



## Toimeentulotuen väliinpuotoajat

**Anne Määttä:** *VTM, T & K -suunnittelija, Diakonia-ammattikorkeakoulu*  
*anne.maatta@diak.fi*

Janus vol. 18 (1) 2010 20-34

Janus

### Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan palvelujärjestelmän puutteista johtuvia toimeentulotuen väliinpuotoamiskokemuksia. Väliinpuotoamistilanne syntyy haastaviin elämäntilanteisiin liittyvissä palvelujärjestelmäkohtaamisissa, joissa tukijärjestelmä tai viranomaiset ovat torjuneet tuen tai avun toimeentulotuen hakijalta. Hylkäävän toimeentulotukipäätöksen saaneita henkilöitä tai heidän elämäntilanteitaan ei ole systemaattisesti tutkittu aikaisemmin. Toimeentulotuen hakijat ja heidän tilanteensa ovat moninaisia, joten pelkästään tuen hakemisen perusteella ei voi määrittellä hakijoita eikä heidän elämäntilanteitään. Toimeentulotuen hakemiseen johtaneita elämäntilanteita avataan kirjoitettujen kokemusten kautta. Tutkimuskysymykset ovat: 1) Mitkä elämäntilanteet altistavat toimeentulotuen väliinpuotoamiselle? ja 2) Mikä on viranomaisten ja muiden toimijoiden rooli väliinpuotoamisen prosessissa? Pyrkimyksenä on tehdä näkyväksi palvelujärjestelmän ongelmakohtia toimeentulotuen hakijoiden torjunnan kokemusten kautta.

**Tässä artikkelissa** tarkastellaan tilanteita, joissa kansalaiset ovat pudonneet sekä ensisijaisen että viimesijaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle hakiessaan sosiaaliturvaetuksia. Kiinnostuksen kohteena ovat väliinpuotoamiskokemukset, joissa toimeentulotukea ei tarpeesta huolimatta ole myönnetty hakijalle. Hylkääviä toimeentulotukipäätöksiä ei systemaattisesti tilastoida. Myöskään hylkäävän päätöksen saaneiden henkilöiden kokemuksia ei ole juuri tutkittu.

Tutkimuksellinen mielenkiinto on kohdistunut erityisesti toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden ominaisuuksiin ja lukumääriin (Haapola 2004), jolloin saattaa muotoutua käsitys, että toimeentulotukeen turvautuvat henkilöt ovat pääasiallisesti sosiaalitoimiston pitkäaikaisia asiakkaita (Parpo ja Moisio 2006, 124). Tilastot kertovat massoista ja keskiarvoista, jolloin ne etäännyttävät lukijan näkymättömiin jäävistä henkilökohtaisista kokemuksista (Heikkilä 2000, 180; Grönlund & Hiilamo 2006, 35). Kirjoituskil-

pailut, nettifoorumit ja tutkimukset ovat tuoneet esille myös väliinpuotoajien omia kokemuksia (Hänninen & Karjalainen 1994; Isola, Larivaara & Mikkonen 2007; Gran ym. 2001; Niemi, 2006; Otakantaa-foorumi 2008), mutta analysoimattomina kertomuksina ne on kuitenkin mahdollista sivuuttaa yksittäisinä epäkohtina. Kokemusten analysoiminen suhteessa eri viranomaisten toimintatapoihin on tärkeää, sillä sitä kautta on mahdollista hahmottaa pysyviä toimintatapoja ja asenteita, jopa tietoisia väliinpuotoamista vahvistavia toimia ja päätöksiä, jotka pahimmillaan työntävät asiakkaita sosiaaliturvan ulkopuolelle.

Toimeentulotukea käsittelevä tutkimus on ajankohtainen kuntien painiskellessa uusien toimeentuloasiakkaiden ja niukkenevien resurssien kanssa. Nykytilanteessa, jossa toimeentulotuen asiakkaiden määrä taantuman vuoksi entisestään kasvaa, on tärkeää olla tietoinen vaihtelevista tilanteista, jotka ovat ajaneet toimeentulotuen asiakkaaksi. Toimeentulotuen hakijat ja





heidän tilanteensa ovat moninaisia, joten pelkän tuen hakemisen perusteella ei tule tyypitellä hakijoita eikä heidän elämäntilanteeseen.

Artikkelin tarkoitus on tehdä näkyväksi erilaisia elämäntilanteita ja etuuksien hakemiseen liittyvien tekijöiden yhteisvaikutuksia. Pyrkimyksenä on analysoida palvelujärjestelmän aukkoja toimeentulotuen hakijoiden kuvaamisen torjunnan kokemusten kautta. Tutkimuksen kohteena ovat sosiaalisesti haavoittavat tilanteet, joiden kirjoitettuun muotoon puettua silminnäkijätodistukset edustavat niin kutsuttua toista tietoa (Karjalainen & Saranpää 2002; Törrönen 2006). Artikkelin tutkimuskysymykset ovat: 1) Millaiset elämäntilanteet altistavat toimeentulotuen väliinpuotoamiselle? ja 2) Mikä on viranomaisten ja muiden toimijoiden rooli väliinpuotoamisen prosessissa? Artikkelissa avataan näitä moniulotteisia tilanteita tarkastelemalla toimeentulotuen hakemiseen liittyviä väliinpuotoamistilanteita.

### Toimeentulotuen saajat 90-luvun laman jälkeen

Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi tukimuodoksi henkilöille, jotka eivät muilla keinoilla kykene hankkimaan itselleen riittävää elantoa (Laki toimeentulotuesta 1997/1412). Toimeentulotukea saavia ryhmiä, tuen kesto ja syitä on tutkittu paljon (esim. Haapola 2004; Moisio 2008; Virtanen & Kiuru 2008), samoin tuen alkäytön laajuudesta on tehty arvioita (Kuivalainen 2007). Systemaattisen tilastoinnin ulkopuolelle jäävät kielteisen toimeentulotukipäätöksen saaneet henkilöt, joiden määrästä ei ole tietoa. Artikkelissa avataan tätä mustaa laatikkoa kuvaamalla tuen ulkopuolelle jäävien henkilöiden moninaisia tilanteita.

1990-luvun lamavuosina toimeentulotuesta muodostui osalle väestöstä vakiintunut osa toimeentuloa. Työttömyyskorvausta saavien lisäksi sairauspäivärahaa, vanhempainpäivära-

haa, eläkettä, lasten kotihoidon tukea tai yleistä asumistukea saavat olivat 1990 ja 1992 vahvasti edustettuna pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien joukossa. (Haapola 2004, 46–50.) Vuosien 1992 ja 2003 välillä toimeentulotuen saajien määrä pieneni, mutta kasvavalle osalle siitä muodostui toistuva tulonlähde (Lamminpää & Mattila 2004, kuvat 1 ja 2). Suurimmillaan toimeentulotuen saajien määrä oli vuonna 1996, jolloin noin 600 000 henkilöä sai toimeentulotukea. Vuonna 2004 toimeentulotukea sai vielä noin 450 000 henkilöä (Virtanen & Kiuru 2008) ja vuonna 2007 noin 340 000 henkilöä (Virtanen 2008).

Luvut kertovat ensisijaisten toimeentuloturvatuksien saajien vähenemisestä, mutta toisaalta sosiaaliturvaetuksien leikkauksista ja indeksikotrotusten jäädyttämisestä, jotka ovat laskeneet sosiaaliturvasta riippuvaisten henkilöiden ostovoimaa ja lisänneet tarvetta paikata ensisijaista tukea toimeentulotuella (Heikkilä 2005, 57). Erityisesti pitkäaikaistyöttömyys ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen sekä ensisijaisen sosiaalietuuksien päätösten viipyminen aiheuttavat toimeentulotuen tarvetta (Haapola 2004; Juntunen 2006, 112).

Vuoden 2007 marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien pääasialliset tulonlähteet olivat seuraavanlaiset: 67 % sai asumistukea, 44 % nosti työmarkkinatukea tai päivärahaa. Lapsilisiä saavien osuus oli 17,8 % ja eläkettä saavien noin 16 %. Kokonaan tulottomia oli noin 7 % ja ansiotuloja saavia noin 10 %. Työttömyyseläkkeellä olevien ja pitkäaikaissairaiden osuus toimeentulotukea saavista oli lisääntynyt edellisestä vuodesta prosenttiyksikön verran (12,4 %). Elatusapua sai 8,6 % ja 7,3 % kuului opintotuen piiriin. Suurimmat toimeentulotuen saajaryhmät olivat yksinäiset miehet (42 %) ja yksinäiset naiset (28 %), kolmantena ryhmänä yksinhuoltajat (13 %) neljäntenä pariskunnat lapsineen (9 %) ja viidentenä pariskunnat ilman lapsia (7 %) (Virtanen 2008).



Toimeentulotuen saajat ovat polarisoituneet, eli he ovat joko tilapäisesti tai pitkäkestoisesti toimeentulotuen tarpeessa (Parpo & Moisio 2006, 131–132). Työttömyysturvaa saaneiden suuri osuus toimeentulotuen saajista kertoo riittämättömästä työmarkkinatuesta ja työttömyysturvan peruspäivärahasta, joilla ei pysty kattamaan pakollisia menoja.

### **Poiskäännyttäminen, torjunta ja väliinpuotoamisen kokemukset**

Sosiaaliturvaan liittyvä väliinpuotoaminen saa alkunsa haastavasta elämäntilanteesta, jossa omasta toimeentulosta ei palkan turvin pystytä huolehtimaan, jossa tasapainotellaan työtulojen ja sosiaalietuuksien välillä tai jossa joudutaan kokonaan sosiaaliturvaetuksien varaan (Piiirainen 1988; Hiilamo, Hytti & Takala, 2005; Helne & Laatu 2006; Hirvilampi & Laatu, 2008). Väliinpuotoaminen on palvelujärjestelmän toiminnassa tai rakenteessa olevien puutteiden tai epäjohtonmukaisuuksien aiheuttama tila tai prosessi (Piiirainen 1988, 138), jossa yksilö tulee torjuttuksi ja jää ilman tilanteensa vaatimaa tukea. Väliinpuotoamisen prosessi muotoutuu haastaviin elämäntilanteisiin liittyvissä palvelujärjestelmäkohtaamisissa, joissa on haettu tukea ja apua tilanteen korjaamiseksi, mutta tukijärjestelmä tai viranomaiset eivät ole vastanneet tähän tarpeeseen. Avuntarvitsijasta tulee väliinpuotoaja, kun hänet poiskäännytetään (diversio) eri instituutioiden tai palvelujärjestelmän edustajien taholta (Hänninen & Karjalainen 2007, 169–171).

Poiskäännyttämisestä on kysymys, kun sosiaaliturvaa hakenut jää ilman elintärkeää tukea. Joskus syynä on työntekijöiden harjoittama "sensuuri", jolloin asiakas ei edes hae lainmukaista etuutta tai palvelua saamansa kielteisen suullisen päätöksen vuoksi. Myös kuntakohtaiset kriteerit harkinnanvaraisuuden epämisestä tai asetusten tulkitseminen asiakkaan kannalta epäsuotuisan tiukasti ovat poiskäännyttämis-

muotoja. (Metteri 2004; Kainulainen 2006, 78.) Väliinpuotoaminen on seurausta poiskäännyttämisyrjimmistä muodosta eli torjunnasta, jolloin haavoittuvassa tilanteessa oleva ihminen jätetään ilman apua tai jopa oman onnensa varaan (Hänninen & Karjalainen 2007, 170–171; Metteri, 2004).

Mikäli palvelujärjestelmäkohtaamisissa ei kyetä tarjoamaan tarvittavaa tukea ja apua, poiskäännyttämisyrjimmisen ja torjunnan aiheuttama väliinpuotoamisen prosessi voi johtaa pysyvämpään väliinpuotoamisen tilaan. Tällöin seurauksena saattaa olla vaikeasti murrettava köyhyys (esim. Kangas 2003; Ritakallio 2005; Moisio 2006), syrjäytyminen (esim. Helne 2002; Helne, Hänninen & Karjalainen 2004; Karjalainen 2002) tai huonoosaistuminen (esim. Tuomikoski 1989; Heikkilä 1990, 1994; Rauhala 1991; Rintala & Karvonen 2003; Kainulainen 2006). Niin tilapäisen kuin pysyvän väliinpuotoamisen seurauksena turvaututaan enenevässä määrin epäviralliseen apuun. Kirkon diakoniatyön tai SPR:n tarjoama epävirallinen apu näyttää tulleen pysyvästi paikkaamaan toimeentulotuen puutteita (Karjalainen 1996, 1997, 1999, 2002; Iivari & Karjalainen 1999). Diakoniatyön asiakasmäärät ovat jatkuvasti kasvaneet ja diakoniatyöntekijät kertovat asiakkaidensa tulevan yhä useammin diakoniatuotoimistoon sosiaalitoimiston lähettämänä (Grönlund ja Hiilamo 2005; Grönlund, Juntunen ja Hiilamo 2006).

### **Aineistonkeruu ja tutkimuksen toteuttaminen**

Artikkelin tutkimusaineiston muodostavat kirjoitetut kertomukset, joita kerättiin touko-joulukuussa 2007. Kirjoituspyyntö julkaistiin Kymen Sanomissa, Keski-suomalaisessa, Porin Sanomissa, Tamperelaisessa, Karjalaisessa, Kainuun Sanomissa, Savon Sanomien nettisivuilla, Ilkassa, Kalevassa, Oulu-lehdessä, Pohjolan Sanomissa, Pohjalaisen nettisivuilla ja Lapin Kansassa. Val-



takunnallista tavoittavuutta lisäsivät ilmoitukset Kelan Sanomissa, HFU:n (Help for Underprivileged ry) internetsivuilla, Acatiimi-lehdessä ja Maaseudun Tulevaisuudessa.

Kirjoittajia pyydettiin kertomaan omakohtaisista tai läheisen kokemuksista sosiaaliturvan epäkohdista vastaamalla kahteen kysymykseen: 1) Millaisessa tapauksessa olet jäänyt ilman tarvitsemaasi tukea tai palvelua? 2) Miten kokemus vaikutti elämääsi? Pyrkimyksenä oli saada kattavasti eri-ikäisten ja erilaisissa elämäntilanteissa olevien henkilöiden kokemuksia eri puolelta Suomea. Alueellisesti tarkasteltuna kirjoituspyyntö tavoitti parhaiten Oulun läänissä, Keski-Suomessa ja Uudellamaalla. Vastaajamäärä jäi pieneksi Etelä- ja Pohjois-Savossa, Lapin läänissä ja Itä-Suomessa. Alueellisten hyvinvointitutkimusten (Kainulainen ym. 2001), Kelan palvelujen käyttäjätilastojen (Kela & Stakes) ja toimeentulotuen saajista tehtyjen tutkimusten perusteella nämä alueet olisivat tuoneet tärkeää lisätietoa sosiaaliturvan epäkohdista.

Käytetty tutkimustapa ja vain tietyissä lehdissä ja nettisivuilla julkaistu kirjoituspyyntö valikoi vastaajia. Vastaajat eivät muodosta edustavaa otosta kaikista toimeentulotuen väliinpuotoajista, vaan aineisto kuvaa tavoitettua kohdejoukkoa. Analysoitaessa tuloksista ei tehdä aineiston ulkopuolelle meneviä yleistyksiä. Ääntään eivät ole saaneet kuuluviin kaikki epäkohtia kokee neet kansalaiset, vaan tiettyjen lehtien ja niiden internet-sivujen tavoittamat ihmiset, jolle kirjoittaminen on luonteva tapa ilmasta itseään. Tuloksia käsiteltäessä tiedostetaan, että kaikkein huono-osaisimmat ja syrjäytyneet ihmiset ovat karsiutuneet tutkimuksen ulkopuolelle. Samoin ulkopuolelle ovat jääneet maahanmuuttajat, joille suomen kielen käyttäminen on haasteellista.

Vastauksia tuli sekä sähköpostitse että kirjeinä. Kirjoituksia kertyi 194 kappaletta, joista litemoitua tekstiä kertyi 1,5 rivivälillä kirjoitettuna kaikkiaan 639 sivua. Kirjoittajista 146 oli naisia ja

48 miehiä. Pääosa kirjoittajista kertoi tarinansa omalla nimellään ja osoitteellaan, joten kirjoittajien sukupuoli ja asuinpaikka oli tiedossa. Omas ta tilanteestaan kertoi 167 henkilöä ja läheisen kokemuksesta 27 henkilöä. Läheisen kokemus oli yleisimmin vanhempien tai lapsien toisistaan välittämä kertomus, mutta mukana oli myös seitsemän sosiaali- tai terveysalan ammattilaisen kuvausta omien asiakkaidensa tilanteesta. Toimeentulotuen hakemiseen ja tuen epäämiseen liittyvät kokemukset nousivat kirjoituksissa merkittävään rooliin. Kaikkiaan 87 kirjoittajaa kertoi jääneensä ilman viimesijaista tukimuotoa eli toimeentulotukea. Näistä omia kokemuksia oli 76 ja perheenjäsenten kokemusten kuvauksia 10.

Suuri osa (75 kirjoittajaa) kertoi tarkan ikänsä. Muiden ikä oli mahdollista päätellä 10 vuoden tarkkuudella kuvatun elämäntilanteen ja esiintulleiden tukimuotojen ikäsidonaisuuden perusteella. Näiden tietojen perusteella suurin vastaajaryhmä oli 50–60-vuotiaat (32 %). Seuraavaksi eniten vastaajia oli 40–50-vuotiaissa (20 %) ja 60–70-vuotiaissa (19 %). 20–30-vuotiaita oli 6 %, 30–40-vuotiaita 9 %, 70–80-vuotiaita 10 % ja yli 80-vuotiaita 4 %. Nuorin kirjoittajista oli 22-vuotias ja vanhin 94-vuotias.

Tutkimusmenetelmä on grounded theory -pohjainen aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jossa aineistosta tuotetaan kategorioita ja uusia käsitteellisiä luokitteluja (ks. Raunio 1999, 303–308; Tuomi & Sarajärvi 2002; Rautasalo 2008). Pyrkimyksenä on ymmärtää kirjoittajien subjektiivisia kokemuksia sosiaaliturvan epäkohdista tarkastelemalla niitä suhteessa sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen. Kirjoittajien kertomuksia on luettu subjektiivisina mutta totuudenmukaisina kuvauksina todellisista tilanteista, joiden paikkansapitävyyttä ei ole syytä epäillä.

Analyysin apuvälineenä käytettiin Atlas.ti 6.0-ohjelmaa. Analyysin vaiheita olivat peruskoodaus (coding), koodiperheiden muodostaminen (code families), koodihierarkioiden (code hie-



rarchy) tarkastelu sekä erilaiset yhdistelmähaut (query tool). Aineistosta koodattiin toimeentulotukeen liittyvät kokemukset, joita tarkasteltiin suhteessa elämäntilanteeseen ja muihin haettuihin tukimuotoihin. Analyysikehikko tarkentui haastaviin elämäntilanteisiin liittyviin torjuntatilanteisiin, joissa väliinpuotoamistilannetta määritteli erityisesti haettujen tukimuotojen ja palvelujärjestelmäkohtaamisten määrä. Väliinpuotoamistilanteisiin liittyviä torjunnan kokemuksia jäsentävässä analyysikehikossa on yhteneväisyyttä Moision (2006) tilapäis-, toistuvais- ja pitkäaikaisköyhyyteen liittyvän tyyppittelyn kanssa, mutta tässä kuvataan kamppailua toimeentulotuen kanssa ja tuotetaan luokitteluun yksi kokonaisuus lisää.

Erilaiset torjunnasta (Hänninen ja Karjalainen 2007) johtuvat toimeentulotuen väliinpuotoamiskokemukset (Piirainen 1988) jaettiin kokemuksen vakavuuden ja keston mukaan neljään ryhmään: 1. Lyhytaikaiset väliinpuotoamisen tilanteet kertoivat tilapäisistä ja kertaluonteisista ongelmista, joihin toimeentulotukea ei myönnetty. 2. Satunnaiset, mutta toistuvat tilanteet kertoivat tilanteista, joissa toimeentulotukea päädyttiin hakemaan yhä uudelleen. 3. Pitkäaikaiset väliinpuotoamisen kertomukset kuvasivat elämäntilanteita, jotka vaativat pitkäkestoista kamppailua eri tukien ja siten myös toimeentulotuen kanssa. 4. Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävät olivat joutuneet kaiken avun ja tuen ulkopuolelle.

Väliinpuotoamiskokemuksia tarkasteltiin myös ikäkausittain. Kirjoittajat olivat aikuisia, joten heidät jaettiin Bühlerin (1933) ja Bromleyn (1966) ikävaihejakoihin soveltaen varhais- ja keskiaikuisuuteen (25–40v.), myöhäisikuisuuteen (40–60v.), eläkeikään (60–69 v.) ja vanhuuteen (70 +v.) (Marin 2007, 235–236). Yksityisyyden suojelemiseksi kirjoituksia käsiteltäessä kirjoittajista kerrotaan sukupuoli (N=nainen tai M=mies), litteroidun kirjoituksen järjestysluku ja läänin tasolla kuvattu maantieteellinen sijainti.

## Lyhytaikaiset ja tilapäiset väliinpuotoamiset

Parpon ja Moision (2006, 130) tutkimuksessa yhden kuukauden ajan toimeentulotukea saavista suurimman osan on todettu olevan opiskelijoita ja työssäkäyviä. Tilapäisen toimeentulotuen tarpeesta kertoivat tässä tutkimuksessa eniten opiskelijat ja ensisijaista tukimuotoa, kuten asumistukea, työttömyyskorvausta, kuntoutustukea tai sairauspäivärahaa odottaneet henkilöt. Väliinpuotoamisen kokemuksia synnyttivät tilanteet, joissa kirjoittajat hakivat toimeentulotukea akuuttiin ja yllättävään tarpeeseen. Näissä tapauksissa kirjoittajien (17) elämäntilanne oli pääosin vakaa ja väliinpuotoamisen kokemus näyttöytyi lyhytaikaisena notkahduksena. Toimeentulotuen saamista säätelivät hakijan elämäntilanteen lisäksi viranomaisten toiminta, kunnan harjoittama tukikäytäntö (Haapola 2004, 14), työntekijän henkilökohtainen harkinta ja toimistokohtaiset menettelytavat (vrt. Karjalainen 2004; Metteri 2004; Juntunen 2007).

Opiskelijoista tilapäiset väliinpuotoamiskokemukset kohdistuivat henkilöille, joilla toimeentulotuen hakemisen taustalla olivat riittämättömät opintosuoritukset tai valmistumisen viivästyminen fyysisen tai psyykkisen sairastumisen vuoksi. Sairastuneet opiskelijat kertoivat yrittäneensä jatkaa opintojaan, koska eivät saaneet tietoa oikeudestaan hakeutua sairauslomalle. Toimeentulotukea haettiin erityisesti kesällä, kun opiskelu ja opintotuen nostaminen ei ollut mahdollista tai töitä ei ollut saatavilla. Päätömisillä opiskelijoilla selviämisvaihtoehdot olivat vähissä, mikäli opintotuki ja asumislisä eivät riittäneet kattamaan pakollisia menoja. Myönteisen toimeentulotukipäätöksen saaminen edellytti lainan nostamista, mutta usein vasta valituksen tekeminen johti tuen saamiseen. Tietoisuus tuen saamisen perusteista olisi erityisesti opiskelijakertojen kohdalla ehkäissyt virheellisten ja laittomien kielteisten päätösten tekemistä.



*Opintotukioikeuteni loppui tuolloin riittämättömien opintosuoritusten takia. Koska olin muodollisesti opiskelija, en ollut oikeutettu työttömyysturvaan enkä toimeentulotukeen. Alkukesästä keskeytin opinnot vuodeksi ja kirjauduin työttömäksi. Taloudellisen tilanteen vuoksi näin oli pakko menetellä. Rahat olivat kerta kaikkiaan lopussa. Kun väliaikainen työttömyys loppui seuraavan kesän alussa, kirjauduin takaisin opiskelijaksi, jotta saisin loppputyöni tehtyä ja tutkinnon ulos. (N10 Länsi-Suomi)*

Toimeentulo-ongelmiin ajautunut opiskelija ohjattiin sosiaalitoimistosta työhön tai kannustettiin lopettamaan opinnot ja hakeutumaan työtömiksi työnhakijaksi, vaikka hänellä olisi ollut oikeus toimeentulotukeen (ks. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille 2007, 21). Työttömäksi työnhakijaksi ohjaaminen ei ratkaissut tilapäistä toimeentulo-ongelmaa ja viivästytti valmistumista. Pahimmassa tapauksessa kirjoittaja olisi voinut jäädä ilman tutkintoa.

*Työnantaja siirsi toimintansa eri paikkakunnalle ja määrä-aikaiset potkaistiin pihalle. Suomessa oli tuolloin yli puoli miljoonaa muuttakin työtöntä, joten työn saanti vaikutti lähes toivottomalta. Tyttöystävänä opiskeli, joten pieni palkkani elätti kaksi ihmistä. Kun lopputilistä oli jäljellä enää rippeet ja ruokaakin olisi pitänyt saada, (omavastuu-aika työttömyyspäivärahaan oli kuukausi ja tämän jälkeen piti täyttää työtön, työtön... lomakkeita kuukausi, että saisi lähettää päiväraha-anomuksen käsittelyyn, jolloin olisi odotettavissa rahaakin) päätin viimein soittaa sosiaalitoimistoon. [...] Sosiaalitoimistosta annettiin ymmärtää, että minun olisi pitänyt säästää palkastani niin, että selviämme rahatta nämä kaksi kuukautta. Ihmettelin, miten pienestä palkasta olisi jäänyt vielä säästöönkin, kun palkasta puolet meni vuokraan ja loput kahden hengen kuukauden ruokaan ja muuhun välttämättömyyksiin. Sosiaalitoimistosta ei apua, ei edes*

*pienintäkään empatian ripettäkään saanut. Sanottiin vain, että viime kuun palkkasi kun vähennetään tämän kuun sosiaaliavusta, et tule saamaan mitään ja piste. [...] Menihän se kaksi kuukautta, kun lainattiin rahaa ruokaan ja käytiin vanhempien luona kerjuulla ja syömässä, mutta luonnolle se otti mennä kerjäämään rahaa ja ruokaa. (M12 Oulun lääni)*

Edellisen sitaatin työttömyyskorvauspäätöstä odottava mies ei saanut toimeentulotukea, koska laskennallisesti hänen oletettiin kyetneen säästämään palkastaan karenssi-aikaa varten. Opiskelevaa puolisoa ja lasta elättävälle työttömälle säästäminen ei kuitenkaan ollut mahdollista.

Lyhytaikaisista väliinpuotoamisen kokemuksista kirjoittivat eniten Länsi-Suomen suurissa yliopistokaupungeissa elävät varhais- ja keskiaikuisuutta elävät henkilöt. Naisia oli 14 ja miehiä kolme. Lyhytaikaisesta väliinpuotoamisesta kärsivät henkilöt putosivat ongelmatilanteeseen suoraan toimeentulotuen varaan, koska heidän pääasiallinen toimeentulonsa oli "yhden kortin" varassa. Kun toimeentulotukea ei myönnetty, rahallista apua haettiin vanhemmilta tai ystäviltä. Kuitenkin esimerkiksi opinnot keskeyttäneiden tai mielenterveysongelmista kärsivien opiskelijoiden avuntarve oli vaarassa pidentyä ilman asianmukaista tukea ja apua. Opintojen tilapäinen keskeyttäminen saattoi johtaa tilanteeseen, jossa tutkinnon puuttuminen heikensi työllistymismahdollisuuksia pysyvästi. Myös karenssin saaminen kosketti suhteellisen suurta joukkoa, jolloin lyhytaikaiset väliinpuotoamistilanteet vaikuttavat yleisiltä.

### **Satunnaiset, mutta toistuvat väliinpuotoamiset**

Toistuviin väliinpuotoamistilanteisiin joutuneet kirjoittajat (18) olivat työikäisiä, jotka olivat epävakassa työssä tai saivat työttömyyskorvausta. Toimeentulon perusta ei ollut vakaalla



pohjalla, joten he päätyivät usein hakemaan toimeentulotukea. Satunnaisista, mutta toistuvista väliinpuotoamisista kirjoittavien joukossa oli yksinhuoltajatalouksissa ja yksin asuvia, joiden on muita kotitalouksia useammin todettu joutuvan turvautumaan toimeentulotukeen (Hiilamo, Hytti & Takala 2005, 25; Virtanen & Kiuru 2008). 2000-luvulla työssäkäyvistä talouksista suurimassa köyhyysriskissä ovat lapsiperheet, joissa vain toinen käy töissä (Airio 2006, 303). Köyhyysjaksojen on todettu olevan lyhyitä mutta toistuvia, ja toimeentulotuen on havaittu kohdentuvan toistuvasti samoille henkilöille (esim. Haapola 2004; Ritakallio 2005; Juntunen 2006, 54).

*Minä en ole ostanut vaatteita 2 vuoteen, hammaslääkäriin pitäisi päästä, kaksi paikkaa irronnut, silmälasit pitäisi uusia, ovat jo 3 vuotta vanhat. Mutta ei ole varaa ostaa mitään. Jouduin sanomaan tv luvan irti, ei varaa maksaa, vielä tulee [x]lehti, mutta kai sekin pitää lopettaa, niin ja netti myös pitää olla, että voi tulostaa tilioitteita toimeentulohakemukseen. Olen hakenut töitä, ja olin töissä, mutta palkka oli vain 800 € kuussa brutto, siis vähemmän mitä liitonraha. Nyt olen taas työtön ja joudun hakemaan toimeentulotukea, vuokrat maksamatta elokuulta, kai tässä häättö tulee. (N39 Länsi-Suomi)*

Yksinhuoltajanainen kamppaili selviytymisensä kanssa ja yllättävien menojen kasvu heikensi mahdollisuuksia selvitä jokapäiväisestä elämästä. Oikeutta toimeentulotukeen ei syntynyt, koska menoja ei katsottu välttämättömiksi eikä harkinnanvaraista tukea myönnetty.

*Olen toiminut keikkamuusikkona ja työtilanne vaihtelee jatkuvasti. Joskus on täytynyt turvautua päivärahaan keikkojen lisäksi. Tehdyistä töistä lähetetään tiedot Kelaan, jossa laskeaan soviteltu päiväraha. Systeemi toimii, kun palkat ja palkkatodistukset tulevat ajallaan (yleensä kuluvan kuukauden loppuun mennessä). Ongelma syntyy, jos palkkoja tai palk-*

*katodistuksia on saamatta. Tällöin päivärahahakemusta ei voi lähettää, ja koko prosessi voi viivästyä niin pitkään kuin kaikki paperit ovat kunnossa. (M112 Etelä-Suomi)*

Edellä olevan sitaatin kirjoittajalla tuen ja palkan vuorottelu toimeentulon turvaajana tai kuukausittain vaihtelevat freelancer-tulot aiheuttivat päätösten viivyessä väliinpuotoamistilanteen. Kun epävakasta työstä ei jää säästöön, yllättävät menot voivat suistaa talouden raiteiltaan, koska toimeentulotukeen oikeuttavaa laskennallista vajetta ei synny.

*Käsittelijä teki harkinnanvaraisen päätöksen, että pääsen jaloilleni. Seuraavassa päätöksessä käsittelijä sitten laski takautuvasti tuloksien minkä toinen jätti tarkoituksellisella huomioimatta, elikkä en saanut sitten kahteen kuukauteen toimeentulotukea. (N36 Oulun lääni)*

Pitkäaikaistyöttömän kirjoittajan vuokra oli jäänyt maksamatta ja hän haki toimeentulotukea vuokravelkaan. Kaksi saman sosiaalitoimiston tekemää erilaista päätöstä samaan tilanteeseen osoitti toimeentulotuen olevan vahvasti työntekijän harkinnasta riippuvaista.

Toistuvista väliinpuotoamisen kokemuksista kärsivät eniten 40–60 -vuotiaat työttömät henkilöt. Miehiä aineistossa oli neljä ja naisia 14. Kirjoittajien ja heidän lastensa jokapäiväisessä elämässä näkyi tukien indeksikorotusten puute ja siitä johtuva ostovoiman pieneneminen. Toistuva virallisen avun puute pakotti turvautumaan vanhempien ja ystävien tukeen, mutta myös pikavippeihin tai kulutusluottoihin. Koska velkoja ei hyväksytä toimeentulotuessa menoksi, velkaantuminen saattoi olla tie sosiaaliturvan ulkopuolelle.



## Pitkäaikaiset väliinpuotoamiset

Pitkäaikaisia väliinpuotoamiskokemuksia kuvasi 19 henkilöä, joista terveysongelmista kärsivät pitkäaikaistyöttömät olivat suurin ryhmä. Heidän toimeentulotuen hakemiseen liittyvät torjuntakokemuksensa kertoivat sosiaali- tai terveyspalvelujen piiriin pääsyn estämisestä, työttömyyseläkkeelle pääsyn ikärajan nostamisesta ja eläkkeelle siirtymisen ehtojen kiristämisestä (Heikkilä ym. 2008, 143). Pitkäaikaisista toimeentulo-ongelmista kärsivät myös yhden tulonsaajan perheet, joita aineistossa edustivat kotiäidit, yksin elävät eläkeläiset ja masennuksesta kärsivä opiskelija.

*Kelalta vain neuvotaan toimittamaan erikoislääkäreiden lausuntoja, mitähän nämä sitten lienevät elleivät niitä. Lieneekö sitten kyse käytettävissä olevista määrärahoista, että tietty osa pitkäaikaispäivärahalaisista vedetään yli? (N109 Itä-Suomi)*

Heikoimpiin tilanteisiin joutuivat juuri ennen eläkeikää sairastuneet, jotka eivät päässeet tutkimuksiin, tai työkyvyttömyyttä todistavia lääkärinlausuntoja ei hyväksytty Kelassa tai vakuutusosoikeudessa. Työkyvyn heikentyessä hoidon, kuntoutuksen ja terapian saaminen oli kirjoittajien mukaan vaikeaa. Erityisesti ikääntyneet työttömät kokivat, että heidän kuntouttamistaan ei pidetty tärkeänä. Joillekin myönnettiin kuntoutustukea tai suositus psykoterapiaan, johon ei ollut varaa osallistua.

*Sairastuin 1995 (osin jo aikaisemmin). Lääkäri totesi "potilas selkeästi työkyvyttö..." Kela totesi: "Teidän katsotaan voivan jatkaa nykyisessä työssänne". Olin täysin lamaantunut -> ahdistuin. Pyysin Kelaa tutkimaan minut, Kela kieltäytyi tutkimasta. Ahdistus paheni, itsemurhavaara, laajennettu itsemurhavaara. Kävin läpi valitusprosessin lakisäätöisestä päivärahasta jota ei siis maksettu. Olin 7 vuotta toimeentulotuen varassa. [...] Olen valittanut*

*siitä että minua tutkimattomat vakuutusyhtiöiden / Kelan henkilöt ovat mitätöineet minut tutkineiden lääkäreiden lausunnot ja siitä että kokonaisuudessaan valitusprosessi on liian pitkä. (M72 Etelä-Suomi)*

Kirjoittajat hakivat useita lausuntoja terveydentilastaan vain saadakseen hylkäävän päätöksen toisensa jälkeen. Toiset työkyvyttömät olivat ilmoittautuneet työkyvyttömiksi työnhakijoiksi, mutta saivat karenssin, koska eivät selvinneet heille osoitetusta työstä. Kun muut keinot oli käytetty, he päätyivät tuloksetta hakemaan toimeentulotukea. Väliinpuotoamistilannetta ei olisi syntynyt, jos ensisijaisen tuen saamiseksi hankitut lääkärinlausunnot olisi hyväksytty.

*Olen nyt 62 v. nainen. Sairastuin 49 v:nä vaikeaan nivelrikkoon (äkisti; töistä tullessa). Se levisi (= säryt, asentoviat, skolioosi jne.) nopeasti "päästä varpaisiin", koska olin niin nuori ja tauti oli "tyypillinen" n. 70 v:lle", ei lääkärit meinanneet uskoa, ei käsittä. Jouduin anomaan eläkettä PERÄTI 4 vuotta (menettäen asunto-osakkeenikin; kaksion; koska putosin kaikilta tulta ym. ja rahatilanne meni surkeaksi samalla lääke + tutkimuskulut sen kuin kasvoivat; lopulta ollessani 1780 mk:n kuukausituloilla = lääkkeisiin meni yksikin kk:si 1000 mk: millä elin? - oli pakko myydä asunto, muuttaa vuokralle, yksioön - olin eronnut alkoholistimiehestä, 26 v:n liiton perään, ei ollut kertynyt rahaa: mies joi kaiken.) (N16 Etelä-Suomi)*

Nivelrikkoon sairastuneen naisen lääkärinlausunnot työkyvyttömyydestä hylättiin toistuvasti ja toimeentulotuen saamisen ehdoksi asetettiin omaisuuden realisointi oman elatuksen turvaamiseksi. Vasta yksityislääkärin lausunnon jälkeen eläkepäätös hyväksyttiin. Monen kirjoittajan epäluottamuksen asiantuntijoita kohtaan kiteytti nainen Itä-Suomesta:





*En ollut vastaavaa keneltäkään kuullut ja itsekin häpesin Kelan lausuntoa, mutta myöhemmin on selvinnyt, että viikoittain 2–3 kokee ihmeparantumisen. (N100)*

Juridiseen tukeen, sosiaaliamiehiin ja valitukseen turvaututtiin usein, koska oikeutta viimesijaisen tuen saamiseksi ei viranomaisten mukaan syntynyt. Haetun tuen hylkääminen pakotti valitusprosessiin, jonka aikana teetettiin lisää tutkimuksia ja hankittiin uusia lääkärinlausuntoja. Tarvittava lausunto jäi joskus puuttumaan tilanteessa, jossa kunnallista erikoislääkäriä ei ollut saatavilla ja yksityislääkärin palkkiota ei ollut mahdollista maksaa. Kallitkaan lausunnot eivät aina johtaneet toivottuun lopputulokseen. Joskus kielteistä päätöstä odotettiin kuukausia ja kokonaisuudessaan valitusprosessit saattoivat venyä vuosien mittaisiksi.

Pitkäaikainen fyysinen tai psyykinen sairastuminen työuran loppuvaiheessa muodosti vakavan uhkan työhön palaamiselle, kun oikea-aikaista kuntoutusta ei ollut saatavilla eikä väylä työkyttömyys- tai työttömyyseläkkeelle auennut.

*Kun terveyskeskuksessa pidetään terveenä ja vain laiskana, mutta työvoimatoimistossa työkyvyttömänä, tarkoittaa se yhteiskunnan ulkopuolelle putoamista. (N126 Etelä-Suomi).*

Työttömyyseläkkeelle pääsy evättiin useissa tapauksissa, kun työssäoloehto ei täyttynyt. Tämä heikensi dramaattisesti alle 60-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien toimeentuloa ja korosti riippuvuutta mahdollisen puolison elatusmahdollisuuksista. Monilta eri asiantuntijoilta haettu tuki ja apu eivät auttaneet selvittämään ongelmaa ja elämästä tuli torjuntajatkumo.

### Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävät

Vakavin väliinputoamisen muoto oli ajautuminen kokonaan sosiaaliturvan ulkopuolelle.

Näissä tilanteissa avun ja tuen, mukaan lukien toimeentulotuen, saaminen oli kaikkein mahdolliminta. Aineiston perusteella suurimpia riskiryhmiä olivat velkaantuneet kotitaloudet ja rahavaikeuksiin joutuneet yrittäjät sekä mielenterveysongelmista kärsivät henkilöt. Myös riippuvuus puolison tuloista, toimeentulotuen hakemiseen liitetty stigma ja kieltäytyminen työllistämistoimenpiteistä työnsivät sosiaaliturvan ulkopuolelle. Kaikkiaan sosiaaliturvan ulkopuolelle joutumisesta kertoi 33 kirjoittajaa.

Osa velkaantuneista oli laman aikana konkurssin tehneitä yrittäjiä tai perheitä, jotka eivät olleet saaneet talouttaan kuntoon työttömyyden tai sairastumisen vuoksi. Suurperheen äiti kertoo perheen velkaantumiskierteestä näin:

*Alamäki alkoi jo 90-luvun puolella. 6-henkinen perheemme; isä, äiti, 4 lasta, toivat jokainen "oman panoksensa" perheen tuloihin palkkana, työttömyyspäivärahoina ja lapsilisinä. [...] Esikoisemme täyttäessä 17-vuottaan hän vei mennessään siten suurimman osuuden lapsilisistä. Minulta itseltäni putosivat peruspäivärahat työmarkkinatuella eli pieneivät huomattavasti. Tulotasomme aleni siis huomattavasti pienen ajan sisään. Töitä ei edelleenäkään ollut tarjolla, sairasteluni lisääntyi ja lääkkekulut kasvoivat. Niinpä syöksykierteemme oli valmis. Velkaantumisemme alkoi ensin maksuvaikutuksista tulojen vähenemisen myötä ja paheni vuosi vuodelta. Pian ei varat enää riittäneet jokapäiväiseen elämiseen; ruokaan, vaatteisiin, lääkkeisiin, ei edes laskujen maksuun. [...] Jos jotain työtä olikin tarjolla, eikä sitä voinut esim. terveydellisistä syistä ottaa vastaan, jouti parinkin kuukauden karenssiin päivärahojen maksussa ja siitähän seurasi tietenkin takaisin maksut Kelalle. [...] Helposti saatavia luottojakin oli otettu avuksi, että selvittäisiin maksuista ja pysyttäisiin yhteiskunnan rattaissa mukana. 2001 jouduimme viimein myöntämään ettemme enää selviä veloistamme*



*ja laskuistamme omin voimin. (N110 Etelä-Suomi)*

Velkajärjestelyyn ohjaaminen on ensisijainen toimenpide ennen toimeentulotuen myöntämistä. Tukea ei kirjoittajan perheelle myönnetty, vaikka tilapäistä apua olisi mahdollista antaa maksuohjelman noudattamisen mahdollistamiseksi (ks. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille 2007, 33–34). Perheen velkaantuminen syntyi monen eri tekijän yhteisvaikutuksena ja tilannetta vaikeuttivat mielenterveysongelmat ja työttömyys. Muita kirjoittajien kuvaamia velkaantumisen syitä olivat perheenjäsenen peliriippuvuus, alkoholismi, ensisijaisen etuuden pienuus tai etuuden epäämiseen liittyvä valituskierre.

Mielenterveysongelmiin liittyvistä väliinputoamistilanteista kirjoitettiin osittain omakohtaisina kokemuksina, mutta useammin oman perheenjäsenen kokemuksia kuvaten.

*Minulla on vuonna 1962 syntynyt tytär, joka sairastui 18-vuotiaana. 18–20-vuotiaana tyttäreni oli asunnoton ja joutui mielenterveydellisistä syistä sairaalaan ja lääkitykselle. Tyttäreni kuulee ääniä, jotka herättävät hänet myös öisin. Hän on kansaneläkkeellä ja asuu yksin X-kaupungin vuokra-asunnossa. Kerran yritin saada tyttärelleni Kelan kuntoutusta, mutta minulle vastattiin, että Kela kuntouttaa vain opiskelijoita ja työssä käyviä. Tyttäreni ei ole koskaan saanut mitään Kelan kuntoutusta. Tyttäreni on elänyt pelkän kansaneläkkeen varassa 20-vuotiaasta lähtien ja on nyt 44-vuotias. (N69 Etelä-Suomi)*

Tuen hakijalta edellytetään aktiivisuutta, joka mielenterveysongelmista kärsiviltä henkilöiltä usein puuttuu. Tarvittavan toimeentulotuen ja sosiaalityön lisäksi mielenterveysongelmaisilla on riski jäädä vaille hoitoa, kuntoutusta tai terapiaa. Näin heillä on muita useammin vaara

pudota kaikkien palveluiden ulkopuolelle (vrt. Kainulainen 2006, Särkelä & Eronen 2007).

*Olen nyt työtön, enkä saa muuta rahaa kuin Kelalta harkinnanvaraista työmarkkinatukea 1 €:n päivässä eli 20 € kuussa. Ja tätä jatkuu niin kauan kun työssäoloehto täyttyy. Työrajoitteisuuteni vuoksi on hankala saada sopivaa työtä. Minulla on nivelpsorias vika, nyt myös alkavaa skolioosia. Työn pitäisi olla kevyttä ja vaihtelevaa. Istumatyö ei sovi ollenkaan. Ei ole minun elämässäni tällaista tilannetta ollut. Onko mieheni velvollinen elättämään minut, avioerostakin on puhuttu. (N169 Länsi-Suomi)*

Harkinnanvaraisina tukina toimeentulotuen ja työmarkkinatuen myöntämiseen vaikuttaa koko realisoitava omaisuus ja avio- tai avopuolison tulot. Työrajoitteista kärsivä pitkäaikaistyötön, jonka puolison tulot ovat vuosikausia vaikuttaneet työttömyyskorvaukseen, on heikossa asemassa avioerotapauksissa tai elatuksesta vastanneen puolison kuoltua. Monet pitkäaikaistyöttömät kertoivat tukalan taloudellisen tilanteen lisäneen keskustelua eroamisesta.

*Jouduin v. 1999 pitkälle sairauslomalle ja sitten jatkuvalla sairauslomalla. Kela maksoi sairauspäivärahaa alle vuoden ja sen jälkeen en saanut mistään rahaa. Työkyvyttömyyseläkehakemus oli tehty ja se hylättiin useita kertoja, mikä on tietävästi hyvin tavallista. Siinä oli sitten olemista, kun ei mistään saanut peniäkään. Kumppanini kanssa puoliksi omistamani asunto ja pieni mummonmökki olisi kuulemma pitänyt myydä, näin sanottiin X:n sosiaalitoimistossa. Mutta miten voi myydä 50 % omasta asunnosta ja kuka ostaisi 50 % mummonmökistä? (M52 Etelä-Suomi)*

Työkyvytön kirjoittaja ei saanut hylätyn työkyvyttömyyseläkepäättökseen jälkeen toimeentulotukea puolison työtulojen vuoksi. Myös omaistaan hoitavien kertomuksissa toistui, että heidän oletettiin tulevan toimeen puolison elättämänä.



lääkkäät kirjoittajat kertoivat hoitaneensa huonokuntoisia puolisojaan kotona ilman ulkopuolista tukea, koska pientä omaishoidontukea ei kunnan määrärahojen niukkuuden vuoksi myönnetty. Toimeentulotuen hakemiseen liitetty stigma esti heitä hakemasta apua sosiaalitoimistosta.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäämisestä kertoivat myös taiteilijat ja tutkijat sekä pienituloisen maanviljelijä. Heidät oli työvoimatoimistossa määritelty yrittäjiksi, jonka vuoksi he eivät olleet oikeutettuja työttömyysturvaan eivätkä yritystoiminnan vuoksi toimeentulotukeen.

*Kun tekee taidetta, ei ole edes oikeutettu työttömyysturvaan (ei myöskään jos on freelancer, yrittäjä tai apurahan saaja). Työttömyysaikana ei nimittäin saa tehdä yhtään mitään. Kirjoittajan työ on ajattelemista, joten tästä seuraa, että ajatteleminen on kielletty! Kaikki muut ihmisryhmät saavat hakea töitä työttömyysaikana, ja heitä jopa kannustetaan siihen, mutta taiteilija ei saa omalla toiminnallaan edistää työllistymistään. Kaikki taiteellinen toiminta katsotaan ansaitsemiseksi, vaikka taiteilijalla ei ole mitään takuita siitä, että hänen töistään maksetaan yhtään mitään. Taiteilija ei voi työllisty millään muulla tavalla, kuin valmistelemalla töitään etukäteen ja tarjoamalla niitä eteenpäin. Lisäksi palkan saa ehkä vasta kuu-kausien päästä itse työn tekemisestä, vaikka työvoimatoimisto ja Kela laskevat, että työnte-ko alkaa siitä hetkestä, kun tarttuu kynään tai siveltimeen. (N95 Länsi-Suomi)*

Sosiaaliturvan ulkopuolelle jäämisestä kertoi neljä miestä, muut (29) olivat naisia. Suurin osa oli työikänsä loppupuolella. Kirjoittajia yhdisti sosiaaliturvan saamista määrittävän statuksen epämääräisyys. Näiden henkilöiden elämäntilanteet olivat niin monien haasteiden yhdistelmiä, että ammattitaitoisten viranomaisten tuki ja keskinäinen yhteistyö olisi ollut välttämätöntä oikeudenmukaisen päätöksen aikaansaamiseksi.

Muihin väliinpuotoajaryhmiin verrattuna näiden kirjoittajien joukosta löytyi eniten ikääntyneitä. Heillä oli suuri kynnys hakea toimeentulotukea, jolloin he mieluummin velkaantuivat tai tinkivät lääkekuluistaan.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle jääneet henkilöt kokivat, että heidät oli suljettu asiaankuuluvan neuvonnan ja tuen ulkopuolelle. Tämän he arvelivat johtuvan asiantuntijoiden ja viranomaisten osaamattomuudesta, mutta myös tarkoituk-sellisesta avun epäämisestä. Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen kunta- ja työntekijäkohtaiset erot asettivat avuntarvitsijat eriarvoiseen asemaan. Harkinnanvaraisia päätöksiä ei kirjoittajien mukaan tehty ja avun torjuminen aiheutti kohtuuttomia ja huono-osaistavia tilanteita. Pahimmillaan ilman tukea jääneet kirjoittajat kertoivat harkitsevansa itsemurhaa. Heidän uskonsa tulevaisuuteen ja avun saamisen mahdollisuuteen oli mennyt.

### Johtopäätökset – kenestä tulee toimeentulotuen väliinpuotoaja?

Artikkelissa annetaan ääni asiakkaiden kokemuksille. Kertojat eivät ole vain yhteiskunnan marginaalissa eläviä toimeentulotuen asiakkaita, vaan monenlaisista lähtökohdista toimeentulo-ongelmiin joutuneita ihmisiä. Kuvaukset torjunnasta aiheutuvan väliinpuotoamisen eri muodoista osoittavat, että lähes kenellä tahansa palkkatyön ulkopuolelle joutuneella on riski joutua viimesijaisen tuen varaan ja näiden kertomusten perusteella myös sen ulkopuolelle.

Lyhytaikaisista väliinpuotoamiskokemuksista ker-toneet olivat yleisimmin riippuvaisia opintotuesta tai pienestä palkasta. Ikäkausittain tarkasteltaessa tilapäisesti toimeentulotuen ulkopuolelle putosivat opiskelijat ja ensimmäistä kertaa työtömäksi joutuneet nuoret aikuiset. Ongelmatilanteessa he joutuivat suoraan toimeentulotuen varaan, mutta torjutuksi tulemisesta huolimatta



heidän tilanteensa palautui ennalleen suhteellisen helposti. Satunnaisista, mutta toistuvista väliinpuotoamiskokemuksista kärsivien toimeentulo oli työtulojen ja jonkun ensisijaisen etuuden yhdistelmä, jolloin toimeentulo riippui useammasta tekijästä. Tämä hankaloitti toimeentulotuen saamista. Toistuvat väliinpuotoamiset olivat yleisimmin työikäisten, varhaisessa keski-ikässä olevien ja yksinhuoltajien todellisuutta.

Pitkäaikaisesta väliinpuotoamisesta kertoneet henkilöt olivat työkänsä loppupuolella olevia henkilöitä, jotka olivat joutuneet palkkatyön ulkopuolelle pääsääntöisesti pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen sairauden vuoksi. Heidän työhistoriansa oli katkonaista ja apua hakiessaan heille oli syntynyt kontakteja moniin eri viranomaisiin. Toimeentulotuen hakeminen oli viranomaisketjun viimeinen lenkki, johon turvautumista kirjoittajat olivat vältelleet. Torjunnan kokemus näyttäytyi palvelujärjestelmän vaikeaselkoisuutena ja toisistaan poikkeavina vaatimuksina tukien saamisen ehtoissa. Asiantuntijoiden valta ja toisistaan poikkeavat lausunnot nousivat suureen rooliin väliinpuotoamisprosessissa. Mitä useampi viranomaistaho oli mukana, sen vaikeammaksi asiakkaan ongelman ratkaiseminen näytti tulevan. Haetun tuen hylkääminen johti toimeentulotuen hakemiseen, johon ei kuitenkaan syntynyt oikeutta. Uhka kohdistui erityisesti kotitalouksiin, joissa oli enintään yksi palkkatyössä oleva henkilö. Kun oikeutta toimeentulotukeen ei syntynyt, oli myytävä omaisuutta tai otettava velkaa. Tämä syvensi väliinpuotoamisen seurauksia.

Sosiaaliturvan ulkopuolelle joutuneet olivat yrittäjiä, mielenterveysongelmista kärsiviä ja velkaantuneita henkilöitä, joiden kokemukset eivät olleet sidoksissa tiettyyn ikäkauteen. Viranomaiskontaktit olivat vähäisiä tai niitä ei ollut ollenkaan. Tähän ryhmään kuuluvilla se oli joko heidän oma valintansa tai yrityksistään huolimatta he eivät olleet onnistuneet saamaan ulkopuolista apua. Nämä tarinat kertoivat jäkäs-

tä ja normitetusta, lähes muurilla ympäröidystä sosiaaliturvasta. Palvelujen ja avun piiriin oli mahdotonta päästä.

Väliinpuotoamisen vakavuutta ja pysyvyyttä määritteli viranomaiskontaktien ja haettujen tukimuotojen kokonaismäärä. Mitä vähemmän kontakteja ja haettuja tukia, sen lyhytaikaisemmaksi väliinpuotoaminen muodostui. Mitä useampaa tukimuotoa kirjoittajan elämäntilanne oli vaatinut, sen hankalampaa oli myös saada toimeentulotukea kun siihen tuli tarve. Sosiaaliturvan ulkopuolelle jääneiden ryhmä oli poikkeava, sillä heillä oli sekä kaikkein eniten että kaikkein vähiten kontakteja eri viranomaisiin.

Aineiston perusteella palvelujärjestelmä synnyttää väliinpuotoamistilanteita, sillä samanlaisessa tilanteessa ei saa samanlaista päätöstä. Tämä asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan keskenään. Kirjoittajien kuvausten perusteella viranomaiset eivät osanneet tai halunneet neuvoa asiakasta tekemään hänelle edullisimpia valintoja, eivätkä käyttäneet harkinnanvaraisuutta tilanteiden korjaamiseksi. Viranomaisten määrittelemä status ja asiakkaan ymmärrys omasta tilanteestaan erosivat usein. Ammattilaiset vaikuttivat kyvyttömitä ymmärtämään asiakkaan kokonaistilannetta ja tekemään tukipäätöstä tai diagnoosia sen pohjalta. Neuvonnan puutteet ja portinvartiointi vaikeuttivat ongelmien ratkaisua. Osa kirjoittajista sai virheellisiä, jopa laittomia päätöksiä, jotka johtivat entistä vaikeampiin tilanteisiin. Kaikilla kirjoittajilla ei ollut kykyä tuoda esille tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä tai kantaa itse vastuuta oikeanlaisen avun saamisesta. Sosiaaliamiesten tai asianajajien apuun turvaututtiin usein, mutta apuvoimista huolimatta valitusprosessit kestivät vuosia.

Kertomukset vierittivät vastuuta sosiaalityöntekijöille. Väliinpuotoaminen ei ollut pelkästään toimeentulo-ongelma, vaan usean eri tekijän summa. Hyödyntämällä sosiaalityöntekijöiden ammattitaitoa ja palvelujärjestelmätuntemusta



olisi mahdollista ehkäistä köyhyyskierrettä erityisesti pitkäaikaisissa välinpuitoamistilanteissa. Oikeudenmukainen sosiaaliturva vaatisi läpinäkyvämpää päätöksentekoa, asiantuntijoiden osaamisen ja keskinäisen yhteistyön vahvistamista, vastuun kohdentamista viranomaisille sekä yksilöidymiä ratkaisuja. Poissulkemisesta ja torjunnasta johtuvat välinpuitoamiskokemukset osoittavat vastuun siirtyneen kasvavassa määrin asiakkaille itselleen. Perustuslaissa (731/1999) luvattua suojaa elämän riskitilanteiden varalta ei nykyisillä toimintatavoilla kyetä lunastamaan.

## Kirjallisuus

Gran, Birgitta & Karjalainen, Jouko & Pilkama, Airi & Sulku, Sirpa (toim.) (2001) Niin paljon kuin jaksan – kirjoituksia arjesta. Helsinki: Eapn fin.

Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki (2005) Diakonian resurssit ja alueellinen tarve. Panoste-taanko diakoniaan kunnan huono-osaisuuden mukaan? Diakonian tutkimus 2 (2), 98–115.

Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki (2006) Diakoniatyö hyvinvointivaltion mittarina. Teoksessa Henrietta Grönlund & Heikki Hiilamo & Elina Juntunen: Viimeisellä luukulla. Helsinki: Kirkkohallitus, 29–50.

Haapola, Ilkka (2004) Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela.

Helne, Tuula (2002) Syrjäytymisen yhteiskunta. Tutkimuksia 123. Helsinki: Stakes.

Helne, Tuula & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (2004) Seis yhteiskunta – tahdon sisään. Jyväskylä: Minerva-kustannus.

Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) (2006) Vääröyksiä. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Heikkilä, Matti (1990) Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalihuolluksen julkaisuja 8/1990. Helsinki.

Heikkilä, Matti & Vähätalo, Kari (toim.) (1994) Huono-osaisuus ja hyvinvointivaltion muutos. Tammer-Paino; Tampere

Heikkilä, Matti (2000) Syrjäytymisen tutkimus 1990-luvulla. Teoksessa Matti Heikkilä, & Jouko Karjalainen: Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Tampere: Yliopistokustannus, 167–181.

Heikkilä, Matti (2005) Julkinen vastuu eräissä sosiaalipalveluissa. Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto & Juha Teperi: Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. 5/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 35–59.

Heikkilä, Matti & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi (2008) Hyvinvointipolitiikan tavoitteet. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä: Suomalaisen hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 142–145.

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

Hirvilampi, Tuuli & Laatu, Markku (toim.) (2008) Toinen vääröyksiä. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1994) Kirjeitä nälästä. Helsinki: Stakes.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.) (2007) Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes.

Iivari, Juhani & Karjalainen, Jouko (1999) Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. Raportteja 235. Helsinki: Stakes.

Isola, Anna-Maria & Larivaara, Meri & Mikkonen, Juha (toim.) (2007) Arkipäivän kokemuksia köyhyydestä. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Avain.

Juntunen, Elina (2006) Diakoniatyön taloudellinen apu ja viimesijaisen sosiaaliturvan aukot. Teoksessa Henrietta Grönlund & Heikki Hiilamo & Elina Jun-



tunen: Viimeisellä luukulla. Helsinki: Kirkkohallitus, 51–176.

Juntunen, Elina (2007) Viimeisellä luukulla. Nettijulkaisu Dialogi-lehti: <http://dialogi.stakes.fi/FI/arkisto/2007/1/sivu/36.htm> 25.6.2008 (Noudettu 7.8.2008)

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412. Finlex ®. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>. (Noudettu 1.6.2009)

Kainulainen, Sakari (2006) Huono-osaisuuden kasautuminen ja pitkittyminen Suomessa 1970–2000. Yhteiskuntapolitiikka 71 (4), 373–386.

Kainulainen, Sakari & Rintala, Taina & Heikkilä, Matti (2001) Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Kahtiajakautuva Suomi? –tutkimusprojektin julkaisu. Tutkimuksia 114. Helsinki: Stakes.

Kainulainen, Sakari (2006) Hyvinvointivaltio ei turvaa hyvinvointia kaikille. Teoksessa: Tuula Helne & Markku Laatu: Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 77–85.

Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2003) Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Teoksessa Olli Kangas (toim.): Laman varjo ja nousun huuma. Helsinki: Stakes, 49–91.

Karjalainen, Jouko (1996) Tiedosta toimintaan. Kosketuksia kotimaan hädänalaisuuteen: Suomen Punaisen Ristin ja Stakesin haavoittuvuus selvitys. Helsinki: SPR.

Karjalainen, Jouko (1997) Tunnistamisen vaikeus ja asiantuntijain tieto: Stakesin ja SPR:n toinen huono-osaisuus selvitys. Helsinki: Stakes.

Karjalainen, Jouko (1999) Havaintoja: Stakesin ja SPR:n kolmas huono-osaisuus selvitys. Helsinki: Stakes.

Karjalainen, Jouko & Saranpää, Usko (2002) Havaintoja huono-osaisuudesta. Stakesin ja SPR:n neljäs huono-osaisuus selvitys. Raportteja 266. Helsinki: Stakes.

Karjalainen, Jouko (2004) Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa: Heikki Hiilamo, Jouko Karjalainen, Mikko Kautto & Antti Parpo (toim.) Tutkimuksia / Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus; 139. Helsinki: Stakes, 127–147.

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

Lamminpää, Kaarina & Mattila, Pirkko (2004) Toimeentulotuki - Utkomststöd - Social Assistance 2003. Tilastotiedote - Statistikmeddelande - Statistical Summary 31/2004. [http://www.stakes.fi/NR/rdonlyres/8B8E85DA-CFB4-40B3-BF32-A0D698FED0E2/0/Tt31\\_04.pdf](http://www.stakes.fi/NR/rdonlyres/8B8E85DA-CFB4-40B3-BF32-A0D698FED0E2/0/Tt31_04.pdf) (Noudettu 25.1.2009)

Marin, Marjatta (2007) Aikuisuus ja keski-ikäisyys. Teoksessa Anne Sankari & Jyrki Jyrkämä (toim.) Lapsuudesta vanhuuteen. Iän sosiologiaa. Tampere: Vastapaino, 225–265.

Metteri, Anna (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.

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

Moisio, Pasi (2008) Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 256–275.

Niemi, Riikka (2006) Pitääkö hyvinvointivaltio lupauksensa? Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 173–183.

Otakantaa-foorum: Parempia sosiaali- ja terveyspalveluja, mutta miten. Avoinna 21.2.–13.3.2008. <http://www.otakantaa.fi/forum.cfm?group=373&id=&ref=Haku> (Noudettu 10.11.2008)



- Parpo, Antti & Moisio, Pasi (2006) Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2), 121–133.
- Piirainen, Timo (1988) Asema työmarkkinoilla ja sosiaaliturvan väliinpuotoaminen. Tutkimus työmarkkinoiden eriytymisestä, hyvinvoinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö. *Selvityksiä* 4:1988. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Rauhala, Urho (1988) Huono-osaisen muotokuva. Sosiaali- ja terveysministeriö suunnitteluosaston julkaisuja 7:1988. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Raunio, Kyösti (1999) Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Helsinki: Gaudeamus.
- Rautasalo, Eija (2008) Hoitotyön ammattilaisten näkemyksiä ikääntyvien ihmisten seksuaalisuudesta. *Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia*, 19. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Rintala, Taina & Karvonen, Sakari (2003). Koetun huono-osaisuuden kasautuminen erilaisissa kuntatyypeissä. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (5): 454–464.
- Ritakallio, Veli-Matti: Meneekö köyhillä entistä huonommin? Toimeentulotuen todellinen ostovoima on nyt kuukaudessa noin 30 euroa pienempi kuin vuonna 1990. 2005. [http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file\\_library/x/IMG/31507/file/Koyhyysseminaari16\\_2005.pdf](http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file_library/x/IMG/31507/file/Koyhyysseminaari16_2005.pdf) (Noudettu 28.8.2008)
- Suomen perustuslaki (731/1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (Noudettu 22.09.2008)
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.) (2007) *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Toimeentulotuki. *Opas toimeentulotukilain soveltajille* (2007). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Toimeentulotuki 2007 – Utkomststöd 2007 – Social Assistance 2007. *Tilastotiedote* 37/2008. 19.12.2008. Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva 2008. Stakes. <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/vuositolasto.htm> (Noudettu 25.1.2009)
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tuomikoski, Hannu (1989). *Hyvinvointivaltion huono-osaiset*. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja E 137. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Törrönen, Jukka (2006) *Toisen ääni, näkökulma ja kohteena oleminen*. Teoksessa Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen & Tuukka Lahti (toim.) (2006) *Toinen tieto*. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes, 15–37.
- Virtanen, Ari (2008) *Toimeentulotuen vuositolasto*. Stakes. <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/vuositolasto.htm> (Noudettu 11.12.2008)
- Virtanen, Ari & Kiuru, Sirkka (2008) *Toimeentulotuki 2006*. Stakes. [http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2008/Tt05\\_08.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2008/Tt05_08.pdf) (Noudettu 14.2.2008).