

Yhdessä asumisen loukku
– tutkielma toimeentulotuen kotitalouskohtaisesta
tarveharkinnasta

Hans-Mikael Hämäläinen

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Yhteiskuntapolitiikan laitos
Sosiaalipolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2007

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	1
2 TARPEET, TARVEHARKINTA JA TOIMEENTULOTUKI.....	4
2.1 Välttämättömät tarpeet ja tarveharkinta	4
2.2 Oikeus toimeentulotukeen	8
2.3 Toimeentulotuki ja välttämättömät tarpeet.....	17
2.4 Perheen ja yksilön tarpeet.....	20
2.5 Toimeentulotuki, perhe ja yksilö	24
3 TUTKIMUSONGELMA, TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO.....	28
3.1 Tutkimusongelman täsmentäminen	28
3.2 Aineisto.....	29
3.3 Tutkimusmenetelmät.....	35
3.4 Analyysin eteneminen	39
4 TOIMEENTULON NIUKKUUTTA JA VAKAVAA PUUTETTA.....	42
4.1 Yhden tulot, toisen (sosiaali)turvattomuus.....	42
4.2 Yhden tulottomuus, kahden köyhyys	49
5 ELÄMÄNTILANTEIDEN JA TARVEHARKINNAN TULKINTOJA.....	59
5.1 Pakkoavoliitto	59
5.2 Laajennetun tarveharkinnan tulkintoja.....	67
6 YKSI KOTITALOUS, YHDEN PUHEVALTA.....	73
6.1 Miehen puhevalta ja sukupuolten välinen epätasa-arvo.....	73
6.2 Yhden puhevalta ja yksilöiden välinen epätasa-arvo	76
7 TOIMEENTULOTUKI JA ANSIOTYÖ.....	80
7.1 Toimeentulotuen suhde ansiotyöhön.....	80
7.2 Toimeentulotuki, ansiotyö ja yhdessä asuminen	82
8 TUTKIMUSTULOKSET.....	86
8.1 Kotitalouskohtaisen tarveharkinnan ongelmat ja niiden seuraukset.....	86
8.2 Tutkimustulosten arviointi.....	95
9 TULOXSISTA TOIMENPITEISIIN.....	98
9.1 Korjauksia pienillä paikkauksilla.....	98
9.2 Oikeuksien ja velvollisuuksien yhdenmukaisuuteen	100
9.3 Jokaisen turvattuun toimeentulon oikeuteen	101
9.4 Toimenpidesuosituksien ja vähimmäisturvan suunta	103
LÄHTEET	106

TAULUKOT	i
Taulukko 1. Toimeentulotuen perusosien määrät 1.1.2007 lähtien	i
Taulukko 2. Aineiston sukupuoli- ja ikäjakauma sekä vastaajien asuinpaikka.....	ii
LIITTEET.....	I
Liite 1. Aineistonkeruuilmoitus	I
Liite 2. Laki toimeentulotuesta.....	II

1 JOHDANTO

Tutkielma käsittelee toimeentulotuen kotitalouskohtaista tarveharkintaa ja sen seurauksia avustusta saavien tai sitä hakevien henkilöiden kannalta. Toimeentulotuessa tarveharkinta kohdistetaan aina perheeseen, joka on laissa määritelty verraten lavasti tarkoitamaan aviopuolisoita, rekisteröityä parisuhdetta ja avioliitonomaisissa olosuhteissa asuvaa miestä ja naista sekä heidän huollettavinaan olevia lapsia (Laki toimeentulotuesta 3§; STM 2007, 89–90). Käytännön perustava oletus on, että perhe muodostaa yhteistalouden, jossa kotitalouden varat ovat kaikkien sen jäsenten käytettävissä.

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että Suomessa elatusvelvollisuus koskettaa vain virallisia parisuhteita, mutta toimeentulotuessa tarveharkinta toteutetaan käytännössä aina perhekohtaisena myös avoliittojen kohdalla (ks. Huhtanen 1994; Huhtanen 1998; Gottberg 2005). Lisäksi sosiologisessa kirjallisuudessa on ylipääntään kyseenalaistettu lähtökohtainen oletus perheestä yhteistaloutena ja osoitettu, että perheiden varojen hallinta voi rakentua yhteistaloudellisten järjestelyiden ohella myös erillistaloudellisille käytännöille (ks. Vogler ym. 2006; Burgoyne ym. 2006; Vogler 2005; Heimdal & Houseknecht 2003; Nyman 2002; Nyman 1999; Pahl 1995; Vogler & Pahl 1994; Pahl 1989).

Perheen ja yhteistalouden väljä yhteys sekä elatusvelvollisuuksien puuttuminen voivat merkitä aukkoa toimeentulotukijärjestelmässä. Tämä huomio on erityisen tärkeä siksi, että toimeentulotuki on sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen toimeentulon turva, jonka tehtävänä on huolehtia, ettei kukaan jää kokonaan turvajärjestelyiden ulkopuolelle (Arajärvi 2002, 50). Mielenkiintoista kyllä, vaikka toimeentulotuessa on viralliselta kannalta kyse kaikkein heikoimmissa asemassa olevista henkilöistä, sosiaalitieteissä ei ole kuitenkaan tutkittu avustuksen perhekohtaisuuden mahdollisesti aiheuttamia ongelmia. Oikeuskirjallisuudessa on taas keskitytty lähinnä lakeihin ja niiden keskinäisiin suhteisiin sekä erinäisiin oikeustapauksiin. Tutkimukset perheiden taloudellisista järjestelyistä ovat puolestaan ulkomaisia, eikä niissä ole tarkasteltu varojen hallintaa sosiaaliturvajärjestelmän yhteydessä. Lyhyesti sanottuna perhekohtaisen tarveharkinnan mah-

dollisista ongelmista ja niiden seurauksista ei ole kokonaisvaltaista tietoa. Päämääränäni on tässä työssä laajentaa tuota puutteellista kuvaa keskittymällä tutkimaan juuri toimeentulotuen perhekohtaisuuden merkitystä ja seurauksia tuen hakijoiden näkökulmasta.

Aloitin työn tekemisen kesällä 2006, jolloin tein toimeentulotuesta lyhyen tutkielman, joka julkaistiin analyysiartikkelina Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä (Hämäläinen 2006). Tämän jälkeen rajasin tutkimuskohteen kotitalouskohtaiseen tarveharkintaan ja sen myötä yhdessä asuviin toimeentulotuen hakijoihin tai saajiin. Aineiston keräämisen aloitin loppusyksystä ja jatkoin sitä aktiivisesti seuraavan vuoden kevään puoliväliin asti, mutta sain vielä senkin jälkeen joitakin kertomuksia ja esitin myös lisäkysymyksiä aiemmin haastatteleilleni henkilöille. Kaiken kaikkiaan käyttämäni aineisto muodostuu 20 henkilön tai perheen toimeentulotukikertomuksista.

Toimeentulotukijärjestelmä tarveharkintakäytäntöineen on tutkielman kannalta se pää rakenne, jota vasten avustusta hakeneiden tai saaneiden henkilöiden kokemukset muodostuvat. Analyysini kohdistuukin juuri rakenteen ja kokemusten leikkauspisteeseen. Toimeentulotuen luonteesta johtuen tarkastelu on sidoksissa myös käsityksiin köyhyydestä ja välttämättömistä tarpeista sekä näkemyksiin perheen ja yhteistalouden välisestä yhteydestä. Näin ollen toimeentulotuen muodostama rakenne ja aiempien tutkimuksien tarjoamat teoreettiset viitekehykset köyhyyteen, tarveharkintaan sekä perheiden varojen hallintaan muodostavat ne kontekstit, joiden yhteydessä analysoin keräämääni aineistoa.

Lähden liikkeelle käsittelemällä edellä mainittuja konteksteja (luku 2). Niiden jälkeen täsmennän tutkimusongelmaa sekä esittelen tarkemmin tutkimusmenetelmiä ja käyttämäni aineistoa (luku 3). Seuraavissa luvuissa siirryn aineiston analyysiin ja tarkastelen kertomuksia teemoiteltuina osioina (luvut 4–7). Näiden analyysilukujen järjestys on työn kannalta keskeinen. Teemat etenevät esitysjärjestyksessään yleisestä erityiseen siten, että aluksi esitän kotitalouskohtaisen tarveharkinnan perusongelmia ja siirryn erityisongelmiin tai -tilanteisiin. Jokaisessa luvussa käsittelemän pääasiassa niiden oman teeman mukaisia seikkoja. Esimerkiksi ansiotyötä koskevassa luvussa (luku 7) yhdistyvät monet sitä edeltävissä luvuissa tarkastelemani ongelmat, mutta en käsittele niitä enää uudelleen, vaan keskityn vain ansiotyöhön liittyviin seikkoihin ja ainoastaan viittaan

asiaan liittyviin muihin ongelmakohtiin. Analyysiosien jälkeen tiivistän työn keskeiset tutkimustulokset ja arvioin niiden luotettavuutta (luku 8). Tutkielman lopuksi esitän mahdollisia toimenpidemalleja, joilla esiin tulleisiin ongelmiin voidaan hakea ratkaisuja (luku 9).

2 TARPEET, TARVEHARKINTA JA TOIMEENTULOTUKI

2.1 Välttämättömät tarpeet ja tarveharkinta

Seebohm Rowntree (1901; tässä Ringen 1985) määritteli absoluuttisen köyhyuden tai toimeentulominimin (*subsistence minimum*) konseptin vuonna 1901 julkaistussa köyhystutkimuksessaan. Hänen mukaansa perhe on köyhä, jos perheenjäsenten kokonaistulot eivät riitä fyysisen toiminnan välttämättömyyksiin. Rowntree oli erittäin tiukka määritelmiensä suhteen ja katsoi pakollisiksi tarpeiksi vain riittävän ruoan, vaatetuksen sekä asumisolot ja vastaavasti sulki pois kaiken ”luksuksen”, kuten sanomalehden tai postimerkin kirjeeseen. Stein Ringen (1987, 157–160) toteaa, että periaatteessa näin ymmärrettynä köyhyysraja on helppo määrittää: tehdään lista välttämättömyyksistä ja lasketaan niiden hinta. Hän kuitenkin huomauttaa, että ongelmana on listan mielivaltaisuus, sillä sen laatija viimekädessä päättää mikä on välttämätöntä ja mikä rahamäärä siihen on riittävä. Ringen lisää, että tietyn rahamäärään riittävyys on lisäksi riippuvainen kustannustasoista ja niihin liittyen henkilön tiedollisista ja toiminnallisista kyvyistä saada raha riittämään.

Peter Townsend (1985) on puolestaan huomauttanut, että absoluuttisen köyhyyskonseptin absoluuttinen ydinkin on itsessään suhteellinen. Hän esimerkiksi toteaa, että ihmisten ravinnon tarpeet ovat vaihtelevia, fyysinen terveys riippuu myös teknologiasta ja asuinsija tai suoja (*shelter*) on suhteellinen jo ilmaston tähden. Toisin sanoen elämän välttämättömyydet ovat erilaiset esimerkiksi Lapissa kuin Tahitilla (Kangas & Ritakallio 2005, 28) ja yhtäläillä ne voivat vaihdella maan sisälläkin. Joka tapauksessa tiivistetysti voidaan sanoa, että absoluuttisessa näkökulmassa köyhyys on määritelty ilman viittauksia sosiaalisiin konteksteihin tai niiden mukaisiin tarpeisiin (Gordon 2000, 50) eli tämän käsityksen mukaan köyhyys merkitsee välttämättömien fyysisten perustarpeiden puutetta.

Vastaavasti suhteellisen konseptin mukaan köyhyys ja ihmisten välttämättömät tarpeet määrittyvät suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Tämä näkemys ei ole mitenkään uusi,

vaan sen perusidean esitteli jo Adam Smith vuonna 1664 ilmestyneessä teoksessaan *Kansojen varallisuus*. Smith totesi, että välttämättömyydet sisältävät myös sellaisia asioita, jotka eivät ole välittömästi elämän jatkumisen edellytyksiä, mutta joita ilman maassa vallalla olevan ajattelutavan mukaan kukaan kunniallinen ihminen, ”jopa alimpiin ryhmiin kuuluva”, ei voi olla (Smith 2007, 676). Smithin mukaan välttämättömyydet määrittyvät siis ihmisen välittömien fyysisten tarpeiden lisäksi yhteiskunnan muovaamina asioina. Reilut kolme vuosisataa myöhemmin vuonna 1979 ilmestyneessä tutkimuksessaan Peter Townsend (1983, 31) määritteli köyhyyden tarkoittamaan tilannetta, jossa resurssien puute aiheuttaa yksilön kyvyttömyyden saavuttaa olosuhteita, jotka normaalisti määrittelevät yhteiskunnan jäsenyyden. Tämä tarkoittaa sitä, ettei henkilöllä ole taloudellisten resurssien puutteesta johtuen mahdollisuutta yhteiskunnassa yleisesti vallitseviin tai keskimääräisiin elinoloihin ja kulutusmahdollisuuksiin (ks. myös Ringen 1987, 144–145).

Suhteellinen köyhyys ei ole vähämerkityksinen ilmiö, sillä vallitseva elintaso määrittää pitkälti sen, mitä ihmisiltä vaaditaan yhteiskunnassa selviämiseen. Henkilön kyvyttömyys saavuttaa keskimääräisiä elinolosuhteita merkitsee sitä, ettei hänellä ole tasavertaisia mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa (Moisio 2006, 639). A. B. Atkinson (1998, 88) esittää toimivan esimerkin vallitsevan kulutustason ja toiminta- tai osallistumismahdollisuuksien välisestä suhteesta. Atkinson toteaa, että mikäli henkilö ei omista puhelinlaitea, hänen osallistumisensa yhteiskunnalliseen ja mahdollisesti yhteisölliseenkin elämään on vaikeaa, sillä puhelin toimii vallitsevana yhteydenoton välineenä. Atkinson viittaa esimerkiksi työnhakemiseen, joka saattaa päättyä siihen, ettei työnantaja voi ottaa henkilöön yhteyttä puhelimella. Toisin sanoen aikana, jolloin puhelin oli ylellisyshyödyke, sen omistamista ei yleisesti odotettu ihmisiltä, mutta nykyisin käytännössä kaikilla oletetaan olevan puhelin, jonka takia siitä on muodostunut välttämättömyys.

Esimerkkinä materiaalistien välttämättömyyksien maan sisäisestä vaihtelusta tarjoaa auton omistaminen, joka tulee ilmenemään myöhemmin oman aineistoni analyysin yhteydessä. Jos henkilö asuu Suomessa pääkaupunkiseudulla, auton omistaminen ei ole liikkumisen kannalta todennäköisesti välttämätöntä. Sen sijaan jos hän asuu maaseudun haja-asutusalueella, jossa ei ole julkisia liikenneyhteyksiä ja jossa välimatkat saattavat

kiasiakkuudessa toteutuu myös edellä mainittu kaksoisehto: yhteiskunta on asettanut tietyn normitulojen tason ja avun saaminen perustuu tiukkaan tarveharkintaan, jossa tuen tarve pyritään toteamaan tai varmistamaan. Toisaalta juuri tarveharkinnan on todettu aiheuttavan myös ongelmia etuusjärjestelmän toimivuudelle. Kun tarveharkinnalla pyritään kohdistamaan resursseja ”todella tarvitseville”, sen haittapuolina ilmenevät köyhyysloukut, avustettavien leimautuminen ja tulonsiirtojärjestelmän alikäyttö (esim. Oorschot 1989).

Köyhyysloukulla tai tuloloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa bruttotulojen kasvu ei lisää henkilön käytettävissä olevia tuloja (Karisto ym. 2003, 343; STM 2004, 145). Tarveharkinnan ollessa täysimääräinen tulojen nousu ei kohenna henkilön taloudellista asemaa, sillä avustuksen taso laskee. Köyhyysloukkua voidaan lieventää jättämällä osa tuloista huomioimatta. Toisaalta tämä antaa mahdollisuuden talouden tietyn asteiseen kohentamiseen, mutta lopulta se merkitsee vain tuloloukun siirtämistä (ks. Hiilamo ym. 2004, 149), joten köyhyysloukku-ongelma on jossain määrin aina vääjäämätön osa tarveharkintaisia etuuksia. Vastaavasti se, että avustus kohdistetaan vain todella tarvitseville, merkitsee sitä, että se on nimenomaisesti köyhien järjestelmä. Oorschotin (1989) mukaan köyhyys on yleisesti katsottuna henkilöä alentava määre, joten tällainen avustusjärjestelmä aiheuttaa tuen hakijoiden leimautumista (ks. myös Mood 2006, 105). Kolmannella tarveharkinnan sivuvaikutuksella eli etuuden alikäytöllä tarkoitetaan sitä, ettei henkilö tai kotitalous saa niitä etuja, joihin he olisivat oikeutettuja (esim. Oorschot 1991, 16). Susan Kuivalaisen (2007, 49) mukaan sosiaaliturvan alikäyttöä voidaan pitää järjestelmän toimivuuden mittana ja mitä enemmän alikäyttöä esiintyy, sitä tehottomammin järjestelmä toimii, sillä alikäyttö osoittaa, ettei hyvinvointivaltio täytä sille asetettuja tavoitteita.

Oorschot (1989, 11–14; 1991, 19–20) on jakanut tarveharkintaisen sosiaaliturvan alikäytön syyt kolmeen tasoon: järjestelmän, hallinnon ja asiakkaan. Ensimmäisen osalta avustuksen monimutkaiset tai epämääräiset määräytymisperusteet lisäävät todennäköisyyttä alikäyttöön. Hallinnon tasolla muiden muassa hakukäytäntöjen mutkikkuus, avustuspäätösten kaavamaisuus ja asiakkaiden nöyryyttävä kohtelu tai jatkuva valvonta sekä leimautuminen nostavat alikäytön laajuutta. Asiakkaiden tasolla syyt alikäyttöön

voivat olla tiedostettuja tai tiedostamattomia (Kuivalainen 2007, 49). Jälkimmäisissä on kyse yksinkertaisesti siitä, ettei henkilö tiedä olevansa oikeutettu tukeen. Toisaalta, jos järjestelmä tai sitä toteuttava hallinto on monimutkainen, henkilö voi olla tietoinen oikeudestaan, mutta ei välttämättä riittävän selvillä sen hakemiskäytännöistä, jolloin hän ei osaa hakea avustusta. Tiedostettu tai tarkoituksellinen alikäyttö voi puolestaan liittyä siihen, ettei henkilö koe saavansa avustuksen hakemisesta riittävää hyötyä sen vaatimiin ”kustannuksiin” nähden. Esimerkiksi Carina Mood (2006, 105–106) katsoo, että avustuksen hakemisesta koituvat kustannukset voivat olla aikaan, työmäärään ja rahallisiin menoihin (*transaction costs*) tai leimautumiseen liittyviä (*stigma costs*), joiden suuruutta henkilö punnitsee avustuksesta saatavaan hyötyyn nähden. Mood arvelee, että avustuksen hakemisen molemmat kustannukset näyttäytyvät korkeimpina, kun etuuta ruvetaan hakemaan ensimmäisen kerran, erityisesti jos avun tarve on lyhytaikaista. (ks. myös Currie 2004.)

Erityisesti etuuden alikäytön yhteydessä painotetun järjestelmän epäselvyyden ja tuen hakemisen hankaluuden (Oorschot 1989; Oorschot 1991; Mood 2006; Kuivalainen 2007) kannalta on olennaista huomata, että tarveharkinta tarkoittaa itsessään systeemin monimutkaisuutta, sillä sen keskeisenä osana on tarpeiden ja niihin vastaamisen kykenemättömyyden todistaminen. Se, kuinka monimutkaiseksi järjestelmä näiden vuoksi muotoutuu, riippuu siitä, kuinka tarkkoja selvityksiä tuen saamiseksi vaaditaan sekä siitä, kuinka helposti henkilö ne pystyy saamaan.

2.2 Oikeus toimeentulotukeen

Suomen perustuslain (19§) mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon on jokaisen maassa oleskelevan perusoikeus (ks. Arajärvi 2002, 229):

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” (Perustuslaki 19§).

Perustuslaki asettaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaisen subjektiiviseksi oikeudeksi (Stakes 2006a, 18). Tämä tarkoittaa sitä, että oikeuteen voidaan vedota ilman alempaa lakia ja toisaalta sitä, ettei oikeutta voida mitätöidä tavallisella lailla. Perustuslaki (19§) kuitenkin edellyttää, että oikeuden sisällöstä säädetään tarkemmin erillisellä lailla, jonka tähden myös toimeentulotuesta on säädetty erikseen. (Pajukoski 2005, 28–29.)

Toimeentulotukea ei voida suoraan samaistaa perustuslain asettamaan oikeuteen välttämättömän toimeentulon turvasta, mutta perustuslaillinen oikeus voi muodostua, jos toimeentulotuki jostain syystä pettää. Toisekseen on katsottu, että perustuslain tarkoittama välttämätön toimeentulo merkitsee lähinnä elämän jatkumisen vaatimaa toimeentulon tasoa, kun taas toimeentulotuella pyritään pikemminkin turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso. (PeVL 31/1997; myös Stakes 2006a, 18.) Näin ollen perustuslain välttämättömät tarpeet näyttäisivät viittaavan absoluuttisen köyhyyskonseptin mukaisiin tarpeisiin, mutta toimeentulotuella pyritään takaamaan suhteellisesti ymmärretyt välttämättömyydet. Itse toimeentulotukilaissa säädetään kuitenkin seuraavasti:

”Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo”. (Laki toimeentulotuesta 1§.)

”Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätöinninään, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla” (Laki toimeentulotuesta 2§).

Toimeentulotuki on kuntien vastuulla oleva sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen avustus, jonka tarkoitus on taata jokaisen välttämätön toimeentulo, mutta vain, jos

henkilö ei voi saada toimeentuloaan mistään muista lähteistä; ”toimeentulotuen tehtävänä on estää tilanteet, jossa vaihtoehtona olisi henkilön jättämien kaikkien turvajärjestelyjen ulkopuolelle” (Arajärvi 2002, 50). Vaikka toimeentulotuki on jokaisen subjektiivinen oikeus, sen ehdottomuutta murentaa tiukka tarveharkinta ja kuntien tulkinta- sekä soveltamiskäytännöt. Lisäksi *jokaisen* oikeutta tukeen hämärtää se, että avustettaviksi katsotaan aina koko perhe, joka on laissa määritelty verraten laveasti tarkoittamaan aviopuolisoita, rekisteröityä parisuhdetta ja avioliitonomaisissa olosuhteissa asuvaa miestä ja naista sekä näiden huollettavina olevia lapsia (Laki toimeentulotuesta 3§; STM 2007, 89–90). Oikeuden subjektiivisuus tarkoittaa kuitenkin sitä, ettei kunnilla ole harkintavaltaa päättää toimeentulotuen järjestämisestä eli ne eivät voi esimerkiksi varojen puutteessa jättää avustuksia myöntämättä (Stakes 2006a, 49; Pajukoski 2006, 29).

Toimeentulotuen taso ja rakenne on pyritty muodostamaan siten, että avustus kattaisi tukea tarvitsevien riittävän peruskulutuksen (STM 2007, 56)¹. Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen ja täydentävään sekä ehkäisevään toimeentulotukeen (STM 2007, 56). Perustoimeentulotuki koostuu – jäljempänä tarkemmin käsittelemästäni – perusosasta ja muista perusmenoista, joilla tarkoitetaan asumistukilain mukaisia asumismenoja, kotivakuutusta, taloussähköä ja vähäistä suurempia terveydenhuoltomenoja. Täydentävällä toimeentulotuella on tarkoitus kattaa tarpeellisen suuruisena erityismenot, joita ovat esimerkiksi muut kuin perusmenoiksi katsottavat asumismenot, kotitalouden erityisistä tarpeista johtuvat kulut tai toimeentulon ja itsenäisen selviytymisen turvaamiseksi katsottavat menot. Täydentävässä toimeentulotuessa ei ole suljettu pois mitään menolajia tai asetettu ylärajaa myönnettävän etuuden suuruudelle, vaan tarve on arvioitava tapauskohtaisesti. Tukea ei myöskään saisi evätä sen perusteella, että sen myöntäminen perustuu kunnalliseen harkintaan. Ehkäisevää toimeentulotukea kunta voi puoles-

¹ Toimeentulotuen rakenne muuttui 2006, jolloin entinen perus- ja lisäosa yhdistettiin perustoimeentulotueksi. Tämän on arvioitu kattavan noin 90 prosenttia kaikista toimeentulotukimenoista. Perustoimeentulotuen lisäksi henkilölle tai perheelle voidaan harkinnan mukaan myöntää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. (STM 2005b.) Toimeentulotuen rakenneuudistus ei muuttanut avustuksen saajan asemaa, eikä se vaikuttanut tuen saantiehtoihin, joten entisiä säädöksiä, ohjeistuksia ja oikeuksien päätöksiä voidaan käyttää edelleenkin apuna tarkasteltaessa toimeentulotukea (STM 2007, 56). Oma aineistoni jakautuu sekä vanhan että uuden rakenteen ajalle, mutta kuten sanottu, uudistus ei ole tämän suhteen aiheuttanut merkittäviä muutoksia.

taan myöntää harkintansa mukaan sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisuuden edistämiseksi tai pitkäaikaisen toimeentulokiriippuvuuden ehkäisemiseksi. Ehkäisevän tuen myöntämisperusteista määräävät kunnat, mutta niiden tulisi varata riittävät määrärahat edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Laki toimeentulotuesta 1§, 7§ ja 13§; STM 2007, 56, 72–73, 91–92.)

Toimeentulotukiasioiden käsittely tapahtuu kuntien sosiaalitoimistoissa. Avustus myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan, mutta tästä voidaan tarpeen mukaan tehdä poikkeuksia suuntaan tai toiseen (Laki toimeentulotuesta 15§). Tavallisesti toimeentulotuen hakeminen tapahtuu kirjallisesti, mutta viranomaisen suostumuksella hakemus voidaan tehdä myös suullisesti. Sen sijaan viranomainen on velvollinen tekemään aina päätöksensä kirjallisena ja huolehtimaan, että tieto päätöksestä annetaan toimeentulotuen hakijalle. Jos kyse on perhettä koskevasta päätöksestä, tulisi tieto ensisijaisesti antaa sille, joka on tukea hakenut. (Hallintolaki 43§; STM 2007, 104–105.) Niissäkin tapauksissa, joissa tuen hakijoina on useampi henkilö – perhe – toimeentulotuki maksetaan vain yhdelle henkilölle. Tämä käytäntö perustuu siihen toimeentulotuen määritelmään, jonka mukaan avustus ”maksetaan tuen hakijalle käytettäväksi hänen ja hänen perheensä elatukseen” (Laki toimeentulotuesta 16§) eli oletukseen, että varat jakautuvat perheessä tasaisesti. (ks. myös STM 2007, 90.)

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn keston laissa viitataan toteamalla, että kunnan on käsiteltävä hakemukset viivytyksettä, mutta siinä ei aseteta minkäänlaisia rajoja käsittelyajoille (Laki toimeentulotuesta 14§). Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa suositellaan, että toimeentulotukihakemus käsitellään viikon sisällä sen jättämisestä (STM 1999) ja eduskunnan oikeusasiamies (2005) on katsonut, että mikäli lisäselvityksiä tarvitaan, ne pitäisi pyytää tuon viikon kuluessa ja tehdä selvitysten saavuttua päätös välittömästi. Kuitenkin Stakesin tekemän seurantaselvityksen mukaan marraskuussa 2003 kunnista 75 prosenttia saavutti uusien asiakkaiden kohdalla asetetun tavoitteen, viidenneksessä käsittelyn kestäessä kauemmin, mutta alle kaksi viikkoa ja neljäsätoista kunnassa käsittely vei yli kaksi viikkoa. Maaseutukunnista yhdeksässä kymmenestä ja taajaan asutuista kunnista noin puolessa käsittelyajat olivat alle viikon, mutta kaupunkimaisissa kunnissa enää vain reilu kolmannes ylsi tavoitteeseen.

seen. (Stakes 2004.) Myös Kauppisen ja Raivion (2007) vuotta 2007 koskevan selvityksen mukaan kaikista kunnista 75 prosenttia ylittää viikon tavoiteaikaan ja edellistä selvitystä vastaavalla tavalla hakemusten käsittelyajat ovat kaupunkimaisissa kunnissa keskimäärin pidempiä. Tutkijat toteavat, että koska toimeentulotuen saajia on enemmän kaupunkimaisissa kunnissa, kaikkiaan vain 59 prosenttia avustuksen hakijoista asuu kunnissa, joissa hakemus käsitellään keskimäärin alle viikossa. On kuitenkin huomattava, että molemmat selvitykset koskevat vain uusia toimeentulotuen hakijoita, joten tulokset eivät ole yleistettävissä kaikkiin avustuksen hakijoihin.²

Toimeentulotuen hakijan osalta avustuksen saaminen edellyttää, ettei hän voi saada toimeentuloaan mistään muista lähteistä. Tämä tarkoittaa, että henkilön tulee ensin hakea muita sosiaaliturvaetuuksia, mutta avustus on mahdollista myöntää esimerkiksi tulossa olevia etuuksia vastaan, jolloin toimeentulotuki voidaan periä myöhemmin takaisin (Laki toimeentulotuesta 20§, 23§). Lisäksi avustettavan velvollisuus on – toimeentulotuen alentamisen uhalla – ilmoittautua työvoimatoimistoon työnhakijaksi, ellei hän ole työllinen, opiskelija, eläkeläinen tai muutoin hyväksyttävän syyn, kuten sairauden, takia estynyt työnteosta (Laki toimeentulotuesta 2a§). Edelleen viimesijaisuuden ja muiden elatuslähteiden puuttumisen varmistamiseksi toimeentulotuen hakijan ja hänen perheensä taloudellinen tilanne selvitetään tuloineen, menoineen sekä varallisuuksineen perinpohjaisesti, jota varten avustuksen hakija on velvollinen antamaan kaikki toimeentuloaan koskevat tiedot.

Varallisuuden osalta huomioidaan kaikki helposti realisoitavissa oleva omaisuus, kuten säästöt ja arvopaperit (STM 2007, 88). Kuitenkaan vakinaista asuntoa, tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä, alle 18-vuotiaan lapsen varoja siltä osin kuin ne ylittävät hänen huomioitavat menot tai muita jatkuvan toimeentulon kannalta tarpeelliseksi katsottuja varoja ei oteta huomioon (Laki toimeentulotuesta 12§). Tulojen osalta lakiin on kirjattu mahdollisuus jättää huomioimatta vähäiseksi katsottavat tulot ja avustukset sekä eräät tulomuodot jätetään aina huomioimatta. Tällaisia ovat työssäkäyntiin kohdennetut tulot,

² On myös huomattava, että selvitykset perustuvat kunnille tehtyyn kyselyyn, joten on mahdollista, että toimeentulotuen asiakasrekistereihin pohjaava selvitys tai tutkimus voisi antaa niistä eroavia tai täsmällisempiä tietoja.

äitiysavustus, eläkeläisen hoitotuki, vammaistuki ja lapsen hoitotuki. Lisäksi ansiotuloista jätetään huomioimatta niin kutsuttuna etuoikeutettuna tulona vähintään 20 prosenttia, mutta korkeintaan 150 euroa kotitaloutta kohden. (Laki toimeentulotuesta 11§.)

Laki määrää kunnille tietyt toimeentulotuen minimiehdot, jotka niiden tulee täyttää, mutta toisaalta kunnilla on myös ”varsin suuri pelivara toimeentulotukeen liittyvän tarveharkinnan soveltamisessa” (Haapola & Kauppinen 2007, 9). Paikallinen harkintavalta merkitsee samalla sitä, että tarveharkintakäytännöt voivat vaihdella sosiaalitoimistojen ja niiden työntekijöiden mukaan. Perustoimeentulotuen osalta harkintavara on suhteellisen vähäinen, mutta muilta osin kunnissa voidaan päättää tuen myöntämisestä kohtalaisen vapaasti. Toisin sanoen vaikka taloudelliset tai muutkaan syyt eivät saisi vaikuttaa toimeentulotuen toteuttamiseen, käytännössä harkinnanvaraiset toimeentulotuen osat mahdollistavat avustuksen kutistamisen tai epäämisen, tarpeesta huolimatta (ks. Huhtanen 1994, 329).

Esimerkiksi Karjalainen ym. (2003, 41) toteavat, että toimeentulotuen harkinnan muutokset ovat herkkiä kunnassa vallalla olevalle ilmapiirille ja taloudellisille suhdanteille. Aiemman toimeentulotukirakenteen aikaan sosiaali- ja terveysministeriö (2003, 80) suositteli, että ehkäisevään toimeentulotukeen oltaisi käytetty noin 3,3 prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista. Stakesin tilastotietojen valossa näyttää siltä, ettei kunnissa keskimääräisesti katsottuna käytetty harkinnanvaraista toimeentulotukea ainakaan kovin avokätisesti. Vuoden 2005 aikana ehkäisevää toimeentulotukea myönnettiin keskimäärin 442 euroa 18 297 kotitaloudelle, joka muodostaa vain 1,9 prosenttia vuoden toimeentulotukimenoista. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan toimintarahaa tai matkakorvausta myönnettiin keskimäärin 350 euroa 3419 kotitaloudelle. Menoina tarkasteltuna näihin käytettiin yhteensä reilut kaksi prosenttia vuoden toimeentulotukimenoista. (Stakes 2006b, 1–2 ja taulu 12a.) Huomioitavaa tässä on kuitenkin se, että koska kyse on keskiarvosta, ehkäisevän tuen käyttö on vaihdellut paikoittain sen molemmille puolille.

Harkinnanvaraisten osien alikäyttöön on mahdollisesti vaikuttanut myös monien kuntien tekemä toimeentulotukiasioiden hoidon uudelleenorganisointi. Toimeentulotuen

asiakaskunnan ja pelkkää taloudellista apua hakevien määrän kasvaessa monissa kunnissa on haettu ratkaisua henkilöstöressurssien pulaan siirtämällä toimeentulotukihakemusten käsittelyä etuuskäsittelijöille ja kohdistamalla sosiaalityöntekijöiden työpanos niiden asiakkaiden hoitamiseen, jotka ovat sosiaalityön tarjoaman tuen tarpeessa. Tämä on mahdollistanut sosiaalityöntekijöiden resurssien vapauttamista, mutta toisaalta se on tarkoittanut toimeentulotukihakemusten liukuhinakäsittelyä, jolloin erilaiset elämäntilanteet ja niiden erityiset tarpeet eivät tule huomioiduksi. (ks. Haapola & Kauppinen 2007, 9–10, 105.)

Ketkä toimeentulotukea sitten käytännössä saavat? Toimeentulotukitilastojen perusteella avustettavat muodostavat hyvin moninaisen joukon. Stakesin (2006b, 1 ja taulut 4, 7) tilastojen mukaan vuonna 2005 toimeentulotukea sai runsas seitsemän prosenttia Suomen väestöstä. Avustusta saivat poikkeuksetta kaiken ikäiset, mutta pääpaino oli aikuisten kohdalla 20–29-vuotiaissa ja vastaavasti vähiten toimeentulotuen saajia oli yli 60-vuotiaiden ryhmissä. Kotitaloustyypeistä suurimmat toimeentulotuen saajaryhmät olivat vuonna 2005 yksinäiset miehet (42 %), yksinäiset naiset (27,8 %) ja tämän jälkeen yksinhuoltajat (12,4 %) sekä pariskunnat lapsineen (9,7 %) ja pariskunnat ilman lapsia (7,8 %). Väestöosuuksiin suhteutettuna ryhmät menevät muutoin samassa järjestyksessä, mutta yksinhuoltajat tekevät selvän poikkeuksen. Vaikka yksinhuoltajien ja useamman huoltajan osuudet toimeentulotuen saajista ovat suhteellisen tasavertaisia, väestöosuuksiin suhteutettuna tilanne on toinen: vuonna 2005 kaikista Suomen yksinhuoltajatalouksista neljännes oli toimeentulotuen piirissä ja vastaavasti kahden vanhemman sekä lapsien muodostamista kotitalouksista ”vain” 4,9 prosenttia oli toimeentulotuen saajina. (Stakes 2006b, taulu 5.) Syyksi yksinhuoltajien suureen suhteelliseen osuuteen on todettu olevan se, ettei ensisijainen etuusjärjestelmä kohtaa ryhmän tarpeita, jolloin toimeentulotuelle jää muuta järjestelmää täydentävä rooli (Heino & Lamminpää 2006). Toimeentulotuen ensisijaista etuusjärjestelmää paikkaavaan rooliin viittaavat myös jäljempänä esittämäni avunsaajien tulonlähteet.

Sosioekonomiselta asemaltaan³ toimeentulotuen saajat vaihtelivat vuonna 2005 aina yrittäjistä (1,6 %) ja toimihenkilöistä (4,1 %) työntekijöihin (32,9 %), opiskelijoihin (14,3 %) ja eläkeläisiin (10,8 %). Jäljelle jäävä reilu kolmannes luokiteltiin kuuluvaksi ryhmiin ”muut” (19,8 %) ja ”ei tietoa” (16,5 %), joista ensimmäinen viittaa pitkäaikais-työttömiin tai muihin sosioekonomisten rakenteiden ulkopuolelle joutuneisiin ja jälkimmäinen nimensä mukaisesti henkilöihin, joiden sosioekonominen asema ei ole ollut selvillä (Stakes 2006b, taulu 22; Haapola & Kauppinen 2007, 81).⁴ Toimeentulotuen saajat muodostavat myös tuloiltaan varsin moninaisen joukon. Stakesin (2006b, taulu 22) mukaan vuoden 2005 marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien pääasialliset tulonlähteet olivat seuraavanlaiset: 59,3 prosenttia sai asumistukea, vajaa puolet (45,8 %) nosti työmarkkinatukea, lapsen hoitoon liittyviä etuuksia tai tuloja⁵ oli vajaalla kolmanneksella (31,2 %), eläkettä maksettiin noin 13 prosentille, kokonaan tulottomia oli vajaa kymmenes (9,2 %) ja lähes yhtä moni sai ansiotuloja (9,1 %) sekä 7 prosenttia kuului opintotuen piiriin. Lisäksi avustettavilla oli vähäisemmässä määrin myös joitakin muita tulonlähteitä. Tulonlähteiden perusteella näyttäisi siltä, että erityisesti työttömyys ja ensisijaisten etuuksien riittämättömyys ovat merkittäviä syitä avun tarpeeseen, mutta ansiotuloisten osuus kertoo, ettei vain työttömyys, vaan myös työn – tai tästä saatavien ansiotulojen – vähäisyys aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta.

Toimeentulotuen ensisijaisia etuuksia täydentävään rooliin viittaavat tulonlähteiden lisäksi myös toimeentulotukena myönnettyjen avustusten vähäisyys: vuonna 2005 toimeentulotukea myönnettiin keskimäärin vain 330 euroa kotitaloutta ja 210 euroa henkilöä kohden kuukaudessa (Stakes 2006b, taulu 24). Toisaalta, vaikka tulonlähteiden ja avustuksen tason tarkastelu tuo hyvin esiin sen, että toimeentulotuen tarve voi olla ensisijaisen sosiaaliturvajärjestelmän välittämää, on huomattava, etteivät muut tulonlähteet vielä itsessään tarkoita hyvinvointivaltiojärjestelmän epäonnistumista. Toimeentulotuki on alun perin tarkoitettu viimesijaiseksi tukimuodoksi ja taloudellisten kriisiaikojen hätäavuksi (Raunio 2000, 136). Kun kyse on hetkellisestä kriisistä, avustettavilla saattaa

³ Toimeentulotuen saajat on luokiteltu viitehenkilön eli toimeentulosta pääasiallisesti vastaavan sosioekonominen aseman mukaisesti.

⁴ On luultavaa, että näissä kahdessa epämääräisessä ryhmässä on jossain määrin kyse myös luokittelun vaikeudesta ja sen helpottamisesta niin sanotuilla kaatoluokilla, joihin merkitään epäselviä tai hankalasti luokiteltavia tilanteita.

⁵ Lapsilisä 16,4 %, elatusapu 8,5 %, lasten kotihoidontuki 3,8 % ja äitiysraha 2,5 %.

olla mitä erilaisimpia tuloja ja toimeentulotuki on vain väliaikainen apu ongelmaan, jonka tilanteen normalisoituminen tai ensisijainen etuusverkosto korjaa. Varsinainen kysymys kuuluukin: onko toimeentulotuki enää todellisuudessa tällainen lyhytkestoinen ja viimesijainen avustus?

Pentti Arajärvi totesi vuonna 1997 jättämässään selvityksessä, että toimeentulotuesta on tullut luonteeltaan tilapäisen avustuksen sijaan jatkuva tulonlähde (Arajärvi 1997; tässä Lappalainen 1999). Ilkka Haapolan tutkimustulosten perusteella 1990-luvun alun uusista tuenhakijoista reilut 15 prosenttia oli kertaluonteisia, viidennes muita lyhytaikaisia saajia ja puolet oli toistuvaisasiakkaita, jotka saivat tukea pitkään, mutta epäsäännöllisesti sekä loput 15 prosenttia olivat avustettavina pitkäaikaisesti ja säännöllisesti. Haapola esittääkin, että pitkäaikaisessa toimeentulotukiasiakkuudessa ei ole pääosin kyse siitä, että avustusta saataisiin kuukaudesta toiseen, vaan hänen mukaansa sitä saadaan usein pidemmällä aikavälillä katkonaisesti, kuukausi siellä ja toinen täällä; pysytään alati toimeentulotuen piirissä tai sen lähetyvillä. (Haapola 2004, 51–52.) Väitöskirjansa artikkelissa Haapola toteaa, että pitkäaikaisen toimeentulotuen saamisen ongelma on juuri se, että toimeentulotuen saajat ”palaavat tuen piiriin yhä uudelleen, koska tuen piiristä poistuminen ei ole johtanut mihinkään kestäväan ratkaisuun” (Haapola 2001, 70).

Antti Parpo ja Pasi Moisio (2006) ovat puolestaan esittäneet, että toimeentulotuen saajat ovat polarisoituneet vuosien 1992 ja 2003 välillä siten, että avustuksen piiriin tulevat ovat selkeämmin jakautuneet tilapäis- ja pitkäaikaisasiakkaiksi. Parpo ja Moisio väittävät, että pienelle joukolle toimeentulotuki on säilyttänyt tilapäisen luonteensa, mutta kasvavalle osalle siitä on muodostunut jatkuva tulonlähde. Haapola ja Kauppinen (2007, 48, 102) vastaavat Parpon ja Moisio väitteeseen tuoreessa tutkimuksessaan, että heidän aineistonsa perusteella väite uusien toimeentulotuen saajien syvenevästä polarisaatiosta ei saa tukea. Haapola ja Kauppinen katsovat, että avustuksen dynamiikka on edelleen samankaltainen kuin 1990-luvunkin alussa: huomattava osa saa toimeentulotukea vain tilapäisluonteisesti ja noin viidennes jää avustuksen piiriin pysyväisesti.

Tietoihin toimeentulotuen saajista vaikuttaa oleellisesti avustuksen alikäytön laajuus. Susan Kuivalaisen (2007) mukaan toimeentulotuen alikäyttö on Suomessa merkittävää sekä subjektiivisten että laskennallisten menetelmien näkökulmasta. Kuivalainen toteaa, että arviolaskelmien mukaan alikäytön laajuus olisi vähimmillään 1,5 prosenttia ja enimmillään 8,8 prosenttia. Tämä tarkoittaa Kuivalaisen mukaan sitä, että toimeentulotuen käyttöaste vaihtelisi kriteereistä riippuen 32 prosentista 73 prosenttiin. Avustuksen alikäyttö painottuu Kuivalaisen tutkimuksen perusteella nuoriin ja vanhoihin henkilöihin, yksinasuviin sekä työttömiin. Kuivalaisen esittää, että kolmanneksella laskennallisesti tukeen oikeutetuista avustuksen määrä olisi jäänyt alle 100 euroon ja kymmenyksellä alle 50 euroon. Toisaalta puolet olisi ollut oikeutettuja noin 200 euron suuruiseen toimeentulotukeen. Pienien hakematta jääneiden avustusten kohdalla on mahdollisesti kyse henkilön tai perheen tekemästä hyötylaskelmasta: toimeentulotuen hakemisesta ei koeta saavan riittävää hyötyä (ks. Mood 2006, 105–106). Suurempien avustusten hakemattomuus saattaa johtua esimerkiksi järjestelmän tai sitä toteuttavan hallinnon monimutkaisuudesta ja sekavuudesta sekä niiden aiheuttamasta tuen hakemis- tai määrääytymisperusteiden epäselvyyksistä (ks. Oorschot 1989; Oorschot 1991). Toisaalta kyse voi olla leimautumisen pelosta, johon viittaa se, että alikäyttö on laajempaa pienillä paikkakunnilla, joissa lähiyhteisö on oletetusti tiiviimpi (Kuivalainen 2007, 53; ks. myös Virjo 2000).

2.3 Toimeentulotuki ja välttämättömät tarpeet

Toimeentulotuessa vähimmäistarpeet on määritelty tarveharkintabudjetin tavoin listamalla ne varsin yksityiskohtaisesti, joskin täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen avulla määritelmiin on annettu myös väljyyttä. Avustuksen taso määräytyy toimeentulotukilaskelman perusteella, jossa otetaan huomioon lähes kaikki henkilön tai perheen käytettävissä olevat varat, ja vähennetään ne hyväksytyistä menoista, joita ovat asumismenot, sähkö ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot sekä perusosa (ks. Laki toimeentulotuesta 6§, 7§, 11§, 12§; STM 2007, 58–59). Perusosa ei ole niin sanotusti korvamerkittyä, vaan sen käyttö on jokaisen vapaasti valittavissa, mutta lain mukaan sillä on tarkoitus kattaa:

"[R]avintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot" (Laki toimeentulotuesta 7a§).

Käytännössä perusosa on poliittishallinnollisesti määritetty välttämätön toimeentulo tai kulutustaso ja muiden toimeentulotuen osien tulisi pitää huoli siitä, että henkilölle jää tämä tulotaso käytettäväksi. Listattujen tarpeiden perusteella välttämättömälle toimeentulolle – perusosalle – on laskettu tietty euromääräinen suuruus, jossa on otettu huomioon kuntien kalleusluokitukset (ks. Valtioneuvosto 2006)⁶ sekä perheiden oletettu skaalaetu eli se on porrastettu kotitalouksien koon mukaisesti. Yksin asuvalle toimeentulotuen perusosa on ensimmäisessä kuntaryhmässä 389,37 euroa ja toisessa 372,62 euroa kuukaudessa. Jos kotitaloudessa asuu toinen aikuinen perheenjäsen, hän saa 85 prosenttia perusosasta, täysi-ikäinen lapsi reilut kymmenen prosenttia tästä vähemmän ja alaikäisten lasten kohdalla (10–17- ja alle 9-vuotiaiden ryhmät omin osuuksin) tuki jatkaa alenemistaan aina kolmanteen lapseen asti, jolloin se on reilu puolet täydestä perusosasta. (Laki toimeentulotuesta 9§; Taulukko 1.) Perusosaa voidaan kuitenkin alentaa 20–40 prosenttia, jos toimeentulotuen hakija on laiminlyönyt lain hänelle asettaman velvollisuuden ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai jos hän on kieltäytynyt tarjotusta työstä tai aktivointitoimenpiteestä. Lain mukaan avustuksen pienentäminen on mahdollista tehdä kuitenkin vain silloin, kun se ei vaaranna avustettavan välttämätöntä toimeentuloa ”eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.” (Laki toimeentulotuesta 10§) Lisäksi perusosan leikkaus voidaan tehdä korkeintaan kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. (emt.)

Toimeentulotuen tason riittävyyttä on tutkittu monipuolisesti Stakesin kolmiosaisessa tutkimussarjassa. Ensimmäisessä osassa Virpi Kosunen (1999) tutki toimeentulotuen tasoa kulutuksen näkökulmasta käsin. Hänen mukaansa perusosa on riittävä kattamaan

⁶ Kuntien kalleusluokitukset poistuvat käytöstä vuoden 2008 alusta (Kuntatiedon keskus 2007).

ne menot, jotka siihen on sisällytetty. Kosunen kuitenkin toteaa, että avustettavat käyttävät rahaa paljon muuhunkin kuin perusosalla katettavaan kulutukseen, josta nousee kysymys tarpeellisen kulutuksen eli perusosan määrittelyn oikeellisuudesta. (Kosunen 1999, 133.) Osittain tähän vastaa Leena Aatolan ja Mirja Viinisalon (1999) tutkimus, jossa he tarkastelevat toimeentulotukea tarvebudjetin avulla. Tutkimuksessa vakioitiin tavanomaisen arkielämän tarpeet ja tarkasteltiin toimeentulotuen riittävyttä niiden tyydyttämiseen. Aatola ja Viinisalo tulivat siihen johtopäätökseen, että toimeentulotuen perusosa riittää lyhyen ajan perustarpeisiin, mutta silloinkin selviytyminen edellyttää omatoimisuutta ja tietoista taloudenpitoa. (Aatola & Viinisalo 1999, 123–125, 130.) Kolmannen näkökulman toimeentulotuen tasoon tarjoavat Pauli Forma, Matti Heikkilä ja Elsa Keskitalo (1999) tutkimuksessaan, jossa he tarkastelivat sitä väestön näkökulmasta käsin. Heidän mukaansa vastaajat mitoittivat tavoitteellisen toimeentulotuen tason sen mukaan, millä itse juuri ja juuri tulisivat toimeen. Keskimääräisesti väestön ilmoittama minimielintaso asettui toimeentulotuen tasoa korkeammalle. Toisin sanoen kokemuslähtöisesti katsottuna kukaan ei näyttäisi tulevan riittävästi toimeen toimeentulotuella. (Forma ym. 1999, 85–86.)

Toimeentulotuen taso näyttäisi olevan kaikin puolin varsin niukka. Edellä esitetyt tutkimustulokset ovat tosin vuodelta 1999, jonka jälkeen toimeentulotukeen on tehty tasomuutoksia. Seitsemän prosentin asumisomavastuu poistui vuonna 2006 (STM 2006b), joten sen myötä toimeentulotuen taso nousi. Toisekseen edellä esitetyissä tutkimuksissa ei ole otettu huomioon myöhemmin voimaan tullutta etuoikeutetun tulon mahdollisuutta. Toisaalta muutoin toimeentulotuen taso ei ole merkittävästi muuttunut. Esimerkiksi Julkusen (2006b, 51) mukaan vuosien 1993 ja 2005 välillä toimeentulotuen reaalin taso peräti laski neljä prosenttia ja samaan aikaan ansiotaso Suomessa nousi reilut 30 prosenttia. Toisin sanoen reaalisesti toimeentulotuen kustannusten kattaminen on alentunut ja suhteessa yleisiin kulutusmahdollisuuksiin suorastaan romahtanut, mutta edellä mainittu omavastuuosan poistuminen on korjannut tilannetta etuuden tasoa nostavasti.

2.4 Perheen ja yksilön tarpeet

Tilastoinneissa, selvityksissä ja tutkimuksissa käytetään taloudellisena yksikkönä tavallisesti perhettä ja puhutaan rahan menemisestä kotitalouteen. Myös toimeentulotuessa keskitytään avun tarvetta tarkasteltaessa perheeseen ja tarveharkinta tehdään kotitalouskohtaisena. Kotitalouteen rajoittumisen peruste on se, että perhe samaistetaan yhteistalouteen – varat yhteisesti jakavaan yksikköön – ja tämän myötä sen toimeentulon kokonaistason katsotaan korreloivan tasapuolisesti siihen kuuluvien yksilöiden toimeentulon tasoa. Tutkimusten perusteella nämä lähtökohdat asettuvat kuitenkin kyseenalaiseen valoon.

Brittianeistoihin perustuvissa tutkimuksissa (ks. Vogler ym. 2006; Vogler 2005; Pahl 1995; Vogler & Pahl 1994; Pahl 1989) kotitalouksien eri rahajärjestelyt on esitetty typologiana, jossa pääjako kulkee yhteistalouden ja erillistalouden painotuksien välillä. Perheen toimiessa enemmän tai vähemmän yhtenä taloudellisena yksikkönä varojen hallinnasta voi vastata kokonaan nainen (*female whole wage*), kokonaan mies (*male whole wage*) tai pääasiallisesti yksi puolisoista, joka antaa toiselle rahaa kotitalousmenojen hoitamiseen (*housekeeping allowance*) tai varat voivat olla jaetusti yhteisessä käytössä (*joint pool*). Ensin mainitun kohdalla nainen on ainoa ansaitseva osapuoli tai mies luovuttaa – käyttörahojaan lukuun ottamatta – tulonsa puolisolleen, joka hoitaa heidän taloudenpidon kokonaan. Toisessa tilanne on käänteisesti sama. Seuraava on tavallisesti liitetty miehen johtamaan taloudenpitoon. Siinä mies on tulojen pääasiallinen hankkija ja hallitsee varoja, mutta antaa puolisolleen tietyn summan rahaa kotitalouden menojen hoitamiseen. Varojen ollessa yhteisesti käytettävissä – tavallisesti yhteisellä pankkitilillä – molemmilla on pääsy kaikkiin tai lähes kaikkiin varoihin, mutta tämänkin järjestelyn on havaittu jakautuvan tasapuolisen jaon ohella myös nais- tai miesjohtoisuuteen (*male/female managed pool*). Vastaavasti yksilöpainotteisissa kotitalouksissa raha-asioiden hallinta voi olla kahdenlaista. Osittain yhteistä (*partial pool*), jolloin vain osa rahoista on yhteisessä käytössä tai täysin itsenäistä (*independent management*), jolloin kumppaneilla ei ole missään määrin jaettuja rahoja, vaan kumpikin puoliso hoitaa tietyt kotitalouden menot.

Vuonna 2002 tehdyn kyselytutkimuksen (N=1296) mukaan Isossa-Britanniassa selvästi yleisin edellä mainituista järjestelyistä oli yhteinen varojen käyttö (55%). Varojen osittainen jakaminen muodosti alle viidenneksen (17%). Yksilöllisesti ja naisten kokonaan hallitsemia järjestelyitä oli molempia yhtäläinen 10 prosentin osuus. Viimeisiin ryhmiin (*male whole wage ja housekeeping allowance*) lukeutui 8 prosenttia kotitalouksista. Tutkimuksessa havaittiin, että parisuhteen muoto vaikuttaa raha-asoiden järjestelyyn siten, että avoparit näkevät taloutensa useimmin erillisinä. Toisaalta havaittiin myös, että lapset muuttavat avoliiton rahajärjestelyitä pitkälti avioliitossa olevia vastaaviksi. Edellä esitetyt osuudet ovat suurin piirtein samat avioliitoissa, olipa pariskunnalla lapsia tai ei ja avopareilla, joilla oli lapsia. Sen sijaan avoliitossa ilman lapsia elävistä kolmanneksella oli kokonaan jaetut varat, 40 prosentilla osittain ja viidenneksellä itsenäiset, muihin ryhmiin jääden vain muutamia prosentteja. Myös logistisen regressioanalyysin mukaan lapseton avoliitto ennusti vahvasti itsenäisesti tai osittain jaettujen varojen järjestelyä. (Vogler ym. 2006.)

Samansuuntaisia tuloksia saatiin myös Ruotsin ja Yhdysvaltojen tilannetta vertailevassa tutkimuksessa. Vuonna 1994 kerättyyn aineistoon perustuvassa tutkimuksessa eri rahajärjestelyt oli jaettu vain kahteen ryhmään – pariskunta pitää rahat erillään tai ei pidä erillään – eikä siinä otettu huomioon lasten vaikutusta. Kun Ruotsissa reilu kolmannes kaikista vastaajista (N=593) ilmoitti pitävänsä rahansa erillään, avioliitossa elävien kohdalla tämä laski 30 prosenttiin ja vastaavasti avoliitossa elävien osuus nousi melkein 50 prosenttiin. Yhdysvalloissa ero avio- ja avoliiton välillä oli vielä tätäkin jyrkempi. Rahansa erillään pitäviä oli kaikista vastaajista (N=481) 19 prosenttia ja avioliitossa olevista vain noin 17 prosenttia, mutta avoliitossa 45 prosenttia. (Heimdal & Houseknecht 2003.) Parisuhteen muoto ei ollut ainoa tulojen hallintaan vaikuttanut tekijä, vaan vaikuttavina tekijöinä näyttivät olevan myös tulotaso. Tiivistetysti voidaan sanoa, että Isoa-Britanniaa (Vogler ym. 2006) ja Ruotsia – mutta ei Yhdysvaltoja – (Heimdal & Houseknecht 2003) koskevien tutkimustulosten mukaan kotitalouden tulojen noustessa varojen erillään pitäminen yleistyi ja päinvastoin. Heimdal ja Houseknecht (2003, 535) toteavat tämän olevan yhdenmukainen Treasin (1993) tuloksien kanssa: kun resursseja on enemmän, niiden käyttöä ei tarvitse valvoa yhtä tiiviisti kuin niukkoja varoja. Toisin

sanottuna kun molemmilla on resursseja paljon tai riittävästi omiin ja yhteisiin kuuluihin, ei niiden nimenomaiselle yhdistämiselle ole tarvetta.

Edellä esitetyt tulokset eivät kuitenkaan näytä koko totuutta, eikä eri järjestelyiden merkityskään perheenjäsenten toimeentulolle ei ole niin yksioikoinen kuin voisi helposti olettaa. Ilmoitettu järjestely ei välttämättä vastaa todellista toimintamallia tai sen lopputulosta ja lisäksi on huomattu, että huolimatta järjestelyn muodosta puolisoitten välillä ilmenee merkittäviä eroja ensinnäkin taloudellisen puutteen kokemisessa ja toisekseen mahdollisuudessa henkilökohtaiseen käyttörahaan (ks. Vogler & Pahl 2004; Pahl 1995). Charlott Nyman (2002, 17–23) haastatteli väitöskirjassaan kymmentä ruotsalaispariskuntaa, joista yhdeksän jakoi kokonaan tai osittain varansa. Nyman toteaa, että haastattelujen perusteella kyse oli enemmänkin mentaalista jakamisesta, joka käytännössä tarkoitti lähinnä laskujen yhteistä maksamista. Tosin ajatuksena oli, että laskujen jälkeen molemmille jäisi yhtäläisesti rahaa.

Carole Burgoyne ym. (2006, 629–634) havaitsi kollegoineen myös ristiriitaisuuden jakamisen ja itsellään pitämisen välillä haastatellessaan 42 juuri avioitunutta tai avioitumassa olevaa brittipariskuntaa. Tutkijat totesivat, ettei tulojen jonkin asteisessa itsenäisessä hallinnassa ollut sinänsä kyse halusta pitää tuloja itsellään, vaan he katsoivat, että kyse oli ennemminkin henkilön halusta säilyttää tietyn tasoisen henkilökohtainen autonomia tai konfliktin ja epätasa-arvon välttäminen, tällä hetkellä ja tulevaisuudessa. Tämän tulevaisuuden varan koettua tärkeyttä kuvaa myös Heimdal ja Houseknechtin (2003, 528, 533–535) havainto siitä, että avioeron aiemmin läpikäyneet haluavat useimmin pitää varat erillään. Burgoyne ym. (2006, 632) lisäävät, että joillekin oli tärkeää säilyttää taloudellinen yksityisyyden suoja ja osalle ”oma raha” mahdollisesti anteellisuuden ja vastuullisuuden osoittamisen puolisolleen.

Nyman (1999, 782–786 ja 2002, 21–23) toteaa tutkimuksessaan, että silloinkin kun varat ovat enemmän tai vähemmän jaettuja, se ei näyttänyt hänen haastateltaviensa kohdalla tarkoittavan puolisoitten välistä taloudellista tasavertaisuutta. Nyman esittää, että kaikilla pareilla oli kyllä selvä halu tasa-arvoon, mutta kotitalouksien epätasainen työnjako aiheutti epätasavertaisuutta myös tulonjaossa. Jokaisen pariskunnan kohdalla nai-

silla oli päävastuu kotitaloustöistä, joka katsottiin johtuvan naisten taidoista tietää, mitä perhe milloinkin tarvitsee. Samalla tämä tarkoitti sitä, että naiset vastasivat päivittäisistä hankinnoista. Kun näitä hankintoja ei ollut niin sanotusti korvamerkitty yhteisiksi menoiksi, naiset kuluttivat niihin omia rahojaan ja lopputuloksena heidän taloudellinen tilanteensa tai mahdollisuutensa henkilökohtaisiin käyttörahoihin oli heidän puolisojaan heikompi.

Yhteys kotitöiden epätasaisen jakautumisen ja taloudellisen aseman välillä on havaittu myös toisessa ruotsalaistutkimuksessa. Björn Hallerödin (2005) tutkimuksen, jossa hän tutki mies- ja naisansaitsijan sekä lapsen tai lapsien muodostamia perheitä (N=5732), mukaan naisten mahdollisuus käyttää rahaa aleni taloudellisen riippuvuuden myötä. Vastaavasti, mitä vähemmän nainen teki kotitöitä, sitä paremmat mahdollisuudet hänellä oli henkilökohtaisiin käyttövaroihin. Halleröd ei itse yhdistä näitä tuloksia siihen, että tekemällä vähemmän kotitöitä jää enemmän käyttörahaa siksi, ettei kuluta rahaa kotitöihin ja päinvastoin, mutta käytännössä hänen tuloksensa tukevat edellä sanottua kotitaloustöiden sukupuolittuneiden roolien vaikutuksesta puolisoitten taloudelliselle asemalle. Esitetyt erot henkilökohtaisten resurssien jakautumisessa tarkoittavat myös sitä, että kun taloudelliset varat ovat niukat, naiset – tai oikeammin ne, jotka vastaavat päivittäistöistä – kokevat todennäköisemmin puutetta ja vähäisempiä mahdollisuuksia henkilökohtaiseen kulutukseen.

Kaiken kaikkiaan yksilöiden kannalta tasa-arvoisimmilta perheiltä näyttivät Voglerin ym. (2006, 461–462) mukaan ne kotitaloudet, joissa varoja hallittiin itsenäisesti. Tämän perässä tulivat kotitaloudet, joissa varat jaettiin kokonaan tai osittain yhteisesti. Sen sijaan suurimmat erot av(i)omiesten ja -naisten keskinäisten toimeentulotasojen välille syntyi, kun jälkimmäinen hoiti kotitalouden raha-asiat, kokonaan tai pääasiallisesti. Tällainen tilanne liittyi tutkijoiden mukaan useimmiten niukkojen resurssien kotitalouteen, jonka tähden sen on katsottu tarkoittavan sitä, että nainen turvaa perheen paremman toimeentulon henkilökohtaisen toimeentulonsa kustannuksella (ks. myös Pahl 1995; Vogler & Pahl 1994).

Yhdysvaltoja, Britanniaa ja Ruotsia koskevia tutkimustuloksia ei voida sellaisinaan yleistää Suomeen. Vaikka myös Suomessa naiset tekevät keskimäärin enemmän töitä kodin piirissä kuin miehet (ks. Piekkola & Ruuskanen 2006, 34–36), ei voida suoraan olettaa, että se aiheuttaisi vastaavanlaisen epätasa-arvon puolisoitten välille. Eroihin vaikuttavat esimerkiksi maiden sosiaalipoliittiset järjestelmät ja työmarkkinat: naisten työmarkkinoilta saamat tulot ja etenkin etuusjärjestelmän tuki työmarkkinoiden ulkopuolella oleville. Toisaalta Ruotsin tilanteen voidaan kuitenkin olettaa tässä suhteessa olevan ainakin lähellä Suomea. Ruotsissa työtilanteella ei ollut tilastollista merkitystä rahojen organisoimiseen parisuhteessa, jolle tutkijat näkevät yhdeksi merkittäväksi syyksi kattavan etuusjärjestelmän, joka ylläpitää tuloja esimerkiksi työttömyyden tai kotiäitiyden aikana (Heimdal & Houseknecht 2003, 533–535). Yleisesti katsottuna edellä käsitellyistä tutkimustuloksista voi tehdä muutaman varovaisen johtopäätöksen. Ensinnäkin sen, ettei perhe yksinomaan tarkoita yhteistaloutta ja toisekseen sen, ettei yhteistalous taas välttämättä tarkoita resurssien tasapuolista jakautumista, vaan puolisoitten välillä saattaa olla eroavaisuuksia taloudellisen puutteen kokemisessa ja mahdollisuudessa henkilökohtaiseen käyttörahaan. Toimeentulotuki ei voi suoraan vaikuttaa kotitöiden tekemiseen, mutta sen sijaan se vaikuttaa siihen, miten varat tulevat perheeseen ja mitkä ovat henkilöiden taloudelliset lähtöasemat perheessä.

2.5 Toimeentulotuki, perhe ja yksilö

Toimeentulotuen perusosa on se käytettävissä oleva rahamäärä, jonka yhteiskunta katsoo olevan välttämätön toimeentulon taso ja jonka alle kenenkään ei tulisi jäädä. Poliittishallinnollisesta näkökulmasta köyhiä ovat ne henkilöt tai perheet, jotka jäävät alle toimeentulotukinormin. Vastaavasti kaikki ne, jotka saavat toimeentulotukea tai ne, jotka eivät ole siihen normin ylittävien varojensa takia oikeutettuja, eivät ole poliittishallinnollisesti katsottuna köyhiä. Perustoimeentulotuessa on kuitenkin kyse laskennallisesta toimeentulosta. Avustuksen sisältö on määritetty siinä mielessä mielivaltaisesti, että menoina hyväksytään vain tietyt kulut, mutta sitä vastoin tulot otetaan huomioon – etuoikeutettua tuloa lukuun ottamatta – täysimääräisesti. Henkilön tai perheen toimeentulon tai elintason määrittävät kuitenkin ne taloudelliset resurssit, jotka heillä on käytet-

tävissään kaikkien välttämättömien menojen jälkeen (ks. Ringen 1987), eivät ne tulot, jotka heillä on ennen pakollisia menoja.

Perustoimeentulotuen laskelman ei voi siis automaattisesti olettaa vastaavan kotitalouden todellista toimeentulotilannetta, vaan on mahdollista, että laskennallisen ja kotitalouden todellisen toimeentulontason välillä vallitsee epäsuhda. Epäsuhdalla tarkoitetaan tilannetta, jossa avustettava näyttäytyy toimeentulotukilaskelmassa riittävästi toimeentulevalta, vaikka hänen reaalisesti käytettävissä olevat tulonsa jäisivät alle perusosan. Tällaisessa tilanteessa henkilö tai perhe jää toimeentuloltaan tosiasiallisesti alle yhteiskunnan määrittämän toimeentulominimin, vaikka toimeentulotuen laskennallisuus ei sitä huomioi. Toisaalta myös toimeentulotuessa on huomioitu edellä epäsuhdan mahdollisuus. Täydentävällä ja ehkäisevällä toimeentulotuella voidaan kattaa juuri sellaisia menoja, jotka eivät sisälly perustoimeentulotukeen (STM 2007, 72–79, 91–93) ja näin korjata normilaskelman synnyttämä epäsuhda. Näiden harkinnanvaraisten osien myötä toimeentulotukijärjestelmä antaa mahdollisuuden ymmärtää välttämättömät menot hyvin laajasti, oikeastaan rajattomasti, sillä täydentävälle toimeentulotuella ei ole asetettu menolajin tai suuruuden mukaisia rajoja. Käytännössä epäsuhdan havaitseminen ja siihen vastaaminen riippuu kuntien toiminnasta ja niissä toteutetusta harkinnasta, joten lähtökohtaisesti ei voida olettaa, ettei epäsuhtatilanteita syntyisi.

Toinen merkittävä tekijä toimeentulotuen ja avun tarpeen suhteessa on avustuksen perhekohtaisuus. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on kiinnitetty huomioita siihen, että toimeentulotuen perhekohtaisuus on ristiriidassa lain määrittämien elatusvelvollisuus-suhteiden kanssa (Huhtanen 1994; Huhtanen 1998; Gottberg 2005). Lain mukaan elatusvelvollisia ovat ainoastaan aviopuolisot ja rekisteröidyt puolisot keskenään (Avioliitlaki; Laki rekisteröidystä parisuhteesta) sekä vanhemmat suhteessa alaikäisiin lapsiin (Laki lapsen elatuksesta), mutta toimeentulotuessa tarveharkinta tehdään kotitalouskohtaisena myös niissä tapauksissa, joissa yksilöiden välillä ei vallitse lain määäämiä elatusvelvoitteita. Ristiriitaisuutta lisää vielä se, että jopa toimeentulotukilaki määrää, että jokaisen on huolehdittava omasta elatuksestaan kykynsä mukaan ja muiden siinä määrin kuin avioliitosta tai lasten elatuksesta annetut lait määräävät (Laki toimeentulotuesta 2§). Ristiriitaa jokaisen oikeuden ja avustuksen perhekohtaisuuden välil-

lä on perusteltu toimeentulotuen viimesijaisella roolilla: toimeentulotuen tehtävä on olla viimeinen toimeentuloturvan muoto, jolloin ennen avustuksen saamista perheen resurssit tulee ottaa huomioon (Arajärvi 2002, 76–77). Toimeentulotuen oletuksena on, että puoliset osallistuvat toistensa elättämiseen ja jos perheellä on resursseja, ne ovat kaikkien siihen kuuluvien käytettävissä. Kutsun tätä oletusta jatkossa Raija Huhtasen (1994) tavoin elatusolettamaksi.

Lakien erilaiset käyttötarkoitukset tai toimintaperiaatteet eivät poista elatusvelvollisuuden puuttumisen ongelmaa (ks. Huhtanen 1998, 103). Eduskunnan oikeusasiamies tiedusteli jo vuonna 1985 sosiaali- ja terveysministeriöltä, mihin perustuu säännös, jonka mukaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät mies ja nainen muodostavat perheen. Tiedusteluun vastattiin, että yhtenä tarkoituksena on ollut erilaisten perhemuotojen yhtäläinen kohtelu. Lisäksi todettiin, ettei perhemääritelmällä yritetä perustaa elatusvelvollisuutta, vaan sen avulla on pyritty mahdollistamaan menettely, jossa voidaan ottaa huomioon henkilöiden tosiasiallinen tilanne. (EOA 1017/1986; tässä Huhtanen 1994, 162–163.)⁷ Kotitalouskohtaisen tarveharkinnan lailliset perusteet jakautuvatkin sen mukaisesti, onko henkilöiden välillä elatusvelvollisuutta vai ei. Edellisten tilanteiden osalta toimeentulotukilaissa viitataan suoraan elatusvelvollisuussuhteisiin: oikeus toimeentulotukeen on jokaisella, joka ei voi saada elatustaan ”häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla” (Laki toimeentulotuesta 2§). Niissä tilanteissa, joissa henkilöiden välillä ei ole laillista elatusvelvollisuutta, tarveharkinta perustetaan taas toimeentulotukilain ”muulla tavoin” hankittu toimeentulo -kohtaan.

Perhekohtaisen tarveharkinnan pitäisi kuitenkin perustua parisuhteesta tosiasiallisesti saatavaan toimeentuloon (esim. Huhtanen 1994, 165) myös silloin, kun kyse on elatusvelvollisesta suhteesta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö (2007, 36) tähdentää,

⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö esitti kuitenkin vuonna 1998 tästä hieman poikkeavan kannan vastatessaan kysymykseen toimeentulotuen määräytymisperusteista avioliitonomaisten suhteiden kohdalla. STM vastasi kyselyyn, että eri sukupuolta olevien henkilöiden yhdessä asumista ei pidä automaattisesti tulkita avioliitonomaiseksi suhteeksi, mutta yleisesti voidaan olettaa, että kahden eri sukupuolta olevan henkilön yhdessä asuminen perustuu seurustelusuhteeseen. (KK 654/1998.) Poikkeavaa vastauksessa on se, että siinä keskitytään parisuhteen olemassa oloon, eikä elatuksen saamisen mahdollisuuteen, johon tarveharkintakäytäntö lain näkökulmasta lopulta perustuu (Huhtanen 1994, 165; ks. STM 2007, 36).

että elatusvelvollisuuden laiminlyönti ei voi olla peruste toimeentulotuen epäämiseen, vaan silloin avustus voidaan periä myöhemmin takaisin elatusvelvolliselta. Käytännössä perhekohtaista tarveharkintaa kuitenkin toteutetaan itse parisuhteen perusteella, eikä perheen resurssien jakautumista yksilöiden välillä pyritä erikseen tarkastamaan (ks. Huhtanen 1994, 167–168; Huhtanen 1998; KK 654/1998). Lähtökohtainen oletus varojen tasaisesta jakautumisesta on kuitenkin kyseenalainen. Edellisessä alaluvussa, jossa käsittelin kotitalouksien varojen hallintaa ja jakoa, ilmeni tähän liittyen kaksi tärkeää seikkaa. Ensinnäkin se, ettei perhe välttämättä tarkoita yhteistaloutta, jossa varat jaettaisiin keskenään ja ne olisivat kaikkien yhtäläisesti käytettävissä. Yhtäläillä parisuhteessa elävät henkilöt saattavat esimerkiksi hoitaa raha-asiansa täysin itsenäisesti ja vastata kumpikin omasta toimeentulostaan. Erityisesti perheen ja yhteistalouden yhteys on heikko lapsettomien avoparien kohdalla. Toisekseen edellä kävi selväksi, että vaikka perheen jäsenet ymmärtäisivätkin varat yhteisiksi, se ei välttämättä tarkoita kotitalouden resurssien tasapuolista jakautumista perheen jäsenien kesken, vaan puolisoitten välillä saattaa olla eroavaisuuksia taloudellisen puutteen kokemisessa ja mahdollisuudessa henkilökohtaiseen käyttörahaan.

3 TUTKIMUSONGELMA, TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

3.1 Tutkimusongelman täsmentäminen

Tutkimuksen kohteena ovat toimeentulotuen kotitalouskohtainen tarveharkinta ja sen seuraukset. Tutkittavana kohdejoukkona ovat vähintään kahden aikuisen kotitaloudet, ja tietyin – aineiston analyysin yhteydessä esitettävien – poikkeuksin yksinhuoltajat ja yksinasuvat. Tarkastelun lähestymiskulma on taloudellinen ja keskityn nimenomaisesti toimeentulotuen toimeentuloa koskevaan puoleen, en sosiaalityöhön tai sosiaalisiin ongelmiin, paitsi sikäli, kun ne ilmenevät toimeentulo-ongelmien yhteydessä.

Kontekstiluvuissa olen esitellyt erilaisia toimeentulotuen kotitalouskohtaiseen tarveharkintaan liittyviä ristiriitoja ja mahdollisia ongelmakohtia, jotka näyttävät erityisesti kiertävän yksilön tai perheen väliinputoamisen mahdollisuuden ympärille. Perhekohtaisen tarveharkinnan seurauksissa ei kuitenkaan ole kyse vain väliinputoamisesta. Toimeentulotuen laskentaperusteet kohtelevat eri tavoin erikokoisia kotitalouksia, joten kyse on myös tuen hakijoiden keskinäisestä yhdenvertaisuudesta. Lisäksi toimeentulotukeen sisältyy monia ehtoja ja velvoitteita, jotka koskevat koko kotitaloutta huolimatta siitä, kuinka moni avustusta tosiasiallisesti tarvitsee. Lopulta varsinainen toimeentulotukitalanne ja perhekohtaisen tarveharkinnan ongelmat seurauksineen muodostuvat avustusta hakevan oikeusaseman ohella viranomaisten säädösten ja toiminnan sekä hakijan elämäntilanteen yhteisenä tuloksena.

Näin ollen käsillä oleva tutkimusongelma on suppeasta rajauksesta huolimatta varsin laaja, sillä kotitalouskohtainen tarveharkinta ja siihen liittyvät tilanteet muodostavat syiltään ja seurauksiltaan hyvin monimuotoisen kokonaisuuden. Eräs tutkimusongelmaan liittyvä omintakeinen seikka on myös se, että sen tarkastelemisessa ei voi keskittyä vain toimeentulotuen saajiin, sillä on mahdollista, että tukihakemus on evätty, jolloin tilanne on jäänyt avustuksen hakemisen tasolle. Ei voida puhua myöskään toimeentulotuen hakijoista, sillä – toisin kuin viranomaiset olettavat – yhdessä asuvien näkökulmasta katsottuna tosiasiallisena hakijana voi olla esimerkiksi vain yksi yhteis-

asunnon henkilö. Näiden tutkimusongelmaan liittyvien erityishuomioiden ohjaamana olen muotoillut tutkimuskysymyksen riittävän laveasti kaksiosaiseksi, jotka ovat tutkitun kokonaisuuden kaksi palaa, ensimmäisen liittyessä ongelmien syihin ja jälkimmäisen niiden seurauksiin:

- Millaisia ongelmia toimeentulotuen kotitalouskohtainen tarveharkinta sisältää?
- Millaisia ongelmia toimeentulotuen kotitalouskohtainen tarveharkinta aiheuttaa?

3.2 Aineisto

Vastatakseni edellä esittämiini tutkimuskysymyksiin olen kerännyt aineistokseni toimeentulotukea hakeneilta henkilöiltä heidän kertomuksia kokemuksistaan. Levitin aineistonkeruuilmoitusta (liite 1) internetin keskustelufoorumeille ja sähköpostilistoille sekä lähetin niitä noin neljäänkymmeneen eri sosiaalitoimistoon niiden ilmoitustauluille laitettavaksi. Lisäksi kahdeksan lehteä⁸ julkaisi ilmoituksen mielipidesivuillaan. Näiden ohella yhteystietoni olivat esillä ilman varsinaista ilmoitusta myös kahdessa lehdessä: Keski-Uusimaa -lehti (5.2.2007) teki tutkimuksesta pienen uutisen ja työn loppuvaiheessa Libero-lehti (2/2007) haastatteli minua tutkimusaiheesta. Valtaosan kertomuksista sain sähköpostilla, osan kirjeitse, muutamia lähetettiin minulle internetfoorumin välityksellä ja yksi vastaaja antoi minulle henkilökohtaisesti perheensä toimeentulotukilannettaan koskevia asiakirjoja ja selvityksiä. Lähes kaikkien kohdalla esitin lisäkysymyksiä sähköpostitse ja muutamien kohdalla myös puhelimitse, joten aineistoa voi kuvaila sähköposti- tai internet- ja puhelinhaastatteluaineistoksi.

Käyttämäni haastattelumenetelmä osoittautui toimivaksi ja niin sanotusti kustannustehokkaaksi. Näin tapahtuva aineistonkeräys ei ole tiukasti sidottuna aikaan tai paikkaan. Tällä tarkoitan sitä, että välimatkat tai ajankäyttö eivät asettaneet ongelmia aineistonkeräämiselle, sillä henkilöt pystyivät asuinpaikastaan riippumatta antamaan minulle tietoja silloin, kun se heille parhaiten sopi. Verrattuna kasvokkain tapahtuvaan haastatteluun

⁸ Vantaan Lauri, Esse, Kirkko & Kaupunki, Rauhan Tervehdys, Kansan Uutiset, Tiedonantaja ja Tampereen Kirkkosanomien sekä Kirkkotie. Lisäksi lähetin ilmoituksia myös muihin lehtiin, mutta ne eivät niitä julkaisseet. Näitä olivat Kirkonseutu, Ylioppilaslehti, Pirkanmaan sanomat, Suurjyväskylä-lehti ja Nykypäivä.

erona menetelmässäni oli myös se, että vastaajilla oli aikaa rauhassa pohtia vastauksiaan ja vastaavasti minulla oli mahdollisuus analysoida niitä ja esittää sen jälkeen uusia lisäkysymyksiä. Esimerkkinä sanottakoon, että pisin haastatteluni kesti vuoden 2006 marraskuusta seuraavan vuoden heinäkuuhun.

Kaiken kaikkiaan sain kertomuksia yhteensä 33 kappaletta, joista 20 tapaukset osoittautuivat tutkimusongelman kannalta käyttökelpoisiksi ja vastaavasti analyysin ulkopuolelle rajaamani 13 kertomusta olivat joko liian epäselviä tai ne eivät koskettaneet tutkimusongelmaa lainkaan. Laajuudeltaan yksittäiset tekstit ovat vajaasta yhdestä konekirjoitusliuskasta yhdeksään sivuun. Tutkimukseen osallistui ihmisiä laajalti ympäri Suomea: Ahvenanmaata lukuun ottamatta kaikista Suomen lääneistä ja kaikkiaan 8 eri paikkakunnalta (ks. taulukko 2). Myös ikäjakauma on varsin laaja alkaen 22-vuotiaasta ulottuen aina 76-vuotiaaseen vastaajaan ja mikäli otetaan huomioon huollettavina olevat lapset, ikäjakauman voi sanoa olevan alle 77-vuotiaat.

Sosioekonomisilta⁹ asemiltaan kirjoittajat muodostavat myös moninaisen skaalan: aineistossa on edustettuina opiskelijoita, eläkeläisiä, työttömiä, työntekijöitä ja yksi (entinen) yrittäjä eli kaikki toimeentulotuessa luokiteltavat ryhmät, lukuun ottamatta tietenkään luokkia ”muut” tai ”ei tietoa”. Asumis- tai perhemuodoiltaan aineistossa löytyvät kaikki tutkimusongelman rajoissa mahdolliset ryhmät, joita ovat avioliitossa tai avoliitossa elävät, yhteisasunnossa asuvat asuinkumppanit ja useamman perheen yhteisasunto. Lisäksi aineistossa on edustettuina myös yksinhuoltajia ja yksinasuvia, joihin laajennettu tarveharkinta on – myöhemmin analyysissä ilmenevällä tavalla – venytetty tai yritetty venyttää. Sukupuoleltaan vastaajat painottuvat vahvasti naisiin ja vain neljä vastaajista on miehiä. Toisaalta vastaajan sukupuolesta huolimatta kertomuksissa on pääosin osallisena sekä mies että nainen, sillä tarveharkinta kohdistuu juuri vastakkaista sukupuolta olevien henkilöiden yhteisasumiseen, lukuun ottamatta rekisteröityä samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhdetta, mutta tällaisia tapauksia ei ole edustettuna aineistossani.

⁹ Sosioekonomisessa asemassa tapahtuu useissa kertomuksissa muutoksia ryhmästä toiseen, kuten asumismuodonkin kohdalla, joten niiden osalta ei ole mahdollista esittää ryhmäkohtaisia lukumääriä.

Aineiston keräämisen periaate oli antaa vastaajien itse kertoa mahdollisimman vapaasti kokemuksistaan. Aineistonkeruuilmoituksessa rajasin vain toimeentulotuesta tietyn osan, josta haluan tietoa, mutta en esittänyt sen tarkempia kysymyksiä, vaan olen vasta jälkikäteen kysynyt lisätietoja ja tarkennuksia. Ilmoituksessa esitän rajauksen ja pyynnön kertoa toimeentulotukikokemuksestaan seuraavasti:

”Jos asut samassa asunnossa yhden tai useamman henkilön kanssa – oli se sitten aviopuoliso, elämäkumppani, ystävä tai pelkkä asuintoveri – ja olet kohdannut tähän liittyviä ongelmia toimeentulotukea hakiessasi, olet etsimäni henkilö! Kerro minulle tilanteestasi ja siihen liittyvistä toimeentulotukiongelmista sekä saamastasi kohtelusta sosiaalitoimistossa. Kertomukselle ei ole mitään rajoitteita tai ehtoja, vaan niin pituus kuin muotoakin on täysin vapaa. Ainoa pyyntö on, että siitä kävisi ilmi ikä, sukupuoli ja asuinpaikka.” (Liite 1.)

Tutkimuskohteen rajauksen ohella rajoittavaksi katsottavissa oleva seikka on kysymyksenasettelun ongelmalähtöisyys. Kummatkin ”rajoitukset” liittyvät tutkimuksen käytännön toteuttamiseen ja tavoitteeseen: tarkoitus on tutkia niitä ongelmallisia seurauksia tai suoranaisia epäkohtia, joita laajennettu tarveharkinta aiheuttaa yhdessä asuvien toimeentulotuenhakijoiden kohdalla. Näin ollen laajemman aineiston kerääminen olisi aiheuttanut vain aineiston hukkakäyttöä ja turhaa vaivaa vastaajille.

Myös ilmoitukseni otsikko ”*Onko sinua kohdeltu väärin hakiessasi toimeentulotukea?*” on ollut kritiikin kohteena. Erään kaupungin palveluyksikön johtaja totesi minulle siitä sähköpostitse, että:

”Olet varmasti itsekin tietoinen kysymyksenasettelun raflaavuudesta. Arvelen että lähes kaikki toimeentulotuen hakijat, joiden hakemus on hylätty tai hyväksytty vain osittain, kokevat tulleensa kaltoin kohdelluksi.” (Palveluyksikön johtaja.)

On totta, että aineistonkeruuilmoituksen otsikointi on provokatiivinen, mutta se on tässä tapauksessa tarkoituksenmukaista. Ytimekkään otsikon tavoitteena oli ensinnäkin herättää kohdejoukon huomio sekä puhutella heidän kokemuksiaan ja näin madaltaa myös kertomuksen esittämiskynnystä mahdollisimman matalalle. Huoli siitä, että lähes jokainen hylkäävän toimeentulotukihakemuksen saanut kokee olevansa väärinkohdeltu, on asiaan liittymätön. Tarkoitukseni on tarkastella juuri niitä seikkoja, jotka toimeentulotuen hakijat ovat kokeneet ongelmiksi. Vastaajien ei tarvitse itse tietää, ovatko heidän ongelmansa tai vääryydenkokemukset ”perusteltuja”, vaan riittää, että he ovat kokeneet ne ongelmiksi ja kertovat niistä, jonka jälkeen on minun tehtäväni analysoida niitä, syitä ja seurauksia myöden.

Tutkimuksesta ilmoittamisen keinoilla oli osaltaan vaikutusta vastaajien valikoitumiseen. Internetin välityksellä tavoitin erityisesti nuoria ja keski-ikäisiä vastaajia, jotka olivat asemaltaan usein opiskelijoita tai keskivertoa korkeammin koulutettuja. Internetin erittäin hyödyllisenä puolena on sen maanlaajuinen tavoitavuus, mutta pelkästään sen avulla hankittu aineisto olisi ollut tiettyihin ryhmiin painottunut ja näin ollen tutkimusongelman tarkasteluun riittämätön. Lehtien mielipidepalstat kattoivat alueellisesti pääkaupunkiseudun, Tampereen ja Oulun seurakuntien alueet sekä kahden lehden osalta verrattain pienilevikkisinä koko maan. Pääasiassa lehti-ilmoitusten myötä aineiston ikäjakauma ja sosioekonominen skaala venyivät merkittävästi. Ainoana ilmoituskanavana lehdetkin olisivat saattaneet tuottaa epätasapainoisen aineiston, mutta yhdessä internetin kanssa ne ovat auttaneet tavoittamaan suhteellisen tasapuolisesti eri ihmisryhmiä.

Sosiaalitoimistojen ilmoitustaulut olivat puolestaan vähämerkityksinen aineistonkeruukeino, sillä tiettävästi sain niiden avittamana vain muutaman yhteydenoton. Katsoakseni tälle voi olla syynä se, että sosiaalitoimistojen on mahdollista tavoittaa vain niitä henkilöitä, jotka parhaillaan asioivat sosiaalitoimistossa ja sattuvat katsomaan ilmoitustaululle. Aineiston saamisen sijaan sosiaalitoimistojen suhteen ilmeni eräs kiinnostava seikka: osa sosiaalitoimistoista oli varsin yhteistyöhaluttomia ja muutamat suorastaan estelivät aineiston keräämistä. Kun olin lähettänyt ilmoituksia sosiaalitoimistoihin, kyselin sähköpostilla niiden esille laittamisesta. Kaikista en saanut ylipäättään vastausta, mutta suu-

rimmasta osasta kerrottiin, että ilmoitukseni on pistetty esille. Sen sijaan Helsingistä, Jyväskylästä, Tampereelta ja Vantaalta minulle ilmoitettiin, että mikäli minulla ei ole tutkimuslupaa, he eivät voi panna ilmoitusta ilmoitustauluilleen. Tätä perusteltiin muun muassa asiakkaiden tietosuojan turvaamisella.

Stakesin lakimiehen mukaan sosiaalitoimistoilla on tietenkin valta päättää siitä, mitä he pitävät ilmoitustauluillaan, mutta juridiselta kannalta tällaisessa tilanteessa ei voida vaatia tutkimuslupaa. Tämä sen tähden, että tarkoitukseni ei ollut käsitellä asiakasrekistereitä ja tutkimukseen osallistuminen oli täysin vapaaehtoista. Näin ollen myös esitetty huoli vastaajien tietoturvan vaarantumisesta oli aiheeton, sillä informoin ilmoituksessa, mistä työssä on kysymys, enkä pyytänyt vastaajia kertomaan muita tarkkoja tietoja itsestään kuin iän, sukupuolen ja asuinpaikan, joten heillä oli itsellään täysi valta päättää mitä he kertomuksissaan kirjoittivat. Kiinnostavaa kyllä ainoa minulle esitetty huoli vastaajien yhteydenotoissa oli se, että menevätkö minulle esitetyt tiedot viranomaisille eli päinvastainen kuin sosiaalitoimistojen suunnalta on esittiin.

Jyväskylän suuntaan tutkimusluvan tarpeesta käytiin välistä kiivaskin keskustelu, joka lopulta päättyi siihen, että minun tuli tehdä todistettu selvitys tutkimuksesta ja sen sisällöstä sekä allekirjoittaa sitoumus saamieni tietojen luottamuksellisesta käytöstä. Sitoumuksen tarvetta perusteltiin aiemmilla kokemuksilta siitä, että heihin on otettu yhteyttä ja vaadittu jotakin tahoja tilille annettujen tietojen väärinkäytöstä. Mielestäni tämä perustelu oli varsin hyväksyttävä, vaikkakin sitoudun jo aineistonkeruuilmoituksessa käyttämään tietoja luottamuksellisesti. Sen sijaan sitoumuksen sisältö oli jokseenkin merkillinen, sillä sitoudun siinä käyttämään luottamuksellisesti kyseessä olleen kaupungin sosiaali- ja terveystoimelta saamiani tietoja, vaikka en pyytänyt enkä saanut minikäänlaisia tietoja kaupungilta, vaan ainoastaan asianosaisilta henkilöiltä itseltään. Lopulta lähetin selvityksen tutkimuksesta ja professori J.P. Roosin todistuskirjelmän progradun tekemisestä sekä allekirjoitin vaaditun sitoumuksen. Tämän jälkeen minulle ilmoitettiin, että ilmoitukset oli laitettu asiakkaiden nähtäville.

Lähetin tutkimusselostuksen ja mainitun todistuksen myös muiden tutkimuslupaa peränneiden kuntien sosiaali- ja terveystoimiin osoittaen ne tutkimusluvista vastaaville.

Vantaalta vastattiin pikapuoliin, että ilmoitukseni on lähetetty kaikkiin sosiaalitoimistoihin. Tampereen osalta viestiä pompoteltiin muutaman kerran, jonka jälkeen asia selvisi ja ilmoitukset saivat pääsylipun ilmoitustauluille, tosin tällä kertaa minun piti lähettää ne uudelleen jokaiseen sosiaalitoimistoon erikseen. Helsingin kohdalla sain myöntävän vastauksen noin kuukauden jälkeen. Näiden lisäksi Espoon osalta asia jäi ensimmäisen tiedustelun tasolle, sillä sieltä vastattiin, että kyselyni ilmoituksen esille laittamisesta oli välitetty sosiaalitoimistojen johtajille, mutta yksikään heistä ei minulle kuitenkaan vastannut. Kaikista mielenkiintoisin tapaus oli Turku, josta minulta ei vaadittu edes tutkimuslupaa, vaan vastattiin tiedusteluuni, että:

”Pyysit, että liite "Onko sinua kohdeltu väärin hakiessasi toimeentulotukea?" laitettaisiin sosiaalitoimistojen ilmoitustauluille. Me olemme tehneet omat asiakaskyselyt vuosina 2006 ja 2007, joten emme pidä tätä kyselyä meidän kannalta ajankohtaisena.”
(Toimistopäällikkö.)

On sanomattakin selvää, ettei kyse suoranaisesti ole sosiaalitoimiston tietotarpeista ja toisaalta luulisi, ettei toimeentulotuen hakijoiden kokemuksien kysyminen voi olla koskaan olematta ajankohtaista sosiaalitoimellekaan. Lisäksi toimistopäällikön viestin rehellisyyskin vaikuttaa kyseenalaiselta, sillä kyseinen sähköposti lähetettiin minulle 17.1.2007, mutta viestin mukaan he olivat jo tehneet samaa vuotta koskevan asiakaskyselynsä. Saamastani vastauksesta huolimatta lähetin myöhemmin myös Turkuun tutkimus selvityksen ja kyselyäni sen perään minulle ilmoitettiin sen olevan käsittelyssä, mutta lopullista vastausta en siihen koskaan saanut. Turun ja Espoon osalta lähettänyt enää uusia tiedusteluja, sillä olin jo lopettelemassa aktiivista aineiston keräystä ja toisekseen tiesin sosiaalitoimistojen olevan vähämerkityksinen ilmoituskanava.

Mistä sosiaalitoimistojen yhteistyöhaluttomuudessa on sitten kysymys? Osan kohdalla kyse voi olla vain yksinkertaisesti tutkimuksen sisältöön ja tarkoituksiperiin liittyvistä epäselvyyksistä, mutta muutamien osalta kyse vaikuttaisi olevan aineistonkeruun esteelystä. On mahdollista, että sosiaalitoimistoissa on koettu minun yrittävän kyseenalaistaa heidän tekemäänsä työtä. Tämän johtopäätöksen voi ehkä tehdä ilmoitukseni perusteella,

mutta todellinen tutkimuksen lähtökohta ja tavoite ovat toisaalla, vaikkakin myös sosiaalitoimistojen toiminta on tutkimuksen oleellisena osana. Toisaalta, jos sosiaalitoimiston toiminta on ollut kaikkien säädösten mukaista ja kestää kirkkaankin päivänvalon, ei heillä pitäisi olla mitään syytä pyrkiä estämään toimistossaan asioivien henkilöiden osallistumista tutkimukseen. Muutaman kieltäytymisen hyvänä vertailukohtana ovat lukuisat muut sosiaalitoimistot, joiden osalta asiassa ei syntynyt pienintäkään ongelmaa.

Yhteistyöstä kieltäytyneiden tai sitä hankaloittaneiden sosiaalitoimistojen motiivit jäävät tässä arvailujen varaan, mutta ne herättävät kysymyksen sosiaalialan ammattilaisten suhtautumisesta kriittiseen tutkimukseen, joka saattaa kyseenalaistaa myös heidän omaa toimintaansa. Katsoakseni siinä, missä sosiaalipolitiikan kohteiden, niin myös sen toteuttajien, on oltava avoimia tutkimukselle – kriittisellekin. Sosiaalialan ammattieettiset ohjeetkin toteavat jokaisen alan ammattilaisen velvollisuudeksi tarkastella kriittisesti omaa toimintaorganisaatiotaan ja sen tavoitteita sekä toiminnan perusteita (Talentia 2005, 6) eli kriittinen katse pitäisi olla sosiaalialan ammattilaisuuden itsestään selvänä osana, eikä sen koskaan tulisi sivuuttaa mahdollisia epäkohtia, vaan pikemmin pyrkiä aina etsimään niitä.

3.3 Tutkimusmenetelmät

Lähtökohtani tutkimusalueeseen muodostui toimeentulotuen tavoitteen eli jokaisen toimeentulon turvaamisen ja kotitalouskohtaisen tarveharkinnan sekä elatusvelvollisuutta koskevien lakien ristiriitaisuudesta. Oletin, että nämä ristiriitaisuudet saattavat aiheuttaa ongelmia toimeentulotukea hakeville tai saaville henkilöille. Tutkimusongelman karkean muodostamisen jälkeen lähdin etenemään työssä aineistolähtöisesti. Aineiston analyysin periaatteena oli lähestyä vastaajien tuottamaa aineistoa sillä oletuksella, että he kuvailevat toimeentulotuen todellisuutta sellaisena kuin he ovat sen kokeneet. Tämän niin sanotun faktanäkökulman mukaisesti ohjenuoranani oli, että tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden kertomukset toimivat minun näköaukkonani toimeentulotuen todellisuuteen (ks. Alasuutari 1995, 80–81).

Valitsemaani näkökulmaan sisältyy tietoa vääristävän valheen tai virheellisyyden mahdollisuus. Lähestymistapani ei tarkoitaakaan kritiikitöntä ”kaikki kelpaa” -näkökulmaa, vaan kertomuksien mahdollisuuden arvioinnin ja niiden keskinäisen vertailun lisäksi, olennaisena osana on analysoida niitä omissa konteksteissaan, joihin niiden on myös väistämättä viitattava (ks. Roos 1996). Toimeentulotukijärjestelmä tarveharkintakäytäntöineen on se pää rakenne, jota vasten avustusta hakeneiden tai saaneiden henkilöiden kokemukset muodostuvat. Analyysini kohdistuu juuri tuon rakenteen ja kokemusten leikkauspisteeseen; niiden yhteentörmäykseen ja seurauksiin. Toimeentulotuen luonteesta johtuen tarkastelu on sidoksissa myös käsityksiin köyhyydestä ja välttämättömistä tarpeista sekä näkemyksiin perheen ja yhteistalouden välisestä yhteydestä. Toisin sanoen toimeentulotuen rakenne ja aiempien tutkimuksien muodostamat teoreettiset viitekehukset köyhyyteen, tarveharkintaan sekä perheiden varojen hallintaan muodostavat ne kontekstit, joiden yhteydessä analysoin keräämääni aineistoa ja joiden yhteydessä on mahdollista myös arvioida kertomuksien autenttisuutta.

Toisten henkilöiden tuottaman aineiston välityksellä todellisuutta tarkastelemaan menetelmään on liitetty myös oikein ymmärryksen ongelma eli kysymys siitä, ymmärretäänkö kertomusten sisältö siten, kuin kertojat ovat tarkoittaneet. Klaus Mäkelä (1990, 56) on esittänyt, että tutkijan ei pitäisikään tulkita itse tekstiä, vaan kuvata sen muotopiirteitä ja erityisesti sitä, minkä piirteiden varassa henkilöt ovat tulkinneet toisiaan. Matti Kortteinen (2005) puolestaan katsoo, että puheen tai tekstin sisältö on sen välittämässä merkityksissä, eikä esittämistavan muodollisissa piirteissä. Hän esittää näkemyksensä tueksi osuvan esimerkin liittyen Työtön-tutkimuksen (Kortteinen & Tuomikoski 1998) aineistoon ja sen analyysiin:

”Kun aineistot ovat ainakin osin syntyneet syvän, henkilökohtaisen hädän pohjalta, osin kyse on suoranaista hätähuudoista, tilannetta voi eettiseltä kannalta karrikoiden verrata kuvitteelliseen esimerkkiin Estonian haaksirikosta ja pintapelastajasta, joka istuu helikopterissaan ja jäsentää niitä kieliopillisia muotoja, joita aalloille jäätyvät ihmiset hätähuudoissaan käyttävät” (Kortteinen 2005, 30).

Kortteinen toteaa, että kaikissa haastatteluissa tilanne on sama: ”haastateltava kertoo elämästään ja olettaa tai toivoo tulevansa kuulluksi. Se, mitä hän tällöin välittää ovat asioiden merkitykset.” (Kortteinen 2005, 29.) Kortteinen lisää, että väärinymmärtäminen on toki aina mahdollista, mutta olisi eettisesti ja sosiaalisesti kestämätöntä lakata yrittämästä ymmärtää. Kysymys onkin siitä, miten tuohon merkitykseen päästään käsiksi. Marja-Liisa Kakkuri-Knuutila ja Petri Ylikoski (2002, 31–32) puhuvat argumentaatio-oppikirjassaan tulkinnan suopeudesta. He esittävät, että esimerkiksi tekstiä tulkittaessa ohjenuorana pitää olla oletus kirjoittajan täysijärkisydestä ja siitä, että hänen kirjoituksellaan on jokin päämäärä, jota hän tavoittelee. Suopeuden periaatteen taustalla on myös se oletus, että samaan kulttuuripiiriin kuuluvat jakavat yhteisten merkitysten lisäksi suurin piirtein samanlaiset järkevyyperiaatteet. Nämä lähtökohdat ovat Kakkuri-Knuutilan ja Ylikosken mukaan kommunikaation perusedellytyksiä, sillä vain tulkinnan suopeuden periaatteeseen nojatessa kirjoittaja voi olettaa, että lukijoilla on mahdollisuus ymmärtää se, mitä hän haluaa sanoa.

Vastaavasti ilman edellä mainittua yhteisymmärryksen oletusta ihmisillä ei olisi oikeastaan mitään syytä yrittää ilmaista itseään, sillä he eivät voisi ikinä tietää, millaisia merkityksiä ja johtopäätöksiä heidän lauseistaan vedettäisiin. Kakkuri-Knuutila ja Ylikoski kiteyttävätkin tulkinnan periaatteen seuraavasti: ”pidä tekstiä ja sen sisältämiä ilmauksia mielekkäinä, ellei sinulla ole hyviä perusteita vastakkaiseen uskomukseen” (Kakkuri-Knuutila & Ylikoski, 32). Juuri tällaisen periaatteen mukaisesti lähestyn käyttämäni aineistoa. Lähtökohtainen oletukseni on, että kertomuksen kirjoittaja on rehellinen ja teksti on hänen näkökulmastaan autenttinen kuvaus todellisista tapahtumista. Tuon kuvauksen ymmärtäminen ei tapahdu vain oman päättelykykyni varassa, vaan autenttisuuden arvioinnin tavoin siinäkin toimivat apuna tapausten keskinäinen vertailu ja niiden suhteuttaminen konteksteihinsa. Samaa aikaa näihin oletuksiin – vastaajan rehellisyyteen ja omaan ymmärrykseeni esityksien välittämästä tiedosta – kohdistuu kriittinen katse, joka arvioi mahdollisia viitteitä siitä, että nämä oletukset joutuisivat kyseenalaiseen valoon ja karsii mahdolliset virheellisydet tarkemman analyysin ulkopuolelle.

Toimeentulotukitodellisuuden tavoittamiseen ei kuitenkaan vaikuta ainoastaan vastaajista mahdollisesti koituvat virheet, vaan myös itse toimeentulotuen viralliset toimeentulo- ja perhenäkökulmat synnyttävät esteitä tarkastelulle. Aineistolähtöisen analyysin turvaamiseksi ja kyetäkseni ottamaan mahdollisimman hyvin huomioon nimenomaan ei-viralliset näkökulmat toimeentulokokemuksissa, olen rakentanut eräitä käsitteellisiä tai näkökulmallisia työkaluja tutkimuskohteen parempaan haltuun ottamiseen ja aineiston analyysin selkeämpään esittämiseen. Toimeentulotuen perhe- tai kotitalouskohtaisuudesta käytän aineiston analyysin yhteydessä nimitystä laajennettu tarveharkinta. Tälle on kaksi perustetta. Ensinnäkin haluan pyrkiä välttämään näkökulman perhesidonaisuutta ja tähän toimeentulotuessa liitettyä elatusolettamaa. Vaikka toimeentulotuessa tehdään oletus perheestä varsin lavein määrittäyksin ja siihen kuuluvaksi katsottujen välille tehdään elatusolettama (ks. Huhtanen 1998), en lähtökohtaisesti oleta yhdessä asuvien muodostavan perhettä. Toisekseen vaikka kyseessä olisi kokemuksellisestikin perhe, en tee oletuksia sen sisäisistä suhteista, vaan annan tilanteestaan kertovien määrittää ne itse. Lyhyesti sanottuna en lähtökohtaisesti oleta yhdessä asuvien muodostavan perhettä tai yhteistaloutta.

Kuitenkin edellä esittämissäni tutkimuskysymyksissä puhuin kotitalouskohtaisesta tarveharkinnasta. Tämä siksi, että tutkimuskysymykset sekä tutkimustulokset olisivat yhdenmukaisia yleisten termien kanssa ja näin mahdollisimman helposti ymmärrettäviä. Toisaalta myös siksi, että toimeentulotuen näkökulmasta laajennetun tarveharkinnan pitäisi kohdistua varansa yhteisesti jakaviin perheisiin eli yhteistalouksiin, mutta kuten aineiston analyysissä tulen osoittamaan, näin ei käytännössä aina ole, vaan sen kohteena saattavat olla myös erillistaloudet. Laajennetun tarveharkinnan käsite on näkökulman lähtöasetelma, josta olen johtanut kaksi alakäsitettä jakamalla sen kohteet kahteen ryhmään: virallisiin ja tosiasiallisiin. Edelliset ovat henkilöitä, joilla on tuloja ja/tai varallisuutta, eivätkä he näin ollen itse taloudellisesti tarvitsisi avustusta, mutta jotka laajennettu tarveharkinta katsoo toimeentulotuen piiriin kuuluviksi. Jälkimmäiset ovat yksilöitä, joilla ei ole riittävästi tuloja tai varallisuutta ja jotka ovat tämän takia avun tarpeessa.

Laajennetun tarveharkinnan ja sen alakäsitteiden lisäksi työhön tarvitaan vielä vahvempi taloudellinen näkökulma. Kuten luvussa 2.5 esitin, on mahdollista, että toimeentulo-

tuen normilaskelma ei välttämättä vastaa kotitalouden todellista toimeentulotilannetta. Päinvastoin laskennallisen toimeentulon ja perheen todellisen toimeentulon välillä saattaa vallita epäsuhta, jolla tarkoitan tilannetta, jossa avustettava näyttäytyy toimeentulotukilaskelmassa riittävästi toimeentulevalta, vaikka todellisuudessa hänen käytettävissä olevat tulonsa jäisivät alle perusosan. Aineiston analyysin yhteydessä puhun ihmisten kokemuksiin perustuvasta reaalisesta toimeentulosta erotuksena toimeentulotuen laskennalliseen toimeentuloon. Lisäksi tarkastelen näitä toimeentulokäsitteitä erikseen perhe ja henkilö -tasoilla. Tämän näkökulman tarkoitus on tukea analyysin aineistolähtöisyyttä ja irtautumista toimeentulotuen näkökulmista. Ensinnäkin se auttaa tarkastelemaan toimeentuloa hakeneiden henkilöiden kokemuksia avustuksen vaikutuksista omalle toimeentulolle. Toisekseen näkökulman avulla voi tehdä irtioton toimeentulotuen perhe- tai yhteistalous määritelmään ja tutkia myös yksilöiden kokemia toimeentulovaikeuksia kotitalouden sisällä.

3.4 Analyysin eteneminen

Tutkimuseettisyyden mukaisesti tutkittavien tietosuojaa on varjeltava, eikä yksittäisiä henkilöitä tule turhaan tehdä tunnistettaviksi (ks. Mäkelä 2005). Tutkittavien anonymiteetin säilyttämiseksi olen aineiston analyysin yhteydessä pyrkinyt poistamaan kaikki sellaiset henkilöön liittyvät tiedot, joista hänet voitaisiin tunnistaa. Yleisesti ottaen samanlaisia tapauksia kuin kertomuksissa ilmenee, saattaa olla lukuisia, mutta tietynlaisen tilanteen yhdistyessä ikään, sukupuoleen, aikaan ja paikkaan, voisi henkilö olla vaivattomasti tunnistettavissa ja tämän tähden esitän tapauksien käsittelyn yhteydessä vain asian kannalta oleellisia tietoja.

Tekstissä käytän vastaajista keksimiäni nimimerkkejä, joista ilmenee myös henkilön sukupuoli. Vastaajien ikäjakauma ja asuinpaikat ovat nähtävissä vain liitteenä olevasta taulukosta (taulukko 2). Analyysin yhteydessä en mainitse henkilöiden ikää lainkaan, sillä se ilmenee mielestäni riittävällä tarkkuudella esitetyn tilanteen tai tekstissä käyttämäni määreiden, kuten opiskelija, keski-ikäinen tai eläkeläinen, perusteella. Vastaavasti en mainitse kertomuksien yhteydessä asuinpaikkoja tai kyseessä olevia sosiaalitoimistoja. Samalla, kun tämä suojelee vastaajia tunnistamiselta, se turvaa myös esiin tulleiden

sosiaalitoimistojen ja niiden nimeltäkin mainittujen työntekijöiden leimaamisen. Myöskään toimeentulotuen saamisen tai hakemisen ajankohtaa en pääsääntöisesti mainitse, mutta se ilmenee suuntaa antavasti kielellisistä ilmaisuista ja asiayhteyksistä.

Aloitin aineiston analyysin koodaamalla kertomuksien toimeentulotukitilanteeseen liittyneet kohdat. Näitä olivat yleisesti elämäntilanteisiin ja toimeentuloon sekä toimeentulotuen hakemiseen liittyvät ongelmat ja muut seikat. Koodauksen jälkeen tarkastelin nimikkeitä tutkimusongelman näkökulmasta ja rajasin sen mukaisesti tarkemman analyysin kokonaisuuden. Aineiston tiivistämisen jälkeen teemoittelin kokonaisuuden omiin osioihinsa ja muodostin niistä lopulta neljä pääteemaa, joiden piirissä yhdistyvät yksittäiset tapaukset omine erityispiirteineen. Kertomusten kannalta teemoittelu merkitsee sitä, että en tarkastele niitä yksittäisinä kokonaisuuksina, vaan ainoastaan kyseessä olevaan teemaan liittyvinä palasina. Niiden kertomusten kohdalla, jotka kuuluvat eri osiltaan useampaan teemaan, olen käyttänyt henkilön anonymiteetin säilymistä ja esityksen selkeyden takia vastaajista eri nimimerkkejä. Kertomusten pilkkominen tai niiden osittainen tarkastelu ei välttämättä tee oikeutta itse kertomuksille, mutta tutkimuksen tavoitteiden ja sen kokonaisuuden eheyden kannalta jaottelu ja tutkimusongelman mukainen karsinta on ollut välttämätöntä.

Ensimmäisessä teemassa käsittelen tilanteita, joissa laajennettua tarveharkintaa on toteutettu pääpiirteissään lain määrittämällä tavalla, eikä sen perusteisiin liity näin ollen suuria epäselvyyksiä, mutta joissa tulee esiin laajennetun tarveharkintakäytännön perustavia ongelmia. Seuraavaksi tarkastelen tapauksia, joissa toimeentulotuen hakijoiden elämäntilanteita on tulkittu väärin ja joihin on sovellettu laajennettua tarveharkintaa juuri tuon virheellisen tulkinnan perusteella. Samassa yhteydessä käsittelen myös itse laajennetun tarveharkinnan tulkintoja ja sovelluksia, joita kertomuksissa esiintyy. Kolmannessa teemassa tarkastelen erästä laajennetun tarveharkinnan erityiskohtaa, joka liittyy toimeentulotuen perhekohtaisuuden ja avustuksen konkreettisten hakemiskäytäntöjen muodostamaan ristiriitaan. Viimeisessä teemassa käsittelen laajennetun tarveharkinnan ja ansiotyön ympärille kietoutuvia ongelmakohtia. Teemojen käsittelyn jälkeen esitän keskeiset tutkimustulokset tiivistetysti vastaten tutkimuskysymyksiin ja lopuksi pohdin erilaisia toimintamalleja esiin tulleiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Haluan vielä painottaa, että analyysilukujen järjestys erityisen olennainen. Tarkoitus on, että teemaluvut luetaan siinä järjestyksessä, jossa olen ne esittänyt, sillä ne kulkevat yleisestä erityiseen siten, että aluksi esitän yleisempiä tai perustavampia ongelmia ja siirryn erityisongelmiin. Ensimmäisessä teemaluvussa tulee esiin laajennetun tarveharkinnan perusongelmia. Toisessa edelliset ovat pohjana, mutta lisänä ilmenee käytäntöjen sovelluksista ja erityistilanteista juontuvia ongelmia. Seuraavissa luvuissa keskityn yksityiskohtaisempiin alueisiin, mutta niiden taustalla varioivat edellä käsitellyt ongelmat, joita en kuitenkaan tarkastele enää uudellaan, vaan ainoastaan viittaan niihin.

4 TOIMEENTULON NIUKKUUTTA JA VAKAVAA PUUTETTA

4.1 Yhden tulot, toisen (sosiaali)turvattomuus

Kun toimeentulotuen saajataloudesta vain yksi tai osa on tosiasiallisia avuntarvitsijoita muiden ollessa virallisia, laajennettu tarveharkinta kasvattaa periaatteessa toimeentulotuen saajien määrää, sillä koko perhe liitetään sen piiriin. Kertomusten perusteella huomattavasti merkittävämpi ilmiö on käytännössä kuitenkin päinvastainen. Laajennettu tarveharkinta kutistaa toimeentulotukeen oikeutettujen piiriä epämällä tuen tosiasiasiallisilta hakijoilta virallisten osapuolien tulojen perusteella. Julkisen talouden kannalta molemmat merkitsevät menojen vähentämistä: joko toimeentulotukea ei myönnetä lainkaan tai sitä myönnetään vähemmän kuin yksinasuvan kohdalla. Yksilön kannalta katsottuna tämä voi tarkoittaa avuntarpeen piilottamista perheiden sisään.

Saara joutui opintojensa loppuvaiheilla hakemaan toimeentulotukea, koska hänen oikeutensa opintoetuuksiin päättyi. Hän oli juuri muuttanut yhteen miesystävänsä kanssa, joten pariskunnalle tehtiin yhteinen toimeentulotukilaskelma. Avopuolison tulot ylittivät kotitalouden laskennallisen tarverajan, eikä Saaralle myönnetty lainkaan tukea. Hän toteaa tilanteestaan:

”Tämä oli sikäli ongelmallista, että puolisoillani ja minulla oli tuolloin, juuri yhteen muuttaneena parina, ja sitten myöhemmin erilliset rahat, eli kumpikin maksoi puolet vuokrasta ja omat menonsa. Mielestäni oli ja on kohtuutonta, että samassa asunnossa asuvan, minun tapauksessani tuoreen avopuolison, oletetaan elättävän toista omilla, mahdollisesti pienilläkin tuloillaan.”

(Saara.)

Saaran toteamuksessa kiteytyy se aiemmissakin tutkimuksissa havaittu seikka, että perhe ei välttämättä tarkoita yhteistaloutta, vaan parisuhteessa elävät saattavat yhtä hyvin käsittää taloutensa erillisiksi. Erityisesti varojen itsenäinen hallinta ja käyttö on todettu olevan yleisempää juuri avoliittojen – etenkin lapsettomien – kohdalla. (Vogler ym.

2006; Vogler 2005; Heimdal & Houseknecht 2003.) Toimeentulotuen elatusolettama ei ota tätä huomioon, vaan se samaistaa niin virallisen liiton kuin avoliiton yhteistalouteen (Laki toimeentulotuesta 3§; STM 2007, 89–90). Edellisen kohdalla laajennettu tarveharkinta perustuu puolisoiden elatusvelvollisuuteen (Avoliittolaki; Laki rekisteröidystä parisuhteesta) ja jälkimmäisen vain oletukseen siitä, että yhden varat ovat molempien käytettävissä (Laki toimeentulotuesta 2§; EOA 1017/1986; tässä Huhtanen 1994, 162–163). Toisaalta Sosiaali- ja terveysministeriö (2007, 36 ja 60) on tähdentänyt laajennetulle tarveharkinnalle olevan edellytyksenä, että henkilö voi tosiasiallisesti saada elatusensa parisuhteesta ja että esimerkiksi elatusvelvollisuuden laiminlyönti ei voi olla peruste toimeentulotuen epäämiseen, vaan silloin avustus voidaan periä myöhemmin takaisin elatusvelvolliselta.

Saaran tilanteessa ei elatusolettaman mukaisesti huomioitu pariskunnan käsityksiä heidän rahojensa erillisyydestä ja näin ollen vaikka Saara oli omien sanojensa mukaan täysin tuloton ja koki tarvitsevansa apua, hänen toimeentulotukensa evättiin perheen kokonaistulojen perusteella. Elatusolettama piti kuitenkin sikäli paikkaansa, että tässä epänormaalissa tilanteessa pariskunta käytti tavanomaisesta poiketen varoja yhteisesti eli miesystävä huolehti molempien toimeentulosta. Saaran kohdalla tilanne oli ohimenevä ja hänen kertomuksensa keskittyy puutteen sijasta itsenäisyyden loukkaukseen ja epäoikeudenmukaisuuden kokemukseen. Kutsun tätä elatusolettaman periaatteelliseksi ongelmaksi. Toisaalta elatusolettama ei ollut ongelmaton käytännössäkään:

”Minun tapauksessani tämä tilanne paitsi aiheutti taloudellista huolta ja mielipahaa sekä minulle että miehelleni, kun hänen rahansa menivät kokonaan vuokraan ja ruokaan, myös jännitettä parisuhteeseen” (Saara).

Parisuhteen rasittuminen toisen joutuessa toisen elätettäväksi toistuu useammassakin kertomuksessa. Esimerkiksi Krista kertoo opiskeluaikaisesta tilanteestaan, jossa hänen kanssaan juuri yhteen muuttanut työtön avopuoliso joutui hakemaan toimeentulotukea, mutta ei ollut saanut sitä Kristan kesätöistä kertyneiden säästöjen takia. Elatusolettama ei kuitenkaan pitänyt paikkaansa, vaan Krista ainoastaan lainasi avomiehelleen vuokra-

rahat, mutta tilanne meni ohitse miehen työllistyttyä määräaikaaisesti. Miehen heikko rahatilanne on kuitenkin ollut toistuva ja Krista toteaa, että heidän parisuhteensa kärsii jatkuvasti miehen tulottomuudesta. Itse Krista toteaa viitaten laajennetun tarveharkinnan – miehen sosiaaliturvattomuuden – aiheuttamaan parisuhteen jännitykseen:

”Markkinatalouden jyllätessä parisuhteen hyvinvointi on näköjään merkityksetön seikka” (Krista).

Kun henkilöiden näkemykset taloudellisesta itsenäisyydestä ja omaehtoisuudesta törmäävät toimeentulotuen käsitykseen perheen muodostamasta yhteistaloudesta, tulee esiin laajennetun tarveharkinnan erikoinen sivuvaikutus. Henkilön elämässä taloudellinen ahdinko tai puute on tavallisesti epänormaali tilanne. Sen sijaan, että toimeentulotuki normalisoisi tilannetta, se saattaakin luoda myös parisuhteeseen epänormaalin tilan pakottamalla sen yhteistaloudeksi. Tästä voi syntyä Saarankin mainitsema jännite parisuhteeseen. Jännitteen käsitteleminen on tietenkin perhekohtaista ja riippuu muun muassa tilanteen kestosta sekä jaettavien resurssien määrästä (ks. luku 4.2).

Elatusolettaman periaatteellisen ongelman käänttöpuolena ovat sen sisältöön liittyvät epäkohdat. Elatusolettaman ajatus on, että varat ovat kaikkien perheenjäsenten käytettävissä, mutta on selvää, että valta päättää resurssien jaosta ja käytöstä on sillä osapuolella, jolla niitä varsinaisesti on hallussaan. Sofia kertoo olleensa kaksi kuukautta melkein tyystin vailla henkilökohtaisia tuloja, sillä hänelle myönnettiin toimeentulotukea vain parikymmentä euroa hänen puolisonsa tulojen huomioimisen jälkeen. Talouden varojen jaosta hän sanoo, että puoliso maksoi päivittäismenot ja keskustelun jälkeen hän rupesi antamaan Sofialle myös viiden euron verran henkilökohtaista käyttörahaa, ”viikkorahaa”. Sofia kirjoittaa, että hänen avopuolisolleen tulojen yhteisyys oli selvää, mutta tästä huolimatta miesystävällä oli hänestä poiketen mahdollisuus käyttää rahaa haluamallaan tavalla muuhunkin kuin päivittäisiin elintarpeisiin ja asioihin.

”Oli ristiriitaista miettiä, että ne ovat hänen rahojaan ja hän päättää niiden käytöstä, sillä kuitenkin oli fakta, että minunkin tuli elää niillä rahoilla” (Sofia).

Tapauksessa on mielenkiintoista se, että avopuolisolle rahojen yhteisyys oli selvää, mutta se ei vastannut niiden todellista jakamista. Tulojen yhteisyys jäi lähinnä mentaaliseen tasolle, eikä merkinnyt Sofian todellista mahdollisuutta käyttää niitä (ks. myös Nyman 2002, 17–23). Tämä tarkoitti sitä, ettei resurssien vähäisyys jakautunut tasaisesti, vaan puolisoitten välille syntyi merkittäviä eroja niin taloudellisen puutteen kokemisessa kuin mahdollisuudessa henkilökohtaisiin käyttörahoihin (ks. myös Vogler & Pahl 2004; Pahl 1995, 370–373). Käytännössä tästä seurasi Sofian kohdalla hänen reaalisen ja laskennallisen toimeentulon välinen epäsuhta eli se, että toimeentulotukilaskelma ei vastannut hänen todellisuudessa käytettävissä olevia varojaan. Tässä konkretisoituu elatusolettaman sisällöttömyys: vaikka tosiasialliselta toimeentulotuen hakijalta evätään avustus tai pienennetään sitä virallisen toimeentulotuenhakijan tulojen perusteella, ei edellisellä ole laillista oikeutta vaatia tietyn tasoista elatustaan puolisoilta, eikä jälkimmäisellä ole velvollisuutta sitä antaa (ks. myös Huhtanen 1998, 95; Nieminen 1996).

Laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välinen epäsuhta on maksimaalinen, jos toimeentulotukipäätös tehdään kokonaan väärän elatusolettaman varassa. Tällöin tosiasiallinen avun tarvitsija jää täysin turvaverkkojen ulkopuolelle. Eeva kirjoittaa kertomuksessaan tämänkaltaisesta tilanteestaan.

”Elin [...] avoliitossa henkisesti väkivaltaisessa suhteessa, johon kuului runsaasti alistamista. Vaikean ja kahdeksan vuotta tuolloin kestäneen parisuhde- ja perhehelvetin seurauksena voin jatkuvasti pahoin. Normaali toimintakykyni oli lamaantunut ja opintoni viivästyneet. Tästä seurasi se, että [...] en enää ollut oikeutettu opintotukeen. [...] Sosiaalityöntekijä ilmoitti jo puhelimesta, että minulla ei ole oikeutta toimeentulotukeen avopuolisoni tulojen vuoksi.” (Eeva.)

Toimeentulotuen epääminen ilmoitettiin puhelimitse, ilman kirjallista päätöstä. Lain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltäväksi – riippumatta kielteisen päätöksen todennäköisyydestä – ja tehty päätös pitää antaa aina kirjallisena (STM 2007,

104), jolloin henkilön on myös mahdollista valittaa siitä. Eevan tapauksessa näin ei kuitenkaan syystä tai toisesta toimittu, vaan päätös tehtiin virheellisesti pelkän kaavamaisen oletuksen perusteella. Kuten edellä olevasta sitaatista käy ilmi, parisuhde oli jo valmiiksi hyvin heikossa tilassa ja tuen epääminen pahensi Eevan asemaa entisestään, sillä resurssien jako tapahtui varsin erikoisella tavalla:

”Avopuolisoni oli ilmoittanut minulle [...], että jatkossa vastaan kaikista kodin laskuista ja menoista puoliksi hänen kanssaan. Jos en maksaisi osuuttani, velkaantuisin hänelle joka kuukausi sen verran, mikä vastaisi puolikkaan kuukauden kuluja. Noista puolikkaan kuukauden kuluista vähennettäisiin kuitenkin se työ, jonka tekisin kotitöiden ja lapsemme hoidon osalta eli käytännössä [vastasin] vähintään 95-prosenttisesti kaikesta kotityöstä ja lapsen hoidosta. Tämän työn arvoa hän piti kuitenkin hyvin vähäisenä silloiselta markkamääräiseltä arvoltaan.” (Eeva.)

Sosiaalitoimi ei antanut Eevalle mahdollisuutta selvittää tilannettaan ja avustuksen epääminen pakotti perheen toimimaan miehen johtaman yhteistalouden tavoin, huolimatta pariskunnan todellisesta varojen jaosta. Tämä vahvisti parisuhteen ongelmia ja johti siihen, että Eeva jäi kokonaan vaille henkilökohtaisia tuloja tai käyttörahaa ja hänen tuli peräti korvata peruskulutuksensa kotitöillä tai vaihtoehtoisesti hän velkaantui puolisolleen. Näin Eeva joutui jo valmiiksi epätasapainoisessa parisuhteessa entistä ahtaammalle ja taloudellisesti täysin alistettuun asemaan. Parisuhdeongelmien ja taloudellisen riippuvuuden väliseen ristiriitaan kiinnitettiin huomiota varsin osuvasti myös toisessa kertomuksessa: ”Ihmetellään mikseivät huonossa parisuhteessa elävät naiset lähde pois, millä rahalla he eläisivät?” (Reetta). Eevan tapauksessa ilmeni konkreettisesti juuri tämän taloudellisen pakotien olemattomuus ja hänen kohdallaan tilanteen seuraukset olivat äärimmäiset:

”Käytännössä kaikki tämä johti siihen, että kolmen ja puolen kuukauden kuluttua mielenterveyteni sortui taloudellisten paineiden ja henkisen paineen alla” (Eeva).

Eevan – kuten myös Sofian – tapauksessa tulee esiin kuinka laajennettu tarveharkinta ja elatusolettaman sisältöongelmat voivat aiheuttaa vakavaa taloudellisesta puutetta yksilötasolla. Toimeentulotukipäätös ei ole perustunut todellisiin tilannetietoihin, vaan se on tehty olettamuksen perusteella. Vaikka varat keskittyivät yksinomaan miehelle, eivät olleet Eevan käytettävissä toimeentulotuki evättiin yhteistalouden oletuksen perusteella. Tästä seurasi se, että käytännössä Eevan oikeus välttämättömään toimeentuloon, sillä tasolla kuin se on poliittishallinnollisesti ymmärretty (ks. Kangas & Ritakallio 1996), sivuutettiin.

Yleisellä tasolla Eevan tilannetta voidaan kuvata vakavaksi suhteelliseksi köyhyydeksi (ks. esim. Townsend 1983, 31; Ringen 1987, 144–145), sillä taloudellisten resurssien puutteesta seurasi toimintakyvyttömyys; Eeva oli sidottu miehensä varoihin ja tämän päätösvaltaan, vailla omia päätös- tai toimintamahdollisuuksia. Tapauksessa voidaan nähdä jopa absoluuttiselle köyhyyskontekstille esitettyjä piirteitä siinä mielessä, että tilanteen jatkuminen aiheutti – ainakin osatekijänä – mielenterveydellisen romahduksen, joka käytännössä tarkoittaa myös normaalin fyysisen toimintakyvyn menettämistä. Toisaalta taloudellisen resurssien ja psyykkisen toimintakyvyn välille ei voida vetää samanlaista seuraussuhdetta kuin fyysisen toimintakyvyn suhteen, mutta Eevan kertoman perusteella ne liittyvät läheisesti toisiinsa. (vrt. Rowntree 1901; tässä Ringen 1985.)

Toimeentulotuen tarveharkinnassa tulisi huomioida avunhakijoiden tosiasiallinen tilanne ja konkreettiset mahdollisuudet saada toimeentulonsa parisuhteesta, mutta aineiston perusteella näyttää kuitenkin siltä, että laajennettua tarveharkintaa toteutetaan kaavamaisesti pelkän parisuhteen olemassa olon perusteella, jolla voi olla hyvin negatiivisia seurauksia perheelle ja yksilölle. Saaran kohdalla toimeentulotuen epäminen pakotti itsenäisesti raha-asiansa hoitavan pariskunnan toimimaan yhteistaloutena ja jakamaan varansa. Saaran kokema ongelma liittyi itsenäisyyden loukkaamiseen, joutumiseen toisen elätettäväksi ja toisaalta toisen joutuminen elättäjäksi sekä näiden aiheuttamaan parisuhteen jännittymiseen. Parisuhteen rasittuminen on toimeentulotuen tavoitteiden kan-

nalta takaperoinen seuraus. Vähimmäisturvan tulisi auttaa normalisoimaan henkilöiden tilannetta, mutta pakottaessaan erillistaloudet toimimaan yhteistaloutena, se saattaa synnyttää taloudellisen kriisin ohelle myös sosiaalisen ongelman ja pahentaa näin perheen tilannetta.

Elatusolettaman periaatteellista ongelmaa täydensi Sofian kertomus, jossa ilmeni elatusolettaman sisällöllinen ongelma. Vaikka Sofian puolisolle rahojen yhteisyys oli hyväksyttävää, se ei tarkoittanut Sofian tasapuolista mahdollisuutta käyttövaroihin. Käytännössä tästä seurasi se, että taloudellisen puutteen kompensoiminen jäi Sofian kannettavaksi ja hänen puolisonsa pystyi pitämään toimeentulonsa lähempänä kotitalouden normaalia taloudellista tilannetta. Toisin sanoen toimeentulotuen kotitalouskohtaisuus aiheutti Sofian laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välille merkittävän epäsuhdan, sillä hänen käytettävissä olevat tulot jäivät kauaksi perusosan tasosta.

Eevan kertoma tilanne puolestaan ilmensi elatusolettaman suurinta mahdollista eli elatuksen olemattomuuden ongelmaa. Eevan tapaukseen liittyi henkilökohtainen taloudellinen ahdinko ja parisuhteen ongelmat, joita laajennettu tarveharkinta pahensi jättämällä Eevan tulottomaksi. Perheen resurssien keskittyminen miehelle ei tarkoittanut vain epätasa-arvoista tilannetta, vaan avomiehen tulot suorastaan pahensivat Eevan toimeentuloa, sillä hän velkaantui niiden käytöstä tai korvasi ne avomiehen ”hinnoittelemilla” kotitöillä. Kun otetaan huomioon toimeentulotuen tavoite varmistaa, ettei kukaan jää turva verkkojen ulkopuolelle eli turvata jokaisen henkilön toimeentulo (Laki toimeentulotuesta 1§; Arajärvi 2002, 50), voidaan Eevan kohdalla nähdäkseni puhua peräti hyvinvointivaltiollisesta heitteillejätöstä.

Kotitalouskohtainen tarveharkinta jättää siis yksilön mentävän aukon vähimmäisturvan verkkoon. Tämä epäkohta voi altistaa yksilöt vakavalle suhteelliselle köyhyydelle tai jopa absoluuttisen köyhyyskonseptin kaltaiselle puutteelle. Niissä tilanteissa, joissa kauhukuva toteutuu eli henkilö jätetään vaille turvaa, huolimatta hänen reaalista toimeentulotilanteesta, rikotaan suoraan – mutta laajennetun tarveharkinnan näennäisellä perusteella – hänen oikeutta toimeentulotukeen (Laki toimeentulotuesta 2§). Todella vakavan puutteen kohdalla toimitaan ylipäätään vastoin hänen perustuslaillista oikeut-

taan välttämättömään toimeentulon turvaan (Perustuslaki 19§). Vaikka perustuslaillisen tarkoittama välttämätön toimeentulo on sisällöltään epäselvä, voidaan minun mielestäni katsoa, että sen suojaan kuuluvat ne tarpeet, jotka henkilön normaali selviytyminen tai vähintäänkin fyysisen terveyden ylläpitäminen edellyttää.

4.2 Yhden tulottomuus, kahden köyhyys

Edellä käsittelemissäni kertomuksissa ongelmat liittyivät yksilön toimeentulon ja yhteistalouden oletuksen välisiin ristiriitoihin. Sen sijaan seuraavaksi tarkastelemisiani tapauksissa kyse ei ole laajennetun tarveharkinnan aiheuttamista ongelmista vain yksilön erilliselle, vaan koko perheen yhteiselle ja jaetulle toimeentulolle. Näissä kertomuksissa elatusolettama tai perheen varojen hallinnan muoto eivät ole sinänsä ongelmia, vaan kyse on laajennetun tarveharkinnan synnyttämästä epäsuhdasta perheen laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välille. Edellisissä tapauksissa epäsuhta liittyi elatusolettaman ongelmiin, mutta tässä se aiheutuu ennen kaikkea siitä, että laajennettu tarveharkinta tarkastelee samoin kriteerein niin virallista kuin tosiasiallistakin avunhakijaa, eikä erittele heidän henkilökohtaisia tilanteitaan tai tarpeitaan. Kun toimeentulotukilaskelma tekee yhteismitattomat tilanteet yhteismitallisiksi, seurauksena voi olla se, että yhden henkilön kohdatessa taloudellisia ongelmia, se suistaa koko kotitalouden taloudelliseen kriisiin, jopa tiputtaa sen köyhyysloukkuun.

Sonja kertoo toimeentulotukitilanteestaan, joka muotoutui taloudelliseksi umpikujaksi. Hän asui yhdessä työssä käyvän avopuolisonsa kanssa ja jäädessään itse työttömäksi heidän toimeentulonsa joutui vaakalaudalle. Miehellä oli tuloinaan matalatasoinen palkka ja menoinaan heidän yhteisen asuntonsa koko vuokra sekä oma autolaina. Sonja haki työmarkkinatukea, mutta miehen tulot olivat juuri ja juuri riittävät siihen, ettei hän tätä saanut. Käsittäessään, ettei hän samasta syystä voi saada toimeentulotukeakaan – jonka sosiaalityöntekijä myöhemmin vahvisti – hän jätti aluksi hakematta sitä. Kuten on jo käynyt ilmi, perheiden kohdalla puolisoiden tilanteita ei käsitellä erillisinä, vaan ne yhdenmukaistetaan samaan laskennalliseen muottiin. Tämä tarkoittaa sitä, että virallista osapuolta – joka ei tarvitsisi henkilökohtaisesti toimeentulotukea – koskevat samat tulo- ja menomääritykset kuin tosiasiallisesti tukea tarvitsevaa. Vaikka avomiehen menot

vähensivät todellisuudessa perheen toimeentuloa, niitä ei huomioitu, vaan Sonjan toimeentulotuen epäämiseen riitti, että hänen tulonsa ylittivät perheen toimeentulotukinormin rajan.

Parisuhde kärsi jatkuvasta rahapulasta ja teki Sonjasta hänen omien sanojensa mukaan kiukkuisen ja itkuisen hermoraunion. Lopulta pariskunta tuli siihen tulokseen, että heidän täytyy muuttaa erilleen. Sonja meni sosiaalitoimistoon, jossa hän sai hieman yllättävääkin apua:

”Virkaileija oli todella ystävällinen ja ymmärtäväinen nainen, joka antoi minulle täyden toimeentulotuen seuraavalle kuukaudelle ja lupasi järjestää niin, [että] sosiaalitoimisto maksaa ensimmäisen vuokrani sekä takuuvuokran, kunhan vain löydän asunnon tiettyyn päivään mennessä” (Sonja).

Sosiaalityöntekijä auttoi siis kiertämään tai oikeastaan pakenemaan laajennetun tarveharkinnan aiheuttamaa taloudellista umpikujaa ja Sonja pääsi hänen avustamana muuttamaan omaan asuntoon sekä näin ollen yksin asuvana myös työmarkkina- ja toimeentulotuen piiriin. Omasta työkyvystään Sonja toteaa, ettei se ole kummoinen erinäisten sairauksien vuoksi, mikä tarkoittaa sitä, etteivät he voi mennä naimisiin miesystävänsä kanssa tai edes muuttaa virallisesti yhteiseen asuntoon, sillä:

”Jos en pysty käymään töissä vaan olen työmarkkinatuella, en saa rahaa mistään. Suistan siis miehenikin köyhyyteen.” (Sonja.)

Sonja mainitsee yllä työmarkkinatuen, jolla hän viittaa juuri tarveharkinnan kotitalouskohtaisuuteen. Katsoakseni juuri tuohon Sonjan lauseeseen kiteytyy tässä käsitellyissä kertomuksissa ilmenevä laajennetun tarveharkinnan tahaton tai odottamaton seuraus: yhden tulottomuus voi merkitä kahden köyhyyttä, joka saattaa pahimmillaan muodostua köyhyysloukuksi. Sonjalle ja hänen puolisolleen tästä loukusta löytyi pakotie, vaikkakaan ei parisuhteen kannalta varmasti kovin mielekäs.

Kokopäivätyössä käyvä Seija kertoo tilanteesta, jossa hänen puolisonsa jäi yllättäen työttömäksi ja heillä oli käytettävissään vain Seijan tulot, sillä miehen työttömyysturvahakemuksen käsittely kesti kaikkiaan puoli vuotta. Kun yhden henkilön ansiotulot eivät riittäneet kaikkiin yhteisiin menoihin, he päätyivät hakemaan toimeentulotukea. Avustus kuitenkin evättiin Seijan tulojen ja erityisesti hänen varallisuutensa perusteella. Toimeentulotukilaskelmassa huomioitiin Seijan palkan lisäksi – puoli vuotta aiemmin tilillä olleet – asunto- ja autolainat, jotka jaksotettiin koko vuodelle ja laskettiin heidän käytettävissä oleviksi tuloikseen.

Toimeentulotukilaissa määritetään, että tuloina otetaan huomioon ”käytettävissä olevat tulot” siltä ajanjaksolta, jolle tuki myönnetään, mutta lisätään, että isommat tuloerät voidaan jaksottaa myös useammalle kuukaudelle, jos se on tulon käyttötarkoituksen perusteella tai muutoin kohtuullista (Laki toimeentulotuesta 11§, 15§). Esimerkiksi opiskelijan kohdalla opintolaina jaksotetaan koko lukuvuodelle, sillä se on tarkoitettu kuukausittaisen elatuksen turvaamiseksi (KHO 444/2003), mutta Seijan kohdalla lainat eivät ole perusteiltaan siihen verrattavia, eivätkä ne edes enää olleet käytettävissä toimeentulotukea haettaessa, sillä ne oli kulutettu mainittuihin tarkoituksiinsa. Pariskunnan kannalta lainat merkitsivät yksinomaan menoja, eivätkä mahdollisia tuloja: lainat oli käytetty ja niitä tuli lyhentää. Lisäksi on ylipäättään kyseenalaista, voidaanko yksityisiä lainoja pitää ensisijaisena toimeentulon muotona toimeentulotukeen nähden (Huhtanen 1994, 182).

Sosiaalityöntekijä oli Seijan mukaan kehottanut häntä tilanteen ratkaisuksi myymään omaisuutensa, joka käsitti – edellä mainittujen lainojen käyttökohteet – auton sekä osamistusasunnon ja hakemaan tämän jälkeen kaupungin vuokra-asuntoa. Omaisuuden myymisen suhteen toimeentulotukilain määräykset tarkoittavat Huhtasen¹⁰ (1994, 182) mukaan sitä, että merkitystä on vain sellaisella omaisuudella, joka on realisoitavissa tarkoitetun kuukauden aikana eli omaisuudella, jonka myymisellä voidaan välittömästi kompensoida taloudellinen puute, mutta kuitenkin niin, ettei se vaaranna pidemmän tähtäimen toimeentuloa. Asunnon osalta toimeentulotukilaissa säädetään selväsanaisesti,

¹⁰ Huhtanen (1994, 174) tarkastelee vanhaa sosiaalihuoltolakia, mutta kyseisen kohdan osalta se sisällöllisesti sama kuin nykyisessä toimeentulotukilaissa.

ettei sitä oteta huomioon varoina (Laki toimeentulotuesta 12§) ja lisäksi toimeentulotukioppaan mukaan osaomistusasunto pitäisi rinnastaa vuokra-asuntoon (STM 2007, 67). Kysymys auton myymisestä on hyvin epäselvä. Auton voi ehkä saada myytyä nopeastikin, mutta toisaalta tässä tapauksessa kyse on Seijan autosta, joka on juuri ostettu lainan turvin eli auto ei käytännössä ole oma, vaan takaisin maksua odottava velka.

Seijan tilanteessa toimeentulovaikeuksien syyt liittyivät vain hänen avopuolisoonsa ja olivat siinä mielessä ohimeneviä, että tulevaisuudessa uudelleen työllistyminen korjaisi tilanteen ennalleen. Tosiasiallisena toimeentulotuen tarvitsijana oli ainoastaan Seijan mies, mutta laajennettu tarveharkinta veti kummatkin toimeentulotuen piiriin tai oikeammin piti pois siitä. Kertomuksen perusteella tulojen yhteisyys oli pariskunnalle selvää ja toteutui myös käytännössä, mutta omaisuutensa myymiseen Seija ei kuitenkaan ryhtynyt. Pariskunnan taloudellisesta selviytymisestä Seija kertoo seuraavasti:

”Puoli vuotta on nyt sitten kulunut erilaisten järjestelyjen turvin. Joka toinen kuukausi pitää jättää vuokra maksamatta, jotta voi ostaa ruokaa ja pankin kanssa käyn neuvotteluja kuukausittain maksujen maksamisesta. Nyt tilanne on sikäli helpottanut, että mieheni on saanut työttömyyskorvauksen eli noin 400 € kuukaudessa.” (Seija.)

Huolimatta Seijan ja hänen miehensä toimeentulotukipäätöksen kyseenalaisuudesta, kertomuksessa ilmenee edellisen Sonjan kertomuksen tavoin laajennetun tarveharkinnan yhdenmukaistavuuden ongelma: se ei erittele kohtelussa virallisia ja tosiasiallisia avunhakijoita toisistaan, vaan yhdenmukaistaa heidän tilanteensa karkealla tavalla ja vetää yhden sijasta molemmat taloudelliseen ahdinkoon. Aiemmasta tilanteesta Seija toteaa, että ”toimeentulomme on ollut pääsääntöisesti keskiluokkaa”. Miehen työttömyyden myötä tämä muuttui radikaalisti huonommaksi, mutta jos tarkastellaan Seijan henkilökohtaista taloudellista tilannetta, se näyttäytyy yksinään varsin tavanomaiselta: täysipäiväinen työ, osaomistusasunto ja auto sekä jonkin verran velkoja. Sen sijaan, kun laajennetun tarveharkinnan myötä kotitalouden taloudellisen tilanteen määrittää tuloton osapuoli, tilanne näyttäytyy yllä olevan sitaatin perusteella katastrofaaliselta.

Toimeentulotuen tavoitteiden näkökulmasta tämä edellä esitetty on erikoinen seuraus. Kun toimeentulotuen pitäisi turvata jokaisen toimeentulo (Laki toimeentulotuesta 1§), tässä tapauksessa avustuksen epäämisellä on aiheutettu vakavan taloudellisen puutteen leviämistä. Erityisen huomionarvoista tässä on vielä se, että pariskunnan toimeentulo voi parantua vasta avomiehen työllistymisen kautta ja siihen asti perheen taloudellinen taakka on Seijan harteilla. On kuitenkin painotettava, että kyse on kertomuksen perusteella nimenomaan laajennetun tarveharkinnan synnyttämästä yhteistalouden kriisistä – ei parisuhteen sisäisestä epätasa-arvosta sinänsä (vrt. esim. Vogler & Pahl 1994).

Pertti ja Maija (K25)¹¹ kertovat jokseenkin vastaavanlaisesta tilanteesta. Maija työskentelee kokopäiväisesti, mutta Pertti on ollut pitkään vakavan sairauden takia työkyvyttömänä. Heidän tilannettaan sekoittaa vielä velkasaneerauksen alaisena oleminen, jonka aikana heidän täytyy käyttää minimitoimeentulon ylittävät tulot velkojen lyhennykseen. Toimeentulotukilaskelmassa tilanne on kuitenkin nähty heidän mukaansa toisin.

”Toimeentulotukilaskelmissa ei [...] oteta huomioon velkajärjestelylain määräämää ylijäämää menoksi, vaan se lasketaan aina tuloksi. [...] Kuitenkin summa on meille velkaa, joka on tilitettävä velkajärjestelylain mukaan velkojille. [...] Meille ei voi kertyä ylimääräistä käyttövaraa.” (Pertti & Maija.)

Toimeentulotuessa velan takaisin maksaminen on kuitenkin toissijaista omasta toimeentulosta huolehtimiseen nähden (KHO 1041/2006; STM 2007, 25). Kun Pertille ja Maijalle oli sitten kertynyt tuloja yli toimeentulonormin, se esti heitä saamasta toimeentulotukea, mutta sanktioiden uhalla he tilittivät nämä tulot velkojille. Toisin sanoen summa, joka toimeentulotukilaskelman mukaan oli tuloa, merkitsi Pertille ja Maijalle menoa, joka vähentää heidän reaalista toimeentuloaan. Avioparille oli kuitenkin myönnetty pieniä harkinnanvaraisia avustuksia, mutta esimerkiksi Maijalle ei ole myönnetty tukea

¹¹ Pertiltä ja Maijalta sain käyttööni heidän toimeentulotukipäätöksiään ja useita heidän yhdessä tai erikseen kirjoittamiaan tilanneselvityksiä. Olen merkinnyt heidät aineiston kuvauksessa Pertin mukaan, kenen kanssa myös asioin.

silmälaseihin, vaikka hän toteaa niiden olevan välttämättömät hänen päätetyönsä takia ja Maija toteaaakin, että menettely suorastaan vaarantaa hänen työntekonsa. Lisäksi aviopari toteaa, että heidän toimeentulotuessa saamansa kohtelu – jatkuva taistelu tyhjän takia – on ollut kohtuutonta jo senkin takia, että Pertin pitäisi ehdottomasti välttää stressiä vakavan sairautensa pahenemisen uhalla. Pertin ja Maijan tilanne on siis pitkälti edellä tarkasteltua Seijan tapausta vastaava: laskennallinen ja reaalinen toimeentulo ovat ristiriidassa, jonka laajennettu tarveharkinta luotaa koskemaan koko kotitaloutta, joskin Pertin ja Maijan tapauksessa myös velkasaneeraus pitäisi huolen siitä, etteivät Maijan ansiotulot voisi parantaa perheen kokonaistilannetta.

Juhanin kertomuksessa kiteytyvät varsin julmalla tavalla tässä käsitelty laajennetun tarveharkinnan yhdenmukaistavuuden ongelma ja sen synnyttämä epäsuhta laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välille. Juhani asuu vaimonsa ja lapsensa kanssa omakotitalossa haja-asutusalueella. Hän tekee tukityöllistettynä osa-aikatöitä ja hänen vaimonsa on työkyvyttömyyseläkkeellä, sillä hän on ollut pitkään vakavasti sairaana ja nyt sairauden varsinainen hoitaminen on lopetettu ja siirretty saattohoitoon. Perheellä on tuloinaan Juhanin pieni palkka ja työnantajan maksamat kilometrikorvaukset oman auton käytöstä työssä, vaimon matalatasoinen eläke sekä lapsilisät. Perheen kokonaistulot ovat vaatimattomat, mutta heidän menonsa ovat varsin suuret, sillä yksistään vaimon sairaalakulut ovat Juhanin mukaan korkeat. Lisäksi autosta ja asumisesta aiheutuu merkittäviä menoja, jotka ovat perheelle pakollisia mutta, joita toimeentulotuessa ei ole kuitenkaan hyväksytty. Juhani itse kertoo toimeentulotuen laskennallisuudesta:

”Asumme maalla ja auto on välttämätön sekä asioiden hoitamisen että työn kannalta, mutta mitään auton menoja ei katsota menoiksi toimeentulotukea hakiessa. Minulla on myös traktori, joka on välttämätön teiden aurauksessa talvella ja likasäiliöiden tyhjentämisessä, mutta traktorin käyttökulut eivät ole vähennyskelpoisia. Myöskään vakuutusmaksut muun kuin palovakuutuksen osalta eivät ole vähennyskelpoisia. Minulla on myös asuntolainaa 5000 €joka oli pakko ottaa voidaksemme liittyä paikalliseen vesiosuuskuntaan (omasta vesikaivosta loppui vesi viime syksynä).

Lainan lyhennyksiä ja korkoja ei myöskään voi vähentää menoina. Osakkaana joudun maksamaan myös vesiosuuskunnan velkoja ja nämäkään velat eivät ole vähennyskelpoisia.” (Juhani.)

Juhanin sitaatissa täsmentyy tarveharkinnan tarpeiden huomioimattomuuden ongelma, joka synnyttää laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välistä vastaamattomuutta. Toimeentulotuessa kotitalouden tilanne on käsitelty kaavamaisen laskennallisesti ja todettu perhe riittävästi toimeentulevaksi: perustoimeentulotuen näkökulmasta Juhanin esittämät pakolliset menot ovat ylimääräisiä – ikään kuin valinnaisia – menoja. Henkilön tai perheen toimeentulon tai elintason määrittävät kuitenkin ne taloudelliset resurssit, jotka heillä on käytettävissään kaikkien välttämättömien menojen jälkeen (ks. Ringen 1987), eivät ne tulot, jotka heillä on ennen pakollisia menoja. Lisäksi näitä pakollisia menoja ei voida tarkastella tiettyjen yleiskriteerien mukaan, vaan ne tulee ymmärtää suhteellisesti määrittyvinä. Esimerkiksi autoa tai traktoria ei voida yleisesti pitää välttämättömyyksinä ihmisten toimeentulolle, mutta Juhanin perheen tilanteessa ne ovat käyttötarkoitukseltaan edellytyksiä arkipäiväiselle toiminnalle ja välillisesti jopa fyysisten tarpeiden tyydyttämiselle. (ks. myös Moisio 2006, 639; Kangas & Ritakallio 2005, 28; Atkinson 1998, 88; Townsend 1985; vrt. Rowntree 1901; tässä Ringen 1985.) Juhani itse toteaa perustoimeentulotuen laskennallisuudesta:

”Sosiaalitoimisto laskee kyllä yhteen kaikki perheen tulot, mutta menoista kelpaa vain pieni murto-osa ja näin saadaan perhe paperilla vaikuttamaan rikkaalta ja hyvinvoivalta” (Juhani).

Perustoimeentulotuen laskennallisuuden aiheuttaman harhan seuraukset perheen toimeentulolle näyttävät todella vakavilta, eikä ulospääsyä ole näköpiirissä:

”En siis nyt tiedä mitä tehdä koska raha ei riitä enää ruokaan. Velkoja ja muita laskuja on liikaa jotta ne voisi maksaa pienistä tuloista. [...] Mitään ei voi oikein myydäkään sillä kaikki on tarpeellista elämisen kannalta.” (Juhani.)

Kyse ei kuitenkaan ole siitä, ettei toimeentulotuki antaisi mahdollisuutta huomioida välttämien tarpeiden tai menojen suhteellista luonnetta. Päinvastoin täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat sitä varten, että niillä voidaan joustavasti ottaa huomioon henkilöiden tai perheiden erilaiset tilanteet ja niiden mukaiset tarpeet – korjata laskennallisen ja reaalisen toimeentulon epäsuhta. Toimeentulotukioppaan (STM 2007, 72–73) mukaan täydentävää toimeentulotukea tulee myöntää silloin, kun perustoimeentulotuki ei riitä turvaamaan välttämätöntä toimeentuloa. Täydentävälle tuelle ei ole asetettu rajoitteita tason tai menolajien suhteen, mutta esimerkkinä tuen käyttötarkoituksista esitetään, että tukea myönnettäessä otetaan tarpeellisen suuruisena huomioon erityismenot, joita ovat lasten päivähoitomenot, muut kuin perustoimeentulotukeen sisältyvät asumismenot ja henkilön tai perheen olosuhteista johtuvat menot. Lisäksi kunta voi harkintansa mukaan myöntää myös ehkäisevää toimeentulotukea perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisuuden edistämiseksi sekä pitkäaikaisen toimeentulotukiin liittyvien ehkäisemiseksi. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen mahdollisuudet korjata yksilön tai perheen laskennallisen ja reaalisen toimeentulon epäsuhta koskettaa kaikkia edellä käsiteltyjä tapauksia. Vaikka tässä ja edellisessä alaluvussa käsittelemieni tapauksien välittömät syyperusteet ovat erilaiset, keskeisenä tekijänä on se, että toimeentulotuki laskelma ei vastaa henkilön tai perheen todellista toimeentulotilannetta.

Lyhyesti sanottuna toimeentulotuessa on kaikki mahdollisuudet huomioida niin tarpeiden kuin ihmisten elämäntilanteiden erilaisuus ja niistä aiheutuvat menot, mutta ongelma on se, että näin ei ole tehty. Toimeentulotukioppaassa (STM 2007, 73) tähdennetään, ettei täydentävää tukea voida evätä vain sillä perusteella, että sen myöntäminen perustuu kunnalliseen harkintaan, vaan tuen tarve on arvioitava asiakaskohtaisesti. Ehkäisevän toimeentulotuen oppaassa (STM 2007, 92) todetaan, että kunnat vastaavat sen myöntämisperusteista, mutta lisätään, että kuntien pitää varata sen käyttöön riittävät määrärahat. Yksi mahdollinen syy täydentävän ja ehkäisevän tukien alikäyttöön näyttäisi olevan se, ettei kunnilla ole niiden myöntämiseen yhtä ehdotonta vastuuta kuin perustoimeentulotuen eli niiden järjestämiseen ei välttämättä panosteta samassa määrin. Aiemmissa tutkimuksissa toimeentulotuen kaavamaisuuden syitä onkin selitetty muun muassa sillä, että asiakkaat eivät pääse selvittämään tilannettaan henkilökohtaisesti (esim. Juntunen ym. 2006), jolloin erityistarpeisiin liittyvät menot jäävät helposti huomioimatta.. Toisaalta

edellä käsitellyistä tapauksissa ainakin Juhani, Seija ja edellisessä alaluvussa Sofia olivat käyneet selvittämässä tilanteitaan sosiaalityöntekijälle, mutta ilman vaikutusta päätöksiin.

Tässä luvussa käsittelemieni tapauksien yhdistävä tekijä on se, että kokemus avun tarpeesta on törmännyt perustoimeentulotuen laskennallisuuteen. ensimmäisessä alaluvussa ristiriidat kietoutuivat yksilön toimeentulon ympärille, kun taas tässä ongelma ilmeni laajennetun tarveharkinnan aiheuttamana ongelmana koko koetulle ja toiminnallisestikin todelliselle yhteistaloudelle. Ainoa selkeä tekijä, joka ei jälkimmäisissä näyttänyt sisältyvän yhteistalouden käsitykseen, oli näkemys omaisuudesta: omistuksia ei myyty toisen toimeentulon takia, mutta toisaalta sen on estänyt myös se, ettei omistuksen myyminen ole ollut mahdollista tai kannattavaa toimeentulon turvaamisenkaan kannalta.

Kaikissa tässä luvussa käsitellyissä tapauksissa perustava seikka on tarveharkinnan yhdenmukaistavuuden ongelma ja sen aiheuttama laskennallisen ja reaalisen toimeentulon epäsuhta. Ero alalukujen välillä on taloudellisen ongelman ratkaisussa perheessä. Ensimmäisessä toimeentulon ongelmat kohdistuvat yksilöön, johtuen elatusolettaman virheellisyydestä ja elatusolettaman sisällöttömyydestä, jolloin yksilön reaalinen toimeentulo on vääjäämättä eri kuin toimeentulotuen laskennallisuus näyttää. Lisäksi tämä henkilöiden pakkovastuullistamisen rasittaa kertomuksien perusteella itse perheen toimintakykyä ja voi edesauttaa pikemminkin niiden hajoamista kuin tuottamaan lisää turvallisuutta (ks. Julkunen 2006a, 153). Erityisen huomion arvoista tässä on se, että pelkästään taloudellista apua tarvitsevien kohdalla laajennettu tarveharkinta saattaa parisuhdetta rasittaessaan suorastaan synnyttää sosiaalisen ongelman. Jälkimmäisessä alaluvussa puolestaan ei tule esiin yksilöiden välisen kitkan aiheuttama raskaus, vaan taloudellinen ongelma jaetaan tasapuolisesti perheessä, mutta tällöin ongelmaksi taas muodostuu se, että koko perheen toimeentulo määrittyy sen ”heikoimman lenkin” mukaan.

Kun toimeentulotuki ei erittele toimeentulotuen hakijoiden tilanteita tai tarpeita, se yhdenmukaistaa esimerkiksi työssäkäyvän ja täysin tulottoman tilanteet, eikä huomioi hei-

dän tarpeidensa erilaisuutta. Tällöin seurauksena on se, että yhden henkilön kohtaamat taloudelliset ongelmat laajenevat koskemaan koko perhettä. Perheen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että jos virallisen toimeentulotuen hakijan tulot ovat pienet, mutta riittävät ylittääkseen toimeentulotukinormin, koko perhe vedetään köyhyysrajalle. Tilanteen tukaluutta kuvaavat myös aiemmat tutkimukset toimeentulotuen tasosta. Perusosan tason on todettu olevan niukka ja pitkäkestoisena jopa riittämätön säälliseen elintasoon (ks. Kosunen 1999; Aatola & Viinisalo 1999; Forma ym. 1999). Vieläpä laskennallisen ja reaalisen toimeentulon epäsuhta voi aiheuttaa sen, että perhe joutuu todellisuudessa elämään alle toimeentulominimin – ilman, että yhteiskunta huomioisi heitä puutteenalaisina!

5 ELÄMÄNTILANTEIDEN JA TARVEHARKINNAN TULKINTOJA

5.1 Pakkoavoliitto

Toimeentulotukilain mukaan avustuksen hakijoille on annettava tarvittaessa tilaisuus selvittää talouksiensa erillisyyttä (Laki toimeentulotuesta 17§). Kaarlo Tuorin (2004, 165 ja 176; ks. myös STM 2007, 89–90, 102) Sosiaalioikeus-teoksen mukaan epäselvässä kiistatilanteessa viranomaisen pitää valita hakijan kannalta myönteinen tulkintavaihtoehto. Tuori lisää, että myönteisen tulkinnan ensisijaisuus on erityisen tärkeää, jos kielteinen tulkinta jättäisi hakijan kokonaan rinnakkaisten etuusjärjestelyiden ulkopuolelle. Aineistoni perusteella näyttää kuitenkin siltä, että samassa asunnossa asuvan miehen ja naisen katsotaan automaattisesti muodostavan yhteistalouden, eikä mahdollisuutta erillistalouksien osoittamiseen helposti annetta tai selvityksiin ei välttämättä uskota (myös Huhtanen 1994, 166). Kun samassa asunnossa asuvat henkilöt, jotka eivät todellisuudessa ole pariskunta, samaistetaan ”avioliitonomaisiin suhteisiin” (Laki toimeentulotuesta 3§), kyse on eräänlaisesta viranomaisten järjestämästä pakkoavoliitosta: elämäntilanteen väärästä tulkinnasta, jonka seurauksena toimeentulotuen hakijaa tai hakijoita kohdellaan väärin.

Ystävänsä kanssa yhteen muuttanut Maria joutui hakemaan toimeentulotukea ennen opintojensa alkamista. Ystävykset tekivät toimeentulotukihakemuksessa omasta mielestään selväksi sen, etteivät he ole avopari vaan asuvat ainoastaan rahapulan tähden yhdessä. Heidän hakemuksensa kuitenkin käsiteltiin avoparin tavoin ja muun muassa pyydettiin Marian asuintoverilta lisätietoja, jonka takia Mariankin toimeentulotuen viive kasvoi todella pitkäksi, noin 40 vuorokauteen. Lopulta päätös oli vielä kielteinen, sillä edellisen kuun menoihin tarkoitettuja – ja hakemuksessakin selvitettyjä – rahoja oli ollut heidän tileillään vielä kyseessä olleen toimeentulotukijakson alussa. Asuintoverit valittivat päätöksestä kumpikin omilla tahoillaan ja kuuden viikon odotuksen jälkeen Marialle tuli myönteinen päätös, mutta kämppikselle kielteinen. Valitusten suhteen heitä ilmeisesti käsiteltiin yksinäisinä hakijoina ja vieläpä päätyen vastakohtaisiin lopputu-

loksiin. Sen sijaan toimeentulotukilaskelmassa he esiintyivät edelleen pariskuntana ja maksettiin tämän mukaisesti toiselle alennettua perusosaa.

Ystävykset yrittivät saada päätöspäätöksiin muutosta, mutta edes sosiaalityöntekijöiden tekemä kotikäynti, jossa tarkastettiin esimerkiksi makuupaikkojen erillinen sijainti, ei riittänyt selvitykseksi erillistalouksista, vaan Marian mukaan heille ilmoitettiin, että heidän pitäisi tehdä asuntoon erilliset vuokrasopimukset, jotta tuki nousisi yksinasuvan tasolle. Maria kuitenkin toteaa, ettei heidän asuntoonsa ole mahdollista saada erillisiä vuokrasopimuksia. Myöhemmin tilanne muuttui siten, että Maria siirtyi opiskelemaan ja vain hänen asuintoverinsa jäi toimeentulotuella. Vaikka heitä edelleen pidetään sosiaalityötoimistossa pariskuntana, Marialle on ilmoitettu, että hänen ansiotulonsa eivät vaikuta kämpin toimeentulotukeen, mikäli ne pysyvät opintotuen tulojen sisällä. Syytä tähän myönnytykseen ei tarkemmin annettu.

Marian tilanteessa laajennettuun tarveharkintaa pohjaava kaavamainen tulkintamalli aiheutti vääriä päätöksiä, jotka eivät perustuneet tosiasialliseen tietoon, vaan ainoastaan virkailijan oletukseen – vieläpä vastoin asianosaisten esityksiä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (2007, 103) oppaassa toimeentulotukilain soveltajalle todetaan, että kiistatilanteissa viranomaisen tulisi käytännössä osoittaa yhteistaloudessa asuminen. Tämä ohjeistus on yhdenmukainen myönteisen tulkinnan ensisijaisuus -periaatteen kanssa (ks. Tuori 2004, 165, 176). Arvioitaessa avioliitonomaisen suhteen olemassa oloa voidaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (2007, 89) ohjeistuksen mukaan ottaa huomioon esimerkiksi ”asunnon koko, yhdessä asumisen kesto, vuokrasopimus ja selvitykset vuokranmaksusta” sekä muut selvitykset. Marian tapauksessa yhteinen vuokrasopimus katsottiin avioliiton keskeiseksi elementiksi, eikä edes sosiaalityöntekijän toteama nukkumapaikkojen erillisyys riittänyt todistamaan tätä vastaan. Näkemys on ainakin kahdesta syystä erikoinen. Ensinnäkin yhteinen vuokrasopimus voi olla vuokranantajasta johtuva käytännön pakko, kuten tässä tapauksessa. Toisekseen yhtäläillä oikeasti avioliitossa elävillä voi olla erilliset vuokrasopimukset.

Edellistä vastaavalla tavalla Jennin ja hänen asuintoverinsa hakiessa toimeentulotukea, heidän ilmoitukseensa erillisistä talouksista ei uskottu. Jenni kertoo olevansa biseksuaali

ja asuneensa toimeentulotukea hakiessaan yhdessä homoseksuaalisen ystävänsä kanssa. Molemmilla oli tuolloin myös omat seurustelukumppanit, miehellä mies ja Jennillä nainen. Sosiaalitoimistossa yhteistalouteen katsottiin kuitenkin viittaavan yhteinen vuokranmaksutili ja vuokrasopimus, eikä muihin lisäselvityksiin ryhdytty. Kyseinen yhteinen tili oli tarkoitettu talouksien erillään pitämiseen, sillä asuintoverit siirsivät kumpikin omat osuutensa vuokrasta tilille, josta sitten maksettiin vuokra kokonaisuudessaan vuokranantajalle. Näin ollen yhteinen tili ei välttämättä ole merkki varojen yhteisyydestä, vaan se saattaa merkitä päinvastoin niiden erillisyyttä (myös Nyman 2002, 20). Sosiaalitoimissa asia kuitenkin nähtiin toisin, eikä heille annettuja selvityksiä hyväksytty.

”Se oli yhtä helvettiä sen paperisodan kanssa. Olin tuolloin vasta toipumassa syvästä masennuksesta, enkä olisi millään jaksanut sitä paperirumbaa.” (Jenni.)

Pakkoavoliitto purkautuikin vasta, kun Jennin äiti otti yhteyttä sosiaalitoimistoon ja teki kirjallisen selvityksen lapsensa sekä siinä ohella myös tämän ystävänsä seksuaalisesta suuntautumisesta. Tällöin tilanne selvisi avustettavien eduksi, mutta todisteluun kului Jennin mukaan useampi kuukausi. Toisin sanoen edellistä kertomusta vastaavalla tavalla tulkintamalli aiheutti virheellisiä päätöksiä, jotka tiedon sijasta perustuivat virkailijan yksinvaltaiseen oletukseen, eikä tilanne olisi tullut oikaistuksi ilman ulkopuolisen väliintuloa. Pakkoavoliiton ohella, kertomuksessa ilmenee toimeentulotuen heteronormatiivisuus ja Jenni toteaaakin osuvasti, että:

”Näitä ongelmia ei olisi tullut ollenkaan, jos olisin asunut yhdessä tuolloisen seurustelukumppanini [...] kanssa” (Jenni).

Jos Jenni olisi asunut yhteisessä asunnossa naispuolisen seurustelukumppaninsa kanssa, heitä ei olisi lain perusteella voitu pitää pariskuntana. Ei edes siinä tapauksessa, että he olisivat ilmoittaneet avoliitostaan sosiaalitoimistoon, sillä toimeentulotukilain mukaan samaa sukupuolta olevat henkilöt muodostavat perheen vain rekisteröitynä parisuhteena

(Laki toimeentulotuesta 3§)¹². Mikäli asiaa katsotaan yhdenvertaisuussäännön (ks. Perustuslaki 6§; Tuori 2004, 151) näkökulmasta, käytäntö on hyvin kyseenalainen. Ensinnäkin heteronormatiivisen oletuksensa takia ja toisekseen siksi, että se kohtelee eri tavoin avoliitossa eläviä heteropariskuntia suhteessa kahden naisen tai miehen muodostamaan perheeseen. Lisäksi käytäntö kohtelee eri tavoin myös rekisteröityjä ja rekisteröimättömiä homo- tai lesbosuhteita. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että laajennetun tarveharkinnan tarkoitus on huomioida tilanteiden erilaisuus ja saavuttaa näin erilaisten perhemuotojen yhdenmukainen kohtelu (EOA 1017/1986; tässä Huhtanen 1994, 162–163). Näin ollen yhdenvertaisen kohtelun kannalta yhdessä asuvien sukupuoli ei saisi ratkaista sitä, pidetäänkö heitä pariskuntana vai ei, eikä näin ollen olla perustana oletukselle elatuksen saamisesta.

Kertomuksissa tulee pakkoavoliitto-ongelman yhteydessä esiin myös toimeentulotuen jäykkyys suhteessa avustettavien elämässä tapahtuviin muutoksiin. Kun toimeentulotukea on aiemmin haettu pariskuntana, liiton rikkoutumisen ja erillistalouksien todistaminen on osoittautunut erittäin hankalaksi. Irina ja hänen avomiehensä erosivat, mutta he jäivät asumaan yhteiseen asuntoon siksi aikaa, että saisivat asiat järjestettyä ja hankittua molemmat uudet asunnot. Samaan aikaan Irinan varat olivat täysin lopussa ja hän haki toimeentulotukea – kuten oli aiemminkin parisuhteen aikana tehnyt – jota varten sosiaalitoimisto vaati myös asuinkumppanin tulotiedot. Seitsemän viikon odotuksen jälkeen, hän sai hylkäävän päätöksen, sillä avoeron tehnyt pari katsottiin sosiaalitoimistossa edelleen pariskunnaksi ja entisen puolison tulot huomioitiin Irinan toimeentulotukilaskelmassa. Irina kertoo, että pitkään jatkuneen sairautensa vuoksi hänellä ei riittänyt voimia valituksen tekemiseen. Hän kuitenkin toteaa tilanteen käyneen hyvin epätoivoiseksi ja kun ensisijaisten etuuksien, joihin hän oli oikeutettu, käsittely kesti pitkään, hän meni uudelleen sosiaalitoimistoon.

”[S]illä kertaa ystävällinen virkailija luukulla neuvoi minua hakemaan jonkinlaista pikatoimeentulotukea [...], 30 euroa ruo-

¹² Tämä tarkoittaa, että henkilöille pitää tehdä erilliset toimeentulotukilaskelmat. Kuitenkin toimeentulotukioppaan (STM 2007, 60) mukaan henkilöiden perusosat määräytyvät perheen tavoin silloinkin kun he eivät muodosta perhettä toimeentulotukilain (3§) määritelmän mukaan, jos he todellisuudessa elävät yhteistaloudessa.

kaan. Kyselin tältä naisvirkailijalta myös, että onko todella niin, ettei minua ja entistä puolisoani voi huomioda kämppiksinä. Hän sanoi, että kyllä yleensä kyllä katsotaan puolisoiksi, että niin vain on käytäntö. Hän mainitsi myös, että kielteistä toimeentulotukipäättöstä vastaan voisi seurakunnan diakoniapuolelta saada apua.” (Irina.)

Sitaatissa käy jälleen mielenkiintoisella tavalla esiin se, ettei sosiaalitoimistossa ole oltu kiinnostuneita avunhakijan todellisesta tilanteesta, vaan on tyydytty viittaamaan yleiseen käytäntöön. Erityisen merkittävää on se, että sama henkilö on samassa yhteydessä kehottanut kääntymään diakonia-avun puoleen eli hän todennut avuntarpeen, mutta sivuuttanut sen viittaamalla käytäntöön. Mainittua pika-avustustakaan ei Irinalle myönnetty, sillä hänelle oli tulossa asumistukea muutaman päivän päästä. Irinan mukaan asiaa käsitellyt henkilö kehotti vain häntä hoitamaan asiansa kuntoon ja tokaisseen, että ”pyydähän kuule tyttö isääsi tai veljeäsi vaan laittaa rahaa tilille, niin tulee nopeasti ja saat sitten mennä kauppaan.” Tässä virkailijan kommentissa toistuu edellä sanottu ristiriitaisuus: avun tarve nähdään tai ainakin sen mahdollisuus, mutta apua ei myönnetä. Irinan kohdalla tapahtui vielä viimesijaisen sosiaaliturvajärjestelmän ”varajärjestelmän” eli diakonia-avun pettäminen, sillä hän tavoitti oman asuinalueensa työntekijän vasta, kun Kelan etuuden olivat tulleet tilille ja taloudellinen kriisi oli lauennut.

Lopulta Irina päätyi tekemään valituksen sosiaalitoimistoon. Lisäselvityspyynnön jälkeen asuinkumppanit kutsuttiin selvittämään tilannettaan paikanpäälle. Irina toteaa tämän olleen paljon pyydetty entiseltä puolisoaltaan, joka koki jo muutenkin, että hänen yksityisyyttään loukataan, kun hänen täytyi selvittää tulojaan, vaikka ei edes katsonut hakevansa toimeentulotukea. Virkailija kyseli huonejärjestelyistä ja ruokien säilyttämisestä sekä siitä, tukeeko mies Irinaa taloudellisesti. Kopiot asunnon irtisanomisesta ja asuntohakemuksista eivät riittäneet, vaan heidän täytyi myös selvittää, miten asiat jatkossa järjestetään, kuinka esimerkiksi huonekalut jaetaan. Lisäksi virkailija kyseli eron syitä ja sitä, voisivatko he vielä palata yhteen. Myöhemmin, kun Irina oli yhteydessä virkailijaan, tämä kysyi keskustelun aikana, että aikooko entinen puoliso muuttaa Irinan

mukana hänen saamaansa soluasuntoon. Kaiken tämän ja melkein neljän kuukauden jälkeen Irina sai myönteisen toimeentulotukipäätöksen.

On mielenkiintoista, että aiemmissa kertomuksissa yhteistä vuokrasopimusta on pidetty parisuhteen merkinä, mutta Irinan kohdalla sen irtisanominen ja uuden asunnon haku-paperit eivät riittäneet todistukseksi erillistalouksista, vaan vaadittiin myös hyvin arkaluontoista tietoa henkilöiden välisestä suhteesta. Sen lisäksi, että tilanteessa Irinan täytyi luopua yksityisyydestään, kuten hän itse toteaa, myös hänen entisen puolisonsa tuli selvittää elämäänsä sosiaalitoimistolle. Erityisen huomion arvoista tässä on se, että entisen miesystävän ei olisi tarvinnut olla yhteistyössä sosiaalitoimiston kanssa, koska hän ei tosiasiallisesti ollut tarvinnut toimeentulotukea, vaan kyseessä oli ainoastaan Irinan taloudellinen tilanne. Tässä konkretisoituu laajennetun tarveharkinnan kohdentumisen ongelma. Kun taloudellista apua tarvitsee vain yksi henkilö eli tosiasiallinen hakija, mutta laajennettu tarveharkinta vetää mukaan myös avopuolison tai tällaiseksi katsotun eli virallisen hakijan, syntyy seuraavanlainen ristiriita. Avuntarpeessa on ainoastaan tosiasiallinen toimeentulotuen hakija, mutta ei omasta toimeentulostaan huolehtimaan kykenevä virallinen osapuoli. Tämä tarkoittaa, että todellisuudessa vain edelliselle on välttämätöntä hakea ja saada toimeentulotukea, kun taas jälkimmäiselle se on vaihtoehto, sillä hänellä ei ole henkilökohtaista taloudellista tarvetta tai syytä täyttää hakemuspapereita tai luovuttaa mitään tietojaan näitä varten. Tosiasiallisen avuntarvitsijan toimeentulotuki voidaan käytännössä kuitenkin evätä, jos myös virallinen tuenhakija ei luovuta tulo- ja varallisuustietojaan sosiaalitoimistolle.

Irinan, Jennin ja Marian tapauksissa kaikissa ongelmaksi muodostui ennen kaikkea niiden kriteerien puute, joilla laajennetun tarveharkinnan kohde eli yhteistalous voidaan todistaa. Tämä laajennetun tarveharkinnan kohteen kriteerien ongelma ilmenee siinä, että eri näkemysten perusteet ovat vaihtelevia ja keskenään ristiriitaisia, eikä mikään käytetyistä kriteereistä näytä ehdottomasti todentavan yhteistaloutta tai päinvastoin. Yhdessä asuminen on ainoa pakollinen kriteeri, mutta se ei itsessään ole perheen, eikä etenkin varojen yhteisyyden, todistus. Pelkkää yhdessä asumista on kuitenkin käytetty yhteistalouden pääasiallisena osoittimena. Ei kuitenkaan sääntöä ilman poikkeusta: yhdessä kertomuksessa edes erillään asuminen ei aluksi riittänyt todistukseksi avoliiton

kariutumisesta. Mikko kertoo hakeneensa opiskeluaikoinaan pitkään toimeentulotukea avopuolisonsa kanssa, mutta parisuhteen kariutuessa seurasi ongelmia:

”Kun erosimme avopuolisoni kanssa ja muutin omaan asuntoon, toimeentulotukea evättiin sen vuoksi että olin kuulemma muuttanut omaan kämppään vain sosiaalivirkailijaa kusettaakseni”
(Mikko).

Kuten useasti todettu toimeentulotukilain (3§) mukaan perheellä tarkoitetaan vähintäänkin samassa asunnossa asuvia, eikä näin ollen erillään asuvia voi katsoa pariskunnaksi, saati sitten toisiaan elättäviksi. Mikon kohdalla asia selvisikin siten, että hän valitti asiasta hakemuksen käsitelleen henkilön esimiehelle ja toimeentulotukipäätös korjattiin. Mikko kertoo kuitenkin hakemuksen uudelleen käsittelyn kestäneen pitkään ja aiheuttaneen siten ”suhteettoman paljon haittaa”, sillä hän joutui sinnittelemään muutaman kuukauden ilman tuloja.

Tässä käsitellyissä kertomuksissa esiintyvät samat yksilöön keskittyvät elatusolettaman ja reaalisen toimeentulon ongelmat kuin olen luvussa 4.1 esittänyt, mutta erona on se, että näissä oletukselle yhteistaloudesta ei ole todellisuudessa minkäänlaisia perusteita. Näin ollen se, että näissä tapauksissa henkilö ei välttämättä saa missään määrin minkäänlaista tukea, tarkoittaa, että väärän tulkinnan ja sen mukaisen päätöksen seuraukset henkilön toimeentulolle voivat olla todella vakavat: laskennallisen ja reaalisen toimeentulon epäsuhta voi olla totaalinen ja altistaa henkilön jopa absoluuttisen köyhyydelle.

Pakkoavoliitto-ongelman muodostumisen lähtökohtana on avustuksen hakijan tai hakijoiden elämäntilanteen väärä tulkinta, jonka seurauksena samassa osoitteessa itsenäisesti elävät henkilöt katsotaan pariskunnaksi. Toimeentulotuen kaavamaisuutta on selitetty sillä, etteivät avuntarvitsijat pääse selvittämään tilannettaan (Juntunen ym. 2006). Pakkoavoliittojen kohdalla kaavamaisuuden ei kuitenkaan voida ainakaan yksinomaan katsoa johtuvan tästä, sillä henkilöt ovat selvittäneet tilannettaan, mutta selvityksiä ei ole

uskottu. Niissäkin tapauksissa, joissa päätös on lopulta korjattu, muutoksen saaminen on kestänyt todella kauan, yhdestä neljään kuukauteen. Viiveitä voidaan verrata käsittelyajoista annettuihin suosituksiin: sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (1999) mukaan toimeentulotukihakemus pitäisi käsitellä viikon kuluessa ja eduskunnan oikeusasiamies (2005) on todennut, että mahdolliset lisäselvitykset tulisi pyytää viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi selvitysten saapuessa. Syy näyttää olevan – selvitysten huomioimattomuuden ohella – yhteistalouden kriteerien epäselvyydessä ja epätarkoituksenmukaisuudessa. Tarkemmin ottaen siinä, ettei sellaisia määritelmiä ole esitetty, joiden mukaan yhteistalous voitaisiin pitävästi osoittaa. Tämä yhteistalouden todistuksen ongelma pätee siinä mielessä myös niihin tilanteisiin, joissa kyse on parisuhteesta, että henkilöt voivat elää parisuhteessa, mutta pitää varansa erillään (ks. luvut 2.4 ja 4.1).

Pakkoavoliittojen yhteydessä esiin noussut toinen laajempi ongelma on laajennetun tarveharkinnan kohdentumisen ongelma, jolla tarkoitan sitä, että toimeentulotuessa katsotaan avun hakijoiksi koko perhe ja kohdistetaan velvoitteet kaikkiin sen jäseniin, eikä huomioida sitä, että apua todella tarvitsee vain tuloton ja varaton osapuoli. Tosiasiallisen avuntarvitsijan sijaan viralliselle osapuolelle toimeentulotuen hakeminen on vaihtoehto, sillä hänellä ei ole siihen taloudellista syytä. Kuitenkin tosiasiallisen avuntarvitsijan tuki on kiinni siitä, osallistuuko apua tarvitsematon henkilö hänen toimeentulotuen hakemiseensa.

Lisäksi tässä luvussa tuli ilmi myös laajennetun tarveharkinnan aiheuttama perheiden eriävä kohtelu. Toimeentulotuen hakijoita kohdellaan eri tavoin riippuen heidän asumis- ja perhemuodostaan tai seksuaalisesta suuntautumisestaan. Toisen henkilön kanssa asuvia itsenäisiä henkilöitä eli yhden hengen perheitä kohdellaan aineistoni perusteella hyvin eri tavoin kuin yksinasuvia. Vastaavasti samaa sukupuolta olevia avopariskuntia ja heteropariskuntia kohdellaan eri tavalla. Myös samaa sukupuolta olevia pariskuntia kohdellaan eriävästi sen mukaan, ovatko he rekisteröineet suhteensa vai ei. Nämä seikat ovat ristiriidassa laajennetulle tarveharkinnalle esitettyjen perusteiden kanssa eli sen, että tarkoituksena on nimenomaisesti pyrkiä kohtelevaan eri perhemuotoja yhdenmukaisesti (EOA 1017/1986; tässä Huhtanen 1994, 162–163). Toisekseen erityisesti seksu-

aalisuuden mukainen eriävä kohtelu on pahasti ristiriidassa yhdenmukaisuusperiaatteen kanssa (Perustuslaki 6§; Tuori 2004, 151).

5.2 Laajennetun tarveharkinnan tulkintoja

Avustettavien elämäntilanteiden tulkintojen ohella kertomuksissa ilmenee myös laajennetun tarveharkinnan soveltamista tilanteisiin, joissa kyse ei ole – edes oletuksena – parisuhteesta tai toimeentulotukilain (3§) määrittelemästä perheestä. Kun Aino haki yksinasuvana opiskelijana toimeentulotukea, häneltä perättiin tietoja hänen mahdollisesti vanhemmiltaan saamasta avusta. Tämä siitä huolimatta, että hän oli asunut jo seitsemisen vuotta omassa asunnossaan. Aino kertoo, että hänen piti täyttää lomake, jossa tiedusteltiin vanhempien antamaa rahallista avustusta ja kun hän ei tällaista saanut, täytyi sen syy perustella. Lomakkeen täyttäminenäkään ei ollut vielä riittävää, sillä:

”Myöhemmin virkailija soitti minulle päätöstä tehdessään. Hänen ainoa asiansa oli, eivätkö vanhempani yhtään voisi avustaa minua.” (Aino.)

Toimeentulotukilaissa (2§) määrätään, että vanhempien on huolehdittava lastensa toimeentulosta siinä laajuudessa kuin lapsen elatuksesta laissa säädetään, jossa täysi-ikäisen lapsen osalta sanotaan, että vanhemmat vastaavat tämän koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi (Laki lapsen elatuksesta 3§). Toimeentulotukioppaassa (STM 2007, 24) kuitenkin todetaan, ettei opiskelijan mahdollisuus saada elatusta vanhemmiltaan perustu edellä mainittuun kohtaan elatusvelvollisuudesta, vaan avoliittojen tavoin toimeentulotukilain muulla tavalla hankittu toimeentulo -kohtaan. Tämän ilmeinen peruste on se, että täysi-ikäisen lapsen ja hänen vanhempiensa välillä ei ole yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta. Silti oppaassa todetaan, että myönnettäessä toimeentulotukea opiskelijalle tulisi selvittää, saako hän vanhemmiltaan tai muilta läheisiltään taloudellista apua ja mikäli näin on, se voidaan vähentää toimeentulotuesta. Samassa yhteydessä kuitenkin tähdennetään, että avustusten saaminen tulee olla tosiasiallista, eikä pelkkä arvio vanhempien mahdollisuudesta avustamiseen

riitä toimeentulotuen madaltamiseen tai epäämiseen. (STM 2007, 35–36; ks. myös KHO 3187/2001.)

Käytännössä vanhempien mahdolliset avustukset voidaan siis ottaa huomioon vain, jos toimeentulotuen hakija kertoo niistä tai mikäli ne käyvät ilmi esimerkiksi hänen tiliotteestaan. Erikoista tässä on se, että lopultahan tilanne on sama kenen tahansa kohdalla keneltä tahansa saamiensa avustuksien suhteen: jos henkilö saa rahaa – toimeentuloa – jostakin lähteestä, se huomioidaan toimeentulotukilaskelmassa, paitsi jos kyse on vähäiseksi katsottavasta tulosta (Laki toimeentulotuesta 11§). Tähän seikkaan viitannee myös oppaan opiskelijan vanhempien ohella maininta muista läheisistä, joita ei tarkemmin määritellä. Joka tapauksessa muilta saatu avustus täytyy olla tosiasiallisesti tiedossa toimeentulotukilaskelmaa tehtäessä, jotta avustusta voitaisiin madaltaa niiden perusteella. Mielenkiintoista näissä seikoissa on se, että vaikka opiskelijan ja vanhempien välillä kiinnitetään huomiota laillisten elatusvelvollisuuksien puutteeseen ja painotetaan elatuksen saamisen tosiasiallisuutta, näin ei ole päädytty tekemään avoliittojen kohdalla.

Ainon tapauksessa kyse oli oman kotitalouden ulkopuolisten henkilöiden taholta saatavista avustuksista, sen sijaan seuraavassa kertomuksessa kyse on yhdessä asuvista sukulaisista, mutta toimeentulotukilain (3§) perhemääritelmän mukaan erillisistä talouksista. Eläkkeellä oleva Meeri kertoo asuneensa samassa asunnossa pitkään työttömänä olleen keski-ikäisen poikansa kanssa. Pojalle oli myönnetty toimeentulotukea työttömyysturvan täydennykseksi, mutta myöhemmin avustusta ei enää annettu sillä perusteella, että hän asuu äitinsä luona, jossa hän oli Meerin mukaan myös virallisesti kirjoilla. Kun poika ei saanut enää toimeentulotukea, maksoi Meeri koko vuokran eläkkeestään, jonka hän toteaa olleen kohtuutonta. Myöhemmin poika oli yrittänyt hakea uudelleen toimeentulotukea, mutta samoin tuloksin. Sosiaalitoimistossa siis oletettiin, että keski-ikäinen mies voi saada toimeentulonsa äitinsä eläkkeestä. Meeri sanookin auttaneensa poikaansa arkiaskareissa, kuten pyykinpesussa ja ruoanlaitossa sekä antaneen välillä ruokarahaa, joten siinä mielessä sosiaalitoimistossa on oletettu oikein. Nämä ovat kuitenkin varsin vähäisiä avustuksia ja lisäksi, jos niiden perusteella vähennetään avustusta, ne pitäisi sisällyttää toimeentulotukilaskelmaan, eikä tehdä päätöstä pelkän oletuksen perusteella. Sittemmin Meerin poika muutti omaan asuntoonsa ja ongelma ratkesi sitä kautta.

Meerin tapauksen yhteydessä tulee esiin eräs varsin mielenkiintoinen laajennetun tarveharkinnan ristiriitaisuus. Toimeentulotukilain (3§) näkökulmasta Meeri ei muodosta poikansa kanssa perhettä, vaan kaksi erillistä taloutta ja heille tehdään myös omat tarvelaskelmat, jolloin toisen tulojen tai varojen ei pitäisi vaikuttaa toisen avustukseen. Tämän kannalta on erikoista se, että vanhempien luona asuminen vaikuttaa kuitenkin henkilön perusosan suuruuteen. Vanhempiensa luona asuvan täysi-ikäisen – ilman yläikärajaa – henkilön perusosa on 73 prosenttia täydestä perusosasta. (Laki toimeentulotuesta 9§; STM 2007 60–61.) Tämä ristiriita on merkillinen: henkilöt eivät muodosta perhettä, eikä toimeentulotukilaskelmassa oleteta toisen elättävän toista, mutta kuitenkin perusosaa alennetaan reilu kymmenyksen enemmän kuin yhteistalouksien kohdalla, joka viittaa siihen, että elatuksen saamisen oletus tehdään kuitenkin. Uskoakseni perusosan alentamisen taustalla on ajatus siitä, että kyseessä olisi vanhempien luona asuva juuri täysikäisyyden saavuttanut nuori, jonka toimeentulosta vanhemmat käytännössä vastaisivat. Ongelmana tällöinkin olisi kuitenkin se, ettei sitä oletusta ole kirjattu mihinkään näkyviin, eikä yläikärajaa ole määritelty ja toisaalta tällainenkin näkemys olisi ristiriidassa toimeentulotukilain perhekäsityksien kanssa.

Seuraavassa kertomuksessa ilmenee edellisien suhteen täsmälleen päinvastainen käytäntö: äidin hakiessa tukea kiinnitetään huomiota lapsen tuloihin ja tilanteeseen. Sairauseläkepäätöstä odotellut Aila asui yhdessä alaikäisen ja täysikäisen lapsensa kanssa ja haki toimeentulotukea Kelan päätöksen viipyessä. Virkailija oli kuitenkin evännyt toimeentulotuen ja:

”Lisäksi virkailija käski täysikäisen poikani menemään töihin vaikka kerroin hänelle, että hän kirjoittaa juuri ylioppilaaksi ja lähtee heinäkuussa armeijaan” (Aila).

Ilmeisesti Aila yritti hakea toimeentulotukea koko perheelle, mutta lain mukaisesti heidät katsottiin kahdeksi taloudeksi, sillä toinen lapsista oli jo täysi-ikäinen. Kun sitten poika haki toimeentulotukea, sen saaminen kaatui puolestaan siihen, että hän asui äitinsä kanssa. Kertomuksen puutteellisuuksien vuoksi tapauksen arviointi on hankalaa ja

epäselväksi jää sosiaalityöntekijän viittaus opiskelevan pojan töihin menemiseen ja se, onko päätökset tehty oikein. On esimerkiksi epäselvää huomioitiinko pojan kohdalla perusosan lisäksi hänen osuutensa asumismenoista, kuten pitäisi tehdä, kun heidät lasketaan erillisiksi talouksiksi. Luultavaa kuitenkin on, että toisen asteen opiskelijan opintotuki ei riitä kattamaan hänen omaa perusosaansa ja osuuttaan asumismenoista, vaan jälkimmäiset on katsottu äidin kustannettavaksi. Tällöin toimeentulotuen ajatuskulku olisi seuraavanlainen: äiti ei saa toimeentulotukea sen tähden, että pojan tulisi aikuisena vastata omista menoistaan, mutta opiskeleva poika taas ei saa tukea, koska äiti voi vastata hänen asumismenoistaan. Täysi-ikäisen lapsen tukeminen ei kuitenkaan ole perustoimeentulotukilaskelmassa hyväksyttävä meno. Tilanne raukesi siihen, että Aila sai myönteisen eläkepäätöksen, eikä tarvetta toimeentulotuelle enää ollut, vaan hän vastasi kaikkien toimeentulosta, jota hänen ei siis toimeentulotuen näkökulmasta tarvitsisi tehdä, koska Aila ja hänen täysi-ikäinen lapsensa muodostavat kaksi eri taloutta.

Heli kertoo edellisenkaltaisesta toimeentulotukitilanteesta. Hän oli hakenut opiskelevana yksinhuoltajana jo pidemmän aikaa toimeentulotukea, mutta kun poika täytti 17 vuotta ja Kelan maksamat lapsilisät loppuivat, Helille sanottiin sosiaalitoimistossa:

”pojan on pakko mennä töihin ja hänen tulonsa sitten katsotaan myös minun elatukseksi” (Heli).

Lain mukaan vanhemmat ovat kuitenkin elatusvelvollisia vain alle 18-vuotiaaseen lapseen nähden (Laki lapsen elatuksesta 3§) ja toimeentulotukilaissa (11§, 12§) todetaan lapsen tulojen tai varojen vähentävän toimeentulotukea vain hänen omalta osaltaan. Lapsen tulot eivät siis milloinkaan vähennä vanhempien avustusta, sillä lapsi ei ole elatusvelvollinen vanhempiinsa nähden (STM 2007, 83; STM 2003, 72–73). Se, miten Helin tapauksessa lopulta kävi, ei selviä kertomuksesta, mutta pelkästään tällaisen väitteen esittäminen on kohtuutonta ja voi esimerkiksi johtaa siihen luuloon, että asia tosiaan olisi näin ja jättää hakematta koko toimeentulotukea. Helin tapauksessa toistuu ohjeistusten suhteen havainto siitä, että elatusvelvollisuuksien olemattomuuteen kiinnitetään huomiota varsin valikoivasti. Edellä esitetyllä tavalla ohjeistuksissa painotetaan elatusvelvollisuuden puutetta ja todetaan, että tämän takia lapsen tulot eivät voi vaikut-

taa vanhempien toimeentulotukeen, mutta samoja näkökulmia ei tuoda esiin parisuhteen kohdalla.

Viimeisessä tässä käsittelemässäni tapauksessa Seppo kertoo laajennetun tarveharkinnan synnyttämästä sekavuudesta toimeentulotuen hakemisessa ja määräytymisessä. Seppo kirjoittaa olevansa yksinhuoltajaisä ja asuvansa samassa asunnossa alaikäisen lapsensa, kahden täysi-ikäisen lapsensa sekä yhden lapsenlapsensa kanssa. Seppo on hakenut toimeentulotukea yhdessä huolettavineen ja aikuiset lapset omina talouksinaan. Seppo kuitenkin kertoo, että hänen kohdallaan myös muiden tulot vaikuttavat ja samoin on käynyt toisen aikuisen lapsen kohdalla. Kolmesta toimeentulotuen mukaisesti erillistaloudesta huolimatta tarveharkinta on toteutettu ristiin eri hakijoiden välillä. Seppo kuvailee tilannetta seuraavasti:

”Hiukan menee sekavaksi että kuka hakee ja saa jos saa ja minkä verran kullekin hyväksytään kuluista, helvetin sekavaa” (Seppo).

Sepon kirjoitus on varsin lyhyt ja epätarkka, eikä siitä voi päätellä miten toimeentulotuki on laskettu, mutta siinä piirtyy esiin riittävän selkeästi juuri laajennetun tarveharkinnan aiheuttama toimeentulotuen monimutkaisuus tai sekavuus hakijoiden näkökulmasta. Lisäksi tapauksessa on myös se mielenkiintoinen seikka – samoin kuin edellä käsittelemässäni Ailan tapauksessa – että Sepon kirjoituksen perusteella kyseessä on tosiasiallisesti yksi iso perhe, jonka toimeentulotuki kuitenkin erittelee kolmeen osaan.

Tässä käsittelemissäni tapauksissa on kyse tilanteista, joissa laajennettua tarveharkintaa on sovellettu tilanteisiin, joissa se ei saa suoraa tukea toimeentulotukilain (3§) perhemääritelmän mukaisesta elatusolettamasta. Syntyneille ongelmien yhdistävä tekijä näyttäisi olevan laajennetun tarveharkinnan tarkoituksien ja sen kohteiden määritelmien epäselvyydet. Sovelluksien tausta-ajatuksena on ollut jonkinlainen suurperhekäsitys,

jossa oletus yksilön mahdollisuuksista hankkia toimeentulonsa on laajennettu koskemaan toimeentulotuen elatusoletusmääritelmien ulkopuolisia läheissuhteita.

Esiin tulleiden ongelmakohtien yhteydessä nousi esiin laajennetun tarveharkinnan epäloogisuus. Opiskelijoiden ja vanhempien suhteen painotetaan elatusvelvollisuuden puuttumista ja todetaan, että vanhempien tulot voivat vaikuttaa opiskelijan toimeentulotukseen vain silloin, kun avustaminen on tosiasiallista. Vastaavasti alaikäisen lapsen osalta tähdennetään, etteivät hänen tulonsa tai varansa voi vaikuttaa hänen vanhempiensa avustuksen tasoon, sillä lapsella ei ole elatusvelvollisuutta vanhempiensa nähden. Nämä täsmennykset ovat toki loogisia, mutta se ei sen sijaan ole, että kumpaakaan näistä huomioista ei tuoda ohjeistuksissa (ks. STM 2007; STM 2003) esiin avoliittojen kohdalla, vaikka oikeudellisesti kyse on täsmälleen samanlaisesta tilanteesta; avopuolisoilla ei ole toistensa suhteen oikeutta elatukseen, eikä velvollisuutta elättämiseen. Toinen epä johdonmukaisuus ilmeni siinä, että täysi-ikäisen henkilön perusosaa alennetaan reilulla neljänneksellä, jos hän asuu vanhempiensa luona. Toimeentulotukilain näkökulmasta he muodostavat erillistaloudet, mutta silti täysi-ikäisen perusosaa alennetaan enemmän kuin jos hän asuisi yksin ja vieläpä kymmenen prosenttia enemmän verrattuna siihen, että hän asuisi yhteistaloudessa toisen henkilön kanssa.

Kaikkien tapauksien yhteydessä tuli esiin järjestelmän sekavuus. Henkilöt vaikuttivat olevan epätietoisia toimeentulotuen laskentaperusteista ja omasta oikeudestaan tai oikeudettomuudestaan avustukseen. Sekavuus johtui nimenomaisesti laajennetusta tarveharkinnasta, mutta mikä kiinnostavaa kahdella toisiinsa nähden vastakohtaisella tavalla. Toisaalta kyse oli erillistalouksien puristamisesta yhteistaloudeksi ja toisaalta koetun perheen paloittelemisesta erillisiksi. Lopputulos oli kuitenkin molemmissa tapauksissa sama: henkilön tai henkilöiden hakiessa toimeentulotukea ja päätöksen saatuaan, he eivät olleet selvillä sen perusteista tai oikeellisuudesta.

6 YKSI KOTITALOUS, YHDEN PUHEVALTA

6.1 Miehen puhevalta ja sukupuolten välinen epätasa-arvo

Kun toimeentulotuessa avustettaviksi katsotaan koko perhe, nousee kysymys siitä, kuka on oikeutettu käyttämään puhevaltaa kaikkien puolesta (Stakes 2006a, 48). Periaatteessa tämän pitäisi ratketa siten, että sosiaalitoimisto asioi sen perheenjäsen kanssa, joka pistää toimeentulotukiasian vireille (ks. STM 2007, 90, 105), mutta käytännössä näin ei välttämättä ole toimittu. Kun Alina meni sosiaalitoimistoon tiedustelemaan oman toimeentulotukihakemuksensa etenemisestä, virkailija ei löytänyt hänen tietojaan rekistereistä. Hetken hämmennyksen jälkeen virkailija kysyi puolisoista, jolloin asia selvisi: Alinan toimeentulotukihakemus oli käännetty hänen – vain virallisena tuenhakijana olleen – avopuolisonsa nimelle. Virkailija perusteli menettelyä yleisellä käytännöllä.

Kun Alinan jättämä hakemus oli sitten käsitelty, päätös lähetettiin postitse avopuolison nimellä, mutta avustus maksettiin kuitenkin Alinan ilmoittamalle tilille. Alina toteaa, että käytäntö vaikutti siinä mielessä loogiselta, että yhdessä tukea lopulta jouduttiin hakemaan ja jonkun nimellä hakemus oli kirjattava, mutta sanoo kokeneensa tilanteessa vääräksi erityisesti sen, ettei hakemuksen kääntämisestä ilmoitettu hänelle mitään. Sosiaalitoimistoon jätetyn hakemuksen siirtäminen toisen henkilön nimelle on erittäin kyseenalainen menettelytapa useastakin syystä. Ensinnäkin Alinan täyttämää hakemusta on muutettu ja käytännössä toimeentulotuen hakija on vaihdettu. Toisekseen annetun ohjeistuksen mukaan sosiaalitoimiston pitää ensisijaisesti asioida sen perheenjäsen kanssa, joka pistää toimeentulotukiasian vireille ja päätös tulisi antaa tiedoksi tälle samalle henkilölle (STM 2007, 90, 105), joten vaikka Alinalle olisikin ilmoitettu asiasta tai pyydetty häntä tekemään hakemus uudelleen, olisi toiminta ollut ristiriidassa näiden ohjeistuksien kanssa. Kolmanneksi käytännössä nousee esiin sukupuolikysymys, jota käsittelen seuraavan tapauksen yhteydessä.

Siljan hakiessa toimeentulotukea itselleen sekä lapselleen – hänen tuoreen avopuolisonsa ollessa suorittamassa asepalvelusta – hänen täyttämänsä hakemus palautettiin takaisin

ja vaadittiin tekemään se uudelleen miehen tiedoilla. Edellisen kerran Silja oli hakenut toimeentulotukea yksinhuoltajana, mutta nyt kun hän oli muuttanut yhteen uuden miesystävän kanssa, hän ei sosiaalitoimiston mukaan voinut olla toimeentulotuen päähakijana.

”Hakemus on tehtävä aina miehen nimellä. Metsikössä rymynyt alokas ilmoitettiin perheemme pääksi ja hän olisi aina päähakija ja minä ja lapseni kanssahakijoita, vaikka [...] minun ja lapseni tiedot olivat jo syötettyinä [...] sosiaalitoimen ohjelmaan.” (Silja.)

Erikoista menettelyssä on myös se, että oikeuskäytännöissä on katsottu, ettei varusmiehillä ylipäätään tavallisesti ole oikeutta toimeentulotukeen, sillä heillä on asevelvollisina jo oikeus ilmaiseen ylläpitoon (STM 2007, 30–31). Avustuksen päähakijaksi vaadittiin siis henkilöä, joka ei lähtökohtaisesti ollut oikeutettu tukeen ja, jolla ei ollut sillä hetkellä edes mahdollisuutta täyttää hakemusta. Silja toteaa, että toimeentulotukihakemuksen käsittely venyi tuplasti ja, että päätöksen saaminen olisi kestänyt selviytymisen kannalta liian kauan, ellei hän olisi huijannut sosiaalitoimistoa:

”Jos olisin jäänyt odottelemaan avomieheni metsäleirin päätymistä, enkä väärentänyt hänen nimeään uuteen miehen nimellä tehtyyn hakemukseen, olisimme kuolleet nälkään” (Silja).

Molemmissa edellä esitetyissä tapauksessa, avomiehet olivat olleet vain virallisia toimeentulotuen hakijoita, mutta Alina ja Silja tosiasiallisia sekä sosiaalitoimiston kanssa asioineita. Sosiaalitoimistot olivat kuitenkin päätyneet katsomaan miehen perheenpääksi, jonka kanssa toimeentulotukiasiointi – hakemuksen tiedot ja päätöksenanto – muodollisesti hoidetaan, perustellen käytäntöä hakemusten kirjaamisen järjestelmällisyydellä. Siljan kohdalla menettely uhkasi myös suoraan perheen toimeentuloa. Mielenkiintoista tapauksessa on erityisesti se, että Silja ja hänen lapsensa olivat laskennallisesti oikeutettuja perustoimeentulotukeen, mutta sosiaalitoimiston sukupuolittunut hakukäytäntö asetti esteitä sen hakemiselle. Toisin sanoen hakukäytäntö esti Siljan ja hänen lapsensa

oikeutta saada asiansa käsitellyksi (STM 2007, 104) ja tämän myötä rikkoi myös heidän oikeuttaan välttämättömään toimeentuloon sen tiukimmassakin mielessä. Omien oikeuksiensa peräämiseksi ja välttämättömän avun saamiseksi Siljan täytyi väärentää toimeentulotukihakemus.

Edellä mainittujen ohjeistuksien (STM 2003, 80 ja 90) lisäksi tässä käytännössä nousee esiin sukupuolten välinen tasa-arvokysymys. Perustuslaki (6§) määrää, ettei ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen perusteella, vaan kaikkia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Alemmassa laissa puolestaan sanotaan, että viranomaisten tulee edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja vakiinnuttaa sellaiset hallintotavat, joilla ”varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa” ja ”erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista” (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 4§). Näin ollen käytäntö, jonka mukaan mies on aina toimeentulotuen päähakijana siitä huolimatta, että nainen asioi sosiaalitoimistossa ja on avustuksen tosiasiallinen tarvitsija, rikkoo suoraan tasa-arvosäädöksiä. Asiaan on ottanut kantaa myös tasa-arvovaltuutettu vuonna 2001, jolloin hän totesi, että mikäli naisen hakiessa toimeentulotukea päätös annetaan miehelle, toimitaan sukupuolten tasa-arvoa vastaan. Tasa-arvovaltuutetun mukaan tällainen käytäntö rikkoo naisen oikeutta saada tietää päätöksestään, josta lisäksi seuraa se, että häneltä evätään mahdollisuus hakea päätökseen muutosta (Tasa-arvovaltuutettu 2002, 21)¹³.

Kun kyse ei oikeasti ole pariskunnasta, vaan edellisessä luvussa esitellyllä tavalla pakkoavoliitosta, toimeentulotuen sukupuolinen syrjintä muodostuu – jos vain mahdollista – vielä kyseenalaisemmaksi. Pia oli hakenut toimeentulotukea miespuolisen asuintoverinsa kanssa ja kolmen viikon jälkeen hän soitti sosiaalitoimistoon kysyäkseen käsitellyn tilannetta. Hänelle luvattiin soittaa asiasta takaisin, mutta lopulta ilmoitus käsittelyn alkamisesta soitettiin Pian sijasta hänen miespuoliselle ystävälleen. Myöhemmin Pia otti uudemman kerran yhteyttä sosiaalitoimistoon:

¹³ Kaikki tässä luvussa käsittelemäni tapaukset ovat tapahtuneet tasa-arvovaltuutetun kannanoton jälkeen.

”Neljän viikon kohdalla soitin uudelleen ja ihmettelin, miksei minuun oltu otettu yhteyttä ja miksei tukipäätöstä kuulu, ja sain kuulla, että meitä molempia koskeva liitepyyntö oli toimitettu kämppikselle. [...] Kämppikselle oli [...] lähetetty hänen poissa ollessaan kirje, jossa vaadittiin verotietoja.” (Pia.)

Vastaavalla tavalla Reijan hakiessa ainoana tosiasiallisena osapuolena toimeentulotukea, päätöstä ei osoitettu hänelle, vaan hänen kanssaan asuvalle entiselle miesystävälle. Reija toteaa, ettei hän aluksi ollut käsittänyt, että toisen nimellä tullut kirje onkin oikeasti hänen tukipäätöksensä, mutta oli lopulta päätenyt tutkimaan myös tämän posteja.

”Kun ymmärsin asian, avasin kirjeen, mikä tuntui vähän ikävältä, sillä ei minulla ollut tapana avalla toisten nimellä tulleita kirjeitä” (Reija).

Edellisissä nousee kärjekkäästi esille yhden puhevaltaan liittyvä tiedonsaantiongelma: kun sosiaalitoimisto asioi vain yhden osapuolen kanssa, kaikki toimeentulotukea hakeneet henkilöt eivät saa välttämättä tietoa asioidensa etenemisestä tai itseään koskevista päätöksistään (vrt. STM 2007, 104–105). Tällöin voi aiheutua myös avustuksen saamisen turhia viiveitä, mikäli henkilö ei saa tietää lisäselvityspyynnöistä. Toisaalta tässä on kyse myös toimeentulotukea hakeneen henkilön yksityisyyden suojasta, sillä vaikka toimeentulotukipäätös sisältää yksityisiä ja henkilökohtaisia tietoja, se lähetetään vain yhdelle henkilölle. Käsittelen näitä kysymyksiä laajemmin seuraavassa alaluvussa.

6.2 Yhden puhevalta ja yksilöiden välinen epätasa-arvo

Kertomuksissa miehen puhevalta -käytäntöä on perusteltu sillä, että hakemukset on kirjattava jonkun nimellä sosiaalitoimiston rekistereihin ja on johdonmukaista sekä selkeämpää, että tiedot laitetaan aina tietyn osapuolen mukaan. Käytäntö voidaan toteuttaa siis myös toisinpäin, jolloin epätasa-arvo kohdistuisi mieheen. Toisaalta vaikka yhden asioijan käytäntöä ei olisikaan sidottu sukupuoleen, se muodostaa silti ristiriidan yksilö-

tasolla, koska toimeentulotukihakemus ja avustuksen maksaminen on sidottu vain yhteen perheenjäseneseen.

Kun toimeentulotukea hakee tosiasiallisesti vain yksi henkilö, jolle päätökset osoitetaan ja avustus maksetaan, ei varsinaista ristiriitaa käytännön suhteen synny. Sen sijaan jos kaikki kotitalouden osapuolet ovat tosiasiallisia toimeentulotuen hakijoita, tukipäätöksen ilmoittaminen vain yhdelle heistä on ongelmallista, sillä tällöin ei varmistu se, että kaikki osapuolet saisivat tietää itseään koskevasta päätöksestä (vrt. STM 2007, 104–105). Tiedonanto-ongelman ohella tässä nousee esiin myös laajennetun tarveharkinnan tietosuojongelma. On selvää, että tukea hakevien henkilöiden tulee tilittää tietonsa sosiaalitoimistolle, mutta yhden asioijan käytäntö tarkoittaa sitä, että he joutuvat samalla antamaan tietonsa toisilleen. Ei ole perusteltua olettaa, että henkilöt haluavat jakaa kaikki yksityiset asiansa keskenään, eikä heillä pitäisikään olla tällaista velvollisuutta, mutta käytännössä se on edellytys toimeentulotuen saamiselle.

Kääntöpuolena edellisessä on myös se, että virallisena osapuolena oleva toimeentulotuen hakija – jolla ei siis olisi henkilökohtaista tarvetta olla tekemisissä sosiaalitoimiston kanssa – joutuu selvittämään yksityisiä tietojaan sekä sosiaalitoimistolle että toimeentulotukea tosiasiallisesti hakevalle. Tätä ongelmaa korostaa nimenomaisesti se, että sosiaalitoimistolle tulee luovuttaa kaikki rahoja ja varoja sekä niiden käyttöä koskevat tiedot. Viimeksi mainittua kuvaa hyvin se, että nykyisin – kun käytännössä kaiken voi maksaa automaatti- tai pankkikortilla – tiliotteesta saattaa käydä hyvin yksityiskohtaisesti ilmi henkilön jokapäiväiset tekemiset ja menemiset: missä henkilö on mitään maksanut. Lisäksi toimeentulotukihakemukseen saattaa liittyä esimerkiksi maksusitoumusten yhteydessä vaikkapa arkaluonteisia sairaustietoja.

Yhden asioijan periaatteesta seuraava yhden pankkitilin käytäntö ei ole myöskään ongelmaton. Jos avustuksen tosiasiallisia tarvitsijoita on useampi, toimeentulotuen maksaminen yhden henkilön tilille muodostaa tilanteen, jossa vain yksi henkilö hallitsee koko perheen rahoja. Tällöin nousevat kysymykseksi aikaisemmin käsitellyt elatusoletamaan liittyvät ongelmat (ks. luku 4.1). Erityisen ongelmallista avustuksen maksaminen yhden henkilön tilille on silloin, kun kyse ei edes ole parisuhteesta, vaan vain sellai-

seksi katsotusta ystävyysuhteesta. (ks. 5.1). Susanna kertoo tämänkaltaisesta tilanteesta, joka tosin liittyy toimeentulotuen sijasta asumistukeen, mutta se on perusteiltaan sovellettavissa myös tähän. Susanna asui opiskellessaan yhdessä miespuolisen ystävänsä kanssa. Hän sai itse opiskelijan asumislisää ja hänen asuintoverinsa kuului puolestaan yleisen asumistuen piiriin. Susannan opinnot olivat venyneet ja hänen opintotukikaudet tulivat täyteen, jonka jälkeen hän haki yleistä asumistukea. Hänen asumistukihakemuksensa kuitenkin evättiin, sillä se oli Susannan yllätykseksi jo maksettu ”hänelle”. Susannan opintoetuuksien loputtua, hänet oli liitetty asumistuen piiriin, mutta koska asuinkumppanit katsottiin avopariksi, heidän molempien asumistuki oli maksettu asuinkumppanille.

”Minä maksoin oman osuuteni vuokrasta itse, eikä kämppikseni edes kertonut, että oli saanut minunkin osuuteni” (Susanna).

Susannan tapaus liittyy asumistukeen, mutta se on sovellettavissa myös tähän, sillä sekin määräytyy kotitalouskohtaisena ja maksetaan vain yhdelle henkilölle. Oman tutkimusongelmani kannalta siinä on olennaista juuri se, että asioiminen vain yhden henkilön kanssa ja tuen maksaminen vain hänelle, saattaa jättää toisen – yhtäläillä tukeen oikeutetun – todellisuudessa tuen ulkopuolelle. Kun aiemmissa tapauksissa (ks. luku 4.1) henkilön laskennallisen ja reaalisen toimeentulon epäsuhta on aiheutunut toisen henkilön ansiotuloista, niin kahden tosiasiallisen avuntarvitsijan tapauksessa itse toimeentulotuen maksamiskäytäntö voi aiheuttaa suoraan vastaavan ongelman. Vaikka avustus on tarkoitettu koko kotitalouden käytettäväksi, se ei takaa sitä, että näin todella tapahtuisi, vaan apua tarvitseva henkilö voi jäädä todellisuudessa vaille taloudellista turvaa.

Yhden päähakijan käytäntö tarkoittaa myös sitä, että henkilöiden on pakko hakea toimeentulotukea yhdessä ja näin ollen toimeentulotuen mahdolliset sanktiotoimenpiteet saattavat kohdistuvat yhden – päähakijan – sijasta kaikkiin. Katja kertoo saaneensa avopuolionsa kanssa toimeentulotukea, mutta erinäisistä Katjan saamien Kelan etuuksien suhteen tapahtuneista sekaannuksista johtuen heille oli myönnetty sitä liikaa. Kun sosiaalitoimisto huomasi virheen, avoparia syytettiin harhauttamisesta ja ylimääräisenä maksettu avustus perittiin takaisin. Lisäksi avopari laitettiin toimeentulotuen maksukiel-

toon siihen asti, kunnes he olisivat maksaneet tuet takaisin, josta seurasi se, että paris-kunta joutui jättämään vuokran maksamatta ja pyytämään avustuksia tuttaviltaan. Katja toteaa, että hänen antamansa tiliotteet ja tulotiedot olivat olleet pääosin oikeat. Syntynyt sekaannus aiheutui Katjan mukaan pitkälti hänelle Kelan taholta annetusta väärästä informaatiosta ja toimeentulotukihakemuksen käsitelleen virkailijan huolimattomuudesta. Lopulta Katja kertoo menneensä sosiaaliamiehen kanssa maksukieltopäätöksen tehneen sosiaalityöntekijän puheille ja perinnästä luovuttiin. Tutkimusongelman kannalta tässä on merkittävää se, että vaikka erehdykset liittyivät Katjan tuloihin ja hänen tilittämiinsä tulotietoihin takaisinperintä ja toimeentulotuen maksukielto kohdistettiin myös Katjan avopuolisoon, eikä hänkään voinut saada avustusta.

Toimeentulotukilain (20§) mukaan avustus voidaan periä takaisin, jos sen myöntäminen on perustunut tahallisesti annettuihin vääriin tietoihin. Tällöin kunta voi lain (emt.) mukaan periä tuen takaisin siltä henkilöltä, joka kyseiset väärät tiedot on antanut ja vain siltä osin kuin avustusta on maksettu liikaa. Toimeentulotukilaissa (21§) kuitenkin lisätään, että avustuksen takaisin perinnän edellytys on, ettei se vaaranna henkilön toimeentuloa. Näiden lakien perusteella sanktioiden kohdistaminen myös avomieheen on ollut väärä. Toisaalta ylipäättään kotitaloutta ei voi koskaan määrätä maksukieltoon, eikä ylimääräisenä maksettua avustusta voida periä takaisin, jos silloin vaarannetaan perheen välttämätön toimeentulo. Katjan tapauksessa kyse näyttäisi olevan takaisin perintää koskevan lain väärästä tulkinnasta tai suoranaisestä huomioimattomuudesta. Toisaalta tilanteen syntymisen peruste on ollut laajennettu tarveharkinta, sillä juuri sen nojalla sanktiot on kohdistettu koko kotitalouteen, jonka tähden se on osittain nähtävissä myös sen ongelmaksi.

7 TOIMEENTULOTUKI JA ANSIOTYÖ

7.1 Toimeentulotuen suhde ansiotyöhön

Sosiaaliturvajärjestelmän 1990-luvun puolivälin jälkeen linjattujen tavoitteiden näkökulmasta toimeentulotuen kannustavuus ansiotyöhön on keskeinen tavoite (Forma 1999; Keskitalo ym. 2000; HE 155/2001). Vuodesta 1996 lähtien perusosaa on voitu alentaa 20 prosenttia ja vuodesta 1998 lähtien 40 prosenttia, jos henkilö kieltäytyy työstä tai aktivointitoimenpiteestä (ks. Forma ym. 1999, 28; Laki toimeentulotuesta 10§; STM 2007, 62–64). Keppikeinojen ohelle tuli vuonna 2002 kokeilulaillla voimaan myös positiivinen kannustin, niin sanottu etuoikeutettu tulo, jonka mukaisesti osa henkilön tai perheen tuloista jätetään huomioimatta toimeentulotukilaskelmassa. Aluksi huomiotta jätettävä osuus oli 20 prosenttia työtuloista, mutta korkeintaan 100 euroa (HE 155/2001), mutta tämän jälkeen tuloraja on nostettu 150 euroon sekä jatkettu kokeilua vuoden 2008 loppuun asti jatkuvaksi (Laki toimeentulotuesta 11§).

Etuoikeutetun tulon ajatuksena on, että mahdollisuus oman tilanteensa taloudelliseen parantamiseen ansiotuloilla kannustaisi työllistymiseen (ks. HE 155/2001). Heikki Hiilamon ym. (2004) tekemässä seurantatutkimuksessa todetaan, että etuoikeutettu tulo tukee kaikissa tapauksissa kotitalouden nettotulojen kasvua, mutta samalla osoitetaan, että myönteiset vaikutukset tulotasoon jäävät vähäisiksi. Lisäksi tutkimuksessa todetaan, että vaikka etuoikeutettu tulo on parantanut periaatteessa asiakkaiden asemaa kaventamalla sosiaalityöntekijöiden harkinnan mahdollisuutta työtulojen suhteen, niin todellisuudessa tilanne on monimutkaisempi. Tutkijoiden mukaan uudistus on joissain tilanteissa saattanut jopa kiristää tarveharkintaa, sillä sitä on saatettu ruveta toteuttamaan liian kaavamaisesti, mahdollisesti entisen väljemmän työtuloihin suhtautumisen sijaan. Kun aiemmin – kuten vielä nykyäänkin – toimeentulotukilaskelmassa ei pitäisi huomioida ”vähäisiksi katsottavia ansiotuloja” (Laki toimeentulotuesta 11§), niin etuoikeutetun tulon myötä niistä on saatettu alkaa jättämään huomioimatta vain 20 prosenttia. Esimerkiksi aiemmin 50 euron tulo on mahdollisesti jätetty kokonaan huomioimatta toimeentulotukilaskelmassa, mutta etuoikeutetun tulon aikana siitä on saatettu alkaa

jättämään huomioimatta vain 20 prosenttia. Tarkoitus kuitenkin on, että osuus olisi vähintään 20 prosenttia, mutta korkeintaan 150 euroa. Toisaalta etuoikeutetun tulon ei pitäisi ylipäättään vaikuttaa vähäisten tulojen huomiotta jättämiseen (STM 2007, 83–85) eli ne voidaan edelleen jättää huomiotta etuoikeutetun tulon ohella.

Varsinaisten käyttäytymisvaikutusten osalta seurantatutkimuksessa havaittiin, että ansiotulojen saajat lisääntyivät vain hieman: marraskuussa 2001 heitä oli 8,8 prosenttia ja vuotta myöhemmin 9 prosenttia (Hiilamo ym. 2004, 148–150). Tutkimuksissa onkin esitetty, ettei työnteon taloudellisessa kannattavuudessa ole kyse ainoastaan toimeentulotuesta, vaan useamman etuuden päällekkäisyyden aiheuttamasta tulokitkasta; etuusjärjestelmien yhteensovittamisen ongelmista. Jos henkilö saa toimeentulotuen lisäksi työmarkkinatukea ja/tai asumistukea hänen ansiotulojensa nousu vaikuttaa myös näihin etuuksiin. Tällöin voi paperisodan vaivan lisäksi aiheutua tulojen heittelemistä ja tietoisista tai tiedostamatonta tukien ylikäyttöä, jolloin ne peritään myöhemmin takaisin. (Karjalainen ym. 2003; Hiilamo 2003; Hiilamo ym. 2004.) Pahimmillaan kotitalous voi olla nelinkertaisen tarveharkinnan kohteena, kun työtulot vähentävät asumis-, työmarkkina- ja toimeentulotukia sekä nostavat päivähoitomaksuja (Hiilamo ym. 2005, 13). Päällekkäisten etuuksien aiheuttamiin ongelmiin on haettu helpotusta korottamalla ensisijaisten etuuksien tulo rajoja, jolloin toimeentulotuenhakijan ansioiden nousu ei alenna niin helposti niiden tasoa.

Oman tutkimusongelmani kannalta on merkityksellistä, että etuoikeutettuna tulona huomioimatta jätettävä summa on kotitalouskohtainen (Laki toimeentulotuesta 11§; STM 2007, 84). Näin ollen sallittujen ansiotulojen määrä jakautuu kaikkien yhdessä asuvien kesken, mikä tarkoittaa kannustinvaikutuksen vähenemistä yksilötasolla. Seurantatutkimuksessa todettiin, että etuoikeutettu tulo kohtelee eri perhetyyppejä eriarvoisesti, sillä parisuhteessa elävät saavuttavat sallittujen tulojen rajan pienemmillä ansiotuloilla kuin yksinasuva; ”etuoikeutetusta tulosta saatu taloudellinen hyöty lisää yksinasuvan hyvinvointia enemmän kuin sellaisten kotitalouksien, joissa saatu lisätulo tulee jakaa useamman perheenjäsenen kesken” (Hiilamo ym. 2004, 47). Tämän johdosta tutkimuksessa ehdotettiin, että etuoikeutettu tulo pitäisi kotitalouden sijaan määritellä jokaisen perheenjäsenen henkilökohtaisesta tulosta (Hiilamo ym. 2004, 154). Toisaalta yhdessä

asuvien kohdalla työnteon kannustavuutta ei voida ylipäättään tarkastella vain etuoikeutetun tulon mahdollistamalla hyödyllä, vaan huomioon on otettava toimeentulotuen laajennettu tarveharkintakäytäntö.

7.2 Toimeentulotuki, ansiotyö ja yhdessä asuminen

Edellisissä luvuissa olen tarkastellut useita tapauksia, joissa työ on ollut tavalla tai toisella olennaisena osana toimeentulotukitilannetta. Tässä otan tarkasteluun vielä yhden uuden kertomuksen, mutta käsittelen myös aiemmin esittelemiä tapauksien työhön liittyviä seikkoja. Luvussa yhdistyvät monet aiemmin esittämäni laajennetun tarveharkinnan eri ongelmat, mikä on sikäli selvää, että toimeentulotuessa on kyse taloudellisesta puutteesta ja ansiotyö on nyky-yhteiskunnassa keskeinen keino sen ehkäisemiseen.

Tanja kertoo tilanteestaan, jossa hän asui samassa asunnossa miespuolisen ystävänsä kanssa. Tanja oli itse työttömänä ja sai työmarkkinatukea, joka riitti turvaamaan hänen oman toimeentulonsa. Kun asuintoveri kuitenkin joutui hakemaan toimeentulotukea, heidät katsottiin avopariksi ja näin myös Tanja vedettiin toimeentulotuen piiriin (ks. luku 5.1). Tanja toteaa toimeentulotuen pakkoasiakkuuden vaikutuksista työhalukkuuteen seuraavasti:

”Olen myös ollut hankkimatta töitä sinä aikana, kun ystäväni on saanut toimeentulotukea, koska olen todennut, ettei huvita tehdä töitä jos rahaa on silti vain noin 300 EUR/kk”¹⁴ (Tanja).

Lisätiedustelun jälkeen Tanja kertoi, ettei hän ollut tietoinen etuoikeutetusta tulosta, mutta pohdiskeli sen mahdollista vaikutusta jos olisi siitä tiennyt:

”En osaa sanoa olisinko hakenut töitä jos olisin tiennyt [etuoikeutetusta tulosta.] Asiaan vaikuttaa myös esimerkiksi asumistu-

¹⁴ Toimeentulotuen saamisen aikana perusosan suuruus oli yksinasuvalle 383 euroa ja toiselle aikuiselle 306 euroa (STM 2005a), joten jos avustus jaettiin tasapuolisesti, kumpikin heistä sai noin 340 euroa, josta vielä tuolloin vähennettiin asumisen seitsemän prosentin omavastuu (ks. STM 2006b) eli oletettavasti joitain kymmeniä euroja, jolloin jäljelle jäävä osuus olisi ollut reilu 300 euroa.

en määrän vähentyminen, enkä tiedä sen laskentaperusteita myöskään.” (Tanja.)

Kommentissa tulee esiin edellä mainittu työhalukkuuteen vaikuttava päällekkäisten tarveharkintaisten etuuksien aiheuttama tulokitka. Karjalaisen ym. (2003, 42; myös Hiilamo ym. 2004, 95) tutkimuksessa todettiin, että toimeentulotuen saajien työllistymisen esteenä on usein se, että ansiotulojen hankkiminen johtaa muiden etuuksien muutoksiin ja tuo siten lisää epävarmuutta. Laajennettu tarveharkinta vielä monimutkaistaa tilannetta, sillä kyse on kahden henkilön etuuksien tulokitkasta. Lisäksi laajennettu tarveharkinta synnyttää vielä toisen työhalukkuutta vähentävän tekijän. Yhden henkilön ansiotulojen nousu vaikuttaa kahden henkilön etuuksiin ja toimeentulotuen osalta vähentää etuoikeutetun tulon jälkeen molempien avustuksen tasoa. Tanja toteaaakin, että:

”Tuntuu kyllä varsin epäreilulta, että jos kävisin töissä, niin käytännössä maksaisin itse toimeentulotukea asuintoverilleni, vaikka sen pitäisi olla kunnan ja valtion vastuulla. Luultavasti siis olisin kuitenkin mieluummin vähän vähemmillä rahoilla ja vapaa tekemään omasta mielestäni mielekkäitä asioita kuin, luultavasti nihkeissä ja huonosti palkatuissa, töissä ja sen lisäksi vielä saman byrokratian pyörteissä kuin työttäkin.” (Tanja.)

Toisen elättämisen lisäksi Tanja viittaa siihen, ettei töiden tekeminen kuitenkaan auttaisi pääsemään eroon toimeentulotukibyrokraatian kynsistä. Tätä voisi kutsua byrokratialoukuksi. Kuten aiemmin käsitellyissä tapauksissakin on ilmennyt laajennettu tarveharkinta tarkoittaa yhdessä asuvien kohdalla sitä, että päästäkseen eroon toimeentulotuesta yhden pitäisi ansaita niin paljon, että kahden toimeentulotuen tarve loppuisi. Toisaalta tällöin voi syntyä elatusolettamaan liittyviä ongelmia (ks. luku 4.1). Tanjan kohdalla etuoikeutetun tulon ylittävien ansiotulojen myötä ongelma olisi ollut vieläpä siinä mielessä suurempi, että kyse on erillistalouksista, jossa henkilöiden välillä ei ole sen paremmin tosiasiallista kuin laillistakaan elatussuhdetta (ks. luku 5.1).

Mikäli Tanja ansaitsisi vain etuoikeutetun tulon verran, se tekisi hänen asuinkumppanilleen työnteon taloudellisesti kannattamattomaksi, sillä etuoikeutetun tulon jälkeen ansiot vähentävät avustusta täysimääräisesti (Laki toimeentulotuesta 11§; STM 2007, 84). Erityisen ongelmallista tämä on siksi, että kyseessä on erillistalous, joka merkitsee sitä, etteivät Tanjan ansiot parantaisi hänen asuinkumppaninsa toimeentuloa lainkaan, mutta kuitenkin ne mitätöisivät tämän ansioiden hankkimisen kannattavuuden – estäisivät oman toimeentulon kohentamisen. Toimeentulotuen työhön aktivoivien tavoitteiden kannalta tämä on ei-toivottava seuraus, sillä tarkoitus on ollut nimenomaisesti lisätä ansiotyöllistymiseen kannustavia tekijöitä (ks. Forma 1999; Keskitalo ym. 2000; HE 155/2001).

Tanjan tapauksessa yhdistyvät pakkoavoliiton ja työn kannattamattomuuden ongelmat (ks. myös Maria, 59–60), mutta ansiotulojen hankkimisen suhteen tilanne olisi sama vaikka kyse olisi av(i)oliitosta. Ensinnäkin ongelmana on etuoikeutetun tulon kotitalouskohtaisuus, joka merkitsee sitä, että taloudellinen kannustavuus ansioiden hankkimiseen vähenee kotitalouden henkilömäärän mukaisesti. Kun yksi henkilö tienaa etuoikeutetun tulon verran, toisen osapuolen tulot vähentävät molempien toimeentulotukea 100 prosenttisesti. Poispääsy tuloloukusta edellyttää tulotason nostamista yli toimeentulotukinormin, mutta jos kyseessä on vain yhden osapuolen tulot, tarpeeksi suuri ansioiden nousu voi olla käytännössä mahdotonta ja toisaalta jos se on mahdollista, ongelmiksi saattavat muodostua elatukseen liittyvät kysymykset (ks. luvut 4.1 ja 5.1). Toiseksi on huomattava, että laajennetun tarveharkinnan aiheuttama työn kannustavuuden väheneminen ei kohdistu vain työttömään henkilöön, vaan myös mahdolliseen työlliseen osapuoleen. Tämä seikka on tullut esille useissa aiemmin käsittelemissäni kertomuksissa (ks. esim. Seija, 51–52; Pertti & Maija, 53–54; Juhani, 54–55). Tässä otan vielä esimerkkinä uudelleen esille Sonjan tapauksen (myös 49–50).

Sonja kertoi tilanteestaan, jolloin hän oli kokonaan vailla tuloja, mutta ei voinut saada toimeentulotukea avomiehensä tulojen takia. Tilanteeseen liittyi myös laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välinen epäsuhta, sillä avomiehellä oli henkilökohtaisia menoja, jotka eivät sisällyneet laskennalliseen perustoimeentulotukeen, mutta jotka käytännössä vähensivät heidän reaalisesti käytettävissä olevia varojaan. Tässä tilanteessa Sonja oli

siis tosiasiallisena avuntarvitsijana ja hänen kokopäivätyössä käyvä miehensä virallisena osapuolena. Näin ollen Sonjan työttömyys ja avun epääminen kotitalouskohtaisuuden perusteella merkitsi sitä, että miehen tekemän työn taloudellinen kannattavuus väheni dramaattisesti. Syntynyt köyhyysloukku oli erityisen vaikea siksi, että pariskunnan ainoa keino parantaa toimeentuloaan olisi ollut Sonjan työllistyminen, mutta samaan aikaan hänen työkykynsä oli heikko. Ratkaisuksi köyhyysloukkuun ja miehen työssäkäynnin kannattavaksi tekemiseen oli se, että pariskunta muutti erilleen. Tällöin Sonja pääsi vähimmäisturvan piiriin, joka toimeentulotuen näkökulmasta tarkoitti suurempia menoja verrattuna siihen, että Sonjalle olisi myönnetty avustusta hänen asuessaan yhdessä avopuolisonsa kanssa, sillä nyt hänellä oli maksettavanaan koko vuokra ja täysi perusosa eli säästämällä onkin lopulta lisätty kuluja.

Tilanteessa, jossa vain toinen parisuhteen osapuoli on tosiasiallisesti taloudellista tukea tarvitseva, on mahdollista, että virallinen osapuolen täytyy tai hän haluaa tehdä töitä ja saada siitä taloudellista hyötyä, mutta tosiasiallisesta avustettavasta johtuvat toimeentulon ongelmat estävät tämän. Erityisesti tällaisessa tilanteessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että virallinen osapuoli ei voi ainakaan suoraan vaikuttaa tosiasiallisen tuen saajan avuntarpeen syihin, jolloin häntä voisi oikeastaan kuvailla toimeentulotuen uhriksi; henkilö, joka on itsestään riippumatta pudotettu köyhyysloukkuun, ilman, että voisi parantaa tilannettaan käytännössä mitenkään. Ongelmaa pahentaa se, ettei laajennettu tarveharkinta tee eroa virallisen ja tosiasiallisen avun tarvitsijan tulojen, menojen tai varallisuuden välillä (ks. luku 4.2). Lyhyesti sanottuna toimeentulotuki voi yhdessä asuvien henkilöiden kohdalla peräti luoda suuremman kannustimen työttömyyteen kuin työssä pysymiseen. Toisaalta kertomuksissa, joissa kotitalouden reaalisen ja laskennallisen toimeentulon välillä on vallinnut suuri epäsuhta, on käynyt ilmi myös se puoli, että työ on pysynyt tällaisessa tilanteessa siinä mielessä kannattavana, että se on ollut ainoa keino pitää taloutta ylipäätään hengissä (ks. esim. Seija, 51–52).

8 TUTKIMUSTULOKSET

8.1 Kotitalouskohtaisen tarveharkinnan ongelmat ja niiden seuraukset

Esittelen tässä luvussa työn keskeiset tutkimustulokset vastaamalla asettamiini tutkimuskysymyksiin, jotka olivat:

- Millaisia ongelmia toimeentulotuen kotitalouskohtainen tarveharkinta sisältää?
- Millaisia ongelmia toimeentulotuen kotitalouskohtainen tarveharkinta aiheuttaa?

Olen tiivistänyt tutkimustulokset neljään osa-alueeseen, jotka olen otsikoinut siten, että nimike viittaa sekä tarveharkinnan sisältämiin ongelmiin että niiden mukaisiin seurauksiin. Kysymys on eräänlaisista perusongelmista tai ongelmatyypeistä, jotka esiintyvät eri kertomuksissa. Osoittamissani kotitalouskohtaisen tarveharkinnan epäkohdissa on pääosin kyse toimeentulotukijärjestelmän rakenteellisista tai rakenteesta paikallistasolla muodostuvista ongelmista. Toisaalta on huomautettava, että kotitalouskohtaisen tarveharkinnan ongelmien ja niiden seurauksien välissä on paikallistason toimijat eli sosiaali-toimistot, sosiaalityöntekijät tai etuuskäsittelijät, jotka voivat oikaista tai olla oikaisematta järjestelmän tarkoituksettomia seurauksia, kuin myös itse synnyttää niitä.

Toimeentulotukilaissa on jätetty runsaasti tilaa paikalliselle harkinnalle ja siinä on esimerkiksi annettu mahdollisuus käyttää harkinnan mukaan täydentävää sekä ehkäisevää toimeentulotukea (ks. STM 2007, 72–80, 91–93). Huhtasen (1994, 326; ks. myös Tuori 2004, 165, 176) mukaan viranomaisten harkintavallan tarkoitus on, että säännöksiä sovellettaisiin joustavasti avun hakijoiden erilaisten olosuhteiden mukaan. Monet esiintulleista ongelmista olisi mahdollisesti saatu ehkäistyksi tai niitä olisi voitu lievittää perehtymällä henkilöiden tilanteeseen ja tekemällä päätökset perustuen todelliseen tietoon sekä myöntämällä harkinnanvaraisesti avustusta yli tiukan toimeentulotukinormin. Toisin sanoen osassa esittämissäni ongelmista on osittain kyse myös tulkintojen virheellisyydestä tai lain jättämän harkintavallan käyttämättömyydestä, ei järjestelmästä vääjäämättä seuraavista epäkohdista.

I Elatusolettama ja tarveharkinnan yhdenmukaistavuus: turvattomuutta ja toimeentulo-ongelmia

Kotitalouskohtaisen tarveharkinnan tukipylyväänä on niin sanottu elatusolettama eli oletus siitä, että perhe muodostaa yhteistalouden, jossa yhden resurssit ovat kaikkien perheenjäsenten käytettävissä ja näin ollen varattomien yksilöiden olisi mahdollista saada elatuksensa perheestään (ks. esim. Huhtanen 1994). Yleisellä tasolla käsitys perheestä yhteistaloutena ja toisaalta yhteistalous yksilöiden kannalta taloudellisesti tasavertoisena yksikkönä on kyseenalaistettu jo aiemmissa tutkimuksissa (ks. esim. Vogler 2006 ym. 2006; Burgoyne ym. 2006; Heimdal & Houseknecht 2003; Nyman 2002). Myös oikeustieteellisissä tutkimuksissa on kritisoitu elatusolettaman perusteita ja osoitettu siitä mahdollisesti koituvia ongelmia yksilöiden toimeentulolle (Huhtanen 1994; Huhtanen 1998; Gottberg 2005). Oman analyysini tulokset ovat yhdenmukaisia edellisten tutkimuksien kanssa, mutta lisäksi olen erotellut elatusolettaman ongelmat kahteen eri osaan.

Elatusolettamaan sisältyy periaatteellinen ongelma sekä lakien että perheen näkökulmasta. Ensin mainitun kohdalla kyse on siitä, että varsinainen elatusvelvollisuus koskettaa lain mukaan vain aviopuolisoita (Avioliittolaki) ja liittonsa rekisteröineitä (Laki rekisteröidystä parisuhteesta), mutta toimeentulotuessa tarveharkinta tehdään perhekohtaisena niissäkin tapauksissa, joissa henkilöiden välillä ei vallitse laillista elatusvelvollisuussuhdetta (ks. Laki toimeentulotuesta 3§; STM 2007, 89–90). Virallisissa parisuhteissa elävät ovat tehneet taloudellisen sopimuksen ja sitoutuneet huolehtimaan toistensa elatuksesta virallistaessaan liittonsa, mutta avoliittojen kohdalla näin ei ole. Avoliittojen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että raha-asiansa itsenäisesti hoitavat pariskunnat pakotetaan perusteetta toimimaan yhteistaloutena. Erityisen ongelmallista tässä on se, että juuri avoliittojen kohdalla varojen itsenäisen hallinnan ja käytön on todettu olevan yleisempää (Vogler ym. 2006; Vogler 2005; Heimdal & Houseknecht 2003).

Toinen keskeinen ongelma liittyy elatusolettaman sisällöttömyyteen. Tällä tarkoitan sitä, ettei perheestä saatavan elatuksen sisältöä ole määritelty tai pyritty säätelemään (ks.

myös Huhtanen 1998). Kun elatuksen taso on avoin ja tarveharkinta tehdään vain yleisesti varojen tasaisen jakautumisen perusteella, on mahdollista, että apua tarvitsevan yksilön toimeentuloturvan oikeus ei toteudu. Toisin sanoen keskityttäessä yksilön sijasta perheen taloudelliseen tilanteeseen, ei huomioida sitä, etteivät kotitalouden varat välttämättä jakaudu tasaisesti henkilöiden välillä. Tällöin toimeentulotuki ei havaitse sitä, että elätettävänä olevan osapuolen reaalin toimeentulotaso saattaa jäädä alle toimeentulotukinormin.

Toisaalta on myös mahdollista, että koko elatusolettama on virheellinen, eikä henkilö voi saada minkään tasoista toimeentuloa perheestään, jolloin toimeentulotuen laskennallisen ja henkilön todellisen toimeentulon välinen epäsuhta on maksimaalinen. Nämä huomiot ovat erityisen ongelmallisia avoliittojen kohdalla, mutta myös niiden parisuhteiden, joissa vallitsee laillinen elatusvelvollisuus, sillä lain olemassa olo ei vielä itsessään tarkoita, että elatuksen saaminen tai antaminen toteutuisi käytännössä. Elatustilanteisiin liittyy myös yksilön taloudellinen riippuvuus toisesta. Riippuvuus ei välttämättä ole itsessään ongelma, mutta voi muodostua sellaiseksi perheen olosuhteiden muovaamana. Se voi aiheuttaa taloudelliseen itsenäisyyteen tottuneiden parisuhteiden rasittumista ja pahimmillaan hyväksikäyttöä tai alistustilannetta, joka on seurausta toisen taloudellisesta vallasta varattomaan.

Edellä esittämässäni on kyse yksilön toimeentulon ja yhteistalouden oletuksen välisistä ristiriidoista. Aineiston analyysissä kävi kuitenkin ilmi, että toimeentulotuen kotitalouskohtainen tarveharkinta saattaa olla ongelmallinen myös niissä tapauksissa, joissa elatusolettama toteutuu käytännössä. Tämä siksi, ettei toimeentulotuessa huomioida perheen jäsenien erilaisia tilanteita, vaan koko kotitalouden tilanne määrittyy sen tulottoman osapuolen mukaan. Toimeentulotuessa yhdenmukaistetaan esimerkiksi työssäkäyvän – joka ei henkilökohtaisesti tarvitsisi avustusta – ja täysin tulottoman – joka tarvitsee avustusta – tilanteet samaan laskennalliseen muottiin, jolloin seurauksena on se, että yhden henkilön kohtaamat taloudelliset ongelmat laajenevat koskemaan koko kotitaloutta.

Samalla, kun toimeentulotuki laajentaa puutteen kokemusta, se voi synnyttää myös laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välisen epäsuhtaan ja näin syventää perheen taloudellista ahdinkoa. Epäsuhta muodostuu juuri siitä, ettei toimeentulotukilaskelmassa huomioida perheenjäsenten erilaisia tilanteita ja niiden mukaisia tarpeita tai välttämättömiä menoja. Tämä liittyy yleisiin tarveharkinnan tarpeiden huomioimattomuusongelmiin, mutta kotitalouskohtaiselle tarveharkinnalle ominaista siinä on se, että yhden varattomuus voi merkitä kahden syvenevää taloudellista puutetta. Kun esimerkiksi työllisen toimeentulotuen hakijan tulot ovat pienet, mutta juuri riittävät ylittääkseen toimeentulotukinormin, koko perhe vedetään köyhyysrajalle. Tähän lisätynä mainitun toimeentulon epäsuhtaan myötä perhe saattaa joutua todellisuudessa elämään alle toimeentulominimin – ilman, että yhteiskunta huomioisi heitä puutteenalaisina.

Elatusolettama- ja yhdenmukaistavuusongelmassa on molemmissa seurauksena se, että henkilöiden todellinen toimeentulontaso jää alle poliittishallinnollisen toimeentulonormin. Edellisessä on kyse elatusolettaman aiheuttamasta epäsuhtasta yksilötasolla ja jälkimmäisestä yhdenmukaistavuuden tuottamasta epäsuhtasta perhetasolla. Aineiston analyysin perusteella toimeentulon epäsuhtaan seurauksena henkilön tai perheen tosiasiallinen tilanne saattaa lähentyä jopa absoluuttista köyhyyden konseptia. Tällöin voidaan katsoakseni puhua toimeentulotuen alikäytöstä tarpeiden näkökulmasta: taloudellisen avun tarve on todellinen, mutta siihen ei vastata (vrt. Kuivalainen 2007; Oorschot 1991; Oorschot 1989). Tällöin toimeentulotuki jättää turvaamatta jokaisen toimeentulon tai peräti välttämättömät tarpeet (ks. Laki toimeentulotuesta 1§; Perustuslaki 19§). Yhdenmukaistavuusongelman kohdalla on erityisen huomioin arvoista vielä se, että toimeentulotuki ei ainoastaan jätä turvaamatta jokaisen toimeentuloa, vaan se peräti aiheuttaa köyhyyden laajenemista; yhden tulottomuus tarkoittaa kahden köyhyyttä.

II Yhteistalouden ja perheen kriteerit: väärää päätöksiä, avun viiveitä ja eriarvoisuutta

Toimeentulotuen kotitalouskohtaisuus monimutkaistaa itsessään avustuksen hakemista ja saattaa tämän myötä aiheuttaa pidempiä hakuajoja, sillä yhden henkilön sijasta tuen hakemiseen vaaditaan kahden henkilön tietoja. Tämä tarkoittaa myös sitä, että yhtä hen-

kilöä tai hänen tietojaan koskevat epäselvyydet aiheuttavat seurauksia kaikkien toimeentulotuensaamiselle. Esimerkiksi yhtä osapuolta koskevat lisätiedustelut, viivyttävät kaikkien avustuksen saamista. Erityiseksi ongelmaksi analyysissä osoittautui kuitenkin niiden kriteerien puute, joilla perhe tai yhteistalous voitaisiin todistaa todelliseksi ja etenkin niiden, joilla henkilöt voivat todistaa erillistaloutensa.

Toimeentulotukilain (17§) mukaan avustuksen hakijoille on annettava mahdollisuus selvittää talouksiensa erillisyyttä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön oppaassa toimeentulotukilain soveltajalle todetaan, että avioliitonomaisen suhteen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi ”asunnon koko, yhdessä asumisen kesto, vuokrasopimus ja selviytykset vuokranmaksusta” (STM 2007, 89). Kertomuksissa tulee näiden lisäksi esiin sosiaalityöntekijän tekemä kotikäynti, jossa on tarkastettu makuupaikkojen erillisyyttä ja lisäksi yhtenä perheen kriteerinä on käytetty jopa ruokien säilyttämistä. Mikään käytetyistä kriteereistä ei ole ollut kuitenkaan riittävä, sillä kertomuksissa on niiden perusteella määritelty perheeksi yhdessä asuvat ystävykset. Lisäksi perhemääritelmien epäselvyyksistä juontuen aineistossa esiintyy paikallisia todistelukäytäntöjä, jotka loukkavat henkilöiden yksityisyyttä. Esimerkiksi eräässä tapauksessa entisen pariskunnan tuli antaa hyvin tarkka tilanneselvitys suhteestaan (Irina, 62–64) ja toisessa henkilön tuli todistaa seksuaalinen suuntautumisensa (Jenni, 60–61).

Vaikka epäselvässä kiistatilanteessa viranomaisen pitäisi valita hakijan kannalta myönteinen tulkintavaihtoehto (Tuori 2004, 165, 176; ks. STM 2007, 89–90, 102), käytännössä naisen ja miehen yhdessä asuminen on katsottu riittäväksi parisuhteen kriteeriksi (myös Huhtanen 1994, 166) ja avustuksen hakijoiden on ollut vaikea todistaa erillistaloutensa. Lisäksi aineiston perusteella näyttää siltä, että kaikki käytetyt kriteerit toimivat vain parisuhteen todistamisen puolesta, mutta mikään niistä – minkään puute – ei näytä olevan riittävä todistamaan päinvastoin. Toisin sanoen perhekriteerien epäselvyydet lisäävät väärin päätösten todennäköisyyttä. Kun toimeentulotuki on jäänyt saamatta tai sitä on madallettu väärin tulkinnan takia, voidaan puhua hallinnon aiheuttamasta toimeentulotuen alikäytöstä (ks. Kuivalainen 2007; Oorschot 1991; Oorschot 1989), sillä henkilö ei ole saanut avustusta vaikka hänellä on ollut siihen selvä oikeus. Puolestaan niissä aineistoissa esiintyvissä tapauksissa, joissa virheellisesti yhteistalouteen pe-

rustuva päätös on saatu oikaistuksi, se on vaatinut pitkälle meneviä todistuksia ja aiheutunut pitkiä toimeentulotuen viiveitä, jopa neljä kuukautta (Irina, 62–64). Toimeentulotuen väärät päätökset ja viiveet eivät ole vähäpätöisiä seikkoja, koska kyse on ihmisten välttämättömän toimeentulon turvaamisesta. On selvää, että useiden viikkojen tai jopa kuukausien viiveet voivat olla todellinen uhka jopa henkilön selviytymiselle, puhumattakaan tuen virheellisestä epäämisestä.

Mielenkiintoista kyllä, yhteistalouden tai perheen kriteerien epäselvyyksien ohella myös niiden täsmällisyys synnyttää ongelmakohdan. Toimeentulotukilain (3§) perhemääritelmästä seuraa, että samaa sukupuolta olevia avopariskuntia ja heteropariskuntia kohdellaan suoraan eriävästi, sillä jälkimmäiset katsotaan yhteistaloudeksi, mutta edellisiä ei voida toimeentulotukilain perusteella lukea perheeksi. Seksuaalisuuden mukainen eriävä kohtelu on selkeäsi ristiriidassa yhdenmukaisuusperiaatteen kanssa (Perustuslaki 6§; Tuori 2004, 151). Toimeentulotuen perhemääritelmästä seuraa myös se, että samaa sukupuolta olevia pariskuntia kohdellaan eriävästi sen mukaan, ovatko he rekisteröineet parisuhteensa vai ei, jälkimmäiset ovat aina yhteistalouksia ja edelliset eivät koskaan. Näihin voidaan vielä lisätä huomio siitä, että vastakkaista sukupuolta olevan kanssa asuvia itsenäisiä henkilöitä eli yhden hengen perheitä kohdellaan usein eri tavoin kuin yksinasuvia, sillä heidän katsotaan lähtökohtaisesti muodostavan perheen, joka vaikuttaa taas heidän toimeentulotuen hakemiseen ja saamiseen. Toisin sanoen toimeentulotuen hakijat asettuvat eriarvoisiin asemiin heidän asumisvalintojen, perhemuotojen ja seksuaalisen suuntautumisen mukaan.

Edellä esitetyssä kriteerien ongelmassa on huomattava myös se, että todistaminen näyttää keskittyvän aina nimenomaisesti parisuhteeseen, ei yhteistalouteen. Kotitalouskohdattaisen tarveharkinnan pitäisi kuitenkin perustua siihen, että henkilö voi tosiasiallisesti saada elatuksensa perheestään. Toimeentulotuessa tämä seikka on siivutettu siten, että perheen katsotaan tarkoittavan itsessään varojen yhteisyyttä. Käytännössä perhe ei kuitenkaan välttämättä tarkoita yhteistaloutta, eikä henkilö näin ollen voi aina saada elustaan parisuhteesta (ks. kohta I). Toisaalta muutamissa tarkastelemisni tapauksissa mielenkiinto on kohdistunut perheen sijasta henkilön mahdollisuuksiin hankkia toimeentulonsa muista lähteistä: lähisukulaisilta, jotka eivät lukeudu toimeentulotuen mää-

rittämään perheeseen. Näiden tapausten käsittelyn yhteydessä nousi esiin myös kotitalouskohtaiseen tarveharkintakäytäntöön liittyvien ohjeistuksien epä johdonmukaisuuksia. Täysi-ikäisten opiskelijoiden ja vanhempien suhteen painotetaan elatusvelvollisuuden puuttumista ja todetaan, että vanhempien tulot voivat vaikuttaa opiskelijan toimeentulotukeen vain silloin, kun avustaminen on tosiasiallista (STM 2007, 24, 35–36). Alaikäisen lapsen osalta tähdennetään, etteivät hänen tulonsa tai varansa voi koskaan vaikuttaa hänen vanhempiensa avustuksen tasoon, sillä lapsella ei ole elatusvelvollisuutta vanhempiinsa nähden (STM 2007, 83). Mielenkiintoista näissä painotuksissa on se, ettei elatusvelvollisuuden puuttumista tähdennetä avoliittojen kohdalla, vaikka elatusvelvollisuuden osalta kyse on vastaavanlaisesta tilanteesta: avopuolisoilla ei ole oikeutta elatukseen, eikä velvollisuutta elättämiseen. Lisäksi toinen epä johdonmukaisuus ilmeni siinä, että vanhempiensa luona asuvan täysi-ikäisen henkilön perusosaa alennetaan reilulla neljänneksellä Toimeentulotukilain näkökulmasta he muodostavat erillistaloudet, mutta silti täysi-ikäisen perusosaa alennetaan enemmän kuin jos hän asuisi yksin ja vieläpä kymmenen prosenttia enemmän verrattuna siihen, että hän asuisi yhteistaloudessa toisen henkilön kanssa. (ks. Laki toimeentulotuesta 3§, 9§; STM 2007, 60–61.)

III Yhden asioijan käytäntö ja tarveharkinnan kohdentuminen: epätasa-arvoa ja yksivitysyyden suojattomuutta

Kun toimeentulotuessa avustettaviksi katsotaan koko perhe, nousee kysymys siitä, kuka on oikeutettu käyttämään puhevaltaa kaikkien puolesta (Stakes 2006a, 48). Eräissä sosiaalitoimistoissa on ollut käytäntönä katsoa perheen toimeentulotuen pääasialliseksi hakijaksi aina mies, vaikka nainen asioisi sosiaalitoimissa. Tätä on perusteltu yleisellä käytännöllä. Menettely on kuitenkin ristiriidassa sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukioppaan ohjeistuksen kanssa, jonka mukaan sosiaalitoimiston pitää ensisijaisesti asioida sen perheenjäsen kanssa, joka pistää toimeentulotukiasian vireille ja päätös tulisi antaa tiedoksi tälle samalle henkilölle (STM 2007, 90, 105). Tämä on myös tasa-arvokysymys. Perustuslaki (6§) määrää, ettei ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen perusteella ja alemmassa laissa (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 4§) puolestaan todetaan, että viranomaisten on edistettävä sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Näin

ollen miehen katsominen automaattisesti toimeentulotuen päähakijaksi on ristiriidassa tasa-arvosäädöksiensä kanssa. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu (2002, 21) on huomauttanut, että tällainen käytäntö rikkoo naisen oikeutta saada tietää päätöksestään, josta seuraa myös se, että häneltä evätään mahdollisuus hakea päätökseen muutosta.

Vaikka toimeentulotuen hakemista ei olisikaan sidottu sukupuoleen, se muodostaa silti ristiriidan yksilötasolla, koska sekä toimeentulotukihakemus että avustuksen maksaminen on sidottu pääasiallisesti vain yhteen perheenjäseneseen. Jos toimeentulotukea hakee tosiasiallisesti vain yksi henkilö, jolle päätökset osoitetaan ja avustus maksetaan, ei varsinaista ristiriitaa synny. Jos taas kaikki kotitalouden osapuolet ovat avustuksen tosiasiallisia hakijoita, törmätään tiedonanto-ongelmaan: tukipäätös ilmoitetaan vain yhdelle, vaikka kaikilla osapuolilla on oikeus saada omaa asiaansa koskeva päätös henkilökohteisesti (ks. STM 2007, 104–105). Toisaalta olipa tosiasiallisia tuenhakijoita yksi tai useampi, menettelyssä nousee esiin tietosuojongelma. Yhden asioijan käytäntö tarkoittaa sitä, että toimeentulotuen hakijat joutuvat antamaan kaikki sosiaalitoimiston edellyttämät tiedot myös toisilleen. Ongelmallista tässä on myös se, että mahdollinen virallinen avustuksen hakija – jolla ei siis ole henkilökohtaista tarvetta sosiaalitoimistossa asioimiselle – joutuu selvittämään yksityisiä tietojaan sekä sosiaalitoimistolle että toimeentulotukea tosiasiallisesti hakevalle. Nämä kysymykset eivät ole vain muodollisesti ongelmallisia, sillä sosiaalitoimistolle täytyy ilmoittaa kaikki henkilön rahoja ja varoja sekä niiden käyttöä koskevat tiedot.

Yhden asioijan periaatteesta seuraava yhden pankkitilin käytäntö ei ole myöskään ongelmaton. Kun tosiasiallisia avustuksen hakijoita on useampi, avustuksen maksaminen yhden henkilön tilille muodostaa samantapaisen tilanteen kuin toisen ollessa ainoa ansaitseva osapuoli. Tällöin nousevat esiin kysymykset varojen jakautumisesta ja niiden hallinnan tasapuolisuudesta henkilöiden välillä. Näin ollen useamman tosiasiallisen avuntarvitsijan tapauksessa itse toimeentulotuen maksamiskäytäntö voi aiheuttaa suoraan yksilön reaalisen ja laskennallisen toimeentulon epäsuhtaongelman. Vaikka avustus on tarkoitettu koko kotitalouden käytettäväksi, se ei takaa sitä, että näin todella tapahtuisi, vaan apua tarvitseva henkilö voi jäädä todellisuudessa vaille taloudellista turvaa.

Tiedonanto- ja tietosuojakysymyksiin liittyy läheisesti myös kotitalouskohtaisen tarveharkinnan kohdentumisen ongelma. Jos tosiasiallisena hakijana on vain yksi henkilö, voi syntyä seuraavanlainen ristiriita. Kun toimeentulotuessa katsotaan avun hakijoiksi koko perhe tai tällaiseksi katsottu ja kohdistetaan velvoitteet kaikkiin sen jäseniin, ei huomioida sitä, että taloudellista apua tarvitsee todellisuudessa vain tuloton ja varaton osapuoli. Tällöin tarveharkinta ja toimeentulotuen vaatimukset kohdistuvat osaksi väärään henkilöön. Tosiasiallisen avuntarvitsijan sijaan viralliselle osapuolelle toimeentulotuen hakeminen on vaihtoehto, sillä hänellä ei ole siihen taloudellista syytä. Kuitenkin tosiasiallisen avuntarvitsijan tuki on kiinni siitä osallistuuko myös apua tarvitsematon henkilö hänen toimeentulotuen hakemiseensa, koska toimeentulotuki voidaan käytännössä evätä, jos kaikki kotitalouteen kuuluvat henkilöt eivät luovuta varallisuus- ja tulotietojaan sosiaalitoimistolle. Tämä muodostaa epäkohdan erillistalouksien kohdalla, joissa henkilöiden välillä ei ole välttämättä minkäänlaista läheissuhdetta ja niissä tilanteissa, joissa pariskunnan osapuolet haluavat säilyttää yksityisyydensuojansa suhteessa sosiaalitoimistoon ja/tai toisiinsa.

IV Kotitalouskohtainen tarveharkinta ja ansiotyö: köyhyysloukkuja

Yksi toimeentulotuen tavoitteista on kannustaa avustettavia ansiotyöllistymiseen (ks. HE 155/2001) ja tulojen hankkimisen kannattavuutta pyritty tukemaan etuoikeutetulla tulolla. Yhdessä asuvien kohdalla ongelmana on etuoikeutetun tulon kotitalouskohtaisuus, joka merkitsee sitä, että taloudellinen kannustavuus ansioiden hankkimiseen vähenee henkilömäärän mukaisesti (ks. Hiilamo ym. 2004, 47). Tarkasteltaessa työn kannattavuutta yhdessä asuvien kohdalla on kuitenkin otettava huomioon etuoikeutetun tulon lisäksi koko kotitalouskohtainen tarveharkintakäytäntö.

Aiemmissä tutkimuksissa on todettu, että toimeentulotuen saajien työhalukkuuteen vaikuttaa päällekkäisten tarveharkintaisten etuuskien aiheuttama tulokitka. Tämä tarkoittaa sitä, että kun henkilö saa myös muita tarveharkintaisia etuuksia, ansiotulojen hankkiminen vaikuttaa myös niiden muutoksiin. (Karjalainen ym. 2003, 42; myös Hiilamo ym. 2004, 95.) Yhdessä asuvien kohdalla tilanne on sama, mutta monimutkaisempana, sillä kyse on useamman henkilön etuuskien tulokitkasta. Lisäksi kotitalouskohtainen tarve-

harkinta vaikuttaa työhalukkuuteen suoraan alentavasti sekä työttömään että myös työlliseen osapuoleen. Etuoikeutetun tulon jälkeen ansiotulot vähentävät kaikkien kotitalouden jäsenien toimeentulotukea 100 prosenttisesti. Jos taas yksi henkilö ansaitsee vain etuoikeutetun tulon verran, se tekee hänen asuinkumppanilleen työnteon taloudellisesti kannattamattomaksi. Käänteisesti katsottuna yhden tulottomuus ja toimeentulotuen tarve vähentää toisen työn kannattavuuden etuoikeutetun tulon tasolle eli esimerkiksi kokopäivätyössä käyvä henkilö menettää valtaosan työnsä taloudellisesta kannattavuudesta.

Puhuttaessa tuloloukusta on todettava, että se on aina osa tarveharkintaisia etuuksia, mutta kotitalouskohtaisuus aiheuttaa sen syventymistä yhdessä asuvien henkilöiden kohdalla verrattuna yksinasuvaan. Erityisesti, jos toinen henkilö on työkyvytön tai pitkään työttön, se voi muodostua totaaliseksi köyhyysloukuksi, sillä kotitalouden nettotulotason nostaminen yhdenhenkilön toimesta on usein mahdotonta. Toisaalta perheeksi katsottujen erillistalouksien kohdalla ongelmana on se, ettei yhden tulotason nousu kohenna molempien toimeentuloa, mutta poistaa työn kannattavuuden työttömältä osapuolelta.

8.2 Tutkimustulosten arviointi

Keräämäni 20 henkilön tai perheen toimeentulotukikertomuksesta koostuva aineisto on kattavuudeltaan riittävä asettamieni tutkimuskysymysten ratkaisemiseen. Taustatiedoiltaan – ikä, sosioekonominen asema ja asuinpaikka – vastaajat jakautuivat varsin laajalle skaalalle, mutta sukupuolen osalta tutkimukseen osallistuneet painottuivat kuitenkin vahvasti naisiin. Sukupuolijakauman perusteella voidaan kysyä, onko ongelma sukupuolittunut; onko kyseessä naisten ongelma? Aineistossa ilmeni yhden asioijan käytännön yhteydessä sukupuoleen liittyvä ongelma (luku 6.1), mutta muutoin tuloksia ei voi katsoa sukupuoleen sidotuiksi, vaan kyse on kotitalouskohtaisen tarveharkinnan yleisistä ongelmista, joista tässä tapauksessa naiset ovat voittopuolisesti kertoneet. Aineiston muodollista kattavuutta merkittävämpi tekijä onkin aineiston sisältö. Kertomuksissa esiintyvien toimeentulotukitilanteiden ja niihin liittyvien ongelmien variaatiot ovat moninaiset, mutta niissä tapahtui myös selvää kylläntymistä ja katsonkin, että lisäkerto-

muksien hankkiminen kasvattaisi vain aineiston määrällistä kokoa. Toisin sanoen väitän, että olen tavoittanut kattavasti ne keskeiset ongelmat, jotka liittyvät toimeentulotuen kotitalouskohtaiseen tarveharkintaan ja sen seurauksiin. Tällä en tarkoita, että olisin tavoittanut kaikki erilaiset toimeentulotukitilanteet, vaan nimenomaisesti kotitalouskohtaisen tarveharkinnan perustavat epäkohdat, jotka aiheuttavat ongelmia erilaisissa toimeentulotukitilanteissa.

On kuitenkin huomattava, että analysoimani aineisto on ainoastaan näyte kotitalouskohtaisen tarveharkinnan kohteista eli yhdessä asuvista toimeentulotuen hakijoista ja heidän kohtaamistaan ongelmista. Tämä tarkoittaa sitä, ettei aineistoni ole edustava otos tai sen tulokset tilastollisesti yleistettävissä kaikkiin yhdessä asuviin toimeentulotuen hakijoihin tai saajiin. Näiden sijasta näyte on kattava ja siihen perustuvat analyysini tulokset siirrettäviä (ks. Metteri 2004, 36). Toisin sanoen esittämieni tuloksien perusteella ei voida yleistää kuinka monen henkilön tai perheen kohdalla kotitalouskohtaisen tarveharkinnan ongelmia ilmenee, mutta kertomuksia vastaavanlaisissa tai riittävän samankaltaisissa tilanteissa ongelmat uusiutuvat. Yksinkertaisin esimerkki tulosten siirrettävyydestä on työn kannattamattomuus, johon liittyvät ongelmat ovat aina läsnä, kun perheeksi katsotut hakevat toimeentulotukea. Vastaavasti heikoin uusiutumistodennäköisyys on niissä tapauksissa, jotka ovat seurausta kyseenalaisista tulkinnoista, kuten esimerkiksi erillistalouksien katsominen yhteistalouksiksi. Pakkoavoliitto ei siis ole kotitalouskohtaisesta tarveharkinnasta vääjäämättä seuraavia ongelma, mutta siihen perustuvan tulkinnan tuottama eli ongelman uusiutuminen riippuu kyseessä olevan sosiaalitoimiston ohjeistuksista ja/tai virkailijoiden tulkinnoista. Näiden ääripäiden väliin jäävät ne ongelmat, jotka aiheutuvat toimeentulotukipäätösten kaavamaisesta käsittelystä eli ongelmat, jotka voitaisiin mahdollisesti ehkäistä käyttämällä lain tarjoamia harkintamahdollisuuksia.

Toisaalta tulokseni esiintyvät erikoisessa valossa Juntusen, Grönlundin ja Hiilamon (2006) tutkimuksen kanssa, jossa he tutkivat sosiaaliturvan aukkoja haastattelemalla diakonian työntekijöitä ja kysymällä heidän näkemyksiään siitä, mitkä seikat aiheuttavat toimeentulotukijärjestelmän epäonnistumista. Heidän esittämässään toimeentulotuen ongelmakohdista ei nimittäin löydy yhdessä asumista, vaan päinvastoin yksinasuminen.

Kertooko tämä, että tutkimuksen ongelma on minun mielikuvitukseni tuotosta? Kuten aineiston analyysissä olen näyttänyt, kertomuksissa tuodaan monin eri tavoin esiin juuri yhdessä asumiseen liittyviä konkreettisia ongelmia. Lisäksi myös diakonia-apuun turvautuminen tai oikeammin yrittäminen tuli esiin (Irina, 62–64). Paremminkin on mahdollista, että diakoniatyössä ei ole osattu tai ei ole ollut tarkoituksenmukaista tarkastella avunhakijoiden tilannetta tutkimaltani kannalta, jolloin kotitalouskohtaista tarveharkintaa ei ole havaittu ongelmalliseksi seikaksi. Tämän saman havainnon voi varauksellisesti sanoa pätevän myös muihin tutkimuksiin, tilastointeihin ja selvityksiin, joissa pitäydään toimeentulotuen virallisessa perhenäkökulmassa ja sen myötä myös oletuksessa perheestä resurssit tasapuolisesti jakavana yksikkönä.

9 TULOKSISTA TOIMENPITEISIIN

Sosiaalipoliittisen tutkimuksen tulee etsiä epäkohtia ja esittää myös niitä koskevia reformivaatimuksia (ks. Roos 2006). Toisin sanoen tutkimuksen ei pitäisi loppua ongelmien esittämiseen, vaan niiden korjausmahdollisuuksien etsimiseen tai ehkä jopa löytämiseen. Tässä työssä olen osoittanut monia kotitalouskohtaisen tarveharkintakäytännön ongelmia ja niiden seurauksia. Se, miten esittämiini tutkimustuloksiin pitäisi suhtautua, riippuu sosiaalipoliittisista tavoitteista, mutta on kuitenkin selvää, etteivät monet esiin tulleet epäkohdat sovi yhteen nykyistenkään tavoitteiden kanssa.

9.1 Korjauksia pienillä paikkauksilla

Osa kotitalouskohtaisen tarveharkintakäytännön ongelmista voitaisiin oikaista täsmäkorjauksin eli ottamalla huomioon esittämäni ongelmakohdat ja ratkaista ne jokainen erikseen. Yhden asioijan käytäntöön liittyvät ongelmat voitaisiin korjata siten, että perheiden kohdalla, sen jokainen täysi-ikäinen jäsen hakisi avustusta itsenäisesti ja saisi vain itseään koskevan päätöksen, jonka jälkeen hänelle maksettaisiin hänen oma osuutensa kotitalouden toimeentulotuesta. Toisaalta tällainen käytäntö tekisi järjestelmää monimutkaisemmaksi ja saattaisi aiheuttaa pitkiä toimeentulotuen hakuaikoja. Lisäksikään kotitalouskohtaisen tarveharkinnan muuttaminen kahden tai useamman hakijan käytännöksi ei vaikuttaisi kohdentumisen ongelmaan, sillä edelleen tarveharkinta kuitenkin koskisi kaikkia kotitalouden osapuolia. Vastaavasti työn kannustavuuteen voitaisiin vaikuttaa myönteisesti muuttamalla etuoikeutettu tulo laskettavaksi jokaisen perheenjäsenen henkilökohtaisista tuloista (myös Hiilamo ym. 2004, 154), mutta se parantaisi vain osittain työn kannustavuusongelmaa, sillä siihen vaikuttaa koko kotitalouskohtainen tarveharkintakäytäntö.

Edellisten ohella toimeentulotuen perhekohtaisuuden ja elatusta koskevien lakien ristiriitaisuudet vaativat selvennystä. Mikäli lakien ristiriita hyväksytään, täytyy kotitalouskohtaisen tarveharkinnan sovellusmahdollisuudet kirjata selvästi esiin: kyse on perhesuhteista, joista henkilö voi tosiasiallisesti saada elatuksensa. Kotitalouskohtaisen

tarveharkinnan käytössä pitäisi painottaa erityisesti sitä, ettei tulkintaa voi tehdä toimeentulotuen hakijan tai hakijoiden etujen vastaisesti, vaan niin tulkintojen kuin niille pohjautuvien päätösten täytyy perustua todelliselle tiedolla asiakkaan tilanteesta. Lisäksi ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea tulisi aina käyttää korjaamaan epäsuhta avunhakijoiden laskennallisen ja reaalisen toimeentulon välillä eli jokaisen välttämätön toimeentulo on turvattava niissäkin tapauksissa, jolloin perustoimeentulotuki ei ole siihen riittävä. Huomioitavaa näissä selvennysvaatimuksissa on se, että ne sisältyvät jo tällä hetkellä voimassa oleviin säädöksiin ja ohjeistuksiin. Tarveharkinnan pitäisi perustua tosiasiallisesti saatavalle toimeentulolle (esim. Huhtanen 1994), epäselvissä tilanteissa tulkinnat tulisi tehdä asiakkaan eduksi (Tuori 2004) ja kuntien pitäisi käyttää tarvittaessa ehkäisevää sekä täydentävää toimeentulotukea (Laki toimeentulotuesta; STM 2007). Kärjekäs esimerkki suositusten painoarvosta on pakkoavoliitto-ongelma. Se on mielenkiintoinen epäkohta juuri siinä mielessä, että sitä ei olisi, jos avustuspäätökset tehtäisiin tosiasiallisen tiedon perusteella tai vaihtoehtoisesti tulkiten epäselvä tilanne asiakkaan eduksi.

Kun otetaan huomioon esittämiäni ongelmien vakavuus ihmisten toimeentulon kannalta, on minusta selvää, että tarvitaan konkreettisempia uudistuksia kuin kehottamista ottamaan nämä seikat huomioon. Helsingin sosiaaliasiamiesten Lilli Autin ja Marja-Terttu Soppelan (2007) mukaan Sosiaaliasiamiehet ry. on vaatinut rikoslakiin erityistä perusturvarikossäännöstä, jolla voitaisiin konkreettisesti rankaista sakolla niitä kuntien määrärahoista päättäviä tahoja, jotka tarkoituksellisesti varaavat liian vähän varoja sosiaalitoimen käytettäväksi. Katsoakseni määrärahoista vastaavien lisäksi, sakkouhka voitaisiin kohdistaa myös paikallisiin toimijoihin siten, että selkeästi vääristä päätöksistä aiheutuisi sanktioita kyseessä olevalle sosiaalitoimistolle. Tämä synnyttäisi painetta perehtyä asiakkaiden tilanteeseen kunnolla ja/tai tekemään epäselvissä tilanteissa päätökset asiakkaan eduksi. Käytäntö sisältäisi kuitenkin ongelmia. Ensinnäkin osassa esittämissäni epäkohdissa on kyse nimenomaisesti kotitalouskohtaisen tarveharkinnan ongelmista eli vaikka toimittaisiin periaatteessa oikein, toiminnan seuraukset eivät ole tavoitteiden mukaisia. Toisekseen monessa tapauksessa tilanne on niin harmaalla vyöhykkeellä, että toiminnan oikeellisuuden arviointi olisi erittäin hankalaa – sekä ulkopuolisen että sosiaalitoimiston näkökulmasta. Nähdäkseni paras keino puuttua epäkohtiin

on pureutua niiden syihin ja täsmentää niitä kriteerejä, joiden perusteella tarveharkintaa toteutetaan yhdessä asuvien henkilöiden kohdalla. Hahmottelen seuraavaksi kaksi mahdollista toimintamallia, joiden avulla kotitalouskohtaisesta tarveharkinnan ongelmiin ja niiden seurauksiin voitaisiin puuttua perusteellisemmin.

9.2 Oikeuksien ja velvollisuuksien yhdenmukaisuuteen

Useat kotitalouskohtaisen tarveharkinnan ongelmat liittyvät oikeuksien ja velvollisuuksien ristiriitoihin tai epäselvyyksiin. Avustuksen perhekohtaisuus hämärtää henkilön oikeutta vähimmäisturvaan ja samalla se käytännössä – joskaan ei periaatteessa – heikentää kunnan velvollisuutta vastata yksilön avuntarpeeseen. Jos kyse ei ole virallisesta liitosta, perheen sisälläkään ei lähtökohtaisesti vallitse selkeitä oikeuksia ja velvollisuuksia elatuksen saamiseen tai antamiseen. Järjestelmä selkiytyisi huomauttavasti, jos tarveharkinta tehtäisiin kotitalouskohtaisena ainoastaan niissä tilanteissa, joissa henkilöiden välillä on lain määräämä elatusvelvollisuus. Näitä ovat avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet toisiinsa nähden ja vanhemmat suhteessa alaikäisiin lapsiinsa (Avioliittolaki; Laki rekisteröidystä parisuhteesta; Laki lapsen elatuksesta) eli muunlaisissa tilanteissa eläviä kohdeltaisiin aina yksinasuvien tavoin.

Tällöin yksilön oikeudet ja kunnan sekä perheen velvollisuudet olisivat selvästi lakiin kirjatut. Apua tarvitsevalla osapuolella olisi oikeus vaatia elatustaan puolisoltaan, jolla olisi puolestaan velvollisuus myöntyä tähän. Tämä jättää kuitenkin sen mahdollisuuden, etteivät oikeudet ja velvollisuudet toteutuisi käytännössä. Tämän tähden niissäkin tapauksissa, joissa elatukseen oikeutettu hakee toimeentulotukea, se pitäisi maksaa, jos hänen henkilökohtainen laskelma osoittaa tuen tarpeen. Tällöin kunta varmistaisi henkilön toimeentulo-oikeuden toteutumisen ja se voisi periä avustuksen myöhemmin takaisin elatusvelvolliselta puolisolta, kuten se voi nykyisinkin tehdä (Laki toimeentulotuesta 20§). Tämä käytäntö perustaisi myös normin elatusvelvollisuuden sisällölle: aviopuolisolle kuuluu vähintään perusosan suuruinen elatus. Lisäksi kotitalouskohtaisen tarveharkinnan rajoittaminen elatusvelvollisiin suhteisiin, jotka ovat helposti todettavissa, poistaisi yhdessä asuvien väärän kohtelun mahdollisuuden.

Oikeuksien ja velvollisuuksien yhdenmukaistamisuudistus parantaisi yhdessä asuvien ystävien ja avoliitossa elävien asemaa, mutta se sisältää kuitenkin monia ongelmakohtia. Ensinnäkin se olisi ristiriidassa vallitsevan pyrkimyksen kanssa, jonka mukaisesti tavoitteena on kohdella yhtäläisesti eri perhemuotoja (ks. esim. Gottberg 2005). Toisekseen muutos ei vaikuttaisi – ilman täsmäkorjauksia – virallisessa liitossa olevien kohdalla muihin kotitalouskohtaisen tarveharkinnan kielteisiin vaikutuksiin, mikä osaltaan syventäisi perhemuotojen epätasa-arvoista kohtelua. Kolmanneksi on mahdollista, että uudistuksella olisi käännteisiä vaikutuksia, tai toisaalta se, ettei uudistus vaikuttaisi virallisessa liitossa elävien tilanteeseen lainkaan parantavasti. Jos avustus myönnettäisiin aina automaattisesti sitä hakevalle henkilölle ja perittäisiin takaisin hänen puolisonsa tuloista, saattaisi syntyä ongelmia väärinkäytösten seurauksena. Vastaavasti, jos näin ei tehtäisi, on mahdollista, ettei henkilön avuntarpeeseen vastattaisi hänen puolionsa varojen perusteella tai vaihtoehtoisesti siihen vastattaisiin hitaasti selvitysvaatimuksien takia. Toisin sanoen tilanne olisi virallisissa liitoissa eläville sama kuin se on nykyisin kaikille.

9.3 Jokaisen turvattuun toimeentulon oikeuteen

Edellä esitetyn toimenpidesuosituksen puutteet tai ongelmakohdat voitaisiin välttää sillä, että toimeentulotuesta poistettaisiin kotitalouskohtainen tarveharkinta kokonaisuudessaan ja siirryttäisiin täysin yksilökohtaiseen toimeentulotukeen. Tällöin tarveharkinnan kohteena olisivat täysi-ikäisten kohdalla aina vain yksilö, eikä hänen perhesuhteitaan tai niistä mahdollisesti saatavilla olevia resursseja otettaisi huomioon missään muodossa.

Yksilökeskeinen tarveharkinta tarkoittaisi, että jokaisen oikeus apuun ja järjestelmän velvollisuus vastata kaikkien avuntarpeeseen olisivat yksiselitteisesti määriteltyjä. Tämä takaisi myös sen, että jokainen henkilö olisi asumis- tai perhemuodostaan riippumatta yhtäläisessä asemassa hakiessaan toimeentulotukea, eikä hänen avun tarpeeseensa voitaisi jättää vastaamatta – tai viivyttää sitä lisäselvitysvaatimuksilla – yhteistalousoletusten takia. Kun kaikkia henkilöitä kohdeltaisiin tasa-arvoisesti riippumatta heidän perhesuhteistaan, se tietäisi tasa-arvoisempaa tilannetta myös perheiden välillä. Nykyisistä toimeentulotuen perhemääritelmästä seuraa se, että yhdessä asuvien ystävien on hanka-

lampi hakea toimeentulotukea, hakukäytännöt aiheuttavat yksilöiden sekä sukupuolten välistä epätasa-arvoa ja eri perhemuotoja kohdellaan eriävästi esimerkiksi niiden seksuaalisen suuntautumisensa mukaan. Lisäksi, kun lopulta kyse on jokaisen oikeudesta turvattuun toimeentuloon, täytyy tasa-arvonäkökulman painottua sen mukaisesti yksilöihin, eikä perheisiin, jotka voivat piilottaa sisäänsä yksilöiden välistä epätasa-arvoa.

Siirtyminen yksilökohtaiseen tarveharkintaan selkiyttäisi toimeentulotukea järjestelmän, paikallishallinnon ja avun tarvitsijoiden näkökulmasta. Uudistuksen myötä paikallinen tulkinta- ja harkintavara kutistuisi hieman, jolloin toimeentulotuen saajien asema parantuisi. Lisäksi, kun tarveharkintakäytännön linjaukset olisivat tältä osin selvät, myös sosiaalitoimen ja sosiaalityöntekijöiden tai etuuskäsittelijöiden työ selkiytyisi ja he voisivat keskittää voimavarojaan esimerkiksi ihmisten toimeentulotilanteen selvittämiseen perhesuhteiden sijasta. Järjestelmän tasolla uudistus tarkoittaisi sitä, että toimeentulotuen saajamäärät vähenisivät virallisten avustettavien osalta, mutta samalla toimeentulotuen saajia tulisi myös lisää, sillä tosiasialliset avuntarvitsijat – jotka eivät ole tukea saaneet johtuen kotitalouskohtaisesta tarveharkinnasta – olisivat oikeutettuja toimeentulotukeen.

Yksilökohtainen toimeentulotuki tarkoittaisi siis oletettavasti toimeentulotukimenojen kasvua. Menojen lisääntymistä, joka tapahtuu avuntarvitsijoiden välttämättömän toimeentulon turvaamisen takia, ei voida katsoakseni pitää kuitenkaan riittävänä perusteluna uudistuksen sivuuttamiselle. Lisäksi menojen nousu olisi todennäköisesti verraten vähäistä. Ensinnäkin muutos koskisi vain yhdessä asuvia toimeentulotuen hakijoita tai saajia. Toisekseen toimeentulotukena myönnettävät avustukset ovat varsin vähäisiä (ks. Stakes 2006b, taulu 24), johtuen järjestelmän ensisijaisia etuuksia täydentävästä roolista (esim. STM 2004, 136). Lisäksi voidaan kyynisesti todeta, että toimeentulotuen tiukka tarveharkinta, siihen sisältyvät selvitys- ja tarkkailukäytännöt sekä leimautumisen pelko pitäisivät huolen siitä, että tarveharkinnan alikäyttöä aiheuttavat tekijät vaikuttaisivat edelleen, eivätkä kaikki tukeen oikeutetut hakisi avustusta (ks. Oorschot 1989; Oorschot 1991; Kuivalainen 2007). On esimerkiksi luultavaa, että mahdollisuus saada taloudellista tukea perhepiiristä, lisää tietoisien toimeentulotuen alikäytön todennäköisyyttä; jos apu ei ole välttämätöntä ja sen hakemisesta ei koe saavansa riittävää hyötyä sen vaati-

miin kustannuksiin nähden, henkilö saattaa jättää hakematta toimeentulotukea (ks. Mood 2006, 105–106).

Ongelmaksi tässä toimenpidesuosituksessa voidaan nähdä se, että tarveharkinnan rajoittaminen yksilöön olisi ristiriidassa elatusvelvollisuussuhteiden kanssa. Voidaan katsoa, että koska toimeentulotuki on viimesijainen avustus, täytyy ottaa huomioon yksilön mahdollisuudet saada toimeentulonsa häneen nähden elatusvelvolliselta henkilöltä (ks. Arajärvi 2002, 76–77¹⁵). Tämä näkökulma merkitsisi kallistumista edellisen toimenpidesuosituksen kannalle, mutta kuten totesin, se toisi mukanaan uusia ongelmia ja poistaisi vanhojakin vain osittain. Jos taas verrataan nykyistä tilannetta kokonaan yksilökohtaiseen tarveharkintaan, voidaan käytäntöjen sisältämät ristiriidat asettaa seurauksiltaan paremmuusjärjestykseen. Nykyisessä tilanteessa vallitsee negatiivinen ristiriita, sillä elatusvelvollisuuden puuttumisen ja toimeentulotuen perhekohtaisuuden yhdistelmästä voi seurata etuuden alikäyttöä tarpeiden näkökulmasta, joka voi merkitä avuntarvitsijoiden kannalta vakavaa puutetta. Sen sijaan avustuksen yksilökohtaisuuden ja elatusvelvollisuuksien ristiriita olisi positiivinen, sillä siitä voi seurata vain avustuksen ylikäyttöä elatusvelvollisuuksien näkökulmasta eli se ei voi heikentää avuntarvitsijan tilannetta, vaan ainoastaan parantaa sitä.

9.4 Toimenpidesuositukset ja vähimmäisturvan suunta

Matti Vanhasen toinen hallitus (Hallitusohjelma 2007) linjaa hyvinvointipoliittisessa ohjelmassaan monia eri hyvinvointivaltion sektoreita, joita tulisi kehittää tai parantaa. Konkreettisista toimista hallitusohjelma on vielä niukkasanainen, mutta suurempia periaatelinjauksia sen sijaan esitetään runsaasti. Ohjelman alkusanoissa todetaan, että hallitus haluaa selkiyttää oman, yhteisen ja yhteiskunnan vastuun välistä suhdetta. Tämän jälkeen lisätään, että perusturvaa on vahvistettava ja tukia kohdistettava niitä eniten tarvitseville. (emt., 3–4.)

¹⁵ Arajärvi painottaa elatusvelvollisuutta, mutta lisää, että nykyisin avio- ja avoliitto ovat merkitykseltään toisiaan vastaavia, jonka tähden myös jälkimmäisten kohdalla tulee huomioida elatuksen saaminen puolisoilta (vrt. esim. Huhtanen 1994; Huhtanen 1998; Nyman 2002; Heimdal & Houseknecht 2003; Vogler ym. 2006).

”Työelämän ja sosiaaliturvan uudistusten tavoitteena on taata kaikille riittävä ja aukoton sosiaaliturva. [...] [Tavoitteena on] köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason takaaminen kaikissa elämäntilanteissa. [...] Tukien saajan asemaa parannetaan yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä järjestelmää [ja] kansalaisten yhdenvertaisuus turvataan vahvistamalla palveluiden käyttäjien oikeuksia.” (Hallitusohjelma 2007, 51–52.)

Hallitus esittää tavoitteekseen paikata sosiaaliturvajärjestelmä niin tiiviiksi, ettei kukaan mahdu putoamaan sen lävitse, parantamalla avuntarvitsijoiden yhdenvertaista asemaa ja selkeyttämällä järjestelmää. Näiden linjattujen tavoitteiden näkökulmasta esittämiini kotitalouskohtaisen tarveharkinnan sisältämiin tai synnyttämiin ongelmiin ei voida suhtautua välinpitämättömästi. Kotitalouskohtainen tarveharkinta muodostaa vähimmäis-turvajärjestelmään aukon, jonka seurauksena henkilö tai perhe voi jäädä vaille taloudellista turvaa. Kotitalouskohtainen tarveharkinta aiheuttaa myös järjestelmän sekavuutta, oikeuksien ja velvollisuuksien hämärtymistä. Lisäksi käytännön seurauksena on aineiston perusteella myös yksilöiden, sukupuolten ja eri perhemuotojen välistä epätasa-arvoisuutta sekä yksityisyydensuojan loukkauksia.

Edellisten ohella työn kannattamattomuus on yksi merkittävä kotitalouskohtaisen tarveharkinnan seuraus. Aiempien hallitusten aikana toimeentulotuen kannustavuus työhön on nähty keskeiseksi tavoitteeksi (Forma 1999; Keskitalo ym. 2000; HE 155/2001). Myös nykyisessä hallitusohjelmassa esitetään, että ”työ on paras keino syrjäytymisen ehkäisemisessä ja köyhyyden torjumisessa” (Hallitusohjelma 2007, 58). Näin varmasti onkin, mikäli henkilö on työkykyinen, hänelle sopivaa työtä on saatavilla ja sen tekemisestä saa riittävää taloudellista hyötyä. Siirtyminen kotitalouskohtaisesta yksilökohtaiseen tarveharkintaan olisi yhdenmukainen tämän ansiotyöorientoituneen linjauksen kanssa, sillä uudistuksella lisättäisiin merkittävästi työn kannattavuutta yhdessä asuvien toimeentulotuen saajien kohdalla. Nykyisin yhden toimeentulotuen tarve vähentää molempien työn taloudellista kannattavuutta valtaisesti ja se saattaa joissain tilanteissa tehdä työttömyyden työllisyyttä houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi. Puutteenalaisten ihmisten kannalta ansiotyön kannattavuuden lisääminen tarkoittaisi sitä, että he voisivat

helpommin parantaa omaa ja perheensä tilannetta, jolloin he saattaisivat myös onnistua rakentamaan kantavan perustan pitkäaikaisesti kestäväälle toimeentulolleen – toimeentulolle ilman toimeentulotukea¹⁶. Tarjoamalla tänään apua sitä tarvitseville yksilöille, voidaan ehkäistä se, että huomenna avuntarpeessa olisi koko perhe.

¹⁶ Ilkka Haapola on todennut, että pitkäaikaisen toimeentulotuen saamisen ongelma on juuri se, että toimeentulotuen saajat ”palaavat tuen piiriin yhä uudelleen, koska tuen piiristä poistuminen ei ole johtanut mihinkään kestäväan ratkaisuun” (Haapola 2001, 70).

LÄHTEET

Aatola, Leena & Viinisalo, Mirja (1999): Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan arvioinnin tukena. Stakesin raportteja 237. Helsinki: Stakes.

Alasuutari, Pertti (1995): Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Arajärvi, Pentti (2002): Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki: Kela.

Atkinson, A. B. (1998): Poverty in Europe. Oxford: Blackwell Publishers.

Autti, Lilli & Soppela, Marja-Terttu (2007): Asiakkaan asialla 2006. Mitä asiakkaat kertovat yhteydenotoillaan? Selvitys Helsingin sosiaaliasiamiesten toiminnasta vuonna 2006. Internetissä osoitteessa: <http://www.hel.fi>.

Avoliittolaki. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>. (2007).

Burgoyne Carole, Clarke Victoria, Reibstein Janet & Edmunds Anne (2006): 'All my worldly good I share with you'? Managing money at the transition to heterosexual marriage. *The Sociological Review* vol. 54 (4), 619–637.

Currie, Janet (2004): The Take-Up of Social Benefits. Institute for the Study of Labor. Discussion Paper no. 1103.

Eduskunnan oikeusasiamies (2005): Riitta-Leena Paunion huomautus Leppävaaran ja Espoonlahden sosiaali- ja terveyskeskuksille 11.1.2005. Internetissä osoitteessa: <http://www.oikeusasiamies.fi>.

Forma Pauli, Heikkilä Matti & Keskitalo Elsa (1999): Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Stakesin raportteja 240. Helsinki: Stakes.

Gordon, David (2000): Measuring absolute and overall poverty. Teoksessa David Gordon & Peter Townsend (toim.): Breadline Europe. The measurement of poverty. Bristol: Policy Press.

Gottberg, Eva (2005): Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turun oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A:112.

Haapola, Ilkka (2001): Onko kotikunnalla väliä? Toimeentulotuen saajien asiakas- ja elämänurat 1990-luvulla kymmenessä kaupungissa. Helsingin yliopiston tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenian raportteja ja selvityksiä 37/2001.

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

Haapola, Ilkka & Kauppinen, Timo M. (2007): Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verson julkaisuja 1/2007.

Halleröd, Björn (2005): Sharing of Housework and Money Among Swedish Couples: Do They Behave Rationally? *European Sociological Review* vol. 21 (3), 273–288.

Hallintolaki. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>. (2007).

Hallitusohjelma (2007): Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Internetissä osoitteessa:
<http://www.valtioneuvosto.fi>.

HE (155/2001): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Internetissä osoitteessa:
<http://www.eduskunta.fi>.

Heimdal, Kristen R. & Houseknecht, Sharon K. (2003): Cohabiting and Married Couples' Income Organization: Approaches in Sweden and United States. *Journal of Marriage and Family* 65 (August 2003), 525–538.

Heino, Tarja & Lamminpää, Kaarina (2006): Yksinhuoltajaperheiden taloudellinen ahdinko ei näytä hellittävän. *Stakesin verkkojulkaisu*. Internetissä osoitteesta:
<http://www.stakes.fi>.

Hiilamo, Heikki (2003): Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2003.

Hiilamo Heikki, Karjalainen Jouko, Kautto Mikko & Parpo Antti (2004): Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. *Stakesin tutkimuksia* 139. Helsinki: Stakes.

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

Huhtanen, Raija (1994): Toimeentulotuen myöntäminen. *Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöistä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 202. Jyväskylä: Finnpublishers.

- Huhtanen, Raija (1998): Onko toimeentulo yksilön oikeus vai perheen velvollisuus? Teoksessa Pekka Kosonen & Maija Sakslin (toim.): Sosiaalietujen muutokset: vastuunjaon ongelmat. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 29. Helsinki: Kela.
- Hämäläinen, Hans (2006): Toimeentulotuki – valtio, kunta ja kotitalous. Yhteiskuntapolitiikka vol. 71 (6), 619–627.
- Julkunen, Raija (2006a): Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2006b): Universalismista köyhyyspolitiikkaan? Teoksessa Helne Tuula & Laatu Markku (toim.): Vääryyskirja. Helsinki: Kela.
- Juntunen Elina, Grönlund Henrietta & Hiilamo Heikki (2006): Viimeisellä luukulla. Tutkimus viimesijaisen sosiaaliturvan aukoista ja diakoniatyön kohdentumisesta. Suomen evankelisluterilaisen kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2006:7.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Ylikoski, Petri (2002): Merkitys ja tulkinta. Teoksessa Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila (toim.): Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (1996): Eri menetelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Teoksessa Kangas & Ritakallio (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Helsinki: Stakes.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2005): Köyhyyden teoria ja käytäntö. Teoksessa Juho Saari (toim.): Köyhyyspolitiikka. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Karisto Antti, Takala Pentti & Haapola Ilkka (2003): Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Helsinki: WSOY.

Karjalainen Jouko, Hiilamo Heikki & Raivio Helka (2003): Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Stakesin aiheita-sarja 19/2003.

Kauppinen, Timo M. & Raivio, Helka (2007): Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilanne 2007. Stakesin työpapereita 21/2007.

Keskitalo Elsa, Heikkilä Matti & Laaksonen Seppo (2000): Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16.

KHO (3187/2001): Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 20.12.2007. Diaarinumero: 526/3/01. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>.

KHO (444/2003): Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 28.2.2003. Diaarinumero: 2610/03/01. Internetissä osoitteessa <http://www.finlex.fi>.

KHO (1041/2006): Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 5.5.2006. Diaarinumero: 2781/3/05. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>.

KK (654/1998): Kansanedustaja Mikko Kuopan kirjallinen kysymys Sosiaali- ja terveysministeriölle: Avioliiton omaisessa suhteessa eläville myönnettävien sosiaalietuuksien määräytymisperusteista. 1.6.1998. Internetissä osoitteessa: <http://www.eduskunta.fi>.

Kortteinen, Matti ja Tuomikoski, Hannu (1998): Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi.

Kortteinen, Matti (2005): Ymmärtämisen ongelma eettisenä kysymyksenä kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Stakesin työpapereita 4/2005.

Kosunen, Virpi (1999): Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Stakesin raportteja 232. Helsinki: Stakes.

Kuivalainen Susan, Airio Ilpo, Hiilamo Heikki & Niemelä Mikko (2005): Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Juho Saari (toim.): Köyhyyspolitiikka. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Kuivalainen, Susan (2007): Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka vol. 72, (1), 49–56.

Kuntatiedon keskus (2007): Kuntien kalleusluokitus poistuu vuonna 2008. Kuntataloustiedote 3/2007. Internetissä osoitteessa: <http://www.kunnat.net>.

Laki lapsen elatuksesta. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>. (2007).

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>. (2007).

Laki rekisteröidystä parisuhteesta. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>. (2007).

Laki toimeentulotuesta. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>. (2007).

Lappalainen, Juha (1999): Toimeentulotuki ja sosiaalipolitiikka – havaintojen tarkastelu eri näkökulmista. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Metteri, Anna (2004): Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita ja YTY ry.

Moisio, Pasi (2006): Suhteellinen köyhyys Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka vol. 71 (6), 639–645.

- Mood, Carina (2006): Poor Choices? On Social Context and the Claiming of Mean-tested Benefits. *Stockholm Studies on Social Mechanism* 8.
- Mäkelä, Klaus (1990): Kvalitatiivisen aineiston analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Klaus Mäkelä (toim.): *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mäkelä, Klaus (2005): Sosiaalitutkimuksen eettinen säättely. *Stakesin työpapereita* 4/2005.
- Nieminen, Liisa (1996): Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 5–6/1996, 909–929.
- Nyman, Charlott (1999): Gender, equality in 'the most equal country in the world'? Money and marriage in Sweden. *The Sociological Review* vol. 47 (4), 766–793.
- Nyman, Charlott (2002): Mine, yours or ours? Sharing in Swedish couples. Umeå University: Doctoral theses at the Department of Sociology. No. 24.
- van Oorschot, Wim (1989): On the Role of Mean-testing. Its functions and dysfunctions: recent developments in European social security systems. *Reeks Sociale Zekerheidswetenschap, Studies* no. 9.
- van Oorschot, Wim (1991): Non-take-up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* vol. 1 (1) 1991, 15–30.
- Pahl, Jan (1989): *Money & Marriage*. London: Macmillan.
- Pahl, Jan (1995): His money, her money: Recent research on financial organisation in marriage. *Journal of Economic Psychology* vol. 16 (1995), 361–376.

- Pajukoski, Marja (2006): Oikeudenmukaisuus lainsäädännön näkökulmasta. Teoksessa Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hyvinvointivaltion rajat -hankkeen raportti. Helsinki: Stakes.
- Parpo, Antti & Moisio, Pasi (2006): Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka vol. 71 (2), 121–133.
- Penttilä Irmeli, Kangas Olli, Nordberg Leif & Ritakallio Veli-Matti (2003): Suomalainen köyhyys 1990-luvun lopulla – väliaikaista vai pysyvää? Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2003:7.
- Perustuslaki. Valtion säädöstietopankki Finlex. Internetissä osoitteessa: <http://www.finlex.fi>. (2007).
- PeVL (31/1997). Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. <http://www.eduskunta.fi>.
- Piekkola H. ja Ruuskanen O-P. (2006): Työtä eri elämänvaiheissa ja ajankäyttö. Äidit ja ikääntyvät. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:73.
- Raunio, Kyösti (2000): Sosiaalityö murroksessa. Tampere: Gaudeamus.
- Ringen, Stein (1985): Toward a Third Stage in the Measurement of Poverty. *Acta Sociologica* vol. 28 (2), 99–113.
- Ringen, Stein (1987): *The Possibility of Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Roos, J.P. (1996): Context, Authenticity, Referentiality, Reflexivity: Back to Basics in Autobiography. Paper presented at the workshop on "Biographical perspectives on post-socialist societies", 13–17 Nov. 1996 St. Petersburg.

- Roos, J.P. (2006): Yhteiskuntapolitiikan ajankohtaiset ongelmat Helsingissä. Janus vol. 14 (3), 336–338.
- Smith, Adam (2007): *An Inquiry into the Nature of the Wealth of Nations*. Metalibri: <http://metalibri.incubadora.fapesp.br>.
- Stakes (2004): Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilanne marraskuussa 2003. Stakesin tilastotiedote 1/2004. Internetissä osoitteessa: <http://www.stakes.fi>.
- Stakes (2006a): Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hankkeen raportti. Helsinki: Stakes.
- Stakes (2006b): Toimeentulotuki 2005. Stakesin tilastotiedote 25/2006. Internetissä osoitteessa: <http://www.stakes.fi>.
- STM (1999): Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000-2003. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:16.
- STM (2003): Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:10.
- STM (2004): Sosiaaliturvan suunta 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:24.
- STM (2005a): Toimeentulotuen perusosien määrät 1.1.2006 lukien. Sosiaali- ja terveysministeriön kuntatiedote 13/2005. Internetissä osoitteessa: <http://www.stm.fi>.
- STM (2005b): Toimeentulotukilakiin 1.1.2006 tulevat muutokset. Sosiaali- ja terveysministeriön kuntatiedote 19/2005. Internetissä osoitteessa: <http://www.stm.fi>.
- STM (2006a): Toimeentulotuen perusosien määrät 1.1.2007 lukien. Sosiaali- ja terveysministeriön kuntatiedote 12/2006. Internetissä osoitteessa: <http://www.stm.fi>.

STM (2006b): Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 016/2006. Internetissä osoitteessa: <http://www.stm.fi>.

STM (2007): Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11.

Talentia (2005): Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattieettiset ohjeet. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. Ammattieettinen lautakunta.

Tasa-arvovaltuutettu (2002): Mullistusten vuosi. Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2001. Tasa-arvojulkaissuja 4/2002.

Townsend, Peter (1983): *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin Books.

Townsend, Peter (1985): A Sociological Approach to the Measurement of Poverty – Rejoinder to Professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers* vol. 37 (4), 659–668.

Tuori, Kaarlo (2004): *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY lakitieto.

Valtioneuvosto (2006): Valtioneuvoston asetus kuntien yleisestä kalleusluokituksesta 1214/2006. Internetissä: <http://www.finlex.fi>.

Virjo, Ilkka (2000): Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. *Janus* vol. 8 (1), 28–44.

Vogler Carolyn & Pahl Jan (1994): Money, power and inequality within marriage. *The Sociological Review* vol. 42 (2), 263–288.

Vogler, Carolyn (2005): Cohabiting couples: rethinking money in the household at the beginning of the twenty first century. *The Sociological Review* vol. 53 (1), 1–29.

Vogler Carolyn, Brockmann Michaela & Wiggins Rickhard D. (2006): Intimate relationships and changing patterns of money management at the beginning of the twenty-first century. *The British Journal of Sociology* vol. 57 (3), 455–482.

TAULUKOT

Taulukko 1. Toimeentulotuen perusosien määrät 1.1.2007 lähtien (lähde: STM 2006a).

Tuen saaja	I kuntaryhmä €kk	€/pv	II kuntaryhmä €kk	€/pv
Yksinasuva ja yksinhuoltaja	389,37	12,98	372,62	12,42
Muu 18 vuotta täyttänyt (avio- ja avopuolisot)	330,96	11,03	316,73	10,56
Vanhempansa tai vanhempiensa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö	284,24	9,47	272,01	9,07
10–17-vuotias lapsi				
1. lapsi	272,56	9,09	260,83	8,69
2. lapsi	253,09	8,44	242,2	8,07
3. jne. lapsi	233,63	7,79	223,57	7,45
Alle 10-vuotias lapsi				
1. lapsi	245,3	8,18	234,75	7,83
2. lapsi	225,83	7,53	216,12	7,2
3. jne. lapsi	206,37	6,88	197,49	6,58

Taulukko 2. Aineiston sukupuoli- ja ikäjakauma sekä vastaajien asuinpaikka.

Taulukko 2a. Vastaajien sukupuoli.	Taulukko 2b. Vastaajien ikäjakauma ⁱ .	Taulukko 2c. Vastaajien asuinpaikka ⁱⁱ .
Nainen 16	alle 30 9	Helsinki 7
Mies 4	30–44 5	Tampere 3
Yhteensä 20	45–59 3	Oulu 2
	yli 60 1	Jyväskylä 2
	Ei tietoa 2	Turku 1
	Yhteensä 20	Espoo 1
		Nurmes 1
		Rovaniemi 1
		Ei tietoa 2
		Yhteensä 20

ⁱ Merkitty henkilön ilmoittaman nykyisen ikänsä mukaan.

ⁱⁱ Merkitty henkilön ilmoittaman asuinpaikan ja/tai kertomuksessa esiintyvän sosiaalitoimiston sijainnin mukaan.

LIITTEET

Liite 1. Aineistonkeruuilmoitus.

Onko sinua kohdeltu väärin hakiessasi toimeentulotukea?

Teen pro gradu -tutkimusta samassa osoitteessa asuvien henkilöiden toimeentulotukiongelmista, ja tarkoitukseni on kerätä tätä varten kertomuksia ihmisten kokemuksista toimeentulotuen hakijana.

Jos asut samassa asunnossa yhden tai useamman henkilön kanssa – oli se sitten avio- puoliso, elämänkumppani, ystävä tai pelkkä asuintoveri – **ja olet kohdannut tähän liittyviä ongelmia toimeentulotukea hakiessasi, olet etsimäni henkilö!** Kerro minulle tilanteestasi ja siihen liittyvistä toimeentulotukiongelmista sekä saamastasi kohtelusta sosiaalitoimistossa. Kertomukselle ei ole mitään rajoitteita tai ehtoja, vaan niin pituus kuin muotokin on täysin vapaa. Ainoa pyyntö on, että siitä kävisi ilmi ikä, sukupuoli ja asuinpaikka.

Käsittelen kaikki kertomukset ehdottoman luottamuksellisesti, eikä niitä käytetä mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin kyseessä olevaan tutkimukseen. Kertomuksissa mahdollisesti ilmenevät tunnistetiedot – kuten nimi, asuinpaikka tai sosiaalitoimisto – eivät tule esiintymään itse tutkimuksessa. Tutkimuksen teolla ei ole myöskään minkäänlaista yhteyttä sosiaalitoimistoihin.

Kertomukset tai mahdolliset kysymykset voi lähettää minulle sähköpostilla tai postitse alla oleviin osoitteisiin. Tutkimusta koskeviin kysymyksiin vastaa tarvittaessa myös professori J.P. Roos (j.p.roos@helsinki.fi).

Hans Hämäläinen
sosiaalipolitiikan yo.
hans-mikael.hamalainen@helsinki.fi

Yhteiskuntapolitiikan laitos
Snellmaninkatu 10 (PL 18)
00014 Helsingin yliopisto

Liite 2. Laki toimeentulotuesta (2007).**Laki toimeentulotuesta (30.12.1997/1412)**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku**Yleiset säännökset****1§****Toimeentulotuen tarkoitus**

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. (3.11.2000/923)

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

Matkakorvauksen tarkoituksena on tukea henkilön osallistumista kuntouttavaan työtoimintaan. (2.3.2001/191)

2§**Oikeus toimeentulotukeen**

Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuk-

sien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja otto-lastensa elatuksesta.

2a§ (30.12.2002/1294)**Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi**

Toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän:

- 1) ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä;
- 2) opiskele päätoimisesti;
- 3) ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 1–5 kohdassa tarkoitettu henkilö;
- 4) ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä; tai
- 5) ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa

hänen osaltaan siten kuin tämän lain 10 §:ssä säädetään.

3§

Perhe

Tässä laissa tarkoitetaan perheellä yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Toimeentulotukea myönnettäessä kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina tuen maksamispäivästä lukien. Toimeentulotuen katsotaan jakautuvan sen saajien kesken kullekin yhtä suurena osuutena, jolleivät olosuhteet muuta osoita.

4§

Toimeenpano

Tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaa kunnassa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (toimielin).

5§

Valtionosuus

Tämän lain nojalla kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei lailla toisin säädetä.

5a§ (29.12.2005/1218)

Valtionosuus perustoimeentulotuen kustannuksista

Kunnalle suoritetaan valtionosuutta 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen rahoittamiseen. Valtionosuuden määrä on 50 prosenttia kunnan perustoimeentulotuen kustannuksista. Kuntaan rinnastetaan Kainuun hallintokokielusta annetussa laissa (343/2003) tarkoitettu maakunta.

Valtionosuutta koskeissa asioissa valtionapuviranomaisena toimii lääninhallitus.

5b§ (29.12.2005/1218)

Valtionosuuden ennakkojen vahvistaminen, maksaminen ja tarkistaminen

Lääninhallituksen on vahvistettava kunnille kunakin varainhoitovuotena suoritettavien ennakkojen määrä hakemuksetta viimeistään tammikuun 10 päivänä.

Ennakon suuruus määräytyy kaksi vuotta ennen varainhoitovuotta alkaneena vuonna toteutuneiden perustoimeentulotuen kustannusten perusteella. Kuukausittainen ennako on 50 prosenttia mainittujen kustannusten kahdestoistaosasta.

Ennakot maksetaan kunnalle kuukausittain yhtä suurina erinä viimeistään kunkin kuukauden 11 päivänä. Ennakot maksetaan täysinä euroina.

Ennakkojen tarkistamista varten kunnan on vuosittain viimeistään elokuun 31 päivänä annettava lääninhallitukselle tiedot varainhoitovuoden kesäkuun loppuun mennessä aiheutuneista perustoimeentulotuen kustannuksista sekä arvio heinä–joulukuussa aiheutuvista perustoimeentulotuen kustannuksista. Lääninhallitus tarkistaa kunnan antaman selvityksen perusteella loppuvuoden ennakoja, jos arvio varainhoitovuoden perustoimeentulotuen kustannuksista poikkeaa vähintään 10 prosenttia 2 momentin mukaisten ennakkojen laskennassa käytetyistä kustannuksista. Ennakoja tarkistetaan lokakuun alusta lukien siten, että ennakoiden vuotuinen yhteismäärä vastaa 50:tä prosenttia varainhoitovuoden arvioiduista perustoimeentulotuen kustannuksista.

5c§ (29.12.2005/1218)**Valtionosuuden vahvistaminen**

Perustoimeentulotuen kustannuksiin suoritettavan lopullisen valtionosuuden määrittämiseksi kunnan on toimitettava lääninhallitukselle selvitys perustoimeentulotuen toteutuneista kustannuksista viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden huhtikuun 30 päivänä (valtionosuusselvitys). Kustannukset ilmoitetaan sen suuruisina kuin ne ovat perustoimeentulotukeen kohdistuvilla, varainhoitovuonna toimeentulotuen takaisinperinnässä kertyneillä erillä vähennettynä.

Lääninhallituksen on tehtävä kunnan antaman valtionosuusselvityksen perusteella päätös perustoimeentulotuen kustannuksiin suoritettavasta lopullisesta valtionosuudesta viimeistään kolmen kuukauden kuluttua selvityksen saapumisesta.

Valtionosuusselvitystä annettaessa perustoimeentulotuen kustannuksiin ei sisällytetä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvaipaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) nojalla valtion kokonaan korvattavaa toimeentulotukea.

5d§ (29.12.2005/1218)**Loppuerän suorittaminen ja valtionosuuden takaisinperintä**

Kunnalle suoritettava valtionosuuden loppuerä maksetaan viimeistään kuukauden kuluttua lopullisen valtionosuuden vahvistamisesta. Loppuerän maksun viivästyessä sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua korkokannan mukaan.

Kunnan liikaa saama valtionosuus peritään takaisin valtiolle vähentämällä se kunnalle myöhemmin maksettavasta ennakosta.

Edellä 2 momentissa säädetystä riippumatta lääninhallitus voi velvoittaa kunnan palaut-

tamaan liikaa saamansa valtionosuuden määrän, jos se on huomattava. Jos palautettava määrää ei makseta viimeistään lääninhallituksen asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua korkokannan mukaan.

Jos lopullinen valtionosuus poikkeaa vähemmän kuin 10 euroa ennakkoina maksetun valtionosuuden määrästä, erotusta ei makseta eikä peritä takaisin.

2 luku**Toimeentulotuen rakenne ja suuruus****6 § (29.12.2005/1218)****Toimeentulotuen määräytyminen**

Toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä.

7§ (29.12.2005/1218)**Perustoimeentulotuki**

Perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (perusosa) sekä muut perusmenot, sen mukaan kuin jäljempänä erikseen säädetään.

7a§ (29.12.2005/1218)**Perusosa**

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluovasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

2 momentti on kumottu L:lla 19.1.2006/64.

7b§ (29.12.2005/1218)

Muut perusmenot

Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon:

- 1) asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitettut asumismenot; (19.1.2006/64)
- 2) taloussähköstä aiheutuvat menot;
- 3) kotivakuutusmaksu; sekä
- 4) vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

7c§ (29.12.2005/1218)

Täydentävä toimeentulotuki

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina erityismenot, joita ovat:

- 1) lasten päivähoitomenot;
- 2) muut kuin 7 b §:ssä tarkoitettut asumisesta aiheutuvat menot; sekä (19.1.2006/64)
- 3) henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot.

Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.

3 momentti on kumottu L:lla 19.1.2006/64.

8§

Eräiden menojen vähentäminen

Menoja ei oteta huomioon toimeentulotukeen oikeuttavina siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella.

9§

Perusosan suuruus

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on:

- 1) yksin asuvalla henkilöllä ja yksinhuoltajalla 361,86 euroa; (11.5.2007/583)

L:lla 583/2007 muutettu 1 kohta tulee voimaan 1.1.2008. Aiempi sanamuoto kuuluu:

- 1) yksin asuvalla henkilöllä ja yksinhuoltajalla kansaneläkelaiissa (347/1956) tarkoitettussa ensimmäisessä kuntaryhmässä 361,86 euroa ja toisessa kuntaryhmässä 346,29 euroa; (14.6.2001/535)

- 2) muulla kuin 1 kohdassa tarkoitettulla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä 85 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettusta perusosasta, jollei 3 kohdasta muuta johdu;

- 3) vanhempansa luona asuvalla 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä 73 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettusta perusosasta;

- 4) 10–17-vuotiaalla lapsella 70 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettusta perusosasta; sekä

- 5) alle 10-vuotiaalla lapsella 63 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettusta perusosasta.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu perusosa kuuluu myös vanhemmalle, joka asuu yhdessä 18 vuotta täyttäneen lapsensa kanssa eikä ole avioliitossa tai elä tämän lain 3 §:n 1 momentin mukaisissa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Jos perheeseen kuuluu useampia 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja lapsia, perusosa on toisesta lapsesta viisi prosenttiyksikköä ja kolmannelasta ja kustakin seuraavasta lapsesta kymmenen prosenttiyksikköä alempi kuin 1 momentissa säädetään.

4 momentti on kumottu L:lla 29.12.2005/1218.

9a§ (29.12.2005/1218)

Perusosan tarkistaminen

Toimeentulotuen perusosan määriä tarkistetaan siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään.

Edellä 9 §:ssä säädetty perusosien määrät vastaavat sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 2001 tammikuussa maksettavina olleiden kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

10§

Alennettu perusosa

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapoliittisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä ole voitu tarjota;

2) maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999) tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään

aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia;

3) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen; tai

4) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö on ilman työttömyysturvalain 8 luvun 7 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai omasta syystä joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan. (30.12.2002/1294)

Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia:

1) jos henkilön toistuvasta 1 momentissa tarkoitettua menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002), maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin; tai

2) jos henkilö sen jälkeen, kun hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapoliittista toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä 2 momentissa tarkoitettua suunnitelman mukaisesta toi-

mintakykyä edistävästä toiminnasta.
(30.12.2002/1294)

Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömyyden toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlöynnistä lukien.

10a§ (30.12.2002/1294)

Toimintaraha ja matkakorvaus

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaiseen kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalle maksetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua ylläpitokorvauksen suuruinen toimintaraha osallistumispäivää kohti. Toimintaraha maksetaan korotettuna noudattaen, mitä työvoimapolitiiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalle maksettavan korotettua ylläpitokorvauksen määrästä ja saamisedellytyksistä säädetään julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 3 §:n 2 momentissa. Toimintarahaa ei kuitenkaan suoriteta niiltä päiviltä, joilta henkilö saa työttömyysturvalain 7 luvun 8 §:ssä tarkoitettua ylläpitokorvausta.

Lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan osallistumisesta aiheutuvista matkakuluista toimeentulotukena matkakorvausta halvimman matkustustavan mukaisesti.

11§

Huomioon otettavat tulot

Tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot.

Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon:

1) vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia;

2) alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisiä tuloja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot; (29.12.2005/1218)

3) tuloja siltä osin kuin ne vastaavat työmatkamenot ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja;

4) äitiysavustuslain (477/1993) mukaista äitiysavustusta eikä vammaisuuksista annetun lain (570/2007) mukaista etuutta; (11.5.2007/583)

L:lla 583/2007 muutettu 4 kohta tulee voimaan 1.1.2008. Aiempi sanamuoto kuuluu:

4) äitiysavustuslain (477/1993) mukaista äitiysavustusta, kansaneläkelain (347/1956) mukaista eläkkeensaajien hoitotukea, vammaistukilain (124/1988) mukaista vammaistukea eikä lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969) mukaista lapsen hoitotukea;

5) työttömyysturvalaissa tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua ylläpitokorvausta sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) mukaista ylläpitokorvausta; eikä (11.5.2007/583)

L:lla 583/2007 muutettu 5 kohta tulee voimaan 1.1.2008. Aiempi sanamuoto kuuluu:

5) työttömyysturvalaissa tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua ylläpitokorvausta sekä kuntoutusrahalain (611/1991) 24 a §:ssä tarkoitettua ylläpitokorvausta; eikä

6) edellä 8 §:ssä tarkoitettuja korvauksia ja tuloja. (28.1.2005/49)

Tuloina ei edellä 2 momentissa säädetyn lisäksi oteta huomioon vähintään 20:tä prosent-

tia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa. (28.1.2005/49)

A:lla 49/2005 lisätty 3 momentti on väliaikaisesti voimassa 1.4.2005–31.12.2008.

12§

Huomioon otettavat varat

Varoina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat.

Varoina ei kuitenkaan oteta huomioon:

- 1) henkilön tai perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa eikä tarpeellista asuinirtaimistoa;
- 2) tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä;
- 3) alle 18-vuotiaan lapsen varoja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot; eikä (29.12.2005/1218)
- 4) muita varoja, joiden katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi.

13§ (3.11.2000/923)

Ehkäisevä toimeentulotuki

Kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistävään tarkoituksiin.

3 luku

Menettely toimeentulotukiasioissa

14§

Toimeentulotuen hakeminen ja myöntäminen

Toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee.

Jos henkilö tai perhe muutoin kuin satunnaisesti oleskelee useammassa kuin yhdessä kunnassa, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella oleskelusta henkilön tai perheen menot johtuvat.

Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä.

Toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. (3.11.2000/923)

15§

Toimeentulotuen määräytymisaika

Toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta.

Toimeentulotuen perusteena olevia 7 ja 7 c §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohdullista. (29.12.2005/1218)

Sellainen ansiotulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa

jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana. Tukea myönnettäessä on tuen hakijalle ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti. (28.1.2005/49)

Toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä takautuvasti myöntää toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen.

16§

Toimeentulotuen maksaminen

Toimeentulotuki maksetaan tuen hakijalle käytettäväksi hänen ja hänen perheensä elatukseen.

Toimeentulotuki voidaan erityisestä syystä maksaa tuen hakijan perheenjäsenelle tai tuen saajasta huolehtivalle henkilölle käytettäväksi tuen saajan elatukseen tai muutoin käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen.

17§

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuus

Toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Tietojen antamiseen sovelletaan vastaavasti, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 11–13 §:ssä säädetään. (28.1.2005/49)

Toimeentulotuen saajan on välittömästi ilmoitettava toimielimelle 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle on tarvittaessa varattava tilaisuus esittää selvitystä talouden erillisyydestä.

18§

Toimeentulotuen tarkistaminen

Toimeentulotuki tarkistetaan, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu muutoksia.

4 luku

Toimeentulotuen takaisinperintä

19§

Takaisinperintäkielto

Toimeentulotukea ei saa periä takaisin, ellei tässä luvussa toisin säädetä.

20§

Takaisinperinnän perusteet

Päättyessään toimeentulotuen myöntämisestä toimielin voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin:

- 1) tuen saajalta, jos hänellä on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta tulot, varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää;
- 2) tuen saajalta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan;
- 3) tuen saajalta, jos tuen myöntäminen on aiheutunut lakkoon osallistumisesta, kuitenkin vain lakkoon osallistuneelle itselleen myönnetyn tuen osalta; sekä
- 4) tuen saajan elatusvelvolliselta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa.

Jos tuen myöntäminen on perustunut tahallaan annettuihin erehdyttäviin tietoihin tai 17 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tahalliseen laiminlyöntiin, kunta voi periä tuen takaisin näiden tietojen antajalta tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöneeltä siltä osin kuin tuen myöntäminen on perustunut tästä syystä virheellisiin tietoihin.

21§

Takaisinperinnän edellytykset ja esteet

Toimeentulotuen takaisinperinnän edellytyksenä on, että korvausvelvollisella asiasta päätettäessä tai myöhemmin on oikeus saada sellaisia tuloja tai varoja, joista korvaus voidaan periä vaarantamatta korvausvelvollisen tai sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän pitää huolta tai on velvollinen pitämään huolta.

Korvausvelvollisen vakinaista asuntoa, tarpeellista asuinirtaimistoa ja tarpeellisia työvälineitä ei voida hänen elinaikanaan pakkotoimin myydä tai muutoin käyttää toimeentulotuen takaisinperintään.

Toimeentulotukea ei voida periä takaisin 2 momentissa tarkoitetuista varoista korvausvelvollisen kuoltuakaan, jos periminen vaarantaisi sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän on pitänyt huolta tai olisi ollut velvollinen pitämään huolta.

22§

Takaisinperinnästä päättäminen

Hakemus toimeentulotuen takaisinperinnästä on tehtävä [lääninoikeudelle] 20 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kolmen vuoden ja 20 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa viiden vuoden kuluessa siitä, kun tuki on maksettu.

Hakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys toimeentulotuen myöntämisen syistä sekä

korvausvelvollisesta ja tämän edellytyksistä korvauksen suorittamiseen.

Jos tukea myönnettäessä on päätetty, että tuki peritään korvausvelvollisen varoista vasta hänen kuoltuaan, hakemus tuen perimisestä on pantava vireille vuoden kuluessa korvausvelvollisen kuolemasta.

23§

Takaisinperintä odotettavissa olevasta etuudesta

Jos toimeentulotukea on myönnetty joko kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa eläkettä, elatusapua, avustusta tai muuta jatkuvaa taikka kertakaikkista tuloa, korvausta tai saamista vastaan, toimitelmin voi periä ja nostaa sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, henkilölle tulevat edellä tarkoitetut tulot, korvaukset ja saamiset siltä ajalta, jolta tukea on annettu ennakkona, ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen takaisinperintään. Toimitelimen on suoritettava toimeentulotuen takaisinperintään käytettyjen varojen jälkeen jäljelle jäävät varat välittömästi tuen saajalle.

Jos toimitelmin on ilmoittanut 1 momentissa tarkoitetun tulon, korvauksen tai saamisen suorittajalle vähintään kaksi viikkoa ennen maksupäivää, että tuloa, korvausta tai saamista ei saa suorittaa tuen saajalle itselleen, suoritus voi tapahtua laillisin vaikutuksin vain toimitelimelle.

5 luku

Erinäiset säännökset

24§

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

Valtionosuuden vahvistamista tai takaisinperintää 5 a–5 d §:n nojalla koskevaan lääninhallituksen päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. (3.11.2006/952)

Jos kunta on tyytymätön päätökseen, joka koskee valtionosuuden vahvistamista tai takaisinperintää 5 a–5 d §:n nojalla, sillä on oikeus 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä lääninhallitukselle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen niin kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. (29.12.2005/1218)

25 § (22.9.2000/815)

25 § on kumottu L:lla 22.9.2000/815.

26§

Ulosmittaus- ja siirtokielto

Toimeentulotukea ei saa ulosmitata.

Sopimus, joka tarkoittaa tähän lakiin perustuvan oikeuden siirtämistä toiselle henkilölle, on mitätön.

27§

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

28§

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1998.

Tätä lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtäviin toimeentulotukea koskeviin päätöksiin.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

HE 217/1997, StVM 33/1997, EV 233/1997

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

22.9.2000/815:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2001.

HE 137/1999, StVM 18/2000, EV 100/2000

3.11.2000/923:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2001.

HE 134/2000, StVM 23/2000, EV 112/2000

2.3.2001/191:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2001.

HE 184/2000, StVM 38/2000, EV 177/2000

14.6.2001/535:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2002.

Päätös ja ilmoitus tämän lain mukaisesta etuuden määrästä voidaan antaa euromääräisenä jo ennen tämän lain voimaantuloa.

HE 59/2001, StVM 13/2001, EV 51/2001

21.12.2001/1410:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002 ja on voimassa 31 päivään maaliskuuta 2005.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

HE 155/2001, StVM 41/2001, EV 189/2001

30.12.2002/1294:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2003.

HE 115/2002, StVM 43/2002, EV 229/2002

28.1.2005/49:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2005. (3.11.2006/951)

Lain 11 §:n 3 momentti on voimassa vuoden 2008 loppuun. (3.11.2006/951)

HE 167/2004, StVM 35/2004, EV 191/2004

29.12.2005/1218:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2006.

Tällä lailla kumotaan toimeentulotuesta 30 päivänä tammikuuta 1998 annettu asetus (66/1998) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtäviin toimeentulotukea koskeviin päätöksiin.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Sen estämättä, mitä 5 a §:ssä säädetään, vuonna 2006 valtionosuuden ennakon perusteena on 90 prosenttia kunnan vuonna 2004 toteutuneista toimeentulotukimenoista ja vuonna 2007 90 prosenttia vuonna 2005 to-

teutuneista toimeentulotukimenoista. Valtionosuuden kuukausittainen ennakko on 50 prosenttia sen perusteena olevien menojen kahdestoistaosasta.

HE 164/2005, StVM 34/2005, EV 216/2005

19.1.2006/64:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2006.

Lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtäviin toimeentulotukea koskeviin päätöksiin.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

HE 155/2005, StVM 35/2005, EV 213/2005

3.11.2006/951:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2007.

HE 165/2006, StVM 23/2006, EV 125/2006

3.11.2006/952:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2007.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

HE 165/2006, StVM 23/2006, EV 125/2006

11.5.2007/583:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2008.

Tämän lain voimaan tullessa toisen kuntaryhmän mukaan maksussa oleva toimeentulotuki muutetaan 1 päivästä tammikuuta 2008 ilman hakemusta tämän lain 9 §:n mukaan maksettavaksi.

Tämän lain 9 §:ssä säädetyt rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mukaan vuonna 2001 maksettavina olleiden kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

HE 90/2006, StVM 56/2006, EV 283/2006