Nettityöpapereita 33/2012

Katri Hannikainen-Ingman, Heikki Hiilamo, Pertti Honkanen,
Susan Kuivalainen ja Pasi Moisio

Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009

Kelan tutkimusosasto

Kirjoittajat

Katri Hannikainen-Ingman, tutkija, VTM
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, vähimmäisturvayksikkö
etunimi.sukunimi@thl

Heikki Hiilamo, tutkimusprofessori, VTT, FT, dosentti
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Pertti Honkanen, johtava tutkija, VTT
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Susan Kuivalainen, tutkimusprofessori, VTT
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, vähimmäisturvayksikkö
etunimi.sukunimi@thl.fi

Pasi Moisio, yksikön päällikkö, PhD, dosentti
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, vähimmäisturvayksikkö
etunimi.sukunimi@thl.fi

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Nettityöpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

www.kela.fi/tutkimus

Helsinki 2012

Tiivistelmä

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

Raportissa tarkastellaan Kelan perusturvaetuuksien, asumistuen ja toimeentulotuen saannin yleisyyttä ja päällekkäistä saantia suomalaisissa kotitalouksissa 2000-luvun aikana. Tutkimuksessa tarkastellaan myös pitkäaikaista toimeentulotuen saantia sekä Kelan perusturvaetuuksien ulkopuolella olevien työikäisten toimeentulotuen saantia. Tarkastelua varten on yhdistetty Kelan etuusrekisterien ja THL:n toimeentulotukirekisterin tiedot marraskuun viimeiseltä päivältä vuosina 2000–2009.

Sosiaaliturvan yksi keskeinen periaate on se, että yhdessä asumistuen kanssa Kelan perusturvaetuuksien tulisi olla tasoltaan ja kattavuudeltaan sellaisia, että tarve turvautua viimesijaiseen ja tarveharkintaiseen toimeentulotukeen olisi vähäistä ja lyhytaikaista. Raportin tulosten valossa tämä periaate ei kuitenkaan kaikilta osin toteudu. Asumistuen ja toimeentulotuen saanti vaihtelee huomattavasti sen mukaan, mitä Kelan perusturvaetuutta kotitalouteen maksetaan. Erityisesti työmarkkinatuen saajat saavat usein myös toimeentulotukea ja he saavat tätä tukea kauemmin kuin muiden tuensaajaryhmien edustajat.

Vuonna 2009 marraskuussa työmarkkinatuen saajista yli puolet sai yleistä asumistukea, yli kolmasosa sai toimeentulotukea ja noin 30 prosenttia sai sekä asumis- että toimeentulotukea. Asumistuen ja toimeentulotuen saanti on lisääntynyt hieman työmarkkinatuella olevilla 2000-luvulla. Neljännes työmarkkinatuen saajista oli vuonna 2009 toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita, ja yli puolet heistä oli saanut toimeentulotukea vähintään yhden kuukauden vuoden aikana. Lisäksi työmarkkinatuen saantiehtojen tiukentaminen on johtanut siihen, että kasvava joukko työikäisistä ei ole oikeutettu lainkaan ensisijaiseen perusturvaan. Heille toimeentulotuki yhdessä asumistuen kanssa muodostaa ainoan toimeentuloturvan. Tämä on näkynyt tulottomien henkilöiden ja kotitalouksien määrän kasvuna toimeentulotuen saajissa.

Miehet saavat toimeentulotukea naisia useammin. Sen sijaan naiset saavat Kelan asumistukea useammin kuin miehet, mikä selittyy naisten yliedustuksella opiskelijoiden ja eläkkeen saajien asumistuessa. Ikäluokittain tarkasteltuna toimeentulotuen saanti on yleisintä 20–24-vuotiailla. Nuorten toimeentulotuen saantia ei voi selittää opiskelulla, koska opiskelijoista toimeentulotukea saa vain kolmisen prosenttia. Vanhimmissa ikäluokissa toimeentulotuen saanti on harvinaista.

Sisältö

1 Johdanto 5
2 Etuuksien päällekkäisyyden ongelmat 7
3 Perus- ja vähimmäisturvan muutokset 9
4 Etuuksien yleisyys ja päällekkäisyys työikäisellä väestöllä marraskuussa 2009 13
5 Etuuksien yleisyys ja päällekkäisyys 65 vuotta täyttäneellä väestöllä marraskuussa 2009 25
6 Etuuksien päällekkäisyyden muutokset 2000-luvulla 28
7 Tulottomien kotitalouksien määrän kehitys 32
8 Yhteenveto 34
Lähteet 37
LIITE: Tutkimuksessa käsiteltävät perusturvaetuudet 38

1 Johdanto

Perustuslain 19 §:n ensimmäisen momentin mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tämän turvan takaa viimekädessä toimeentulotuki. Toisen momentin mukaan ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”. Nämä riskit on vakuutettu niin sanotuilla ensisijaisilla perusturvaetuuksilla eli Kelan vähimmäismääräisillä syyperusteisilla etuuksilla.

Perustuslain tulkinnan mukaan syyperusteisen perusturvan tulee olla tasoltaan korkeampi kuin viimesijainen vähimmäisturva. Viimeistään 1980-luvun lopulla Suomessakin toteutunut pohjoismainen sosiaaliturvamalli korvaa vanhuudesta, työkyvyttömyydestä, perheenhuoltajan kuolemasta, työttömyydestä sekä lapsen syntymästä johtuvia ansion menetyksiä. Samojen sosiaalisten riskien perusteella, jotka tuottavat oikeuden ansioturvaan, maksetaan myös ansioihin perustumattomia vähimmäisetuuksia, jotka ovat yleensä kokonaan muista tuloista riippumattomia (poikkeuksena työmarkkinatuen tarveharkinta). Perusturvasta tuli sosiaalipoliittisesti kiinnostava kysymys 1990-luvun alun laman jälkeen, kun työttömyyden kasvun vuoksi yhä useampi jäi ansiosidonnaisten etuuksien ulkopuolelle.

Perus- ja vähimmäisturvan käsitteiden välinen ero on jonkin verran häilyvä ja niitä käytetään monesti toistensa synonyymeina. Ehkä yleisimmin perusturvan määrittelyn perusteena on käytetty perustuslain 19 §:n 2 momentissa lueteltuja sosiaalisia riskejä, joiden osalta yhteiskunnan on taattava perustoimeentulon turva. Nämä etuudet kuuluvat niin sanottuihin ensisijaisiin ja syyperusteisiin etuuksiin. Näin olleen perusturvaetuuksiin luettaisiin ainakin kansaneläke, yleinen perhe-eläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen ja vanhempainrahan vähimmäispäivärahat.

Vähimmäisturvaan kuuluviksi etuuksiksi luetaan sen sijaan yleensä perustuslain 19 §:n 1 momentin viimesijaiset, perhekohtaiset ja tarveharkintaiset toimeentulotuki ja asumistuki. Tosin vähimmäisturvan etuuksiksi luetaan usein myös työmarkkinatuki, kansaneläke sekä vähimmäispäivärahat, joten etuuksien tiukka jaottelu perus- ja vähimmäisturvaetuuksiin on mahdotonta. Käsillä olevassa tutkimuksessa käytetään käsitteitä perus- tai vähimmäisturva ja silloin tarkoitetaan niitä etuuksia, jotka muodostavat työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien toimeentuloturvan.

Tässä tutkimuksessa käsiteltävät ensisijaiset Kelan toimeenpanemat perusturvaetuudet ovat työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, täysi kansaneläke, vähimmäismääräinen sairauspäiväraha sekä vähimmäismääräinen äitiys- ja vanhempainraha. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan lasten kotihoidon tuen ja opintotuen saantia. Tutkimuksessa käsiteltävät viimesijaiset vähimmäisturvaetuudet ovat yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opiskelijoiden asumislisä sekä toimeentulotuki. Tarkempi kuvaus mainituista etuuksista on liitteessä I.

Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, miten yleistä Kelan ensisijaisten vähimmäisturvaetuuksien sekä asumistuen ja toimeentulotuen saanti on ollut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella, missä määrin näiden etuuksien päällekkäisyyttä on esiintynyt väestössä ja mitä etuuksien päällekkäisyydelle on tapahtunut 2000-luvun aikana. Tutkimuksessa tarkastellaan myös eri etuuksia saavien pitkäaikaista toimeentulotuen saantia. Tutkimuksessa tarkastellaan erikseen työikäisten (16–64-vuotiaiden) ja 65 vuotta täyttäneiden saamia etuuksia, koska ryhmien saamat etuudet ovat merkittävästi erilaisia. Tutkimuksen varsinainen fokus on työikäisessä väestössä, koska yli 65-vuotiaita toimeentulotuen saajia on muihin ikäryhmiin nähden vähän eikä etuuksien päällekkäisyyden problematiikka kohdistu siten tähän ryhmään.

Edellinen laajempi selvitys asiasta tehtiin vuonna 2005, jolloin se toteutettiin vuoden 2000 aineistolla (Hiilamo ym. 2005). Loppuvuonna 2000 yhdeksän prosenttia Suomen työikäisestä väestöstä sai ensisijaiseen sosiaaliturvaan kuuluvia vähimmäismääräisiä etuuksia. Kun opintotukea saavat laskettiin mukaan, osuus nousi 16 prosenttiin. Kun opintotukea saavia ei oteta huomioon, vähimmäismääräisten perusturvaetuuksien saajista 25 prosenttia sai myös toimeentulotukea, 43 prosenttia asumistukea ja 19 prosenttia sai sekä asumistukea että toimeentulotukea.

Samassa tutkimuksessa todettiin myös, että toimeentulotuen tarve oli suurin työmarkkinatuen saajilla. Työmarkkinatukea saavilla toimeentulotuen saaminen oli myös selvästi yhteydessä siihen, kuinka pitkään hänelle oli tukea maksettu: mitä pidempään henkilö oli saanut työmarkkinatukea, sitä useammin hän sai myös toimeentulotukea. Myös asumistukea saaneiden osuus kasvoi tasaisesti sen mukaan, mitä pidempään työmarkkinatukea oli maksettu. Työttömyysturvan peruspäivärahaa saavilla oli työmarkkinatuen saajiin verrattuna vähemmän tarvetta täydentää ensisijaista perusturvaetuutta asumistuella ja toimeentulotuella. Asumistuen ja toimeentulotuen saaminen ei myöskään ollut yhteydessä peruspäivärahan kestoon. Sosiaaliturvan päällekkäisyys itse asiassa väheni niillä, jotka saivat peruspäivärahaa yli kaksi vuotta. Näissä tapauksissa työttömyysturvan saajien on täytynyt välillä olla töissä uusiakseen työssäoloehtonsa ja ollakseen oikeutettuja peruspäivärahaan. Niillä, jotka työttömyysjaksojen välissä saavat palkkatuloa on luonnollisesti vähemmän tarvetta viimesijaiseen vähimmäisturvaan kuin yhtäjaksoisesti kauan työttömänä olevilla.

Tutkimuksen pääasiallinen aineisto on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toimeentulotukirekisterin ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) etuusrekisterien yhdistämisestä saatu rekisteriaineisto vuodelta 2009. Yhdistely tarkoittaa Kelan etuustietojen ja THL:n toimeentulotukirekisterin tietojen yhdistämistä marraskuun viimeisen päivän tilanteen mukaan vuonna 2009. Vastaavanlainen yhdistely on tehty vuosien 2000, 2004, 2006 ja 2008 aineistoilla. Vuoden 2000 aineistoa lukuun ottamatta muiden vuosien aineistoilla ei ole tehty tämänkaltaista laajempaa tutkimusta. Käsillä olevassa tutkimuksessa Kelan ensisijaisten perusturvaetuuksien sekä asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäistä esiintyvyyttä vuonna 2009 verrataan vuosien 2000, 2004, 2006 ja 2008 tilanteisiin.

On syytä korostaa, että aineistossa ovat mukana vain ne henkilöt, jotka kuuluivat marraskuussa 2009 tutkittavia etuuksia saaneisiin kotitalouksiin. Aineistoon ei poikkileikkaustarkasteluissa siis sisälly niitä henkilöitä, jotka saivat etuuksia muina kuukausina, mutta eivät marraskuussa. Pitkäaikaisten etuuksien saajien osuus korostuu tämänkaltaisessa poikkileikkausaineistossa, koska mukana ei ole niitä henkilöitä, jotka saivat etuutta muina kuukausina kuin marraskuussa (ks. Moisio ja Kauppinen 2011). Marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä vastaa suhteellisen hyvin kalenterivuoden aikana saaneiden kotitalouksien keskimääräistä tasoa.

Tässä raportissa ei ole mahdollista arvioida sitä, miten yhtäältä taloudellisessa tilanteessa (ennen muuta työllisyydessä ja asumiskustannuksissa) tapahtuneet muutokset ja toisaalta etuusperusteissa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet perusturvaetuuksien päällekkäisyyteen. Karkeasti voidaan todeta perusturvaetuuksien saajien määrän kertovan pienituloisuusongelman laajuudesta ja päällekkäisiä etuuksia saavien määrän perusturvan matalasta tasosta suhteessa toimeentulotukeen. Perusturvan riittävyyden arviointiraportin (THL 2011) mukaan perusturvaetuuksien matalaa tasoa kuvaa juuri niiden suhde toimeentulotuen tasoon. Maaliskuussa 2011 voimaan tulleen takuueläkkeen myötä eläkeläiset olivat ainoa perusturvan varassa elävä kotitaloustyyppi, jolle ei arvioinnin perusteella syntynyt oikeutta toimeentulotukeen. Kaiken kaikkiaan arviointiraportissa todettiin, että perusturvan varassa elävien kotitalouksien asumismenojen jälkeiset tulot ovat eläkkeensaajia lukuun ottamatta laskeneet viimeisen 20 vuoden aikana ja näiden kotitalouksien köyhyysriski on suuri.

2 Etuuksien päällekkäisyyden ongelmat

Sosiaaliturvalle ja sen toiminnalle on yleisesti hyväksyttyjä periaatteita. Sen ohella että sosiaaliturvan tulisi olla kattava ja tasoltaan kohtuullinen, tulisi järjestelmän muodostaa selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus, olla ymmärrettävä ja läpinäkyvä sekä hallinnollisesti yksinkertainen ja tehokas. Vuosien myötä tehdyt uudistukset eri etuuksiin ja yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ovat johtaneet

siihen, että sosiaaliturvasta on tullut monimutkainen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus, minkä yksi ilmentymä on etuuksien päällekkäisyys. Perus- ja vähimmäisturvan päällekkäisyydellä on useita ei-toivottuja seurauksia. Riippuvuus useasta tarveharkintaisesta tukimuodosta heikentää hakijan oikeusturvaa ja on usein hakijaa nöyryyttävää juoksuttamista luukulta toiselle. Hallinnolle etuuksien päällekkäisyys tarkoittaa moninkertaista byrokratiaa. Lisäksi perus- ja vähimmäisturvan päällekkäisyys aiheuttaa kannustinloukkuja, jotka ovat ilmeisimpiä lyhytkestoiseksi tarkoitetussa toimeentulotuessa.

Byrokratialoukuilla tarkoitetaan etuuksien ja pienten ansiotulojen yhteensovituksesta syntyvää paperisotaa ja asiointipakkoa, etuuksien viivästymistä ja tukien maksatuksen katkeamisvaaraa (Karjalainen ym. 2003; Hiilamo 2003). Tuloharkinnan tekevät eri viranomaiset kullekin jätetyn oman hakemuksen perusteella. Tukea tarvitsevalla syntyy ”kahdenluukun” tai ”kolmen luukun” ongelma. Kun tulot muuttuvat, täytyy lähettää uusi työmarkkinatuki- ja asumistukihakemus Kelalle ja toimeentulotukihakemus sosiaaliviranomaisille. Kaikki hakemukset on laadittava eri lomakkeille ja niiden käsittelyajat vaihtelevat. Tämä aiheuttaa paitsi paljon hallinnollista työtä hakijoille ja käsittelijöille myös huomattavaa taloudellista epävarmuutta jo valmiiksi toimeentulonsa kanssa tasapainoileville kotitalouksille. Tukien hakuprosessin byrokratia ei kannusta työn vastaanottamiseen. Lyhytaikaisten palkkatulojen vaikutusta kokonaistuloihin on vaikea arvioida, koska verotus ja eri tukien maksuperusteet muuttuvat. Tällöin pienet ansiotulot aiheuttavat epävarmuutta toimeentulosta. Byrokratialoukkujen ei välttämättä edes tarvitse olla todellisia, vaan jo pelkkä oletus niiden olemassaolosta voi toimia negatiivisena kannustimena (Karjalainen ja Moisio 2010).

Tuloloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutuksen vuoksi ansiotulojen lisäys ei lisää käteen jäävää tuloa. Tuloloukut siis syntyvät, kun ansiotulojen lisäys vähentää samanaikaisesti usean sosiaaliturvaetuuden määrää sekä kasvattaa maksettavia veroja tai tuloista riippuvia palvelumaksuja. Esimerkiksi asumistuen ja työmarkkinatuen yhtäaikainen tuloharkinta synnyttää korkean efektiivisen marginaaliveroasteen, jolloin kotitalouden ei kannata hankkia pieniä lisätuloja (Honkanen 2010). Pahimmillaan kotitalous saattaa olla jopa nelinkertaisen tarveharkinnan kohteena, kun työtulot pienentävät työmarkkina-, asumis- ja toimeentulotukia ja nostavat päivähoitomaksuja (Hiilamo ym. 2005).

Kaikkein vähiten työllistyminen kannustaa toimeentulotukea saavia kotitalouksia. Tähän on vaikuttanut muun muassa se, että kansainvälisesti tarkasteltuna tulojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa on ollut Suomessa kireää (Kuivalainen 2004). 1990-lukuun tai 2000-luvun alkuun verrattuna toimeentulotuki kannustaa tällä hetkellä työntekoon jonkin verran aiempaa enemmän. Aiemmin toimeentulotuki lähtökohtaisesti väheni saman verran kuin ansiotulot nousivat, mutta tällä hetkellä

osa ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tulona (ns. etuoikeutettu tulo). Vuonna 2001 annettiin väliaikainen säännös (1410/2001) etuoikeutetusta tulosta, jonka perusteella toimeentulotuessa voitiin jättää tulona huomioimatta vähintään 20 prosenttia ja enintään 100 euroa ansiotuloista. Säännös tuli voimaan vuoden 2002 huhtikuun alussa ja oli voimassa vuoden 2005 maaliskuun loppuun. Säännöksen voimassaoloaikaa jatkettiin vuoden 2006 loppuun (49/2005). Samalla etuoikeutetun tulon kuukausittaista enimmäismäärää nostettiin 100 eurosta 150 euroon. Säännöksen voimassaoloaikaa on jatkettu sittemminkin (951/2006; 710/2008; 855/2009). Tällä hetkellä menettelyä on päätetty jatkaa vuoden 2014 loppuun saakka.

Tarveharkintaisten etuuksien päällekkäisyys ei ole ongelma yksinomaan etuuksia saaville. Etuuksien yhteensovittaminen ja muutoksiin reagoiminen vaativat lisäksi runsaasti hallinnollista työtä. Työ kohdistuu paitsi etuuksien myöntämiseen myös niiden takaisinperintään. Suurin osa Kelan etuuksista tehtävistä takaisinperinnöistä kohdistuu asumistukeen ja työttömän perusturvaan.

3 Perus- ja vähimmäisturvan muutokset

Perusturvan parantamisesta on keskusteltu Suomessa lähes yhtäjaksoisesti 1990-luvun alun laman jälkeen. Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelman painopisteenä oli sosiaalietuuksien, verotuksen ja ansiotulojen kasvun yhteensovittaminen työnteon kannustamiseksi. Sosiaaliturvaetuuksia leikattiin ja muutettiin määräytymisehdoiltaan työntekoa suosivammiksi (Parpo 2004). Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa mainittiin – ensimmäistä kertaa hallitusohjelmien historiassa – köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy. Hallitusohjelmassa luvattiin selvittää sosiaaliturvan uudistamista, erityisesti ensisijaisen ja viimesijaisen sosiaaliturvan tasojen yhteensovittamista, ja tehostaa varsinaista sosiaalityötä syrjäytyneiden aseman parantamiseksi. (Ks. Kuivalainen ja Niemelä 2009.) Paavo Lipposen toinen hallitus ryhtyi toimeen kevättalvella 1999, jolloin sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä ehdotti erillistä eri toimenpiteisiin osoitettavaa määrärahaa syrjäytymisen torjuntaan. Tämän seurauksena työttömän perusturvaa nostettiin hieman.

Perusturvan ja köyhyyden kysymykset ovat sittemmin saaneet suuremman poliittisen painoarvon. Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmassa painotetaan, että köyhyyden vähentämiseksi tarvitaan myös ensisijaisen sosiaaliturvan kehittämistä. Keväällä 2007 toimintansa aloittanut Matti Vanhasen II hallitus delegoi sosiaaliturvan uudistamisen ja sen mukana perusturvan kehittämisen Sata-komitealle. Komitean tehtäväksi annettiin laatia ehdotus ”perusturvan uudistamisesta siten, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen ja että järjestelmä on selkeä ja tekee mahdolliseksi työn ja sosiaalitur-

van yhdistämisen nykyistä paremmin". Sata-komitean työn tuloksena otettiin käyttöön takuueläke, mikä nosti pienimpiä eläkkeitä maaliskuussa 2011. Työttömän perusturvaan ei tehty parannuksia.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa 2011 esitettiin työttömyysturvan peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen 100 euron korotusta, yhdessä yleisen asumistuen ja toimeentulotuen parannusten kanssa. Toimeentulotuen perusosaa esitetään korotettavaksi kuudella prosentilla ja yksinhuoltajien toimeentulotuen perusosaan esitetään tämän lisäksi korotusta. Yleisessä asumistuessa tulorajoja korotetaan työmarkkinatuen korotusta vastaavasti 100 eurolla ja hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja korotettaisiin 50 eurolla. Ehdotukset ovat lainvalmistelussa tätä raporttia kirjoitettaessa. Samoin Kataisen hallitusohjelma esittää laajaa köyhyyden ja syrjäytymisen vastaista toimenpideohjelmaa, jonka tarkka sisältö tai toteuttajat eivät ole tiedossa tätä kirjoitettaessa.

Perusturvaetuuksiin on tehty jonkin verran muutoksia 2000-luvulla. **Kansaneläkkeisiin** kuului ennen vuotta 1996 kaikille eläkeläisille maksettava pohjaosa ja tarveharkintainen lisäosa. Vuoden 1996 alusta lukien myönnetyissä kansaneläkkeissä koko eläke muuttui työeläkevähenteiseksi. Aikaisemmin myönnettyjen eläkkeiden pohjaosia leikattiin vähitellen, ja työeläkevähenteisyys toteutui kokonaan vuoteen 2001 mennessä. Näin koko väestön kattava kansaneläkejärjestelmä muuttui vähimmäiseläkejärjestelmäksi. Samaan aikaan kansaneläkemaksujen periminen vakuutetuilta lopetettiin. Työeläkejärjestelmän uudistus tuli voimaan vuoden 2005 alussa ja vaikutti myös kansaneläkkeisiin. Erilaisten eläkeikien ja siirtymävaiheen säännösten seurauksena yleistyivät tilanteet, joissa henkilö voi saada samanaikaisesti eri eläkelajin eläkettä työ- ja kansaneläkejärjestelmästä. Työttömyyseläkkeen vähittäisestä lakkauttamisesta päätettiin. Pitkäaikaistyöttömien eläketukea maksettiin uutena etuutena toukokuusta 2005 joulukuuhun 2010.

Kansaneläkkeisiin tehtiin useita tasokorotuksia 2000-luvulla. Ne paransivat kaikkien kansaneläkkeen saajien ja pientä työeläkettä saavien eläketurvaa. Kansaneläkkeeseen, leskeneläkkeen täydennysmäärään ja ylimääräiseen rintamalisään tehtiin tasokorotukset vuosina 2001, 2005 ja 2006 sekä lapsen erityishoitotukeen, erityisvammaistukeen ja eläkkeensaajien erityishoitotukeen vuonna 2007. Vuonna 2008 tehtiin edelleen tasokorotukset kansaneläkkeisiin, perhe-eläkkeisiin ja ylimääräisiin rintamalisiin. Vuonna 2011 voimaan tullut takuueläke parantaa pienimpiä eläkkeitä saavien tilannetta.

Vuodesta 2008 alkaen **eläkkeensaajan asumistuki** ja eläkettä saavan hoitotuki eivät enää ole kansaneläkettä eivätkä perhe-eläkettä, vaan omia etuuksiaan. Vuoden 2008 lakiuudistuksen yhteydessä luovuttiin myös kuntien kalleusluokituksesta, joka vaikutti useiden eläke-etuuksien määrään: kansaneläkkeet olivat noin 20 euroa kuukaudessa pienempiä alemman kalleusluokan kunnissa. Samalla luovuttiin kuntien kalleusluokituksesta myös toimeentulotuen osalta.

Vuosina 2000–2010 Kelan hoitamaan **työttömyysturvaan** tehdyt merkittävimmät muutokset ovat, että vuonna 2001 työttömyysturvajärjestelmää tiukennettiin ja luotiin uusia työttömien aktivointiin tähtääviä etuuksia. Vuonna 2010 työttömien koulutusajan etuudet omina etuuksinaan lakkasivat. Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus ja omaehtoinen opiskelu muutettiin työllistymistä edistäviksi palveluiksi, joiden ajalta maksetaan työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea.

Vuonna 1996 **sairausvakuutuslakia** muutettiin niin, että sairauspäivärahalla alettiin korvata lähinnä vain menetettyjä ansioita ja vähimmäissairauspäivärahasta luovuttiin. Sairauspäivärahaa ei maksettu lainkaan, jos työtulot olivat säädettyä tulorajaa pienemmät. Vuonna 2002 vähimmäispäivärahaa alettiin maksaa uudelleen, mutta vasta työkyvyttömyyden kestettyä yhdenjaksoisesti 55 kalenteripäivää. Vuonna 2005 vähimmäismääräisiin päivärahoihin tehtiin tasokorotus ja vuonna 2009 ne korotettiin työmarkkinatuen tasolle. 1.3.2011 lukien vähimmäismääräiset sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahat, erityishoitoraha ja kuntoutusraha on sidottu kansaneläkeindeksiin.

Vuonna 2000 kaikki vuokralla asuvat lapsettomat **opiskelijat** siirtyivät **asumislisä**n piiriin. Aikaisemmin pariskunnat ja opiskelijat, jotka eivät asuneet asunnossa yksin, kuuluivat yleisen asumistuen piiriin. Samalla asumislisän enimmäismäärä nousi melkein vuoden 1995 leikkausta edeltäneelle tasolle.

Myös **yleiseen asumistukeen** on tehty pieniä muutoksia. Vuoden 1998 toimeentulotukiuudistuksen yhteydessä asetettiin periaatteeksi, että täyttä työmarkkinatukea saavan yhden hengen ruokakunnan tulisi saada täyttä asumistukea. Euroon siirryttäessä 2002 perusomavastuita lievennettiin hieman, sen jälkeen ensimmäinen yleinen inflaatiotarkistus perusomavastuutaulukoihin tehtiin vasta vuodelle 2011. Vuodesta 2009 alkaen perusomavastuutaulukkoa on jatkettu aina niin suuriin tuloihin asti, että suurimmillakin sallituilla asumismenoilla asumistuki jäisi alle laissa vahvistetun pienimmän maksettavan tuen rajan (16,81 €/kk). Aiemmin suurin sallittu kuukausitulo, jolla asumistukea vielä saa, oli pysynyt ennallaan vuosina 2002–2008, minkä vuoksi pienikin tulojen nousu saattoi pudottaa asumistuen sadasta eurosta kuukaudessa nollaan. Yleisen asumistuen saamisen tulorajat ovat laskeneet viimeisen 20 vuoden aikana. Yleistä asumistukea saaneiden todellisten asumismenojen ja asumistuessa hyväksyttyjen asumismenojen kuilu on kasvanut. Tämä tarkoittaa sitä, että asumistuen jälkeen pienituloisten ihmisten asumismenoja jää yhä enemmän maksettavaksi muista tuloista. Asumistuen normit vaikuttavat tuntuvasti toimeentulotuen tarpeeseen; muun muassa yksin asuvan työttömyysturvan perusturvan saajilla toimeentulotuen tarve perustui yli 90 prosenttisesti niihin asumiskustannuksiin, joita asumistuki ei korvaa (Honkanen 2010).

Nykyisen kaltainen **toimeentulotuki** tuli voimaan vuosina 1988–1994, kun siirryttiin toimeentulotuen laajennettuun perusosaan. Näin joitakin aiemmin sosiaalityöntekijän harkintaa vaatineita menoja sisällytettiin perusosaan. Vuonna 1994 lasten perusosaa toimeentulotuessa korotettiin. Samalla lapsilisä alettiin ottaa perusosaa alentavana tulona huomioon. Vuonna 1996 tuli mahdolliseksi alentaa perusosaa 20 prosentilla, mikäli toimeentulotuen tarve johtuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai muusta työvoimapoliittisesta toimenpiteestä.

Ensimmäinen pelkästään toimeentulotukea koskeva laki säädettiin vuonna 1997, ja se astui voimaan vuonna 1998. Vuonna 1998 alle 10-vuotiaiden lasten perusosaa toimeentulotuessa alennettiin ja käyttöön otettiin lasten lukumäärän mukaiset alennuskertoimet. Samana vuonna toimeentulotuen perusosaan sisällytettiin seitsemän prosentin omavastuu asumismenoista. Vuonna 1998 säädettiin myös, että perusosan määrää voitiin alentaa 40 prosentilla, jos toimeentulotukea saava kieltäytyi toistuvasti tarjotusta työstä.

Vuonna 2001 lakiin toimeentulotuesta lisättiin määräys 17–64-vuotiaan työttömän henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon. Vuonna 2002 otettiin toimeentulotuessa käyttöön etuoikeutetun ansiotulon kokeilu. Kotitaloutta kohti jätettiin ottamatta huomioon vähintään 20 prosenttia ansiotuloista mutta kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa. Lakikokeilun oli aluksi tarkoitus olla voimassa vuoteen 2006 saakka, mutta sitä jatkettiin ensin vuoden 2010 loppuun ja toistamiseen vuoden 2014 loppuun.

Vuonna 2006 toteutettiin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen yhteensovitus. Tämä uudistus ei niinkään muuttanut toimeentulotuen määräytymisperusteita, vaan kyseessä oli rahoitusuudistus, jonka tarkoitus oli kannustaa kuntia työllistämään yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita pitkäaikaistyöttömiä. Myös asumismenojen omavastuusta toimeentulotuessa luovuttiin vuonna 2006. Vuonna 2008 kuntien kalleusluokitukset poistettiin myös toimeentulotuen perusosista, minkä seurauksena alemman kalleusluokan kunnissa yksinasuvan perusosa nousi noin 4 prosenttia.

Vuoden 2011 alusta toimeentulotukilakiin tehtiin muutos, jonka perusteella ammatillista koulutusta vailla olevan 18–24-vuotiaan nuoren toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jos hänen toimeentulotuen tarpeensa johtuu siitä, ettei hän ole oikeutettu työttömyysturvaetuuteen koulutuksesta kieltäytymisen tai sen keskeyttämisen vuoksi.

Lokakuussa 2011 hallituksen esityksessä esitetään 6 prosentin tasokorotusta perusosaan sekä 10 prosentin korotusta yksinhuoltajan perusosaan.

4 Etuuksien yleisyys ja päällekkäisyys työikäisellä väestöllä marraskuussa 2009

Taulukossa 1 (s. 15) on kuvattu Kelan ensisijaisten perusturvaetuuksien sekä asumistuen ja toimeentulotuen esiintyvyyttä työikäisellä (16–64-vuotiaat) väestöllä vuoden 2009 marraskuun viimeisenä päivänä. Taulukkoon on koottu sekä vähimmäismääräisiä että työtuloperusteisia etuuksia saavat, joskaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaneet eivät sisälly taulukkoon. Työikäiseen väestöön kuului vuoden 2009 lopulla kaikkiaan 3 486 642 henkilöä. Jotakin Kelan etuutta saaneita oli kaikkiaan 763 831 henkilöä eli noin 22 prosenttia työikäisestä väestöstä. Asumistuen saajia oli koko työikäisessä väestössä yli 448 000 ja toimeentulotuen saajia 130 900. Molempia näistä viimesijaisista etuuksista sai 96 239 ihmistä.

Vähimmäismääräisistä perusturvaetuuksista lukumääräisesti eniten maksettiin opintotukea. Sitä sai marraskuussa 2009 yli 250 000 henkilöä. Työttömyysturvan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea sai yhteensä 143 677 henkilöä. Muita vähimmäismääräisiä etuuksia maksettiin huomattavasti pienemmälle joukolle. Täyttä kansaneläkettä ja lasten kotihoidon tukea sai kuitenkin reilusti yli 50 000 henkilöä. Sen sijaan vähimmäismääräisiä sairaus- ja vanhempainpäivärahoja sai ainoastaan muutama tuhat ihmistä. Kaiken kaikkiaan vähimmäismääräisiä etuuksia sai 517 672 henkilöä eli lähes 15 prosenttia työikäisestä väestöstä. Opintotuki kuitenkin eroaa koulutuspoliittisen investointiluonteensa vuoksi muista vähimmäismääräisistä perusturvaetuuksista. Jos siis opintotukea saaneet jätetään ottamatta huomioon, vähimmäismääräisiä etuuksia sai yhteensä 266 311 henkilöä eli noin 7,5 prosenttia työikäisestä väestöstä.

Asumistuen ja toimeentulotuen saanti oli työikäisellä väestöllä huomattavasti yleisempää Kelan etuuksia saavilla kuin niillä, jotka eivät saaneet kyseisiä etuuksia. Koko työikäisestä väestöstä asumistukea sai vajaat 13 prosenttia, mutta Kelan etuuksien saajista asumistukea sai lähes puolet. Sen sijaan niistä, jotka eivät saaneet mitään Kelan ensisijaista etuutta, vain 3,5 prosenttia sai asumistukea. Toimeentulotukea puolestaan sai vajaat neljä prosenttia koko työikäisestä väestöstä ja vajaat kaksi prosenttia niistä, jotka eivät saaneet Kelan etuutta. Jotakin Kelan ensisijaista etuutta saavista toimeentulotukea sai yli kymmenen prosenttia.

Niin asumistuen kuin toimeentulotuenkin saanti vaihteli huomattavasti eri etuuslajeissa. Jos tarkastellaan kaikkia, jotka ovat saaneet jotakin tiettyä etuutta erottelematta, saiko henkilö vähimmäismääräistä vai työtuloperusteista etuutta, vanhempainpäivärahaa ja sairauspäivärahaa saaneet saivat asumistukea vähiten (noin 11,5 prosenttia). Tilanne muuttuu kuitenkin selvästi, kun työtuloperusteista ja vähimmäismääräistä sairaus- tai äitiyspäivärahaa saaneet erotetaan toisistaan. Vähimmäismääräisiä äitiys- ja sairauspäivärahaa saaneista noin 35–36 prosenttia sai asumistukea kun taas näitä

etuuksia työtuloperusteisina saaneista vain noin 3–5 prosenttia sai asumistukea. Suuria asumistuen saajaryhmiä olivat opintotukea saaneet (lähes 70 prosenttia), kansaneläkettä, erityisesti täyttä kansaneläkettä saaneet (65 prosenttia) sekä työmarkkinatuella eläneet (noin 53 prosenttia). Työmarkkinatukea saaneisiin verrattuna työttömyysturvan peruspäivärahaa saaneet saivat selvästi harvemmin asumistukea (noin 37 prosenttia). Työttömät ovat yleisen asumistuen piirissä, sen sijaan sekä opiskelijat (opiskelijan asumislisä) että eläkeläiset (eläkkeensaajan asumistuki) ovat erillisen asumistuen piirissä. Eri asumistukimuodot eroavat toisistaan saanti- ja kelpoisuusehdoiltaan. Nämä tekijät selittävät asumistuen saannin yleisyyttä eri etuuksia saaneiden henkilöiden välillä.

Toimeentulotukea saaneiden osuudet ovat jossain määrin yhteydessä asumistukea saaneiden osuuksiin. Esimerkiksi työtuloperusteisia sairaus- ja äitiyspäivärahoja saaneista vain harva sai toimeentulotukea, kun taas vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saaneista kolmannes sai myös toimeentulotukea ja vähimmäismääräistä vanhempainpäivärahaa saaneistakin joka viides. Useimmin toimeentulotukea saivat työmarkkinatuen saajat (35 prosenttia). Tässä, kuten asumistuessakin, näkyy selkeä ero työttömyysturvan peruspäivärahan saajiin verrattuna. Peruspäivärahan saajista noin viidennes sai toimeentulotukea.

Opintotuen ja kansaneläkkeen saajista vain muutama prosentti sai toimeentulotukea, vaikka suuri osa heistä sai asumistukea. Kansaneläkettä saavien monia muita ryhmiä vähäisempi toimeentulotuen saanti liittynee osin siihen, että eläkkeensaajien asumistuki on tasoltaan korkeampi kuin yleinen asumistuki. Pelkästä kansaneläkkeestä ei myöskään makseta veroa. Opiskelijoiden tuloiksi puolestaan lasketaan myös opintolaina riippumatta siitä, onko opiskelija sitä nostanut vai ei. Tämän käytännön vuoksi opiskelijoille syntyy harvoin laskennallista oikeutta toimeentulotukeen, vaikka opiskelijan todelliset tulot alittaisivat laskennallisen toimeentulotukinormin.

Asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys näyttää työikäisessä väestössä olevan ennen kaikkea työmarkkinatukeen liittyvä ilmiö. Työmarkkinatuen saajista noin 30 prosenttia sai asumistuen lisäksi myös toimeentulotukea. Verrattaessa jälleen työmarkkinatukea saaneita työttömyysturvan peruspäivärahaa saaneisiin havaitaan, että tukien päällekkäisyys oli lähes kaksi kertaa yleisempää työmarkkinatukea kuin peruspäivärahaa saaneilla. Myös pienimpiä sairauspäivärahoja saaneilla asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys oli varsin yleistä. Vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saaneista yli viidennes sai molempia etuuksia. Opintotukea, lasten kotihoidontukea ja kansaneläkettä saaneista molempia etuuksia saaneita oli alle 10 prosenttia.

Taulukko 1. Työikäinen väestö Kelan etuuslajin, toimeentulotuen ja asumistuen esiintymisen mukaan marraskuun 2009 lopussa (lkm/%).

		Toimeentulotuki		Asumistuki		Sekä toimeentulotuki että asumistuki	
	Kaikki, lkm	Lkm	%	Lkm	%	Lkm	%
Väestö	3 486 642	130 900	3,8	448 007	12,8	96 239	2,8
Kaikki Kelasta etuutta saavat	763 831	79 076	10,4	354 051	46,4	65 278	8,5
Kansaneläkkeet, kaikki	191 198	11 551	6,0	79 541	41,6	9 399	4,9
Varsin. työkyvyttömyyseläkeet	162 467	11 309	7,0	75 915	46,7	9 219	5,7
Työttömyyseläkeet	23 731	161	0,7	3 217	13,6	120	0,5
Varhennetut vanhuuseläkeet	5 000	81	–	409	–	60	–
Täydet kansaneläkkeet yhteensä	53 363	5 425	10,2	34 678	65,0	4 709	8,8
Varsinaiset tk-eläkkeet	53 151	5 416	10,2	34 660	65,2	4 701	8,8
Sairauspäivärahat, kaikki	53 581	5 048	9,4	6 115	11,4	3 401	6,3
Työtuloperusteiset	41 367	1 143	2,8	1 405	3,4	449	1,1
Edeltävän etuuden perusteella	8 163	2 622	32,1	3 277	40,1	2 074	25,4
Vähimmäispäivärahat	4 051	1 283	31,7	1 433	35,4	878	21,7
Kuntoutusrahat, kaikki	11 438	788	6,9	1 774	15,5	593	5,2
Työtuloperusteiset	9 164	220	2,4	746	8,1	144	1,6
Edeltävän etuuden perusteella	960	271	28,2	462	48,1	231	24,1
Vähimmäispäivärahat	1 314	297	22,6	566	43,1	218	16,6
Työttömyysturva, peruspäiväraha	26 640	5 648	21,2	9 873	37,1	4 267	16,0
Työmarkkinatuet, kaikki	117 037	40 971	35,0	62 130	53,1	34 742	29,7
Tavalliset	107 519	38 904	36,2	56 967	53,0	32 953	30,6
Kotouttamistuet	9 518	2 067	21,7	5 163	54,2	1 789	18,8
Vanhempainpäivärahat, kaikki	51 025	2 710	5,3	5 802	11,4	2 116	4,1
Työtuloperusteiset	30 387	404	1,3	1 400	4,6	255	0,8
Edeltävän etuuden perusteella	14 169	1 013	7,1	2 070	14,6	827	5,8
Vähimmäispäivärahat	6 469	1 293	20,0	2 332	36,0	1 034	16,0
Lasten kotihoidontuet	57 437	4 325	7,5	9 571	16,7	3 729	6,5
Opintotuet	251 361	7 954	3,2	175 150	69,7	6 953	2,8
Sotilasavustukset	4 114	81	2,0	4 095	99,5	78	1,9
Ei Kelan etuutta	2 722 811	51 824	1,9	93 956	3,5	30 961	1,1

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Ensisijaisten perusturvaetuuksien yleisyys työikäisellä väestöllä sukupuolen ja iän mukaan

Sekä naisista että miehistä nuorimmat ikäluokat saivat useimmin vähimmäismääräisiä Kelan maksamia perusturvaetuuksia. Pääasiallisin syy tähän on opiskelu. Alle 30-vuotiaista vähimmäismääräisiä etuuksia saaneista naisista 74 prosenttia ja miehistä 76 prosenttia sai nimenomaan opintotukea. Vaikka opintotuen saanti on yleistä alle 30-vuotiailla, on naisten ja miesten välinen ero perusturvaetuuksien saannissa kuitenkin nuorissa ikäluokissa selkeä. Esimerkiksi 20–24-vuotiaiden ikäluokassa vähimmäismääräisiä etuuksia sai 86 374 naista ja 66 827 miestä eli 54,5 prosenttia tähän ikäluokkaan kuuluvista naisista ja 40,3 prosenttia ikäluokkaan kuuluvista miehistä. Erityisesti 16–24-vuotiaat miehet saivat ikäluokkien kokoon suhteutettuna huomattavasti harvemmin opintotukea kuin naiset. Tämä johtuu osaltaan miesten osallistumisesta asepalvelukseen. (Taulukot 2–3.)

Naiset saivat miehiä yleisemmin perusturvaetuuksia 45 ikävuoteen asti. Naisten miehiä yleisempi perusturvaetuuksien saanti liittyy perhe-etuuksiin, erityisesti lasten kotihoidon tukeen. Vähimmäismääräisen vanhempainpäivärahan saajiakin oli, mutta heidän osuutensa on vähäinen[1]. 30 ikävuoden jälkeen perusturvaetuuksia saavien miesten määrä laskee hyvin jyrkästi, mutta naisilla lasku tapahtuu vasta kymmenen vuotta myöhemmin. Aina 25 ikävuodesta noin 40 ikävuoteen saakka kohtalaisen suuri osuus ikäluokkiin kuuluvista naisista sai lasten kotihoidon tukea. Eniten kotihoidon tukea saivat 30–34-vuotiaat naiset: 19 000 naista eli 11,6 prosenttia kaikista ikäluokan naisista. Yhteensä lasten kotihoidon tukea saaneita naisia oli kaikissa työikäisissä ikäluokissa 55 285. Se on opintotuen jälkeen toiseksi merkittävin naisten saama perusturvaetuus.

Kun ikäluokkia tarkastellaan 40 ikävuodesta ylöspäin, miesten ja naisten erot tasoittuvat. Miehet saivat sekä vanhemmissa että nuoremmissa ikäluokissa naisia useammin vähimmäismääräistä työttömyysturvaa. Työttömyysturvan työmarkkinatuen saajista oli marraskuussa 2009 miehiä 57 prosenttia ja peruspäivärahan saajista 63 prosenttia. Kaikissa ikäluokissa naiset saivat useammin puolestaan opintotukea. Tämä ero pienenee selkeästi vanhemmilla ikäluokilla. Täyden kansaneläkkeen saajista lievä enemmistö, 52 prosenttia oli miehiä. Miehet ovat vanhinta ikäluokkaa (60–64-vuotiaat) lukuun ottamatta naisia yleisemmin täyden kansaneläkkeen piirissä. Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saanti jakautui miesten ja naisten kesken etuuksista kaikkein tasaisimmin.

1 Aineistossa on mukana vain naisille maksettu vähimmäismääräinen vanhempainpäiväraha.

Taulukko 2. Perusturvaetuuksien saajien lukumäärät työikäisistä naisista ja miehistä ikäluokan mukaan marraskuussa 2009.

Ikä	Täysi kansan-eläke	Vähimmäis-vanhempain-päiväraha	Kotihoidon tuki	Vähimmäis-sairaus-päiväraha	Työmarkkina-tuki	Perus-päiväraha	Opinto-tuki	Yhteensä
Naiset								
16–19	646	492	344	202	3 361	28	42 199	47 272
20–24	1 916	2 043	5 608	348	5 955	1 209	69 295	86 374
25–29	2 430	1 785	13 931	213	5 176	1 711	20 644	45 890
30–34	2 226	1 230	19 038	166	4 201	1 152	4 536	32 549
35–39	2 185	661	11 487	115	3 975	1 036	2 053	21 512
40–44	2 726	240	4 384	148	4 943	1 164	1 440	15 045
45–49	2 776	18	474	182	4 810	1 099	940	10 299
50–54	2 961	0	15	209	4 903	1 039	442	9 569
55–59	3 360	0	4	274	5 799	1 007	161	10 605
60–64	3 325	0	0	150	3 693	536	23	7 727
Yhteensä	24 551	6 469	55 285	2 007	46 816	9 981	141 733	
Miehet								
16–19	902		5	178	4 125	106	34 744	40 060
20–24	2 268		107	334	9 375	2 700	52 043	66 827
25–29	3 039		342	204	6 877	3 254	18 278	31 994
30–34	3 126		662	136	5 357	2 009	2 948	14 238
35–39	3 143		540	112	4 758	1 517	779	10 849
40–44	3 664		297	155	6 058	1 677	453	12 304
45–49	3 397		136	197	6 636	1 813	272	12 451
50–54	3 404		48	236	7 021	1 640	137	12 486
55–59	3 520		12	299	7 131	1 373	41	12 376
60–64	2 519		3	193	3 365	570	13	6 663
Yhteensä	28 982		2 149	2 044	60 703	16 659	109 708	

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

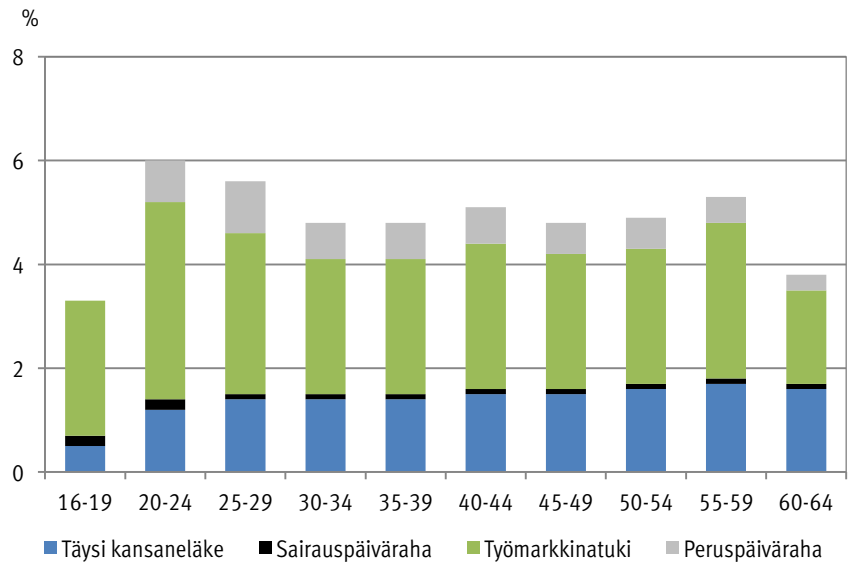
Taulukko 3. Vähimmäismääräisiä Kelan etuuksia saavien työikäisten naisten ja miesten osuudet eri-ikäisistä ikäluokan kokoon suhteutettuna marraskuun lopussa 2009 (%).

Ikä	Täysi kansan-eläke	Vähimmäis-vanhempain-päiväraha	Kotihoidon tuki	Vähimmäis-sairaus-päiväraha	Työmarkkina-tuki	Perus-päiväraha	Opinto-tuki	Yhteensä
Naiset								
16–19	0,5	0,4	0,3	0,2	2,6	0,0	32,0	36,0
20–24	1,2	1,3	3,5	0,2	3,8	0,8	43,7	54,5
25–29	1,4	1,1	8,3	0,1	3,1	1,0	12,3	27,3
30–34	1,4	0,8	11,6	0,1	2,6	0,7	2,8	20,0
35–39	1,4	0,4	7,6	0,1	2,6	0,7	1,4	14,2
40–44	1,5	0,1	2,5	0,1	2,8	0,7	0,8	8,5
45–49	1,5	0,0	0,3	0,1	2,6	0,6	0,5	5,6
50–54	1,6	0,0	0,0	0,1	2,6	0,6	0,2	5,1
55–59	1,7	0,0	0,0	0,1	3,0	0,5	0,1	5,4
60–64	1,6	0,0	0,0	0,1	1,8	0,3	0,0	3,8
Miehet								
16–19	0,7		0,0	0,1	3,0	0,1	25,4	29,3
20–24	1,4		0,1	0,2	5,6	1,6	31,4	40,3
25–29	1,7		0,2	0,1	3,9	1,8	10,3	18,0
30–34	1,8		0,4	0,1	3,1	1,2	1,7	8,3
35–39	2,0		0,3	0,1	3,0	1,0	0,5	6,9
40–44	2,0		0,2	0,1	3,3	0,9	0,2	6,7
45–49	1,8		0,1	0,1	3,5	0,9	0,1	6,5
50–54	1,8		0,0	0,1	3,7	0,9	0,1	6,6
55–59	1,8		0,0	0,2	3,7	0,7	0,0	6,4
60–64	1,3		0,0	0,1	1,7	0,3	0,0	3,4

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

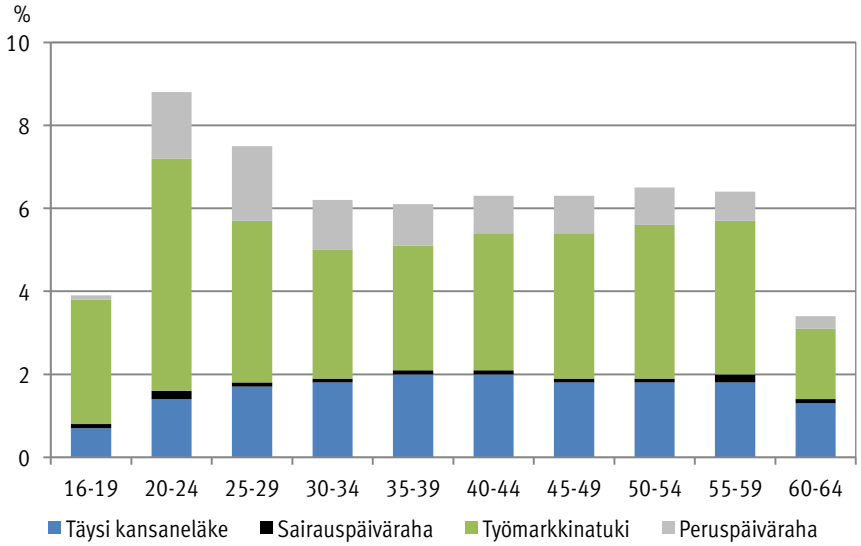
Kuvioiden 1 ja 2 avulla hahmotetaan vielä sitä, mitä tapahtuu, kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään selkeästi ikään ja sukupuoleen liittyvät perhe-etuudet ja opintotuki. Niin ikäluokkien kuin sukupuoltenkin väliset erot tasoittuivat selvästi. Ikäluokkien erot tasoittuivat naisilla enemmän kuin miehillä. Merkillepantavaa on kuitenkin se, että vaikka opintotuki ja perhe-etuudet jätetään tarkastelun ulkopuolelle, useimmin ensisijaisia perusturvaetuuksia saivat nuoret 20–29-vuotiaat naiset ja miehet. 20–24-vuotiaista naisista 6 prosenttia ja miehistä lähes 9 prosenttia sai joko vähimmäismääräistä työttömyysturvaa, sairauspäivärahaa tai täyttä kansaneläkettä. 25–29-vuotiaista naisista näitä etuuksia sai 5,6 prosenttia ja miehistä 7,5 prosenttia. Työttömyyden tai sairauden kohdatessa nuoret ikäluokat jäävät helposti pienimpien etuuksien varaan, kun työhistoriaa ei vielä ole kertynyt. Toinen huomionarvoinen asia on se, että miehet ovat naisia tyypillisemmin perusturvaetuuksien varassa silloin kun opintotuki ja perhe-etuudet jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Ainoastaan kaikkein vanhimmassa ikäryhmässä naiset saavat miehiä useammin perusturvaetuuksia.

Kuvio 1. Vähimmäismääräisen työttömyysturvan, sairauspäivärahan ja täyden kansaneläkkeen saanti naisilla ikäluokan mukaan 30.11.2009 (%).



Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Kuvio 2. Vähimmäismääräisen työttömyysturvan, sairauspäivärahan ja täyden kansaneläkkeen saanti miehillä ikäluokan mukaan 30.11.2009 (%).



Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Asumistuen ja toimeentulotuen saanti työikäisellä väestöllä iän ja sukupuolen mukaan

Ikäluokkien mukainen tarkastelu osoittaa, että asumistuen saanti oli sekä miehillä että naisilla yleisempää nuorissa ikäluokissa kuin vanhemmissa. Suurin selittävä tekijä tässä on jälleen opiskelu. Yleisimmin asumistukia saivat 20–24-vuotiaiden ikäluokka. Huomionarvoista on, että ilman opintotuen asumislisän saajiakin alle 30-vuotiaat miehet ja naiset saivat asumistukia vanhempia ikäluokkia useammin. Osa tästäkin selittyy nuorten opiskelulla, sillä perhesuhteet vaikuttavat siihen, kuuluuko opiskelija opintotuen asumislisän vai yleisen asumistuen piiriin. Myös pienet tulot ja epätyypilliset työsuhteet aiheuttavat nuorille asumistuen tarvetta. (Taulukot 4–5.)

Taulukko 4. Asumistuen ja toimeentulotuen saanti työikäisellä väestöllä sukupuolen ja iän mukaan marraskuussa 2009 (lkm).

Ikä	Yleinen asumistuki	Eläkkeensaajan asumistuki	Opintotuen asumislisä	Asumistuet yhteensä	Toimeentulotuki
Naiset					
16–19	10 546	135	19 037	29 718	4 497
20–24	16 169	1 095	57 663	74 927	10 203
25–29	15 972	1 786	14 274	32 032	7 812
30–34	13 339	1 889	1 748	16 976	5 969
35–39	11 883	2 060	420	14 363	5 450
40–44	12 442	3 044	259	15 745	6 375
45–49	9 860	4 283	188	14 331	6 178
50–54	7 101	5 748	98	12 947	5 614
55–59	5 459	8 044	36	13 539	4 733
60–64	2 731	11 808	11	14 550	2 477
Yhteensä	105 502	39 892	93 734		59 308
Miehet					
16–19	10 584	185	8 122	18 891	3 870
20–24	15 249	1 181	42 676	59 106	10 993
25–29	14 107	2 203	14 506	30 816	9 042
30–34	10 385	2 518	1 775	14 678	7 459
35–39	8 283	2 852	379	11 514	6 894
40–44	9 336	4 007	190	13 533	8 177
45–49	8 908	4 964	112	13 984	8 353
50–54	7 858	6 633	58	14 549	7 622
55–59	6 194	8 463	15	14 672	6 183
60–64	2 977	9 885	5	12 867	2 999
Yhteensä	93 881	42 891	67 838		71 592

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Taulukko 5. Asumistuen ja toimeentulotuen saanti työikäisellä väestöllä sukupuolen ja iän mukaan marraskuun lopussa 2009 ikäluokkien kokoon suhteutettuna (%).

Ikä	Yleinen asumistuki	Eläkkeensaajan asumistuki	Opintotuen asumislisä	Asumistuet yhteensä	Toimeentulotuki
Naiset					
16–19	8,0	0,1	14,5	22,6	3,4
20–24	10,2	0,7	36,4	47,3	6,4
25–29	9,5	1,1	8,5	19,1	4,7
30–34	8,1	1,1	1,1	10,3	3,6
35–39	7,8	1,4	0,3	9,5	3,6
40–44	7,0	1,7	0,1	8,8	3,6
45–49	5,3	2,3	0,1	7,7	3,3
50–54	3,8	3,0	0,1	6,9	3
55–59	2,8	4,1	0,0	6,9	2,4
60–64	1,4	5,8	0,0	7,2	1,2
Miehet					
16–19	7,7	0,1	5,9	13,7	2,8
20–24	9,2	0,7	25,7	35,6	6,6
25–29	8,0	1,2	8,2	17,4	5,1
30–34	6,0	1,5	1,0	8,5	4,3
35–39	5,2	1,8	0,2	7,2	4,3
40–44	5,1	2,2	0,1	7,4	4,5
45–49	4,7	2,6	0,1	7,4	4,4
50–54	4,2	3,5	0,0	7,7	4,0
55–59	3,2	4,4	0,0	7,6	3,2
60–64	1,5	5,1	0,0	6,6	1,5

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Perheellisessä iässä olevat naiset saivat yleistä asumistukea useammin kuin miehet. Tämä selittyy suurelta osalta yksinhuoltajuudella. Yleistä asumistukea saavista lapsiperheistä yliedustettuina ovat nimenomaan yksinhuoltajat, joista suurin osa on naisia. Kun yleistä asumistukea saavia lapsiperheitä on reilu kolmannes kaikista yleistä asumistukea saavista, niin yhden vanhemman perheitä heistä on 70 prosenttia. Miehillä yleisen asumistuen saaminen naisia useammin liittyy yksin asumiseen.

Toimeentulotuen saanti jakautui ikäluokittain hyvin samaan tapaan kuin ensisijaiset vähimmäismääräiset etuudet ja asumistuki. Suhteellisesti useimmin toimeentulotukea saivat alle 30-vuotiaat miehet ja naiset lukuun ottamatta nuorinta (16–19-vuotiaat) ikäluokkaa. Useimmin toimeentulotukea saivat 20–24-vuotiaat. Tämän ikäluokan naisista toimeentulotukea sai 6,4 prosenttia ja miehistä 6,6 prosenttia. Nuorten toimeentulotuen saantia ei asumistuen tavoin kuitenkaan voi selittää opiskelulla, koska opiskelijoista toimeentulotukea sai vain kolmisen prosenttia. Harvinaisinta toimeen-

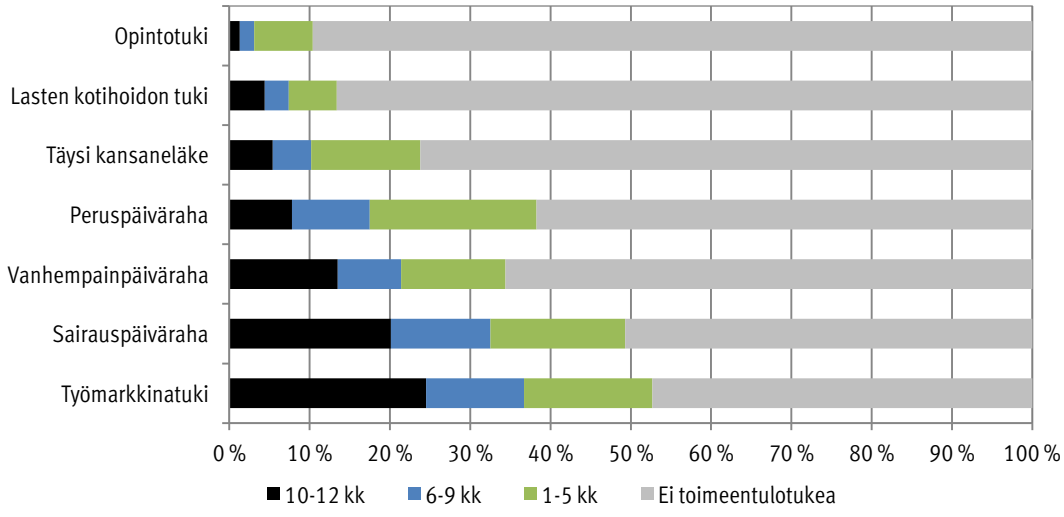
tulotuen saanti oli vanhimmassa ikäluokassa. Tähän ikäluokkaan kuuluvista naisista tukea sai reilu prosentti ja miehistä puolitoista prosenttia. Nuorten toimeentulotuen saannin yleisyys kyseisessä ikäluokassa selittyy työmarkkinatukeen tehdyillä muutoksilla. Työmarkkinatuki voidaan evätä alle 25-vuotiaalta nuorelta, jolla ei ole työhistoriaa ja joka ei ole suorittanut ammattitutkintoa.

Sukupuolen mukainen tarkastelu osoittaa, että toimeentulotukea – päinvastoin kuin asumistukea – saivat miehet useammin kuin naiset. Ainoastaan nuorimmassa ikäluokassa naiset saivat miehiä useammin toimeentulotukea. Tätä saattaa osaltaan selittää nuorella iällä perheellistyminen ja yksinhuoltajuus. Miehillä toimeentulotuen saaminen liittyy yksin asumiseen. Kaikista marraskuun lopussa 2009 toimeentulotukea saaneista 60 prosenttia oli yksin eläviä ja heistä miehiä 64 prosenttia. Lapsiperheitä toimeentulotuen saajista oli 28 prosenttia ja lapsettomia pareja 12 prosenttia.

Toimeentulotuen pitkäaikainen saanti työikäisellä väestöllä etuuslajeittain sukupuolen ja iän mukaan marraskuussa 2009

Toimeentulotuen saannin pituus vaihteli eri vähimmäismääräisiä etuuksia saavilla (kuvio 3). Työmarkkinatukea saaneista 24,5 prosenttia oli toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita eli he saivat vuoden aikana tukea 10–12 kuukautta. Vähintään puoli vuotta vuoden aikana toimeentulotukea saaneita työmarkkinatuen saajia oli 37 prosenttia. Työmarkkinatuen saajat olivat myös ainoa ryhmä, jossa yli puolet sai toimeentulotukea ainakin yhden kuukauden. Marraskuussa toimeentulotukea sai noin 30 prosenttia työmarkkinatuen saajista (taulukko 1, s. 15). Työttömyysturvan peruspäivärahan saajien ja työmarkkinatuen saajien välillä on selvä ero, kun tarkastellaan toimeentulotuen kestoa.

Kuvio 3. Toimeentulotuen saannin kesto etuuslajeittain 2009.



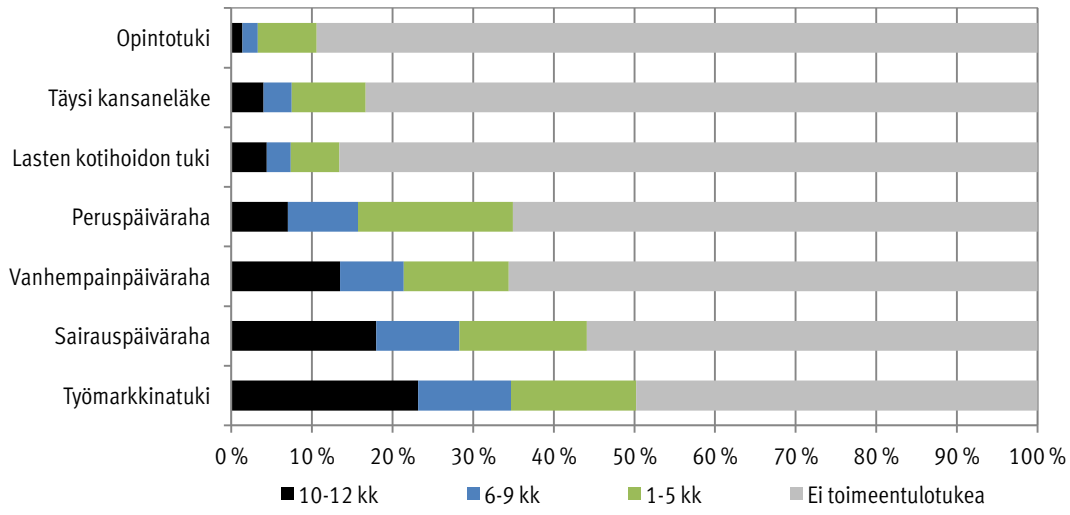
Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Peruspäivärahan saajista toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita oli 8 prosenttia ja vähintään puoli vuotta toimeentulotukea sai 17 prosenttia. Ero selittyy osittain sillä, että saadakseen peruspäivärahaa työttömäksi jääneen henkilön on täytynyt olla työelämässä ja työttömyysjaksojen uusiessa myös näiden välissä. Työmarkkinatuen saajat ovat sen sijaan pitkäaikaistyöttömiä tai heillä ei ole työhistoriaa työttömyyden alkaessa.

Vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavat joutuivat myös turvautumaan toimeentulotukeen usein. 20 prosenttia heistä sai toimeentulotukea 10–12 kuukautta vuoden aikana ja 32,5 prosenttia vähintään puoli vuotta. Vähiten toimeentulotuen pitkäaikaista tarvetta oli opiskelijoilla. Heistä vain reilu prosentti sai toimeentulotukea vähintään 10 kuukautta ja kolme prosenttia vähintään puoli vuotta. Perhe-etuuksia saaneista vähimmäismääräistä vanhempainpäivärahaa saaneilla toimeentulotuen pitkäaikainen tarve oli yleisempää kuin lasten kotihoidon tukea saaneilla. Vähintään 10 kuukautta toimeentulotukea saaneita oli vanhempainpäivärahan saajissa 13,5 prosenttia ja kotihoidon tuen saajissa reilu 4 prosenttia.

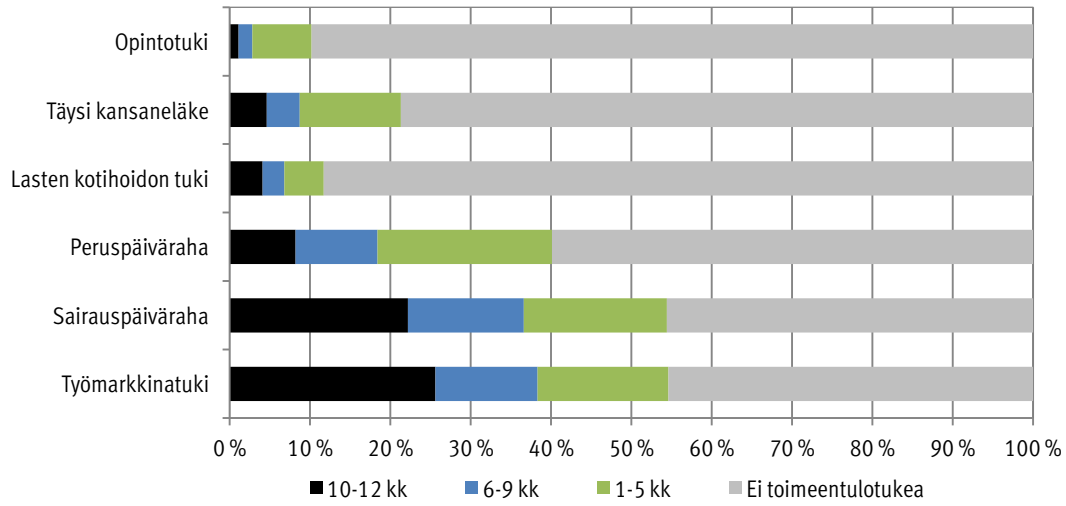
Sekä naisilla että miehillä pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta esiintyi eniten työmarkkinatukea ja vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavilla (kuviot 4 ja 5). Miehet saivat toimeentulotukea pitkäkestoisesti hieman naisia yleisemmin. Työmarkkinatukea saaneista miehistä vajaat 26 prosenttia ja naisista 23 prosenttia saivat toimeentulotukea 10–12 kuukautta vuonna 2009. Työmarkkinatukea saaneista miehitä reilu 38 prosenttia sai vähintään puoli vuotta toimeentulotukea ja naisista vajaa 35 prosenttia. Työmarkkinatuen saajat olivat naisista ainoa ryhmä, josta toimeentulotukea sai yli puolet ainakin yhden kuukauden vuoden aikana. Miehillä myös vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavista reilusti yli puolet on saanut toimeentulotukea ainakin yhden kuukauden vuoden aikana.

Kuvio 4. Toimeentulotuen saannin kesto etuuslajeittain naisilla 2009.



Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Kuvio 5. Toimeentulotuen saannin kesto etuuslajeittain miehillä 2009.

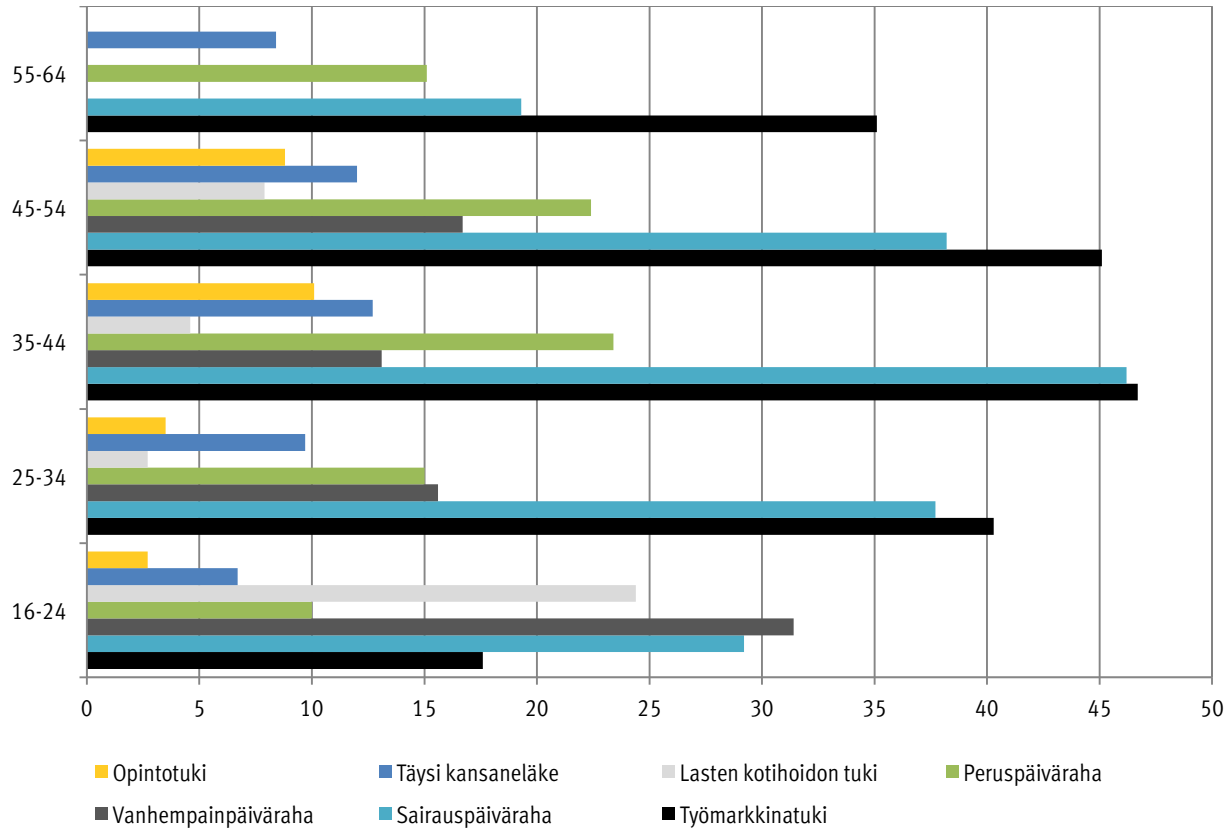


Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Nuorinta ikäluokkaa lukuun ottamatta työmarkkinatuen saajissa oli eniten toimeentulotukiasiakkaita, joiden asiakkuus oli pitkittynyt. 35–44-vuotiaiden ikäluokassa työmarkkinatuen saajista lähes 47 prosenttia sai toimeentulotukea vähintään puoli vuotta vuoden 2009 aikana. Työttömyysturvan peruspäivärahaa saaneet saivat kaikissa ikäluokissa selkeästi harvemmin toimeentulotukea kuin työmarkkinatukea saaneet. Vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saaneet saivat 35–44-vuotiaiden ikäluokassa toimeentulotukea suhteellisesti lähes yhtä usein kuin työmarkkinatuen saajat. Sairauspäivärahaa saaneet saivatkin toimeentulotukea vähintään puoli vuotta kaikissa ikäluokissa toiseksi useimmin perusturvaetuuksien saajista. (Kuvio 6.)

Nuorimmassa 16–24-vuotiaiden ikäluokassa pitkittynyt toimeentulotuen saanti liittyy useimmiten vähimmäismääräisen vanhempain- tai sairauspäivärahan saamiseen. Vanhempainpäivärahan lisäksi myös lasten kotihoidon tuen saaminen on tässä ikäluokassa yhteydessä selvästi muita ikäluokkia useammin pitkittyneeseen toimeentulotuen saantiin. Vähintään puoli vuotta toimeentulotukea sai tämän ikäluokan vanhempainpäivärahan saajista reilut 31 prosenttia ja kotihoidon tuen saajista reilut 24 prosenttia. Muuten nuorimmassa ikäluokassa pitkittynyt toimeentulotuen saanti ei ollut muita ikäluokkia yleisempää.

Kuvio 6. Vähintään puoli vuotta toimeentulotukea vuonna 2009 saaneet ikäluokan mukaan etuuslajeittain (%).



Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

5 Etuuksien yleisyys ja päällekkäisyys 65 vuotta täyttäneellä väestöllä marraskuussa 2009

Vuoden 2009 marraskuun viimeisenä päivänä 65 vuotta täyttäneitä oli kaikkiaan 910 268. Lähes puolet heistä sai jotakin Kelan etuutta. (Taulukko 6.)

Asumistukea 65 vuotta täyttäneistä sai 93 250 henkilöä eli reilu 10 prosenttia. Toimeentulotukea tai toimeentulotukea sekä asumistukea saaneiden osuus jäi alle puolen prosentin. Kelan etuutta saaneista asumistukea sai 80 481 henkilöä eli noin 18 prosenttia, mutta toimeentulotukea tai sekä asumis- että toimeentulotukea saaneita oli vain puolen prosentin verran. Ne, jotka eivät saaneet mitään Kelan ensisijaisia etuuksia, saivat hyvin harvoin toimeentulotukea tai asumistukea. Ainoastaan 2,7 prosenttia heistä sai asumistukea. Työikäiseen väestöön verrattuna asumistuen ja toimeentulotuen sekä näiden yhtäaikainen saanti oli iäkkäämmällä väestönosalla suhteellisesti harvinaisempaa.

Taulukko 6. 65 vuotta täyttänyt väestö Kelan etuuden, toimeentulotuen ja asumistuen esiintymisen mukaan marraskuun 2009 lopussa (lkm/%).

		Toimeentulotuki		Asumistuki		Sekä toimeentulotuki että asumistuki	
	Kaikki, lkm	Lkm	%	Lkm	%	Lkm	%
Väestö	910 268	4 042	0,4	93 250	10,2	3 325	0,4
Kaikki Kelasta etuutta saavat	440 028	2 644	0,6	80 481	18,3	2 231	0,5
Kansaneläkkeet, kaikki	440 028	2 644	0,6	80 481	18,3	2 231	0,5
Varsinaiset vanhuuseläkkeet	414 903	2 490	0,6	76 817	18,5	2 105	0,5
Varsin. työkyvyttömyyseläkeet	1 054	26	2,5	330	31,3	25	2,4
Työttömyyseläkeet	806	2	0,2	130	16,1	1	0,1
Varhennetut vanhuuseläkeet	23 265	126	0,5	3 204	13,8	100	0,4
Täydet kansaneläkkeet yhteensä	26 255	922	3,5	10 012	38,1	856	3,3
Varsinaiset vanhuuseläkkeet	22 983	875	3,8	9 630	41,9	812	3,5
Varsinaiset tk-eläkkeet	135	9	6,7	80,0	59,3	8,0	5,9
Ei Kelan etuutta	470 240	1 398	0,3	12 769	2,7	1 094	0,2

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Varsinaista vanhuuseläkettä Kelalta sai yhteensä 437 886 henkilöä. Heistä täyttä kansaneläkettä sai runsas viisi prosenttia. Täyttä kansaneläkettä saaneilla sekä asumistuen että toimeentulotuen saanti oli yleisempää kuin kaikilla kansaneläkettä saaneilla. Kaikista täyttä kansaneläkettä saaneista asumistukea sai runsaat 38 prosenttia ja kaikista kansaneläkettä saaneista noin 18 prosenttia. Toimeentulotukea kaikista täyttä kansaneläkettä saaneista sai 3,5 prosenttia ja kaikista kansaneläkettä saaneista 0,6 prosenttia. Molempia viimesijaisia tukia täyttä kansaneläkettä saaneista sai 3,3 prosenttia ja kaikista kansaneläkettä saaneista puoli prosenttia.

Omaksi ryhmäkseen 65 vuotta täyttäneessä väestössä erottuvat työkyvyttömyyseläkettä saaneet[2]. Lukumääräisesti heitä oli vähän, yhteensä vain 1 189 eli vajaa 0,3 prosenttia kaikista kansaneläkeläisistä. Toimeentulotuen ja asumistuen saanti on heillä kuitenkin suhteellisesti muita kansaneläkettä saaneita ryhmiä yleisempää. Työkyvyttömyyseläkettä täytenä kansaneläkkeenä saaneista lähes 60 prosenttia sai asumistukea ja 6,7 prosenttia toimeentulotukea. Molempia tukimuotoja heistä sai lähes 6 prosenttia.

2 Työkyvyttömyyseläkettä maksetaan sen kuukauden loppuun asti, jolloin henkilö täyttää 65 vuotta. Kuukausittaiset tilastot laaditaan kuukauden lopun tilanteen mukaan, jolloin osa työkyvyttömyyseläkeläisistä on jo ennättänyt täyttää 65 vuotta.

Täyden kansaneläkkeen, asumistuen ja toimeentulotuen yleisyys yli 65-vuotiaalla väestöllä sukupuolen ja iän mukaan

Täyttä kansaneläkettä saaneita naisia oli 65 vuotta täyttäneessä väestössä niin lukumääräisesti kuin ikäluokan kokoon suhteutettuna selvästi enemmän kuin miehiä. Vanhemmissa ikäluokissa on enemmän naisia, jotka ovat tehneet koko tai lähes koko työuransa kotona eikä eläkettä ole kertynyt. Sekä naisilla että miehillä täyden kansaneläkkeen saajien osuus ikäluokasta kasvaa sitä mukaa, mitä vanhemmasta ikäluokasta on kyse. (Taulukot 7–8.)

Naisista suhteellisesti suurempi osuus sai myös asumistukea miehiin verrattuna. Täyden kansaneläkkeen tapaan asumistuen saajien osuus sekä naisilla että miehillä lisääntyi ikäluokan vanhetessa. Toimeentulotuen saanti jakautui miesten ja naisten välillä täyttä kansaneläkettä ja asumistukea tasaisemmin. Sitäkin naiset saivat kuitenkin jonkin verran yleisemmin kuin miehet.

Taulukko 7. Täyttä kansaneläkettä, asumistukea ja toimeentulotukea saaneet yli 65-vuotiaat sukupuolen ja iän mukaan marraskuun lopussa 2009 (lkm).

Ikä	Täysi kansaneläke	Eläkkeensaajan asumistuki	Yleinen asumistuki	Asumistuet yhteensä	Toimeentulotuki
Naiset					
65–69	3 191	11 428	90	11 518	704
70–74	3 812	12 823	47	12 870	622
75–79	4 300	13 736	39	13 775	528
80–84	4 754	15 357	27	15 384	410
85–89	3 200	11 667	19	11 686	220
90–94	1 325	4 535	6	4 541	79
95–99	496	1 178	2	1 180	14
100–	107	109	0	109	2
Yhteensä	21 185	70 833	230		2 579
Miehet					
65–69	1 527	6 558	108	6 666	599
70–74	1 210	5 325	33	5 358	414
75–79	940	4 351	17	4 368	260
80–84	742	3 491	7	3 498	137
85–89	483	1 657	3	1 660	39
90–94	130	509	0	509	9
95–99	32	114	0	114	5
100–	6	14	0	14	0
Yhteensä	5 070	22 019	168		1 463

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Taulukko 8. Täyttä kansaneläkettä, asumistukea ja toimeentulotukea saaneiden osuus 65 vuotta täyttäneestä väestöstä sukupuolen ja iän mukaan ikäluokan kokoon suhteutettuna marraskuun lopussa 2009 (%).

Ikä	Täysi kansaneläke	Eläkkeensaajan asumistuki	Yleinen asumistuki	Asumistuet yhteensä
Naiset				
65–69	2,4	8,4	0,1	0,5
70–74	3,1	10,4	0,0	0,5
75–79	4,1	13,0	0,0	0,5
80–84	5,3	17,2	0,0	0,5
85–89	5,8	21,0	0,0	0,4
90–94	6,7	23,1	0,0	0,4
95–99	10,1	24,1	0,0	0,3
100–	24,5	24,9	0,0	0,5
Miehet				
65–69	1,2	5,4	0,1	0,5
70–74	1,2	5,3	0,1	0,4
75–79	1,3	5,9	0,0	0,4
80–84	1,5	7,1	0,0	0,3
85–89	2,3	7,8	0,0	0,2
90–94	2,3	9,1	0,0	0,2
95–99	3,1	11,1	0,0	0,5
100–	7,9	18,4	0,0	0,0

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

6 Etuuksien päällekkäisyyden muutokset 2000-luvulla

Taulukoissa 9–11 (s. 29–31) tarkastellaan Kelan maksamien perusturvaetuuksien ja asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä työikäisessä väestössä.

Koko 2000-luvun niin asumistuen, toimeentulotuen kuin niiden molempien päällekkäinenkin saanti on vaihdellut koko työikäisellä väestöllä. Vaihtelu on pysytellyt yhdessä prosentissa tai sitä pienempänä. Eniten etuuksien saanti ja niiden päällekkäisyys lisääntyivät tarkastelujakson lopussa vuodesta 2008 vuoteen 2009. Esimerkiksi asumistuen saajien määrä nousi tuolloin lähes 40 000:lla. Toimeentulotuen saajien määrä nousi yli 17 000:lla ja molempia etuuksia saavien määrä lähes 15 500 henkilöllä.

Verrattaessa vuosia 2000 ja 2009 toimeentulotuen saajien määrä oli tarkastelujakson lopussa pienempi kaikilla Kelan etuutta saaneilla kuin tarkastelujakson alussa. Etuuskohtaisesti esiintyy kuiten-

kin vaihtelua. Työttömyysturvan peruspäivärahaa sekä opintotukea saaneista suurempi osuus sai vuonna 2009 toimeentulotukea kuin vuonna 2000. Myös niistä, jotka eivät saaneet Kelan etuuksia, suurempi osuus sai toimeentulotukea tarkastelujakson lopussa kuin alussa. Asumistuen saajien osuus puolestaan oli noussut vuodesta 2000 vuoteen 2009 kaikilla Kelasta vähimmäismääräistä etuutta saaneilla. Tässäkin on etuuskohtaista vaihtelua siten, että perhe-etuuksia ja sairauspäivärahaa saaneista pienempi osuus sai asumistukea vuonna 2009 kuin vuonna 2000.

Kaikilla Kelasta etuutta saaneilla asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäinen saanti oli hieman vähentynyt vuodesta 2000 vuoteen 2009. Työttömyysturvan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneilla molempien tarveharkintaisten etuuksien päällekkäinen saanti oli kuitenkin lisääntynyt. Työmarkkinatukea saaneilla lisäys oli 28,2:sta 30,6 prosenttiin ja peruspäivärahaa saaneilla 12,8 prosentista 16 % prosenttiin.

Taulukko 9. Vähimmäismääräisten Kelan etuuksien ja asumistuen päällekkäisyydessä tapahtuneet muutokset 2000–2009 työikäisellä väestöllä (lkm/%).

	Lkm				
	2000	**2004**	**2006**	**2008**	**2009**
Väestö	425 298	433 004	421 624	409 916	448 007
Kaikki Kelasta etuutta saavat	333 416	353 274	334 268	324 750	354 051
Täydet kansaneläkkeet		30 440	32 126	33 765	34 678
Työmarkkinatuki, tavallinen	72 876	69 694	59 480	47 920	56 967
Peruspäiväraha	4 378	6 367	5 426	5 381	9 873
Sairauspäiväraha	259	671	846	1 108	1 433
Vanhempainpäiväraha	5 062	3 055	2 774	2 194	2 332
Lasten kotihoidon tuki	12 314	10 230	9 449	8 533	9 571
Opintotuki	161 466	174 007	166 533	164 209	175 150
Ei Kelan etuutta	73 261	64 176	71 598	85 166	93 956
	%				
	2000	**2004**	**2006**	**2008**	**2009**
Väestö	12,5	12,6	12,3	11,8	12,8
Kaikki Kelasta etuutta saavat	43,4	46,0	46,0	44,9	46,4
Täydet kansaneläkkeet		62,7	64,3	64,4	65,0
Työmarkkinatuki, tavallinen	47,6	50,1	52,2	52,3	53,1
Peruspäiväraha	29,4	31,9	33,3	32,6	37,1
Sairauspäiväraha	39,1	30,5	30,0	37,1	35,4
Vanhempainpäiväraha	37,8	33,0	32,6	32,7	36,0
Lasten kotihoidon tuki	20,7	18,2	16,8	15,4	16,7
Opintotuki	65,6	72,3	73,1	68,8	69,7
Ei Kelan etuutta	2,9	2,5	2,8	3,1	3,5

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisterit 2000, 2004, 2006, 2008 ja 2009.

Taulukko 10. Vähimmäismääräisten Kelan etuuksien ja toimeentulotuen päällekkäisyydessä tapahtuneet muutokset 2000–2009 työikäisellä väestöllä (lkm/%).

	Lkm				
	2000	**2004**	**2006**	**2008**	**2009**
Väestö	139 512	124 762	116 420	113 574	130 900
Kaikki Kelasta etuutta saavat	93 831	87 661	75 608	68 551	79 076
Täydet kansaneläkkeet		5 122	5 244	5 322	5 425
Työmarkkinatuki, tavallinen	55 325	47 666	39 874	32 896	38 904
Peruspäiväraha	3 021	3 880	3 087	3 280	5 648
Sairauspäiväraha	338	794	881	1 101	1 283
Vanhempainpäiväraha	2 723	1 670	1 428	1 310	1 293
Lasten kotihoidon tuki	5 081	4 313	3 761	3 729	4 325
Opintotuki	6 179	8 258	6 937	6 034	7 954
Ei Kelan etuutta	30 479	24 566	26 797	45 023	51 824
	%				
	2000	**2004**	**2006**	**2008**	**2009**
Väestö	4,1	3,6	3,4	3,3	3,8
Kaikki Kelasta etuutta saavat	12,2	11,4	10,4	9,5	10,4
Täydet kansaneläkkeet		10,5	10,5	10,1	10,2
Työmarkkinatuki, tavallinen	36,2	34,3	35,0	35,9	36,2
Peruspäiväraha	20,3	19,4	19,0	19,9	21,2
Sairauspäiväraha	51,0	36,1	31,2	36,8	31,7
Vanhempainpäiväraha	20,3	18,1	16,8	19,5	20,0
Lasten kotihoidon tuki	8,5	7,7	6,7	6,7	7,5
Opintotuki	2,5	3,4	3,0	2,5	3,2
Ei Kelan etuutta	1,2	1,0	1,0	1,6	1,9

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisterit 2000, 2004, 2006, 2008 ja 2009.

Taulukko 11. Vähimmäismääräisten Kelan etuuksien sekä asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyydessä tapahtuneet muutokset 2000–2009 työikäisellä väestöllä (lkm/%).

	Lkm				
	2000	**2004**	**2006**	**2008**	**2009**
Väestö	92 403	88 203	83 397	80 749	96 239
Kaikki Kelasta etuutta saavat	71 783	69 860	61 289	55 374	65 278
Täydet kansaneläkkeet		4 384	4 555	4 608	4 709
Työmarkkinatuki, tavallinen	43 198	38 947	33 160	27 476	32 953
Peruspäiväraha	1 897	2 645	2 225	2 280	4 267
Sairauspäiväraha	195	436	536	731	878
Vanhempainpäiväraha	2 170	1 326	1 136	1 001	1 034
Lasten kotihoidon tuki	4 170	3 575	3 152	3 140	3 729
Opintotuki	5 121	7 266	6 114	5 231	6 953
Ei Kelan etuutta	12 506	11 501	13 900	25 375	30 961
	%				
	2000	**2004**	**2006**	**2008**	**2009**
Väestö	2,7	2,6	2,4	2,3	2,8
Kaikki Kelasta etuutta saavat	9,3	9,1	8,4	7,7	8,5
Täydet kansaneläkkeet		9,0	9,1	8,8	8,8
Työmarkkinatuki, tavallinen	28,2	28,0	29,1	30,0	30,6
Peruspäiväraha	12,8	13,2	13,7	13,8	16,0
Sairauspäiväraha	29,4	19,8	19,0	24,4	21,7
Vanhempainpäiväraha	16,2	14,3	13,4	14,9	16,0
Lasten kotihoidon tuki	7,0	6,4	5,6	5,7	6,5
Opintotuki	2,1	3,0	2,7	2,2	2,8
Ei Kelan etuutta	0,5	0,5	0,5	0,9	1,1

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisterit 2000, 2004, 2006, 2008 ja 2009.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että koko 2000-luvun toimeentulotukea sekä asumistukea ja toimeentulotukea päällekkäin ovat selvästi yleisemmin saaneet työmarkkinatuen saajat kuin muut perusturvaetuuksia saavat. Myös vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saaneilla toimeentulotuen ja asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys oli muita ryhmiä yleisempää, mutta kuitenkin selvästi vähäisempää kuin työmarkkinatukea saaneilla. Pelkän asumistuen osalta tilanne on toisenlainen. Työmarkkinatukea saaneista pääsääntöisesti yli puolet on 2000-luvulla saanut asumistukea, mutta vielä selvästi useammin asumistukea ovat saaneet opintotukea nostaneet sekä täyttä kansaneläkettä saaneet.

7 Tulottomien kotitalouksien määrän kehitys

Kela-THL -rekisteriaineisto on yksi lähde selvitettäessä, kuinka paljon maassa on sellaisia kotitalouksia, joilla ei ole lainkaan työ- tai pääomatuloja eikä tulona myöskään mitään Kelan ensisijaista sosiaalietuutta kuten työttömyysturvaa, eläkettä tai sairausvakuutuksen päivärahaa. Näitä kotitalouksia voidaan nimittää tulottomiksi. Ainoina tulolähteinä ovat yleinen asumistuki tai toimeentulotuki ja mahdollisesti lapsilisät ja elatustuet, jos kyse on lapsiperheistä.

Vuoden 2009 marraskuun aineistosta voidaan poimia vajaat 35 000 kotitaloutta, jotka voidaan luokitella joko toimeentulotukirekisterin tai asumistukirekisterin mukaan tulottomiksi. Tulottomiksi luokitellaan silloin toimeentulotukirekisterin mukaan ne kotitaloudet, joille ei ole merkitty mitään tulolähdettä tai tulolähteenä on enintään asumistuki, lapsilisä tai elatustuki. Yleisen asumistuen rekisteristä tulottomiksi poimitaan ne kotitaloudet, joissa ruokakunnan yhteenlasketut veronalaiset tulot on merkitty nollaksi. Lisäksi tarkistetaan, ettei viitehenkilön tai puolison tulona ole opintotukea, sillä opintorahaa ei oteta yleisessä asumistuessa huomioon tulona.

Näiden noin 35 000 kotitalouden tietoja tarkasteltaessa huomataan, että rekisterien tiedot ovat jossain määrin ristiriitaisia. On kotitalouksia, jotka toimeentulotukirekisterin mukaan ovat tulottomia, mutta joilla asumistukitietojen mukaan kuitenkin on jotakin tuloa – tai päinvastoin. Tämä ristiriita johtuu luultavasti vain rekisteritietojen erilaisesta ajoituksesta. Asumistuessa rekisteröidään edellisen tarkistusajankohdan mukaiset tiedot, kun taas toimeentulotukitietojen pitäisi kuvastaa nimenomaan marraskuun 2009 tietoja. On mahdollista, että asumistuen saajan tilanne on muuttunut edellisen tarkistusajankohdan jälkeen. Jos kyse on hyvin pienistä, yksin asuvilla enintään normaalin työmarkkinatuen suuruisista tuloista, tällä ei ole vaikutusta oikeuteen saada asumistukea eikä myöskään asumistuen suuruuteen.

Poistamalla ristiriitaiset tapaukset poiminta-aineisto voidaan rajoittaa noin 26 000 kotitalouteen, jotka ovat jommankumman rekisterin mukaan tulottomia. Tämä joukko voidaan edelleen jakaa osiin sen mukaan, saavatko kotitaloudet sekä yleistä asumistukea että toimeentulotukea tai vain jompaakumpaa etuutta. Tämä jaottelu esitetään taulukossa 12.

Taulukko 12. Tulottomat kotitaloudet marraskuussa 2009 (lkm).

	Lkm
Kaikki	26 104
Yleisen asumistuen saajia	15 296
Toimeentulotuen saajia	22 754
Asumistuki ja toimeentulotuki	11 946
Vain asumistuki	3 350
Vain toimeentulotuki	10 808

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009, Kelan asumistukirekisteri ja Kelan opintotukirekisteri.

Sille, että kaikki tulottomat kotitaloudet eivät ole yleisen asumistuen piirissä, on olemassa melko luonteva selitys lainsäädännössä. Asumistuen saanti edellyttää pysyvää pienituloisuutta. Sitä arvioidaan yleensä vähintään puolen vuoden ajanjaksolla. Aivan lyhytaikaiseen tarpeeseen asumistukea ei myönnetä. Sen sijaan toimeentulotukea voidaan myöntää myös lyhytaikaiseen tarpeeseen. Tämä selittää ainakin osaksi sen, että melko suuri osa näistä kotitalouksista saa toimeentulotukea, mutta ei asumistukea.

Sen sijaan jossain määrin arvoituksellisempaa on se, että rekisterin mukaan 3 350 tulotonta kotitaloutta sai asumistukea, mutta ei toimeentulotukea. On selvää, että asumistuki ei voi yksin riittää toimeentuloon, sillä se korvaa parhaimmillaankin vain osan asumiskustannuksista. Asumistuen omavastuiden peittämiseen ja jokapäiväisiin menoihin tarvitaan jotakin muuta tuloa. Tässä voi olla kyse toimeentulotuen alikäytöstä, mutta myös esimerkiksi omaisten ja sukulaisten tuen varassa elävistä tulottomista kotitalouksista. Aikaisemminkin, mm. vuoden 2006 aineistoa tutkittaessa, on kiinnitetty huomiota siihen, että niistä, jotka asumistukirekisterin mukaan ovat tulottomia, melko moni ei ole toimeentulotuen piirissä (Honkanen 2010).

Tulottomien kotitalouksien lukumäärän kehitystä on toisaalla tarkasteltu lähinnä asumistukirekisterin mutta myös Tilastokeskuksen tulonjaon kokonaisaineiston avulla (ks. Honkanen 2011). Tämä selvitys osoittaa, että asumistuen tulottomien kotitalouksien määrä on suunnilleen kaksinkertaistunut vuoden 2006 marraskuusta vuoden 2009 marraskuuhun, jolloin niitä oli 19 098. Tulottomat kotitaloudet ovat pääosin yhden hengen kotitalouksia, mutta joukossa on myös pariskuntia ja lapsiperheitä. Marraskuussa 2011 asumistukirekisterin tulottomissa perheissä oli 2 559 alle 18-vuotiasta lasta. Asumistukirekisteristä nähdään myös, että tulottomuus on monissa tapauksissa pitkäaikainen olotila. Sellaisia kotitalouksia, jotka olivat marraskuussa tulottomia sekä vuonna 2006 että vuonna 2009, oli vajaat 2 500.

Tilastokeskuksen tulonjaon kokonaisaineistosta tehdyn poiminnan mukaan kehitys on ollut samansuuntaista. Vuonna 2009 sellaisia asuntokuntia, joilla ei ollut lainkaan valtionveronalaisia tuloja, oli 20 073. Vuoteen 2005 verrattuna määrä on kasvanut 66 prosenttia. Poimintakriteeri on melko ankara, sillä se merkitsee käytännössä sitä, että asuntokunnan henkilöillä ei ole ollut vuodessa yhdenkään kuukauden aikana veronalaisia tuloja. Edellisissä asumistuki- ja toimeentulotukirekistereihin perustuvissa poikkileikkaushavainnoissa kyse oli vain yhden kuukauden aikana todetusta tulottomuudesta.

Tulottomuuden lisääntymisen taustalla ovat todennäköisesti työvoimapolitiikan muutokset. Siihen viittaa sekin, että tulottomuus on yleisintä nuorissa ikäluokissa. Tällöin ns. koulutuspakkoon liittyvät sanktiot voivat johtaa tulottomuuteen. Työmarkkinatuki voidaan evätä alle 25-vuotiaalta nuorelta, jolla ei ole työhistoriaa ja joka ei ole suorittanut ammattitutkintoa. Tämä sanktio otettiin käyttöön jo 1990-luvulla ja se on kohdistunut 2000-luvulla vuosittain 13 000–27 000 nuoreen. Trendi on ollut kasvava.

Ilmeisesti erityisesti viime vuosien kehitykseen on vaikuttanut vuonna 2006 voimaan tullut lainmuutos, jonka mukaan työmarkkinatuen maksaminen voidaan kokonaan keskeyttää pitkäaikaistyöttömältä, jonka tulkitaan rikkovan työvoimaviranomaisten määräyksiä. Tämän lain perusteella karenssipäätöksiä on tehty 38 000 vuosina 2000–2010. Tällä voidaan myös selittää tulottomien ikärakenteen muutosta. Tulottomuus on lisääntynyt myös vanhemmissa ikäluokissa. Vuonna 2009 alle 25-vuotiaiden osuus viitehenkilöistä oli 37 prosenttia, mikä on 17 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuoden 2006 asumistukirekisteritiedoissa.

8 Yhteenveto

Perustuslaista voidaan johtaa, että ensisijaisen syyperusteisen perusturvan tulisi olla tasoltaan korkeampi kuin viimesijainen vähimmäisturva. Suomalaisen toimeentuloturvajärjestelmän kielelle käännettynä tämä tarkoittaa, että Kelan toimeenpaneman syyperusteisen perusturvan tulisi olla tasoltaan korkeampi kuin tarveharkintainen ja viimesijainen toimeentulotuki. Yksittäisten etuuksien tasoja tarkasteltaessa tilanne onkin suurelta osin näin. Kelan vähimmäismääräiset päivärahat ja eläkkeet ovat korkeampia tasoltaan kuin toimeentulotuen perusosa. Opintotuki sekä kotihoidontuki (ilman lisäosaa) ovat tosin tasoltaan matalampia kuin toimeentulotuen perusosa, mutta näitä etuuksia eivät kaikki lue perusturvaetuuksiksi.

Tässä raportissa on tarkasteltu sitä, kuinka yleistä on Kelan ensisijaisten perusturvaetuuksien sekä asumistuen ja toimeentulotuen saanti eri-ikäisillä naisilla ja miehillä. Usein kotitaloudet saavat kui-

tenkin useampaa kuin yhtä etuutta kerrallaan. Monet pienituloiset perusturvan varassa elävät kotitaloudet saavat asumisen tukea Kelan asumistuen tai kunnallisen toimeentulotuen kautta. Raportissa on näin tarkasteltu myös sitä, missä määrin Kelan perusturvaetuuksia saavat kotitaloudet saavat samanaikaisesti Kelan asumistukea tai toimeentulotukea tai molempia.

Asumistuen ja toimeentulotuen saanti vaihteli huomattavasti kotitalouksissa sen mukaan, mitä Kelan perusturvaetuutta kotitalouteen maksettiin. Keskeisin ero asumis- ja toimeentulotuen saannin kannalta oli se, saiko henkilö vähimmäismääräistä vai työtuloperusteista perusturvaetuutta. Esimerkiksi vähimmäismääräistä äitiys- tai sairauspäivärahaa saaneista noin 35–36 prosenttia sai asumistukea, kun taas näitä etuuksia työtuloperusteisina saaneista asumistukea sai vain noin 3–5 prosenttia.

Yksittäisistä Kelan etuuksista asumis- ja toimeentulotuen päällekkäisyys näyttää työikäisellä väestöllä olevan ennen kaikkea työmarkkinatukeen liittyvä ilmiö. Työmarkkinatukea (pois lukien kotouttamistuki) saaneista 36 prosenttia sai toimeentulotukea ja 53 prosenttia yleistä asumistukea. Työmarkkinatukea saavista 24,5 prosenttia oli lisäksi toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita eli saivat vuoden aikana toimeentulotukea 10–12 kuukautta.

Naiset saivat perusturvaa miehiä useammin, mikä selittyy pitkälti lasten kotihoidon tuen yleisyydellä naisilla. Miehillä tapahtuu 30 ikävuoden jälkeen hyvin jyrkkä lasku perusturvaetuuksien saajien määrissä, ennen kaikkea opintotuen saannin vähentyessä. Naisilla sama lasku tapahtuu vasta kymmenen vuotta myöhemmin, mikä selittyy perhe-etuuksien saannilla. Aina 25 ikävuodesta noin 40 ikävuoteen saakka kohtalaisen suuri osuus ikäluokkiin kuuluvista naisista sai lasten kotihoidon tukea. 40–60-vuotiaiden ikäluokissa miehet saavat naisia useammin perusturvaetuuksia, koska miehet saavat perustyöttömyysturvaa naisia useammin.

Miehet saavat naisia useammin toimeentulotukea. Ainoastaan nuorimmassa 16–19-vuotiaiden ikäluokassa naiset saivat miehiä useammin toimeentulotukea. Sen sijaan Kelan asumistukea saa useammin nainen kuin mies, mikä selittyy naisten ylisedustuksella opiskelijoiden ja eläkkeen saajien asumistuessa. Yleistä asumistukeakin naiset saavat miehiä useammin 50 ikävuoteen asti.

Ikäluokittain tarkasteltuna toimeentulotuen saanti on yleisintä 20–24-vuotiailla, joista toimeentulotukea sai 6,4 prosenttia naisista ja 6,6 prosenttia miehistä. Nuorten toimeentulotuen saantia ei voi selittää opiskelulla, koska opiskelijoista toimeentulotukea sai vain kolmisen prosenttia. Harvinaisinta työikäiseen väestöön kuuluvista toimeentulotuen saanti oli vanhimmassa 60–64-vuotiaiden ikäluokassa. Tähän ikäluokkaan kuuluvista naisista tukea sai reilu prosentti ja miehistä puolitoista prosenttia.

Koko 2000-luvun niin asumistuen, toimeentulotuen kuin niiden molempien päällekkäisessä saannissa on ollut vähäistä vaihtelua työikäisessä väestössä. Vaihtelu on pysytellyt yhdessä prosentissa tai sitä pienempänä. Eniten etuuksien saanti ja niiden päällekkäisyys lisääntyivät tarkastelujakson lopussa vuodesta 2008 vuoteen 2009. Esimerkiksi asumistuen saajien määrä nousi tuolloin lähes 40000:lla. Toimeentulotuen saajien määrä nousi yli 17 000:lla ja molempia etuuksia saavien määrä lähes 15 500 henkilöllä.

Kaikilla Kelasta etuutta saaneilla asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäinen saanti oli vähentynyt vuodesta 2000 vuoteen 2009. Työttömyysturvan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneilla molempien tarveharkintaisen etuuksien päällekkäinen saanti oli kuitenkin lisääntynyt. Työmarkkinatukea saaneista vuoden 2000 marraskuussa molempia tarveharkintaisia etuuksia sai 28,2 prosenttia ja vuoden 2009 marraskuussa 30,6 prosenttia. Peruspäivärahaa saaneilla lisäystä tapahtui 12,8 prosentista 16 prosenttiin. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että toimeentulotuen saanti ja asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäinen saanti on koko 2000-luvun ollut selvästi yleisempää työmarkkinatukea saaneilla kuin muilla perusturvaetuuksia saaneilla ryhmillä.

Työikäiseen väestöön verrattuna asumistuen ja toimeentulotuen sekä näiden yhtäaikainen saanti oli 65 vuotta täyttäneellä väestönosalla harvinaisempaa. Asumistukea 65 vuotta täyttäneistä sai 93 250 henkilöä eli reilu 10 prosenttia. Toimeentulotukea ja toimeentulotukea sekä asumistukea molempia saaneiden osuus jäi alle puolen prosentin. Omaksi ryhmäkseen 65 vuotta täyttäneessä väestössä erottuvat työkyvyttömyyseläkettä saaneet. Toimeentulotuen ja asumistuen saanti on heillä suhteellisesti muita kansaneläkettä saaneita ryhmiä yleisempää. Työkyvyttömyyseläkettä täytenä kansaneläkkeenä saaneista lähes 60 prosenttia sai asumistukea ja 6,7 prosenttia toimeentulotukea. Molempia tukimuotoja heistä sai lähes 6 prosenttia.

Arviolta 23 000:lla toimeentulotukea saavalla kotitaloudella ei ole verotettavia tuloja ja näiden tulottomien kotitalouksien määrä on kasvanut vuodesta 2006. Toimeentulotuen saanti edellyttää kaikkien ensisijaisten etuuksien hakemista ennen tuen myöntämistä, ja syyperusteiset perusturvaetuudet ovat veronalaista tuloa. Yhdessä nämä tarkoittavat, että kotitalouksilla joilla ei ole verotettavaa tuloa, ainoa tulonlähde on asumistuki ja toimeentulotuki. Tulottomien kotitalouksien määrän kasvun taustalla on todennäköisesti työvoimapolitiikan muutokset, mihin viittaisi se, että tulottomuus on yleisintä nuorissa ikäluokissa. Tällöin työmarkkinatuen ns. koulutuksen pakkohakuun liittyvät sanktiot voivat johtaa tulottomuuteen.

Lähteet

Hiilamo Heikki, Hytti Helka, Takala Pentti. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela: Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.

Hiilamo Heikki. Työ kannustaa enemmän kuin laskelmat osoittavat. Yhteiskuntapolitiikka 2003; 68 (1): 83–89.

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

Honkanen Pertti. Perusturvan kasvava aukko – tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Hyvinvointikatsaus 2011; 27 (2): 2–5.

Karjalainen Jarno, Moisio Pasi. Kannustin- ja byrokratialoukut suomalaisessa sosiaaliturvassa. Julkaisussa: Vaarama Marja, Moisio Pasi, Karvonen Sakari, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.

Karjalainen Jouko, Hiilamo Heikki, Raivio Helka. Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Helsinki: Stakes, Aiheita 19, 2003.

Kela/THL-yhteisrekisterit 2004, 2006, 2008 ja 2009. Helsinki: Kela ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kuivalainen Susan, Niemelä Mikko. Universalismista selektivismiin. Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun alun Suomessa? Julkaisussa: Kananen Johannes, Saari Juho, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, SoPhi 113, 2009.

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

Moisio Pasi, Kauppinen Timo M. The intergenerational correlation of social assistance and selection bias in the Finnish population data. Research on Finnish Society 2011; 4: 7–15.

Parpo Antti. Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 140, 2004.

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

LIITE: Tutkimuksessa käsiteltävät perusturvaetuudet

Työmarkkinatuki

Työmarkkinatuki on tarkoitettu työttömälle, joka tulee ensi kertaa työmarkkinoille tai joka ei täytä työssäoloehtoa eli ei ole ollut työssä vaadittavaa kahdeksaa kuukautta työttömyyttä edeltävän 28 kuukauden aikana. Työttömyysturva maksetaan työmarkkinatukena myös sellaiselle työttömälle, joka ei voi enää saada perus- tai ansiopäivärahaa 500 päivän enimmäisajan täytyttyä. Työmarkkinatuen kestoa ei ole rajoitettu. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen, eli tuen suuruuteen vaikuttavat hakijan omien tulojen lisäksi myös puolison tulot sekä vanhempien tulot, jos hakija asuu heidän kanssaan samassa taloudessa. Työmarkkinatuen suuruus on 25,63 euroa päivältä, ja sitä maksetaan 5 päivältä viikossa. Tukea korotetaan huollettavina olevien alle 18-vuotiaiden lasten perusteella siten, että yhdestä lapsesta korotus on 4,86 euroa päivää kohden, kahdesta lapsesta yhteensä 7,13 euroa päivää kohden ja kolmesta tai sitä useammasta lapsesta yhteensä 9,19 euroa päivää kohden. Lisäksi työmarkkinatukeen maksetaan 4,41 euron suuruinen korotusosa työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta.

Peruspäiväraha

Jos työttömyysturvan hakija on työttömäksi jäädessään jo ollut työelämässä ja hän täyttää työssäoloehdon eli on työssä vaadittavat kahdeksan kuukautta työttömyyttä edeltävän 28 kuukauden aikana, hän voi saada Kelalta peruspäivärahaa. Peruspäivärahaa maksetaan enintään 500 päivän ajan, jonka jälkeen työtön voi hakea työmarkkinatukea. Puolison tulot eivät vaikuta peruspäivärahan suuruuteen, kuten työmarkkinatuessa. Sen sijaan työttömän omat, työttömyysaikana ansaitsemat työtulot otetaan aina huomioon myös peruspäivärahassa. Peruspäiväraha on työmarkkinatuen suuruinen. Peruspäivärahaa maksetaan korotettuna 20 päivältä, jos hakijalla on vähintään 3 vuoden työhistoria tai jos hänet irtisanotaan taloudellisista ja tuotannollisista syistä ja hän on ollut pitkään työelämässä (20 vuotta). Muutoin korotukset maksetaan samoin perustein kuin työmarkkinatuessa.

Kansaneläkkeenä maksettava työkyvyttömyyseläke

Kansaneläkelain perusteella Kelasta voi hakea työkyvyttömyyseläkettä, kun henkilö tulee työkyvyttömäksi 16–64-vuotiaana. Kansaneläke turvaa perustoimeentuloa eläkeläiselle, joka ei saa lainkaan työeläkettä tai jonka työeläkkeiden yhteismäärä jää pieneksi. Täyden kansaneläkkeen saa, jos työeläkkeitä on enintään 51,54 euroa kuukaudessa. Jos työeläkkeitä on enemmän, kansaneläke pienenee tai sitä ei makseta lainkaan. Työeläkkeiden lisäksi kansaneläkkeen saamiseen ja määrään vaikuttavat muutkin henki-

lön jatkuvat eläketulot. Sen sijaan muut tulot ja omaisuus eivät vaikuta kansaneläkkeeseen ansaitsemisrajaan saakka. Myöskään puolison tuloilla ei ole vaikutusta. Kansaneläkkeen määrään vaikuttaa kuitenkin työeläkkeitten lisäksi se, onko henkilö perhesuhteiltaan yksinäinen vai avio- tai avoliitossa. Avio- tai avoliitossa olevalle kansaneläke maksetaan pienempänä kuin yksinäiselle. Kansaneläkkeen täysi määrä on 584,13 euroa kuukaudessa. Jos eläkkeensaaja on avio- tai avoliitossa, määrä on 518,12 euroa. Jos kansaneläkkeen hakijalla tai hänen puolisollaan on alle 16-vuotiaita lapsia, hän voi hakea lapsikorotusta.

Sairauspäiväraha

Sairauspäivärahalla voidaan korvata ansiomenetyksiä 16–67-vuotiaalle sairautensa takia työkyvyttömälle henkilölle silloin, kun työkyvyttömyys kestää alle vuoden. Sairauspäivärahaa maksetaan omavastuuajan jälkeen, joka on yleensä sairastumispäivä ja seuraavat 9 arkipäivää. Jos sairausajalta maksetaan palkkaa, päiväraha maksetaan työnantajalle. Päivärahaa maksetaan, kun henkilö on ollut työkyvyttömyyttä edeltävien 3 kuukauden aikana ansiotyössä työntekijänä, yrittäjänä tai ammatinharjoittajana. Työedellytys täyttyy myös, jos henkilö on ollut esimerkiksi opiskelemassa päätoimisesti, työttömänä työnhakijana, hoitamassa omaa talouttaan tai sapatti- tai vuorotteluvapaalla. Sairauspäivärahan määrä lasketaan yleensä verotuksessa vahvistettujen työtulojen mukaan. Silloin, kun henkilöllä ei ole lainkaan työtuloja, päivärahaa maksetaan vähintään 22,04 euroa arkipäivältä sen jälkeen, kun työkyvyttömyys on kestänyt yhtäjaksoisesti yli 55 kalenteripäivää.

Vanhempainpäiväraha

Vanhempainpäivärahoihin luetaan äitiysraha, erityisäitiysraha, isyysraha sekä vanhempainraha. Kun äitiysloma alkaa, Kelasta maksetaan äitiysrahaa 105 arkipäivää eli noin 4 kuukautta. Oikeus äitiysrahaan on sellaisilla henkilöillä, jotka ovat kuuluneet Suomen sosiaaliturvaan vähintään 180 päivää juuri ennen laskettua aikaa. Oikeus äitiyspäivärahaan alkaa, kun raskaus on kestänyt 154 päivää. Jos äitiysloman ajalta maksetaan palkkaa, äitiysraha maksetaan siltä ajalta työnantajalle. Isä voi puolestaan lapsen syntymän jälkeen pitää isyysvapaata 1–18 arkipäivää ja hoitaa lasta kotona äidin kanssa samaan aikaan. Isyysvapaan voi pitää milloin tahansa äitiys- ja vanhempainrahakauden aikana sen jälkeen, kun lapsi on syntynyt. Vapaan voi jakaa enintään 4 jaksoon. Isyysrahan saaminen edellyttää, että isyysvapaan aikana ei työskennellä tai opiskella päätoimisesti. Isyysrahan saanti edellyttää myös, että henkilö on asunut 180 päivää Suomessa juuri ennen lapsen laskettua syntymäaikaa.

Vanhempainvapaa alkaa äitiysvapaan jälkeen. Vanhempainvapaan ajalta vanhempainrahaa maksetaan 158 arkipäivää eli reilut puoli vuotta. Vanhempainvapaalle voi jäädä joko äiti tai isä, tai sen voi jakaa jaksoiksi niin, että isä ja äiti ovat vapaalla vuorotellen. Molemmat vanhemmat eivät voi olla vapaalla yhtä aikaa (poikkeuksena monikkoperheet). Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan määrä lasketaan samoilla

perusteilla. Yleensä vanhempainrahan suuruus määräytyy verotuksessa vahvistettujen työtulojen mukaan. Vanhempainpäivärahat maksetaan vähimmäismääräisinä sellaisille hakijoille, joilla ei ole ollut työtuloja. Vähimmäispäiväraha on aina 22,04 euroa arkipäivältä.

Lasten kotihoidon tuki

Jos perheessä on vähintään yksi alle 3–vuotias lapsi, joka ei ole kunnallisessa päivähoidossa, perhe voi hakea lasten kotihoidon tukea. Myös perheen yli 3-vuotiaista lapsista voidaan maksaa kotihoidon tukea, jos perheessä on alle 3-vuotias lapsi, josta maksetaan kotihoidon tukea. Lapsia voi hoitaa jompikumpi vanhemmista tai joku muu hoitaja (esimerkiksi sukulainen tai yksityinen päivähoidon tuottaja). Adoptiovanhemmat voivat saada kotihoidon tukea myös yli 3-vuotiaasta lapsesta. Sitä maksetaan, kunnes vanhempainrahakauden alkamisesta on kulunut kaksi vuotta. Kotihoidon tukea voi hakea ainoastaan vanhempi, joka asuu lasten kanssa samassa taloudessa. Niin sanotulla etävanhemmalla ei ole oikeutta kotihoidon tukeen.

Lasten kotihoidon tuki koostuu hoitorahasta ja hoitolisästä. Hoitorahaan eivät vaikuta perheen tulot, eli vanhemmat voivat siis olla töissä tai esimerkiksi palkallisella vuosilomalla kotona ja saada hoitorahaa, kunhan lapsi ei ole kunnallisessa päivähoidossa. Hoitorahaa maksetaan jokaisesta tukeen oikeutetusta lapsesta erikseen. Hoitorahan suuruus yhdestä alle 3-vuotiaasta lapsesta on 314,28 euroa kuukaudessa. Muista alle 3-vuotiaista sisaruksista maksetaan kustakin 94,09 euroa ja yli 3-vuotiaista, alle kouluikäisistä sisaruksista 60,46 euroa kuukaudessa. Hoitolisään sen sijaan vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot. Hoitolisän suuruus on enimmillään 168,19 euroa kuukaudessa ja sitä maksetaan vain yhdestä lapsesta. Perheen kokoon lasketaan mukaan enintään neljä henkilöä: vanhemmat ja kaksi alle kouluikäistä lasta. Lasta, jonka perusteella maksetaan vanhempainpäivärahaa, ei oteta huomioon perheen henkilömäärässä. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulorajaa.

Kotihoidon tuen hakijalle maksettavat muut Kelan etuudet eivät yleensä estä kotihoidon tuen saamista, mutta kun tukia sovitetaan yhteen, kotihoidon tukea ei usein jää maksettavaksi. Jos vanhempainpäivärahaa saavan hakijan perheessä on muita alle kouluikäisiä lapsia, kotihoidon tuen hoitorahaa maksetaan siinä tapauksessa, että maksettavien hoitorahojen määrä ylittää vanhempainpäivärahan määrän. Hoitorahana maksetaan siis hoitorahan ja vanhempainpäivärahan erotus. Hoitolisää voi saada normaalisti, jos perheen yhteenlasketut bruttotulot eivät estä sitä. Hoitolisässä Kelan etuuksista tuloina otetaan huomioon vanhempainpäiväraha, työttömyysturva ja sairauspäiväraha, joten ne saattavat vaikuttaa lisän suuruuteen.

Opintotuki

Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä (ks. asumisen tuet) ja opintolainan valtiontakauksesta, ja sitä voidaan myöntää päätoimisiin korkeakoulu-, lukio- sekä ammatillisiin opintoihin. Korkeakouluopintoja varten opintotukea voi saada yhteensä enintään 70 kuukauden ajan. Lukio-opintoihin opintotukea voi aluksi saada kolmeksi vuodeksi, ja jos päätoimiset opinnot jatkuvat vielä tämän jälkeen, voidaan tukea myöntää myös tälle lisäajalle. Ammatillisia opintoja varten opintotukea voi aluksi saada opintojen laajuutta vastaavaksi ajaksi ja tämän jälkeen myös lisäajalle. Suomessa suoritettaviin opintoihin opintotukea voivat saada Suomen kansalaiset ja tietyin ehdoin myös muiden maiden kansalaiset. Opintotukea voidaan maksaa myös ulkomaille koko tutkinnon suorittamista varten ja kotimaan tutkintoon liittyviin opintoihin tai harjoitteluun.

Opiskelijan omat vuositulot vaikuttavat siihen, kuinka monelta kuukaudelta vuodessa opintorahaa voi nostaa. Jokaista tukikuukautta kohti tuloa voi olla 660 euroa ja jokaista tuetonta kuukautta kohti 1 970 euroa. Tulot voi saada milloin tahansa vuoden aikana, kunhan vuosituloraja ei ylity. Jos opiskelija nostaa opintorahaa koko vuoden, hän saa tienata vuoden aikana 7 920 euroa. Jos opiskelijan tulot sen sijaan ylittävät 22 330 euroa vuodessa, hän ei voi nostaa lainkaan opintorahaa. Korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden opintoraha on erisuuruinen. Tämän lisäksi opintorahan määrä riippuu hakijan iästä, asumismuodosta, siviilisäädystä ja tietyissä tilanteissa myös vanhempien tuloista.

Asumisen tuet

Kela tukee pienituloisten ruokakuntien asumismenoja yleisellä asumistuella, jota voi saada sekä vuokra-, asumisoikeus-, osaomistus- että omistusasuntoon. Asumistuen määräytymiseen vaikuttavat ruokakunnan henkilöluku, asunnon pinta-ala, asunnon sijaintikunta, valmistumis- tai perusparannusvuosi sekä lämmitysjärjestelmä, bruttokuukausitulojen yhteismäärä ja omaisuus. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain niin sanotut kohtuulliset asumismenot, jonka perusteella tuki maksetaan. Kohtuullisiin asumismenoihin vaikuttavat asunnon pinta-ala ja asunnossa asuvien henkilöiden lukumäärä. Asunnon enimmäispinta-ala lasketaan ruokakunnan koon mukaan. Jos todelliset asumismenot ja asunnon todellinen pinta-ala ylittävät valtioneuvoston asetuksessa vahvistetut kohtuulliset enimmäismäärät, Kela maksaa asumistukea vain näiden enimmäismäärien perusteella.

Yksin tai puolison kanssa asuva pienituloinen eläkeläinen voi hakea eläkkeensaajan asumistukea. Asumismenoja pitää olla vähintään 655 euroa vuodessa eli noin 55 euroa kuukaudessa, jotta asumistukea jää maksettavaksi. Jos eläkkeensaajan perheessä asuu lapsia tai muita henkilöitä kuin puoliso, hakija voi valita, hakeeko hän yleistä asumistukea vai eläkkeensaajan asumistukea.

Opintotuen asumislisä on osa opintotukea. Opiskelijan asumismuoto ja perhesuhteet ratkaisevat, kuuluuko hän asumislisän vai yleisen asumistuen piiriin. Opintotuen asumislisää saavat lapsettomat, päätoimiset opiskelijat, joilla on oikeus opintotukeen. Asumislisän piiriin kuuluva ei voi saada asumistukea niiltä kesäkuukausilta, joilta ei makseta opintotukea. Asumislisää voidaan maksaa sekä vuokra-, asumisoikeus- että osaomistusasunnossa. Jos opiskelevalla hakijalla ei ole oikeutta opintotuen asumislisään, jos hän esimerkiksi asuu lapsen kanssa tai omistusasunnossa, hän voi hakea yleistä asumistukea.

Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen ja tarveharkintainen toimeentuloturvan muoto, jolla tarkoitetaan toimeentulotukilain (1412/1997) mukaan tulonsiirtoa kotitaloudelle silloin, kun tulot tai toimeentuloturvaetuudet eivät riitä välttämättömään toimeentuloon. Tukea voidaan myöntää myös omatoimisen suoriutumisen tukemiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Ennen toimeentulotuen myöntämistä hakija on velvoitettu hakemaan kaikki ensisijaiset etuudet, joihin hänellä on oikeus. Toimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen on toimeentulotukilain mukaan kuntien tehtävä ja sitä haetaan kunnan sosiaalitoimistosta.

Vuoden 2006 alusta lähtien toimeentulotuki on muodostunut perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Toimeentulotuen perusosa sisältää ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuolto-menot, henkilökohtaisen puhtauden ja kodin puhtauden menot, paikallisliikenteen maksut, lehtitilaukset, televisioluvan, puhelimen käytön sekä harrastus- ja virkistystoiminnan. Perusosan lisäksi perustoimeentulotukea annetaan asumismenoihin, kuten vuokraan tai vastikkeeseen, vesimaksuun, lämmitykseen, sähkölaskuun ja kotivakuutusmaksuun sekä vähäistä suurempiin terveydenhuollon menoihin. Täydentävään toimeentulotukeen sisältyvät erityismenot, joita ovat lasten päivähoidon maksu, ylimääräiset asumiskustannukset (esimerkiksi muuttokustannukset) sekä erityistarpeista ja -oloista aiheutuvat menot. Kunnat myöntävät lisäksi ehkäisevää toimeentulotukea, jonka perusteista ne päättävät itse. Sen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista ja ehkäistä syrjäytymistä. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi.

Toimeentulotuen perusosan suuruus on määritelty laissa, se on sama koko maassa ja sidottu kansaneläkeindeksiin. Perusosan suuruus määräytyy sen mukaan, onko henkilö yksinasuva, yksinhuoltaja, parisuhteessa vai lapsi perheessä. Myös lasten ikä vaikuttaa perusosan suuruuteen. Perusosan suuruus on yksinasuvalla ja yksinhuoltajalla 417 euroa kuukaudessa ja avio- tai avoliitossa elävillä 355 euroa kuukaudessa. Vanhempiensa luona asuva täysi-ikäinen henkilö voi saada 305 euroa kuukaudessa. Alle 10-vuotiaasta lapsesta maksetaan enimmillään 263 euroa ja 10–17-vuotiaista 292 euroa kuukaudessa.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosentilla, mikäli toimeentulotuen tarve johtuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai muusta työvoimapoliittisesta toimenpiteestä. Perusosaa voidaan alentaa 40 prosenttia, mikäli asiakas toistuvasti kieltäytyy tarjotusta työstä tai toimenpiteestä.

Kun toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon asumismenoja, kunnilla on oikeus harkita asumismenojen tarpeellinen suuruus. Useissa kunnissa on kunnan sisäisin ohjein määritelty erikokoisten kotitalouksien kohtuullisten asumismenojen suuruus. Kuntien sosiaalitoimistot korvaavat pääsääntöisesti enemmän asumismenoja kuin mitä asumistuessa korvataan ja etenkin isoimmissa kaupungeissa hyväksytään yleensä huomattavasti korkeampia asumismenoja kuin asumistuessa. Asumistuessa käytössä olevia neliövuokraan tai rakennusvuoteen liittyviä rajoituksia ei yleensä käytetä ja kohtuulliseksi katsotut asumismenot korvataan täysimääräisinä, ilman omavastuuta. Yksinkertaisimmillaan toimeentulotuen suuruus määräytyy siten, että kotitalouden koon ja rakenteen mukainen perusosa ja kohtuulliseksi katsotut asumismenot lasketaan yhteen ja summasta vähennetään kotitalouden nettotulot. Jos kotitalouden nettotulot jäävät alle toimeentulotukilaskelman, maksetaan erotus toimeentulotukena.

Useimmat kunnat ovat siirtäneet laajasti perustoimeentulotukea koskevaa päätöksenteko-oikeutta viranhaltijoille kuten etuuskäsittelijöille ja sosiaaliohjaajille. Toimeentulotuki sisältää paljon myös asiakaskohtaista harkintaa, jolloin päätöksenteko on sosiaalityöntekijällä tai pienemmissä kunnissa sosiaalitoimen johdolla. Ministeriön ohjeilla ei voida rajata laissa säädettyä asiakkaan tarpeeseen perustuvaa harkintaa, joten ohjeet eivät myöskään sisällä euromääräisiä rajoja korvattaville menoille tai tarkempia ohjeita siitä, kuinka menojen jakaantumisesta päätetään samassa kotitaloudessa asuvien kesken. Samoin säästöjen ja omaisuuden huomioimisen suhteen toimeentulotukilaki ja ministeriön ohjeistukset jättävät kunnille suuren asiakaskohtaisen harkinnan mahdollisuuden. Yhdenmukaisen käsittelyn ja hallinnon sujuvuuden vuoksi suuri osa kuntia on laatinut sisäisiä soveltamisohjeita toimeentulotuen myöntämiselle.