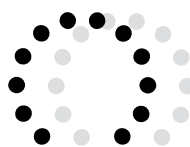


72/2010

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Pertti Honkanen

Asumiskustannukset toimeentulotuksessa



72/2010
Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela 

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2010

ISBN 978-951-669-836-9 (nid.), 978-951-669-837-6 (pdf)
ISSN 1455-0113

Vammalan Kirjapaino Oy
Sastamala 2010

ESIPUHE

Tämä selvitys on tehty Kelan tutkimusosastolla Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Tarkoituksena on ollut selvittää asumismenojen osuutta toimeentulotuessa asumistuki- ja toimeentulotukirekisterin tietojen avulla. Toimeentulotuen asumismenot -hankkeen seurantar ryhmään ovat kuuluneet Kari Ilmonen (STM) puheenjohtajana sekä Jaakko Ellisaari (STM), Ilari Keso (STM), Raimo Kärkkäinen (STM), Keijo Tanner (STM), Jouko Karjalainen (THL), Ari Virtanen (THL), Olli Kangas (Kela), Hannu Mattila (Kela) sekä Pirjo Ylöstalo (Kela). Aineistoa on kommentoitu seurantar ryhmän kokouksissa sekä työpajassa, joka järjestettiin Kelan tutkimusosastolla 4.2.2010. Kiitän myös tuntemattomia refereelausunnon antajia kommenteista. Tähän tutkimukseen liittyy Hanna-Mari Heinosen julkaisu *Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä 2009* (2010).

Helsingissä kesäkuussa 2010

Pertti Honkanen

SISÄLTÖ

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Johdanto | 5 |
| 2 | Lainsäädäntö ja käsitteitä..... | 7 |
| 3 | Aineisto..... | 10 |
| 4 | Tutkittavat osajoukot | 11 |
| 5 | Laskentamenetelmä..... | 13 |
| 5.1 | Verojen ja toimeentulotuen simulointi | 13 |
| 5.2 | Elatusavut ja -maksut..... | 14 |
| 5.3 | Mallien tarkkuudesta | 15 |
| 6 | Yleiskuva asumistuen saajista | 16 |
| 7 | Yleiskuva toimeentulotuen saajista | 16 |
| 8 | Tuloksia laskentamalleista | 19 |
| 8.1 | Yleiskuva | 19 |
| 8.2 | Malli A: yksin asuvat työttömien perusturvan saajat | 19 |
| 8.3 | Malli B: työttömien perusturvaa saavat yksinhuoltajat | 21 |
| 8.4 | Malli C: työttömien perusturvaa saavat puolisot | 22 |
| 8.5 | Malli D: lasten kotihoidon tukea saavat yksinhuoltajat | 23 |
| 8.6 | Malli E: tulottomat | 24 |
| 8.7 | Malli F: kaikki vuokralla asuvat..... | 26 |
| 9 | Jakaumatietoja..... | 27 |
| 9.1 | Asumistuen normien ylitys..... | 27 |
| 9.2 | Toimeentulotuen jakauma..... | 29 |
| 9.3 | Asumiskustannusten huomioon ottaminen toimeentulotuessa | 31 |
| 9.4 | Alueelliset erot | 33 |
| 10 | Yhteenvetoa tuloksista | 37 |
| | Lähteet | 38 |

Kirjoittaja

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

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto
www.kela.fi/tutkimus
tutkimus@kela.fi

Kuviot

| | |
|---|----|
| Kuvio 1. Aineiston kotitalouksien lukumäärät..... | 6 |
| Kuvio 2. Esimerkki asumistuen ja toimeentulotuen muodostumisesta (2006) | 10 |
| Kuvio 3. Pinta-alanormin ylityksen jakauma (malli A)..... | 28 |
| Kuvio 4. Neliövuokranormin ylityksen jakauma (malli A)..... | 28 |
| Kuvio 5. Normimeno-ylityksen jakauma (malli A) | 29 |
| Kuvio 6. Teoreettisen normimienon ylityksen jakauma (malli A)..... | 30 |
| Kuvio 7. Asumistuen kokonaisomavastuun jakauma (malli A)..... | 30 |
| Kuvio 8. Simuloidun ja aineiston toimeentulotuen jakauma (malli A)..... | 31 |
| Kuvio 9. Simuloidun ja datan toimeentulotuen jakaumat (malli E)..... | 32 |
| Kuvio 10. Simuloidun ja datan toimeentulotuen vastaavuus (malli A)..... | 32 |
| Kuvio 11. Teoreettisen normin ylitys sekä simuloidun ja datan toimeentulotuen ero (malli A)..... | 34 |
| Kuvio 12. Teoreettisen normin ylitys sekä simuloidun ja datan toimeentulotuen ero (malli B)..... | 34 |
| Kuvio 13. Teoreettisen normin ylitys sekä simuloidun ja datan toimeentulotuen ero (malli E)..... | 35 |
| Kuvio 14. Toimeentulotuen yliarviointi teoreettisen normin ylityksen mukaan kuntaryhmittäin (malli A)..... | 36 |

Taulukot

| | |
|--|----|
| Taulukko 1. Simuloidun ja todellisen toimeentulotuen korrelaatio | 15 |
| Taulukko 2. Yleiskuva yleisen asumistuen saajien asumiskustannuksista ja asumistuesta | 17 |
| Taulukko 3. Toimeentulotukea saavat kotitaloudet | 18 |
| Taulukko 4. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien tulot | 18 |
| Taulukko 5. Yleiskuva laskentamalleista..... | 20 |
| Taulukko 6. Yksin asuvat työttömien perusturvan saajat (A) | 21 |
| Taulukko 7. Työttömien perusturvaa saavat yksinhuoltajat (B)..... | 22 |
| Taulukko 8. Työttömien perusturvaa saavat puoliset (C) | 23 |
| Taulukko 9. Lasten kotihoidon tuen tai vanhempainrahan saajat, yhden lapsen yksinhuoltajat (D)..... | 24 |
| Taulukko 10. Yksin asuvat tulottomat henkilöt (E) | 25 |
| Taulukko 11. Kaikki vuokralla asuvat (F)..... | 26 |
| Taulukko 12. Toimeentulotuen yliarvioinnin ja normimienon ylityksen korrelaatio..... | 35 |
| Taulukko 13. Toimeentulotuen yliarvioinnin ja teoreettisen normin ylityksen korrelaatio kuntaryhmittäin | 36 |

1 Johdanto

Pienituloisten kotitalouksien asumista tuetaan useissa maissa julkisen vallan avustuksilla. OECD:n tuottama taulukko 30 maasta vuodelta 2007 kuvaa seuraavien maiden järjestelmiä: Australia, Tšekki, Tanska, Suomi, Ranska, Kreikka, Unkari, Islanti, Irlanti, Italia, Alankomaat, Uusi-Seelanti, Norja, Puola, Ruotsi ja Iso-Britannia. Maita, joissa yleistä asumistukijärjestelmää ei ole, ovat seuraavat: Belgia, Kanada, Japani, Korea, Luxemburg, Portugalil, Slovakia, Espanja, Sveitsi, Turkki ja Yhdysvallat. Osassa näistäkin maista asumiskustannukset otetaan huomioon muussa sosiaaliavussa.¹

Suomessa pienituloisen kotitalouksien asumiskustannuksia tuetaan pääosin kahdella järjestelmällä, yleisellä asumistuella ja eläkkeensaajien asumistuella. Lisäksi opiskelijoiden asumiskustannuksia helpotetaan opintotuen asumislisällä. Varusmiesten ja heidän perheidensä tukemiseen käytetään sotilasavustuksen asumisavustuksia. Vuoden 2008 lopussa näiden tukijärjestelmien piirissä oli 614 000 henkilöä eli 11,5 % väestöstä.²

Yleisessä asumistuessa, eläkkeensaajien asumistuessa ja opintotuen asumislisässä huomioon otettava asumiskustannus on tiukasti normitettu. Opiskelijoiden asumislisässä se on vain yksinkertainen euromääräinen katto, kahdessa muussa järjestelmässä normitus sisältää useampia elementtejä. Sotilasavustuksissa on väljempi lähtökohta: asumiskustannukset korvataan ”enintään paikkakunnan käyvän vuokratason mukaisina” (sotilasavustuslaki 20.8.1993/781, 9 § muutettuna lailla 11.5.2007/577).

Kaikki asumistuet ovat tarveharkintaisia, henkilön tai kotitalouden tulotasosta riippuvaisia. Yleisessä asumistuessa ja eläkkeensaajien asumistuessa tuloharkinnalle on oma normitus. Opintotuen asumislisässä opintotuen ansaintarajojen ylittäminen johtaa asumislisän takaisinperintään. Alle 18-vuotiailla toisen asteen opiskelijoilla myös vanhempien tulot vaikuttavat asumislisään. Sotilasavustuksessa varusmiehen omat tai hänen perheenjäsentensä tulot pienentävät annettavia avustuksia.

Asumiskustannukset otetaan huomioon myös toimeentulotuessa, osana perustoimeentulotukea, kun käytetään nykyisen lainsäädännön termejä. Laki

määrää, että asumistukilaissa tarkoitettut asumismenot otetaan huomioon ”tarpeellisen suuruisina” (laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412, 7b § muutettuna 29.12.2005/1218). Laki ei tarkkaan määrää, miten suuret asumiskustannukset voidaan ottaa huomioon. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeissa todetaan mm. seuraavasti:

”Kunnilla on oikeus harkita asumismenojen tarpeellista suuruutta. Useissa kunnissa on kunnan sisäisin ohjein määritelty erikokoisten kotitalouksien kohtuullisten asumismenojen suuruus. Ministeriö korostaa, että toimeentulotuessa asumiskulujen kohtuullisuusharkinnan tulisi olla tuen luonteesta johtuen väljempi kuin asumismenojen kohtuullisuusnormit asumistuessa.

Kohtuullisuusharkinta ei saa johtaa siihen, että hakija jää ilman asuntoa tai joutuu muuttamaan sellaiseen asuntoon, joka ei täytä yleisesti hyväksyttävää tai henkilön tai perheen erityisiä tarpeita vastaavaa asumistasoa. Tässä yhteydessä huomioon otettavia erityisiä tarpeita voivat olla esimerkiksi lasten koulunkäynti, erityinen hoidon tarve, vammaisen henkilön tarvitsemien apuvälineiden aiheuttama tilantarve tai etävanhemman lasten tapaamisesta johtuva tilantarve.

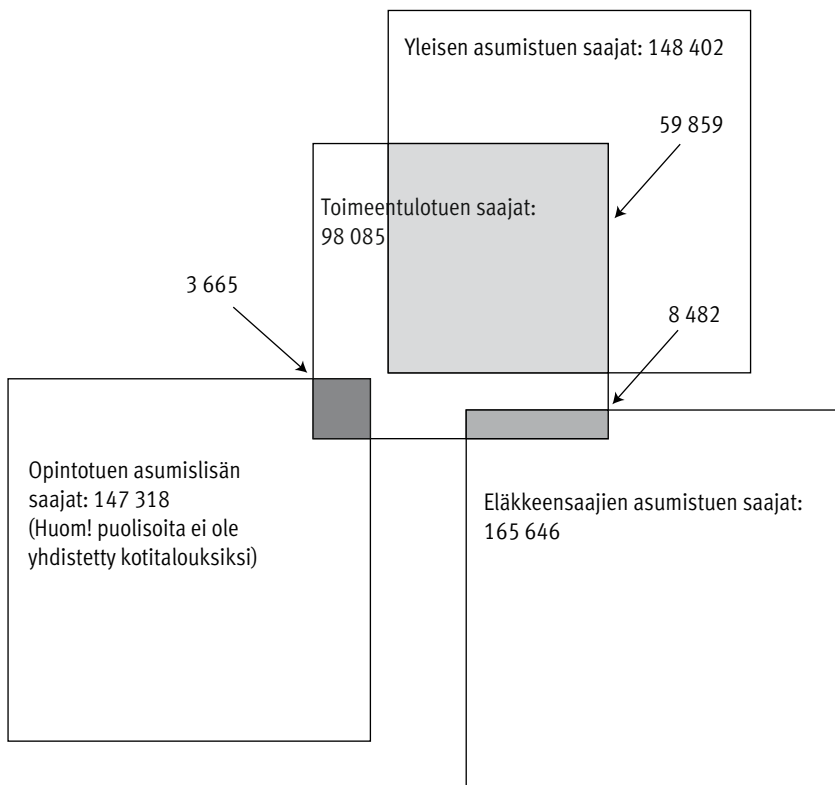
Kunnan ohjeistusta suuremmat asumismenot on perusteltua ottaa huomioon todellisen suuruisina, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole tosiasiassa mahdollisuutta saada paikkakunnalta asuntoa, jonka menot olisivat sen suuruiset kuin kunnassa on arvioitu kohtuulliseksi. Uudelle toimeentulotukiasiakkaalle on myös annettava riittävä aika hakeutua edullisempaan asuntoon, ennen kuin asumismeno voidaan ottaa tukea myönnettäessä kohtuullistettuna huomioon.”³

Useissa aikaisemmissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota usean tukijärjestelmän päällekkäisyyteen, joka koskettaa nykyisin melko suurta osaa pienituloisista sosiaalietuuksien varassa olevista kotitalouksista. Etenkin työttömien perusturvan varassa oleville on tyypillistä, että he joutuvat turvautumaan varsinaisen ensisijaisen etuuden ohella asumistukeen ja vielä lisäksi toimeentulotukeen. Tästä aiheutuu tukea tarvitseville erilaisia ongelmia, kuten ”kahden luukun” tai ”kolmen luukun” ongelma. Asumistuen ja toimeentulotuen yhtäaikainen tuloharkinta synnyttää korkean efektiivisen marginaaliveroasteen. Näin ollen pienten lisätulojen hankkiminen ei ole yleensä kovin kannattavaa

1 Benefits and wages 2007, 35–39.

2 Kelan asumistukitilasto 2008, 16.

3 Toimeentulotuki 2007, 66.

Kuvio 1. Aineiston kotitalouksien lukumäärät.

kotitaloudelle, joka saa asumistukea ja toimeentulotukea. Tuloharkinta voi olla kolminkertainenkin, jos ensisijaisena tulonlähteenä on työttömyysetuus, jota sovitellaan työtulon mukaan, tai jos se on tarveharkintainen työmarkkinatuki. Jos vielä otetaan huomioon tuloverotuksen marginaalivaikutus, voidaan puhua jopa nelinkertaisesta tuloharkinnasta. Tukijärjestelmän johdonmukaisuuden ja ennustettavuuden kannalta ongelma on se, että asumistuen tiukka normitus käytännössä usein kumoutuu toimeentulotuessa, jossa asumiskustannukset joudutaan ottamaan asumistukea laajemmin, yleensä kokonaan huomioon.

Rekisteri- ja tilastotieto toimeentulotuesta on nykyisin melko puutteellista. Toimeentulotukea saavien perheiden tulojen ja elinkustannusten muodostumisesta ei ole tarkkaa kuvaa. Tulolajit rekisteröidään ja tilastoidaan, mutta ei tulojen suuruutta. Toimeentulotuessa huomioon otetuista asumiskustannuksista ei ole rekisteri- tai tilastotietoa. Jos halutaan selvittää, kuinka paljon ja miten asumiskustannukset vaikuttavat toimeentulotukeen, on yritettävä löytää muita, epäsuorempia keinoja.

Muutaman vuoden välien kerätty ns. Kela–Stakes-aineisto tarjoaa yhden mahdollisuuden eri etuusjärjestelmien päällekkäisyyden ja mm. pienituloisten kotitalouksien asumiskustannusten selvittämiseen. Kela ja Stakes (nyttemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL) ovat keränneet vuosien 2000, 2004 ja 2006 marraskuulta aineistot, joihin on yhdistetty tietoja Kelan etuusrekistereistä sekä Stakesin toimeentulotukirekistereistä.⁴ Asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä tutkittaessa on tuotettu vastaavanlainen suppeampi aineisto jo vuodelta 1999.⁵ Rekistereistä on laadittu henkilöaineisto, joka käsittää koko työikäisen väestön, sekä kotitalousaineisto, johon on yhdistetty tietoja asumistuki- ja toimeentulotukirekistereistä. Kotitalousaineisto ei käsitä koko väestöä, vaan pelkästään erilaisten asumistukien ja toimeentulotuen saajat. Kuviossa 1 on kuvattu kotitalousaineistossa olevien kotitalouksien lukumäärä ja siinä erilaisten asumistukien ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä.

⁴ Vuoden 2000 Kela–Stakes-aineistosta on julkaistu selvitys Hiilamo ym. 2005.

⁵ Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio 2001.

Aikaisemmissa toimeentulotukea ja asumistukea koskevissa suomalaisissa tutkimuksissa ei ole tiettävästi yritetty kvantitatiivisesti selvittää asumiskustannusten vaikutusta toimeentulotukeen. Sen sijaan on tutkittu esimerkiksi asumistukien ja toimeentulotuen mainittua päällekkäisyyttä, toimeentulotuen alikäyttöä, kuntien erilaisia käytäntöjä sekä asumistuen leikkausten vaikutuksia.⁶

Tässä selvityksessä tavoitteena on tutkia rekisteriaineistoa hyväksi käyttäen sitä, miten asumiskustannukset vaikuttavat toimeentulotuen tarpeeseen. Koska rekisteritiedot eivät anna kysymykseen suoraa vastausta, on käytettävä epäsuorempia menetelmiä. Keskeinen kysymys on, hyväksyvätkö viranomaiset vuokra-asunnoissa todelliset asumismenot toimeentulotuen perusteeksi vai sovelletaanko laajasti erilaisia rajoituksia ja omia ohjeistuksia asumiskustannusten arvioinnissa. Rekisteriaineistojen avulla voidaan myös pyrkiä arvioimaan, mikä on asumiskustannusten osuus myönnettyssä toimeentulotuessa. Vaikka myönnetty toimeentulotuki tilastoidaan yhtenäisenä rahasummana, tavallaan ilman ”korvamerkintää”, sen taustalla on laskelma, jossa se voidaan jakaa perusosaan, asumiskustannuksiin, muihin ns. perusmenoihin sekä mahdollisesti täydentävään toimeentulotukeen. Rekisteriaineistoa tutkimalla voidaan yrittää tavoittaa ainakin osa tästä laskelmasta tai tämän laskelman ääriarvoja.

Marraskuun 2006 tilanteeseen perustuva Kela–Stakes-kotitalousaineisto on tämän selvityksen tärkein lähde. Seuraavissa luvuissa selostetaan tarkemmin aineiston sisältöä ja sen käyttöä. Selvityksessä rajoitetaan yleisen asumistuen saajien toimeentulotukeen. Eläkkeensaajien asumistuessa tai opintotuen asumislisässä päällekkäisyys toimeentulotuen kanssa on vähäisempää eikä siinä määrin ongelma kuin yleisessä asumistuessa.

2 Lainsäädäntö ja käsitteitä

Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienituloisille henkilöille ja kotitalouksille, jotka eivät ole oikeutettuja eläkkeensaajien asumistukeen tai opintotuen asumislisään. Yleisessä asumistuessa on kaksi normitusta: asumiskustannusten normitus ja tulojen normitus. Asumiskustannusten normitus määrittelee, miten suuret asumiskustannukset voidaan asumistuessa ottaa huomioon. Tulojen normitus

määrittelee tuloharkinnan eli sen, miten tulojen suuruus vaikuttaa asumistuen suuruuteen.

Lain mukaan asumistuen saanti edellyttää ”pysyvien kuukausitulojen” pienuutta. Jos tulot vaihtelevat, tulotaso voidaan arvioida 12 kuukauden keskiarvona. (Asumistukilaki 4.6.1975/408, 3 §). Kelan ohjeissa pysyvyyttä tulkitaan seuraavasti: ”Pysyvänä kuukausitulona voidaan pääsääntöisesti pitää myöntö- tai tarkistusajankohdasta laskien vähintään viisi kuukautta yhdenjaksoisesti kestävää ansiotuloa, muuta tuloa tai etuutta.” Tästä seuraa, että asumistukea ei periaatteessa myönnetä lyhytaikaiseen tarpeeseen, jos tulot ovat esimerkiksi vain pari kuukautta normaalia pienemmät. Se osaltaan selittää sen, että kaikki toimeentulotukea saavat eivät ole asumistuen saajia.

Yleisessä asumistuessa on varsin yksityiskohtainen asumiskustannusten normitus, joka vahvistetaan vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Siinä määritellään ensinnäkin huomioon otettava asuntopinta-ala erikokoisille ruokakunnille. Toiseksi on määritelty hyväksyttävä asumiskustannus neliometriä kohden erikokoisille asunnoille neljällä eri alueella eri ikäluokissa. Asunnon valmistumis- tai perusrannusvuosina määritellyjä ikäluokkia on nykyisin kolme. Sekä pinta-alanormi että neliönormi vaikuttavat asumistukeen. Esimerkiksi yksin asuvalle henkilölle pinta-alanormi on 37 neliometriä. Jos henkilö asuu 45 neliömetrin asunnossa, asumistuessa otetaan huomioon vuokra enintään 37 neliöltä, jolloin vuokra 8 neliömetriltä jää henkilön omalle vastuulle. Oletetaan, että esimerkkihenkilö asuu Jyväskylässä vuonna 2000 valmistuneessa asunnossa, jonka neliövuokra on 11,50 euroa. Silloin tapaus kuuluu asumistuen kolmanteen kuntaryhmään. Valtioneuvoston asetuksessa vahvistetuista vuoden 2010 asumistukiperusteista ilmenee, että silloin hyväksyttävä enimmäisasumismeno on 10,44 euroa/neliometri. Näin ollen esimerkkitapauksen asumistuessa otetaan huomioon henkilön asumiskustannuksia $37 \times 10,44$ euroa = 386,28 euroa. Henkilön todellinen asumismeno on $45 \times 11,50$ euroa = 517,50 euroa. Siitä jää henkilön omalle vastuulle 131,22 euroa.

Hyväksyttäviin enimmäisasumismenoihin voi sisältyä erikseen maksettuja lämmityskuluja asetuksessa määriteltyyn rajaan asti sekä vesimaksu, jolle on oma normi (19,93 euroa/henkilö vuonna 2010). Edellä olevassa esimerkissä ne eivät kuitenkaan enää lisää mahdollista asumistukea, koska jo varsinainen vuokra ylittää neliometriä kohden lasketun enimmäisasumismenon.

⁶ Ks. esim. Tanninen ja Hirvonen 1998; Kuivalainen 1999; Virjo 2000; Haapola 2004; Kuivalainen 2007.

Osakehuoneistoille, osa-asunnoille sekä omakotitaloille on asumismenojen laskennasta omia määryksiä, jotka tässä sivuutetaan.

Kotitalouden tulot määrittelevät perusomavastuun, joka vähennetään hyväksyttävistä asumiskustannuksista ennen asumistuen laskemista. Käytännössä lähtökohtana ovat kotitalouden veronalaiset kuukausitulot. Perusomavastuut on määritelty kolmelle eri kuntaryhmälle ja erikokoisille kotitalouksille tihein tulovälein. Jos edellä olevassa esimerkissä henkilön tulo on 650 euroa kuukaudessa, voidaan asetuksen taulukosta etsiä tieto, että perusomavastuu on kolmannessa kuntaryhmässä 78 euroa vuonna 2009.

Kun selville saatu perusomavastuu 78 euroa vähennetään hyväksyttävästä asumiskustannuksesta (386,88), jäljelle jää 308,28 euroa. Siitä asumistuki on 80 % eli 246,62 euroa. Asumistuessa on omavastuuna aina vähintään 20 % hyväksyttävien asumiskustannusten ja perusomavastuun erotuksesta.

Toimeentulotuessa on nykyisin määritelty perustoimeentulotuki, joka muodostuu kahdesta osasta: perusosasta ja muista perusmenoista. Perusosan suuruus on laissa määritelty ja se riippuu perheen aikuisten ja lasten lukumäärästä, osittain myös lasten iästä. Se on tarkoitettu ruokaan ja muihin jokapäiväisiin, tavanomaisiin menoihin. Muihin perusmenoihin sisältyvät asumistukilaisilla tarkoitettut asumismenot, taloussähköistä ja kotivakuutussesta aiheutuvat menot sekä vähäistä suuremmat terveydenhoidon menot. Perustoimeentulotuen lisäksi voidaan maksaa täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Perustoimeentulotukea ja täydentävää toimeentulotukea voidaan yhdessä kutsua varsinaiseksi toimeentulotueksi. Niitä ei erotella käytettävissä olevassa aineistossa. Sen sijaan aineistossa esitetään erikseen ehkäisevä toimeentulotuki, jota tässä selvityksessä ei oteta huomioon.

Kuten edellä on todettu, toimeentulotuessa kunnan viranomaisilla on harkintavaltaa sen suhteen, kuinka suuret asumiskustannukset voidaan ottaa huomioon. Joillakin kunnilla on omia ohjeita tähän tarkasteluun.

Yksinäisen henkilön toimeentulotuen perusosa vuonna 2010 on 417,44 euroa. Jos toimeentulotukea myöntävä viranomais hyväksyy asumiskustannukset kokonaisuudessaan, toimeentulotuessa otetaan edellä esitettyssä esimerkissä huomioon menoina $417,44 + 517,50$ euroa = 934,94 euroa. Jos 650 euron tulosta otetaan 20 % veroa, henkilön tulot

ovat $520,00 + 246,62 = 766,62$ euroa, toisin sanoen varsinaisen nettotulon ja asumistuen summa. Tuloja on vähemmän kuin huomioon otettavia menoja, joten kunta joutuu maksamaan toimeentulotukena erotuksen $934,94 - 766,62$ euroa = 168,32 euroa. On kuitenkin mahdollista, että kunta ei hyväksy kaikkia asumiskustannuksia toimeentulotuen perusteeksi, jolloin toimeentulotuki jää tässä laskettua pienemmäksi.

Tämän perusteella voidaan määritellä joitakin vastaisuudessa käytettäviä käsitteitä.

Asumistuen normiylitys on se osa asumiskustannuksista, joita asumistuessa ei oteta huomioon. Tässä esimerkkitapauksessa se on 131,22 euroa.

Asumistuen kokonaisomavastuu on normiylityksen, perusomavastuun ja 20 %:n omavastuun summa. Tässä tapauksessa se on $131,22 + 78,00 + 61,66 = 270,88$ euroa.

Teoreettinen normimeno on asumiskustannus, joka muodostuu, kun sekä asunnon pinta-ala että asumiskustannus neliometriä kohden vastaavat normeja. Tässä tapauksessa se on $37 \times 10,44 = 386,88$ euroa eli yhtä suuri kuin asumistuessa huomioon otettu asumiskustannus. Huomioon otettu asumiskustannus voi olla teoreettista normimenoa pienempi, jos kotitalous esimerkiksi asuu normeja ahtaammin.

Asumismenojen (tai asumiskustannusten) vaje on se osa asumismenoista, jota ei pystytä kattamaan asumistuella eikä ensisijaisella nettotulolla. Esimerkkitaapauksessa ensisijainen nettotulo on 520 euroa. Se on suurempi kuin toimeentulotuen perusosa (417,44 euroa), joten voidaan sanoa, että ensisijaisesta nettotulosta $520,00 - 417,44 = 102,56$ euroa riittää asumiskustannusten peittämiseen. Kun tämä vähennetään asumistuen kokonaisomavastuusta, saadaan asumiskustannusten vajaukseksi $270,88 - 102,56 = 168,32$ euroa. Se on nyt yhtä suuri kuin toimeentulotuki, koska toimeentulotuessa ei tässä esimerkissä otettu perusosan ja asumismenojen lisäksi huomioon muita menoja. Voidaan sanoa, että tässä esimerkkitapauksessa 100 % toimeentulotuesta tarvittiin asumismenojen korvaamiseen.

Tietolaatikossa esitetään vielä hieman formaalisemmin asumistuen ja toimeentulotuen laskenta sekä edellä mainittujen käsitteiden määrittely. Kuviossa 2 (s. 10) on havainnollisesti esitetty esimerkki asumistuen ja toimeentulotuen muodostumisesta. Kuviossa 2 olevat luvut perustuvat keskiarvoihin

Tietolaatikko. Asumistuen ja toimeentulotuen määräytyminen.

Määrittelyjä asumistuen laskentaan:

R vuokra

Y kotitalouden bruttotulot (ilman asumistukea ja toimeentulotukea)

N kotitalouden koko

g kuntaryhmä

v asunnon valmistumis- tai perusparannusvuosi

A asunnon pinta-ala

S neliövuokranormi, joka riippuu pinta-alasta, kuntaryhmästä ja rakennusvuodesta:

$$S = S(A, g, v)$$

C asunnon normipinta-ala riippuu henkilöiden lukumäärästä $C = C(N)$

U huomioon otettava asumismeno $U = \min(CS, R)$

E perusomavastuu on henkilöiden lukumäärän, kuntaryhmän ja tulojen

$$\text{funktio: } E = E(N, g, Y)$$

H asumistuki $H = 0,8 \times (U - E)$

Tutkittaessa asumiskustannusten vaikutusta toimeentulotukeen olennaisia suureita ovat normiylitys $V = R - U \geq 0$, teoreettisen normin ylitys $W = R - CS(C, g, Y)$ ja asumistuen kokonaisomavastuu $X = R - H = (R - U) + E + 0,2 \times (U - E) > 0$.

W voi olla $> 0, 0$ tai < 0 . Vaikka $W < 0$, normiylitys **V** voi olla > 0 , jos neliövuokranormi tai pinta-alanormi erikseen ylitetään.

Toimeentulotukea laskettaessa voidaan käyttää seuraavia määrittelyjä:

B toimeentulotuen perusosa riippuu henkilöiden lukumäärästä ja

$$\text{kuntaryhmästä* } B = B(N, g)$$

T verot

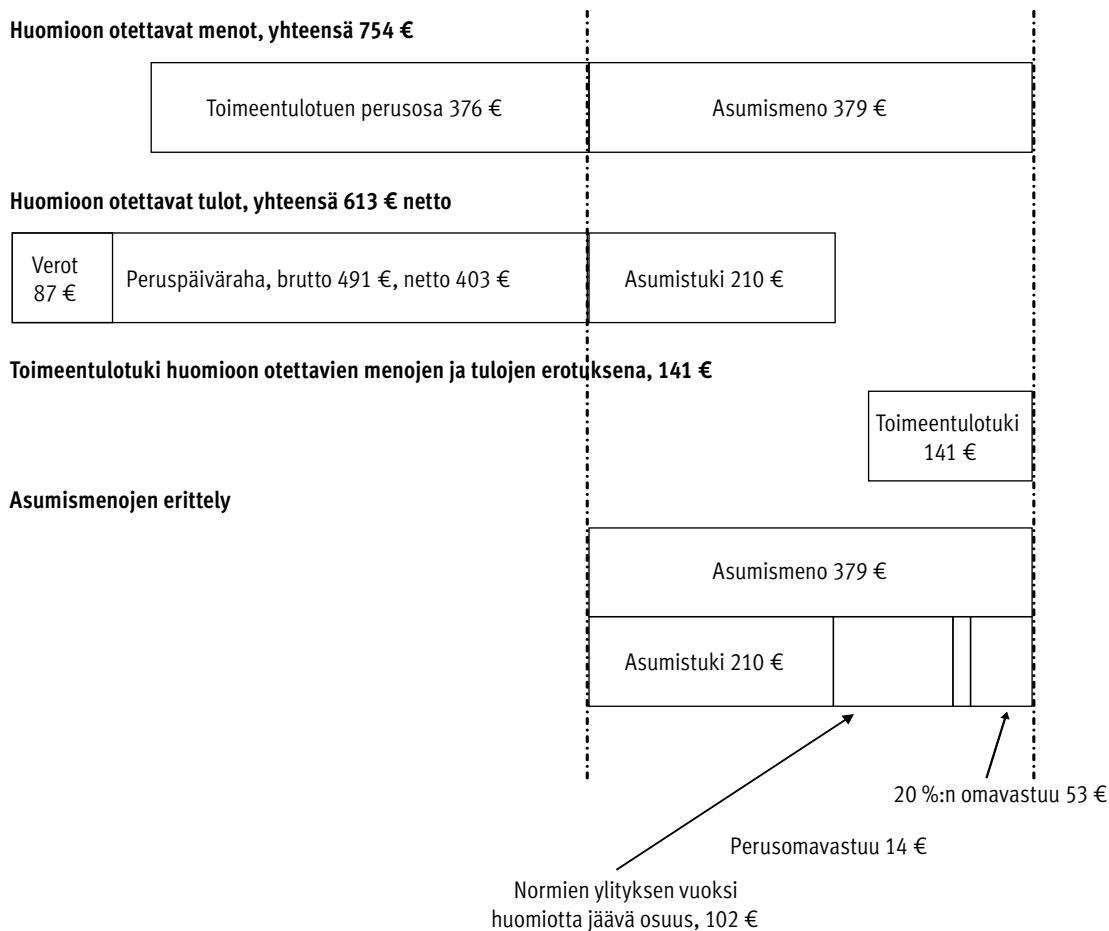
Toimeentulotuessa huomioon otettavat tulot $Y - T + H$

Toimeentulotuessa huomioon otettavat menot $B + R$

$$F \text{ toimeentulotuki } F = \max(B + R - Y + T - H, 0)$$

Tätä on mahdollista tarkentaa ottamalla huomioon, että perusosaan vaikuttaa henkilöiden lukumäärän ja kuntaryhmän ohella kunkin henkilön asema perheessä. Tulot voidaan jakaa työtuloihin ja muihin tuloihin, sillä työtulot on osittain etuoikeutettu toimeentulotukea myönnettäessä. Toimeentulotuessa otetaan asumismenojen ohella huomioon muitakin ns. perusmenoja. Välttämättä koko vuokraa **R** ei oteta huomioon. Toimeentulotuen saajalla asumiskustannusten vaje **D** on se osa asumistuen kokonaisomavastuusta, jota ei voida kattaa muiden nettotulojen ja toimeentulotuen perusosan erotuksesta: $D = \max(X - \max((Y - T - B), 0), 0)$. Määritelmä sisältää ajatuksen, että asumiskustannusten vaje $> = 0$.

* Kuntaryhmä ei vaikuta toimeentulotukeen vuodesta 2008 lähtien.

Kuvio 2. Esimerkki asumistuen ja toimeentulotuen muodostumisesta (2006).

myöhemmin esitettävästä simuloinnista, joka käsittelee työttömien perusturvalla 12 kuukautta vuonna 2006 olleita toimeentulotukea saaneita yksinäisiä henkilöitä. Luvut ovat tämän aineiston keskiarvoja. Laskelmien ja kuvion yksinkertaistamiseksi toimeentulotuessa huomioon otettavat taloussähköstä aiheutuvat menot sekä elatusmaksut on jätetty esimerkkilaskelmasta pois.

3 Aineisto

Tämän selvityksen tärkein aineisto on ns. Kela–Stakes-kotitalousaineisto marraskuulta 2006. Siitä on poimittu yleisen asumistuen saajat. Aineistoon on yhdistetty edelleen asumistuki-, opintotuki- ja lapsilisäaineisto, jota on käytetty aikaisemmassa perusturvaa ja kannustavuutta koskevassa selvityksessä.⁷ Näin aineistoon sisältyvien kotitalouksien ja henkilöiden tulonmuodostusta voidaan selvittää

jonkin verran tarkemmin kuin Kela–Stakes-aineisto yksistään mahdollistaa. Kotitalousaineistoon liitetään myös tietoja Kela–Stakes-henkilöaineistosta, jossa on myös mukana asumistukea koskevia tietoja. Yhdistäminen voidaan tehdä ilman henkilötunnuksia käyttämällä hyväksi tietoja henkilön iästä, kotikunnasta, asumiskustannuksista, asumistuesta ja sukupuolesta, sillä on erittäin epätodennäköistä, että aineistossa olisi näissä suhteissa kaksi täysin identtistä asumistuen viitehenkilöä.

Aineistossa on runsaasti muuttujia, jotka kertovat mm. kotitalouden rakenteesta ja siihen kuuluvien henkilöiden iästä, asuinkunnasta, Kelan etuuksien euromääristä ja maksuperusteista, asumiskustannuksista ja toimeentulotuesta. Niille, jotka ovat saaneet toimeentulotukea marraskuussa, on toimeentulotuesta tietona mm. vuoden aikana maksetun varsinaisen sekä ehkäisevän toimeentulotuen yhteismäärä sekä toimeentulotuen maksukuukaudet. Toimeentulotukirekistereistä poimittuja tietoja ovat myös tieto ruokakuntatyypistä ja tiedot eri

7 Ks. Honkanen 2008.

tulolajeista. Eri tulojen suuruudesta ei ole kuitenkaan tietoa toimeentulotukirekisterissä, eikä myöskään tietoa toimeentulotuessa huomioon otetuista ”muista perusmenoista”, joihin asumiskustannukset kuuluvat.

Selvitys voitaisiin periaatteessa tehdä käyttämällä hyödyksi koko aineistoa. Aineisto on kuitenkin melko heterogeeninen ja aineistossa on myös melko paljon erilaista ”hälyä”, joka vaikeuttaa tarkempien laskelmien tekemistä. Aineiston heterogeenisuuden vuoksi samaa lasku- ja simulointimenetelmää on vaikea soveltaa koko aineistoon. Esimerkiksi sellaiset kotitaloudet, joilla on työtuloja, olisi käsiteltävä eri tavalla kuin ne kotitaloudet, joilla on pelkästään etuustuloja. Tämä johtuu työtulojen osittaisesta etuoikeudesta toimeentulotukea laskettaessa ja siitä, että työtulojen saajille olisi arvioitava tulonhankkimiskulut.⁸ Ongelmia liittyy myös esimerkiksi vuokra- ja omistusasunnoissa asuvien erilaisiin asumiskustannuksiin sekä opintolainaan oikeutettuihin opiskelijoihin. Siksi aineistosta poimitaan tässä selvityksessä pienempiä osajoukkoja.

Toisaalta aineistosta käyvät ilmi tapaukset, joissa jotakin etuutta on saatu takautuvasti kahdelta tai useammalta kuukaudelta, mikä vaikeuttaa tiedon tulkintaa. Jos toimeentulotuen saantikuukausien lukumääräksi on merkitty yksi, on silti mahdollista, että toimeentulotukea on maksettu useammalta kuukaudelta, jolloin aineiston tieto liioittelee marraskuuhun kohdistuvaa toimeentulotukea. Aineistosta ei ilmene toimeentulotuen mahdollinen takaisinperintä – luvut on syytä tulkita bruttotoimeentulotueksi, josta takaisinperintää ei ole vähennetty.

Aineistossa on melko runsaasti myös tapauksia, joissa asumistuki- ja toimeentulotukirekisterin tiedot eivät täsmää siltä osin kuin niitä on mahdollista verrata. Esim. toisen rekisterin mukaan kyse voi olla yksinhuoltajasta ja toisen rekisterin mukaan yksinäisestä henkilöstä, jolla ei ole lapsia. Tällainen tietojen ristiriitaisuus ei välttämättä kuvasta aineiston virheellisyyttä, vaan se voi johtua siitä, että eri rekisterien tietoja on päivitetty eri aikaan. On kuitenkin myös mahdollista, että joissakin tapauksissa viranomaiset todella tulkitsevat kotitalouden kokoa eri tavoin. On esimerkiksi huomattava, että asumistuessa perusyksikkönä on ”ruokakunta”, kun taas toimeentulotuessa perusyksikköinä ovat henkilöt

ja perhe. Toimeentulotukea saava perhe voi olla vain osa asumistuessa määriteltyä ruokakuntaa. Toimeentulotukea koskevien määräysten mukaan aikuisille eli 18 vuotta täyttäneille perheenjäsenille, useimmiten siis aikuisille lapsille, toimeentulotuki lasketaan erikseen, jos kyse ei ole lapsen vanhemmasta, tämän puolisoista tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävistä henkilöistä. Näistäkin syistä asumistuki- ja toimeentulotukiaineiston mielekäs vertailu ja tarkka samanaikainen hyväksikäyttö ovat mahdollisia vain, jos tarkastellaan kotitalouksia, jotka kummankin aineiston mukaan ovat rakenteeltaan ja kooltaan samanlaisia.

Tarkasteluissa on lähtökohdaksi otettava asumistukiaineisto, koska vain siinä on tarkkaa tietoa henkilön tuloista ja asumiskustannuksista. Jos kotitalous on saanut toimeentulotukea, mutta ei asumistukea, asumiskustannusten osuutta toimeentulotuen muodostumisesta on lähes mahdotonta eritellä. Jos käytettävissä on tieto Kelan maksamasta ensisijaisesta etuudesta, kuten työttömyyspäivärahasta, voidaan kylläkin laskea tietty arvio siitä, mikä on asumiskustannusten osuus toimeentulotuessa. Se ei kuitenkaan auta arvioimaan, miten suuri osa asumiskustannuksista otetaan toimeentulotuessa huomioon. Laskelma olisi epävarma myös sen vuoksi, että aineistossa ei ole silloin tietoa muista mahdollisista tuloista. Asumistukirekisterin arvoa lisää se, että siinä on tieto henkilön kaikista veronalaisista tuloista, myös mahdollisista työ-, yritys- ja pääomatuloista silloin, kuin asumistukea on viimeksi myönnetty tai tarkistettu. Muuten Kela–Stakes-aineisto sisältää tiedon vain maksetuista Kelan etuuksista ja toimeentulotuesta.

4 Tutkittavat osajoukot

Tarkempaa erittelyä varten aineistosta poimitaan viisi osajoukkoa, joita seuraavassa kuvataan ja kommentoidaan. Tavoitteena on ollut poimia laajemmasta aineistosta osajoukkoja, joiden jäsenet ovat suhteellisen homogeenisia ja joita koskevassa datassa on mahdollisimman vähän erilaista epäsiällisyyttä tai erilaisia häiriötekijöitä. Kullekin osajoukolle on muodostettu oma, hieman muista poikkeava laskentamalli. Nämä osajoukot ja laskentamallit identifioidaan seuraavassa kirjaimilla A – E, joita käytetään myös myöhemmissä tarkasteluissa. Lisäksi tehdään kokonaiskuvan hahmottamiseksi edellä esitetyistä varauksista huolimatta kaikkia vuokra-asunnossa asuvia koskeva laskelma, jota nimitetään malliksi F.

⁸ Lain mukaan tuloina ei oteta huomioon tuloja siltä osin kuin ne vastaavat työmatkajenoja ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja (laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412, 11 §).

Kustakin laskentamallista haetaan tulokset ensin koko osajoukolle, sitten niille, jotka ovat saaneet toimeentulotukea, ja lopuksi niille, jotka eivät ole aineiston mukaan saaneet toimeentulotukea. Lisäksi suurimmille ryhmille A, E ja F lasketaan erikseen vielä tulokset niille, jotka aineiston mukaan ovat saaneet toimeentulotukea 12 kuukautta.

A. Yksin asuvat työttömien perusturvan saajat

Tämä on varsin tarkasti rajattavissa oleva ja samalla suuri ryhmä. Tarkasteluun otetaan vain sellaiset henkilöt, joilla työttömien perusturva on ainoana tulona. Edelleen tarkistetaan, että kyse on kuukauden täydestä normaalista päivärahaista, johon voi sisältyä 1–3 lapsikorotusta, ja että asumistuki- ja etuusrekistereihin perustuvat tiedot täsmäävät. Jos henkilö on myös toimeentulorekisterissä, poistetaan tapaukset, joissa tieto ruokakunnan koosta ei täsmää.

Tämän ryhmän tarkastelua helpottaa se, että lasten iästä ja mahdollisista elatusavusta tai elatustuista ei tarvitse tehdä mitään oletuksia. Ongelmana on kuitenkin se, että osa henkilöistä saa työttömyysturvan lapsikorotuksia, mikä kertoo elatusvelvollisuudesta. Tätä kommentoidaan myöhemmin.

B. Työttömien perusturvaa saavat yhden tai kahden lapsen yksinhuoltajat

Tässä joukko rajataan samalla tavalla kuin mallissa A, mutta mukaan otetaan sellaiset henkilöt, joilla asumistukirekisterin mukaan on yksi tai kaksi lasta. Asumistuessa alle 18-vuotiaat katsotaan lapsiksi. Joukkoa rajataan edelleen siten, että mukaan otetaan vain sellaiset ruokakunnat, joihin on maksettu yksinhuoltajalisän sisältävää yhden tai kahden lapsen lapsilisää. Lasten ikä määritellään aineistossa olevien muuttujien avulla.

Tässä ryhmässä ongelmana on se, että yksinhuoltajien voi olettaa saavan elatusapua tai elatustukea, josta aineistossa ei ole muuta tietoa kuin toimeentulotukirekisterin tulolajiluokitteluun sisältyvä koodi.

C. Puolisot, joiden ainoa tulolähde on työttömien perusturva

Kun tarkasteluun otetaan puolisot, joiden ainoa tulolähde on työttömien perusturva, joukkoon sisältyy jonkin verran tapauksia, joissa toisella puolisollla ei ole lainkaan tuloa. Tässä tarkistetaan samoin kuin edellä, että kummankin puolison mahdollinen

työttömyysturva vastaa koko kuukauden täyttä päivärahaa mahdollisin lapsikorotuksin korotettuna ja että asumistuki- ja työttömyysturvarekisterin tiedot täsmäävät. Myös lapsilisät tarkistetaan, jos kotitalouteen kuuluu lapsia. Lasten iän määrittelyssä käytetään hyväksi datan muuttujia, mutta lasten lukumäärä määritellään ensisijaisesti lapsilisän avulla. Jos kotitalous saa toimeentulotukea, ruokakunnan tyyppi tarkistetaan.

Tällaiset tapaukset ovat suhteellisen selkeitä. Voidaan olettaa, että elatusmaksut, elatusavut ja elatus-tuet eivät yleensä vaikuta kotitalouksien tulonmuodostukseen. Siitä ei ole kuitenkaan tarkkaa tietoa.

D. Lasten kotihoidon tukea tai vanhempainpäivärahaa saavat yhden lapsen yksinhuoltajat

Tässä tarkasteltava ryhmä rajataan henkilöihin, joiden ainoa tulo on lasten kotihoidon tuki tai vanhempainpäiväraha. Nytkin tarkistetaan, että asumistuen tulotieto ja etuusrekisterin tieto vastaavat toisiaan. Jos kotitalous saa toimeentulotukea, tarkistetaan tieto ruokakuntatyyppistä.

Edelliseen ryhmään verrattuna ryhmän tulojen erittelyä auttaa se, että lapset ovat näissä tapauksissa joka tapauksessa alle 10-vuotiaita, mikä voidaan ottaa lähtökohdaksi toimeentulotukea laskettaessa. Sen sijaan kysymys elatusavusta tai elatustuista on yhtä hankala kuin osajoukossa B eli työttömien perusturvaa saavilla yksinhuoltajilla.

E. Tulottomat yksin asuvat henkilöt

Tässä otetaan tarkasteluun henkilöt, joilla asumistukirekisterin mukaan ei ole lainkaan asumistukeen vaikuttavia tuloja. Koska asumistuessa ei oteta huomioon mahdollista opintorahaa, tarkistetaan erikseen, onko henkilöllä opintotukea, ja poistetaan tällaiset tapaukset. Tarkistetaan myös, että henkilöllä ei ole aineistoon sisältyvien Kelan etuustietojen mukaan mitään muutakaan Kelan etuutta. Jos henkilö saa toimeentulotukea, tarkistetaan, että henkilö on myös toimeentulotukirekisterin mukaan perheetön ja tuloton.

Tämä on sikäli selkeä ryhmä, että henkilöiden tuloihin ja menoihin vaikuttavia tekijöitä on niukasti. Vaikka heidän joukossaan olisi elatusvelvollisia, elatusmaksuja ei voida heiltä käytännössä periä. Voidaan kuitenkin olettaa, että joukossa on työttömiä, joihin on sovellettu lain antamaa mahdollisuutta alentaa toimeentulotuen perusosaa 20 % tai 40 % työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kiel-

täytymisen vuoksi. Aineistossa ei ole kuitenkaan tietoa siitä, milloin näitä säännöksiä on sovellettu.

F. Kaikki vuokralla asuvat

Tarkasteluun otetaan kaikki yleisen asumistuen ruokakunnat, joiden asumismuoto rekisterin mukaan on vuokra-asunto. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät omistusasunnoissa, asumisoikeusasunnoissa ja osa-asunnoissa asuvat.

Toisin kuin edellä kuvatuissa malleissa A–E tässä ei tarkisteta asumistuki-, toimeentulotuki- ja muiden etuusrekisterien tietojen yhdenmukaisuutta. Näin ollen mukana voi olla melko runsaastikin sellaisia kotitalouksia, joissa nämä eri rekisterien tiedot eivät täsmää.

Lasten iän ja lukumäärän määrittelyssä käytetään aineiston muuttujia seitsemänteen lapseen asti. Jos asumistuessa huomioon otettuja lapsia on enemmän, ”ylimääräiset” lapset katsotaan 17-vuotiaiksi.

5 Laskentamenetelmä

5.1 Verojen ja toimeentulotuen simulointi

Asumismenojen vaikutus toimeentulotukeen yritetään päätellä simuloinnin avulla. Simulointilaskelman avulla yritetään rekonstruoida toimeentulotuen myöntämispäätös, jonka perusteista rekisterissä on varsin niukasti tietoja. Vertaamalla tämän simuloinnin tuloksia datasta ilmenevään toimeentulon määrään voidaan arvioida, miten asumiskustannukset ovat vaikuttaneet toimeentulotuen myöntämiseen ja suuruuteen.

Edellä kuvattuja osajoukkoja käsiteltäessä kullekin kotitaloudelle simuloidaan verot ja sen jälkeen toimeentulotuki samalla menetelmällä kuin aikaisemmassa perusturvaa ja kannustavuutta koskevassa selvityksessä.⁹ Veroja simuloitaessa lähtökohtana ovat asumistukirekisterissä ilmenevät veronalaiset kuukausitulot, jotka korotetaan vuositasolle. Verotusta simuloitaessa voidaan ottaa huomioon kunnallinen veroprosentti, koska aineistossa on tieto kotitalouden kotikunnasta. Kirkollisveroa ei kuitenkaan lasketa, koska kirkkoon kuulumisesta ei ole tietoa. Koska malleissa A–D kyse on etuustulosta (työttömien perusturvasta, vanhem-

painrahasta tai lasten kotihoidon tuesta), verojen laskeminen on suhteellisen yksinkertaista, koska tulonhankkimiskulujen vähennyksiä ei tarvitse arvioida. Mallin E henkilöillä veronalaisia tuloja ei ole lainkaan, joten veroja ei tarvitse simuloida. Koko vuokra-asukasaineiston käsittävissä mallissa F otetaan simuloinnissa huomioon myös työ-, eläke- ja pääomatuloja melko kaavamaisesti automaattisia tulonhankkimiskulujen, työtulojen ja eläketulojen vähennyksiä soveltamalla. Se, että osajoukot on muodostettu vuokralla asuvista kotitalouksista, johtaa siihen, että asuntolainan korkovähennyksiä ei tarvitse ottaa huomioon. Epävarmuutta liittyy vain mahdollisiin opintolainan korkovähennyksiin, joista ei ole tietoa.

Epävarmuutta työttömien toimeentulon simuloinnissa aiheuttaa se, että aineistossa on kaksi tietoa perusturvan työttömyysetuuden suuruudesta marraskuussa 2006. Asumistukiaineistossa on yleensä keskimääräinen 21,5 päivälle laskettu kuukausiarvo, joka vuonna 2006 oli ilman lapsikorotuksia 505,25 euroa. Sen sijaan Kelan työttömyysturva-rekistereistä poimituissa tiedoissa esiintyy yleensä normaalin maksatusvälin eli neljän viikon (20 päivän) arvo. Se oli vuonna 2006 ilman lapsikorotuksia 470,00 euroa. Kahden eri arvon ero on jo melko huomattava toimeentulotuen arvioinnin kannalta, 35,25 euroa. Laskelmat on tehty kummallakin tavalla, mutta tulokset esitetään käyttämällä jälkimmäistä tapaa, koska se näyttää johtavan paremmin aineiston toimeentulotuen kanssa sopusoinnussa oleviin arvoihin. STM:n oppaassa viitataan KHO:n päätökseen, jonka mukaan työttömyyspäivärahan jaksottamisessa voidaan käyttää kerrointa 21,5. ”Jaksotusta ei voida kuitenkaan aloittaa ennen kuin henkilö on tosiasiallisesti saanut kaksi työttömyyspäivärahasuoritusta saman kuukauden aikana.”¹⁰

Toimeentulotuen perusosa voidaan johtaa perheen koosta ja rakenteesta. Osajoukossa D (vanhempainrahan tai lasten kotihoidon tuen saajat) voidaan olettaa, että lapsi on alle 10-vuotias. Muille lapsiperheille osajoukoissa B, C ja F lasten ikä voidaan useimmissa tapauksissa määritellä aineiston muuttujien avulla. Mahdollinen virhe yhden lapsen perusosassa on 7 % yksinäisen perusosasta, mikä vuonna 2006 merkitsi vajaata 27 euroa.

Erona aikaisemmassa selvityksessä esitettyihin laskelmiin on se, että asumiskustannuksiin lisätään arvioitu sähkömaksu. Se arvioidaan asunnon pinta-alan mukaan ottamalla lähtökohdaksi vuo-

⁹ Ks. Honkanen 2008. Laskentamenetelmää on selostettu mainitun julkaisun liitteessä 3.

¹⁰ Toimeentulotuki 2007, 87.

den 2006 kulutustutkimuksesta laskettu arvo 0,56 euroa/neliometri/kuukausi työttömien perusturvaa saavissa kotitalouksissa.

Simuloitu toimeentulotuki otetaan laskelmissa huomioon vain, jos se on yli 10 euroa. Laissa ei ole määritelty alarajaa maksettavalle toimeentulotuelle, mutta ei ole mielekästä käsitellä muutaman euron laskennallista toimeentulotukea todellisenä toimeentulotukena.

Aineistoa eriteltäessä lasketaan mm. asumistuen normien ylitykset (tai alitukset) sekä edellä mainittu asumistuen kokonaisuomavastuu ja asumiskustannusten vajuus.

Tulosten kannalta tärkeitä tietoja ovat datassa ilmenevä toimeentulotuki kuukautta kohden laskettuna sekä simuloitu toimeentulotuki. Näiden vastaavuutta verrataan. Asumiskustannusten vajuuden laskemiseen tarvitaan tieto toimeentulotuen perusosasta, joka lasketaan erikseen. Asumiskustannusten vajuus suhteessa datan toimeentulotukeen ja simuloituun toimeentulotukeen lasketaan. Tulostaulukoissa esitetään myös laskennallinen vähimmäistulo, joka on toimeentulotuen perusosan sekä asumistuen teoreettisen normimenon summa.

On huomattava, että datan toimeentulotuki ja simuloitu toimeentulotuki eivät ajallisesti vastaa täysin toisiaan. Simuloitu toimeentulotuki on laskettu marraskuun 2006 tilanteen mukaisesti niin tarkkaan kuin mahdollista. Data toimeentulotuki on keskiarvo, joka saadaan laskemalla vuoden 2006 yhteenlaskettu toimeentulotuki ilmoitetuilla toimeentulotukikuukausilla. Tämä keskiarvo voidaan laskea vain niille, jotka ovat marraskuussa 2006 todella saaneet toimeentulotukea. On mahdollista, että kotitalous, jolla aineistossa ei ole toimeentulotukea, on saanut sitä jonakin muuna kuukautena kuin marraskuussa.

Keskiarvoja tulkittaessa on otettava huomioon, että laki toimeentulotuesta muuttui syyskuussa 2006, jolloin asumiskustannusten 7 %:n omavastuu poistui. Aineistosta lasketut keskiarvoluvut sisältävät siten myös toimeentulotukea, joka on myönnetty ankarammin kriteerein kuin marraskuun 2006 lainsäädäntö edellyttää.

Simulointi- ja vertailulaskelmia tehtäessä käytetään hyväksi Jutta-mikrosimulointimallia soveltamalla siihen sisältyviä valmiita funktioita verojen, toi-

meentulotuen ja asumistuen osatekijöiden laskeamiseen.¹¹

5.2 Elatusavut ja -maksut

Aineistossa on verraten paljon yksinhuoltajia. Yksinäisillä työmarkkinatuen saajilla puolestaan on melko usein työmarkkinatuen lapsikorotus, mikä kertoo elatusvelvollisista lapsista. Elatusavut, elatustuet ja elatusmaksut eivät näy datassa, mutta ne vaikuttavat olennaisesti toimeentulotuen tarpeeseen. Tämän ongelman selvittämiseen käytetään seuraavassa selostettuja menetelmiä.

Yksinhuoltajille toimeentulotuki simuloidaan malleissa B (työttömien perusturva) ja E (vanhempainraha tai lasten kotihoidon tuki) kahdella tavalla. Ensimmäisessä vaihtoehdossa elatustuki simuloidaan tuloksi kaikille yksinhuoltajille lapsiluvun mukaan. Toisessa vaihtoehdossa elatustuki simuloidaan vain niille yksinhuoltajille, jotka toimeentulotukirekisteritietojen mukaan ovat saaneet elatusapua tai -tukea. Silloin muuttuja $elap = 1$. Tämä koskee kuitenkin vain niitä, jotka datan mukaan ovat saaneet toimeentulotukea. Jos datassa ei ole toimeentulotukea, simulointi tehdään ensin mainitulla menetelmällä.

Elatusvelvollisilla työttömillä taasen nettopäiväraha, siltä osin kuin se ylittää tavallisen päivärahan, katsotaan ”implisiittiseksi elatusmaksuksi”. Näitä lapsikorotuksen saajia on yksinäisten työttömien perusturvaa saavien joukossa (malli A) 15 %. Tämä tulkinta perustuu oikeusministeriön ohjeeseen, jonka mukaan työttömien elatusvelvollisten lapsikorotukset (nettomääräisesti) on käytettävä lasten elatukseen. Tämä osa työttömän tuloista ei siis kuulu työttömälle itselleen vaan hänen lapsilleen.¹² Tämä implisiittinen elatusmaksu lasketaan tarkkaan tavallisen peruspäivärahan ja lapsikorotuksia sisältävän peruspäivärahan nettomäärien erotuksena.

Laki ei sisällä määräyksiä elatusmaksujen huomioon ottamisesta toimeentulotuessa. Ministeriön ohjeissa viitataan KHO:n ratkaisuun, jonka mukaan maksettu elatusapu ei ole toimeentulotukeen oikeutettava meno. Ministeriön ohjeissa jatketaan:

¹¹ Ks. Jutta-käsikirja 2009.

¹² Ohje lapsen elatusavun suuruuden laskemiseksi 2007, 45. Elatustuen siirryttyä vuonna 2009 Kelan maksettavaksi Kelassa on ohjeistettu, miten työttömyyspäivärahojen lapsikorotuksia tulee käyttää elatusapuvielkojen kuittaamiseen. Tätä ennen Kela on maksanut näitä lapsikorotuksia kunnille samaan tarkoitukseen.

”Mikäli elatusapu on maksajan maksukykyyn nähden asetettu liian suureksi, tulee asiakas ohjata panemaan vireille menettely elatusavun alentamiseksi. Mikäli kunta kuitenkin harkitsee tarpeelliseksi, tosiasiaa suoritettu elatusapu voitaneen ottaa huomioon täydentävän toimeentulotuen menona maksajan hakiessa toimeentulotukea.”

5.3 Mallien tarkkuudesta

Kun simuloitua toimeentulotukea verrataan datan sisältämään keskimääräiseen toimeentulotukeen, ei yleensä päästä samaan tulokseen. Kuten myöhemmin nähdään, simulointi yliarvioi todellista toimeentulotukea useimmissa malleissa, kun huomioon otetaan kotitaloudet, jotka eivät todellisuudessa saa toimeentulotukea. Toisaalta simulointi yleensä aliarvioi toimeentulotukea, jos rajoitetaan kotitalouksiin, jotka ovat todellisuudessa saaneet toimeentulotukea. Tähän on useita syitä, joista tärkeimpiä on se, että aineisto ei sisällä kaikkia toimeentulotuen myöntämisessä huomioon otettavia tietoja. Henkilöllä voi olla tuloja tai menoja, jotka eivät näy aineistossa. Säästöt, varallisuus, velat yms. jäävät tässä tarkastelun ulkopuolelle. Simuloinnilla voidaan asiallisesti ottaen arvioida vain perustoimeentulotuki. Toimeentulotukitilastot kertovat, että täydentävä toimeentulotuki, jota simuloinnissa ei arvioida, on melko yleistä ja merkittävää.

Vuonna 2007 noin 40 % toimeentulotukea saavista kotitalouksista sai täydentävää toimeentulotukea. Täydentävää toimeentulotukea maksettiin keskimäärin 2,6 kuukaudelta, kun perustoimeentulotuen keskimääräinen kesto oli 5,8 kuukautta. Keskimääräiseksi täydentäväksi toimeentulotueksi tilastoitiin 189 euroa kuukaudessa kotitaloutta kohden.¹³

Yksinkertainen mittari eri mallien hyvyyden tarkasteluun on korrelaatiokerroin. Taulukossa 1 on esitetty korrelaatiokertoimen vaihtelu eri malleissa, kun tarkastellaan niitä kotitalouksia, jotka ovat aineiston mukaan todella saaneet toimeentulotukea marraskuussa 2006. Merkinnät A12, E12 ja F12 tarkoittavat niitä kotitalouksia, jotka ovat saaneet toimeentulotukea 12 kuukautta. Vaihtelu eri tapauksissa syntyy siitä, että simulointilaskelmia on tehty vaihtoehtoisin oletuksin.

Simuloitaessa toimeentulotukea yksinäisille työttömien perusturvaa saaville (A) simuloitu toimeentulotuki korreloi noin 60-prosenttisesti datan toimeentulotuen kanssa. Jos tarkastellaan niitä, jotka ovat saaneet toimeentulotukea 12 kuukautta, tulos on jonkin verran parempi. Yksinhuoltajamalleissa (B ja D) korrelaatio on huomattavasti pienempi, 20–35 %. Se viittaa siihen, että näissä kotitalouksissa toimeentulotuen suuruuteen vaikuttavia satunnaisia, yksilöllisiä tai tuntemattomia tekijöitä on huomattavasti enemmän kuin yksinäisten perusturvaa saavien työttömien kohdalla. Kaikkien vuokralla

¹³ Ks. Toimeentulotuki 2007 (julkaisu vuosi 2008), taulut 14 ja 19a. Saman suuntaisen kuvan antaa tilasto Toimeentulotuki 2008 (julkaisu vuosi 2010), liitetaulukot 14 ja 20a.

Taulukko 1. Simuloidun ja todellisen toimeentulotuen korrelaatio.

| Malli | Korrelaatiokertoimen vaihtelu |
|--|-------------------------------|
| A (yksin asuvat työttömien perusturvan saajat) | 60,6–60,7 % |
| A12 (yksin asuvat työttömien perusturvan saajat) | 63,2–63,4 % |
| B (työttömien perusturvaa saavat yksinhuoltajat) | 20,7–23,2 % |
| C (työttömien perusturvaa saavat puoliset) | 59,5–59,7 % |
| D (kotihoidon tukea saavat yksinhuoltajat) | 28,5–34,3 % |
| E (tulottomat) | 44,0–44,2 % |
| E12 (tulottomat) | 52,6–53,0 % |
| F (kaikki vuokralla asuvat) | 52,8 % |
| F12 (kaikki vuokralla asuvat) | 61,7 % |

asuvien (F) ja tulottomien (E) kohdalla korrelaatio on parempi, etenkin jos rajoitutaan niihin, jotka ovat saaneet toimeentulotukea 12 kuukautta.

6 Yleiskuva asumistuen saajista

Ennen kuin tarkastellaan tarkemmin laskentamalleista saatuja tuloksia, voidaan katsoa yleiskuvaa asumistuen saajista. Tässä rajoitutaan vuokralla asuviin, joiden kohdalla toimeentulotuen simulointi on mielekkäämpää ja suoraviivaisempaa kuin muissa asumismuodoissa.

Taulukossa 2 on esitetty yleiskuva aineistoon sisältyvien, vuokralla asuvien yleistä asumistukea saavien ruokakuntien asumiskustannuksista ja asumistuesta. Kotitaloudet on luokiteltu kahteen ryhmään: niihin, jotka aineiston mukaan eivät ole saaneet toimeentulotukea, ja niihin, jotka ovat saaneet sitä marraskuussa 2006.

Taulukosta 2 nähdään, että ruokakuntiin kuuluu keskimäärin 2,0 henkilöä, joista keskimäärin 0,7 on lapsia. Ruokakunnat, jotka saavat toimeentulotukea, ovat keskimäärin pienempiä kuin ne, jotka eivät saa toimeentulotukea. Se on ymmärrettävää sen vuoksi, että lapsiperheiden tuet ja lapsiluvusta riippuva asumistuki oletettavasti vähentävät jonkin verran toimeentulotuen tarvetta ruokakunnan koon suhteutettuna.

Asumiskustannusten tasossa ei ole suuria eroja kahden eri ryhmän välillä. Esimerkiksi keskimääräinen neliövuokra on 8,60 euroa niillä, jotka eivät saa toimeentulotukea, ja 8,69 euroa niillä, jotka saavat sitä. Koska toimeentulotukea saavat ruokakunnat ovat pienempiä kuin muut perheet, on odotettavaa, että asunnon pinta-ala ja kokonaisvuokra ovat näissä ruokakunnissa pienempiä kuin keskimäärin. Henkilöä kohden laskettuna pinta-ala ja kokonaisvuokra ovat sen sijaan suurempia. Sekin on loogista, sillä asunnon koon ei voi olettaa pienentyvän aivan samassa suhteessa kuin ruokakunnan koon.

Huomiota herättää kuitenkin se, että asumistuen normien ylitys on yleisempää toimeentulotukea saavissa ruokakunnissa verrattuna muihin ruokakuntiin. Se viittaa siihen, että asumistuen normien rajoitukset osaltaan vaikuttavat toimeentulotuen tarpeeseen.

Esimerkiksi pinta-alanormin ylitys on toimeentulotukea saavilla ruokakunnilla lähes 3 neliometriä

keskimäärin, kun muissa perheissä pinta-ala keskimäärin alittaa normit. Neliövuokranormin ylitys on toimeentulotukea saavissa perheissä keskimäärin 0,23 euroa, muissa vain 0,02 euroa. Toimeentulotukea saavat ruokakunnat ylittävät keskimäärin teoreettisen normin, muut ruokakunnat eivät. Yli puolet kaikista ja yli 60 % toimeentulotukea saavista ruokakunnista ylittää teoreettisen asumismenonormin.

Niiden ruokakuntien osuus, jotka ylittävät sekä pinta-ala- että neliövuokranormin, on toimeentulotukea saavissa perheissä 21,5 %, muissa ruokakunnissa 16,7 %. Toimeentulotukea saavista ruokakunnista 80,2 % ylittää pinta-ala- tai neliövuokranormin tai molemmat. Tällöin osaa asumiskustannuksista ei oteta huomioon asumistuessa. Aineistosta voidaan selvittää, että yli 4 600 tapauksessa asumiskustannukset alittavat jopa opiskelijoiden asumislisässä huomioon otettavan asumismenon 252 euroa, mutta asumistuen normit silti ylitetään ainakin muutamilla euroilla ja useissa tapauksissa enemmän.

Se, että perusomavastuu on toimeentulotukea saavilla perheillä keskimäärin selvästi pienempi kuin muilla perheillä, on seurausta siitä, että näissä perheissä tulot ovat pienemmät sekä koko ruokakunnalle että henkilöä kohden laskettuna. Se voi olla keskeisin selitys siihen, miksi toimeentulotukea saavat ja sitä vaille jääneet ruokakunnat erottuvat toisistaan. Kuitenkin edellä esitetyt tiedot asumistuen normien ylityksestä viittaavat siihen, että myös asumiskustannusten ja asumistuen normien suhteella on vaikutusta asiaan. Toimeentulotukea saavat perheet ylittävät useammin normit, vaikka asumistaso neliövuokratasolla mitattuna ei ole parempi kuin muilla perheillä.

7 Yleiskuva toimeentulotuen saajista

Edellisessä luvussa luotiin yleiskuva asumistuen saajiin luokittelemalle vuokralla asuvat asumistuen saajat kahteen ryhmään: toimeentulotukea saaviin ja niihin, jotka eivät saa toimeentulotukea.

Tässä luvussa selvitetään asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä toisesta näkökulmasta. Nyt tarkastellaan toimeentulotuen saajia jakamalla heidät asumistukien saajiin ja niihin, jotka eivät saa asumistukea. Asumistuen saajiksi on katsottu kaikki ne, jotka ovat saaneet yleistä asumistukea, eläkkeensaajien asumistukea tai opintotuen asumislisää marraskuussa 2006.

Taulukko 2. Yleiskuva yleisen asumistuen saajien asumiskustannuksista ja asumistuesta.

| | Kaikki | Ei toimeen- tulotukea | Saa toimeen- tulotukea | Yksikkö |
|---|---------|--------------------------|---------------------------|------------------|
| Lukumäärä: ruokakuntia | 140 020 | 81 642 | 58 378 | |
| 1) Keskiarvoja | | | | |
| Henkilöitä keskimäärin ruokakunnassa | 2,0 | 2,1 | 1,7 | |
| Lapsia keskimäärin ruokakunnassa | 0,7 | 0,9 | 0,5 | |
| Huomioon otetut tulot/henkilö | 471,68 | 483,39 | 454,11 | €/kk |
| a Todellinen asumiskustannus | 452,71 | 468,60 | 430,49 | €/kk |
| Todellinen asumiskustannus / henkilö | 282,93 | 264,72 | 308,39 | €/kk |
| b Huomioon otettu asumiskustannus | 380,75 | 404,30 | 347,82 | €/kk |
| c Normiylitys = a – b | 71,96 | 64,29 | 82,67 | €/kk |
| d Perusomavastuu | 89,45 | 120,31 | 46,28 | €/kk |
| e 20 %:n omavastuu = 0,2 x (b – d) | 58,26 | 56,80 | 60,31 | €/kk |
| f Kokonaisomavastuu = c + d + e | 216,34 | 236,04 | 188,78 | €/kk |
| g Asumistuki = 0,8 * (b – d) | 236,37 | 232,55 | 241,71 | €/kk |
| h Asumistuen korvaama osuus = g/a | 54,3 | 52,02 | 57,52 | % |
| Todellinen asumiskustannus | 8,64 | 8,60 | 8,69 | €/m ² |
| Normien mukainen asumiskustannus | 8,49 | 8,53 | 8,43 | €/m ² |
| Vuokranormin ylitys | 0,11 | 0,02 | 0,23 | €/m ² |
| Todellinen pinta-ala | 55,1 | 57,0 | 52,4 | m ² |
| Todellinen pinta-ala/henkilö | 33,8 | 31,6 | 36,8 | m ² |
| Normien mukainen pinta-ala | 54,4 | 57,9 | 49,6 | m ² |
| Pinta-alanormin ylitys | 0,68 | -0,82 | 2,78 | m ² |
| Teoreettinen normimeno | 448,38 | 478,09 | 406,83 | €/kk |
| Teoreettisen normin ylitys | 4,33 | -9,50 | 23,66 | €/kk |
| 2) Osuuksia | | | | |
| Sekä normineliövuokran että pinta-alan ylitys | 18,7 % | 16,7 % | 21,5 % | |
| Vain neliövuokranormin ylitys | 27,6 % | 28,8 % | 25,9 % | |
| Vain pinta-alanormin ylitys | 29,1 % | 26,5 % | 32,8 % | |
| Ei kummankaan ylitystä | 24,6 % | 28,1 % | 19,8 % | |
| Yhteensä | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | |
| Teoreettisen normin ylitys | 53,1 % | 47,1 % | 61,6 % | |
| Ei teoreettisen normin ylitystä | 46,9 % | 52,9 % | 38,4 % | |
| Yhteensä | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | |
| Sekä teoreettisen normin että normimeno ylitys | 53,0 % | 47,0 % | 61,5 % | |
| Teoreettisen normin alitus, mutta normimeno ylitys | 23,8 % | 26,5 % | 20,0 % | |
| Teoreettisen normin ylitys, mutta ei normimeno ylitystä | 0,1 % | 0,1 % | 0,1 % | |
| Ei teoreettisen normin eikä normimeno ylitystä | 23,1 % | 26,4 % | 18,4 % | |
| Yhteensä | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | |
| Perusomavastuu = 0 | 53,7 % | 44,7 % | 66,3 % | |
| Perusomavastuu > 0 | 46,3 % | 55,3 % | 33,7 % | |
| Yhteensä | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | |

Taulukossa 3 on muutamia perherakennetta sekä toimeentulotuen saamista koskevia tunnuslukuja.

Taulukosta nähdään, että valtaosa, lähes 3/4 toimeentulotuen saajista saa myös jotakin asumistukea. Asumistuen saajat ovat keskimäärin pitkäaikaisempia toimeentulotuen saajia kuin ne, jotka eivät saa asumistukea. Se on ymmärrettävää, koska asumistukea ei yleensä myönnetä aivan lyhytaikaiseen tarpeeseen. Kuitenkin myös niillä, jotka eivät ole saaneet asumistukea, toimeentulotukikuukausia on keskimäärin melko paljon, yli puoli vuotta. Jossain määrin arvoitukseksi jää, miksi näinkin moni toimeentulotuen saaja jää ilman asumistukea.

Kotitaloudet, jotka ovat saaneet sekä asumistukea että toimeentulotukea, painottuvat enemmän lapsiperheisiin, yksinhuoltajiin sekä yksinäisiin nai-

siin (miesten asemesta) kuin ne kotitaloudet, joihin asumistukea ei ole saatu tai haettu. Lapsettomien puolisoitten osuus on kummassakin ryhmässä suunnilleen yhtä pieni.

Keskimääräinen toimeentulotuki on asumistukea saavissa kotitalouksissa pienempi kuin muissa kotitalouksissa. Se on odotettavaa, koska asumistuki vähentää toimeentulotuen tarvetta.

Taulukossa 4 on esitetty joidenkin tulolajien osuus toimeentulotukea saavien kotitalouksien joukossa. Nytkin kotitaloudet on jaettu kahteen ryhmään asumistukien saamisen perusteella.

Taulukosta 4 nähdään, että palkkatulot ovat melko harvinaisia toimeentulotukea saavissa kotitalouksissa. Palkkatuloa saavien osuus on suurempi niillä,

Taulukko 3. Toimeentulotukea saavat kotitaloudet.

| | Kaikki | Ei asumistukea | Myös asumistuki |
|-----------------------------|----------|----------------|-----------------|
| Lukumäärä | 98 085 | 26 079 | 72 006 |
| Yksin asuvien miesten osuus | 44,2 % | 52,6 % | 41,2 % |
| Yksin asuvien naisten osuus | 24,8 % | 21,1 % | 26,1 % |
| Lapsiperheiden osuus | 23,7 % | 18,3 % | 25,7 % |
| Yksinhuoltajien osuus | 12,8 % | 7,8 % | 14,6 % |
| Puolisot, ei lapsia | 7,3 % | 7,9 % | 7,0 % |
| Lapsien lukumäärä | 0,43 | 0,34 | 0,47 |
| Toimeentulotukikuukausia | 8,3 | 6,5 | 9,0 |
| Toimeentulotuki/kuukausi | 345,36 € | 392,45 € | 328,31 € |

Taulukko 4. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien tulot.

| | Kaikki | Ei asumistukea | Myös asumistuki |
|----------------------------------|--------|----------------|-----------------|
| Palkkatulo | 9,6 % | 16,9 % | 7,0 % |
| Työmarkkinatuki | 42,7 % | 24,2 % | 49,5 % |
| Ansiosidonnainen työttömyysturva | 3,3 % | 4,6 % | 2,9 % |
| Lasten kotihoidon tuki | 4,0 % | 2,3 % | 4,6 % |
| Vanhempainpäiväraha | 2,6 % | 1,8 % | 2,9 % |
| Sairauspäiväraha ym. | 4,9 % | 5,4 % | 4,8 % |
| Opintotuki | 6,5 % | 4,9 % | 7,1 % |
| ”Kela-tulo”* | 56,4 % | 36,4 % | 63,6 % |

* Työmarkkinatuki, kotihoidon tuki, sairausvakuutuksen päiväraha, opintotuki tai sotilasavustus.

jotka eivät saa asumistukea, kuin niillä, jotka saavat asumistukea. Työmarkkinatuki on yleisin tulolaji, ja erityisesti niillä, jotka saavat asumistukea, sen osuus on suuri. Kaiken kaikkiaan jokin Kelan etuus (asumistukia ja eläkkeitä lukuun ottamatta) on ensisijaisena tulolähteenä lähes kahdella kolmasosalla niistä, jotka saavat sekä asumistukea että toimeentulotukea. Niillä, jotka eivät saa asumistukea, Kelan etuuksia saavien osuus on runsas kolmannes.

8 Tuloksia laskentamalleista

8.1 Yleiskuva

Taulukossa 5 (s. 20) on esitetty ensin yhteenveto viiden eri laskentamallin peruspiirteistä. Taulukosta ilmenee kuhunkin laskentamalliin valikoituneiden kotitalouksien ja henkilöiden lukumäärä. Aineisto käsittää näin paloiteltuna yhteensä 26 439 kotitaloutta ja 31 521 henkilöä. Lisäksi on selvitetty niiden kotitalouksien osuus, jotka aineiston mukaan ovat saaneet toimeentulotukea, niiden osuus, joille simulointi tuottaa toimeentulotukea ja niiden osuus, joilla sekä aineistossa että simulointilaskelmissa on toimeentulotukea. Taulukossa on mukana myös malli F, jossa toimeentulotuki on simuloitu jonkin verran karkeammin menetelmin aineiston kaikille yli 140 000:lle vuokralla asuvalle kotitaloudelle.

Toimeentulotukea simuloitaessa voidaan käyttää erilaisia oletuksia. Taulukossa on esitetty varovaisimman laskelman tuottama osuus. Tällä seikalla on eniten merkitystä mallissa B, jossa elatustukea koskevat erilaiset oletukset vaikuttavat suhteellisen voimakkaasti laskelman tuloksiin.

Taulukosta nähdään simuloitun ja todellisen toimeentulotuen erilainen peitto. Se, että simuloitua toimeentulotukea saavien kotitalouksien osuus on eri vaihtoehdoissa 24–44 % suurempi kuin datan mukaan toimeentulotukea saavien osuus, viittaa toimeentulotuen alikäyttöön eli siihen, että kotitalous ei ole hakenut sille kuuluvaa tukea. Siitä ei voi kuitenkaan tehdä liian vahvoja johtopäätöksiä, sillä epäsuhdalle on myös muita selityksiä. Joissakin tapauksessa asumistuen saaja ehkä elää edellisen kuukauden säästöillä tai odottaa lähiaikoina saatavaa tulonlisäystä. On mahdollista, että toimeentulotukianomus on vasta vireillä. Joillakin yksinhuoltajilla voi elatusapu olla oletettua elatustukea suurempi. Tällaisia epävarmuustekijöitä laskelman tulkitsemisessä on paljon. Kuitenkin yleensä otta-

en laskelma vahvistaa näkemystä toimeentulotuen melko laajasta alikäytöstä.

Seuraavissa jaksoissa esitetään kustakin mallista keskiarvolukuja jaoteltuna koko osajoukolle, toimeentulotukea saamattomille ja toimeentulotukea saaville. Tässä ei vielä paneuduta muuttujien tarkempaan jakaumaan eri tapauksissa, vaan keskitytään keskiarvolukuihin.

8.2 Malli A: yksin asuvat työttömien perusturvan saajat

Taulukossa 6 (s. 21) ovat keskeiset tulokset mallista A, joka koskee yksinäisiä työttömien perusturvan saajia. Seuraavissa osioissa taulukot on organisoitu samalla tavalla. Aluksi on esitetty taustatietoja, sitten asumismenoihin ja asumistukeen sekä toimeentulotukeen liittyviä tietoja.

Yksin asuvat työttömien perusturvalla elävät ovat noin 70-prosenttisesti miehiä. Taulukosta nähdään, että toimeentulotukea saavat ovat keskimäärin hieman vanhempia kuin ne, jotka eivät saa toimeentulotukea. Kaikilla on keskimäärin varsin paljon työttömien perusturvalla elettyjä päiviä: yli 1 300, mikä vastaa noin viiden vuoden yhtäjaksoista työttömyyttä. Toimeentulotukea saavilla tämä työttömyysura on keskimääräistäkin pidempi.

Asumiskustannuksissa ja asumiskustannusten suhteessa asumistuen normeihin on myös selvät erot eri ryhmien välillä. Toimeentulotukea saavilla asumiskustannukset ovat suuremmat ja myös asumistuen normien ylitys keskimäärin voimakkaampaa kuin niillä, jotka eivät saa toimeentulotukea. Tästä voi päätellä, että keskimääräistä suuremmat asumiskustannukset ovat yksi tekijä, jotka pakottavat työttömiä hakemaan toimeentulotukea.

Asumistuen kokonaisomavastuu on toimeentulotukea saavilla suurempi kuin niillä, jotka eivät saa toimeentulotukea. Vastaavasti asumismenojen vajaus eli se osuus asumiskustannuksista, joka ei ole katettavissa ensisijaisella tulolla eikä asumistuella, on suurempi toimeentulotukea saavilla työttömillä.

Koska yksinäisen työttömän peruspäivärahan nettomäärä ylittää toimeentulotuen perusosan ja koska simulointilaskelmassa otetaan toimeentulotuessa huomioon perusosan lisäksi vain asumiskustannukset, simuloitu toimeentulotuki perustuu 100-prosenttisesti asumismenojen vajaukseen.

Taulukko 5. Yleiskuva laskentamalleista.**A) Yksin asuvat työttömien perusturvaa saajat**

| | |
|---|--------|
| Henkilöiden lukumäärä | 16 712 |
| Simuloitu toimeentulotuki > 0 | 99,0 % |
| Datan toimeentulotuki > 0 | 64,7 % |
| Sekä simuloitu että datan toimeentulotuki > 0 | 64,4 % |

B) Työttömien perusturvaa saavat yhden tai kahden lapsen yksinhuoltajat

| | |
|---|--------|
| Kotitalouksien lukumäärä | 1 831 |
| Henkilöiden lukumäärä | 4 283 |
| Simuloitu toimeentulotuki > 0 | 68,8 % |
| Datan toimeentulotuki > 0 | 46,6 % |
| Sekä simuloitu että datan toimeentulotuki > 0 | 37,8 % |

C) Työttömien perusturvaa saavat puoliset

| | |
|---|--------|
| Kotitalouksien lukumäärä | 731 |
| Henkilöiden lukumäärä | 2 025 |
| Simuloitu toimeentulotuki > 0 | 99,6 % |
| Datan toimeentulotuki > 0 | 71,3 % |
| Sekä simuloitu että datan toimeentulotuki > 0 | 71,0 % |

D) Kotihoidon tukea tai vanhempainpäivärahaa saavat

| | |
|---|--------|
| yhden lapsen yksinhuoltajat | |
| Kotitalouksien lukumäärä | 1 427 |
| Henkilöiden lukumäärä | 2 854 |
| Simuloitu toimeentulotuki > 0 | 94,1 % |
| Datan toimeentulotuki > 0 | 50,0 % |
| Sekä simuloitu että datan toimeentulotuki > 0 | 49,5 % |

E) Yksinäiset tulottomat

| | |
|---|---------|
| Henkilöiden lukumäärä | 5 799 |
| Simuloitu toimeentulotuki > 0 | 100,0 % |
| Datan toimeentulotuki > 0 | 69,5 % |
| Sekä simuloitu että datan toimeentulotuki > 0 | 69,5 % |

F) Kaikki vuokralla asuvat asumistuen saajat

| | |
|---|---------|
| Kotitalouksien lukumäärä | 140 020 |
| Henkilöiden lukumäärä | 273 331 |
| Simuloitu toimeentulotuki > 0 | 74,7 % |
| Datan toimeentulotuki > 0 | 41,6 % |
| Sekä simuloitu että datan toimeentulotuki > 0 | 38,2 % |

Taulukko 6. Yksin asuvat työttömien perusturvan saajat (A).

| | Kaikki | Ei toimeentulotukea | Toimeentulotuen saajat | 12 kk toimeentulotuki |
|--|---------|---------------------|------------------------|-----------------------|
| Lukumäärä | 16 712 | 5 891 | 10 821 | 4 570 |
| Naisten osuus | 30,8 % | 31,1 % | 30,2 % | 31,9 % |
| Ikä | 43 | 39 | 45 | 47 |
| Työttömien perusturvapäiviä 1997–2006 | 1 323 | 1 059 | 1 466 | 1 627 |
| Tulot asumistuessa, €/kk | 522,21 | 516,33 | 525,42 | 527,99 |
| Asumismenot, €/kk | 346,03 | 316,09 | 362,33 | 379,35 |
| Asumistuki, €/kk | 203,67 | 198,06 | 206,73 | 210,13 |
| Asumistuen normien ylitys, €/kk | 79,91 | 60,31 | 90,58 | 102,02 |
| Normipinta-alan ylitys, m ² | 4,24 | 1,24 | 5,88 | 7,31 |
| Neliövuokranormin ylitys, €/m ² | 0,11 | -0,16 | 0,26 | 0,35 |
| Yksin asuvan normin ylitys, €/kk | 34,46 | 6,54 | 49,66 | 60,78 |
| Asumistuen kokonaisomavastuu €/kk | 165,62 | 139,59 | 179,79 | 194,20 |
| Toimeentulotuen simuloitu perusosa, €/kk | 374,48 | 374,07 | 374,71 | 375,72 |
| Laskennallinen vähimmäistulo, €/kk | 686,05 | 683,62 | 687,37 | 694,29 |
| Simuloitu toimeentulotuki, €/kk | 153,04 | 126,67 | 167,40 | 182,58 |
| Datan toimeentulotuki, €/kk | 135,03 | | 208,54 | 209,26 |
| Asumismenojen vajeus, €/kk | 153,04 | 126,67 | 167,39 | 182,58 |
| Asumismenojen vajeus / simuloitu toimeentulotuki | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| Asumismenojen vajeus / datan toimeentulotuki | 89,7 % | | 89,7 % | 95,8 % |

Suhde datan toimeentulotukeen on sen sijaan pienempi, joskin myös hyvin suuri, 90–96 % eri laskelmissa.

Huomiota herättävää on, että simuloitu toimeentulotuki keskimäärin aliarvioi todellista toimeentulotukea niillä, jotka toimeentulotukea ovat saaneet. Se viittaa siihen, että toimeentulotuessa ei yleensä ottaen ole jätetty todellisia asumiskustannuksia huomioon ottamatta. Ilmeisesti suuressa osassa tapauksista toimeentulotukea on myönnetty sellaisiin menoihin, joita tässä laskelmassa ei ole voitu ottaa huomioon.

8.3 Malli B: työttömien perusturva saavat yksinhuoltajat

Taulukossa 7 (s. 22) on esitetty vastaavanlainen yhteenveto työttömien perusturvalla elävistä yksinhuoltajista, joilla on yksi tai kaksi lasta (malli B).

Taulukon lukuja tulkittaessa on otettava huomioon, että toimeentulotuki on simuloitu toimeentulotukea todella saaville väljemmin kriteerein kuin koko osajoukolle ja niille, jotka eivät saa toimeentulotukea. Viimeisen sarakkeen lukuja laskettaessa elatustuki on simuloitu vain niille, jotka toimeentulotukirekisteritietojen mukaan ovat sitä voineet saada. Näin on tehty, koska tällainen laskutapa on paremmin sopusoinnussa aineiston kuvaaman todellisen tilanteen kanssa.

Yksinhuoltajat ovat odotetusti pääosin, lähes 90-prosenttisesti, naisia, kuten edellä yksinäisten kohdalla toimeentulotukea saavat ovat keskimäärin vanhempia kuin ne, jotka eivät saa toimeentulotukea. Ero ei ole kuitenkaan kovin suuri, noin kaksi vuotta. Kuten yksinäisten kohdalla edellä, asumiskustannukset ja asumistuen normien ylitykset ovat keskimäärin suurempia toimeentulotukea saavilla kuin niillä, jotka eivät sitä saa. Ne kotitaloudet, jotka eivät saa toimeentulotukea, keskimäärin jopa alittavat neliövuokranormin sekä perheeseen mukaisen teoreettisen normin.

Kuten mallissa A, simuloitu toimeentulotuki aliarvioi todellista toimeentulotukea, vieläpä melko voimakkaasti niissä kotitalouksissa, jotka ovat toimeentulotukea todella saaneet.

Asumismenojen vajeus ei enää aivan 100-prosenttisesti vastaa simuloitua toimeentulotukea. Se kertoo siitä, että lapsiperheiden etuuksista huolimatta yk-

sinhuoltajan nettotulot (ennen asumistukea) eivät aina vastaa toimeentulotuen normeja vaan jäävät niitä pienemmiksi. Siten osa toimeentulotuen tarpeesta syntyy siitä, että ensisijaisissa tuloissa olevaa aukkoa on peitettävä. Kuitenkin nytkin selvästi valtaosa sekä simuloidusta että todellisesta toimeentulotuen tarpeesta voidaan selittää asumiskustannuksilla.

8.4 Malli C: työttömien perusturva saavat puoliset

Tarkastelua jatketaan taulukossa 8 työttömien perusturvan varassa olevilla puolisoilla. Mukana on sekä lapsettomia pariskuntia että lapsiperheitä, joissa voi olla 1–7 lasta. Keskimäärin lapsia on 0,8. Taulukko kertoo, että toimeentulotukea saavat perheet ovat keskimäärin hieman pienempiä kuin ne, jotka eivät saa. Ero on kuitenkin pieni. Yhteistä malleille A (yksin asuvat) ja B (yksinhuoltajat) on, että toi-

Taulukko 7. Työttömien perusturva saavat yksinhuoltajat (B).

| | Kaikki | Ei toimeentulotukea | Toimeentulotuen saajat |
|--|----------|---------------------|------------------------|
| Lukumäärä | 1 770 | 978 | 792 |
| Naisten osuus | 89,4 % | 91,0 % | 87,4 % |
| Ikä | 39 | 38 | 40 |
| Työttömien perusturvapäiviä 1997–2006 | 1 036 | 967 | 1 120 |
| Tulot asumistuessa, €/kk | 617,84 | 620,50 | 614,54 |
| Asumismenot, €/kk | 524,47 | 512,55 | 539,19 |
| Asumistuki, €/kk | 356,73 | 357,20 | 356,14 |
| Asumistuen normien ylitys, €/kk | 68,98 | 54,39 | 87,00 |
| Normipinta-alan ylitys, m ² | 4,20 | 1,72 | 7,27 |
| Neliövuokranormin ylitys, €/m ² | -0,26 | -0,30 | -0,21 |
| Perheeseen mukaisen normin ylitys, €/kk | 4,61 | -14,52 | 28,24 |
| Asumistuen kokonaisomavastuu €/kk | 206,03 | 193,05 | 222,06 |
| Datan toimeentulotuki, €/kk | 103,79 | 0,00 | 231,96 |
| Simuloitu toimeentulotuki, €/kk | 89,45 | 71,95 | 157,13 |
| Toimeentulotuen simuloitu perusosa, €/kk | 691,02 | 706,20 | 672,27 |
| Laskennallinen vähimmäistulo, €/kk | 1 210,88 | 1 233,27 | 11 83,22 |
| Asumismenojen vajeus, €/kk | 89,76 | 72,36 | 147,14 |
| Asumismenojen vajeus / simuloitu toimeentulotuki | 58,6 % | 100,0 % | 96,0 % |
| Asumismenojen vajeus / datan toimeentulotuki | 100,0 % | | 82,2 % |

meentulotukea saavissa perheissä viitehenkilön ikä on hieman suurempi kuin keskimäärin. Malleissa A ja B asumistuessa huomioon otetut tulot olivat lähes yhtä suuria toimeentulotuen saajilla ja niillä, jotka eivät saa toimeentulotukea. Tämä osajoukko sen sijaan on heterogeenisempi ja myös tulojen ero eri ryhmien välillä on suurempi. Odotetusti toimeentulotukea saavilla perheillä tulot ovat pienempiä kuin keskimäärin.

Tulokset poikkeavat edellisistä siinä, että näissä kotitalouksissa asumistuen normit keskimäärin alitetaan, jos katsotaan pinta-ala- ja neliövuokranormeja erikseen sekä perheen koon mukaan määräytyvää teoreettista normia. Se on viite taloudellisesta niukkuudesta ja heikosta asumistasosta. Todennäköisyys, että kotitalous saa toimeentulotukea, ei näytä liittyvän asumistuen normien ylittämiseen. Normimenon ylitys on keskimäärin samaa luokkaa sekä toimeentulotukea saavilla että muilla.

Yhteistä malleille A (työttömien perusturva saavat yksin asuvat) ja B (työttömien perusturva saavat yksinhuoltajat) on, että simuloitu toimeentulotuki aliarvioi todellista toimeentulotukea niillä, jotka ovat todellisuudessa saaneet toimeentulotukea. Tästäkin mallissa asumistuen vaje selittää valtaosan sekä laskennallisesta että todellisesta toimeentulotuesta.

8.5 Malli D: lasten kotihoidon tukea saavat yksinhuoltajat

Taulukossa 9 (s. 24) on esitetty keskeiset tulokset laskelmasta, joka koskee lasten kotihoidon tukea tai vanhempainpäivärahaa saavia yksinhuoltajia. Kotitaloudet, jotka saavat toimeentuloa, ovat laskelmassa yhtä suuri ryhmä kuin ne, jotka eivät saa. Henkilöiden iässä ei ole suuria eroja, ei myöskään asumismenoissa. Sen sijaan toimeentulotuen saajil-

Taulukko 8. Työttömien perusturva saavat puoliset (C).

| | Kaikki | Ei toimeentulotukea | Toimeentulotuen saajat |
|--|----------|---------------------|------------------------|
| Lukumäärä | 731 | 210 | 521 |
| Henkilöitä | 2,8 | 2,9 | 2,7 |
| Lapsia | 0,8 | 0,9 | 0,7 |
| Viitehenkilön ikä | 41,7 | 40,2 | 42,3 |
| Naisten osuus viitehenkilöistä | 43,6 % | 51,0 % | 40,7 % |
| Tulot asumistuessa, €/kk | 941,45 | 975,22 | 927,84 |
| Asumismenot, €/kk | 519,29 | 531,09 | 514,53 |
| Asumistuki, €/kk | 272,67 | 274,73 | 271,84 |
| Asumistuen normien ylitys, €/kk | 54,73 | 55,66 | 54,36 |
| Normipinta-alan ylitys, m ² | -2,76 | -2,67 | -2,80 |
| Neliövuokranormin ylitys, €/m ² | -0,15 | -0,22 | -0,13 |
| Perhekoon mukaisen normin ylitys, €/kk | -40,09 | -46,08 | -37,68 |
| Asumistuen kokonaisomavastuu €/kk | 284,34 | 294,98 | 280,05 |
| Datan toimeentulotuki, €/kk | 258,58 | | 362,81 |
| Simuloitu toimeentulotuki, €/kk | 297,42 | 293,66 | 298,93 |
| Toimeentulotuen simuloitu perusosa, €/kk | 829,55 | 851,64 | 820,64 |
| Laskennallinen vähimmäistulo, €/kk | 1 375,64 | 1 413,30 | 1 360,46 |
| Asumismenojen vaje, €/kk | 207,26 | 212,31 | 205,23 |
| Asumismenojen vaje / simuloitu toimeentulotuki | 82,1 % | 86,1 % | 80,4 % |
| Asumismenojen vaje / datan toimeentulotuki | 70,9 % | | 70,9 % |

la asumistuessa huomioon otetut tulot ovat selvästi pienempiä.

Ryhmät erottuvat myös melko selvästi sen suhteen, mikä on asumiskustannusten suhde asumistuen normeihin. Toimeentulotukea saavilla normien ylitykset ovat keskimäärin suurempia. Se koskee yhtä lailla pinta-alanormia, neliövuokranormia, teoreettista perhekoon mukaista normia ja normimenojen ylitystä. Pienempien tulojen vuoksi asumistuen kokonaisomavastuu jää kuitenkin pienemmäksi.

Tässä osajoukossa on melko yleistä, että ensisijainen tulo nettomääräisenä ei riitä edes toimeentulotuen perusosan mukaiseen menoon. Sitä selittää mm. se, että vuonna 2006 vanhempainpäivärahan vähim-

mäismäärä verojen jälkeen alitti toimeentulotuen perusosan yksin asuvalla.¹⁴ Osa toimeentulotuesta tarvitaan siten perusosan kattamiseen. Näin ollen asumismenojen vajauksen suhde sekä simuloituun että todelliseen toimeentulotukeen on keskimäärin pienempi kuin edellisissä laskelmissa. Niillä, jotka saavat toimeentulotukea todellisuudessa, asumismenojen vajeus on selvästi suurempi kuin muilla ja sen suhde simuloituun toimeentulotukeen on noin 50 % ja datan toimeentulotukeen keskimäärin yli 60 %.

8.6 Malli E: tulottomat

Taulukossa 10 on esitetty keskeiset tiedot niistä asumistuen saajista, joilla ei ole lainkaan asumis-

¹⁴ Vuoden 2009 alussa vanhempainpäivärahan vähimmäismäärä korotettiin työttömien perusturvan tasolle, mikä muuttaa tilannetta.

Taulukko 9. Lasten kotihoidon tuen tai vanhempainrahan saajat, yhden lapsen yksinhuoltajat (D).

| | Kaikki | Ei toimeentulotukea | Toimeentulotuen saajat |
|--|----------|---------------------|------------------------|
| Lukumäärä | 1 427 | 714 | 713 |
| Ikä | 25,5 | 26,0 | 24,9 |
| Tulot asumistuessa, €/kk | 543,94 | 606,40 | 481,39 |
| Asumismenot, €/kk | 471,47 | 470,01 | 472,92 |
| Asumistuki, €/kk | 313,15 | 305,06 | 321,25 |
| Asumistuen normien ylitys, €/kk | 62,45 | 57,78 | 67,13 |
| Normipinta-alan ylitys, m ² | 0,97 | 0,02 | 1,92 |
| Neliövuokranormin ylitys, €/m ² | 0,10 | 0,04 | 0,16 |
| Perheeseen mukaisen normin ylitys, €/kk | 3,06 | -6,93 | 13,06 |
| Asumistuen kokonaisomavastuu €/kk | 191,01 | 197,12 | 184,90 |
| Datan toimeentulotuki, €/kk | 151,45 | | 303,11 |
| Simuloitu toimeentulotuki, €/kk | 237,97 | 203,82 | 310,54 |
| Toimeentulotuen simuloitu perusosa, €/kk | 609,61 | 610,24 | 608,97 |
| Laskennallinen vähimmäistulo, €/kk | 1 078,01 | 1 087,17 | 1 068,83 |
| Asumismenojen vajeus, €/kk | 112,77 | 87,30 | 150,79 |
| Asumismenojen vajeus / simuloitu toimeentulotuki | 45,2 % | 38,6 % | 49,6 % |
| Asumismenojen vajeus / datan toimeentulotuki | 56,5 % | | 61,5 % |

tukeen vaikuttavia tuloja ja jotka ovat yksin asuvia henkilöitä vailla huoltovelvollisuutta. Joukko, jonka tulottomuus on tarkistettu paitsi asumistuki- myös Kela-tietojen ja toimeentulotukitietojen avulla, on melko suuri, lähes 6 000 henkilöä. Siitä noin kaksi kolmasosaa on toimeentulotuen saajia. Erikseen tarkastellaan 12 kuukautta toimeentulotukea saaneita, joita on koko osajoukosta noin kolmannes. Kuten työttömien perusturvan saajia koskeissa malleissa A, B ja C, tässäkin joukossa toimeentulotuen saajat ovat keskimäärin hieman vanhempia kuin ne, jotka eivät saa toimeentulotukea. Iän kasvu lisää pitkäaikaisen toimeentulotuen osuutta.

Asumismenot ovat toimeentulotukea saavilla suurempia kuin niillä, jotka eivät saa toimeentulotukea. Samoin asumistuen normien ylitys on keskimäärin

yleisempää ja voimakkaampaa toimeentulotukea saavilla kuin muilla. Tässä ryhmässä toimeentulotuen eroja ei voi selittää tulotason eroilla, koska henkilöillä ei ole tuloja asumistuen lisäksi. Sen sijaan asumismenot ovat selittäjä jossakin määrin. Suuret asumismenot ja asumistuen normien ylittäminen lisäävät toimeentulotuen todennäköisyyttä.

Tässä ryhmässä toimeentulotuen tarpeesta kuitenkin suurin osa selittyy muilla seikoilla kuin asumismenoilla. Toimeentulotuen perusosan tehtävä on korvata kokonaan puuttuva ensisijainen tulonlähde. Näin asumismenojen vajauksen suhde sekä simuloituun että todelliseen toimeentulotukeen on alle kolmanneksen, selvästi pienempi kuin edellisissä malleissa A–D.

Taulukko 10. Yksin asuvat tulottomat henkilöt (E).

| | Kaikki | Ei toimeentulotukea | Toimeentulotuen saajat | 12 kk toimeentulotuki |
|--|--------|---------------------|------------------------|-----------------------|
| Lukumäärä | 5 799 | 1 770 | 4 029 | 1 900 |
| Ikä | 29,1 | 26,3 | 30,4 | 33,5 |
| Naisten osuus | 29,6 % | 28,7 % | 30,0 % | 30,5 % |
| Tulot asumistuessa, €/kk | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Asumismenot, €/kk | 331,84 | 312,68 | 340,25 | 364,21 |
| Asumistuki, €/kk | 207,67 | 201,44 | 210,40 | 213,81 |
| Asumistuen normien ylitys, €/kk | 72,25 | 60,87 | 77,25 | 80,88 |
| Normipinta-alan ylitys, m ² | 1,08 | -1,03 | 2,01 | 2,97 |
| Neliövuokranormin ylitys, €/m ² | 0,31 | 0,10 | 0,40 | 0,35 |
| Yksinäisen normin ylitys, €/kk | 19,47 | -2,24 | 29,00 | 33,59 |
| Asumistuen kokonaisomavastuu €/kk | 87,77 | 85,01 | 88,25 | 84,41 |
| Datan toimeentulotuki, €/kk | 367,39 | | 528,80 | 534,67 |
| Simuloitu toimeentulotuki, €/kk | 520,40 | 507,50 | 526,07 | 531,27 |
| Toimeentulotuen simuloitu perusosa, €/kk | 374,75 | 375,97 | 374,22 | 374,39 |
| Laskennallinen vähimmäistulo, €/kk | 687,12 | 690,89 | 685,47 | 688,95 |
| Asumismenojen vajeus, €/kk | 87,77 | 85,01 | 88,25 | 84,41 |
| Asumismenojen vajeus / simuloitu toimeentulotuki | 26,3 % | 24,2 % | 27,2 % | 27,9 % |
| Asumismenojen vajeus / datan toimeentulotuki | 29,2 % | | 29,2 % | 28,9 % |

Simuloitu toimeentulotuki vastaa melko hyvin todellista toimeentulotukea niillä, jotka ovat saaneet toimeentulotukea myös todellisuudessa. Arvoitukseksi jää, miten ovat tulleet toimeen ne, joille on simuloitu keskimäärin yli 500 euroa toimeentulotukea ja jotka eivät sitä ole aineiston mukaan silti saaneet marraskuussa 2006.

8.7 Malli F: kaikki vuokralla asuvat

Taulukossa 11 on esitetty yhteenveto laskelmasta, joka koskee kaikkia vuokra-asunnoissa asuvia asumistuen saajia. Verojen ja toimeentulotuen simulointi on tehty yksinomaan asumistukirekisterin tietojen pohjalta tarkistamatta, ovatko tiedot yhteneviä toimeentulotukirekisterin ja Kelan muiden etuusrekisterien tietojen kanssa. Tässä on myös tarkasteltu erikseen niitä, jotka ovat aineiston mukaan saaneet toimeentulotukea 12 kuukautta.

Yleiskuva on samankaltainen kuin yksinäisiä työttömien perusturvan saajia koskevassa mallissa A. Normeja suuremmat asumiskustannukset lisäävät toimeentulotuen todennäköisyyttä. Jos kotitalous on todella saanut toimeentulotukea, simuloitu toimeentulotuki aliarvioi melko voimakkaasti todellista toimeentulotukea. Vaikka simulointi yliarvioi toimeentulotuen saajien lukumäärää, se näyttää toisaalta aliarvioivan toimeentulotukea niillä, jotka sitä ovat todella saaneet.

Simuloidusta toimeentulotuesta asumismenojen vajauksen osuus on 68 % koko joukossa ja 73 %, jos kotitalous on todella saanut toimeentulotukea. Datan toimeentulotuesta asumismenojen vajauksen osuus on 20–49 %.

Tämän laskelman tuloksia voidaan käyttää hyväksi arvioitaessa, kuinka suuri osuus toimeentulotuesta kaiken kaikkiaan käytetään asumistukea saavien

Taulukko 11. Kaikki vuokralla asuvat (F).

| | Kaikki | Ei toimeentulotukea | Toimeentulotuen saajat | 12 kk toimeentulotuki |
|--|----------|---------------------|------------------------|-----------------------|
| Lukumäärä | 140 020 | 81 642 | 58 378 | 19 668 |
| Ikä | 36,9 | 35,5 | 38,8 | 41,0 |
| Naisten osuus (viitehenkilö) | 57,1 % | 63,5 % | 48,3 % | 42,9 % |
| Ruokakunnan koko | 2,0 | 2,1 | 1,7 | 1,6 |
| Alle 18-vuotiaita lapsia | 0,7 | 0,9 | 0,5 | 0,4 |
| Tulot asumistuksessa, €/kk | 755,67 | 706,99 | 597,40 | 537,62 |
| Asumismenot, €/kk | 452,71 | 468,60 | 430,49 | 432,77 |
| Asumistuki, €/kk | 236,37 | 232,55 | 241,71 | 244,83 |
| Asumistuen normien ylitys, €/kk | 71,96 | 64,29 | 82,67 | 93,15 |
| Normipinta-alan ylitys, m ² | 0,68 | -0,82 | 2,78 | 4,06 |
| Neliövuokranormin ylitys, €/m ² | 0,11 | 0,02 | 0,23 | 0,33 |
| Teoreettisen normin ylitys, €/kk | 4,33 | -9,50 | 23,66 | 35,49 |
| Asumistuen kokonaisomavastuu €/kk | 247,42 | 268,21 | 218,35 | 217,09 |
| Datan toimeentulotuki, €/kk | 139,03 | | 333,47 | 351,55 |
| Simuloitu toimeentulotuki, €/kk | 154,72 | 114,76 | 210,63 | 250,30 |
| Toimeentulotuen simuloitu perusosa, €/kk | 613,22 | 656,17 | 553,15 | 530,99 |
| Laskennallinen vähimmäistulo, €/kk | 1 066,13 | 1 138,14 | 965,41 | 933,90 |
| Asumismenojen vajeus, €/kk | 109,36 | 92,31 | 133,21 | 154,27 |
| Asumismenojen vajeus / simuloitu toimeentulotuki | 67,9 % | 103,2 % | 72,6 % | 79,3 % |
| Asumismenojen vajeus / datan toimeentulotuki | 20,6 % | | 49,4 % | 44,3 % |

asumiskustannuksiin. Lähtökohdaksi voidaan ottaa asumismenojen vajeus niillä, jotka ovat todella saaneet toimeentulotukea. Se on taulukon mukaan keskimäärin 133 euroa kuukaudessa. Kun tämä kerrotaan sekä asumistukea että toimeentulotukea saavien lukumäärällä (58 378) sekä kalenterivuoden kuukausien lukumäärällä, päädytään summaan 93 miljoonaa euroa. Tällä tutkitulla joukolla aineistosta ilmenevä toimeentulotuki oli 233 miljoonaa euroa kalenterivuoden tasolla ja simuloitu toimeentulotuki 147 miljoonaa euroa. Koko kotitalousaineistossa toimeentulotukea on kalenterivuoden tasolle korotettuna 406 miljoonaa euroa, kun taas tilastojen mukaan maksettu toimeentulotuki oli bruttona 445 miljoonaa euroa. Koska simulointiin liittyy paljon epävarmuutta ja koska niiden kotitalouksien, jotka ovat saaneet toimeentulotukea mutta eivät asumistukea, asumiskustannuksista ei ole tietoja, todellista summaa on vaikea arvioida. Ilmeisesti mainittu 93 miljoonaa euroa on minimiarvio. Kun se suhteutetaan eri tavoin lasketuihin toimeentulotuen bruttomenoihin vuonna 2006, osuudeksi saadaan vähintään 21 % (suhteessa koko tilastoituun toimeentulotukeen) ja enintään 63 % (suhteessa sekä asumistukea että toimeentulotukea saavien simuloituun toimeentulotukeen). Tyypillisillä asumistuen ja toimeentulotuen asiakkailla – yksinäisillä työttömien perusturvan saajilla – osuus kohoaa kuitenkin 80–100 %:iin, kuten edellä todettiin.

9 Jakaumatietoja

Edellä esitettiin viiden laskentamallin tuloksia keskiarvoina kahteen tai kolmeen ryhmään jaoteltuna. Näin voitiin tehdä joitakin havaintoja asumiskustannusten osuudesta toimeentulotuessa. Jos henkilön tai kotitalouden ensisijainen tulo on työttömien perusturva tai esim. lasten kotihoidon tuki, valtaosa toimeentulotuesta voidaan selittää asumiskustannuksilla, laskennallinen toimeentulotuki usein jo 100-prosenttisesti. Tällöin lähdetään siitä, että toimeentulotuen perusosaa ei ole tarkoitettu asumiskustannusten peittämiseen. Useimmissa laskentamalleissa (mallia C lukuun ottamatta) asumiskustannukset vaikuttivat myös siihen, oliko kotitalous hakenut tai ylipäänsä saanut toimeentulotukea. Jos asumiskustannukset ylittävät asumistuen normit, on todennäköisempää, että kotitalous saa toimeentulotukea todellisuudessa eikä vain simulointilaskelmassa.

Keskiarvojen tarkastelu ei ole kuitenkaan riittävää, vaan on syytä tutkia tarkemmin kiinnostavien suu-

reiden jakaumaa. Näin pyritään muodostamaan käsitys myös siitä, miten erisuuruisia asumiskustannuksia otetaan huomioon toimeentulotuessa: ottavatko kunnat huomioon asumiskustannukset sellaisenaan vai leikataanko osa esim. selvästi asumistuen normit ylittävistä asumiskustannuksista.

Jakaumien tarkastelussa keskitytään niihin yksin asuviin työttömien perusturvan saajiin, jotka ovat todellisuudessa saaneet toimeentulotukea. Tämä mallin A joukko on melko iso, lähes 11 000 henkilöä, jolloin aineistosta tehtävien johtopäätösten voi olettaa olevan suhteellisen luotettavia. Muihin malleihin kiinnitetään huomiota lähinnä sikäli kuin niistä saatavat tulokset poikkeavat mallin A tuloksista.

Ensin selvitetään asumiskustannuksiin liittyviä jakautumia. Sen jälkeen katsotaan toimeentulotukea sellaisenaan. Pääasiallinen mielenkiinto kohdistuu simuloitun eli laskennallisen ja todellisen toimeentulotuen eroon ja mahdollisuuksiin selvittää sen avulla asumiskustannusten vaikutusta toimeentulotukeen.

9.1 Asumistuen normien ylitys

Taulukosta 6 (s. 21) nähtiin, että toimeentulotukea saavilla yksin asuvilla työttömien perusturvan saajilla asumistuen normit keskimäärin ylittyvät. Jakaumia tutkimalla nähdään, että normien ylitys vaihtelee melko laajalla asteikolla.

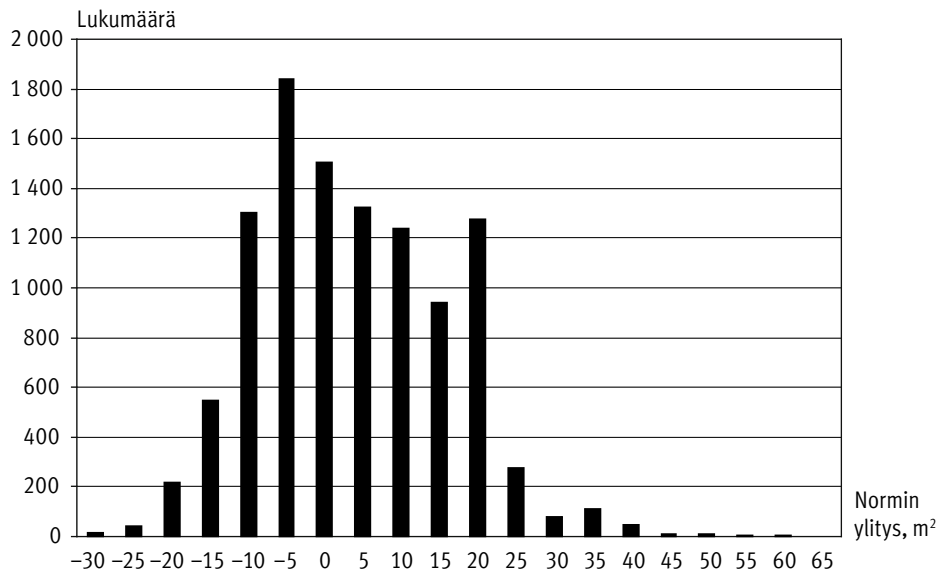
Kuviossa 3 (s. 28) on esitetty pinta-alanormin alitus tai ylitys viiden neliömetrin luokkavälein.

Asunnon pinta-ala vaihtelee varsin laajalla alueella. Vain pienellä osalla pinta-ala on asumistuen kannalta optimaalinen, noin 37 neliömetriä. Osa henkilöistä asuu pinta-alanormia ahtaammin, mutta valtaosa ylittää normin. Melko tavallisia ovat 5–20 neliömetrin ylitykset.

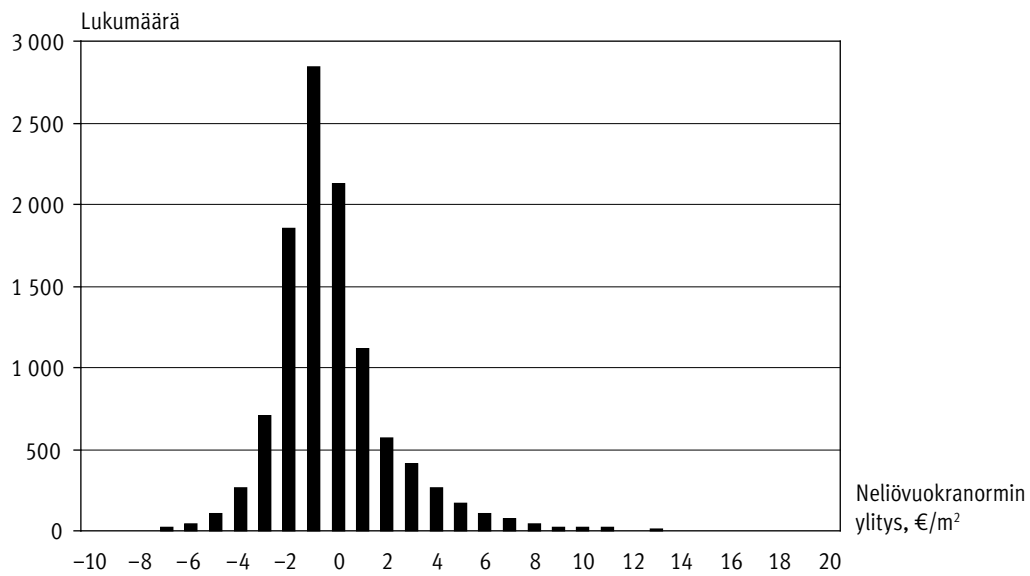
Kuviossa 4 (s. 28) on esitetty vastaavalla tavalla neliövuokranormin ylitys yhden euron luokkavälein. Poikkeama keskittyy melko vahvasti nollan ympärille. Tapauksia, joissa neliövuokranormi ylitetään, on kuitenkin tuhansia. Yli 1 euron ylitys on lähes 3 000 tapauksessa.

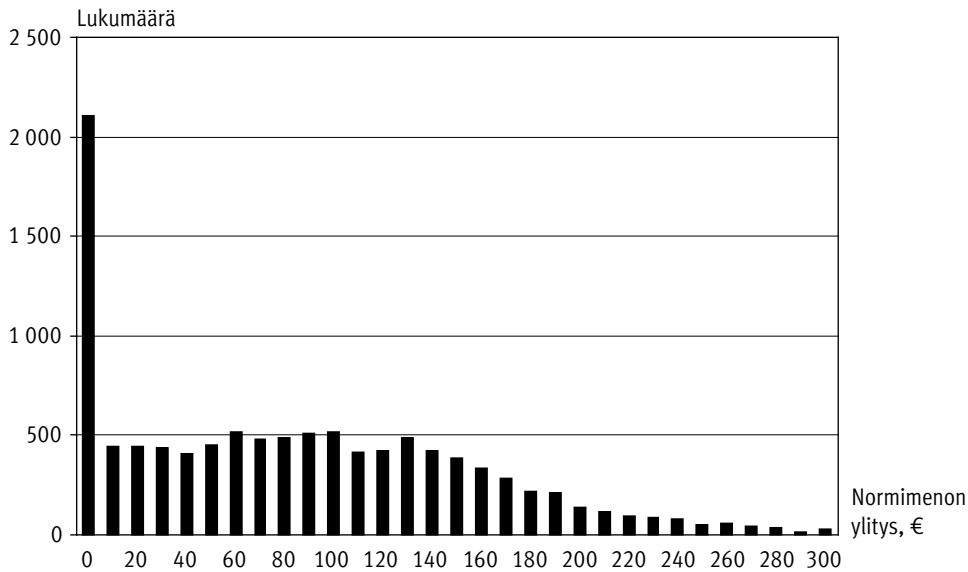
Kuvio 5 (s. 29) esittää normimenoilytyksen jakouman 10 euron luokkavälein. Normimenoilytys tarkoittaa sitä osaa asumiskustannuksista, jota asumistuessa ei oteta huomioon. Se on aina vähintään

Kuvio 3. Pinta-alanormin ylityksen jakauma (malli A).



Kuvio 4. Neliövuokranormin ylityksen jakauma (malli A).



Kuvio 5. Normimenoilytyksen jakauma (malli A).

nolla. Kuviosta nähdään, että runsaassa 2 000 tapauksessa normimenoilytys on lähellä nollaa. Useimmissa tapauksissa normimeno ylitetään, ja melko yleisiä ovat 100–200 euron ylitykset.

Kuviossa 6 (s. 30) on esitetty teoreettisen normimenoilytyksen jakauma samoin 10 euron luokkavälein. Teoreettisella normimenoilla tarkoitetaan asumismenoa, joka muodostuisi sekä vuokran että asunnon pinta-alan vastatessa asumistuen normeja. Poikkeama teoreettisesta normimenoista voi olla negatiivinen luku, toisin kuin edellä käsitelty normimenoilytys. Kuviosta nähdään, että teoreettinen normimeno vaihtelee melko laajalla alueella. Valtaosalla luku on positiivinen. Melko yleisiä ovat ylisadankin euron ylitykset.

Lopuksi voidaan tarkastella asumistuen kokonaisomavastuuta, johon vaikuttavat edellä mainittu normimenoilytys, perusomavastuu ja 20 %:n omavastuu. Kuviossa 7 (s. 30) on esitetty kokonaisomavastuun jakautuminen 10 euron luokkavälein. Kokonaisomavastuu on aina suurempi kuin nolla. Kuvasta nähdään sen sijoittuvan yleisesti 60:n ja 300 euron välille. Suuremmatkään luvut eivät ole harvinaisia. Tästä voidaan jo päätellä, että yksin asuvilla työttömien perusturvan varassa olevilla henkilöillä asumiskustannusten huomioon otta-

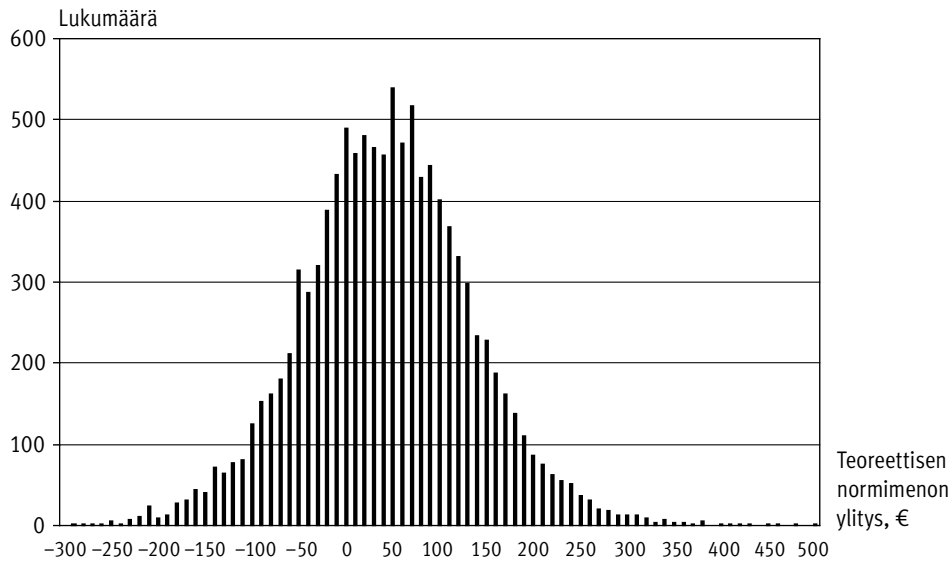
minen johtaa miltei aina ainakin laskennalliseen toimeentulotuen tarpeeseen, sillä asumistuen kokonaisomavastuuta ei pystytä peittämään henkilön varsinaisen nettotulon ja toimeentulotuen perusomavastuun erotuksesta.

9.2 Toimeentulotuen jakauma

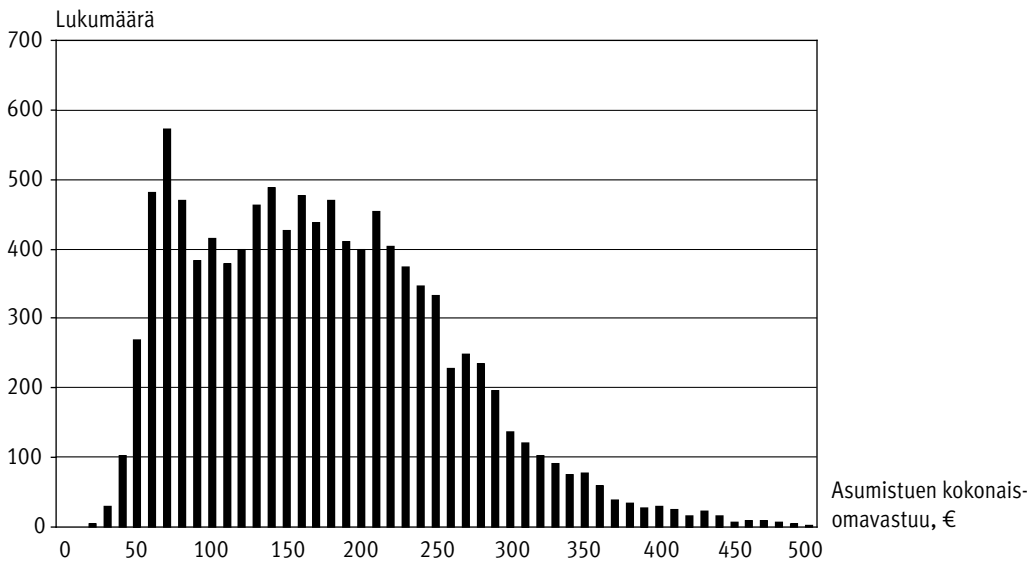
Edellisen alajakson tarkastelut oli johdettavissa asumiskustannuksia ja asumistukia koskevista aineiston tiedoista. Niissä ei vielä tarvittu toimeentulotukea koskevia laskelmia. Kun siirrytään niihin, voidaan ensiksi verrata simuloitun ja datan sisältämän toimeentulotuen jakautumaa kuviossa 8 (s. 31). Nytkin käytetään 10 euron luokkaväliä, kuten useimmissa asumiskustannuksia koskevissa tarkasteluissa.

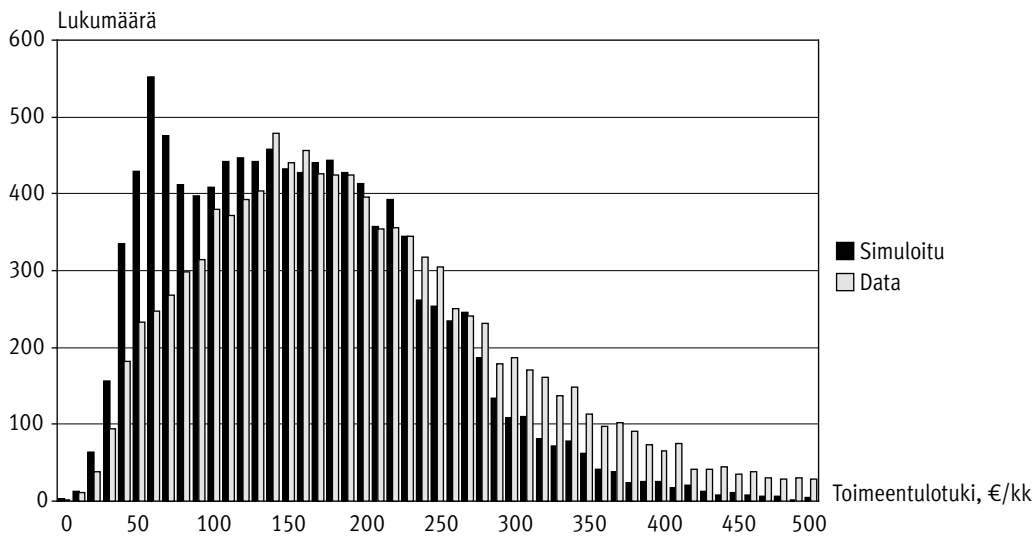
Simulointi tuottaa jossain määrin erilaisen jakouman kuin aineistosta laskettavissa oleva. Toimeentulotukea simuloitaessa päädytään useammin melko pieneen, alle 100 euron toimeentulotukeen kuin laskettaessa toimeentulotukea aineistosta. Aineistossa on taasen enemmän sellaisia tapauksia, joissa toimeentulotuki on melko suuri, yli 300 euroa.

Kuvio 6. Teoreettisen normimienon ylityksen jakauma (malli A).



Kuvio 7. Asumistuen kokonaisomavastuun jakauma (malli A).



Kuvio 8. Simuloidun ja aineiston toimeentulotuen jakauma (malli A).

Simuloidun toimeentulotuen jakauma on muodoltaan hyvin samanlainen kuin kuviossa 7 esitetty asumistuen kokonaisomavastuun jakauma. Se on ymmärrettävää, sillä toimeentulotukea simuloitaessa tämä kokonaisomavastuu on työttömien perusturvan saajilla (mallissa A) lähtökohtana ja muut tekijät vaikuttavat hyvin niukasti simuloinnin tulokseen. Se, että todellisen toimeentulotuen jakauma on erilainen, kertoo vain sen, että todellisuudessa keskimääräiseen toimeentulotukeen vaikuttavat myös muut yksilölliset ja satunnaiset seikat, joista tässä aineistossa ei ole tietoa.

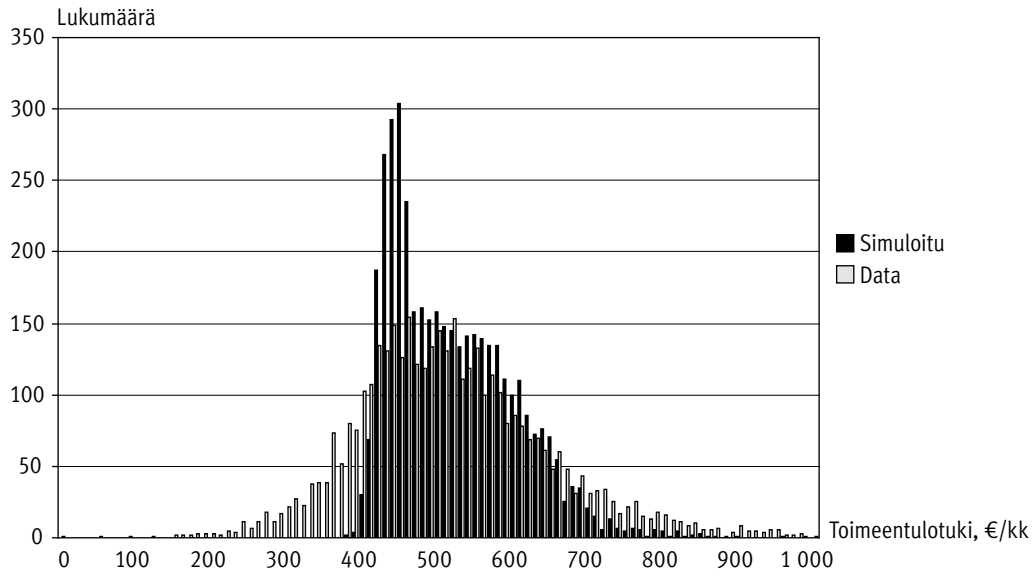
Kuviossa 9 (s. 32) on sama tarkastelu tulottomista eli mallista E, jossa simuloitu toimeentulotuki on varsinaisten tulojen puuttumisen vuoksi huomattavasti suurempi kuin mallissa A. Tässäkin simuloidun toimeentulotuen jakaumassa on ”piikki”, joka liittyy tapauksiin, joissa asumistuen kokonaisomavastuu on pieni. Todellinen toimeentulotuki jakautuu tasaisemmin keskiarvon eri puolille jakauman muistuttaessa normaalijakaumaa. Tämäkin todistaa vain sitä, että todelliseen toimeentulotukeen vaikuttavat enemmän erilaiset mallin kannalta satunnaiset tekijät kuin simuloituun toimeentulotukeen, joka lasketaan deterministisesti annettujen ja oletettujen tietojen pohjalta.

Kuviossa 10 (s. 32) on tarkasteltu simuloidun ja aineiston toimeentulotuen vastaavuutta pisteittäin mallissa A. Kuvio hajautuu melko laajaksi viuhkaksi, mutta siinä on selvä tihentyminen 45 asteen suoran kohdalla. Lineaarinen trendiviiva, jonka kulmakerroin on alle 0,45, kuvastaa sitä, että simulointi aliarvioi todellista toimeentulotukea.

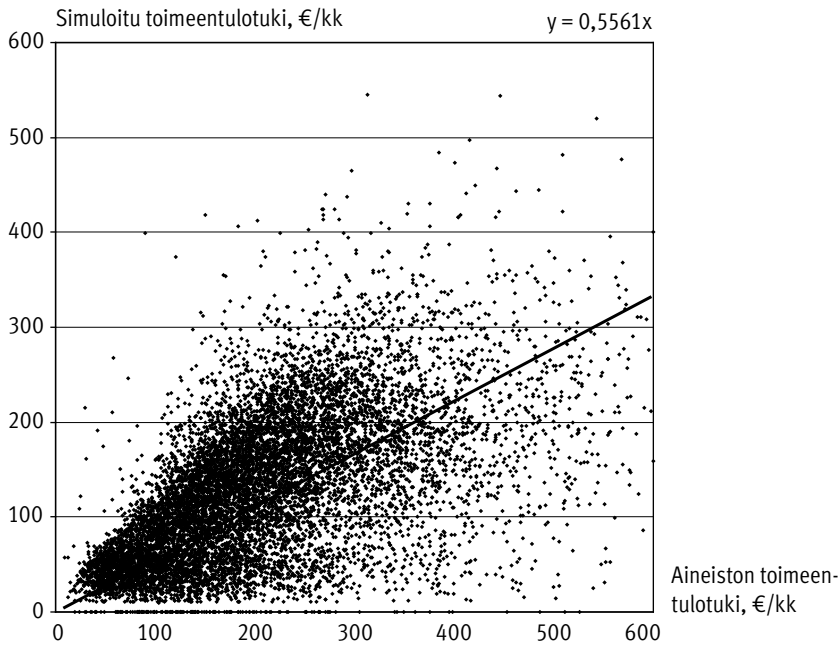
9.3 Asumiskustannusten huomioon ottaminen toimeentulotuessa

Edellä olevat tarkastelut eivät vielä vastaa kysymykseen, miten asumiskustannusten suuruus ja vaihtelu konkreettisesti vaikuttavat toimeentulotukeen. Hyväksyvätkö viranomaiset todelliset kustannukset sellaisenaan, vai hyväksyvätkö he vain osan kustannuksista tai tiettyyn rajaan asti? Tähänastinen tarkastelu viittaa siihen, että asumistuen kokonaisomavastuu tai asumismenojen vajeus ovat keskeisin tekijä toimeentulotuen suuruuden määräytymisessä, jos varsinainen tulo suurin piirtein vastaa toimeentulotuen perusosaa tai vain hieman ylittää sen. Keskiarvotarkastelut viittaavat myös siihen, että todelliset asumiskulut otetaan keskimäärin huomioon, sillä mallit yleensä aliarvioivat toimeentulotukea niissä tapauksissa,

Kuvio 9. Simuloidun ja datan toimeentulotuen jakaumat (malli E).



Kuvio 10. Simuloidun ja datan toimeentulotuen vastaavuus (malli A).



joissa kotitalous oli todellisuudessa saanut toimeentulotukea. Jos mallit olisivat tällöin yliarvioineet toimeentulotukea, olisi ollut suurempi syy epäillä, että todellisia asumiskuluja ei oteta huomioon.

Asian selvittämiseksi voidaan tarkastella yhtä aikaa kahta suuretta: teoreettisen normiminenon ylitystä (tai alitusta) sekä simuloitun ja datan toimeentulotuen eroa. Asumiskustannusten suhde teoreettiseen normiminenon kertoo jotakin siitä, kuinka paljon kotitalouden asumistaso poikkeaa kohtuulliseksi katsotusta asumistasosta suuntaan tai toiseen. Simuloitun ja datan toimeentulotuen ero puolestaan voi olla viite siitä, miten ankarasti toimeentulotukea myöntävä viranomaisen suhtautuu asiakkaan toiveisiin. Jos datan toimeentulotuki on pienempi kuin simuloitu toimeentulotuki, se voi olla merkki siitä, että viranomaisen ei ole hyväksynyt esim. todellisia asumiskustannuksia toimeentulotuen perusteeksi. Päinvastainen tilanne taas viittaa siihen, että viranomaisen on suhtautunut myönteisesti asiakkaan vaatimukseen asumiskustannuksissa ja mahdollisesti muissakin asioissa.

Kuviossa 11 (s. 34) on verrattu teoreettisen normin ylitystä (ja alitusta) 10 euron luokkavälein simuloitun toimeentulotuen ja datan toimeentulotuen keskimääräiseen eroon eri luokissa. Jos viimeksi mainittu ero on positiivinen, simulointi yliarvioi toimeentulotukea. Jos se on negatiivinen, simulointi aliarvioi toimeentulotukea eli viranomaiset ovat ”lempeämpiä” kuin simuloinnissa voidaan olettaa.

Kuviosta 11 ilmenee melko selvä trendi: mitä pienempi asumiskustannus on suhteessa teoreettiseen normiin, sitä enemmän simuloitu toimeentulotuki aliarvioi todellista toimeentulotukea. Toisin sanoen asumiskustannusten pienentyessä toimeentulotukea myöntävän viranomaisen suopeus kasvaa. Kun teoreettisen normin ylitys on yli 250 euroa, viranomaiset muuttuvat niin ankariksi, että malli keskimäärin yliarvioi toimeentulotukea. Joissakin tapauksissa yliarviointi on satoja euroja. Tässä on kuitenkin muistettava, että normiylitysasteikon ääripäässä kotitalouksia on vähän, joissakin luokissa vain muutamia tai yksi. Kuviota on syytä verrata kuvioon 6 (s. 30), jossa on selvitetty teoreettisen normin ylityksen jakautuminen. Kummassakin kuviossa vaaka-akseli on muodostettu samalla tavalla 10 euron luokkavälein –300 eurosta 500 euroon.

Kuviossa 12 (s. 34) on sama tarkastelu mallista B eli työttömien perusturva saavista yksinhuoltajista. Yleiskuva on samantapainen. Tässä aineisto on pienempi ja kuvio ei ole aivan yhtä selväpiirteinen,

mutta riippuvuus teoreettisen normiminenon ylityksen ja simuloitaessa tapahtuvan toimeentulotuen yliarvioinnin kanssa on hyvin samankaltainen kuin edellisessä kuviossa. Tässä kohtaa normiylityksen taitepiste, jonka jälkeen simuloitun ja datan toimeentulotuen suhde kääntyy, on pienempi, noin 120 euroa.

Myös mallissa E, jossa tarkastellaan yksinäisiä tulottomia henkilöitä, asetelma on samankaltainen, mikä nähdään kuviossa 13 (s. 35). Tässä tapauksessa simuloitun ja todellisen toimeentulotuen poikkeamat ovat yleensä ottaen pieniä. Kun teoreettinen normiminen ylitetään vähintään 250 eurolla, simulointi yliarvioi selvästi toimeentulotukea. Tässäkin on muistettava, että tällaiset ääriarvot koskevat vain muutamia henkilöitä. Taitekohta on kuitenkin alempana, jo noin 70 euron kohdalla.

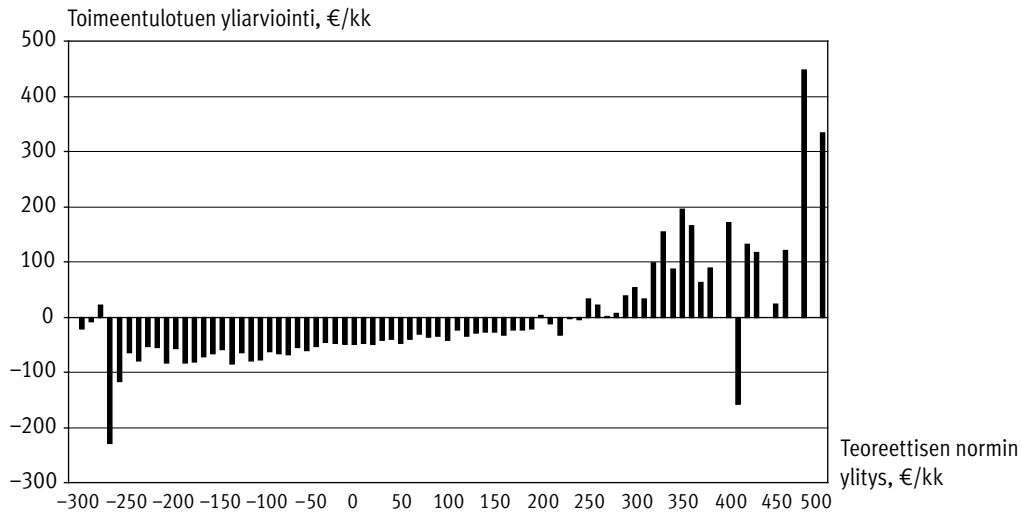
Tässä ei esitetä vastaavia kuvioita malleista C (työttömien perusturva saavat puoliset) ja D (vanhempainrahan tai lasten kotihoidon tuen saajat). Niissä asetelma ei ole yhtä selvä. Aineistojen pienuus vaikeuttaa näissä tapauksissa tulosten tulkitsemista. Laskemalla korrelaatiokerroin toimeentulotuen yliarvioinnille (simuloitun tuen ja todellisen tuen erotukselle) sekä teoreettisen normiminenon ylitykselle, voidaan päätellä, että myös mallissa D korrelaatio on positiivinen. Sen sijaan mallissa C tällaiseen tulokseen ei päästä (taulukko 12, s. 35). Taulukon luvut ovat merkitseviä muuten kuin mallin C kohdalla.

9.4 Alueelliset erot

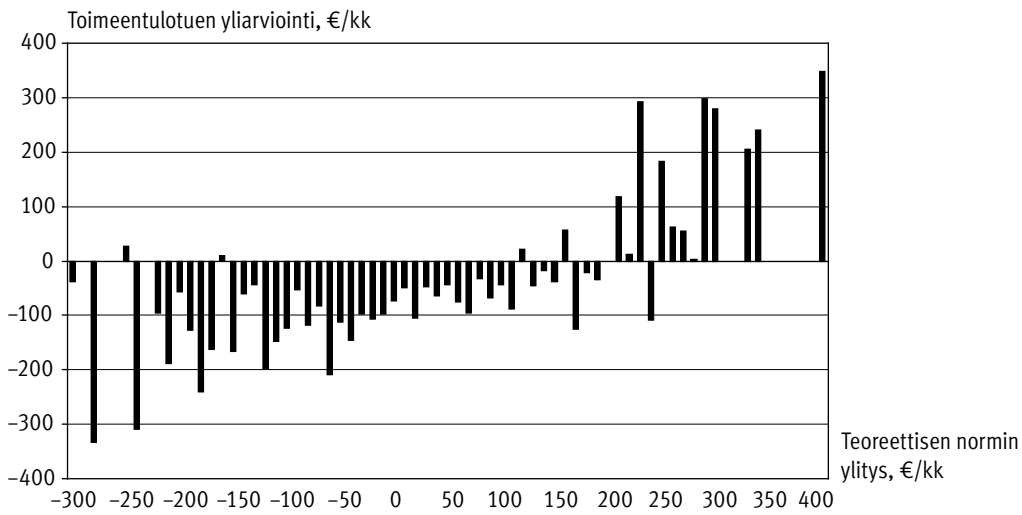
Koska toimeentulotuen panevat toimeen kuntien viranomaiset, alueelliset erot toimeentulotuen käytännössä ovat mahdollisia. Voidaan esittää erilaisia hypoteeseja siitä, miten toimeentulotuen myöntäminen mahdollisesti riippuu kunnan poliittisista voimasuhteista tai kunnan taloudellisesta tilanteesta. Toisenlainen väittäminen on, että esimerkiksi pienillä paikkakunnilla tai maaseudulla toimeentulotuen myöntämiseen suhtauduttaisiin ankarammin kuin kaupungeissa ja etenkin suurissa kaupungeissa.

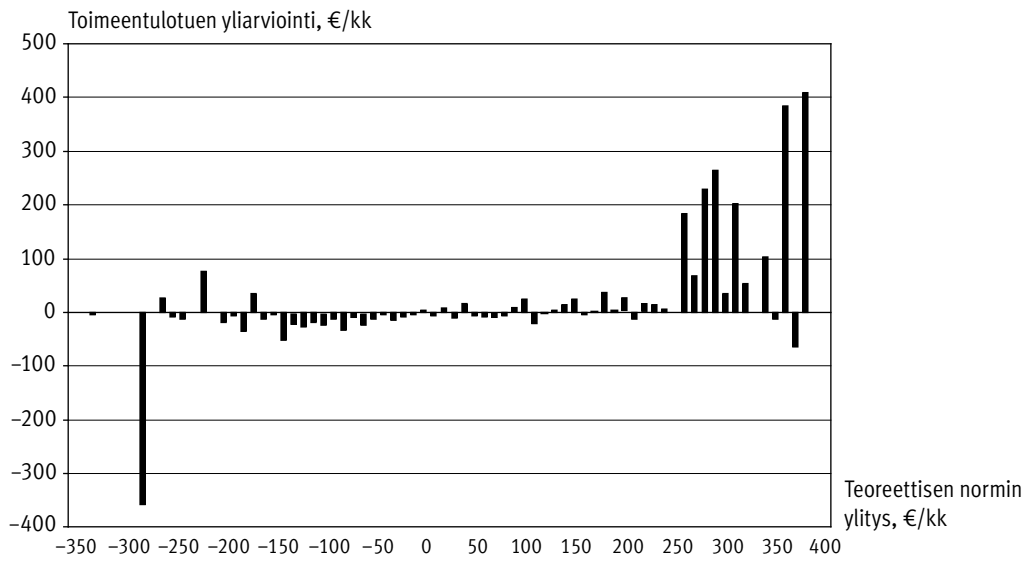
Asian tutkimista vaikeuttaa se, että keskeinen asumistuen ja samalla toimeentulotuen myöntämiseen ja suuruuteen vaikuttava tekijä on asuntojen vuokrataso, joka vaihtelee tuntuvasti alueellisesti. Niillä paikkakunnilla, joilla asumiskustannukset ovat suuret, rahaa joudutaan käyttämään enemmän sekä asumistukeen että toimeentulotukeen, jos

Kuvio 11. Teoreettisen normin ylitys sekä simuloidun ja datan toimeentulotuen ero (malli A).



Kuvio 12. Teoreettisen normin ylitys sekä simuloidun ja datan toimeentulotuen ero (malli B).



Kuvio 13. Teoreettisen normin ylitys sekä simuloidun ja datan toimeentulotuen ero (malli E).**Taulukko 12.** Toimeentulotuen yliarvioinnin ja normimenon ylityksen korrelaatio.

| Malli | Korrelaatio |
|--|-------------|
| A (yksin asuvat työttömien perusturvan saajat) | 0,192 |
| A12 (yksin asuvat työttömien perusturvan saajat) | 0,247 |
| B (työttömien perusturvaa saavat yksinhuoltajat) | 0,276 |
| C (työttömien perusturvaa saavat puoliset) | 0,051 |
| D (kotihoiton tukea saavat yksinhuoltajat) | 0,139 |
| E (tulottomat) | 0,179 |
| E12 (tulottomat) | 0,134 |
| F (kaikki vuokralla asuvat) | 0,114 |
| F12 (kaikki vuokralla asuvat) | 0,100 |

kotitalouksien taloudellinen tilanne verrattavissa kunnissa on muuten samanlainen. Jos vertailuja tehdään, vertailtavaksi on otettava vuokratasoltaan suunnilleen samanlaisia kuntia tai alueita.

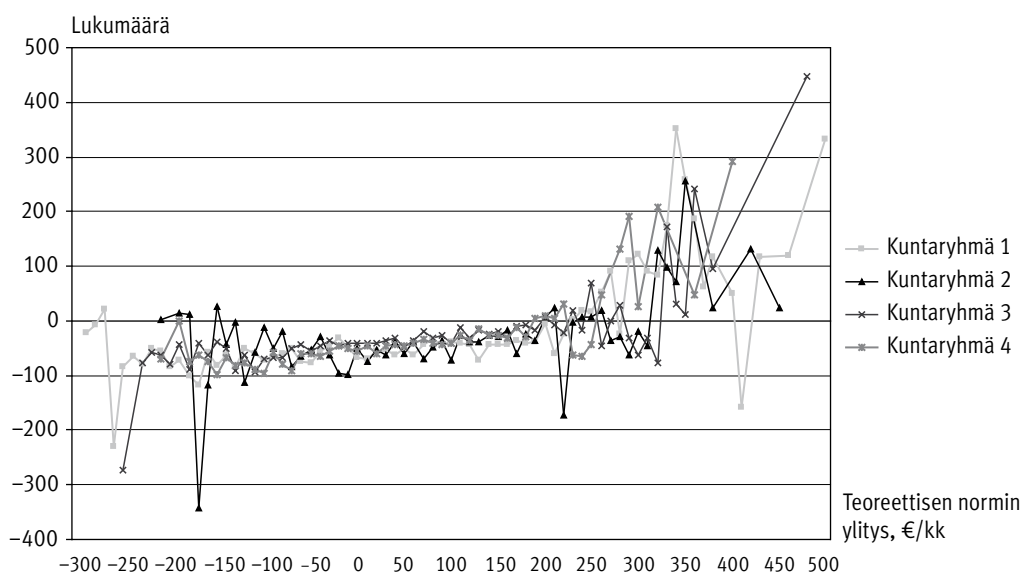
Alueellisten erojen tutkimisessa luonteva tarkastelun lähtökohta on asumistuen kuntaryhmitys. Kuntaryhmitys, joka vaikuttaa neliometriä kohden ilmaistuihin asumiskustannusten enimmäisrajoihin eli ns. vuokranormeihin, kuvastaa asumiskustannusten erilaista tasoa maan eri osissa ja samalla se on yksi kiintopiste kohtuullisten asumismenojen arvioinnille. Vuokranormit (enimmäisasumismenot neliometriä kohden) on määritelty neljään kuntaryhmään. Helsinki muodostaa ensimmäisen kuntaryhmän, muut kolme pääkaupunkiseudun kuntaa toisen kuntaryhmän, Turku, Tampere ja keskisuuret kaupungit (”kasvukeskukset”) kol-

mannen kuntaryhmän muun Suomen muodostessa neljännen kuntaryhmän.

Kuviossa 14 kuvion 11 tarkastelu on jaettu neljää eri kuntaryhmää kuvaavaksi käyräksi. Tarkastelu koskee siis niitä yksin asuvia työttömien perusturvan saajia, jotka aineiston mukaan ovat todellisuudessa saaneet toimeentulotukea (malli A).

Kuviosta saadaan vaikutelma, että toimeentulotuen myöntäminen on suunnilleen yhtä ankaraa eri kuntaryhmissä, jos poikkeama teoreettisesta normista ei ole kovin suuri. Simuloidun toimeentulotuen ja todellisen toimeentulotuen keskiarvojen ero mahtuu muutaman kymmenen euron vaihteluvälisiin, jos poikkeama teoreettisesta normista on -50–200 euroa. Sen sijaan poikkeaman kasvaessa käyrissä on enemmän vaihtelua. Tässä on jälleen

Kuvio 14. Toimeentulotuen yliarviointi teoreettisen normin ylityksen mukaan kuntaryhmittäin (malli A).



Taulukko 13. Toimeentulotuen yliarvioinnin ja teoreettisen normin ylityksen korrelaatio kuntaryhmittäin.

| Kuntaryhmä | Korrelaatio |
|--------------|-------------|
| Kuntaryhmä 1 | 0,247 |
| Kuntaryhmä 2 | 0,187 |
| Kuntaryhmä 3 | 0,154 |
| Kuntaryhmä 4 | 0,215 |

otettava huomioon, että poikkeaman etäännyessä keskiarvosta havaintojen lukumäärät pienentyvät tuntuvasti ja että äärimmäiset arvot koskevat vain yksittäisiä tapauksia.

Jos aineistosta tehdään korrelaatiolaskelma samalla tavalla kuin edellä malleista A–E, saadaan taulukko 13.

Jos tämän taulukon luvuista tehdään vahvoja päätelmiä, voidaan väittää, että toimeentulotuen myöntämisessä asumiskustannusten perusteella ollaan ankarimpia Helsingissä (kuntaryhmä 1) ja maaseudulla (kuntaryhmä 4). Tarkemmin sanottuna näissä kuntaryhmissä toimeentulotuen myöntämisessä ollaan muihin kuntaryhmiin verrattuna ankarampia, jos asumistuen teoreettinen normimeno ylitetään, ja vastaavasti anteliaampia, jos teoreettinen normimeno alitetaan. Tällainen riippuvuus on heikoin kuntaryhmässä 3, joka koostuu lähinnä keskisuurista kaupungeista. Tällainen johtopäätös voi kuitenkin olla liian vahva, kun otetaan huomioon muut mahdolliset toimeentulotuen myöntämiseen vaikuttavat alueelliset ja rakenteelliset seikat.

10 Yhteenvetoa tuloksista

Edellä tarkasteltiin toimeentulotuen ja asumiskustannusten suhdetta ns. Kela–Stakes-aineiston avulla marraskuun 2006 tilanteessa. Aineistosta valittiin asumistuen saajia, joiden asumiskustannuksista ja tuloista aineistossa on varsin tarkkaa tietoa. Aineistosta muodostettiin viisi laskentamallia valitsemalla suhteellisen homogeenisia sekä tulo- ja perherakenteeltaan ”puhtaita” ryhmiä. Niiden muodostamisessa tehtiin erilaisia tarkistuksia sen varmistamiseksi, että käytettävät tiedot ovat johdonmukaisia. Ryhmät jaettiin edelleen niihin, jotka aineiston mukaan olivat todella saaneet toimeentulotukea marraskuussa, ja niihin, jotka eivät olleet saaneet tukea. Lisäksi tehtiin vastaavanlainen laskelma väljemmin kriteerein kaikille vuokra-asunnossa asuville asumistuen saajille. Suurimmista osajoukoista valittiin erikseen vielä ne, jotka olivat saaneet toimeentulotukea 12 kuukautta.

Toimeentulotukea todellisuudessa saavien kotitalouksien ja muiden eroa asumiskustannukset osittain selittivät. Useimmissa malleissa toimeentulotukea saavilla kotitalouksilla asumiskustannukset ylittivät keskimääräistä enemmän asumistuen normit tai suurempi osa asumiskustannuksista jäi asumistuessa huomioon ottamatta. Se viittaa siihen, että asumistuen normit vaikuttavat tuntu-

vasti toimeentulotuen tarpeeseen. Jos kotitalouden ensisijainen nettotulo vastaa suurin piirtein toimeentulotuen perusosaa, kuten yksinäisillä työttömien perusturvan saajilla, toimeentulotuen tarve perustui 90–100-prosenttisesti niihin asumiskustannuksiin, joita asumistuki ei korvaa. Kun tarkastelua laajennetaan yksinhuoltajiin ja muuntyyppisiin tapauksiin, kuva muuttuu, koska toimeentulotuessa otetaan oletettavasti enemmän erityistarpeita huomioon ja koska joillakin ryhmillä ensisijainen tulo ei riitä toimeentulotuen perusosan peittämiseen tai tätä ensisijaista tuloa ei ole lainkaan. Aineiston heterogeenisuuden ja simulointiin liittyvien epävarmuuksien vuoksi tarkkaa arviota asumiskustannusten osuudesta toimeentulotuessa koko aineistossa on vaikea esittää, mutta tietynä haarukkana voidaan esittää 21–63 %.

Kun tarkasteltiin yksityiskohtaisemmin asumiskustannusten vaihtelua suhteessa toimeentulotuen vaihteluun, voitiin päätellä, että viranomaiset ilmeisesti useimmissa tapauksissa hyväksyvät todelliset asumismenot. Myös silloin, kun ne poikkeavat asumistuen normeista ylöspäin, näin useimmiten tapahtuu. Jos sen sijaan ylitys on huomattava, simuloitu toimeentulotuki yliarvioi todellista toimeentulotukea, mitä voi pitää osoituksena siitä, että todellisia asumiskustannuksia ei ole hyväksytty toimeentulotuen perusteeksi. Toisaalta mitä enemmän asumiskustannukset alittavat normimenen, sitä todennäköisemmin simuloitu toimeentulotuki aliarvioi todellista toimeentulotukea. Alhaiset asumiskustannukset saattavat siten johtaa siihen, että viranomaisen suhtautuu myönteisemmin toimeentulotukea hakevan henkilön tai kotitalouden muihin toivomuksiin, jotka eivät koske asumiskustannuksia ja jotka käytetyssä aineistossa eivät käy ilmi.

Selvitys antaa viitteitä toimeentulotuen ns. alikäytöstä. Kaikkea simuloidun ja todellisen toimeentulotuen epäsuhtaa ei voida selittää alikäyttöhypoteesilla. Se, että kotitalous ei ole saanut toimeentulotukea, jota sen simulointilaskelman perusteella ilmeisesti pitäisi saada, voi johtua monista seikoista, jotka eivät näy aineistossa. Esimerkiksi aikaisempien kuukausien tulojen ja säästöjen hyväksikäyttö tai omaisilta ja sukulaisilta saatava apu voivat olla tällaisia seikkoja. Koska aineisto rajautuu tältä osin tarkasti yhteen kuukauteen, mukana voi olla tapauksia, joissa toimeentulotuki on vasta vireillä tai joissa seuraavina kuukausina odotettavissa oleva tulo tekee toimeentulotuen hakemisen tarpeettomaksi. Kuitenkin näyttää siltä, että todellista alikäyttöä on melko paljon myös hy-

vin pienituloisissa perheissä, ja monissa tapauksissa on arvoitus, miten nämä selviävät tuloilla, jotka eivät selvästikään riitä toimeentulotuen normien mukaiseen kulutukseen.

Selvityksen perusteella voidaan myös arvioida asumistuen normeja. Vaikka keskiarvoja laskettaessa asuntojen pinta-alojen tai vuokramenojen poikkeama asumistuen normeista ei ole kovin suuri tai huolestuttava, jakaumien tarkempi tutkiminen osoittaa, että huomattava osa kaikkein pienituloisimmista perheistä asuu asumistuen normien näkökulmasta ”liian kalliisti”. Yli puolet ylittää perhekoon ja kuntaryhmän mukaan lasketun teoreettisen normin. Asumistukinormien ns. kaksoisleikkurista seuraa, että noin neljäsosa vuokralla asuvista asumistuen saajista alittaa kyllä perhekoon mukaisen teoreettisen normin, mutta silti pinta-ala- ja neliövuokranormit johtavat siihen, että asumistuessa otetaan huomioon vain osa vuokrasta (taulukko 2, s. 17). Kuten tässä yhteydessä aikaisemmin todettiin, osa asuu jopa opiskelijoiden asumislisässä huomioon otettavaa asumismenoa halvemmin mutta ylittää silti asumistuen normit. Jos normit ovat tiukat suhteessa normaaliin asumistasoon, asumistuen asumiskustannuksista peittämä osuus voi jäädä melko pieneksi. Tämä seikka osaltaan pakottaa turvautumaan toimeentulotukeen ja se voi lisätä pitkäaikaista riippuvuutta tiukan tarveharkintaisesta sosiaaliavusta.

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea eli ns. Sata-komitea esittää yleisen asumistuen yksinkertaistamista siten, että erillisistä pinta-ala- ja neliövuokranormeista siirrytään ns. kokonaisvuokramalliin ja samalla laajat perusomavastuutaulukot korvattaisiin yksinkertaisemmalla lineaarisella tuloharkintakaavalla. Esiitetty kokonaisvuokramalli lieventäisi joitakin nykyisen mallin ongelmia, koska se poistaisi ns. kaksoisleikkurin, joka usein johtaa teoreettisen normin ja todellisen tilanteen ristiriitaan. Hyvinkin pienet, jopa opiskelijoiden asumislisän rajat alittavat asumismenot voivat nykyisin johtaa normien ylitykseen. Tämä ei enää olisi mahdollista, koska hyväksyttävä vuokra riippuisi vain ruokakunnan koosta ja asuinpaikasta. Pinta-ala tai neliövuokra yksin ei enää vaikuttaisi hyväksyttävään asumismenoon.

Komitea ehdottaa uudistukseen kuitenkin lähes kustannusneutraalia mallia, mikä merkitsee tiukan normituksen jatkumista, ja osittain jopa sen

tiukentumista. Komitean mietinnön mukaan uudet kattovuokrat ovat pääosin pienempiä kuin nykyjärjestelmän hyväksyttävät enimmäisasumismenot. Komitealle uutta mallia suunnitelleen työryhmän laskelmien mukaan kattovuokrat ovat esimerkiksi yhden henkilön ruokakunnissa kuntaryhmästä riippuen keskimäärin 76–79 % tuensaajien todellisista vuokrista.¹⁵ Tämä merkitsee sitä, että riippuvuus toimeentulotuesta ei yleensä ainakaan vähene niillä, joilla asumismenot nykyisessä järjestelmässä ylittävät selvästi asumistuen normit. Vaikka ehdotus lievittää joitakin nykyisen järjestelmän ongelmia, se ei tuo ratkaisua perusongelmaan, joka on pääosin asumiskustannuksiin perustuva pienten perusturvaetuksien saajien riippuvuus toimeentulotuesta.

Lähteet

Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysia ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2001.

Benefits and wages 2007. OECD indicators. Paris: OECD, 2007.

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

Heinonen Hanna-Mari. Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73, 2010.

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

Honkanen Pertti. Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63, 2008.

¹⁵ Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi 2009, 34; Yleisen asumistuen uudistaminen 2009, 62.

Jutta-käsikirja. Tulonsiirtojen ja verotuksen mikro-simulointijärjestelmä. Toim. Pertti Honkanen. Helsinki: Kela, 2009.

Kelan asumistukitilasto 2008. Helsinki: Kela, SVT, 2009.

Kuivalainen Susan. Toimeentulotuki Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa. Vertaileva tutkimus kolmen Pohjoismaan vähimmäisturvajärjestelmistä Britannian ja Hollannin järjestelmien valossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1999.

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

Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 2, 2007.

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

Tanninen Timo, Hirvonen Jukka. Asumistuen leikkauksista tuen vaikuttavuuden arviointiin. Asumistuen leikkausten kohdentuminen, asumistilanteen muutokset ja leikkausten vaikutus toimeentulotukeen vuosina 1995–96. Helsinki: Suomen ympäristöministeriö, Suomen Ympäristö 258, 1998.

Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11, 2007.

Toimeentulotuki 2007. Helsinki: Stakes, Tilastotiedote 37, 2008.

Toimeentulotuki 2008. Tilastoraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, SVT, 2010.

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

Yleisen asumistuen uudistaminen. Asumistukityöryhmän raportti 16.6.2009.