaa edustaa Olli Kankaan, Mikko Niemelän ja Sampo Varjosen analyysi toimeentulotuen poliittisesta määrittämisestä sekä Tuuli Hirvilammin erittely SATA-komitean asiantuntijoitten näkemyksistä. Mikäli SATA-komitean suosituksena ollutta perusturvan riittävyden arviointia toteutetaan hallituskausittain, olisi perusteltua käydä tuon arvioinnin yhteydessä läpi myös perusturvaa koskeva poliittinen keskustelu. Kuka sanoi ja mitä? Mitä laajasti tai suppeasti politiikan toimijat perusturvan käsitteellistivät? Mille tasolle edut haluttiin ja kenelle ne tulisi kohdistaa? Mitä kaikkea perusturvaan haluttiin sisällyttää?

Mitä tulonsiirtojen lisäksi – leipää ja sirkushuveja?

Kansainväliset sosiaalipoliittiset vertailut ovat yleensä rakentuneet tulojen, tulonsiirtojen ja suhteellisen köyhyyden ympärille. Köyhiksi on määritelty ne, joiden tulot jäävät pienemmäksi kuin tietty prosenttiosuus väestön keskitulosta. Tällaista vertailevaa lähestymistapaa on edistänyt ennen muuta Luxembourg Income Study (LIS) ja myöhemmin Euroopan yhteisöjen tilastotoimisto Eurostat. Muutaman vuosikymmenen takaisissa vertailuissa köyhyysrajaksi määriteltiin 40 prosenttia väestön keskitulosta. Sitten raja nostettiin 50 prosenttiin. Nykyisin köyhyysrajana yleisimmin käytetään 60 prosenttia väestön keskitulosta. Selvää on, että valittu köyhyysraja vaikuttaa samaamme kuvaan köyhyyden laajuudesta ja kohtaannosta yhteiskunnassa. Pienimmällä rajalla mitattuna vain 2,5 prosenttia suomalaisista olisi köyhiä, mikä luku on eräs OECD-maiden al-

haisimmista. 50 prosentilla köyhien osuus nousisi 6,6 prosenttiin ja 60 prosentin rajalla köyhiä olisi jo 13,7 prosenttia väestöstä.

147

Tulomittarilla on oma tärkeä tehtävänsä niin maan sisäisessä sosiaali-politiisessa analyysissä kuin myös maitten välisissä vertailuissa. Suhteellisen tuloköyhyysmittarin pulma on se, että se on nimensä mukaisesti suhteellinen. Köyhyysluvut riippuvat tulojakauman muodosta. Tasaisen tulonjaon maissa köyhyysluvut jäävät pieniksi. Näin ollen, jos köyhässä maassa A tulonjako on tasaista (kaikki ovat tasaisen köyhiä), kyseisen maan suhteelliset köyhyysluvut ovat pienemmät kuin rikkaassa maassa B, jossa kaikki ovat eriarvoisesti rikkaita. Tämän vuoksi esimerkiksi Eurostat on yrittänyt siirtyä moniulotteisempiin materiaaliin deprivatiomittareihin, joissa otetaan huomioon, missä määrin tulot riittävät säälliseen asumiseen, ravintoon, vaatetukseen jne. Tulopohjaisen 60 prosentin köyhyysrajamittarin mukaan 16,9 prosenttia eurooppalaisista on köyhyysriskissä. Vakavasta materiaalisesta deprivatiosta sen sijaan kärsii selvästi pienempi osuus (8,8 prosenttia) Euroopan asukkaista. Suomen deprivatioluku on 3,2 prosenttia. (Eurostat 2012.)

Eurostatin tekemä köyhyysmääritelmän laajennus laajentaa myös perusturvan riittävyden määrittelyä kulutuksen mittaamista kohti. Niin koko tutkimushankkeessa kuin tässä antologiassakin kulutuksen (Lehtinen, Varjonen ja Aalto; Niemelä ja Raijas) ja ihmisten subjektiivisten kokemusten (Hirvilampi ja Mäki) esiintuominen oli keskeistä. Kulutusyhteiskunnassa osallisuus yhteiskunnassa vallalla olevaan elämäntapaan ja elintasoon toteutuu kulutuksen kautta: olet sitä, mitä kulutat. Köyhyys ja syrjäytyminen määrittävät kulutuksen kautta. Perusturvaan liittyy ns. välttämättömyyskulutus, joka muodostuu muun muassa asumisesta, ravinnosta, vaatetuksesta ja terveydenhoidosta. Koska perusturvan tavoite on taata ihmisille säälliset elämän edellytykset, ei pelkästään hengissä pysyminen, perusturvaan liittyvä kulutus muuttuu ajassa. Mikä oli säällistä 1910-luvulla, ei ole säällistä 100 vuotta myöhemmin. Tämän vuoksi perusturvan arvioinnin yhteydessä on tehtävä myös selvitys siitä, millaista säällinen kulutus nyky-yhteiskunnassa on ja mahdollistaako perusturva tuon kulutustason saavuttamisen.

Kuten Mikko Niemelä ja Anu Raijas artikkelissaan osoittavat, Tilastokeskuksen kulutustutkimusaineistot tarjoavat käyttökelpoiset mahdollisuudet kartoittaa kulutusta suhteellisen kattavasti eri väestöryhmissä. Tämän tyyppinen kartoitus tulisi olla osa perusturvan riittävyden analyysiä. Mutta kuten edellä todettiin, tarpeet ja niihin liittyvä kulutus muuttuvat ajan myötä. Siksi tarvitaan aika ajoin toistettua, laajahkoa, konsensusmenetelmään perustuvaa tutkimusta siitä, mitä pidetään välttämättömänä kulutuksena, johon kaikilla yhteiskunnan jäsenillä pitäisi olla varaa. Mutta koska konsensusarviointi on varsin työläs, aikaa, vaivaa ja rahaa vaativa, sitä ei välttämättä tarvitse sisällyttää joka kerta perusturvan arviointiin. Se voitaisiin toistaa kerran vuosikymmenessä antamaan osviittaa,

kuinka paljon perusturvaan liittyvään kulutukseen sisältyy leipää ja kuinka paljon kulutusta pidetään legitimiinä laajentaa kohti sirkushuveja.

148 Toimintamahdollisuudet ja -kyvykkyudet

Edellä esitin, että perusturvaan liittyvän poliittisen retoriikan analyysi olisi syytä ottaa mukaan perusturvan tasoa koskeviin arviointeihin. Poliitiikan tutkiminen on ensiarvoisen tärkeää myös Laura Kalliomaa-Puhan esiin nostamasta havainnosta, että Suomen lainsäädäntö ei ole kovin yksiselitteinen sen suhteen, mitä perusturva on ja mikä turvan tason tulisi olla. Suomen perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden perustoimeentuloon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Se, mitä tämä tarkoittaa, jää tavallisen lainsäädännön määriteltäväksi ja lakia toimeenpanevien tahojen ratkaistavaksi.

Perustuslaki näyttää keskittyvän toimeentuloturvaan eli tulonsiirtoihin. Myös keskustelu perusturvan riittävydestä usein kiertyy juuri väittelyyn perusturvaan liittyvien tulonsiirtojen rahallisesta tasosta. Euroopan sosiaalinen peruskirja näkee tilanteen kuitenkin laajemmin: kaikille on taattava riittävä apu ja hoito. Sosiaalisten tulonsiirtojen ohella kuvaan tulevat mukaan myös sosiaalipalvelut, jotka on taattava kaikille niitä tarvitseville. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkkinä onkin pidetty juuri sosiaalipalveluita. Siinä missä keskieuropalaisia maita on pidetty tulonsiirtovaltioina, Pohjoismaita on pidetty julkis palveluvaltioina. Suomalainen hyvinvointivaltio tosin poikkeaa skandinaavisista vastineistaan siinä, että meillä painopiste on keskieuropalaiseen tapaan enemmän tulonsiirroissa. Tulonsiirrot ovat vain yksi, toki hyvin tärkeä, osa perusturvaa. Toinen osa koostuu yhteiskunnan tarjoamista palveluista, niitten saatavuudesta ja kohdistumisesta. Tästä näkökulmasta perusturvan riittävyden arviointiin olisi sisällytettävä arviot lisäksi siitä, missä määrin myös yhteiskunnan heikompiosaiset pääsevät osalliseksi tarvitsemistaan terveys- ja muista sosiaalipalveluista ja missä määrin sosiaalipalvelut tukevat ihmisten selviytymistä ja ihmisarvoista elämää sekä ylläpitävät toimintamahdollisuuksia, joista Tuuli Hirvilampi ja Sari Mäki keskustelevat omassa artikkelissaan.

Toimintamahdollisuudet ja -kyvykkyys tulevat entistä tärkeämmiksi, jos ja kun kansalaisten sosiaaliturvaa rakennetaan entistä enemmän sopimus pohjaisesti. Kuten Laura Kalliomaa-Puha osoittaa, perinteisen hallinto- ja sosiaalioikeuden rinnalle tulee sopimus- ja kuluttajaoikeus. Kansalainen muuttuu kuluttajaksi kuluttajan oikeuksin, velvollisuuksin ja osaamisvaatimuksin. Ihminen itse tulee aiempaa enemmän velvolliseksi ajamaan omaa etuaan. Oikeudellisten

välineitten hallitseminen ei ole helppoa lainsäädännön ammattilaisillekaan, saati sitten monimuotoisissa elämän pinteissä taisteleville sosiaaliturvan asiakkaille. Tämän toimintamahdollisuuksiin ja kyvykkyyksiin liittyvän ulottuvuuden esiin tuominen vaatii kvalitatiivista lähestymistä, joka tekee perusturvan saajien omakohtaiset kokemukset näkyviksi ja tuo ne päättäjien tietoon.

Tätä kirjoitettaessa Suomessa keskustellaan sosiaaliturvan vastikkeellistamisesta. Väittely kiertyy sen ympärille, tulisiko ja voidaanko sosiaalisia etuisuuksia saavilta vaatia jonkinlaista työpanosta etuuksien saamisen ehtona. Ovatko etuudet ehdottomia subjektiivisia oikeuksia, joihin ei saa liittää ehtoja? Saako toimeentulotukeen liittää vaatimusta vastasuoritteista? Lain tulkinta on se, että perustoimeentuloturvaan voidaan liittää muitakin ehtoja kuin pelkkä tarveharkinta.

Keskustelu vastikkeellistamisesta olisi saanut toisen sävyn, jos se olisi onnistuttu markkinoimaan mahdollistavana ja osallistavana sosiaalipolitiikkana – mikä ilmeisesti olikin koko keskustelunavauksen lähtökohta. Osallistavan sosiaalipolitiikan ajatuksellinen lähtökohta liittyy toimintamahdollisuuksien ja kyvykkyyksien luomiseen ja vahvistamiseen. Voidaan ajatella, että tietyissä tapauksissa perusturvan taso voi kyllä euromääräisesti olla riittävä, mutta ongelmissa oleva ihminen jää yksin ongelmiensa kanssa. Tulonsiirrosta tulee syrjäyttämisen mekanismi. Kysymys on siitä, miten perusturvan varassa elävien ihmisten osallisuutta, kyvykkyyksiä, tietoja ja taitoja voitaisiin vahvistaa siten, että heistä tulisi aktiivisia toimijoita omassa elämässään. Poliittisessa väittelyssä edellä kuvatun tyyppiset ajatukset on liitetty oikeiston puhetapaan. Mutta itse asiassa ajatukset ovat myös varsin lähellä vanhaa marxilaista ajatustapaa: jokaiselta kykyjensä mukaan ja kullekin tarpeensa mukaan.

Ovatko perusturvan parannukset olleet riittäviä?

SATA-komitean lopputuloksista ja onnistuneisuudesta voidaan olla montaa mieltä. Muutama konkreettinen parannus perusturvaan kuitenkin tuli. Takuueläke paransi pientä eläkettä saavien toimeentuloa. Itse asiassa tuo parannus oli eräs suurimmista sitten vuoden 1957, jolloin nykyinen kansaneläkejärjestelmä tuli voimaan. Useitten muittenkin etuuksien tasoa nostettiin ja ne sidottiin kansaneläkeindeksiin. Indeksisidonnaisuus tarkoittaa sitä, että etuudet nousevat automaattisesti eivätkä enää vaadi erillistä poliittista päätöstä. Puolison tulojen huomioiminen työmarkkinatukea myönnettäessä poistettiin.

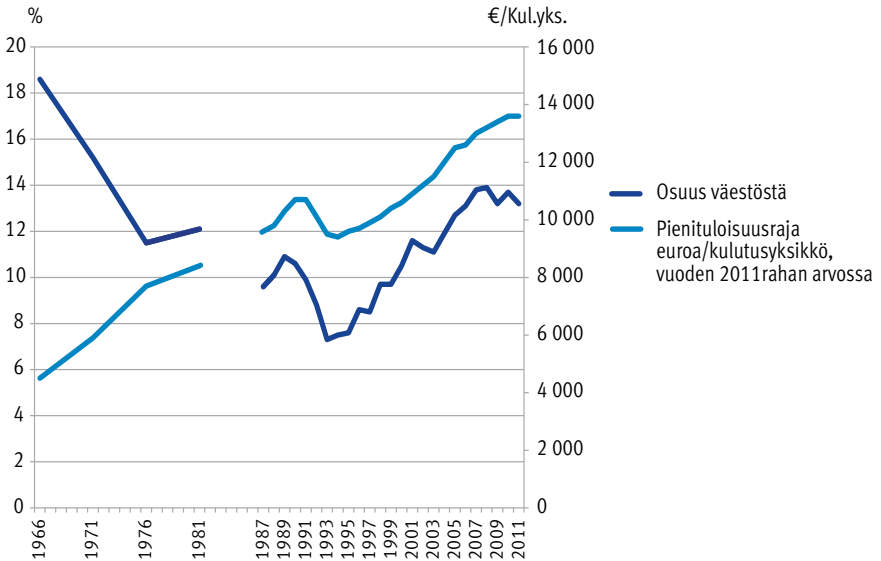
Miten merkittäviä nuo parannukset sitten olivat? Pertti Honkasen ja Jussi Tervolan (2012 ja 2013) mikrosimulointiin perustuvat analyysit osoittavat, että

perusturvan korotukset selittävät varsin hyvin sekä köyhyysasteiden alentumista ja eriarvoisuutta mittaavan gini-kertoimen pienentymistä. Tulonjaon muutokset olivat kuitenkin pienehköjä, jos otetaan huomioon tuloerojen ja suhteellisen köyhyiden nopea kasvu 1990-luvun puolivälin jälkeen (ks. myös Blomgren ym. 2013). Muutokset paransivat etenkin perusturvaa saavien työttömien tilannetta ja pienensivät heidän toimeentulokiriippuvuuttaan. Mutta myös tässä on syytä pitää mielessä, että suhteessa perusturvan pitkän aikavälin jälkeenyhänsyyteen tilanne korjautui vain hyvin vähän. Edelleenkin suhteellisen suurella osalla työttömien perusturvan saajista tulovähenteisten perusturvaetuuksien päällekkäisyys jatkuu, mikä tarkoittaa sitä, että parannus yhdessä etuudessa ei näy täysimääräisenä kokonaistuloissa. Käytettävissä olevien tulojen lisäys on parhaimmillaankin kolmanneksen luokkaa, ja loput kaksi kolmannesta leikkautuu pois muitten etuuksien vähentymisen kautta. (Honkanen ja Tervola 2012.) Honkasen ja Tervolan analyysi osoittaa mikrosimuloinnin käyttökelpoisuuden sosiaaliturvauudistusten arvioinnissa. Mikrosimuloinnin tulisikin lähtökohtaisesti olla keskeinen osa niin perusturvan riittävyyden, kohdentumisen ja tehokkuuden arviointia kuin myös suunnitteilla olevien sosiaalisia tulonsiirtoja koskevien lakien valmistelua. Lakien vaikutuksia ja eri vaihtoehtojen hyvyttä tai huonoutta voitaisiin näin arvioida jo etukäteen.

Tuloerot ja suhteellinen köyhyys kasvoivat Suomessa voimakkaasti 1990-luvun jälkipuoliskolla. 2000-luvulla kasvu on taittunut, mutta tuloero- ja köyhyysluvut ovat vakiintuneet selvästi aiempaa korkeammalle tasolle. Kansainvälisesti katsottuna Suomen luvut ovat toki pieniä, mutta pohjoismaalaisittain varsin suuria (NOSOSCO 2013). Tilannetta voitaisiin tietysti korjata perusturvaetuuksien tuntuvalle nostamisella. Asiaa voidaan havainnollistaa vaikkapa eläkeläis-köyhyydellä. Jos köyhyysraja on 40 prosenttia väestön keskitulosta, vain pari prosenttia suomalaiseläkeläisistä on köyhiä. 50 prosentin rajalla osuus nousee runsaaseen kymmeneen prosenttiin ja 60 prosentin rajalla köyhiä vanhuksia meillä onkin jo 26 prosenttia. (LIS 2013.) Luvut kuvaavat sitä, että Suomessa on paljon eläkeläisiä, joiden tulot ovat yli 40 prosentin mutta alle 50 prosentin köyhyysrajan. Takuueläkkeen suuruus tällä hetkellä on noin 740 euroa kuukaudessa. 60 prosentin köyhyysraja on vähän yli tuhat euroa kuukaudessa (kuvio). Mikrosimuloimisella saadun mallituksen mukaan takuueläkkeen nostaminen 1 100 euroon kuukaudessa pienentäisi eläkeläisköyhyyden lähes olemattomaksi, mutta koska tuloryhmässä 700–1 100 euroa on paljon eläkeläisiä, takuueläkkeen kustannukset – jotka nyt ovat noin 100 miljoonaa euroa – kymmenkertaistuisivat. Toisaalta taas takuueläkkeen korotus vähentäisi asumistukimenoja ja lisäisi verotuloja, joten melko suuri osa menoista palautuisi julkiselle vallalle.

Köyhyyden voimakas kasvu Suomessa paikantuu työmarkkinoitten ulkopuolisiin ryhmiin. Ennen suurta lamaa, vuonna 1990, työssä olevien köyhyysriski Suomessa oli alle viisi prosenttia. Luku on edelleen samaa suuruusluokkaa, mikä on

Kuvio. Pienituloisuus/köyhyys (% väestöstä) ja pienituloisuusraja (€) Suomessa 1966–2011.



Lähde: Tilastokeskus 2013.

eurooppalaisittain varsin pieni. Sen sijaan niitten 18–64-vuotiaitten, jotka eivät ole töissä, köyhyys on dramaattisesti kasvanut: vuonna 1990 osuus oli 17 prosenttia ja vuonna 2010 34 prosenttia (Blomgren ym. 2013, 30). Suomalainen köyhyys siis paikantuu työmarkkinoitten ulkopuolisiin, erilaisilla sosiaalituilla eläviin. Kuten edellä olevasta mikrosimulointiin perustuvasta eläkeläisesimerkistä ilmeni, tuloilla mitattua köyhyyttä voitaisiin tehokkaasti vähentää tulosiirroilla. Pulma on vähentämisen hintalappu. Nykyisessä eikä kenties tulevassakaan taloudellisessa tilanteessa ole mahdollisuutta tukeutua pelkästään tulonsiirtopoliitikkaan. Numero hintalapussa on niin suuri, että tulonsiirtolinja ei ole realistinen. Toki on niin, että perusturvan tasosta on pidettävä huolta ja huolehdittava siitä, että yhteiskunnalliset jaot eivät muodostu kohtuuttoman suuriksi. Köyhyyslukujen supistamisessa keskeinen keino on työttömyyden pienentäminen ja työllisyyden lisääminen. Tällöin joudutaan myös palaamaan keskusteluun sosiaaliturvan vastikkeellistamisen tai osallistavan sosiaalipolitiikan roolista ja mahdollisuuksista köyhyiden ja syrjäytymisen ehkäisijänä.

Sosiaaliturvan riittävyyden kannalta oheiseen kuvioon sisältyy sekä huonoja että hyviä uutisia. Huonot uutiset liittyvät pienituloisuuden voimakkaaseen kasvuun vuodesta 1994 lähtien. Hyvä uutinen taas on se, että köyhyys ei ole lisääntynyt sitten 2007. Hyviksi uutisiksi on luettava myös se, että köyhyysraja

on noussut voimakkaasti. Vuonna 1966, jolta vuodelta ensimmäiset luotettavat tulotiedot on saatavilla, köyhyysraja oli noin 5 000 euroa vuodessa. Nyt raja on lähes kolme kertaa korkeampi (14 000 euroa vuodessa). Köyhät ovat siis aiempaa rikkaampia.

152 Tilanne voidaan siis nähdä sekä synkkänä että valoisa. Tulkinat palautuvat kirjan johdantoartikkelissa keskusteltuihin suhteellisen ja absoluuttisen näkökulman eroihin. Absolutistit korostavat sitä, että köyhät ja perusturvan varassa olevat elävät aiempaa paremmin. Valtakunnassa kaikki on siis hyvin. Relativistit taas suhteuttavat köyhien tilannetta parempiosaisiin ja toteavat, että valtakunnassa on aivan liian paljon eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. Sen kummemmin Takaisin perusteisiin -tutkimusprojekti, tämä kirja tai mikään muukaan projekti ei ole tuonut yksiselitteistä ja lopullista ratkaisua tähän absoluuttinen vs. suhteellinen -kiistaan. Kiista liittyy niin vahvasti poliittisiin maailmankuviin ja niistä johdettuihin toimintamalleihin ja suosituksiin, että sille ei ole olemassa yksiselitteistä ratkaisua. Keskustelu perusturvasta ja sen riittävydestä jatkuu näillä ehdoilla. Meidän tavoitteemme oli valottaa tätä keskustelua eri näkökulmista ja kuvata niitä lähestymistapoja, joilla perusturvan tasoa, tason riittävyttä ja perusturvan kehityssuuntia voitaisiin hahmottaa.

Lähteet

Blomgren J, Hiilamo H, Kangas O, Niemelä M. Finland. GINI country report. 2013. Saatavissa: <<http://gini-research.org/articles/cr>>.

Eurostat. At risk of poverty or social exclusion in the EU27. 2012. Saatavissa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-03122012-AP/EN/3-03122012-AP-EN.PDF>.

Goodin R. Reasons for welfare. The political theory of the welfare state. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

Honkanen P, Tervola J. Vuoden 2012 perusturvamuuutoksien vaikutukset. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 35, 2012. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/29678>>.

Honkanen P, Tervola J. Vuoden 2013 perusturvamuuutoksien vaikutukset. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 41, 2013. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/38191>>.

Kangas O, Saloniemi A. Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland. Oslo: FAFO, 2013.

Kenworthy L. Progress for the poor. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Korpi W, Palme J. Paradox of redistribution and strategies of equality. American Sociological Review 1998; 65 (5): 661–687.

LIS (Luxembourg Income Study). Key figures. 2013. Saatavissa: <<http://www.lisdatacenter.org/data-access/key-figures/inequality-and-poverty/>>.

Marx I, Salanauskaite L, Verbist G. The paradox of redistribution revisited. And that it may rest in peace? Työryhmäpaperi European Social Policy Network, Annual meeting, Poznan 5.–7.8. 2013.

NOSOSCO. Udfordringer for den nordiske velferdsstaten. Sammenlignbare indikatorer. Saatavissa: <<http://nososco-da.nom-nos.dk/filer/publikationer/Udfordringer%20web%202013.pdf>>.

Pakkala T. Lapsia, pikku ihmisiä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 1999.

Tilastokeskus. Tulonjakotilasto. Pienituloisuus 2011. Pienituloisuuden kehitys Suomessa 1995–2011. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2013. Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/tjt/2011/02/tjt_2011_02_2013-03-20_kat_001_fi.html>.

Tutkimushankkeen julkaisut ja esitykset

Artikkelit tieteellisissä aikakauslehdissä, joissa on refereekäytäntö

154

Aaltonen K, Niemelä M, Norris P, Bell S, Hartikainen S. Trends and income related differences in out-of-pocket costs for prescription and over-the-counter medicines in Finland from 1985 to 2006. *Health Policy* 2013; 10 (2–3): 131–140.

Hirvilammi T, Lettenmeier M, Laakso S, Lähteenoja S. Studying well-being and its environmental impacts. A case study of minimum income receivers in Finland. *Journal of Human Development and Capabilities* 2013; 14 (1): 134–154.

Kalliomaa-Puha L. Contracts as usual? Pros and cons of the new social sector contracts. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 2009; 145 (3–4): 343–350.

Kangas O, Lundberg U, Ploug N. Three routes to pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden. *Social Policy & Administration* 2010; 44 (3): 265–284.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 2013, FirstView article. Saatavissa: < <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773912000306>>.

Lettenmeier M, Hirvilammi T, Laakso S, Lähteenoja S, Aalto K. Material footprint of low-income households in Finland. Consequences for the sustainability debate. *Sustainability* 2012; 4 (7): 1426–1447.

Mäki S. Peruselämää perusturvalla. Taloudellisen niukkuuden kuluttajapositionit. *Kulutustutkimus.Nyt* 2011; 5 (1): 33–51.

Mäki S. The story of victimhood. Basic income recipients positioning street-level bureaucracies. *Advances in Applied Sociology* 2013; 3 (1): 47–53.

Niemelä M, Saarinen A. The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. *Policy & Politics* 2012; 40 (2): 171–191.

Saarinen A, Niemelä M. Terveystenhoito osana kunta- ja palvelurakenteiden uudistamista Helsingin Sanomien mukaan vuosina 2003–2012. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2013; 50 (2): 127–138.

Sallila S. Using microsimulation to optimize an income transfer system towards poverty reduction. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 2010; 13 (1). Saatavissa: < www.jasss.soc.surrey.ac.uk/13/1/1.html>.

Artikkelit tieteellisissä kokoomateoksissa ja konferenssijulkaisuissa, joissa on refereekäytäntö

Kangas O. Somewhere over the high seas there is a land of my dreams. Happiness and life satisfaction among immigrants in Europe. Julkaisussa: Marklund C, toim. All well in the welfare state? Welfare, well-being and the politics of happiness. Helsinki: Nordic Centre of Excellence NordWel, NordWel Studies in Historical Welfare State Research 5, 2013: 135–167.

Kangas O, Kvist J. Utopia or dystopia? Well-being in the Nordic welfare states. Julkaisussa: Kön, klass och etnicitet. Stockholm: Försäkringskassan, 2012: 75–102.

Kangas O, Luna P. Finland: From statutory pension dominance towards voluntary private schemes. Julkaisussa: Ebbinghaus B, toim. The varieties of pension governance. Oxford: Oxford University Press, 2011: 210–239.

Koikkalainen S, Tammilehto T, Kangas O, Katisko M, Koskinen S, Suikkanen A. Welfare to work. Migrants selective integration in Finland. Julkaisussa: Carmel E, Cerami A, Papadopoulos T, toim. Migration and welfare in the new Europe. Bristol: Policy Press, 2011: 143–158.

Monografiat ja toimitetut teokset

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Poliitiikka ja toimeentuloturva. Helsinki: Kela, käsikirjoitus.

Lehtinen A-R, Varjonen J, Raijas A, Aalto K, Pakoma R. Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 4, 2010.

Lehtinen A-R, Varjonen J, Raijas A, Aalto K. What is the cost of living? Reference budgets for a decent minimum standard of living in Finland. Helsinki: National Consumer Research Centre, Working papers 132, 2011.

Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011.

Niemelä M, Raijas A. Kohtuullinen kulutus ja perusturvan riittävyys. Näkökulmia kohtuullisen kulutuksen määrittelyyn ja mittaamiseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 80, 2012.

Pakoma R. Mitä syöminen maksaa? Kuluttajien näkemysten pohjalta laadittu kohtuullisen minimin ruokabudjetti. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Työselosteita ja esitelmää 126, 2010.

Sallila S. Tulonsiirtojärjestelmän köyhyyttä vähentävät ominaisuudet ja niiden hyödyntäminen köyhyyttä vähennettäessä. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 14, 2010.

Muut tieteelliset julkaisut

Autio M, Mäki S. ”Velka on veli otettaessa...” Velkaantumisen ongelmana ja perusturvan varassa elävien kokemuksena. Julkaisussa: Ketola T, Laurell R, toim. Talous- ja velkaneuvonta 2010. Helsinki: Helsingin yliopisto, Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, 2010: 35–49.

Autio M, Mäki S. Kuluttajat palvelukulttuurissa. Kulutustutkimus. Nyt 2011; (5): 1–3.

Haataja A, Honkanen P, Kangas O. Poliitiikka ja perusturva. Hallituksen voimasuhteet ja kansaneläkkeen määrällinen kehittyminen 1957–2010. Julkaisussa: Taimio H, toim. Hyvinvointivaltion suunta. Helsinki: Työväen Sivistysliitto, 2010: 56–71.

Haataja A, Honkanen P, Kangas O. Sairausvakuutus ja poliitiikka. Talous ja Yhteiskunta 2011; 1: 12–19.

Hagfors R. Kohtuullisen kulutuksen korit. Profilointia itseorganisoituvilla neuroverkoilla. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 24, 2011.

Hagfors R. Julkiset palvelut toimeentulon ja taloudellisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 37, 2012.

Hirvilammi T. Kohtuus kulutuksessa. Futura 2011; (1): 71–77.

Hirvilammi T. Riskeistä mahdollisuuksiin. Kirja-arvio teoksesta Hiilamo H. Uusi hyvinvointivaltio. Voima 2011; 9: 49.

Hirvilammi T. Selkeästi hyvinvoinnista. Kirja-arvio teoksesta Saari J, toim. Hyvinvointi – suomalaisen yhteiskunnan perusta. Janus 2011; 19 (39): 293–297.

Hirvilammi T. Kohtuullista vai puutteellista? Sosiaalitieto 2012; (1): 15.

Hirvilammi T. Hyvinvointia edistävä työ on parasta sosiaaliturvaa. Sosiaalivakuutus 2012; 50 (3): 32.

Kalliomaa-Puha L. Sopimuksellisuus sosiaaliturvassa. Uusia vaatimuksia asiakkaille ja lainsoveltajille. Julkaisussa: Helenelund J-E, Luoto I, Mäntylä I, Siikavirta K, toim. Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia 265, Oikeustiede 11, 2012: 421–430.

Kalliomaa-Puha L. Potilaasta kuluttajaksi. Julkaisussa: Kokkinen L, Niemelä M, Pulkki J, Saarinen A, Tynkkynen L-K, toim. Terveysturvan muutokset, käsikirjoitus.

Kangas O. Kolme tietä samaan tulokseen. Sosiaalivakuutus 2010; 48 (3): 10–11.

Kangas O. Sosiaalipolitiikan lyhyt oppimäärä: politiikka ja sairausvakuutus Suomessa. Sosiaalivakuutus 2011; 49 (1): 25.

Kangas O. Suuret tuloerot – kirous vai siunaus? Ydin 2011; 2: 18–20.

Kangas O. Työmarkkinat politiikkaa vastaan ja politiikka markkinoita vastaa. Julkaisussa: Johansson J-E, Lassila J, Niemelä, H, toim. Eläkevalta Suomessa. Helsinki: ETLA, 2011: 47–51.

Kangas O. Vaikeasti avautuvaa oppineisuutta. Julkaisussa: Johansson J-E, Lassila J, Niemelä H, toim. Eläkevalta Suomessa. Helsinki: ETLA, 2011: 120–123.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–176.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Narratives and numbers. Politics in the making of sickness insurance in Finland. Julkaisussa: Haggren H, Rainio-Niemi J, Vauhkonen J, toim. Multi-layered historicity of the present. Approaches to social science history. Helsinki: University of Helsinki, Publications of the Department of Political and Economic Studies 8, 2013: 271–296.

Laatu M, Salminen A-L, Kalliomaa-Puha L, Autti-Rämö I. Setelillä kuntoon? Kuntoutus 2010; 33 (3): 33–42.

Lehtinen A-R, Raijas A. Mitä turvaa perusturvasta? Hyvinvointikatsaus 2010; 21 (4): 20–25.

Mäki S. Managing everyday life on a minimum income – Coping economically. Paper presented in SPA 2010 Conference in Lincoln, UK. Saatavissa: <<http://www.social-policy.org.uk/lincoln/Maki.pdf>>.

Mäki S. Oivalluksia herättävä teos haastattelun analyysistä. Kirja-arvio teoksesta Ruusuvoori J, Nikander P, Hyvärinen M, toim. Haastattelun analyysi. Janus 2011; 19 (2): 192–194.

Mäki S, Autio M. ”Mistä rahaa elämiseen?” Nuoret toimeentulotuen ja pikalainojen välisessä jännitteessä. Julkaisussa: Paakkunainen K, Suurpää L, toim. Nuorten poliittinen ohjaus – strategista johtamista, kentän kasvavaa yhteistyötä vai latistuvaa osallistumista? Helsinki: Nuorisotutkimusseura, Nuorisotutkimusverkosto, 2011: 38–41.

157 Mäki S. Aktiivista kansalaisuutta perusturvan varassa. Otteita perusturvakansalaisten ja viranomaisten kohtaamisista. Hyvinvointikatsaus 2011; 22 (3): 2–7.

Mäki S. Kirja-arvio teoksesta Saari J, toim. Hyvinvointi – suomalaisen yhteiskunnan perusta. Kulutustutkimus. Nyt 2011; 5 (2): 62–64.

Niemelä M. Ei riitä! Suomalaiset pitävät etuuksien tasoa riittämättöminä. Sosiaalivakuutus 2011; 49 (3): 15.

Niemelä M. Paras-hankkeen opit hyödynnettävä. Tarvitaanko Paras-hankkeen jälkeen vieläkin parempi hanke? Sosiaalivakuutus 2011; 49 (1): 35–36.

Niemelä M. Poliitiikkaprosessi ja ongelmanmäärittäminen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 100–127.

Niemelä M, Raijas A. Lapsiperheiden kulutus ja perheen sisäinen päätöksenteko. Julkaisussa: Hämäläinen U, Kangas O, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 118–143.

Raijas A, Lehtinen A-R, Varjonen J. Lasten ja nuorten syrjäytymisvaara toimeentulon ja kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 37, 2009.

Tutkimustyöhön liittyvät populäärit artikkelit sekä radio- tai tv-ohjelmat

Hirvilampi T. Kerjäläisen osa. Kelan tutkimusblogi, 15.2.2010.

Hirvilampi T. Tuoko köyhäily paremman elintason. Yle, TV 1, Voimala, 17.2.2010.

Hirvilampi T. Pitääkö vähimmäisturvan tuottaa? Kelan tutkimusblogi, 20.12.2010.

Hirvilampi T. Minkälainen on kohtuullinen elintaso? Radio Yle 1, Ajankohtainen ykkönen, haastattelu, 5.5.2011.

Hirvilampi T. Pentti byrokratialoukussa. Kelan tutkimusblogi, 15.6.2011.

Kangas O. Perusturvan riittävyys. Yle, TV 1, A-plus, haastattelu, 25.5.2011.

Kangas O. Kelan tutkija vaatii täsmällisyyttä perusturvakeskusteluun. MTV3, nettiuutiset, 15.8.2011.

Kangas O. Stiiknafuuliala ja perusturvaa. Kelan tutkimusblogi, 12.9.2011.

Lehtinen A-R. Mitä eläminen maksaa? Yle, TV1, Aamu-tv, haastattelu, 19.10.2010.

Lehtinen A-R. Arjen budjetti. Teho 2011; 65 (6): 26–27.

Mäki S. Välttämättömästäkin on tingittävä. Sosiaalivakuutus 2010; 48 (4): 24–26.

Mäki S. Leipäjono, viimeinen vaihtoehto. Meidän perhe 2011; 11: 58–65.

Mäki S. Köyhyyden häpeä – pärjäämistä, alemmuutta, vihaa ja kieltämistä. Karenssisanomat 2012; (1): 5–7.

Mäki S. Vieraskynä: Velka on veli otettaessa veljenpoika maksettaessa. Tukupotti 2012; (3): 19.

Niemelä M. Paljon puhetta, vähän tekoja? Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuosi 2010. Kelan tutkimusblogi, 1.2.2010.

Raijas A. Kohtuullinen kulutustaso kaikkien perusoikeus. Turun Sanomat, 19.6.2010.

Raijas A. Lapsiperheet käyttävät yhä enemmän rahaa vapaa-aikaan. Uutisvuoksi, 11.9.2010.

Raijas A. Perusturvan riittävyys kulutukseen. Yle, TV 1, uutiset, 1.3.2011.

Raijas A. Nuoret kuvittelevat, että hyvinvointivaltio pitää heistä huolta. Taloussanomat, 15.6.2011.

Raijas A. Kaikki ei maksa. Eve Mantu, Yle Radio 1, 5.6.2012.

Raijas A. Kulutuksen näkökulma köyhyyden määrittelyyn. Turun Sanomat, 7.7.2012.

Raijas A. Sinkut ahdingossa. Ilkka, 16.7.2012.

Raijas A. Nuorten velkaantuminen. Bassoradio, 26.9.2012.

Raijas A. 40 000 euroa – sen lapsiperhe tarvitsee. Taloussanomat, 1.12.2012.

Raijas A, Lehtinen A-R. Kulutuskin erottelee lapsiperheitä. Helsingin Sanomat, Vieraskynä, 3.7.2009.

Varjonen J, Lehtinen A-R. Kulutuksen minimitaso voidaan määritellä. Helsingin Sanomat, Vieraskynä, 31.7.2012.

Esitelmät ja alustukset seminaareissa ja konferensseissa

Aalto K, Lehtinen A-R, Pakoma R, Raijas A, Varjonen J. Lapsiperheille kohtuullinen kulutus. Perhetutkimuksen päivät, Perheet ja köyhyys -työryhmä, Jyväskylä, 15.4.2010.

Aalto K, Lehtinen A-R, Raijas A. Essential consumption promoting sustainability. Consumer behaviour for a sustainable future. 5th International Consumer Science Research Conference, Bonn, 18.–20.7.2011.

Aaltonen K, Niemelä M. Ihmisten itse maksamien lääkemenojen kehitys Suomessa 1985–2006. Sosiaalipolitiikan päivät, Perusturva hyvinvoinnin tuottajana -työryhmä, Helsinki, 21.–22.10.2010.

Aaltonen K, Niemelä M, Norris P, Bell S, Hartikainen S. Kotitalouksien lääkemenojen kehitys ja tuloryhmittäiset erot Kulutustutkimuksen mukaan Suomessa 1985–2006. Terveystutkimuksen päivät, Tampere, 24.–25.11.2011.

Hagfors R. Kohtuullisen kulutuksen korit. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen Riittääkö perusturva -seminaari, Helsinki, 3.3.2011.

Hagfors R. Kohtuullinen kulutus ekologisen kestävyyden näkökulmasta. Sosiaalipolitiikan päivät, Turku, 27.10.2011.

Hirvilampi T. Elintaso, hyvinvointi ja luonnonvarojen kulutus. Sosiologipäivät, Ympäristösosiologian työryhmä, Jyväskylä, 19.3.2010.

Hirvilampi T. Kohtuullinen elintaso toimintamahdollisuuksien kokonaisuutena? Sosiaalipolitiikan päivät, Perusturva hyvinvoinnin tuottajana -työryhmä, Helsinki, 21.10.2010.

Hirvilampi T. Kohtuullinen kulutustaso Suomessa. Yleisöluento, Kriittisen korkeakoulun Maailma kohtuutta kohti -luentosarja, Helsinki, 27.9.2011.

Hirvilampi T. Ympäristö hyvinvointitutkimuksessa. Sosiaalipolitiikan päivät, Ympäristö ja sosiaalipolitiikka -työryhmä, Turku, 27.10.2011.

Hirvilampi T. Kohtuutalous ja hyvinvointivaltion haasteet. Vapaus valita toisin -seminaari, Helsinki, 5.11.2011.

Hirvilampi T. Related and situated agency. Keskustelupaperi, Workshop on Collective Agency and Institutions, Sustainability and the Capability Approach, Leipzig, 27.–28.9.2012.

Hirvilampi T. Perusturvan saajien materiaalijalanjälki ja toimintamahdollisuudet. STAO-osaston kehittämispäivä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 1.11.2012.

Hirvilampi T, Laakso S, Lettenmeier M, Lähteenoja S. The adequate level of basic social security. What is socially accepted and ecologically sustainable? Posterisesitys, HENVI Science Days on Interdisciplinary Environmental Research and Teaching, Helsinki, 7.–8.4.2011.

Hirvilampi T, Laakso S, Lettenmeier M, Lähteenoja S. Perusturvan saajien kulutus ja materiaalijalanjälki. Kelan tutkimusosaston työpaja, Helsinki, 13.10.2011.

Hirvilampi T, Laakso S, Lettenmeier M, Lähteenoja S. Perusturvan saajien hyvinvointi ja materiaalijalanjälki. Sosiaalipolitiikan päivät, Kestävä sosiaalipolitiikka ja tulevat sukupolvet -työryhmä, Jyväskylä, 26.10.2012.

Kangas O. Julkinen valta vetäytyy – kuka kantaa vastuun? Takuusäätiön Omille Jaloille -seminaari, Helsinki, 4.3.2010.

Kangas O. Kun päällä on jatkuva lama. Yleisesitelmä, Sosiologipäivät, Jyväskylä, 20.3.2010.

Kangas O. Changes in labour market position and changes in poverty status. Changing Inequalities -seminaari, Tukholma, 13.4.2010.

Kangas O. Mitkä politiikat purevat köyhyyteen? Terveyden edistämisen päivät, pääalustus, Helsinki, 28.4.2010.

Kangas O. Pohjoismaiset eläkereformit. Pääalustus, Kuntien eläkevakuutuspäivät, Helsinki, 19.5.2010.

Kangas O. Poliitiikka ja perusturva. Kelan tutkimusosaston työpaja, Helsinki, 26.8.2010.

Kangas O. Perusturva ja politiikka. Sosiaalipolitiikan päivät, Helsinki, 21.10.2010.

Kangas O. Perusturva ja politiikka. Työväen Sivistysliiton kirjanjulkistamistilaisuus, Helsinki, 3.11.2010.

Kangas O. Labour market transitions and poverty transitions: Evidence from ECHP and EU-SILC. Odense, 7.12.2010.

Kangas O. Pitäisikö toimeentulotuki siirtää Kelaan? Esitelmä Kelan järjestämässä toimittajatapaamisessa, Helsinki, 19.1.2011.

Kangas O. Poliittikka ja eläketurva. Esitelmä Keskustan eduskuntaryhmälle, Helsinki, 16.2.2011.

Kangas O. Perusturvan rapautuminen. Työttömien valtakunnallisen yhdistyksen kokous, Lautsia, 17.8.2011.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Pitäisikö toimeentulotuki siirtää Kelaan? Kelan tutkimusosaston työpaja, Helsinki, 24.2.2011.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkijaseminaari, Tampere, 22.2.2012.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. Sosiologipäivät, Kuopio, 29.–30.3.2012.

Lehtinen A-R. What is essential consumption? How much is the cost of living? Nordic Conference on Consumer Research, Vaasa, 10.–11.6.2010.

Lehtinen A-R. Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Kulutustutkimuksen seuran syysseminaari, Helsinki, 19.11.2010.

Lehtinen A-R. Mitä eläminen maksaa? Puheenvuoro, Tampere Megapolis 2025 -tapahtuma, Tampere, 20.11.2010.

Lehtinen A-R. Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Talous- ja velkaneuvonnan valtakunnalliset neuvontapäivät, Helsinki, 23.11.2010.

Lehtinen A-R. What is essential in consumption? The reference budgets indicating decent minimum consumption. Community, Work and Family IV International Conference, Tampere, 19.–21.5.2011.

Lehtinen A-R. Köyhyden ja syrjäytymisen määrittely viitebudjettien avulla. Sosiaalipolitiikan päivät, Turku, 27.–28.10.2011.

Lehtinen A-R. Kulutus arjen hyvinvoinnin osatekijänä. Sosiologipäivät, Kuopio, 29.–30.3.2012.

Lehtinen A-R, Varjonen J. Decent consumption on the border of social exclusion and inclusion. Making Sense of Consumption, 2nd Nordic Conference on Consumer Research, Göteborg, 30.5.–1.6.2012.

Lettenmeier M, Lähteenoja S, Hirvilammi T, Aalto K, Laakso S. Maximum and minimum consumption. A two-dimensional approach in defining a decent lifestyle. Sustainable consumption workshop, Trends and future of sustainable development -konferenssi, Tampere, 9.–10.6.2011.

Lettenmeier M, Lähteenoja S, Hirvilammi T, Laakso S. Resource consumption of poor households – approach for defining a decent lifestyle? World Resources Forum, Topic 4: The Social Dimension of Resources, Davos, 19.–21.9.2011.

Lettenmeier M, Lähteenoja S, Hirvilammi T, Laakso S, Aalto K. Material footprint of low-income households in Finland – is it sustainable? 1st World Sustainability Forum, Sciforum Electronic Conferences Series, 1.–30.11.2011.

Mäki S. Perusturvan varassa elävien kokemuksia. Tekeillä olevan väitöskirjan tutkimussuunnitelman esittelyä. Kertomuksen tutkimuksen päivät, Kulutus ja mediakulttuuriset kertomukset -työryhmä, Tampere, 6.2.2009.

- Mäki S. Elämää perusturvan varassa. Kelan tutkimusosaston työpaja, Helsinki, 16.4.2009.
- Mäki S. Elämää perusturvalla. Kuluttajaekonomian jatko-opintoseminaari, Helsinki, 29.4.2009.
- Mäki S. Perusturvan varassa elävien kokemuksia ja selviytymiskeinoja. Sosiaalipoliitikan päivät, Sosiaaliturva-työryhmä, Kuopio, 22.10.2009.
- Mäki S. Perusturvan varassa elävien kokemuksia oikeudenmukaisuudesta. Sosiaalityön tutkimuksen päivät, Kuuluuko köyhän ääni? -työryhmä, Jyväskylä, 18.2.2010.
- Mäki S. Perusturvan varassa elävien työproblematiikka. Sosiologipäivät 2010, Työttömyyden kokemuksellinen ulottuvuus -työryhmä, Jyväskylä, 19.3.2010.
- Mäki S. Vähimmäisturvan varassa elävien taloudelliset selviytymiskeinot. Kuluttajaekonomian jatko-opintoseminaari, Helsinki, 12.5.2010.
- Mäki S. Managing everyday life on a minimum income – Coping economically. Social Policy Association Annual Conference, Session: Poverty, inequalities and human rights, Lincoln, 6.7.2010.
- Mäki S. Vähimmäisturvan varassa elävien kokemuksia. Sosiaalipoliitikan päivät, Perusturva hyvinvoinnin tuottajana -työryhmä, Helsinki, 21.–22.10.2010.
- Mäki S. Ajankuvaa kulutuksesta. Näkökulmana perusturvan varassa elävät. Kulutustutkimuksen seuran syysseminaari, Ajankuvaa ja ajattomia arvoja kulutuksessa -työryhmä, Helsinki, 19.11.2010.
- Mäki S. Peruselämää perusturvalla – taloudellisen niukkuuden kuluttajapositionit. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen perusturvan riittävyttä arvioivan tutkijaryhmän kokoontuminen, Helsinki, 14.2.2011.
- Mäki S. Perusturvan varassa elävien selviytyminen taloudellisessa niukkuudessa. Riittääkö perusturva? -seminaari, Sosiaalipoliittinen yhdistys, Helsinki, 3.3.2011.
- Mäki S. Perusturvan varassa elävien taloudellisen niukkuuden kuluttajapositionit. Kulutusyhteiskunnan muutoksen tutkijakoulun seminaari (KUMU), Helsinki, 4.3.2011.
- Mäki S. Perusturvan varassa elävien suhtautuminen itseseen, viranomaisiin ja velkaantumiseen. Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenian järjestämän Talous- ja velkaneuvonnan sekä ulosoton koulutuksen pienryhmäopetus, Hyvinkää, 15.4.2011.
- Mäki S. Basic income security and positioning theory. Posterisitys, 11th Thinking Qualitatively Workshop Series, Edmonton, 24.6.2011.
- Mäki S. Laadullista hyvinvointitutkimusta. Delfoi-työpaja, Otavan opisto, Mikkeli, 11.11.2011.
- Mäki S. Hyvinvointia Otavassa. Onnellisuus-seminaari, Otavan opisto, Mikkeli, 12.11.2011.
- Mäki S. Basic income receivers' perceptions on street-level bureaucracy. Discourse, Power, Resistance -konferenssi, Plymouth, 2.4.2012.
- Mäki S. Money matters – Construction of consumer in economic scarcity. Posterisitys, ESA Consumption Research Network Interim meeting, Berliini, 5.–8.9.2012.
- Niemelä M. The role of ideas and institutional change in Finnish public-sector reform. The 2009 Annual RC 19 Conference, Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy (RC 19), Montreal, 20.–22.8.2009.

Niemelä M. Tulot, kulutus ja köyhyyden vähentäminen. Vihreän liiton eduskuntaryhmä, Helsinki, 18.3.2010.

Niemelä M. Tuloterot, köyhyys ja köyhyyden periytyminen. Kelan eläkeasiain neuvottelukunta, Helsinki, 22.11.2010.

Niemelä M. ”Köyhyysvuosi päättyi, köyhyys jäi”. Toimittajien sosiaaliturvakoulutus, Helsinki, 19.1.2011.

162 Niemelä M. Tuloterot, köyhyys ja köyhyyden periytyminen. MQ-Klubi ry:n vuosikokous, Helsinki, 14.2.2011.

Niemelä M. 2011 Onko perusturva kunnossa – mitä kansalaiset siitä ajattelevat? Kelan pääjohtaja Liisa Hyssälän ja politiikan toimittajien brunssi, Helsinki, 23.9.2011.

Niemelä M. Köyhtyvätkö köyhät ja rikastuvatko rikkaat – vaiko päinvastoin? Valtakunnallinen työllisyysasiainfoorumi, Vierumäki, 29.9.2011.

Niemelä M, Raijas A. Lapsiperheiden kulutus ja perheen sisäiset kulutus päätökset. Kelan tutkimusosaston työpaja, Helsinki, 1.10.2009.

Niemelä M, Raijas A. Lapsiperheiden kulutus ja perheen sisäiset kulutus päätökset. Taloussosiologian tutkimusseminaari, Vantaa, 4.2.2010.

Niemelä M, Raijas A. Kulutustutkimusaineistot kuvaamassa lapsiperheiden toimeentuloa. Sosiaalipolitiikan päivät, Jyväskylä, 25.–26.10.2012.

Raijas A. Mitä eläminen maksaa? Sosiaalipoliittisen yhdistyksen Riittääkö perusturva -seminaari, Helsinki, 3.3.2010.

Raijas A. Kuinka paljon rahaa tarvitaan elämiseen? Talous- ja velkaneuvonnan sekä ulosoton koulutusohjelman päättäjät, Helsinki, 18.11.2011.

Sallila S. Mikrosimulointimallin käyttö köyhyyttä ja eriarvoisuutta torjuvan lainsäädännön suunnittelussa, SAS Forum Finland, Helsinki, 20.10.2011.

Varjonen J, Lehtinen A-R. Kohtuullinen minimi kulutuksessa ja sen määrittämisen menetelmät. Sosiaalipolitiikan päivät, Helsinki, 21.–22.10.2010.

Varjonen J, Aalto K, Raijas A, Pakoma R, Lehtinen A-R. Perusturvan määrittäminen kulutuksen avulla. Sosiologipäivät, Jyväskylä, 19.–20.3.2010.

Kirjoittajat

Kristiina Aalto, MML
erikoistutkija, Kuluttajatutkimuskeskus
etunimi.sukunimi@kuluttajatutkimuskeskus.fi

163 Tuuli Hirvilammi, VTM
tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Laura Kalliomaa-Puha, OTT
tutkimushallintopäällikkö, Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Olli Kangas, VTT, professori
tutkimusjohtaja, Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Anna-Riitta Lehtinen, MMM
erikoistutkija, Kuluttajatutkimuskeskus
etunimi.sukunimi@kuluttajatutkimuskeskus.fi

Sari Mäki, MMM
jatko-opiskelija, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Mikko Niemelä, VTT, dosentti
johtava tutkija, Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Anu Raijas, MMT, dosentti
tutkimuspäällikkö, Kuluttajatutkimuskeskus
etunimi.sukunimi@kuluttajatutkimuskeskus.fi

Johanna Varjonen, MMT
erikoistutkija, Kuluttajatutkimuskeskus (eläkkeellä 1.9.2013 alkaen)

Sampo Varjonen, VTM
eduskunta-avustaja, Eduskunnan kanslia
etunimi.sukunimi@eduskunta.fi

Takaisin perusteisiin

Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta

Yksi 2000-luvun keskeisimmistä sosiaalipoliittisista keskusteluista on koskenut perusturvaa ja sen riittävyttä. Käsitukset siitä, mitä on perusturva, mihin se riittää ja missä määrin perusturva tulisi parantaa, kuitenkin vaihtelevat ja perustuvat usein tutkitun tiedon sijaan mielikuviiin.

Mikä on kohtuullisena pidettävä toimeentulon taso, joka perusturvan tulisi taata kaikille kansalaisille? Millaisia vastauksia tähän kysymykseen saadaan subjektiivisin ja objektiivisin mittarein? Millä tavoin perusturva ja sen riittävyys määritellään lainsäädännössä ja millaisia poliittisia kamppailuja perusturvan määrittämiseen on ajan saatossa liittynyt?

Tämä monitieteinen teos tarjoaa työkaluja perusturvan – ja laajemmin toimeentuloturvan – riittävyyden arviointiin. Teoksessa esitellään kotitalouksien kulutukseen perustuvia arviointimenetelmiä perusturvan riittävyyden ja kohtuullisen kulutuksen mittaamiseksi. Lisäksi kirjassa tarkastellaan perusturvaan liittyviä lainsäädännöllisiä ja poliittisia kytkentöjä. Kulutuksen ja perusturvan välisiä yhteyksiä tutkitaan niin laadullisilla kuin määrällisilläkin menetelmillä sekä näiden yhdistelmillä. Kirja muodostaa monipuolisen kokonaiskuvan niistä keinoista, joilla perusturvan riittävyttä voidaan tarkastella.

TOIMITTANEET OLLI KANGAS, MIKKO NIEMELÄ & ANU RAIJAS



julkaisut@kela.fi
www.kela.fi/tutkimus
www.fpa.fi/forskning
www.kela.fi/research