

# Vähimmäis- turvan kehityksestä ja kehittämisestä

Rapautumaan päästetyille kansalaisten vähimmäisturvalle kaivataan uutta kehittämisohjelmaa.

Pertti Honkanen  
Erikoistutkija  
Kela  
pertti.honkanen@kela.fi

Jouko Kajanoja  
Yhteiskuntatutkimuksen päällikkö  
Kela  
jouko.kajanoja@kela.fi

Suomalainen sosiaaliturva voidaan jakaa ansiosidonnaiseen turvaan ja perusturvaan. Ansiosidonnainen työttömyys-, sairaus- ja eläketurva on sidottu edeltävään ansiotasoon ja säilyttää sen osittain. Perusturvassa, jota voidaan kutsua myös vähimmäisturvaksi, pyritään vähimmäistoimeentulon turvaamiseen, ja siihen ovat oikeutettuja myös ne, joilla ei ole lainkaan työhistoriaa tai työtuloja, joista sosiaaliturva voitaisiin johtaa.



*Pertti Honkanen (vasemmalla) ja Jouko Kajanoja (oikealla) katsovat, että vähimmäisturva on aikaisempaa vankemmin ankkuroitu perus- ja ihmisoikeuksiin.*

Lakisäätöinen vähimmäisturvajärjestelmä on kehittynyt vähitellen 1950-luvulta lähtien. Nykyinen vuoden 2000 perustuslaki sekä erilaiset kansainväliset sopimukset ihmis- ja sosiaalisista oikeuksista antavat vähimmäisturvalle aikaisempaa vankemman, perusoikeuksiin ankkuroidun pohjan. Perustuslain kirjaimen ja hengen mukaisesti voidaan edellyttää ”ihmisarvoisen elämän edellytykset” antavaa ja ”sosiaalisesti hyväksyttävää elintaso” edistävää perusturvaa, joka on enemmän kuin fyysisen olemassaolon turvaava minimitulo.<sup>1</sup> Monet köyhyystutkijat määrittelevätkin köyhyyden siten, että köyhän aineelliset resurssit eivät tarjoa edellytyksiä osallistua ympäröivän yhteiskunnan elämänmuotoon.

Ennen nykyaikaista sosiaaliturvaa kunnallinen köyhänapu oli miltei ai-

noa sosiaaliturvan muoto. Kansaneläkelaki antoi vuonna 1957 oikeuden vähimmäiseläkkeisiin. Työttömyyskorvaukset säädettiin 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa, ja myöhemmin 1980-luvulla peruspäiväraha määriteltiin työttömien perusturvaksi. Sairausvakuutuksen päivärahat vähimmäistasoineen astuivat voimaan vuonna 1964. Nykyisin vähimmäistuloturvaavia järjestelmiä ovat käytännössä myös lasten kotihoidon tuki ja sen hoitolisä sekä opintoraha. On muistettava myös asumistukijärjestelmät: yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki ja opintotuen asumislisä, jotka monissa tapauksissa täydentävät pieniä päiväraha- ja eläketuloja erilaisten hoito- ja vammaistukien sekä tietenkin lapsilisien ohella.

Perusturvan kannalta tärkeää on ns. universaali sosiaalipolitiikka, kuten lapsilisä, ilmainen peruskoulu ja jatkokoulutus, subventoitu päivähoito ja terveydenhoito ja monet muut yhteiskuntapolitiikan muodot, joissa kansalaisia tuetaan tuloharkinnasta riippumatta. Kirjoituksessamme käsittelemme tulosidonnaisia vähimmäisturvan muotoja. Palaamme kuitenkin lopuksi laajasti ymmärretyn sosiaaliturvan suureen merkitykseen perusturvan kannalta.

Usein ns. ensisijaisten eli syyperusteisten etuuksien saaja on oikeutettu myös toimeentulotukeen, josta tuli osittain normitettu järjestelmä 1980-luvulla. Vuonna 1989 otettiin käyttöön toimeentulotuen ns. laaja perusosa,

joka vuonna 1994 tuli pakolliseksi kaikissa kunnissa. Toimeentulotuen myöntämisessä kuntien viranomaisilla on edelleen melko paljon harkintavaltaa, jota normitettu perusosa ja välttämättömyys asumiskulujen peittämiseen kuitenkin rajoittavat.

## Vähimmäisturvan kehitys

Vähimmäisturva parani 1990-luvun alkuun asti, mutta lamavuosina järjestelmään tehtiin myös leikkauksia. Indeksijäädetykset ja -leikkaukset hidastivat osaltaan vähimmäisturvan reaaliarvon kehitystä. Sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahan merkitystä kaivennettiin. Työttömyysturvan ehtoja kiristettiin. Toimeentulotuen normeja tiukennettiin eräiltä osin. Laman jälkeen näitä leikkauksia on osittain peruutettu tai paikattu erilaisissa ”köyhyyspaketeissa”, ja esimerkiksi paljon arvostelua herättänyt asumiskustannusten omavastuu poistetaan toimeentulotuesta syyskuussa 2006.

Vähimmäisturvan tasossa tapahtuu myös ”hiljaisia” muutoksia, joihin poliittisessa keskustelussa ei useinkaan kiinnitetä huomiota. Yksi näistä prosesseista liittyy verotukseen. Kunnallisverotuksen perusvähennyistä ei ole tarkistettu vuoden 1991 jälkeen. Se on usein ainoa vähennys, johon pieneen työttömyyspäivärahan tai muun

pienen sosiaalietuuden varassa oleva on oikeutettu. Käytännössä esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien verotus on kiristynyt samaan aikaan kun palkkatulojen verotusta on yleisesti kevennetty. Kunnallisen veroprosentin nousu puree pienillä

tulotasoilla eivätkä sosiaalietuuksien varassa elävät pääse hyötymään ansiotulovähennyksen laajentamisesta eivätkä valtion tuloveroasteikon alenuksista.

Toinen hiljainen prosessi liittyy indeksisuojaan. Eräitä etuuksia kuten

*Suurin osa verokevennyksistä ei koske sosiaalietuuksia, joiden indeksisuojakin on puutteellinen.*

<sup>1</sup> Vrt. Arajärvi (2002).

sairaus- ja vanhempainpäivärahan vähimmäismäärää, lasten kotihoiton tukea ja opintotukea ei ole lainkaan sidottu indeksiin. Joiltakin osin sosiaalietuuksien tuloarajojen indeksisuoja on puutteellinen. Ehkä tärkeintä on kuitenkin huomata, että silloinkin kun etuudet on sidottu kuluttajahintaindeksiin, ne jäävät jälkeen yleisestä tulokehityksestä. Pitkällä aikavälillä tämä suhteellisen tason alennus voi olla huomattava, ellei etuuksiin tehdä aika ajoin riittävän suuria tasokorotuksia. Esimerkiksi kansaneläkkeisiin tehdyt tasokorotukset eivät ole likimainkaan pitäneet kansaneläkkeitä ansiotulojen kehityksen vauhdissa. Kansaneläkkeitä pitäisi nostaa yli neljänneksellä eli noin 135 eurolla kuu-

kaudessa, jotta kurottaisiin kiinni niihin vuosien 1993–2006 aikana muodostunut jälkeenjääneisyys suhteessa ansiotulojen kehitykseen.

Kuvio 1 havainnollistaa vähimmäisturvan tilaa ja kehitystä vuodesta 1990.<sup>2</sup> Siinä kuvataan kokonaan vähimmäisturvan varassa elävien tuloja ja niiden kehitystä suhteessa ns. köyhyysrajaan.

Vaikka laman jälkeen työttömyys on vähentynyt merkittävästi, perusturvan varassa olevien työttömien määrä ei ole supistunut samassa suhteessa. Työttömyysturvassa ansiosidonnaista turvaa saavien suhteellinen osuus on pienen-

<sup>2</sup> Laskelmasta tarkemmin ks. Honkanen (2006).

tynt verrattuna lamavuosiin ja aikaan ennen lamaa.

Nykyisen vähimmäisturvajärjestelmän ongelmista on kirjoitettu monissa yhteyksissä ainakin kymmenen viime vuoden aikana. Yksi perusongelma on järjestelmän monimutkaisuus, mikä vaatii kansalaisilta monella luukulla juoksemista, hankaloittaa kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista sekä johtaa toisinaan myös väliinputoamiseen.

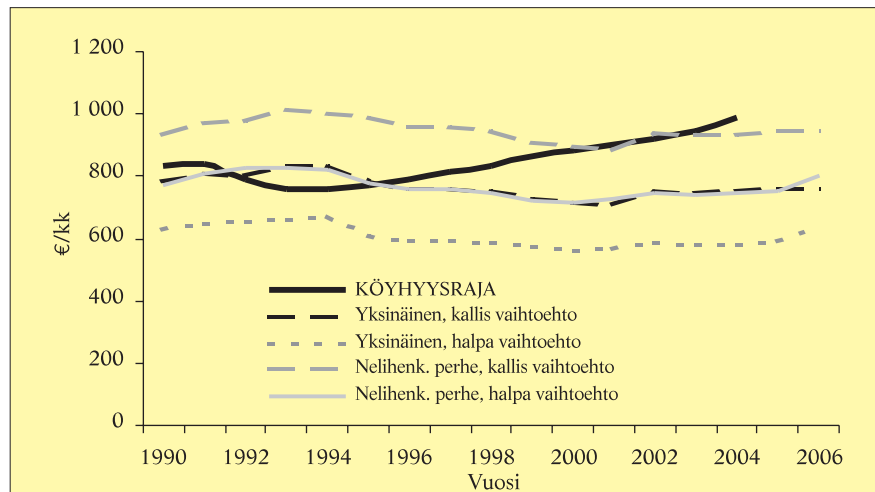
Tietämättömyys, monimutkaisuus ja hankaluus ja myös etenkin toimeentulotuen hakemiseen liittyvä sosiaalinen leimautuminen johtavat vähimmäisturvan alikäyttöön. Moni vähimmäisturvaan oikeutettu ei hae niitä. Kansalaisille säädetty toimeentuloturva ei toteudu. Aihepiiriä on tutkittu vähän. 1990-luvun puolivälissä kerättyihin tietoihin perustuva laskelma viittaa siihen, että vajaa puolet toimeentulotukeen oikeutetuista hakee sitä.<sup>3</sup>

Ongelmat kasautuvat erityisesti työttömien perusturvan niukkuudessa. Peruspäiväraha tai toimeentulotuki vaatii hyvin usein rinnalleen asumistuen ja toimeentulotuen. Stakesin ja Kelan selvityksen mukaan marraskuussa 2004 työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajista 46,4 prosenttia sai myös asumistukea, 30,2 prosenttia toimeentulotukea ja 24,3 prosenttia kumpaakin.

Nurinkuriselta tuntuu se, että pienistäkin päivärahoista peritään kunnalliveroa, joka sitten joudutaan korvaamaan kunnalta anottavalla toimeentulotuella. Asian korjaaminen työttömyysturvan täydellä verottomuudella tuskin on viisasta, koska se aiheuttaa helposti tilanteen, jossa lyhytaikaisesta työttömyydestä tulee työntekoa kannattavampaa. Ei kuitenkaan ole uskotavaa, että verotettavan tulon alarajan nostaminen jossakin muodossa olisi mahdotonta.

<sup>3</sup> Ilkka Virjon (1999) laskelma toimeentulotuen alikäytöstä perustui vuonna 1995 postikyselyinä kerättyyn aineistoon (N=1859).

Kuvio 1. Laskennallinen vähimmäistulo suhteessa köyhyysrajaan.



Laskennallinen vähimmäistulo: toimeentulotuen, asumistuen ja lapsilisien antama vähimmäistulo, kun asunto vastaa asumistuen normeja.

Laskettu kunkin vuoden tammikuulle. Nelihenkinen perhe: puoliso ja yksi 3–9-vuotias ja yksi 10–15-vuotias lapsi.

“Kallis vaihtoehto”: kaksi vuotta vanha asunto, kansaneläkkeen 1. kuntaryhmä, asumistuen ensimmäinen kuntaryhmä (Helsinki).

“Halpa vaihtoehto”: 20 vuotta vanha asunto, kansaneläkkeen 2. kuntaryhmä, asumistuen 4. kuntaryhmä (maaseutu tai pikkukaupunki pääkaupunkiseudun ulkopuolella).

Tulonsiirrot muunnettu kuluttajahintaindeksillä vuoden 2006 tammikuun tasoon.

Köyhyysrajaan suhteutettaessa laskennallinen vähimmäistulo on jaettu kulutusyksikköjen lukumäärällä käyttämällä muunnettua OECD-kulutusyksikkömääritelmää.

Yksinäinen henkilö on yksi kulutusyksikkö. Nelihenkinen perhe on 2,1 kulutusyksikköä, kun toisen lapsen oletetaan lisäksi olevan 10–13-vuotias. Jos toinen lapsi olisi vanhempi, kulutusyksikköjä olisi 2,5.

Köyhyysraja Tilastokeskuksen tulonjakotilastojen mukaan = 60 % kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista kulutusyksikköä kohden, kun käytetään OECD:n muunnettua kulutusyksikkömääritelmää.

Myös köyhyysraja deflatoitu tammikuun 2006 hintatasoon.

### *Vähimmäisturvajärjestelmän laajuutta kuvaavat seuraavat luvut:*

- työttömien perusturvaetuuksien saajia oli vuonna 2005 kuukausittain keskimäärin 165 000;
- sairaus- tai vanhempainpäivärahan vähimmäismäärän saajia oli vuoden 2004 aikana yhteensä 27 000;
- lasten kotihoidon tukea saaneita perheitä oli vuoden 2005 lopussa 68 000, joista pienituloisille tarkoitettua hoitolisää sai 48 000;
- yleisen asumistuen piirissä oli vuoden 2005 aikana keskimäärin 158 000 ruokakuntaa ja 317 000 henkilöä;
- täyden kansaneläkkeen saajia oli vuoden 2005 joulukuussa 97 000;
- opintorahan saajia oli luvuvuoden 2005/2006 aikana keskimäärin 238 000;
- vuoden 2005 aikana toimeentulotukea saaneita kotitalouksia oli 238 000 ja henkilöitä 380 000.

## Kannustavuus

Perusturvan kannustavuus on monitahoinen kysymys, josta esitetään monenlaisia arvioita ja ristiriitaisiakin johtopäätöksiä. Toisinaan vaaditaan perusturvan tason heikentämistä, jotta työtulot olisivat houkuttelevampia suhteessa sosiaaliturvaan. Kun tulonjakotilastot kertovat tuloerojen kasvusta ja köyhyyden lisääntymisestä, tähän on kuitenkin vaikea löytää vankkoja perusteita. Sitä paitsi perusturvan tason alentaminen helpottaa myös pienimpien palkkojen alentamista, jolloin ajateltu ongelma voi uusintua alemmalla tasolla. Voidaan päätyä alaspäin menevään kierteeseen: sekä palkat että sosiaaliturva heikkenevät niillä, jotka muutenkin ovat huonossa asemassa.

Sosiaaliturvan yleinen heikentäminen kannustavuuden lisäämiseksi saattaa johtaa tavoitteen vastaiseen tulokseen. Yhä useampi kansalainen joutuisi toimeentulon minimin tuntumaan, jolloin perusturvojen tyydyttyminen on kyseenalaista eikä kannustavuuden korostaminen ole enää inhimillistä. Kansainväliset vertailut viittaavat siihen, että vähimmäisturva on paremmalla tasolla niissä maissa, joissa myös ansiosidonnainen ja muu sosiaaliturva on korkealla tasolla. Laajan sosiaaliturvan ja anteliaan vähimmäisturvan maissa kannustavuusongelmat ovat vähäisempiä kuin suppean sosiaaliturvan ja kitseen vähimmäisturvan maissa.<sup>4</sup>

Kannustavuuden vetoamalla voidaan toisaalta vaatia tuloharkinnan lieventämistä ja järjestelmän yksinkertaistamista. Työttömien perusturvan varassa olevilla efektiivinen marginaaliveroaste eli verotuksen ja tulonsiirtojen tarveharkinnan yhteisvaikutus voi kohota varsin ankaraksi. Jos työtön on toimeentulotuen varassa, hänen tai hänen puolisonsa lisätulot eivät välttämättä lisää lainkaan käytettävissä olevia tuloja. Jos työtön saa asumistukea, hänen tai hänen puolisonsa lisätuloista 30-40 prosenttia pienentää asumistukea. Jos työmarkkinatuki on tarveharkintainen, puolison tulojen lisäyksestä 50 prosenttia voidaan vähentää työttömän päivärahaasta. Myös sovitelluissa päivärahoissa on 50 prosentin leikkuri. Kun lisäksi otetaan huomioon 20–30 prosentin marginaaliveroasteet pienilläkin tuloilla, efektiivinen marginaaliveroaste voi kohota 100 prosentin tuntumaan ja sen ylitsekin, vaikka perhe ei olisikaan toimeentulotuen piirissä. Tällaiset tilanteet eivät ole välttämättä yleisiä, mutta ne ovat edelleen mahdollisia nykyisessä järjestelmässä.

<sup>4</sup> Vertailuja ovat tehneet muun muassa Korpi ja Palme (1998) sekä Nelson (2003).

*“Vähimmäisturva on paremmalla tasolla niissä maissa, joissa myös ansiosidonnainen ja muu sosiaaliturva on korkealla tasolla.”*

Kannustavuuteen vaikuttaa myös ns. byrokraatialoukku: pienehkötkin lisätulot voivat vaatia toimeentulotuen, asumistuen, työmarkkinatuen ja verotuksen tarkistamista ja johtaa usean kuukauden viipeellä tukien takaisinperintään tai jälkiveroihin. Pienituloisilla, joiden talous on tiukalla, tukien tarkistamisen ja takaisinperinnän perusteita ja lainsäädännön viidakkoa voi olla vaikea hallita ja ymmärtää, ja seurauksena voivat olla entistä vaikeammat talousongelmat.

Edellä esitetyistä esimerkeistä voitaisiin johtaa useitakin erilaisia positiivisia vaatimuksia kannustavuuden lisäämiseksi. Jos ensisijaisen perusturvan kuten työmarkkinatuen taso olisi korkeampi, riippuvuus toimeentulotuesta ja asumistuesta vähentyisi. Asumistuksessa voitaisiin myös loiventaa asteikkoa, jolla lisätulot vähentävät asumistukea. Tarveharkintaisen työmarkkinatuen riippuvuus puolison tuloista voitaisiin poistaa tai sitä voitaisiin edelleen lieventää. Lisäksi pienituloisten vero-

tusta voitaisiin keventää siten, että kuvattu kannustusongelma lieventyisi.

## Toimeentuloturvan mutkikkuus

Järjestelmän mutkikkuudesta voisi kirjoittaa pitkään. Eri järjestelmien etuustasoja ei ole sovitettu yhteen. Tarveharkinnan tulokäsitteet ja asteikot vaihtelevat. Lapsen ikärajasta on erilaisia määritelmiä. Indeksisidonnaisuudet ovat vaihtelevia tai puuttuvia. Samansuuruista etuutta voi saada monella eri nimellä. Pelkästään työttömien perusturvassa on useita erilaisia statuksia tai kategorioita: peruspäiväraha tai työmarkkinatuki, koulutustuki, koulutuspäiväraha, tarveharkintainen tai tarveharkinnasta vapaa päiväraha, soviteltu päiväraha, osittainen päiväraha ja työmarkkinatuki maahanmuuttajien koutoutumistukena.

Kaikkein mutkikkain järjestelmä on yleinen asumistuki, jossa kunkin vuoden lainsäädännön kuvaamiseen tarvitaan useita tuhansia parametreja laajojen perusomavastuutaulukoiden vuoksi. Yleisessä asumistuessa herättää myös huomiota, että suoraan lakiin sidottujen normien määrä on pieni ja ettei siinä ole minkäänlaista indeksisidonnaisuutta (toisin kuin eläkkeensaajien asumistuessa). Seurauksena on ollut asumistuen arvaamaton ja poukkoileva kehitys.

## Pitkän aikavälin kehitysohjelma tarpeen

Suomessa on viime vuosina kiinnitetty paljon huomiota ansiosidonnaisen eläketurvan pitkän aikavälin kehitykseen. Uudistuksia on perusteltu laajoilla ja seikkaperäisillä laskelmilla. Yhteiskunnassa vallitsee jonkin asteinen konsensus ansioeläkkeiden pitkän aikavälin kehityksestä. Perusturvan pitkän aikavälisen kehityksestä tai uudistamistarpeesta ei ole ollut yhtä laajaa keskustelua.

SOMERA-toimikunnan mietinnössä vuodelta 2002 todetaan vähimmäisetuuksista, että ”ajan oloon tuki on myötäiltävä yleistä elintason muutosta”. Toimikunta ei perustele kirjaamaansa tavoitetta, ja toimikunnan tuhdissa taustaraportissa on vain yksi laskelma, jossa arvioidaan vähimmäisturvan kehitysvaihtoehtoja. Tässä kirjoituksessa esittelemämme kehitys osoittaa, että toimikunnan tavoite ei ole toteutunut.<sup>5</sup>

SOMERA-toimikunnan työ oli enemmän laskelmien ja kehitysarvioiden kuin ehdotusten tekemistä sosiaaliturvan suuntaamiseksi. Viimeisimmät suhteellisen laaja-alaiset esitykset suunnata uudelleen Suomen perustulojärjestelmää ovat vuosilta 1986 ja 1994.<sup>6</sup> Olisi siis varmaan aika

<sup>5</sup> Ks. *Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö ja SOMERA-toimikunta (2002)*.



*Pertti Honkasen ja Jouko Kajanojan mielestä vähimmäisturvajärjestelmä kaipaa selkeyttämistä ja yksinkertaistamista.*

yrittää uudelleen perusturvan kehittämishohjelmaa. Tässä kirjoituksessa tehtyjen tarkastelujen perusteella ohjelmaan voisi sisältyä seuraavanlaisia näkökohtia vähimmäisturvan kehittämistä:

- perusturvan tasoa mukautetaan SOMERA-toimikunnan kannanoton mukaisesti yleiseen tulokehitykseen riittävän usein tehtävillä tasokorotuksilla tai mieluummin sitomalla perusturvan taso indeksiin, jossa otetaan huomioon ansiotulojen kehitys;
- eri etuuksien tasoa yhtenäistetään sitomalla ne suoraan tai etuudesta riippuen jollakin kertoimella täyden kan-

<sup>6</sup> *Professori Kyösti Urposen puheenjohtajana toiminnut työryhmä laati toimeksiantonsa mukaisesti selvityksen ”perustulojärjestelmän uudistamisesta sekä mahdollisuuksista luoda kansalliset nykyistä paremmin kattava perustulojärjestelmän kokonaisuus”*. Ks. *Perustulojärjestelmän uudistamisesta*. Kansliapäällikkö Markku Lehdon puheenjohtajana toiminnut työryhmä selvitti toimeksiantonsa mukaisesti ”viimesijaisen toimeentuloturvauudistamista”. Se käsittelee siis Urposen työryhmää kapeampaa sosiaaliturvan aluetta mutta oli ehdotuksissaan konkreettisempi. Ks. *Vähimmäisturvatyöryhmän loppumiestistö*. Kummankaan työryhmän ehdotukset eivät suunnanneet tulevaa perusturvan kehittämistä.

saneläkkeen määrään; tämä yksinkertaistaisi myös indeksiturvaa: kun kansaneläkettä tarkistetaan, muitakin etuuksia tarkistettaisiin eikä etuuksien kehityksen välille syntyisi sellaista epäsuhtaa kuin nyt on mahdollista;

- pienten päiväraha- ja sosiaalitulojen verotusta kevennetään saattamalla ne kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen tai vastaavanlaisen verovähennyksen piiriin; vaihtoehtoisesti kehitetään kunnallisverotuksen perusvähennystä ja vähintäänkin tarkistetaan sitä rahan arvon muutosten huomioon ottamiseksi;

– luovutaan vähitellen siitä, että työmarkkinatuki voi riippua puolison tuloista, ja siirrytään yksilölliseen etuuteen kuten valtaosassa muutakin sosiaaliturvaa;

– myös muilta osin, lähinnä asumistuessa ja sovitelluissa työttömyyspäivärahoissa, tuloharkintaa loivennetaan;

– yleistä asumistukijärjestelmää yksinkertaistetaan pitämällä aluksi esimerkiksi eläkkeensaajien asumistukea ja etsimällä pidemmällä aikavälillä radikaalimpia yksinkertaistamisen mahdollisuuksia;

– byrokraatialoukkuja puretaan jatkamalla tänä vuonna aloitettua linjaa, jossa asumistukea voidaan tietyin eh-

doin jatkaa jonkin aikaa ennallaan työttömän työllistyttyä ja etsimällä muita tehokkaita keinoja, jotta työttömän lyhytaikainenkaan työllistyminen ei aiheuta hänelle taloudellisia ongelmia.

Tällaisilla uudistuksilla kohennettaisiin ja yksinkertaistettaisiin vähimmäisturvaa, vähennettäisiin paperisotaa, tehtäisiin järjestelmä kannustavamaksi ja supistettaisiin pienituloisten riippuvuutta holhoavasta ja kontrolloivasta toimeentulotuesta. Kaikki esittämämme näkökohdat lisäisivät julkisen vallan välittömiä menoja, mutta myös hyödyt olisivat tuntuvia. Ehdotuksiamme voidaan puoltaa taloudellisin argumentein, mutta eniten on kysymys arvovalinnasta: millaisen yhteiskunnan haluamme.

Ehdotuksemme selkeyttäisivät ja yksinkertaistaisivat vähimmäisturvaa. Paljon muutakin voidaan tehdä selkeyden ja yksinkertaisuuden hyväksi. Esimerkiksi Norjassa toimeentuloturva on suhteellisen hyvin koordinoitua ja se on johtanut Suomea selkeämpään järjestelmään. Toisaalta elämä ja työelämä ovat monimuotoistumassa. On muotia puhua "uusista sosiaalisista ongelmista". Suureen yksinkertaistamiseen tuskin päästään, vaan päinvastoin paine monimutkaistumiseen saattaa kasvaa.

Niukka vastikkeeton ja automaattinen perustulo tai kansalaispalkka, joka olisi esimerkiksi nykyisen peruspäivärahan tasoinen, tuskin yksinkertaistaisi tuntuvasti sosiaaliturvaa, sillä se vaatisi rinnalleen asumistuen, toimeentulotuen ja useimmat muut nykyiset sosiaaliturvajärjestelmät. Sikäli kuin se on toteutettavissa, voidaan uskoa, että se nykyistä paremmin kannustaisi ottamaan vastaan pienipalkkaisia pätkätoita – mutta onko se kovin tavoiteltava ihanne? Jos taas suuntauduttaisiin nykyistä vähimmäisturvaa selvästi anteliaampaan yleiseen perustuloon, edessä olisi niin suuri yhteiskunnallinen mulistus, että sen edellytyksiä ja mahdollisia seurauksia on vaikea enää ryhtyä arvioimaan tämän artikkelin puitteissa. Siten pidämme tässä tärkeimpänä

tehtävänä nykyisen vähimmäisturvajärjestelmän kehittämistä.

## **Köyhyys- vai hyvinvointipolitiikkaa?**

Lopuksi pohdimme vähimmäisturvan asemaa yhteiskuntapolitiikassa. Saattaa näet olla jopa niin, että vähimmäisturvaan liiaksi keskittyvä yhteiskuntapolitiikka johtaa vähimmäisturvan kannalta huonoon tulokseen. Kun maailman rikkaiden maiden köyhyysasteita vertaillaan sen mukaan, miten tarkoin niissä sosiaalimäärärahat suunnataan köyhimmille, ilmenee paradoksaalinen tosiasia. Niissä maissa, joissa sosiaalimäärärahat suunnataan tiukimmin vain köyhimmille, köyhien osuus on suurin. Näitä maita ovat Yhdysvallat, Australia ja Iso-Britannia. Niissä maissa, joissa sosiaalimäärärahoja jaetaan anteliaimmin myös keski- ja hyvätuloisille, köyhien osuus on pienin. Näitä maita ovat selvimmin Pohjoismaat ja Hollanti.

Näyttää siis siltä, että keskittyminen vähimmäisturvaan eli ns. köyhyyspolitiikka tuottaa köyhyttä. Köyhyys on vähäisintä siellä, missä kansalaisten toimeentulosta pidetään laaja-alaisesti huolta. Pohjoismaissa ja Hollannissa julkinen valta rahoittaa kaikkien kansalaisten hyvää koulutusta, ylläpitää kattavaa terveydenhuoltoa ja pitää huolta korkeasta työllisyysasteesta ja toimeentulon turvaamisesta kaikenlaisten riskien kohdatessa. Samalla valtio huolehtii kokonaisvaltaisesti toimintakyvystä ja luo edellytyksiä itsenäiselle selviytymiselle. Sosiaaliturva ei ole armpaloja vaan kansalaisen autonomi-aa luova subjektiivinen oikeus. Sen sijaan köyhyyspolitiikan maissa keskitytään tapahtuneiden epäonnistumisten lievittämiseen, surkeimmassa asemassa olevien avustamiseen, vuotavan veen paikkailuun.

Kattavan sosiaaliturvan maissa – siis siellä, missä sosiaalimäärärahoja ohjautuu myös keski- ja hyvätuloisille – vähimmäisturvakin on paremmalla tasolla kuin köyhyyspolitiikan maissa. Niissä

maissa myös vaikeimmassa asemassa olevista pidetään parasta huolta. Se on helpompaa ja halvempaa, koska vaikeimmassa asemassa olevia on vähemmän kuin köyhyyspolitiikan maissa. Köyhyttä on ennaltaehkäisty. ■

## **KIRJALLISUUS**

Arajärvi, P. (2002), Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuksiin, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, Helsinki: KELA.

Honkanen, Pertti (2006), Työttömien perusturvan perusturvan ongelmia. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54. Helsinki: Kelan tutkimusosasto

Korpi, W. & Palme Joakim (1998), The Paradox of Restrribution and Strategies of Equality: Welfare Institutions, Inequality, and Poverty in Western Countries, *American Sociological Review*, 63, 661–687.

Nelson, K. (2003), *Fighting Poverty: Comparative Studies on Social Insurance, Means-tested Benefits and Income Redistribution*, Stockholm: Akademityck.

Perustoimeentulotyöryhmän muistio, Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 1986:2.

Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö, Komiteamietintö 2002:4, Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

SOMERA-toimikunta (2002), Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti, Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2002:21.

Virjo, I. (1999), Toimeentulotuen alkäytön laajuus ja syyt. Sosiologian pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto, Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos.

Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio, Työryhmämuistioita 1994:25, Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö 1995.