

63/2008

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Pertti Honkanen

Perusturva ja kannustavuus

**Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta
ja työttömyysturvasta**



63/2008
Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela[®]

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2008

ISBN 978-951-669-786-7 (nid.)
ISBN 978-951-669-787-4 (pdf)
ISSN 1455-0113

Vammalan Kirjapaino Oy
Vammala 2008

ALKUSANAT

Tämä selvitys on tehty Kelan tutkimusosastolla. Alkuperäinen aloite, jossa ympäristöministeriössä asumistuesta vastaavat tahot olivat osallisena, liittyi asumistuen tulotietojen ja verotuksen tulotietojen vertailuun. Tästä lähtökohdasta selvityksen tavoitteet ovat huomattavasti laajentuneet.

Kiitän Jukka Karhusta, joka on suorittanut osan laskelmista (lasten iän imputointi; arvio reformien kustannuksista). Kiitän kommentteista ja käsikirjoituksen eri versioiden kritiikistä Pentti Arajärveä, Heikki Hiilamo, Jouko Kajanojaa, Olli Kangasta, Raimo Kärkkäistä, Mikko Niemelää ja Pertti Pykälää.

Työ ei olisi ollut mahdollinen ilman Kelan ATK-keskuksen toimittamia erinomaisia aineistoja.

Heinäkuussa 2008

Pertti Honkanen

Pertti Honkanen
VTT, vastaava tutkija
Kelan tutkimusosasto
pertti.honkanen@kela.fi

© Pertti Honkanen ja Kelan tutkimusosasto
www.kela.fi/tutkimus
tutkimus@kela.fi

SISÄLTÖ

1 Johdanto	5
2 Aineisto	5
3 Asumistukijärjestelmän piirteitä	6
3.1 Lainsäädännön kehitys	6
3.2 Asumistuen saajat	10
4 Toimeentulotuki	14
4.1 Toimeentulotuen simulointi.....	14
4.2 Laskennallinen toimeentulotuki	16
4.3 Toimeentulotuen alikäyttö?	18
4.4 Toimeentulotuen nollaus peruspäivärahan korotuksella	18
5 Kannustavuus	20
5.1 Kannustinmittarit	20
5.2 Kannustinlaskelma 1 (työttömät, ei puolisoa)	22
5.3 Kannustinlaskelma 2 (työttömät yksinhuoltajat ja puoliset)	25
5.4 Kannustinlaskelma 3 (palkkatulon saajat)	27
6 Kokeiluja reformeilla.....	28
7 Yhteenvedoa	32
Kirjallisuus.....	33
Liite 1. Asumistuen muutokset 1992–2008.....	35
Liite 2. Asumistukipäätösten tulotietojen vertaaminen verotuksessa vahvistettuihin tuloihin.....	37
Liite 3. Simuloinnissa käytetyt menetelmät.....	38

Taulukoiden luettelo

Taulukko 1. Asumistuen tulosidonnaisuus.....	8
Taulukko 2. Asumistuen saajat maakunnittain	12
Taulukko 3. Asumistuen saajien tulolähteet	13
Taulukko 4. Asumiskustannusten suhde normimenoihin vuokra-asunnoissa	13
Taulukko 5. Simuloitu toimeentulotuki.....	16
Taulukko 6. Tulot asumiskustannusten jälkeen.....	17
Taulukko 7. Toimeentulotuen nollaava keskimääräinen peruspäivärahan korotus	20
Taulukko 8. Keskimääräinen kynnyspalkka, euroa.....	23
Taulukko 9. Efektiivinen marginaaliveroaste keskimäärin	23
Taulukko 10. Efektiivisen marginaaliveroasteen jakauma (palkkatulo 300 €).....	24
Taulukko 11. Keskimääräinen työllistymisveroaste.....	24
Taulukko 12. Simulointi työttömille yksinhuoltajille	25
Taulukko 13. Työttömän perusturvaa saavat puoliset	26
Taulukko 14. Efektiivinen marginaaliveroaste keskimäärin: palkkatulon saajat	28
Taulukko 15. Reformien simulointia	30
Taulukko 16. Palkkatuloa saavien efektiivinen marginaaliveroaste asumistukireformin jälkeen.....	31
Taulukko 17. Reformien kustannukset	32
Liitetaulukko 1. Asumistuen perusteiden muutokset 1992–2008	36

Kuvioiden luettelo

Kuvio 1. Perusomavastuutaulukon marginaalivaikutus 1990–2008	9
Kuvio 2. Normivuokrat ja tilastoidut vuokrat. Indeksi 1990 = 100	9
Kuvio 3. Laskennallinen vähimmäistulo suhteessa köyhyysrajaan tammikuun 2008 rahana	11
Kuvio 4. Asumistuen perhetyypit.....	11
Kuvio 5. Asumistuen saajat ikäluokittain	12
Kuvio 6. Asumistukea saavien ruokakuntien tulot kulutusyksikköä kohden	17
Kuvio 7. Tulot asumiskustannusten jälkeen päivää kohden. Lukumäärä eri suuruusluokissa	17
Kuvio 8. Työllistymisveroasteen jakauma (palkka puolet keskipalkasta)	24
Kuvio 9. Efektiivisen marginaaliveroasteen jakauma, palkkatulo	28
Kuvio 10. Tulot kulutusyksikköä kohden ennen reformia ja sen jälkeen.....	30
Liitekuvio 1. Asumistuen tulot ja verotetut tulot	37
Liitekuvio 2. Simulointilaskelmien aineisto.....	39

Tietolaatikko

Kannustinmittareita.....	21
--------------------------	----

1 Johdanto

Yleisen asumistuen saajat ovat pienituloisia henkilöitä tai perheitä. Yleensä vain sosiaaliturvan vähimmäisetuuksia saavat tai keskimääräistä pienemmillä palkkatuloilla elävät kotitaloudet ovat oikeutettuja asumistukeen. Suuri osa asumistuen saajista on työttömiä, joiden toimeentulo perustuu peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen, sekä pienituloisia lapsiperheitä, erityisesti yksinhuoltajatalouksia.

Tilastoista ja aikaisemmista selvityksistä tiedetään, että suuri osa asumistuen saajista saa myös toimeentulotukea. Perusturvan varassa olevilla työttömillä tulot koostuvat usein työttömyyspäivärahan ohella asumistuesta ja toimeentulotuesta. Näiden sosiaalisten tulonsiirtojen ja verotuksen keskinäiset suhteet ovat melko mutkikkaita, ja niitä on syytä tarkastella yhdessä, jotta tämän väestöryhmän toimeentulosta ja siihen vaikuttavista seikoista saataisiin tarkempi kuva.

Kun kuvaa tarkennetaan, esille nousevat mm. kysymykset perusturvan riittävydestä ja suhteesta erilaisiin pienituloisuuden (köyhyyden) mittareihin. Tarveharkintaisten tulonsiirtojen päällekkäisyys ja melko laajojen väestöryhmien riippuvuus toimeentulotuesta synnyttää lisäkysymyksiä järjestelmän toimivuudesta, kannustavuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Monimutkaisen lainsäädännön vuoksi asumistukea toimeenpanevan Kelan rekistereihin kertyy melko paljon tietoa asumistukea saavista kotitalouksista. Tämä seikka on avuksi, jos asumistuen saajien tilannetta halutaan tutkia tarkemmin. Se mahdollistaa myös simulointilaskelmat, joissa asumistuen saajien veroja, toimeentulotukea ja muitakin tulonsiirtoja sekä erilaisten reformien vaikutuksia arvioidaan. Rekisteritietoja on mahdollista yhdistää Kelan muihin rekistereihin, jolloin kuvaa asumistuen saajien tilanteesta voidaan edelleen tämentää.

Tässä selvityksessä perusaineistona ovat rekisteritiedot asumistuen saajista marraskuussa 2006. Joitakin tietoja on täydennetty saman kuukauden opintotuki- ja lapsilisärekistereistä. Aineiston avulla voidaan ensinnäkin kuvata asumistuen saajien joukkoa. Toiseksi sen avulla pyritään arvioimaan asumistuen saajien oikeutta toimeentulotukeen ja siten asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä. Kolmanneksi aineiston avulla selvitetään erikseen perusturvaetuuksia saavien työttömien riippuvuutta toimeentulotuesta. Yhtenä tavoitteena on laskea, mi-

ten suuri työttömien peruspäivärahan korotus tarvittaisiin, jotta toimeentulotuki nollautuisi nykyisin säännöksi. Neljänneksi selvityksessä pyritään myös arvioimaan tulonsiirtojärjestelmän kannustavuutta laskemalla eräitä sitä koskevia tunnuslukuja. Nämä laskelmat koskevat toisaalta perusturvan varassa olevia työttömiä, toisaalta myös pientä palkkatuloa saavia asumistuen asiakkaita. Viidentenä tavoitteena on selvittää joidenkin reformien vaikutusta tulonsiirtojärjestelmän toimivuuteen, sekä tulonsiirtojen riittävyteen että kannustavuusindikaattoreihin. Myös tässä selvityksen kohteena ovat perusturvaa saavat työttömät sekä pienten palkkatulojen saajat. Laskelmissa käytetään rekisteritietojen ohella hyväksi JUTTA-mikrosimulointimallia.

Toivon selvityksen täydentävän sitä tutkimusta ja keskustelua, jossa on selvitetty pienituloisten väestöryhmien toimeentuloa 1990-luvun laman jälkeisessä tilanteessa ja jossa on etsitty erilaisia keinoja perusturvan uudistamiseksi, sen tason parantamiseksi ja myös kannustavuuden lisäämiseksi.

Selvitys on jäsennetty seuraavalla tavalla. Luvussa 2 kuvataan käytettyä aineistoa. Luvussa 3 kuvataan asumistukilainsäädännön kehitystä sekä asumistuen saajien keskeisiä piirteitä. Luku 4 keskittyy toimeentulotukeen, joka simuloidaan asumistuen saajille. Tässä yhteydessä pohditaan myös toimeentulotuen mahdollista alikäyttöä sekä sitä, miten suuri peruspäivärahan korotus tarvittaisiin aineistossa olevien työttömien ”vapauttamiseen” toimeentulotuesta. Luvussa 5 lasketaan eräitä kannustinmittareita toisaalta perusturvaa saaville työttömille ja toisaalta niille asumistuen saajille, joilla on palkkatuloa. Luvussa 6 kokeillaan muutamien reformien vaikutusta toimeentulotuen tarpeeseen sekä kannustinmittareihin. Luvussa 7 päädytään yhteenvetoon.

Liitteessä 1 kuvataan tarkemmin asumistukilainsäädännön muutoksia. Liitteessä 2 selvitetään asumistuen tulotietojen ja verotuksen tulotietojen suhdetta, mikä oli alkuperäinen lähtökohta selvitykselle. Liitteessä 3 kuvataan käytettyjä laskentamenetelmiä osin tarkemmin kuin varsinaisessa tekstissä.

2 Aineisto

Perusaineisto on poimittu Kelan asumistukirekisteristä. Rekisteristä on poimittu tiedot niistä asumistuen ruokakunnista, joille on maksettu asumistukea marraskuussa 2006. Ajankohta on valittu pitäen silmällä myöhemmin mahdollisesti koottavaa

rekisteriaineistoa, johon yhdistettäisiin tietoja paitsi Kelan rekistereistä myös Stakesin rekistereistä. Tällainen aineisto on aikaisemmin koottu marraskuulta 2000 ja marraskuulta 2004.¹ Marraskuu voidaan katsoa kausivaihtelujen kannalta melko neutraaliksi kuukaudeksi, johon esimerkiksi lomakaudet tai oppilaitosten lukuvuosien alkaminen ja päättyminen eivät vaikuta.

Tämä aineisto käsittää yhteensä yli 148 000 ruokakuntaa, joille on myönnetty asumistukea kyseiselle kuukaudelle. Aineistossa ei ole tapauksia, joissa kyse on vain takautuvasti maksettavasta asumistuesta. Rekisterissä ruokakunnan jäsenet on luokiteltu asumistuen hakijoiksi, hakijoiden puolisoiksi sekä muiksi ruokakunnan jäseniksi. Aineistosta nähdään mm. hakijoiden ja puolisoitten ikä, asuinkunta, eri tulolajit, alle 18-vuotiaiden lasten lukumäärä sekä asumiskustannukset. On huomattava, että tiedot eivät kaikilta osin kuvaa tilannetta tarkalleen tietojen poimintakuukautena. Suuri osa tiedoista perustuu tilanteeseen, joka oli asumistukea haettaessa tai viimeksi tarkistettaessa. Mitkään tiedoista eivät ole yli vuoden vanhoja, mutta joiltakin osin ne voivat olla ristiriidassa esim. lapsilisärekisteristä saatavien tietojen kanssa – esim. jos perheeseen on vuoden aikana syntynyt lisää lapsia ja jos näitä muutoksia ei ole viety asumistukitietokantaan. Lain mukaan ruokakunnan henkilöiden lukumäärän muutos on yksi asumistuen automaattisista tarkistamisperusteista, mutta käytännössä tarkistamisessa syntyyneen viipeitä.² Tällaiset puutteet eivät kuitenkaan olennaisesti huononna aineiston käyttökelpoisuutta ja tarkkuutta.

Tarkimmat tiedot ovat asumistuen saajasta (hakijasta) ja tämän puolisoista. Tiedot ruokakunnan muiden jäsenten iästä eivät ole samassa rekisterissä. Seuraavassa tarkoitetaan asumistuen *saajalla* henkilöä, joka on rekisteröity asumistuen hakijaksi ja joka on siinä mielessä ruokakunnan viitehenkilö.

Tutkimusaineistoon poimittiin lisäksi tietoja opintotukirekisteristä, sillä opintorahaa ei oteta asumistukea haettaessa tulona huomioon, minkä vuoksi opintorahoista ei ole tietoa asumistukirekisterissä. Lisäksi poimittiin tiedot lapsilisistä, jotka on kirjattu asumistuen saajan tai saajan puolison saamiksi. Lapsilisät voitaisiin periaatteessa simuloida lapsiluvun perusteella, mutta asumistukirekisterissä lapsen

ikäraja on 18 vuotta, kun taas lapsilisissä ylikärajana on 17 vuotta. Käyttämällä todellista lapsilisätietoa asumistuen saajien tulot voidaan arvioida tarkemmin.

Käytetty asumistukiaineisto on puhdas yhden kuukauden poikkileikkausaineisto, josta ei voida päätellä tuen kestoa tai esimerkiksi henkilön koko vuoden tuloja eikä muutenkaan ruokakuntien toimeentulon muutoksia ajassa. Olennaista on kuitenkin, että asumistuen edellytyksenä on lain mukaan ruokakunnan *pysyvien* kuukausitulojen pienuus, tarkemmin sanottuna se, etteivät ne ylitä asumistuen perusteissa määriteltyä tasoa.³ Aivan lyhytaikaiseen tarpeeseen asumistukea ei myönnetä.

3 Asumistukijärjestelmän piirteitä

3.1 Lainsäädännön kehitys

Yleinen asumistuki on mutkikkaimpia tulonsiirtojärjestelmiä Suomessa. Asumistuen määrään vaikuttavat monet lainsäädännön parametrit, ja osa asumistuen normeista on laajoissa taulukoissa, jollaisia muualla sosiaalilainsäädännössä ei enää juuri tapaa. Asumistukijärjestelmän yksinkertaistamisesta on tehnyt esityksiä mm. ympäristöministeriön työryhmä vuonna 2006.⁴

Yleinen asumistuki säädettiin alun perin 1970-luvulla lapsiperheiden tukijärjestelmäksi. Nykyisin rajausta perhemuodon mukaan ei ole. Yleinen asumistuki on tarkoitettu muille väestöryhmille kuin eläkeläisille tai opiskelijoille. Eläkkeensaajat ovat yleensä oikeutettuja eläkkeensaajien asumistukeen, jos tuloja ja asumiskustannuksia koskevat edellytykset täyttyvät. Opintotukeen sisältyy opintorahan asumislisä, jos opiskelija ei asu vanhempiensa kotona. Opiskelijat, joilla on lapsia tai jotka asuvat omassa omistusasunnossa, kuuluvat nykyisin kuitenkin yleisen asumistuen piiriin.

Asumistukea voidaan myöntää sekä vuokra- että omistusasuntoihin. Omistusasunnoissa asumiskustannuksina otetaan huomioon mahdollisen yhtiövastikkeen ja vesimaksujen ohella osa koromenoista mutta ei asuntolainan lyhennyksiä. Laskettaessa omakotitalojen asumistukea omistus-

¹ Vuoden 2000 aineistosta, ks. Hiilamo ym. (2005).

² Aineistoissa on 1 465 sellaista ruokakuntaa, joissa ristiriitaisesti lapsilisärekisterissä olevien lasten lukumäärä on suurempi kuin asumistuessa huomioon otettujen alle 18-vuotiaiden lasten lukumäärä.

³ Asumistukilaki 4.6.1975, 3 § 1 momentti. Kelan etuusohjeissa viitataan ”säännöllisten bruttotulojen mukaiseen tulotasoon” ja todetaan: ”Pysyvänä kuukausitulona voidaan pääsääntöisesti pitää myöntö- tai tarkistusajankohdasta laskien vähintään viisi kuukautta yhdenjaksoisesti kestävää ansiotuloa, muuta tuloa tai etuutta.”

⁴ Asumistukiselvitys 2006.

asunnoille sovelletaan osittain asetuksessa määriteltyjä laskennallisia hoitomenoja. Aineistossa 94 prosenttia asumistukea saavista ruokakunnista asuu vuokra-asunnoissa, joten omistusasuntoja koskevilla erityismääräyksillä ei ole kovin suurta merkitystä tässä esitettävissä laskelmissa.

Asumistuessa otetaan huomioon vain lainsäädännön normien mukaiset asumiskustannukset. Normiin vaikuttavat perheen koko, asuinpaikkakunta ja asunnon valmistumis- tai perusparannusvuosi. Asunnon vuokra tai muu asumiskustannus otetaan huomioon vain siltä osin kuin asunnon pinta-ala on normien mukainen ja siltä osin kuin neliövuokra on normien puitteissa. Enimmäisasumismenot neliömetriä kohden on määritelty vuonna 2008 seitsemään eri pinta-alaluokkaan, neljälle eri alueelle ja kolmeen eri ikäluokkaan.

Kun huomioon otettava asumiskustannus on määritelty, asumistuki saadaan laskemalla 80 prosenttia perusomavastuun ylittävästä asumiskustannuksesta. Perusomavastuut on määritelty eri tulotasolle taulukoissa, joita on kolme eri kuntaryhmille ja joissa perusomavastuu on valmiina kahdeksalle eri ruokakuntakoolle. Tuloluokitus on tiheä. Nykyisin taulukon askeleet ovat 15 euron välein. Mitä suuremmat ovat tulot, sitä suurempi on perusomavastuu ja sitä pienempi on asumistuki, kunnes perheen koosta ja asuinpaikasta riippuvan tulorajan jälkeen asumistukea ei enää lainkaan myönnetä.

Asumistuen tulovähenteisyyden (tuloharkinnan) määrittelevät taulukot ovat progressiivisia eli tulojen kohotessa asumistuki pienenee nopeammin kuin pienillä tuloilla. Taulukossa 1 on esitetty perusomavastuutaulukoiden marginaalivaikutus asumistuen ensimmäisessä kuntaryhmässä eli pääkaupunkiseudulla vuonna 2008, kun perheen kuukausituloja nostetaan 30 euron portain. Esimerkiksi nelihenkisellä perheellä omavastuutaulukko alkaa purra noin 800 euron kuukausituloista lähtien. Sitä pienemmillä tuloilla asumistuki on täydet 80 prosenttia normivuokrasta tai sitä pienemmistä todellisista asumismenoista. Kun tulot kasvavat suuremmiksi kuin 800 euroa, noin 24 prosenttia tulojen noususta vähentää asumistukea. Kun tulot kohoavat edelleen, marginaalivaikutus kohoaa lopulta noin 43 prosenttiin. Toisin sanoen tulojen kasvusta 43 prosenttia vähennetään asumistuesta. Kun kuukausitulot kohoavat noin 2 600 euroon, asumistuki lakkaa kokonaan (taulukko 1). Koska perusomavastuutaulukoihin on tehty harvoin tarkistuksia, ne ovat käytännössä kiristyneet reaalisesti

ja myös niiden marginaalivaikutus on yleensä ottaen tiukentunut, joskaan kehitys ei ole ollut aivan tasaista. Kuvioon 1 on otettu esimerkiksi kolmihenken perheen perusomavastuu Helsingissä kolmella eri tulotasolla: 1 000, 1 250 ja 1 500 euroa kuukaudessa. Kuvio esittää, miten suuri osuus perusomavastuun nousu on tulojen noususta, kun tuloja korotetaan 50 eurolla. Lainsäädännön parametrit on korotettu kuluttajahintaindeksillä vuoden 2008 tasoon. Toisin sanoen eri vuosien lainsäädäntöä verrataan vuoden 2008 reaalitasossa. Nähdään, miten perusomavastuutaulukkojen marginaalivaikutus on yleensä tiukentunut. Viime vuosikymmenen alkupuolella se vaihteli kuvion tapauksissa 15 prosentista 30 prosenttiin, mutta 2000-luvulla vaihteluväli on ollut 30–50 prosenttia.⁵

Valtaosa asumistuen perusteista säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella, joten eduskunnan vaikutus asumistuen sisältöön on melko lailla välillinen. Asumistuessa ei ole minkäänlaista indeksisidonnaisuutta. Esimerkiksi vuokratason nousun tai yleisen tulotason nousun huomioon ottaminen asumistuen perusteissa ei ole pakollista. Se on osaltaan johtanut siihen, että asumistuen kehitys on ollut melko poukkoilevaa 1990-luvun alun jälkeen. Asumistuen muutokset vuosina 1992–2008 on selvitetty liitteessä 1. Lamavuosina (1993, 1995 ja 1996) asumistukea leikattiin, mutta asumistukea käytettiin myös joidenkin muiden leikkausten kompensationsa. Yhtenä vuonna tehty parannus saatettiin käytännössä kumota seuraavana vuonna. Ehkä suurin ongelma on, että asumistuen vuokranormit ovat jääneet jälkeen yleisestä vuokrakehityksestä. Vuonna 2002 vuokranormeihin tehtiin suurempi tarkistus, mutta myös sen jälkeen jälkeensä jääneisyttä on syntynyt, koska vuosina 2003 ja 2004 normivuokria ei tarkistettu.⁶ Asumistuen perusteiden tarkistamatta jättäminen on käytännössä ollut yksi keino leikata asumistukea. Vuosina 1999–2001 sekä 2003 ja 2004 asumistuen normeja ei käytännöllisesti katsoen muutettu eräitä pieniä tarkistuksia lukuun ottamatta.

Kuviossa 2 on verrattu muutamia normivuokrasarjoja Tilastokeskuksen vuokratilastoissa näkyvään kehitykseen. Vertailuun on otettu kahdeksan normivuokrasarjaa, jotka edustavat toisaalta Helsinkiä (kuntaryhmä 1) ja toisaalta ”muuta Suomea”

5 Koska asumistuki on 80 prosenttia perusomavastuun ylittävistä normin mukaisesta asumistuesta, asumistuen lopullista tuloharkintaa kuvaa luku, joka saadaan kertomalla kuvion ilmaisema perusomavastuun marginaalivaikutus luvulla 0,8.

6 Ks. tarkemmin Honkanen 2006.

Taulukko 1. Asumistuen tulosidonnaisuus.

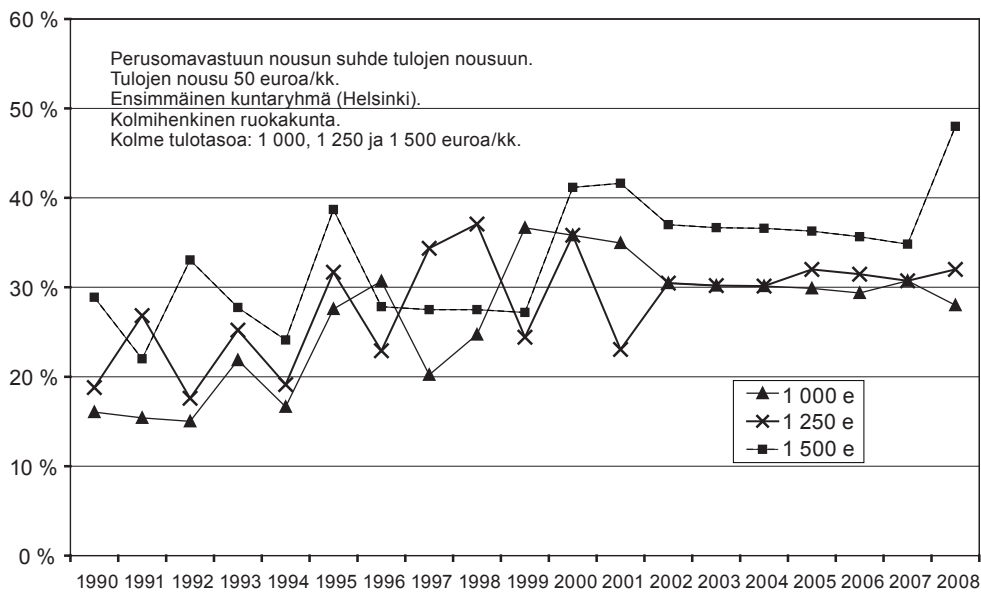
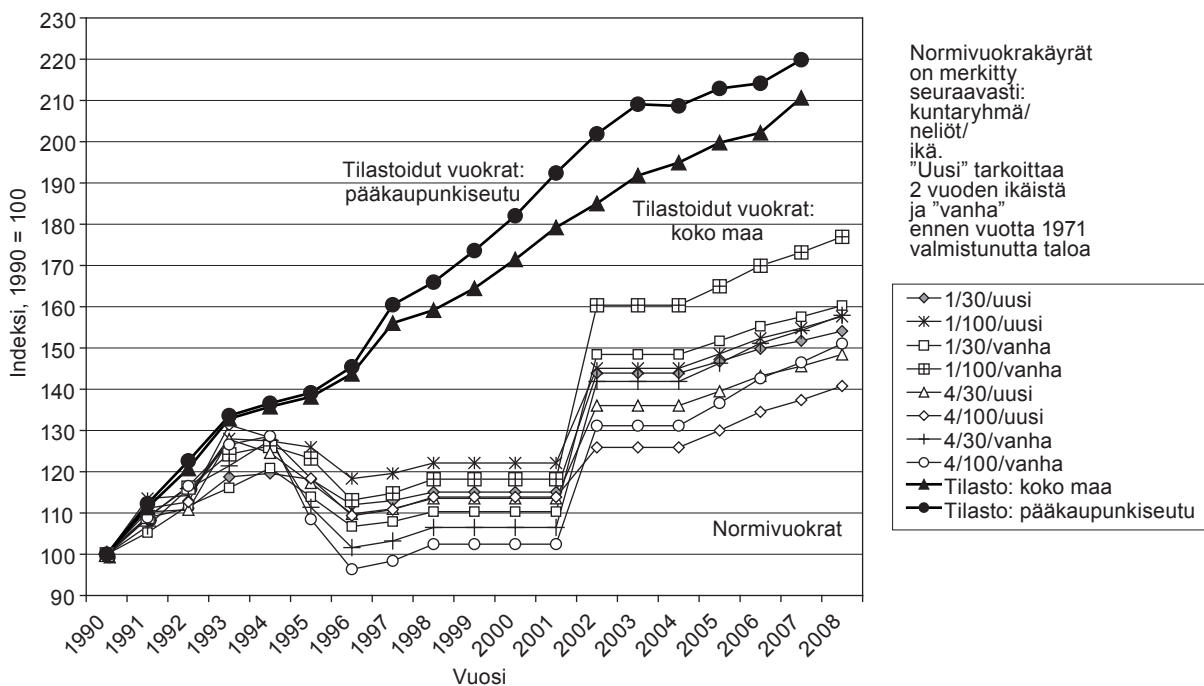
Asumistuen perusomavastuutaulukon marginaalivaikutus 2008, pääkaupunkiseutu.

Tulo, €/kk	Henkilöluku							
	1	2	3	4	5	6	7	8
0	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
100	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
200	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
300	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
400	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
500	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
600	48,0 %	58,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
700	32,0 %	29,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
800	32,0 %	29,3 %	26,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
900	29,3 %	29,3 %	26,7 %	24,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
1 000	29,3 %	29,3 %	26,7 %	24,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
1 100	29,3 %	29,3 %	24,0 %	24,0 %	21,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
1 200	29,3 %	32,0 %	26,7 %	24,0 %	21,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
1 300		32,0 %	26,7 %	26,7 %	24,0 %	24,0 %	0,0 %	0,0 %
1 400		29,3 %	32,0 %	29,3 %	24,0 %	24,0 %	34,7 %	0,0 %
1 500		34,7 %	32,0 %	29,3 %	24,0 %	24,0 %	21,3 %	0,0 %
1 600		34,7 %	32,0 %	32,0 %	26,7 %	21,3 %	21,3 %	21,3 %
1 700			32,0 %	34,7 %	26,7 %	21,3 %	21,3 %	21,3 %
1 800			32,0 %	34,7 %	29,3 %	21,3 %	21,3 %	18,7 %
1 900			34,7 %	37,3 %	32,0 %	26,7 %	21,3 %	21,3 %
2 000			34,7 %	37,3 %	32,0 %	26,7 %	21,3 %	21,3 %
2 100			37,3 %	40,0 %	32,0 %	29,3 %	24,0 %	24,0 %
2 200			37,3 %	40,0 %	32,0 %	32,0 %	24,0 %	21,3 %
2 300				40,0 %	34,7 %	32,0 %	32,0 %	24,0 %
2 400				42,7 %	34,7 %	34,7 %	32,0 %	26,7 %
2 500				42,7 %	34,7 %	34,7 %	32,0 %	24,0 %
2 600					34,7 %	34,7 %	34,7 %	32,0 %
2 700					40,0 %	34,7 %	34,7 %	32,0 %
2 800					40,0 %	37,3 %	34,7 %	37,3 %
2 900					40,0 %	40,0 %	37,3 %	32,0 %
3 000					40,0 %	40,0 %	37,3 %	34,7 %
3 100						40,0 %	37,3 %	34,7 %
3 200						42,7 %	40,0 %	42,7 %
3 300						40,0 %	42,7 %	40,0 %
3 400						42,7 %	40,0 %	40,0 %
3 500							42,7 %	40,0 %
3 600							42,7 %	34,7 %
3 700							45,3 %	42,7 %
3 800								42,7 %
3 900								42,7 %
4 000								45,3 %
4 100								45,3 %

Prosenttiluku kertoo, kuinka suuri osuus tulojen kasvusta vähentää asumistukea.

Esimerkiksi, jos kyse on 2 henkilön perheestä ja tulotaso on 1 200 euroa, tulojen lisääntyessä asumistuesta vähennetään 32 prosenttia tästä lisäyksestä.

Marginaalivaikutus on laskettu olettamalla tulonlisäykseksi 30 euroa.

Kuvio 1. Perusomavastuutaulukon marginaalivaikutus 1990–2008.**Kuvio 2.** Normivuokrat ja tilastoidut vuokrat. Indeksi 1990 = 100.

(kuntaryhmä 4), pieniä ja suuria asuntoja (30 ja 100 neliömetriä) sekä vanhaa ikäluokkaa (ennen vuotta 1971 valmistuneita) ja uusia asuntoja (2 vuotta vanhoja).

Nähdään, että jälkeenjääneisyyttä syntyi erityisesti vuoden 1993 jälkeen, jolloin normeja ensin alennettiin ja sitten jäädytettiin. Tarkistus vuonna 2002 supisti jälkeenjääneisyyttä, mutta pitkällä aikavälillä jälkeenjääneisyys on edelleen ilmeistä. Vuoden 2002 jälkeen normivuokrat eivät ole kylläkään jääneet yleensä jälkeen kuluttajahintaindeksin kehityksestä, mutta ongelma on, että yleinen vuokratason nousu on jo kauan ylittänyt kuluttajahintojen keskimääräisen nousun.

Asumistuen ja toimeentulotuen normit voidaan yhdistää *laskennalliseksi vähimmäistuloksi*. Tämä on se tulo, jonka lainsäädäntö periaatteessa turvaa kotitaloudelle, joka asuu vuokralla asumistukinormien mukaisessa asunnossa. Kun laskennallinen vähimmäistulo jaetaan kulutusyksiköiden lukumäärällä, sitä voidaan verrata tulonjakotilastojen köyhyysrajaan. Kuviossa 3 on tällainen vertailu, jossa laskennallinen vähimmäistulo on laskettu yhden hengen ruokakunnalle sekä nelihenkiselle lapsiperheelle ottamalla huomioon toimeentulotuki- ja asumistukinormien suurimmat, Helsingille määritellyt arvot (”kallis vaihtoehto”) ja maaseutukuntien pienimmät arvot (”halpa vaihtoehto”). Rahamäärät on muutettu tammikuun 2008 hintatasoon kuluttajahintaindeksillä. Nähdään, että vuodesta 2003 lähtien kaikki nämä normitulot ovat jääneet köyhyysrajan alapuolelle, kun käytetään OECD:n ja EU:n standardimääritelmiä.⁷

Sekä asumistuki että toimeentulotuki edustavat tiukan tarveharkintaista, kohdennettua sosiaaliturvan muotoa. Kansainvälisten vertailujen perusteella on esitetty arvioita, että tällainen sosiaaliturva on heikommin suojattu leikkauksilta ja huononnuksilta kuin universaali tai työsuhteeseen sidottu sosiaaliturva.⁸ Kokemukset asumistukilainsäädännön kehityksestä Suomessa näyttävät tukevan tällaista johtopäätöstä.

⁷ Laskennallisen vähimmäistulon määrittelystä tarkemmin ks. Honkanen 2006. Tässä oletetaan, että nelihenkisessä perheessä on kaksi alle 14-vuotiaasta lasta, joista toinen alle 10-vuotias ja toinen 10 vuotta täyttänyt. Tällöin kulutusyksiköitä on 2,1.

⁸ Nelson 2007.

3.2 Asumistuen saajat

Asumistuen saajista saadaan tilasto- ja rekisteritietojen perusteella melko tarkka kuva.

Marraskuun 2006 aineistossa on 148 400 asumistukea saavaa ruokakuntaa. Tieto puolisoista on 23 500 ruokakunnalle. Valtaosa asumistuen saajista on joko yksinäisiä tai yksinhuoltajia.

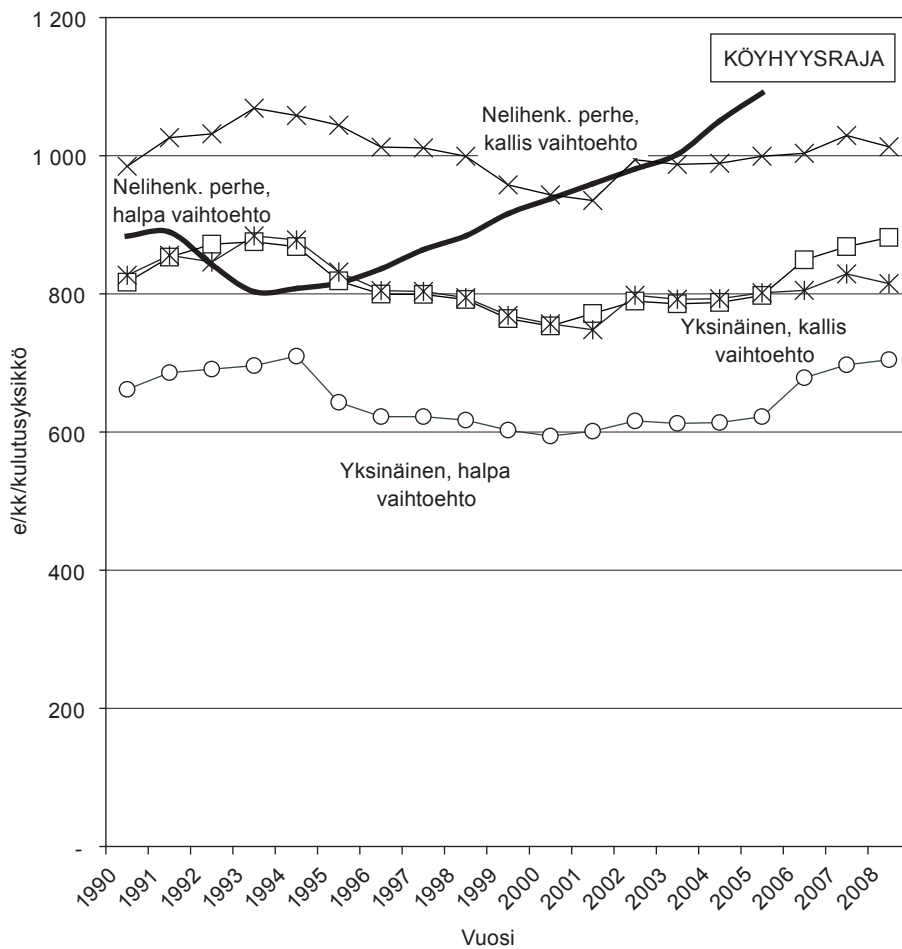
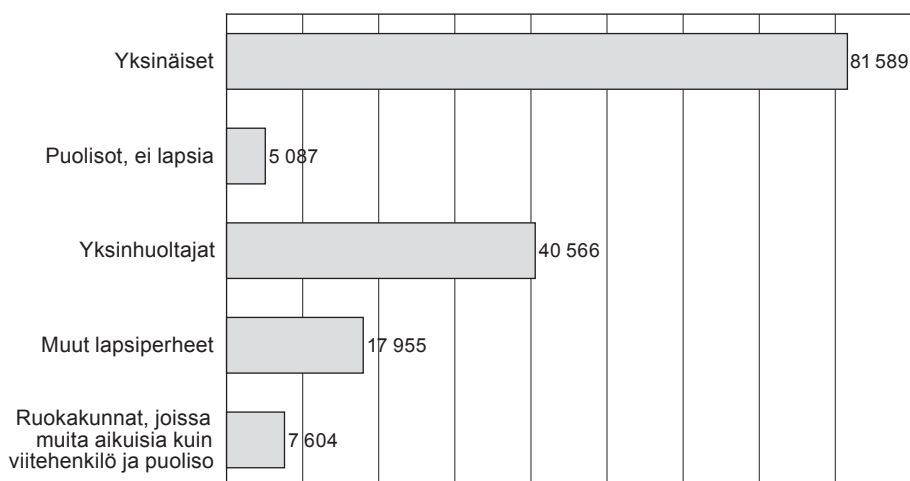
Aineistossa on 114 000 alle 18-vuotiaasta lasta. Kun otetaan huomioon puoliso, lapset ja muut ruokakuntiin kuuluvat henkilöt, henkilöiden määrä on kaiken kaikkiaan lähes 300 000. Marraskuussa 2006 asumistukea saaneiden osuus oli 5,6 prosenttia vuoden 2006 keskiväestöstä. Alle 18-vuotiaista lapsista 10,4 prosenttia kuului asumistukiperheisiin.

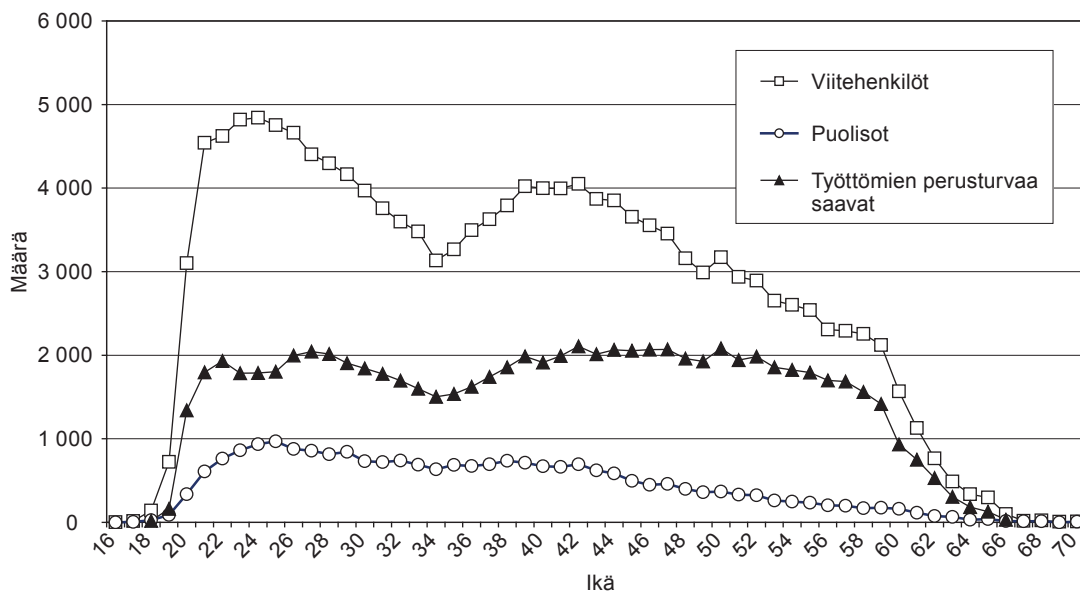
Perhetyyppejä on tarkemmin kuvattu kuviossa 4. Yli puolet asumistukiruokakunnista on yhden henkilön ruokakuntia. Yksinhuoltajia on noin kolmannes. Lapsettomia kahden henkilön ruokakuntia on vain 5 100. Kahden huoltajan lapsiperheitä on huomattavasti vähemmän kuin yksinhuoltajia.

Asumistuen saajat sijoittuvat kohtuullisen tasaisesti eri ikäluokkiin 20 ja 60 vuoden välille (kuvio 5). Nuoria on kuitenkin enemmän kuin vanhempia. Kaikkien saajien keski-ikä on 38 vuotta. Asumistuen saajat eivät ole pelkästään nuoria, eivät myöskään voittopuolisesti ”ikäntyneitä” yksinäisiä henkilöitä, vaan perhe- ja ikäkirjo on huomattavasti monipuolisempi. Pienituloisuus ei ole vain nuorten tai eläke-ikää lähestyvien työttömien ongelma, vaan joukossa on paljon mm. lapsiperheitä ja keski-ikäisiä henkilöitä.

Asumistuen saajia on koko maassa. Tiettyä keskittymistä on suurten asumiskustannusten alueella, kuten Uudellamaalla, ja myös työttömyysalueilla, kuten Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa (taulukko 2). Pääkaupunkiseudun väestöstä noin 8 prosenttia oli yleisen asumistuen piirissä marraskuussa 2006.

Asumistukipäätöksiä tehtäessä huomioon otetut veronalaiset tulot olivat marraskuussa 2006 hakijoilla keskimäärin vain 638 euroa kuukaudessa. Jos otetaan huomioon koko ruokakunnan tulot, päädytään 746 euroon. Yleisin tulolaji on työttömien perusturva eli työmarkkinatuki tai peruspäiväraha (ks. taulukko 3), joka oli yhtenä tulolajina yli 60 prosentissa ruokakunnista. Yli 40 prosentilla asumistuen hakijoista ainoana tulolajina oli työttömien perusturva. Asumistuen saajina on myös

Kuvio 3. Laskennallinen vähimmäistulo suhteessa köyhyysrajaan tammikuun 2008 rahana.**Kuvio 4.** Asumistuen perhetyypit.

Kuvio 5. Asumistuen saajat ikäluokittain.**Taulukko 2.** Asumistuen saajat maakunnittain.

Maakunta	Henkilöt	Osuus väestöstä, %
Uusimaa	90 578	6,6
Pirkanmaa	26 315	5,6
Varsinais-Suomi	23 623	5,2
Pohjois-Pohjanmaa	23 128	6,1
Keski-Suomi	16 715	6,2
Pohjois-Savo	14 441	5,8
Päijät-Häme	11 887	6,0
Pohjois-Karjala	11 039	6,6
Satakunta	10 745	4,7
Lappi	10 780	5,8
Kymenlaakso	9 269	5,0
Etelä-Karjala	7 720	5,7
Etelä-Savo	7 108	4,5
Kanta-Häme	7 363	4,3
Etelä-Pohjanmaa	6 924	3,6
Pohjanmaa	6 275	3,6
Kainuu	5 082	6,0
Itä-Uusimaa	3 150	3,4
Keski-Pohjanmaa	2 755	3,9
Ahvenanmaa	472	1,8
Yhteensä	295 369	5,6

Taulukko 3. Asumistuen saajien tulolähteet.

Tulolähteet	Lukumäärä	Osuus kaikista ruokakunnista, %
Saajalla tai puolisoilla työttömän perusturvaa	81 023	54,6
Saajalla tai puolisoilla työttömän ansioturvaa	12 281	8,3
Saajalla tai puolisoilla sairauspäivärahaa ym.	4 666	3,1
Saajalla tai puolisoilla vanhempainpäivärahaa	7 768	5,2
Saajalla tai puolisoilla lasten kotihoidon tukea	13 085	8,8
Saajalla tai puolisoilla eläke-etuuksia	3 636	2,5
Saajalla tai puolisoilla pääomatuloja	5 472	3,7
Saajalla tai puolisoilla palkkatuloja	38 783	26,1
Saajalla tai puolisoilla yritystuloja	3 625	2,4
Saajalla tai puolisoilla ”muista tuloja”	5 883	4,0
Saajalla tai puolisoilla opintorahaa (opintotukirekisterin tieto)	7 575	5,1
Saajalla ja puolisoilla ainoana tulona työttömän perusturva	61 687	41,6
Kotitaloudella ei lainkaan veronalaisia tuloja	9 863	6,6
Kaikki ruokakunnat	148 392	100,0

Taulukko 4. Asumiskustannusten suhde normimenoihin vuokra-asunnoissa.

Suhde normimenoihin	Lukumäärä	Osuus kaikista ruokakunnista, %
Vähintään 1 euroa suuremmat	105 422	75,3
Vähintään 10 euroa suuremmat	98 263	70,2
Vähintään 20 euroa suuremmat	90 439	64,6
Vähintään 50 euroa suuremmat	69 922	49,9
Vähintään 100 euroa suuremmat	41 796	29,9
Ei ylitystä	34 598	24,7
Kaikki ruokakunnat	140 020	100,0

pienen ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan, sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan ja lasten kotihoidon tuen saajia. Palkkatuloja on noin neljänneksellä. Lähes 10 000 ruokakunnalla ei näiden tietojen mukaan ollut marraskuussa 2006 lainkaan veronalaisia tuloja, vaikka opintotukirekisterin tieto opintorahasta otetaan huomioon.

Asumistuen saajien asumiskustannuksista on tarkkaa tietoa. Jos rajoitutaan vuokralla asuviin, jotka ovat 94 prosenttia kaikista, noin 70 prosentilla todelliset asumiskustannukset olivat vähintään 10

euroa suuremmat kuin normien mukaiset asumiskustannukset. Normien ylittäminen voi johtua asunnon liian suuresta pinta-alasta tai liian suuresta vuokrasta tai molemmista tekijöistä. (Taulukko 4). Kelan asumistukitilaston mukaan vuonna 2006 vuokra-asuntoruokakunnissa 48 prosentilla neliövuokra ylitti neliövuokranormin.⁹ Kun lisäksi otetaan huomioon myös pinta-alanormin ylitys, päädytään edellä mainittuun suurempaan lukuun.

⁹ Kelan asumistukitilasto 2006, s. 26.

4 Toimeentulotuki

4.1 Toimeentulotuen simulointi

Viime vuosien sosiaalipoliittisessa keskustelussa on usein todettu epäkohdaksi se, että sosiaaliturvan vähimmäisetuudet, kuten työttömien perusturva, ei ole riittävää. Suuri osa joutuu turvautumaan myös toimeentulotukeen, mistä seuraa erilaisia ongelmia. Yleensä viitataan työnteon kannustimien heikentymiseen tiukan tarveharkintaisessa tuessa. Pienituloisten perheiden kannalta toimeentulotukeen turvautuminen aiheuttaa joka tapauksessa ylimääräistä vaivaa, joka usein koetaan nöyryyttäväksi. Monessa yhteydessä on toivottu uudistuksia, jotka vähentäisivät toimeentulotuen tarpeen tilapäisiin poikkeustapauksiin vähimmäisturvan tasoa kuitenkin alentamatta. Esimerkiksi asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovitusta pohtinut työryhmä kirjasi seuraavaa vuonna 2001: ”Tavoitteena on, että pääsääntöisesti toimeentulotukea ei makseta ensisijaisia etuuksia täydentävänä tukena, vaan erityisiin elämäntilanteisiin liittyvänä harkinnanvaraisena tukena.”¹⁰

Asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä on selvitetty eri yhteyksissä. Tannisen ja Hirvosen vuonna 1998 asumistukiasiakkaille tekemän postikyselyn mukaan 44 prosenttia ilmoitti saaneensa toimeentulotukea vuoden 1995 aikana ja 47 prosenttia vuoden 1996 aikana.¹¹ Kun Kelan asumistukirekisterin ja toimeentulotukirekisterin tietoja marraskuulta 1999 yhdistettiin, havaittiin että 42 prosenttia asumistuen saajista sai myös toimeentulotukea.¹² Laajemmasta Kelan ja Stakesin rekisteritietojen yhdistelystä marraskuulta 2000 ilmenee, että niistä työikäisistä, jotka saivat Kelan vähimmäisetuuksia (ei eläkkeitä eikä opintotukea) ja jotka samanaikaisesti saivat asumistukea, noin 55 prosenttia sai myös toimeentulotukea.¹³ Uudemmassa marraskuuta 2004 koskevasta aineistosta ilmenee, että työikäisistä yleistä asumistukea saaneista henkilöistä 37,5 prosenttia sai myös toimeentulotukea.¹⁴

Tässä ei ole käytettävissä rekisteritietoja toimeentulotuesta, mutta asumistukiasiakkaiden oikeutta

toimeentulotukeen voidaan selvittää simuloimalla. Käyttämällä hyväksi rekisteriaineistoon sisältyviä tietoja asumistuen saajista ja heidän perheistään voidaan pyrkiä arvioimaan, kuinka suuri osuus heistä on oikeutettuja asumistuen ohella myös toimeentulotukeen. Tämä tehdään simuloimalla kullekin ruokakunnalle toimeentulotuki käyttämällä hyväksi JUTTA-malliin sisältyviä funktioita. Ensin kullekin asumistuen hakijalle tai puolisolalle liitetään mahdolliset lapsilisät sekä opintorahat, jotka on poimittu toisista rekistereistä.

Ensimmäisenä vaiheena toimeentulotuen simuloinnissa on verojen simulointi, sillä toimeentulotuki määräytyy nettotulojen mukaan. Koska aineistossa on eritelty eri tulolajit, kuten palkkatulot, eläketulot ja erilaiset sosiaalietuudet, ja koska siitä voidaan johdattaa myös palkansaajan työeläkemaksuun vaikuttava ikä ja kunnallinen veroprosentti, verojen simuloinnissa päästään kohtalaiseen tarkkuuteen. Melko pienelle osalle ruokakunnista, 4 251 tapaukselle, on merkitty tuloja myös muille perheenjäsenille kuin asumistuen saajalle ja puolisolalle. Tämä tulo oletetaan yhden henkilön saamaksi työttömien perusturvaksi. Tulon suuruuden perusteella tämä oletamus vastaa todellisuutta useimmissa tapauksissa.

Seuraavana vaiheena on elatustuen simulointi kaikille yksinhuoltajille lapsiluvun mukaan. Elatusavuiesta ja elatustuesta ei ole tietoa Kelan rekistereissä, joten on käytettävä yksinkertaista simulointimenettelyä.

Toimeentulotuen simuloinnissa tehdään seuraavia ratkaisuja. Lapsilisäaineistosta päätellään lapsilislusten lukumäärä. Lapsille imputoidaan ikä ottamalla huomioon asumistuen saajan ikä: vanhemmilla saajilla on vanhempia lapsia kuin nuoremmilla. Tätä tietoa käytetään, kun lasketaan lapsen perusosaa, joka on alle 10-vuotiaille pienempi kuin 10 vuotta täyttäneille. Muut asumistukiaineistoon sisältyvät alle 18-vuotiaat lapset oletetaan 17-vuotiaiksi, mikä vastaa todellisuutta lukuun ottamatta mahdollisia rekisteritietojen virheitä. Kotitalouksien muut jäsenet (asumistuen saajan, puolison ja alle 18-vuotiaisten lasten lisäksi) oletetaan vanhempiensa kotona asuviksi 18 vuotta täyttäneiksi lapsiksi. Näille muille 18 vuotta täyttäneille ei lasketa erikseen toimeentulotukea, vaikka korrektimmassa laskelmassa näin tulisi tehdä.¹⁵ Asumistuen ruokakunta voi muodostua kahdesta tai useammasta toimeentulotuen perheestä, mutta tässä tätä eroa ei oteta huomioon. Koska tällaisia ruokakuntia on vain 5 prosenttia aineistosta, epätarkkuus ei ole merkittävä.

¹⁰ Asumistuen yhteensovitustyöryhmän muistio 2001, 8.

¹¹ Tanninen ja Hirvonen 2001, 63.

¹² Asumistuen yhteensovitustyöryhmän muistio 2001, 60–61. Aineistosta on poistettu opiskelijat. Ehkäisevää toimeentulotukea ei ole otettu huomioon.

¹³ Hiilamo ym. 2005. Laskettu taulukon 1 luvuista, s. 18.

¹⁴ Kelassa laadittu julkaisematon yhteenvetolaskelma. Tähän lukuun viittaa myös ympäristöministeriön työryhmä (Asumistukiselvitys 2006, 7).

¹⁵ Toimeentulotuki 2007, 61 ja 89.

Toimeentulotuessa kunnan viranomaisella on melko paljon harkintavaltaa sen suhteen, miten suuret asumiskustannukset otetaan huomioon. Mitään tilastotietoa siitä, miten kunnissa menetellään, ei ole. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että asumistuen saajat ovat niin pienituloisia, etteivät he yleensä voi asua kalliisti suhteessa esim. paikkakunnan yleiseen vuokratasoon. Siten toimeentulotukea myöntävillä viranomaisilla ei yleensä liene muuta vaihtoehtoa kuin ottaa huomioon todelliset asumiskustannukset. Poikkeustapauksia tietenkin on, mutta niiden osuutta ja yleisyyttä on vaikea ryhtyä arvioimaan.¹⁶

Jotta asumiskustannusten vaikutuksista toimeentulotukeen saataisiin tarkempi kuva, tässä tehdään toimeentulotuen asumiskustannuksista kolme vaihtoehtoista oletusta: 1) asumistukipäätöstä tehtäessä tiedossa olleet todelliset asumiskustannukset, 2) todelliset asumiskustannukset vähennettynä 7 prosentin omavastuuosuudella ja 3) asumistukinormien mukaiset asumiskustannukset eli ne asumiskustannukset, joita käytetään asumistukilaskelmassa. Vaihtoehto 2) vastaa lainsäädäntöä, joka oli voimassa vielä elokuussa 2006. Vaihtoehto 3) vastaa edellä mainittua laskennallista vähimmäistuloa, joka voidaan muodostaa toimeentulotuen ja asumistuen normeista. Tällöin toimeentulotukea saavan kotitalouden käytettävissä olevat tulot ovat enintään laskennallisen vähimmäistulon suuruisia. Jos todelliset asumiskustannukset ovat asumistuen normimenoja pienemmät, kotitalouden käytettävissä olevat tulot jäävät laskennallista vähimmäistuloa pienemmiksi.

Vuodesta 2002 lähtien toimeentulotuessa on ollut väliaikaisesti käytössä ns. etuoikeutettu työtulo.¹⁷ Vuonna 2006 voimassa olleen lain mukaan vähintään 20 prosenttia nettotyötuloista, enintään kuitenkin 150 euroa, voidaan jättää huomiotta toimeentulotukea laskettaessa. Toimeentulotukea simuloitaessa tämä otetaan huomioon, mutta samalla tehdään vaihtoehtoinen laskelma, jossa etuoikeutettua työtuloa ei ole. Kun etuoikeutettua tuloa simuloidaan, oletetaan lisäksi, että osuus enintään 20 prosenttia työtulosta.

16 Helsingin kaupungin sosiaaliviraston pysyväsohjeessa, joka on päivätty 7.6.2006, todetaan: ”Pääperiaate on, että asunnon vuokra otetaan huomioon todellisen suuruusena.” Päätöksen liitteenä on taulukko kohtuullisen vuokratason ohjeellisista määristä. Yhdelle hengelle kohtuullisen vuokran ylärajana on 520 euroa, mikä ylittää vuoden 2006 asumistuen suurimman normivuokran Helsingissä noin 120 eurolla.

17 Lain tavoitteita ja toteutumisesta, ks. Hiilamo ym. 2004.

Niille asumistuen saajille, jotka marraskuussa 2006 saivat opintorahaa, simuloidaan toimeentulotukea laskettaessa tuloksi myös koulutustasoa vastaava opintolaina, mikä vastaa voimassa olevia toimeentulotuen ohjeita ja yleistä käytäntöä.¹⁸

Simulointilaskelman tarkkuutta rajoittavat seuraavat seikat. Seuraavat rajoitukset merkitsevät sitä, että toimeentulotuen tarvetta todennäköisesti aliarvioidaan.

- Kirkollisveroa ei simuloida.
- Erillisiä tulonhankkimiskuluja, kuten ay-jäsenmaksuja ja työmatkakuluja, ei arvioida eikä niihin perustuvia verovähennyksiä simuloida.
- Laskelmassa ei oteta huomioon taloussähköä ja kotivakuutusta, jotka toimeentulotuessa yleensä hyväksytään asumiskustannuksiin (toisin kuin asumistuessa).¹⁹
- Laskelmassa ei oteta huomioon elatusmaksuja, ulosottovelkoja eikä mitään harkinnanvaraisia menoja, jotka nykyisin on määritelty osaksi täydentävää toimeentulotukea.

Toimeentulotuen tarvetta todennäköisesti yliarvioi se, että laskelmassa ei voida ottaa huomioon elatusvelvolliselta todella saatuja elatusapuja siltä osin kuin ne ovat elatustuen vähimmäismääriä suuremmat. Laskelmassa ei myöskään oteta huomioon kotona asuvien lasten mahdollisesti saamaa opintotukea, josta aineistossa ei ole tietoa. Varallisuuden ja säästöjen vaikutusta toimeentulotukeen ei voida myöskään ottaa huomioon.

Toimeentulotuessa ei oteta tulona huomioon työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai työharjoitteluun osallistuville maksettavaa ylläpitokorvausta eikä kuntouttavassa työtoiminnassa olevien toimintarahaa. Vuoden 2004 alusta lähtien nämä ovat normaalisti 8 euroa koulutus-, harjoittelu- tai kuntoutuspäivää kohden. Näistä verottomista tuloista ei ole tietoa asumistukiaineistoissa. Ne on tarkoitettu peittämään mm. matka- ja ruokailukustannuksia, joten niiden huomiotta jääminen ei olennaisesti heikennä laskelmien luotettavuutta tai kuvaa asumistukea saavien toimeentulosta. Samoin voidaan päätellä vammaistuista, joita toimeentulotuessa ei myöskään oteta tulona huomioon.

18 Toimeentulotuki 2007, 24.

19 Toimeentulotuki 2007, 68.

4.2 Laskennallinen toimeentulotuki

Toimeentulotukea koskevat laskelmat tehdään koko aineistolle sekä suppeammalle aineistolle, joka käsittää vain lapsettomat yhden tai kahden hengen ruokakunnat. Voidaan olettaa, että suppeampi tarkastelu on tarkempi, koska siinä ei ole elatusapuihin, lasten ikään tai muiden perheenjäsenten tuloihin liittyviä epävarmuustekijöitä.

Laskelmien mukaan (taulukko 5) lähes kaksi kolmasosaa eli 64 prosenttia kaikista asumistukea saavista ruokakunnista oli marraskuussa 2006 oikeutettuja vähintään 10 euron toimeentulotukeen. Suppeammassa aineistossa, jossa ei ole lapsiperheitä, toimeentulotuen tarve oli suurempi, noin 79 prosenttia.

Jos etuoikeutettua työtuloa ei oteta huomioon, toimeentulotukeen oikeutettujen osuus putoaa noin 5 prosenttiyksiköllä. Jos taas palataan elokuun 2006 lainsäädäntöön eli asumiskustannuksista vähennetään 7 prosentin omavastuuosuus, toimeentulotuen menettäisi noin 8–10 prosenttia asumistuen saajista.

Jos oletetaan, että kunnan viranomaiset olisivat niin ankaria, että he hyväksyisivät vain asumistukinormien mukaiset asumiskustannukset, edelleenkin noin 45 prosenttia laajemmasta joukosta ja 54 prosenttia suppeammasta joukosta olisi oikeutettuja asumistukeen. Tällainen rajoitus merkitsisi sitä, että suuri osa joutuisi käyttämään osan toimeentulotuen ”ruokarahasta” vuokrien ja muiden asumiskustannusten maksamiseen. Toisaalta tämä laskelma vahvistaa, että noin puolella asumistuen asiakkaista tulot eivät yllä edes laskennallisen vähimmäistulon tasolle ilman toimeentulotukea.

Toimeentulotuen vaikutusta ja eri simulointivaihtoehtoja voi havainnollistaa laskemalla ruokakunnan nettotulot henkilöä ja päivää kohden asumiskustannusten jälkeen (taulukko 6). Toisin sanoen kyse on rahasta, jonka pitäisi olla käytettävissä elämiseen vuokranmaksun ja muiden asumiskustannusten jälkeen. Jos toimeentulotukea ei lainkaan myönnettäisi, nettotulot henkilöä ja päivää kohden olisivat 9,36 euroa. Tällöin noin 10 000:lla asumistuen saajista nettotulo olisi negatiivinen. Jos toimeentulotuki myönnetään todellisia asumiskustannuksia soveltaen, keskimääräinen päivätulo olisi 12,35 euroa. Jos asumiskustannuksiin sovelletaan 7 prosentin omavastuuta, tulo pienenee 11,89 euroon. Edelleen jos vain normien mukaiset asumiskustannukset lasketaan mukaan, päivittäin käytettävissä oleva raha pienenee 10,96 euroon. Näissä luvuissa ei ole mukana opintolainaa. Jos simuloitu opintolaina lasketaan tuloksi, nämä keskiarvot kohoavat 0,23 eurolla.

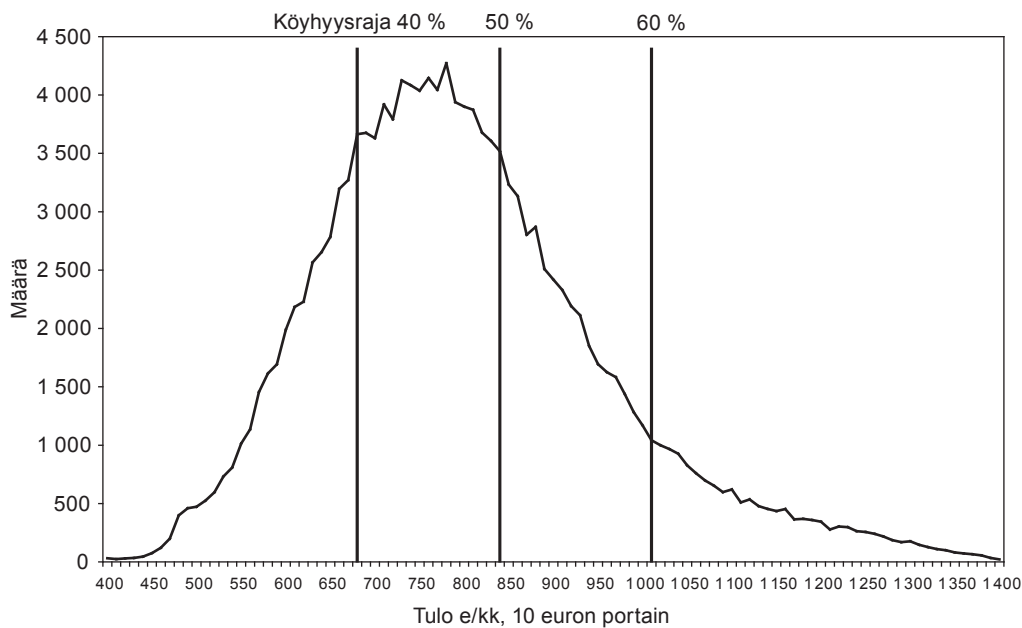
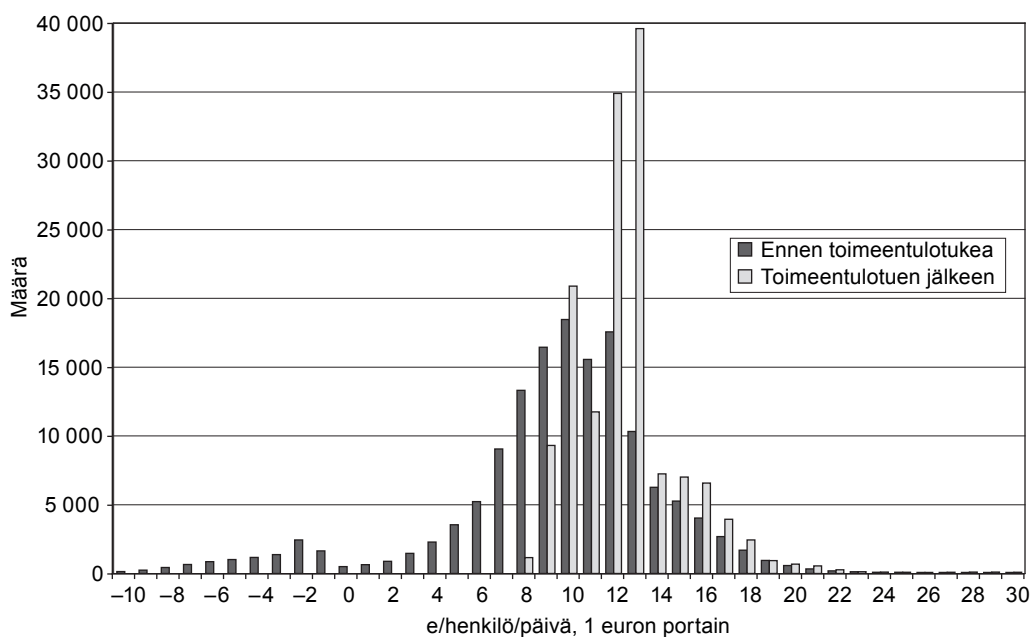
Simuloidut tulot, jotka sisältävät myös toimeentulotuen, voidaan laskea myös kulutusyksikköä kohden, jolloin saadaan tieto, jota voidaan verrata esimerkiksi tulonjakotilaston köyhyysrajaan. Kulutusyksiköt lasketaan tässä OECD:n uudempaa ns. kulutusyksikköasteikkoa soveltaen käyttämällä hyväksi lapsille imputoitua ikää. Kuviossa 6 on esitetty asumistukiruokakuntien tulojen jakautuminen, kun ne lasketaan kulutusyksikköä kohden. Kuvioon on merkitty kolme köyhyysrajaa: 40 prosenttia, 50 prosenttia ja 60 prosenttia mediaanitulosta vuoden 2005 tulonjakotilaston tietojen mukaan. Nähdään, että valtaosa sijoittuu 50 prosentin köyhyysrajan alapuolelle ja merkittävä osa jopa 40 prosentin köyhyysrajan alapuolelle.

Taulukko 5. Simuloitu toimeentulotuki.

	Toimeentulotukeen oikeutettujen osuus, %	
Koko aineisto (148 392 ruokakuntaa)	Etuoik. työtulo	Ei etuoik. työtuloa
Todelliset asumiskustannukset	64,1	59,0
Asumiskustannusten 7 %:n omavastuu	55,8	51,0
Vain normien mukaiset asumiskustannukset	44,5	39,2
Muut kuin lapsiperheet (86 676 ruokakuntaa)	Etuoik. työtulo	Ei etuoik. työtuloa
Todelliset asumiskustannukset	78,8	73,4
Asumiskustannusten 7 %:n omavastuu	69,2	63,8
Vain normien mukaiset asumiskustannukset	53,6	47,2

Taulukko 6. Tulot asumiskustannusten jälkeen.

Tulot asumiskustannusten jälkeen päivää ja henkilöä kohden erilaisilla toimeentulotuen asumiskustannusoletuksilla, euroa	
Ei toimeentulotukea	9,36
Toimeentulotuki: todelliset asumiskustannukset	12,37
Toimeentulotuki: 7 %:n omavastuu	11,92
Toimeentulotuki: normien mukaiset asumiskustannukset	10,98

Kuvio 6. Asumistukea saavien ruokakuntien tulot kulutusyksikköä kohden.**Kuvio 7.** Tulot asumiskustannusten jälkeen päivää kohden. Lukumäärä eri suuruusluokissa.

Kuvio 7 havainnollistaa toimeentulotuen vaikutuksia asumistukea saavien perheiden käytettävissä oleviin tuloihin ja näiden tulojen jakautumista. Jos toimeentulotukea ei olisi, osalla asumistuen saajista nettotulo asumiskustannusten jälkeen päivää ja henkilöä kohden olisi hyvin pieni, muutamia euroja, tai jopa negatiivinen. Toimeentulotuki varmistaa sen, ettei kenelläkään nettotulo asumiskustannusten jälkeen jää 8 euroa pienemmäksi henkilöä ja päivää kohden, kun oletetaan, että todelliset asumiskustannukset otetaan huomioon. Samalla keskimääräinen päivätulo kohoaa 9,59 eurosta 12,60 euroon, kun opintolaina otetaan tulona huomioon. Ennen toimeentulotuen myöntämistä yleisin päivätulo on 10–11 euroa ja toimeentulotuen myöntämisen jälkeen 13–14 euroa. Kuviota 7 laadittaessa simuloitu opintolaina on laskettu osaksi tuloja. Jos näin ei tehtäisi, osalla opintotukea ja asumistukea saavista nettotulo jäisi alle 8 euroon/päivä.

4.3 Toimeentulotuen alikäyttö?

Erityisesti tarveharkintaiseen pienituloisten sosiaaliturvaan liittyy alikäytön mahdollisuus. Tukea ei haeta, vaikka siihen olisi tulojen pienuuden ja elinkustannusten suuruuden perusteella oikeus. Tähän voi olla syynä tuen hakemisen nöyryyttävyys ja leimaantumisen pelko, tuen hakemisesta aiheutuva vaiva suhteessa saatavilla olevan tuen pienuuteen, tiedon puute, lainsäädännön monimutkaisuus, viranomaisten suhtautuminen, sukulaisilta saatava apu ym.

Suomessa alikäytön mahdollisuus liittyy sekä asumistukeen että toimeentulotukeen. Kummankin tukimuodon kohdalla tarvittavien selvitysten laajuus voi olla yksi syy alikäyttöön. Tuloista ja asumismenoista on tehtävä viranomaisille tarkkaa selkoa. Erityisesti asumistuen hakemisessa tarvitaan paljon selvityksiä yksityiskohtaisen normituksen vuoksi.

Asumistuen alikäyttöä Suomessa ei ole tiettävästi tutkittu eikä sitä tässäkään pyritä selvittämään. Periaatteessa mahdollista on ”kaksinkertainen alikäyttö”, jolloin sekä asumistuki että toimeentulotuki jää hakematta, vaikka kumpaankin tukeen olisi oikeus.

Pelkän toimeentulotuen alikäyttöä on sen sijaan selvitetty kyselyillä ja tilastollisilla selvityksillä, mm. mikrosimuloinnin avulla. Nämä selvitykset antavat viitteitä siitä, että toimeentulotuen alikäyttö voi olla huomattavaa. Virjon (2000) kyselytutkimuksen mukaan toimeentulotuen menot voisivat kaksinkertaistua, jos kaikki siihen oikeutetut hakisivat sitä.

Kuivalaisen (2007) samoin kyselytutkimukseen perustuvan arviohaarukan mukaan toimeentulotuen käyttöaste on 32–73 prosenttia. Bargain ym. (2007) päättävät mikrosimuloinnin avulla, että vuonna 2003 noin puolet Suomessa toimeentulotukeen oikeutetuista ei hakenut sitä.

Vertaamalla edellisen luvun laskelmia laskennallisesta eli potentiaalisesta toimeentulotuesta rekisteritietoihin toimeentulotuesta voitaisiin saada melko tarkkakin kuva siitä, onko asumistuen saajilla toimeentulotuen alikäyttöä. Tässä tällaista rekisteritietoa marraskuulta 2006 ei ole käytettävissä, joten on tyydyttävä ylimalkaisempiin johtopäätöksiin. Ennako-odotuksena on päätelmä, että asumistukiasukkailla toimeentulotuen alikäyttö ei liene ainakaan dramaattista. Asumistuen saajille, jotka ovat jo joutuneet tekemään tarkkaa selkoa tuloistaan ja asumiskustannuksistaan Kelan toimistossa, kynnys hakea toimeentulotukea ei liene korkea.

Vuoden 2005 tulonjakoaineistossa noin 55 prosentilla asumistuen saajista on tulona myös toimeentulotukea. Edellä esitetyissä laskelmissa tulos on samaa luokkaa, jos asumiskustannusten 7 prosentin omavastuu otetaan huomioon. Tämä säännös oli voimassa vielä vuonna 2005. On vain huomattava, että tässä käsitellään yhden kuukauden tilannetta, kun taas tulonjakoaineisto rekisteröi koko vuoden tulot. Vuositason tarkastelussa tukien päällekkäisyys on laajempaa kuin kuukausitason tarkastelussa, joten tämä tieto viittaa lähinnä toimeentulotuen alikäyttöön. Myös vertaamalla näiden laskelmien tuloksia luvun 4.1 alussa esitettyihin tietoihin asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyydestä vuosina 1998–2000 voidaan otaksua, että jonkin verran toimeentulotuen alikäyttöä on myös asumistuen saajilla. Tässä päällekkäisyys koko aineistossa on 64 prosenttia ja aikaisemmissa tarkasteluissa 37–55 prosenttia. Koska kuitenkin samalla on tapahtunut myös lainsäädännön ja asumiskustannusten muutoksia, vertailuista aikaisempiin vuosiin ei voida tehdä kovin yksiselitteisiä johtopäätöksiä. Vertailua vaikeuttaa myös se, että ns. Kela-Stakes-rekisteristä julkaistut erittelyt koskevat henkilötason tietoja, kun taas tässä on selvitetty ruokakuntien tulojen muodostumista.

4.4 Toimeentulotuen nollaus peruspäivärahan korotuksella

Eri yhteyksissä on pohdittu, kuinka suuri työttömiä peruspäivärahan korotus tarvittaisiin, jotta peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saava työtön

ei tarvitsisi toimeentulotukea. Kysymys on sellaiseen kuitenkin liian yksinkertainen. Siihen ei ole yksiselitteistä vastausta, sillä tarvittava peruspäivärahan korotus riippuu monilta osin yksilöllisestä tilanteesta, kuten työttömän lapsien lukumäärästä, asuinpaikasta ja asumiskustannuksista. Kuitenkin toisinaan on esitetty arvioita, että melko pienelläkin peruspäivärahan korotuksella voitaisiin olennaisesti vähentää toimeentulotuen tarvetta.²⁰

Kysymyksen selvittämiseksi otetaan aineistosta erikseen ne yksinäiset tai yksin lapsia huoltavat vuokralla asuvat asumistuen saajat, joiden tulona oli pelkästään työttömien perusturva, toisin sanoen peruspäiväraha tai työmarkkinatuki. Tämä osajoukko käsittää yli 51 000 kotitaloutta, joista noin 78 prosentilla on laskennallinen oikeus toimeentulotukeen. Asumistuen saajien (viitehenkilöiden) keski-ikä on 40 vuotta. Jokaiselle työttömälle asumistuen saajalle erikseen simuloidaan iteroimalla päivärahan korotuksia ja lasketaan uusi asumistuki sekä uusi toimeentulotuki, kunnes toimeentulotuki nollautuu. Iteroitaessa päivärahaa korotettiin 10 euron askelin kuukaudessa eli noin 0,5 euron askelin työttömyyspäivää kohden. Toimeentulotuen simulointi tehdään olettamalla, että toimeentulotukilaskelmaan hyväksytään asiakkaan ilmoittamat todelliset asumiskulut. Jos kotitaloudella ei alkutilanteessa ollut oikeutta toimeentulotukeen, peruspäivärahan korotusta ei tietenkään simuloida eikä iteroida. Laskelmassa ei muuteta toimeentulotuen eikä asumistuen lainsäädäntöä, vaan koko ajan säilytetään marraskuun 2006 lainsäädäntö. Vain peruspäivärahan suuruutta muutetaan iteroivassa simuloinnissa.

Tulokseksi tällaisesta laskelmasta saadaan, että päivärahan korotuksen pitäisi olla keskimäärin 220 euroa kuukaudessa eli 10,25 euroa päivässä. Keskimääräiseen korotukseen on laskettu mukaan myös ne nollatapaukset, joissa päivärahan korotusta ei tarvita. Vuonna 2006 peruspäiväraha oli 23,50 euroa, johon nähden laskettu korotustarve on 44 prosenttia.

Näin edellä esitettyyn kysymykseen voidaan vastata, että työttömien perusturvaa saavien asumistukiasiakkaiden työttömyyspäiväraha pitäisi *keskimäärin* nostaa varsin tuntuvasti, yli 40 prosenttia. On ko-

rostettava, että korotustarve on laskettu jokaiselle työttömälle erikseen ja muuhun lainsäädäntöön puuttumatta. Keskiarvon mukainen korotus tuotaisi osalle työttömistä ”liian suuren” ja osalle liian pienen korotuksen jättäen edelleen osan työttömistä toimeentulotuesta riippuvaisiksi. Kuten myöhemmin nähdään, tällaisenkin korotuksen jälkeen edelleen yli 40 prosenttia kohteena olevista kotitalouksista olisi oikeutettu toimeentulotukeen, jos todelliset asumiskustannukset otetaan huomioon toimeentulotuessa.

Jos työttömien peruspäivärahaan todella tehdään tasokorotus, olisi luonnollista ja järkevää muuttaa samalla asumistuen perusomavastuutaulukoita siten, ettei asumistuki samalla pienentyisi. Muutamana viime vuonna perusomavastuutaulukon alaraja on yhden henkilön ruokakunnilla seurannut peruspäivärahan indeksitarkistuksia. Jos työttömien peruspäivärahan korotustarve lasketaan olettamalla, että asumistuen perusomavastuutaulukoita vastavasti tarkistetaan, saadaan luonnollisesti pienempi korotustarve peruspäivärahalle. Kun simulointi tehdään olettamalla, että peruspäivärahan korotus ei suureenna asumistuen perusomavastuuta, laskelman tulokseksi saadaan keskimäärin 5,38 euroa päivässä eli 116 euroa kuukaudessa.

Budjettipolitiikan kannalta näiden kahden eri laskelman ero on seuraava. Kumpikin vähentää toimeentulotuen tarvetta. Ensin lasketussa vaihtoehdossa myös asumistuki vähenee, kun taas toisessa se lisääntyy, koska perusomavastuutaulukon tulorajojen nostaminen koskee myös muita kuin työttömiä. Osa peruspäivärahan korotuksen kustannuksista siirtyy asumistuen kustannuksiin.

Voidaan tehdä myös laskelma, jossa toimeentulotukeen hyväksyttäisiin vain asumistukinormien mukaiset asumiskustannukset. Tässä tapauksessa riittäisi keskimäärin 1,79 euron korotus päivää kohden ja 38 euron korotus kuukautta kohden. Tällöin sekä alkutilanteessa että korotuksen jälkeen suuri osa työttömistä joutuisi käyttämään toimeentulotuen perusosaa asumiskustannuksiin – eikä se välttämättä riittäisi vaan nettotulot voivat asumiskustannusten jälkeen jäädä negatiivisiksi. Yhteenveto eri vaihtoehtoista on koottu taulukkoon 7.

Perusturvan varassa olevien työttömien asemaa on vaikea parantaa peruspäivärahan korotuksella, ellei samanaikaisesti tehdä muutoksia myös verotukseen ja asumistukeen. Kun peruspäivärahaa korotetaan lainsäädännön pysyessä muuten ennallaan, asumistuen pienentyminen ja osaksi myös verotuksen

20 Stakesin julkaisussa ”Oikeus ja kohtuus” asetettiin tavoitteeksi, että tarve turvautua toimeentulotukeen poistuu yksin asuvalla työttömällä, ja ehdotettiin työttömien perusturvan korottamista noin 2 eurolla päivässä. (Oikeus ja kohtuus 2006). Asumistuen yhteensovitusryhmä (2001) laski, että työttömien perusturvaa pitäisi korottaa 27 markkaa eli 4,5 euroa, jotta yksinäinen työtön ei tarvitsisi toimeentulotukea asumiskustannusten vastassa asumistuen enimmäisvuokria I kuntaryhmässä.

Taulukko 7. Toimeentulotuen nollaava keskimääräinen peruspäivärahan korotus.

Tarvittava peruspäivärahan korotus erilaisilla oletuksilla	€/kk	€/päivä
Todelliset asumiskustannukset toimeentulotuessa	220	10,25
Vain normien mukaiset asumismenot toimeentulotuessa	38	1,79
Todelliset asumiskustannukset, mutta asumistuen perusomavastuu ennallaan	116	5,38

kiristyminen johtaa siihen, että toimeentulotuen tarve vähenee vain hitaasti. Siten peruspäivärahan korotuksen on oltava varsin merkittävä, jos yksinomaan sen avulla työttömien riippuvuutta toimeentulotuesta haluttaisiin olennaisesti vähentää.

5 Kannustavuus

5.1 Kannustinmittarit

Sosiaalipoliittisen keskustelun yksi keskeinen suunta on ollut 1990-luvulta lähtien sosiaaliturva- ja verojärjestelmän kannustavuuden arviointi ja vaatiminen. Tällä keskustelulla on monia ulottuvuuksia, joihin tässä ei lähemmin puututa. Kannustavuutta on vaikea tarkastella irrallaan työmarkkinoiden kehityksestä. Järjestelmän kannustavuus ei riipu yksin sosiaaliturva- ja verolaeista vaan esim. siitä, miten paljon ja minkälaisia töitä on tarjolla. Kannustavuuden korostaminen ilman yhteyttä tulonjaon ja eriarvoisuuden arvioimiseen on yksipuolista ja se voi äärimmillään johtaa vaatimuksiin jopa lähes koko sosiaaliturvajärjestelmän purkamisesta.²¹

Riippumatta siitä, miten kannustavuuden todellinen merkitys arvioidaan, kannustavuuslaskelmilla on toki oman mielenkiintonsa. Suomessa kannustavuutta on 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa arvioitu lähinnä esimerkkilaskelmien avulla.²² Viime vuosina on tehty myös laskelmia koko väestöä edustavien mikrosimulointimallien avulla.²³ OECD tuottaa raportteja, joissa esimerkkilaskelmien avulla verrataan eri maiden tulonsiirtojärjestelmien kannustavuutta ja näissä laskelmissa on myös Suomea koskevaa aineistoa.²⁴ Kansainvälisiä vertailuja on

tehty käyttämällä hyväksi mm. EUROMOD-mikrosimulointimallia.²⁵

Myös tässä esillä olevaa asumistukiaineistoa voidaan käyttää pohjana simulointilaskelmille, joissa lasketaan joitakin tulonsiirtojärjestelmän kannustavuutta kuvaavia tunnuslukuja. Simulointimallit sopivat hyvin kannustavuusmittauksiin, sillä niiden avulla etuuskien saajien asemaan voidaan tehdä fiktiivisiä muutoksia, jotka merkitsevät esimerkiksi työllistymistä tai tulojen kasvua. Hypoteettisten muutosten vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin voidaan laskea suurelle ihmisjoukolle. Tässä selvityksessä simuloidaan verojen ohella asumistukea ja toimeentulotukea sekä työttömyysturvaa. Sen sijaan lapsilisät ja elatustuet ovat riippumattomia siitä, mitä tuloja henkilöllä on, joten ne eivät vaikuta kannustuslaskelmista saataviin tuloksiin eikä niitä tarvitse laskea uudestaan.

Kannustavuuden mittaamiseen ja arviointiin on kehittynyt oma käsitteistönsä (ks. tietolaatikko). Tässä pyritään arvioimaan seuraavia suureita:

- Kynnyspalkka.* Se tarkoittaa palkkaa, joka antaa yhtä suuren käytettävissä olevan tulon kuin henkilön työttömänä saamat tulonsiirrot.
- Työllistymisveroaste,* joka kuvaa tulonsiirtojärjestelmän vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin henkilön muuttuessa työttömästä kokoaikatyölliseksi.
- Efektiivinen marginaaliveroaste,* joka mittaa pienen tulonlisäyksen vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin.

²⁵ Ks. Immervoll ym. 2007.

²¹ Kannustuskeskustelun kommentointia, ks. esim. Parpo 2004; Parpo 2007; Honkanen 2007.

²² Esim. Niinivaara 1999; Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio 2001.

²³ Sallila 2001; Parpo 2004; Honkanen ym. 2007.

²⁴ Uusin selvitys Benefits and Wages 2007. OECD Indicators. Paris: OECD 2007.

Tietolaatikko. Kannustinmittareita.

Määritellään seuraavasti:

W	palkka
T	verot
T_u	verot työttömänä
T_e	verot työllisenä
S	tulonsiirrot
S_u	tulonsiirrot työttömänä
S_e	tulonsiirrot työllisenä

Nettoverot voidaan määritellä verojen ja tulonsiirtojen erotukseksi $T-S$.

Työllistymisveroaste on työllistyessä tapahtuva nettoverojen muutos suhteessa palkkaan (odotuspalkkaan).

$$\tau = ((T_e - S_e) - (T_u - S_u)) / W$$

Efektiivinen marginaaliveroaste on nettoverojen muutoksen suhde palkan muutokseen: $\mu = \Delta(T-S) / \Delta W$

Määritelmät ovat analogisia, sillä nettoverojen muutos $(T_e - S_e) - (T_u - S_u)$ voidaan kirjoittaa muotoon $\Delta(T-S)$. Toisaalta henkilön siirtyessä työttömyydestä kokoaikatyöhön $\Delta W = W$. Työllistymisveroaste voidaan katsoa efektiivisen marginaaliveroasteen erikoistapaukseksi. Ero on lähinnä siinä, että efektiivinen marginaaliveroaste mittaa työtulojen pienen kasvun vaikutusta, kun taas työllistymisveroasteessa oletetaan henkilön työmarkkina-aseman kokonaan muuttuvan.

Työllistymisveroastetta on kutsuttu myös osallistumisveroasteeksi (*participation tax rate*) ja efektiiviseksi keskimääräiseksi veroasteeksi (*effective average tax rate*).

Jos työllistymisveroaste tai efektiivinen marginaaliveroaste on 100 % tai enemmän, työllistymisestä tai lisätuloista ei ole hyötyä ainakaan välittömästi. Usein käytetään 80 %:n rajaa ”työttömyysloukun” tai ”tuloloukun” määrittelyyn.

Kynnyspalkka voidaan määritellä palkaksi W , joka täyttää ehdon

$$W - T_e = S_u - T_u.$$

Kannustavuusmittarit eivät kerro sitä, miten työttömät todellisuudessa reagoivat sosiaaliturvan tasoon ja laskusääntöihin. Taustalla on vain oletus, että huono kannustavuus heikentää työttömän aktiivisuutta työnhaussa ja mahdollisesti siten pitkittää työttömyyttä. Sen selvittämisessä, miksi työttömistä on alun perin tullut työttömiä, kannustinmittareista ei ole juuri apua.

Seuraavassa kannustavuuslaskelmat tehdään vain niille asumistuen saajille, joiden ainoana tulona

on työttömän perusturva ja jotka asuvat vuokralla. Aluksi rajaudutaan yksinäisiin ja yksinhuoltajiin. Tällöin laskennan kohteena on sama joukko kuin edellisessä luvussa 4.4 eli yli 51 000 henkilöä ja kotitaloutta.

Ensimmäiseksi lasketaan kynnyspalkka eli pienin palkka, joka antaa yhtä suuren nettotulon kuin perheelle muuten kertyy nettotuloa peruspäivärahasta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Tällainen palkka voidaan laskea valmiilla JUTTA-funktiolla, joka on

yksinkertaisen palkkaverofunktion käänteisfunktio. Tässä laskelmassa otetaan huomioon asuinkunnasta riippuva kunnallinen veroprosentti sekä henkilön ikä, joka vaikuttaa palkasta perittävän työeläkemaksun suuruuteen.

Kynnyspalkan tasolla perhe on edelleen joissakin tapauksissa oikeutettu asumistukeen ja/tai toimeentulotukeen. On kiinnostavaa laskea myös palkka, joka nollaa toimeentulotuen, ja lopuksi vielä palkka, joka nollaa sekä asumistuen että toimeentulotuen. Tällainen nollaus tehdään iteraatiolla korottamalla kunkin henkilön kuukausipalkkaa 10 euron askelin kunnes toimeentulotuki ja toisessa laskelmassa myös asumistuki nollautuu. Jokaisella iteraatioaskeleella verot, asumistuki ja toimeentulotuki on laskettava uudestaan.

Toiseksi lasketaan efektiivinen marginaaliveroaste olettamalla, että kaikki laskelmaan kuuluvat henkilöt yrittävät täydentää tulojaan pienellä palkkatulolla. Efektiivinen marginaaliveroaste tarkoittaa sitä osuutta lisätulosta, joka lisätulosta häviää verojen lisääntymisen ja tulonsiirtojen pienentymisen vuoksi. Palkkatulojen lisäystä kokeillaan viidellä eri tasolla: 100, 200, 300, 400 ja 500 euroa. Kun efektiivistä marginaaliveroastetta lasketaan, henkilöiden työttömyyspäiväraha muutetaan sovitelluksi päivärhaksi. Kuukauden päivärhasta yksinkertaisesti vähennetään 50 prosenttia palkkatulosta. Sen jälkeen verot, asumistuki ja toimeentulotuki lasketaan uudestaan.

Kolmanneksi kaikille lasketaan ns. työllistymisveroaste. Työllistymisveroaste on työllistytessä tapahtuva nettoverojen muutos suhteessa siihen palkkaan, jolla henkilö työllistyy. Matemaattisesti työllistymisveroaste lasketaan samalla tavalla kuin efektiivinen marginaaliveroaste. Nyt kuitenkin oletetaan, että henkilö siirtyy kokoaikatyöhön eikä enää saa lainkaan työttömyysturvaa.

Kun työllistymisveroasteita lasketaan, tarvitaan periaatteessa tieto ns. odotuspalkasta, joka johdettisiin kunkin henkilön ominaisuuksista. Asumistukiaineistosta tällaista odotuspalkkaa on vaikea päätellä – joskin voitaisiin ajatella, että palkka vaihtelisi esimerkiksi henkilön iän ja asuinmaakunnan mukaan. Tässä tehdään yksinkertaisempi ratkaisu, jossa kokeillaan kolmea kiinteää palkkatasoa työllistymisveroasteiden laskemiseen: näiden kiinteiden palkkatasojen määrittelyyn käytetään lähtökohtana samaa ”keskiarvotyöläisen” palkkaa, jota OECD käyttää veroja ja tulonsiirtoja koskeissa vertailuis-

saan.²⁶ Vuonna 2006 keskiarvotyöläisen palkka oli Suomessa 33 710 euroa vuodessa eli 2 809 euroa kuukaudessa.²⁷ Laskelma tehdään 100-prosenttiselle, 2/3-kertaiselle ja 50-prosenttiselle keskiarvotyöläisen palkalle eli seuraaville palkkatasoille:

– keskiarvopalkka	2 809 €/kk
– kaksi kolmasosaa keskiarvopalkasta	1 873 €/kk
– puolet keskiarvopalkasta	1 405 €/kk.

Kaikki nämä palkkatasot ovat sellaisia, että yksinäinen henkilö ei ole niillä oikeutettu asumistukeen eikä normaalisti myöskään toimeentulotukeen. Perheellinen henkilö sen sijaan voi asuinpaikasta ja perheen koosta riippuen olla tällaisilla tulotasoilla oikeutettu asumistukeen ja mahdollisesti toimeentulotukeenkin.

5.2 Kannustinlaskelma 1 (työttömät, ei puolisoa)

Kynnyspalkkalaskelman ensimmäisessä versiossa tulokseksi saadaan keskimäärin 887 euron kuukausipalkka (ks. taulukko 8). Toisin sanoen keskimäärin 887 euron palkka antaisi saman nettotulon kuin aineistoon sisältyvillä henkilöillä todellisuudessa oli marraskuussa 2006. Silloin laskelmassa ei ole enää mukana asumistukea eikä toimeentulotukea. Näin laskettu kynnyspalkka vaihtelee eri henkilöillä 482 eurosta 3 580 euroon.

Jos kynnyspalkka lasketaan näin, osalla henkilöistä olisi kuitenkin edelleen oikeus asumistukeen tai toimeentulotukeen lasketulla palkkatasolla. Jos etsitään sellaista palkkatasoa, joka nollaa toimeentulotuen tai asumistuen tai molemmat, ratkaisua on etsittävä iteraatiolla. Tässä tapauksessa ratkaisuksi saadaan keskimäärin 994 euroa, jos tavoitteena on toimeentulotuen nollaaminen. Jos tavoitteena on myös asumistuen nollaaminen, tarvitaan keskimäärin 1 195 euron palkka. Tällaiset palkat, jotka ovat alle puolet ”keskimääräistyöläisen” palkasta, alittavat työehtosopimusten vähimmäispalkat.

Efektiivinen marginaaliveroaste lasketaan viidelle erilaiselle pienelle tulonlisäykselle: 100, 200, 300, 400 ja 500 euron kuukausipalkalle. Lain mukaan alle 300 euron tulonlisäys ei vielä pakota asumistuen välittömään tarkistamiseen, mutta näissä laskelmissa

²⁶ Ks. Benefits and wages 2007. OECD Indicators. 2007

²⁷ Tieto Ilari Kesolta, joka on Suomen yhteishenkilö OECD:hen Benefits and Wages -selvityksissä.

Taulukko 8. Keskimääräinen kynnyspalkka, euroa.

Palkkatulo, joka takaa tulonsiirtoja vastaavan nettotulon	887
Palkkatulo, joka nollaa toimeentulotuen	994
Palkkatulo, joka nollaa toimeentulotuen ja asumistuen	1 195

Taulukko 9. Efektiivinen marginaaliveroaste keskimäärin.

Palkkatulo, €/kk	Etuoik. työtulo, %	Ei etuoik. työtuloa, %
100	82,1	95,5
200	82,7	95,4
300	82,0	92,7
400	81,3	90,3
500	80,6	88,2

tätä ei oteta huomioon.²⁸ Koska työttömyyspäivärahasta vähennetään 50 prosenttia palkasta, näissä laskelmissa veronalaisten tulojen lisäys on enintään 250 euroa. Laskelma tehdään ottamalla huomioon etuoikeutettu työtulo nykyisen lain mukaan ja vaihtoehtoisesti jättämällä se huomiotta.

Tulokseksi saadaan kaikissa tapauksissa keskiarvoksi vähintään 81 prosentin efektiivinen marginaaliveroaste (taulukko 9). Jos tulonlisäys kasvaa, efektiivinen marginaaliveroaste pienenee hitaasti. Jos etuoikeutettua työtuloa ei olisi, efektiivinen marginaaliveroaste on näissä laskelmissa yleensä vähintään 90 prosenttia, ja jos tulonlisäys on hyvin pieni, yli 95 prosenttia.

Taulukossa 10 on esitetty efektiivisen marginaaliveroasteen jakauma, kun palkkatulo on 300 euroa. Valtaosa tapauksista sijoittuu välille 80–85 prosenttia, mutta sekä sitä pienempiä että suurempia marginaaliveroasteita tavataan. Pieni osa tapauksista ylittää 100 prosentin marginaaliveroasteen. Jos tuloloukun rajaksi katsotaan vähintään 80 prosentin efektiivinen marginaaliveroaste, lähes 90 prosenttia näistä työttömistä perusturvan ja asumistuen saajista on tuloloukussa tällä tavoin laskettaessa.

²⁸ Asumistukilaki 408/1975, 15 § 1 momentin 1 kohta. Lisäksi vuoden 2006 alusta lähtien tarkistusta lykätään kolmella kuukaudella, jos kyse on vuoden yhtämittaisesti peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneen työllistymisestä.

Taulukossa 11 on esitetty työllistymisveroasteet kolmella eri palkkaoletuksella. Jos palkkatulo on puolet keskipalkasta, keskimääräinen työllistymisveroaste on noin 72 prosenttia. Toisin sanoen palkkatulosta lähes 30 prosenttia lisää työttömän nettotuloa. Työllistymisveroaste pienenee selvästi palkkatulon suurenessa. Jos työttömälle tarjottaisiin 2 800 euron palkkaa, joka on tässä käytetty ”keskimääräistyöläisen” palkka, työllistymisveroaste olisi 57 prosenttia. Jos palkka olisi kaksi kolmasosaa keskipalkasta, työllistymisveroaste olisi 64 prosenttia, mikä on lähellä vuoden 2004 tulonjakoaineiston avulla simuloitua kaikkien työttömien työllistymisveroastetta.²⁹

Kuviossa 8 on esitetty työllistymisveroasteen jakauma, jos palkkaoletus on 1 405 euroa kuukaudesta. Yli 6 000 henkilöllä työllistymisveroaste ylittää 80 prosenttia eli heidän voi katsoa olevan työttömyysloukussa. Jos laskelmassa käytetään suurempaa palkkaa, tämän ryhmän suuruus kuitenkin pienenee nopeasti ja häviää.

Edellä sanotusta voidaan päätellä, että työttömien perusturvaa ja asumistukea saavat yksinäiset henkilöt tai yksinhuoltajat eivät yleensä ottaen ole työttömyysloukussa. Kynnyspalkat ovat niin alhaisia ja työllistymisveroasteet siinä määrin kohtuullisia, että kokoaikatyöhön siirtyminen melko pienelläkin palkalla on kannattavaa. Sen sijaan valtaosa on tuloloukussa siinä mielessä, että pienten työtulojen

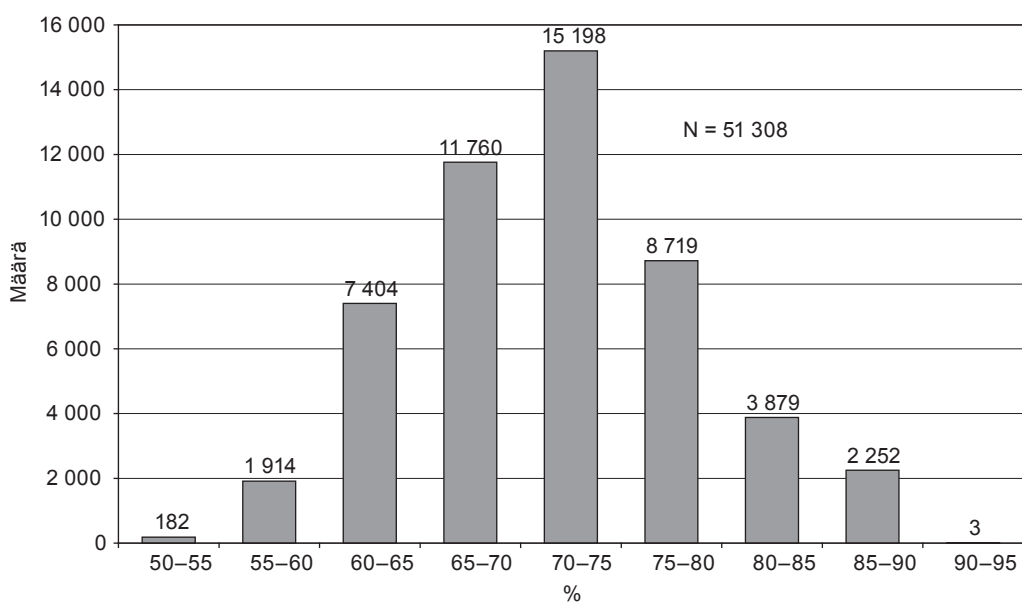
²⁹ Honkanen ym. 2007.

Taulukko 10. Efektiivisen marginaaliveroasteen jakauma (palkkatulo 300 €).

Marginaali- veroaste, %	Henkilöiden lukumäärä
alle 35	4
35–40	2
40–45	4
45–50	9
50–55	19
55–60	432
60–65	236
65–70	1 001
70–75	3 057
75–80	1 679
80–85	44 385
85–90	440
90–95	25
95–100	11
100–	7
Yhteensä	51 311

Taulukko 11. Keskimääräinen työllistymisveroaste.

Palkkatulo/kk	Työllistymisveroaste, %
Puolet keskipalkasta	71,6
Kaksi kolmasosaa keskipalkasta	63,9
Keskipalkka	57,4

Kuvio 8. Työllistymisveroasteen jakauma (palkka puolet keskipalkasta).

hankkiminen ei yleensä ottaen ole kovin kannattavaa. Efektiivinen marginaaliveroaste on korkea. Sen ohella on otettava huomioon ns. byrokratialoukku, jonka laajuutta ei tässä pystytä arvioimaan.

5.3 Kannustinlaskelma 2 (työttömät yksinhuoltajat ja puoliset)

Edellisessä luvussa esitettiin yhteenvetolukuja simuloinneista, jotka koskivat kaikkia niitä asumistukea ja työttömien perusturvaa saavia, joilla ei ole puolisoa ja joilla ei ole muita tuloja. Tässä luvussa esitetään vielä joitakin laskelmia yksinhuoltajista sekä sellaisista puolisoista, jotka kumpikin ovat työttömien perusturvan varassa. Yksinhuoltajat sisältyvät edellisiin laskelmiin, mutta tässä heitä koskevia tietoja esitetään erikseen. Puolisoita koskeva laskelma on erillinen.

Yksinhuoltajaruokakuntia sisältyy edellä käsiteltyyn 51 312 ruokakunnan aineistoon 7 774. Kun otetaan huomioon näissä perheissä oleva lapset, henkilöiden määrä on yhteensä 20 115.

Taulukossa 12 on esitetty joitakin tuloksia yksinhuoltajia koskevista laskelmista. Niitä voidaan verrata edellisissä taulukoissa esitettyihin lukuihin, jotka

koskivat laajempaa, yli 51 000 ruokakunnan joukkoa ja alun perin kaikkia yli 148 000 ruokakuntaa.

Toimeentulotukeen oikeutettujen osuus on pienempi kuin koko aineistossa. Lapsiperheiden etuudet eli tässä työttömyysturvan lapsikorotukset, lapsilisät ja elatustuki vähentävät toimeentulotuen tarvetta. Asumistuessa on sitä paitsi pieni lisähelpotus yhden lapsen yksinhuoltajille: kuukausitulosta jätetään 90 euroa huomioon ottamatta. Toimeentulotukeen oikeutettujen osuus on tässä alle 50 prosenttia, kun se koko aineistossa oli 64 prosenttia.

Toisaalta, kun toimeentulotuki simuloidaan todellisten asumiskustannusten mukaan, tulo henkilöä ja päivää kohden asumiskustannusten jälkeen on jonkin verran pienempi kuin koko aineistossa. Lapsiperheissä niukkaa tuloa jaetaan useammalle henkilölle kuin yhden henkilön ruokakunnissa. Näissä perheissä tulo on 10,81 euroa päivässä, koko aineistossa 12,37 euroa päivässä.

Toimeentulotuen nollaamiseen tarvittaisiin yksinhuoltajilla keskimäärin 4,52 euron korotus peruspäivärahaan, kun laajemmassa joukossa keskimääräiseksi korotustarpeeksi laskettiin 10,25 euroa.

Taulukko 12. Simulointi työttömille yksinhuoltajille.

Toimeentulotukeen oikeutettujen osuus	48,8 %
Keskimääräinen päivätulo asum.kustannusten jälkeen	10,81 €
Kynnyspalkka	1 131 €
Toimeentulotuen nollaava palkka	1 146 €
Myös asumistuen nollaava palkka	1 804 €
Työllistymisveroaste, puolet keskipalkasta	74,9 %
Työllistymisveroaste, kaksi kolmasosaa keskipalkasta	71,4 %
Työllistymisveroaste, keskipalkka	63,9 %
Efekt. marginaaliveroaste, 100 €	75,7 %
Efekt. marginaaliveroaste, 200 €	77,9 %
Efekt. marginaaliveroaste, 300 €	76,5 %
Efekt. marginaaliveroaste, 400 €	75,8 %
Efekt. marginaaliveroaste, 500 €	74,8 %
Toimeentulotuen nollaava työmarkkinatuen korotus	4,52 €

Työttömien yksinhuoltajien suurempi riippuvuus sosiaalietuksista aiheuttaa kuitenkin sen, että kynnyspalkka, toimeentulotuen nollaava palkka sekä asumistuenkin nollaava palkka ovat suurempia kuin laajemmassa joukossa. Samalla myös työllistymisveroasteet ovat korkeampia. Näin laskemalla voidaan sanoa, että palkkatyö ei ole työttömille yksinhuoltajille yhtä kannattavaa kuin yksinäisille.

Positiivinen piirre on siinä, että efektiiviset marginaaliveroasteet ovat yksinhuoltajilla jonkin verran alemmat kuin laajemmassa joukossa, 75–78 prosenttia. Se johtuu siitä, että riippuvuus toimeentulotuesta on pienempi. Pienten työtulojen hankkiminen on siten yksinhuoltajille keskimäärin jonkin verran kannattavampaa kuin yksinäisille työttömille.

Puolisoita koskevissa kannustinlaskelmissa joudutaan tekemään lisäoletuksia, joten puolisoita käsitellään tässä erillisenä ryhmänä. Marraskuun 2006 asumistukiaineistossa on 3 232 sellaista vuokralla asuvaa ruokakuntaa, joissa kummankin puolison tulot olivat yksinomaan työttömän perusturvaa. Kun otetaan huomioon myös lapset, näissä ruokakunnissa oli yhteensä 9 998 henkilöä. Tähän ryhmään kuuluvien asumistuen saajien (viitehenkilöiden) keski-ikä on vajaat 42 vuotta.

Taulukosta 13 nähdään, että tässä joukossa riippuvuus toimeentulotuesta on erittäin voimakasta. Noin 96 prosentilla on laskennallinen oikeus toimeentulotukeen. Keskimääräinen päivätulo asumiskustannusten jälkeen on 10 euroa. Tässäkin kuvaan tulee se tekijä, että niukkaa tuloa jaetaan useammalle henkilölle kuin yhden henkilön ruokakunnissa. Toimeentulotuen perusosa on puolisoille pienempi kuin yksinäisille tai yksinhuoltajille. Tästä seuraa, että myös toimeentulotuen nollaava peruspäivärahan korotus on pienempi. Tässä tapauksessa tulokseksi saadaan keskimäärin 6,29 euroa, kun yhtä suuria peruspäivärahan korotuksia simuloidaan kummallekin puolisolle.

Taulukkoon 13 on laskettu myös kynnyspalkka sekä toimeentulotuen ja asumistuen nollaavat palkat. Oletuksena on, että kumpikin puoliso saa yhtä suurta palkkaa. Tulokset ovat pienempiä kuin yksinäisillä tai yksinhuoltajilla.

Muista kannustinindikaattoreista on laskettu vain työllistymisveroaste puolikkaan keskipalkan tasolle, mutta kahdella eri oletuksella. Ensimmäisessä oletetaan, että kumpikin puoliso työllistyy. Tällöin keskimääräinen työllistymisveroaste on 71 prosenttia. Luku on samaa suuruusluokkaa kuin yksinäisillä ja yksinhuoltajilla.

Taulukko 13. Työttömän perusturvaa saavat puoliset.

Toimeentulotukeen oikeutettujen osuus	95,6 %
Keskimääräinen päivätulo asum.kust. jälkeen	10,05 €
Kynnyspalkka	844 €
Toimeentulotuen nollaava palkka	851 €
Myös asumistuen nollaava palkka	955 €
Työllistymisveroaste molemmille puolisoille	70,6 %
Työllistymisveroaste toiselle puolisolle, jos päivärahatarveharkintainen	83,4 %
Toimeentulotuen nollaava peruspäivärahan korotus	6,29 €

Jos sen sijaan oletetaan, että vain toinen työllistyy ja että toisen puolison päiväraha on tarveharkintainen työmarkkinatuki, saadaan huomattavasti suurempi luku, 83 prosenttia.³⁰ Tämä voidaan tulkita työttömyysloukuksi, joka liittyy tarveharkintaisen työmarkkinatuen epäkannustaviin vaikutuksiin. Noin kolmasosalla tästä joukosta työllistymisveroaste on yli 90 prosenttia.

Aineistossa on melko vähän sellaisia puolisoruokakuntia, joissa toisella puolisolalla on palkkatuloa ja toisella puolisolalla työttömän perusturva ainoana tulona. Jos rajausta tehdään vuokralla asuviin, kuten edellisissäkin tarkasteluissa, ruokakuntien lukumäärä on alle 1 000. Asumistuen tuloajat, jotka edellyttävät varsin pieniä tuloja, sulkevat yleensäkin aineistosta pois palkkatuloa saavia. Sen lisäksi työmarkkinatuen tarveharkinta voi vaikuttaa siihen, että tällaiset tapaukset ovat melko harvinaisia. Sen ohella, että se voi tehdä toisen puolison kokonaan tulottomaksi, se voi käytännössä edistää todellisia tai ”tekniisiä” avioeroja tai muuttaa avoliittojen luonnetta siten, etteivät ne tule viranomaisien tietoon.³¹ Tässä tätä ongelmakenttää ei kuitenkaan tutkita eikä mainitulle alle 1 000 ruokakunnan joukolle tehdä erikseen laskelmia.

Kun kannustavuutta eritellään perheen rakenteen mukaan, löydetään siten joitakin lisäpiirteitä. Yksinhuoltajilla kynnyspalkka ja työllistymisveroaste ovat hieman korkeampia ja efektiivinen marginaaliveroaste jonkin verran alempi kuin yksinäisillä työttömän perusturvan saajilla. Toisaalta puoliset ovat työttömyysloukussa yleensä silloin, kun puoliset saavat tarveharkintaista työmarkkinatukea ja kun kannustavuutta mitataan toisen puolison työllistymisen seurauksilla.

5.4 Kannustinlaskelma 3 (palkkatulon saajat)

Aineistosta voidaan poimia erikseen vielä ne, joilla pääasiallinen tulonlähde on työtuloa. Asumistukeahan ei ole rajattu pelkästään sosiaalietuuksien saajille. Seuraavat laskelmat koskevat niitä vuokralla asuvia ruokakuntia, joissa asumistuen saajan ja puolison tuloista vähintään 95 prosenttia on palkkatuloa. Aineistosta on rajattu pois sellaiset

ruokakunnat, joissa on muita aikuisia jäseniä kuin asumistuen saaja ja puoliso.

Aineistoon tulee yhteensä 6 885 ruokakuntaa. Lapset ja puoliset mukaan lukien laskelmassa on 15 435 henkilöä. Näissä ruokakunnissa keskimääräinen huomioon otettu ruokakunnan tulo on 1 200 euroa, mikä on selvästi enemmän kuin koko aineistossa keskimäärin.

Koska palkkatuloa saavat ovat keskimääräistä parempituloisia asumistuen saajia, heidän riippuvuutensa toimeentulotuesta on vähäisempää kuin muilla asumistuen saajilla. Laskennallinen oikeus toimeentulotukeen on 33 prosentilla, kun etuoikeutettu työtulo otetaan huomioon voimassa olevan lain mukaan. Jos etuoikeutettua työtuloa ei oteta huomioon, osuus jää 18,5 prosenttiin.

Tässä tapauksessa kannustinindikaattoreista on mielekästä laskea vain efektiivinen marginaaliveroaste. Se lasketaan kuten edelläkin palkkatulon lisäyksille 100–500 euroa kuukaudessa. Etuoikeutettu tulo otetaan huomioon voimassa olevan lain mukaan, mutta samalla tehdään vaihtoehtoinen laskelma, jossa etuoikeutettua tuloa ei ole.

Tuloksia on oheisessa taulukossa 14. Koska riippuvuus toimeentulotuesta on keskimääräistä vähäisempää, efektiiviset marginaaliveroasteet ovat selvästi keskimäärin pienempiä kuin työttömien perusturvan saajilla (vrt. taulukkoon 9). Tässä tapauksessa kylläkin paradoksaalisesti etuoikeutettu työtulo näyttää suurentavan keskimääräisiä efektiivisiä marginaaliveroasteita. Se johtuu siitä, että etuoikeutettua työtuloa koskevat säännökset tuovat riippuvuuden toimeentulotuesta jonkin verran korkeammille tulotasoille kuin normaalit säännökset. Tämä seikka vaikuttaa niihin asumistuen saajiin, joilla on palkkatulo pääasiallisena tulonlähteenä. Sen sijaan silloin, kun työttömät hankkivat pieniä työtuloja, etuoikeutettua työtuloa koskevat säännökset alentavat efektiivisiä marginaaliveroasteita.

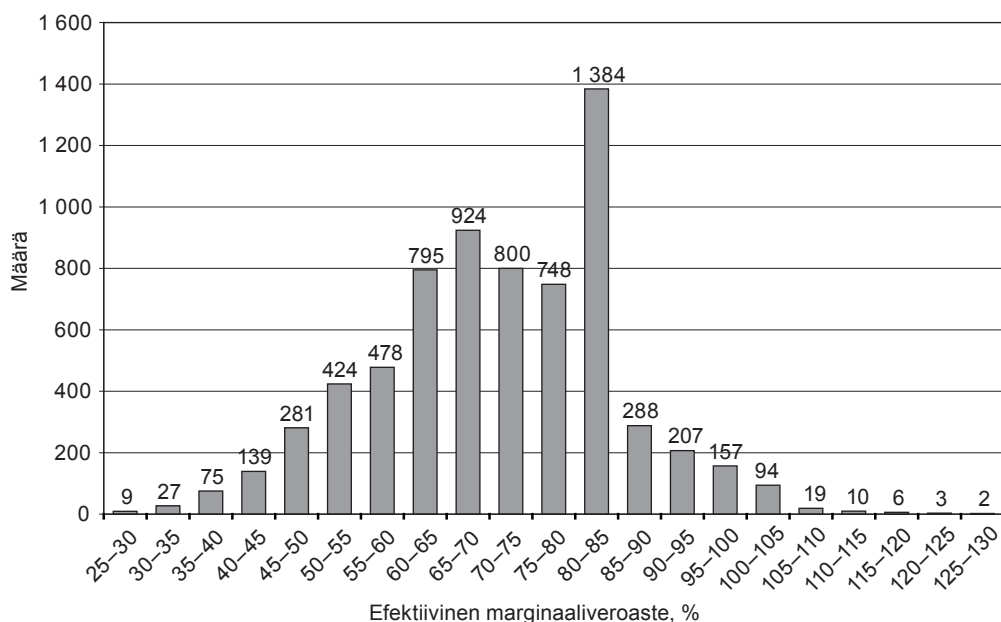
Efektiivinen marginaaliveroaste voi kuitenkin kohota 100 prosenttiin ja sen ylikin joissakin tapauksissa. Se johtuu siitä, että asumistuen perusomavastuutaulukot eivät jatku tasaisesti tulojen suureudessa, vaan asumistuki loppuu äkillisesti tiettyjen tuloajojen jälkeen. Se, että perusomavastuutaulukkoja ei ole muutettu samalla kuin vuokranormeja on korotettu, lisää ongelman esiintyvyyttä. Muutenkin taulukon portaat aiheuttavat ”hyppäyksiä”. Silloin tuen menetyks voi olla suuri suhteessa palkkatulon lisäykseen.

³⁰ Aineistossa ei ole tietoa siitä, kenen työttömyyspäiväraha on nimenomaan tarveharkintaista työmarkkinatukea. Aikaisempien selvitysten perusteella voidaan olettaa, että ainakin puolet tapauksista on sellaisia (vrt. Honkanen 2006).

³¹ Latvala 2007.

Taulukko 14. Efektiivinen marginaaliveroaste keskimäärin: palkkatulon saajat.

Palkan lisäys, €/kk	Etuoik. työtulo, %	Ei etuoik. työtuloa, %	Yli 100 %, osuus
100	77,2	74,7	9,5
200	74,0	71,1	4,8
300	71,3	68,2	2,1
400	69,0	65,9	0,9
500	66,8	63,7	0,4

Kuvio 9. Efektiivisen marginaaliveroasteen jakauma, palkkatulo.

Suurimmat laskennalliset efektiiviset marginaaliveroasteet ovat yli 300 prosenttia. Kun palkan lisäys on 100 euroa, yli 100 prosentin tapauksia on noin 11 prosenttia. Vaikka tällaisia tuloksia voi pitää paljolti laskennallisina ja vaikka ne liittyvät lähinnä pieniin palkkatulon lisäyksiin, tilanne on vähintäänkin kauusvirhe lainsäädännön toimivuudessa.

Kuviossa 9 on esitetty efektiivisen marginaaliveroasteen jakauma, kun palkkatulon lisäys on 300 euroa. Tulokset painottuvat 65–70 prosenttiin ja erikseen 80 prosentin kohdalle, mikä on seurausta etuoikeutetun työtulon huomioon ottamisesta.

6 Kokeiluja reformeilla

Simulointimenetelmä antaa mahdollisuuden erilaisten reformien vaikutusten arvioimiseen. Tässä meitä kiinnostaa, miten erilaiset etuuksia tai veroja koskevat toimenpiteet vaikuttavat toimeentulotuen tarpeeseen sekä edellisessä luvussa käsiteltyihin kannustinindikaattoreihin.

Kokeiltavana ovat seuraavat viisi toimenpidettä:

- 1) työttömien peruspäivärahan korottaminen 5 eurolla päivä eli noin 100 eurolla kuukaudessa

- 2) työttömien peruspäivärahan korottaminen 10 eurolla päivä eli noin 200 eurolla kuukaudessa
- 3) kunnallisverotuksen perusvähennyksen täyden määrän korotus 1 480 eurosta 3 000 euroon³²
- 4) kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen ulottaminen kaikkiin sosiaalietuuksiin
- 5) asumistuen tuloasteikon loivennus niin, että marginaalivaikutus on enintään 16 prosenttia sekä vuokranormien korotus 10 prosenttia.³³

Tämänsuuntaisia esityksiä on viime vuosina esitetty suomalaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa ja joidenkin toimenpiteiden kustannuksia sekä tulonjako- ja kannustinvaikutuksia on myös arvioitu simulointi- tai esimerkkilaskelmilla.³⁴ Tällaisella rekisteriaineistolla ei laskelmia kuitenkaan ole tietävästi aikaisemmin tehty.

Kaikissa laskelmissa toimeentulotuen perusteet pidetään ennallaan. Laskelmat tehdään olettamalla, että toimeentulotuessa hyväksytään todelliset asumiskustannukset. Etuoikeutettu työtulo otetaan huomioon toimeentulotukea laskettaessa. Efektiivisen marginaaliveron laskennassa rajoitutaan tapaukseen, jossa palkkatulo on 300 euroa kuukaudessa ja työllistymisveroasteiden laskelma tapaukseen, jossa palkkatulo on puolet työläisen keskimääräisestä palkasta eli 1 405 euroa.

Simulointiasetelmat sekä yhteenveto laskelmista on esitetty taulukossa 15. Ensiksi nähdään, että mikään simuloitu vaihtoehto ei poista toimeentulotuen tarvetta. Tehokkaimmin toimeentulotuen tarvetta vähentäisi peruspäivärahan 10 euron korotus tai vaihtoehtoisesti eläketulovähennyksen ulottaminen kaikkiin sosiaalietuuksiin. Nämä vaihtoehdot ovat melko lähellä toisiaan. Tässä voidaan muistuttaa, että 10 euron korotus vastaa laskettua keskimääräistä peruspäivärahan korotustarvetta, jos riippuvuus toimeentulotuesta halutaan poistaa. Sekin jättäisi 41,5 prosenttia toimeentulotukeen oikeutetuiksi. Selvästi vähemmän olisi vaikutusta 5 euron korotuksella toimeentulotukeen tai sitten kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottamisella 3 000 euroon. Nämäkin kaksi vaihtoehtoa

ovat tässä suhteessa melko lähellä toisiaan. Vähiten vaikuttaisi asumistuen tuloasteikoin loivennus ja vuokranormien korotus.

Eri vaihtoehtojen vaikutus keskimääräiseen päivätuloon henkilöä kohden (asumiskustannusten jälkeen) on vähäinen. Kun se on perustilanteessa 12,26 euroa, se on parhaimmassa vaihtoehdossa eli eläketulovähennyksen laajennuksessa 13,38 euroa. Kokeillut reformit suurelta osin vain jakavat sosiaalietuuksia ja veroja uudelleen kunkin perheen tulokorin sisällä lisäämättä merkittävästi käytettävissä olevia nettotuloja. Reformien vaatimatonta vaikutusta tässä mielessä havainnollistaa myös kuvio 10, jossa on esitetty tulojen jakautuminen kulutusyksikköä kohden ennen reformia ja sen jälkeen. Vertailtavaksi reformiksi on valittu kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen laajentaminen kaikkiin sosiaalietuuksiin, mikä edellä olevan taulukon 15 mukaan vähentää selvimmin toimeentulotuen tarvetta ja myös eniten lisää nettotuloja.

Kuvio koskee samoja kotitalouksia kuin aikaisemmin esitetty kuvio 6, siis kaikkia yli 148 000:ta ruokakuntaa. Koska kyse on valtaosin erilaisten sosiaalietuuksien saajista, myös kokeillusta vero-reformista hyötty valtaosa. Nähdään, että kokeiltu reformi odotetusti siirtää kotitalouksia jonkin verran pienemmistä tuloluokista suurempiin. Alle 40 prosentin köyhyysrajan alle jäävä joukko supistuu ja tietty joukko nousee jopa yli 60 prosentin köyhyysrajan. Yleiskuva ei kuitenkaan muutu ja edelleen valtaosa alittaa 50 prosentin köyhyysrajan. Tarkasti laskien alkutilanteessa 50 prosentin köyhyysrajan alittaa 66 prosenttia ruokakunnista ja reformin jälkeen 61 prosenttia.³⁵

Kannustinvaikutuksia arvioitaessa voidaan alun perin olettaa, että sosiaaliturvan varassa olevien tuloja lisäävät uudistukset vähentävät järjestelmän kannustavuutta. Tämä näyttää yleensä ottaen pätevän myös viiden kokeillun reformin kohdalla. Joitakin eroja kuitenkin havaitaan, ja joillakin reformeilla on myös kannustavuutta lisääviä vaikutuksia.

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen korotus pienentää kynnyspalkkaa ja hienoisesti myös efektiivistä marginaaliveroastetta. Tämä johtuu siitä, että perusvähennyksen korotus keventää myös pienten palkkatulojen verotusta.

32 Tähän liittyy kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen kertoimen korottaminen arvosta 1,37 arvoon 1,47, jotta eläkeläisten verotus ei kiristyisi.

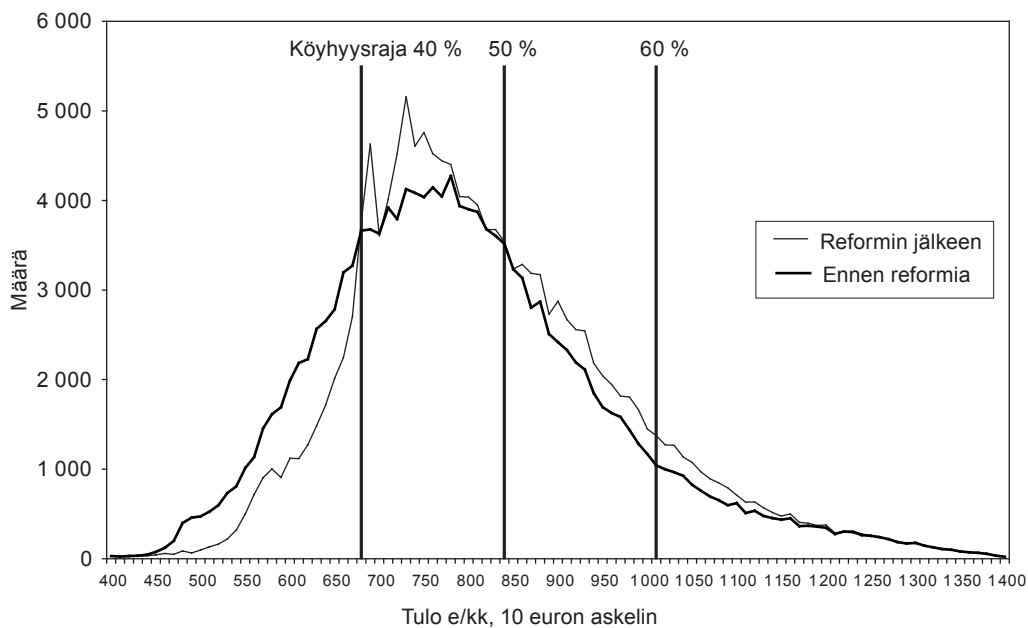
33 Tuloasteikon loivennus on toteutettu ottamalla lähtökohdaksi perusomavastuutaulukot, joiden alarajat eli ne kohdat, joissa perusomavastuu suurenee nolasta positiiviseksi luvuksi, pidetään ennallaan. Alarajat ylittävästi tulosta 20 prosenttia suurentaa perusomavastuuta, mikä johtaa 16 prosentin marginaalivaikutukseen. Tässä otetaan huomioon, että asumistuki korvaa 80 prosenttia perusomavastuun ylittävistä asumiskuluista.

34 Ks. Honkanen 2006; Oikeus ja kohtuus 2006; Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot 2007; Hakola-Uusitalo ym. 2007.

35 Kun laskelma tehdään koko aineistolla, eläketulovähennys koskee kaikkia veronalaisia tulonsiirtoja paitsi opintorahaa, johon sovelletaan opintorahavähennystä. Niihin, joiden tulot ovat vain palkkatuloa, reformilla ei ole vaikutusta. Se, että laskelmassa käytetään vuoden 2005 köyhyysrajoja todennäköisesti hieman aliarvioi köyhyyttä.

Taulukko 15. Reformien simulointia.

Simulointiasetelmat						
A	Perustilanne, vuoden 2006 lainsäädäntö					
B	5 €:n korotus peruspäivärahaan					
C	10 €:n korotus peruspäivärahaan					
D	3 000 €:n perusvähennys kunnallisverotuksessa (ja eläketulovähennyksen tarkistus)					
E	Eläketulovähennys kaikkiin sosiaalietuuksiin					
F	Asumistuen tuloasteikon loivennus (16 %) ja normien korotus (10 %)					
Laskelmien tulokset						
Tunnusluku	A	B	C	D	E	F
Keskimääräinen päivätulo	12,26 €	12,47 €	13,11 €	12,45 €	13,38 €	12,31 €
Toimeentulotukea saavien osuus	79,1%	61,7%	41,5%	62,0%	36,1%	75,1%
Keskimääräinen toimeentulotuki	90 €	64 €	36 €	67 €	34 €	79 €
Kynnyspalkka	887 €	899 €	929 €	858 €	940 €	889 €
Toimeentulotuen nollaava palkka	994 €	1 001 €	1 017 €	940 €	1 021 €	900 €
Efektiivinen marginaaliveroaste	82,0%	79,3%	76,7%	80,9%	85,3%	78,4%
Työllistymisveroaste	71,6%	72,2%	73,9%	70,6%	74,5%	66,6%

Kuvio 10. Tulot kulutusyksikköä kohden ennen reformia ja sen jälkeen.

Kynnyspalkkoja ja työllistymisveroastetta korottaa selvästi peruspäivärahan tuntuva korotus. Se on hyvin ymmärrettävää, sillä tällaisen toimenpiteen edut tulevat yksinomaan työttömille. Efektiivisiä marginaaliveroasteita tämä vaihtoehto puolestaan hieman alentaa. Tämä johtuu siitä, että tuntuva korotuksen myötä monet työttömistä ”vapautuisivat” sekä asumistuesta että toimeentulotuesta, jolloin pieni lisäys palkkatuloissa ei enää yhtä ankarasti rokota muita tuloja.

Jos eläketulovähennys ulotettaisiin kaikkiin sosiaalietuuksiin, pienten sosiaalietuuksien saajien verotus keventyisi tuntuvasti. Se, että työlliset eivät saa veroetua, johtaa kynnyspalkan ja työllistymisveroasteen kohoamiseen. Eläketulovähennys pienenee melko jyrkästi tulojen noustessa, minkä vuoksi myös efektiivinen marginaaliveroaste keskimäärin nousee siitä huolimatta, että riippuvuus toimeentulotuesta vähentyy. Toimeentulotukiriippuvuuden vähentämisen kannalta tämä on tehokkain vaihtoehto.

Asumistuen tuloasteikon loivennus ja vuokranormien korotus 10 prosentilla supistaa toimeentulotuen tarvetta, mutta ei kovin merkittävästi. Pienituloisimpien asumistuen saajien asemaan tällainen muutos ei kovinkaan paljon vaikuta, ja suurin osa heistä olisi edelleen riippuvaisia toimeentulotuesta. Kynnyspalkkaa tällainen ratkaisu ei juuri muuta. Työllistämisveroastetta tällainen muutos alentaishi selvimmin verrattuna muihin kokeiltuihin reformeihin. Marginaaliveroastetta alentaishi asumistuen tuloasteikon loiventaminen ja toimeentulotuen osuuden pienentyminen. Koska asumistukea voivat saada myös työssä olevat, asumistukeen tehtävät

parannukset ja lievennykset voivat olla kannustavuuden kannalta myönteisiä tai ne eivät ainakaan huononna kannustavuuslukuja yhtä paljon kuin jotkin muut pienituloisten asemaa kohentavat reformit.

Viimeksi mainittua reformia voidaan kokeilla myös niihin asumistuen saajiin, jotka saavat palkkatuloa ja joita käsiteltiin edellä luvussa 5.4. Taulukossa 16 ovat samat tiedot kuin edellä taulukossa 14.

Nyt efektiiviset marginaaliveroasteet alenevat 10–18 prosenttiyksikköä. Yli 100 prosentin marginaaliveroasteiden ongelma poistuisi lähes kokonaan. Kokeiltu asumistuen reformi vaikuttaishi selvästi tehokkaammin palkkatyötä tekevien asemaan kuin perusturvan varassa olevien työttömien tuloihin.

Erilaisilla toimenpiteillä on erilaisia ja osin ristiriitaisia vaikutuksia kannustavuusindikaattoreihin, mutta voidaan pohtia, ovatko erot niin suuria, että ne olisivat ratkaisevia päätöksiä tehtäessä. Taulukon 15 luvuissa kynnyspalkkojen suurin ero on 82 euroa, suurin ero efektiivisissä marginaaliveroasteissa noin 9 prosenttiyksikköä ja suurin ero työllistymisveroasteissa 8 prosenttiyksikköä.

Kokeillut reformit ovat hinnaltaan erilaisia eivätkä siinä mielessä yhteismitallisia. Taulukossa 17 on esitetty reformien kustannukset koko väestön tasolla vuoden 2006 lainsäädäntöön verrattuna, JUTTA-mallilla arvioituna. Kirjaimet B–F viittaavat samoihin reformeihin kuin taulukossa 15. Bruttokustannukset tarkoittavat kustannusta siinä järjestelmässä, jota reformi välittömästi koskee

Taulukko 16. Palkkatuloa saavien efektiivinen marginaaliveroaste asumistukireformin jälkeen.

Palkan lisäys, €/kk	Etuoik. työtulo, %	Ei etuoik. työtuloa, %	Yli 100 %, osuus
100	59,0	56,4	1,2
200	58,0	55,3	0,5
300	57,4	54,7	0,2
400	57,0	54,4	0,1
500	56,6	54,1	0,0

Taulukko 17. Reformien kustannukset.

Reformi	Brutto	Netto
	milj. euroa	
B (korotus 5 €)	315	165
C (korotus 10 €)	616	330
D (perusvähennys 3000 €)	316	277
E (eläketulovähennys)	304	233
F (asumistuki)	212	177

(työttömyysturvassa, tuloverotuksessa tai asumistuessa). Nettokustannuksessa otetaan huomioon välilliset vaikutukset verotukseen, asumistukeen ja toimeentulotukeen. Peruspäivärahan korotuksen vaikutus ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa on otettu huomioon. Sekä brutto- että nettokustannuksiltaan kallein kokeilluista reformeista on peruspäivärahan korotus 10 eurolla. Pienin bruttokustannus on kokeillulla asumistuen muutoksella ja pienin nettokustannus peruspäivärahan 5 euron korotuksella.

7 Yhteenvetoa

Tässä selvityksessä on tutkittu asumistuen saajien riippuvuutta toimeentulotuesta sekä keinoja tämän riippuvuuden vähentämiseen. Mikrosimulointimenetelmää on sovellettu Kelan rekisteriaineistoon asumistuen saajista yhden kuukauden aikana.

Kun asumistuen saajille simuloidaan toimeentulotuki, nähdään että valtaosalla asumistuen saajista on ainakin laskennallisesti oikeus toimeentulotukeen. Vaikka toimeentulotukilaskelmassa hyväksyttäisiin vain asumistukinormien mukaiset asumiskustannukset, noin 45 prosenttia asumistukea saavista ruokakunnista olisi edelleen oikeutettuja toimeentulotukeen. Toimeentulotukea simuloimalla voitiin arvioida myös niitä vaikutuksia, joita elokuuhun 2006 asti sovelletulla asumiskustannusten omavastuulla sekä väliaikaiseksi säädetyllä etuoikeutetulla työtulolla toimeentulotuen määrään ja asumistukea saavien perheiden tuloihin. Vertaamalla simuloitua toimeentulotukea aikaisempiin selvityksiin ja tilastoihin asumistuen saajien toimeentulotuesta saadaan viitteitä toimeentulotuen alikäytöstä myös tässä joukossa. Vahvoja johtopäätöksiä asiasta ei kuitenkaan voi tehdä.

Jos toimeentulotuen tarve haluttaisiin nollata peruspäivärahaa nostamalla, yksinäisiä ja yksinhuoltajia koskeva laskelma tuottaa keskimäärin 10 euron korotustarpeen työttömyyspäivää kohden. Tällainenkin korotus jättäisi edelleen osan toimeentulotuen varaan, tarkasteltavasta joukosta noin 41 prosenttia. Työttömien perusturvan saajien riippuvuutta toimeentulotuesta on vaikea poistaa yksinomaan peruspäivärahaa korottamalla.

Kannustinlaskelmat kertovat asumistukea sekä peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavien, yksinäisten tai yksinhuoltajien keskimääräiseksi kynnyspalkaksi 887 euroa kuukaudessa. Tällainen palkka on varsin pieni ja se alittaa tuntuvasti työehtosopimusten vähimmäispalkat kokoaikatyössä. Ns. työllistymisveroaste, joka mittaa tulonsiirtojen kannustavuutta kokoaikatyöhön siirryttäessä, on samaa suuruusluokkaa, noin 64 prosenttia, kuin työttömillä keskimäärin, jos lähtökohdaksi otetaan esimerkiksi puolet keskimääräisestä palkasta. Siten voidaan sanoa, että kohtuullispalkkaisen tai jopa melko pienipalkkaisenkin kokoaikatyön pitäisi olla keskimäärin kannattavaa. Keskiarvolukujen takana on kuitenkin vaihtelua, ja joissakin tapauksissa työllistymisveroaste voi olla suurikin.

Huonompi kuva saadaan sen sijaan laskelmalla työttömille asumistuen saajille efektiivinen marginaaliveroaste. Pienipalkkainen osa-aikatyö tai keikkatyö ei ole yleensä ottaen kovin kannattavaa, sillä pieneen tulonlisäykseen liittyvä efektiivinen marginaaliveroaste on keskimäärin yli 80 prosenttia. Jos toimeentulotuesta ei olisi etuoikeutettua työtuloa, efektiivinen marginaaliveroaste olisi työttömien perusturvan saajilla useimmiten 90–100 prosenttia. Kolminkertainen tuloharkinta, joka syntyy työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen säännöksistä, yhdistyneenä verotuksen progressioon johtaa tällaisiin tuloksiin.

Mikrosimulointimenetelmällä voidaan laskea myös lainsäädännön kuvitteellisten muutosten ja erilaisten reformiehdotusten vaikutuksia sekä toimeentulotukeen että kannustavuutta kuvaaviin tunnuslukuihin. On vaikea löytää budjettikustannuksiltaan ”halpaa” ratkaisua, joka yhtä aikaa sekä vähentäisi merkittävästi toimeentulotuen tarvetta että parantaisi kannustavuutta. Esimerkiksi eläketulovähennyksen laajentaminen kaikkiin sosiaali-etuuksiin olisi suhteellisen tehokas – lasketuista keinoista tehokkain – keino vähentää toimeentulotuen tarvetta, mutta kannustavuuden näkökulmasta se ei liene paras keino. Peruspäivärahan tuntuva korotus olisi myös varma keino vähentää toimeentulotuen tarvetta, mutta sekin nostaisi myös kynnispalkkaa ja työllistymisveroastetta. Kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottaminen sekä asumistuen kohentaminen tuloharkintaa loiventamalla ja vuokranormeja korottamalla tuovat etua myös pienten palkkatulojen saajille. Näissä tapauksissa kannustavuusluvut eräiltä osin paranevat. Jos näillä keinoilla tavoitellaan toimeentulotuen tarpeen merkittävä vähentämistä, ne pitäisi kuitenkin mitoittaa suuremmiksi kuin tässä on kokeiltu. Todennäköisesti viisainta on erilaisten keinojen yhdistäminen, jos halutaan tuntuvasti vähentää toimeentulotuen tarvetta ilman, että kannustavuudelle tehtäisiin kovin paljon vahinkoa. Jos lisäksi tavoitteeksi asetetaan suhteellisen köyhyyden merkittävä vähentäminen, tarvitaan selvästi paljon merkittävämpiä reformeja kuin näissä laskelmissa on kokeiltu – ellei sitten perusturvan varaan joutuneiden työttömien työmarkkina-asema huomattavasti kohene.

Nämä laskelmat eivät anna kuvaa kaikkien pientuloisten väestöryhmien tai kaikkien perusturva-etuuksia saavien asemasta. Asumistuen saajat ovat kuitenkin melko merkittävä osa näin määriteltyä väestönosaa. Kannustinlaskelmat koskivat tässä noin kolmatta osaa työttömien perusturvan saajista marraskuussa 2006. Laskelmat tavoittavat myös suuren osan toimeentulotuen asiakkaista. Siten laskelmilla on merkitystä arvioitaessa asumistuen, toimeentulotuen ja työttömien perusturvan toimivuutta.

Kirjallisuus

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

Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuusryhmän raportti. Helsinki: Ympäristöministeriö, Ympäristöministeriön raportteja 2006:15.

Bargain, Olivier; Immervoll, Herwig; Viitamäki, Heikki. How tight are safety-nets in Nordic Countries? Evidence from Finnish register data. IZA Discussion Paper Series No. 3004. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2007.

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

Hakola-Uusitalo, Tuulia; Honkanen, Pertti; Jäntti, Markus; Mattsson, Anna; Pirttilä, Jukka; Tuovinen, Merja. Miten työnteko saadaan kannattamaan. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 235, 2007.

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

Hiilamo, Heikki; Karjalainen, Jouko; Kautto, Mikko; Parpo, Antti. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004.

Honkanen, Pertti. Työttömien perusturvan ongelmia. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54, 2006.

Honkanen, Pertti. Työttömyys ja arvoteoria. Tutkielma työttömyydestä, talousteorioista ja sosiaalipolitiikasta. Turku: Turun yliopisto, Annales Universitatis Turkuensis C 252, 2007.

Honkanen, Pertti; Jäntti, Markus; Pirttilä, Jukka. Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Julkaisussa: Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2007:5.

- Immervoll, Herwig, et al. Welfare reform in European countries: A microsimulation analysis. *Economic Journal* 2007; 117 (1): 1–44.
- Kelan asumistukitilasto 2006. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2007. Helsinki: Kansaneläkelaitos 2007.
- Kuivalainen, Susan. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007; 72 (1): 49–56.
- Latvala, Minna. Puolison armoilla. Työmarkkinatuen tarveharkinta. Helsinki: Kela, Sosiaali ja terveysturvan tutkimuksia 97, 2008.
- Nelson, Kenneth. Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990–2002. *International Social Security Review* 2007; 60 (1): 33–58.
- Niinivaara, Reijo. Kannustusloukkutyöryhmän ehdotusten arviointia. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 1999:4.
- Oikeus ja kohtuus. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. Helsinki: Stakes, 2006.
- Parpo, Antti. Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustusloukut ja tulonjako. Tutkimuksia 140. Helsinki: Stakes, 2004.
- Parpo, Antti. Työllistymisen esteet. Helsinki: Stakes, Raportteja 11/2007.
- Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Särkelä, Riitta; Eronen, Anne, toim. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 2007.
- Sallila, Seppo. Tuloloukut nyky- ja perustulojärjestelmässä. Helsinki: Stakes, Aiheita 2001:22.
- Tanninen, Timo; Hirvonen, Jukka. Asumistuen leikkauksista tuen vaikuttavuuden arviointiin. Asumistuen leikkausten kohdentuminen, asumistilanteen muutokset ja leikkausten vaikutus toimeentulotukeen vuosina 1995–96. Suomen Ympäristö 258. Helsinki: Ympäristöministeriö 1998.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 2007:11.
- Virjo, Ilkka. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. *Janus* 2000; 8 (1): 28–44.

Liite 1. Asumistuen muutokset 1992–2008

Liitetaulukossa 1 on lueteltu asumistuessa tapahtuneita muutoksia valtion talousarvioesitysten sekä valtioneuvoston asumistukipäätösten perustelumuiistioiden mukaisesti.

Asumistukeen vaikutetaan monilla parametreilla. Tässä huomioon otettavat parametrit voidaan ryhmitellä seuraavasti.

- enimmäisasumismenot eli ns. normivuokrat
- pinta-alanormit erikokoisille ruokakunnille
- perusomavastuutaulukot, jotka määrittelevät tuloharkinnan
- varallisuusrajat
- erillisten vesi- ja lämmityskulujen normit sekä omakotitalojen hoitonormit.

Liitetaulukko on merkitty vain muutokset. Jos jotakin parametria tai parametriryhmää ei ole mainittu, se merkitsee sitä, että parametrien arvo on pidetty nimellisesti ennallaan.

Liitetaulukossa 1 ilmaisut ”korotus”, ”tarkistus” tai ”lievennys” merkitsevät positiivista muutosta, joka ainakin nimellisesti lisää asumistukea. Negatiiviset muutokset, jotka nimellisesti pienentävät asumistukea, on ilmaistu sanoilla ”tiukennus” tai ”alennus”.

Liitetaulukko 1. Asumistuen perusteiden muutokset 1992–2008.

Perusteiden voimassaolovuosi	Tärkeimmät muutokset
1992	Perusomavastuutaulukoiden lievennys, enimmäisasumismenojen tarkistus vuokrien tasoyleisohjeen mukaisesti, varallisuusrajojen tarkistus, vesimaksu-, lämmitys- ja hoitomenonormin tarkistus
1993	Asumistuen leikkaus: perusomavastuutaulukoiden tiukennus, vesimaksu-, lämmitys- ja hoitomenonormin tarkistus, enimmäisasumismenojen tarkistus vuokrien tasoyleisohjeen mukaisesti
1994	Perusomavastuutaulukoiden lievennys 3–8-henkisille perheille sekä yhden lapsen yksinhuoltajille (osa ns. perhetukiuudistusta), 1–2 hengen ruokakuntien perusomavastuutaulukoiden tiukennus, varallisuusrajojen korotus, vesimaksunormin tarkistus; enimmäisasumismenojen tarkistus vuokrien taso-yleisohjeen mukaisesti
1995	Asumistuen leikkaus: pinta-alanormien alennus 1–3 hengen ruokakunnille, enimmäisasumismenojen alennus, varallisuusrajojen tiukennus, perusomavastuutaulukoiden tiukennus
1996	Asumistuen leikkaus: enimmäisasumismenojen alennus 3 mk/m ² ; perusomavastuutaulukoiden tiukennus
1997	Enimmäisasumismenojen korotus 50 p/m ²
1998	Täysimääräiseen tukeen oikeuttavien rajojen korotus, markkamääräisen omavastuun poistaminen täysimääräisen tuen alueelta (osa ns. kannustusloukkupakettia), varallisuusharkinnan lieventäminen, lämmitysnormin tarkistus, enimmäisasumismenojen tarkistus 1 mk/m ² , pinta-alanormin lievennys vammaisille
1999	Ei muutoksia
2000	Perusomavastuiden pieni tarkistus (kolmas kuntaryhmä, yksinäiset)
2001	Perusomavastuiden pieni tarkistus (toinen ja kolmas kuntaryhmä, yksinäiset)
2002	Enimmäisasumismenojen tarkistus 1–7,5 mk/m ² , Helsingistä oma kuntaryhmä vuokranormeihin, ikäluokituksen yksinkertaistaminen, pinta-alaluokkien lisäys
2003	Vesimaksunormin tarkistus
2004	Perusomavastuiden pieni tarkistus (täysimääräisen tuen raja), vesimaksu- ja hoitomenonormien tarkistus
2005	Vesimaksu- ja hoitomenonormien tarkistus; enimmäisasumismenojen tarkistus 0,23 €/m ²
2006	Vesimaksu-, lämmitys- ja hoitomenonormien tarkistus, enimmäisasumismenojen tarkistus 0,25 €/m ²
2007	Vesimaksu-, lämmitys- ja hoitomenonormien tarkistus, enimmäisasumismenojen tarkistus 0,16 €/m ² , perusomavastuutaulukoiden pieni tarkistus (täysimääräisen tuen raja)
2008	Vesimaksu- ja hoitomenonormin tarkistus, enimmäisasumismenojen tarkistus 0,19 €/m ² , perusomavastuutaulukoiden pieni tarkistus (täysimääräisen tuen raja)

Liite 2. Asumistukipäätösten tulotietojen vertaaminen verotuksessa vahvistettuihin tuloihin

Tähän selvitykseen liittyy osaselvitys, jossa arvioidaan asumistukipäätöksiä tehtäessä käytettyjen tulotietojen ja verotuksessa vahvistettujen tulotietojen vastaavuutta. Tätä varten hankittiin asumistuen hakijoiden ja puolison verorekisteritietoja vuodelta 2004. Vuosi 2004 valittiin sen vuoksi, että vuonna 2006 vuoden 2004 verotus oli uusien valmistunut verotus. Asumistukipäätöksiä ei olisi voitu tehdä uudemmilla verotiedoilla. Aineisto käsittää 171 902 hakijan ja puolison tulotietoja. Osalla heistä ei ollut verotuksessa vahvistettuja tuloja vuonna 2004.

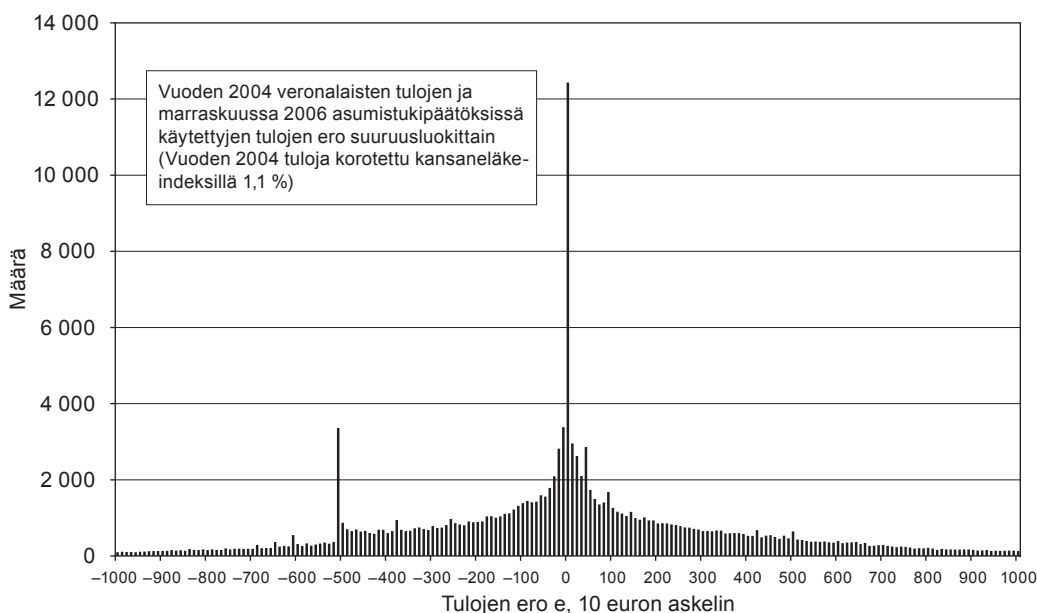
Vertailtaessa vuonna 2004 ansiotulojen verotuksessa vahvistettuja tuloja vuoden 2006 asumistukipäätöksissä käytettyihin tuloihin nähdään, että tulot vastaavat kyllä keskimäärin melko hyvin vuoden 2004 verotuksessa vahvistettuja tuloja, jos tuloja tarkistetaan kansaneläkeindeksillä 1,1 prosenttia. Yksilöiden kohdalla hajonta on kuitenkin siinä määrin merkittävä, että verotuksen tulotiedot eivät muodosta hyvää pohjaa asumistukipäätöksille.

Runsaat 12 400 tapauksessa tulot olivat marraskuun 2006 asumistukitapauksissa käytännössä yhtä suuret kuin vuoden 2004 verotuksessa. Tulojen suuruudesta voidaan päätellä, että kyse on valtaosin henkilöistä, jotka ovat edelleen työttömän perusturvan varassa.

Tulot eroavat yli 100 eurolla 64,5 prosentissa tapauksista ja yli 200 eurolla noin 50 prosentissa tapauksissa. Jos rajoiksi asetetaan enintään 160 euron vähennys ja enintään 300 euron lisäys tuloissa, rajat ylittyvät noin 48 prosentissa kaikista tapauksista. Nämä rajat ovat lainsäädännössä määritellyjä rajoja, joiden ylittäminen johtaa asumistuen tarkistamiseen. Kun otetaan huomioon asumistuen nykyinen tiukka tuloharkinta ja perusomavastuutaulukoiden tiheä taulukko, näin suurta hajontaa tuskin voidaan pitää hyväksyttävänä.

Liitekuviossa 1 on esitetty, miten vuoden 2004 verotuksessa vahvistettujen tulojen ja asumistukipäätöksissä vuonna 2006 käytettyjen tulojen ero jakautuu 1 000 euron ja –1 000 euron välille. Kuviossa on selvä ”piikki” 0 euron kohdalla, mikä kuvaa ennallaan pysyneitä tuloja runsaalla 12 000 henkilöllä. Tämän kummallekin puolelle ero jakautuu melko tasaisesti. Huomiota herättävä on –500 euron kohdalla näkyvä noin 3 300 henkilön ”piikki”, joka ilmeisesti viittaa työmarkkinatuen menettäneisiin asumistuen saajiin, joille ei ole tullut korvaavaa tuloa.

Liitekuvio 1. Asumistuen tulot ja verotetut tulot.



Liite 3. Simuloinnissa käytetyt menetelmät

Tässä selvityksessä käytetyt esimerkki- ja simulointilaskelmat ovat sovellutuksia JUTTA-mallista. JUTTA-mallin keskeinen osa ovat funktiot, joihin lainsäädäntö on koodattu. Funktiot lukevat parametritaulukoita, joihin suuri osa lainsäädännön muutoksista sisältyy. Siten funktion antama tulos riippuu sille syötettyjen muuttujien ohella lainsäädännön ajankohdasta, jonka perusteella oikea rivi parametritaulukoista valitaan. Näitä funktioita voidaan soveltaa erilaiseen dataan, joten JUTTA-mallia ei ole sidottu pelkästään yhteen aineistoon, kuten Tilastokeskuksen tulonjakodataan. Tämän selvityksen laskelmissa käytetään yli 20 JUTTA-funktiota. Muutamia funktioita on erikseen muokattu tai muunnettu näitä laskelmia varten.

Käytetyt funktiot:

1) Työmarkkinatuen laskeminen

TyomTukiK(): työmarkkinatuki, myös tarveharkintainen

2) Verojen laskeminen

PalkVakMaksu(): palkansaaajan eläke- ja työttömyysvakuutusmaksu

SvPRahaMaksu(): sairausvakuutuksen päivärahamaksu

TulonHankKulut(): tulonhankkimisvähennys

KunnElTulVah(): kunnallisverotuksen eläketulovähennys

KunnAnsVah(): kunnallisverotuksen ansiotulovähennys

KunnOpRahVah(): kunnallisverotuksen opintorahavähennys

KunnPerVah(): kunnallisverotuksen perusvähennys

KunnVero_Simple(): kunnallisvero

SairVakMaksu_Simple(): sairausvakuutusmaksu

ValtTuloVero(): valtion tuloveroasteikko

ValtVerAnsVah(): valtionverotuksen ansiotulovähennys

TuloVerot_SimpleC(): yksinkertainen palkkatulon verotus

PoTulonVero(): pääomatulon vero

AlijHyv(): alijäämähyvitys

BruttoTuloC(): tiettyä nettotuloa vastaavan bruttotulon päättely

3) Asumistuen laskeminen

Normivuokra(): hyväksyttävä enimmäisasumismeno neliometriä kohden

TuloMuokkaus(): tulojen muokkaus perusomavastuun laskemista varten

Perusomavast2006(): perusomavastuu 2006

Perusomavast2006x(): muunnettu perusomavastuu loivennetulla lineaarisella asteikolla

Perusomavast2006y(): muunnettu perusomavastuu; asteikkoa voidaan säädellä lisämuuttujalla

AsumTukiVuShort(): asumistuen laskenta, kun perusomavastuu tiedetään

4) Elatustuen laskenta

ElatTukik(): elatustuki kuukausitasolla

5) Opintolainan laskenta

OpLaina(): opintolaina

6) Toimeentulotuen laskeminen

ToimtukiK(): toimeentulotuki

VahimmTulo(): laskennallinen vähimmäistulo.

Simulointilaskelmissa joudutaan aina tekemään jossain määrin yksinkertaistavia tai idealisoivia oletuksia. Kun veroja lasketaan yhden kuukauden tulotietojen perusteella, on oletettava, että vuositulo on 12-kertainen kuukausituloon verrattuna. Näissä laskelmissa oletetaan myös opintotuki ympärivuotiseksi, vaikka todellisuudessa opintotukijaksot harvoin kestävät koko kalenterivuoden. Kun tuloihin tehdään muutoksia esim. marginaaliverolaskelmissa, oletetaan, että tulojen muutokset heijastuvat välittömästi saman kuukauden aikana veroihin, asumistukeen ja toimeentulotukeen. Todellisessa käytännössä tällaiset muutokset tapahtuvat viipeellä. Verotuksessa ennakonpidätys ei myöskään vastaa tarkkaan lopullista verotusta. Simulointilaskelmat tehdään kuitenkin lopullisen verotuksen säännöillä jättämällä ennakonpidätyksen erilaisuus huomiotta.

Aineistoa käytettiin myös JUTTA-mallin asumistukifunktioiden testaamiseen. Tässä yhteydessä muunnettiin funktioita siten, että asumistuen kokonaisuudessaan laskevan funktion *AsumTukiVu()* rinnalle otettiin käyttöön funktio *AsumTukiVuShort()*, jossa valmiiksi laskettu perusomavastuu on muuttujana. Perusomavastuun laskennan erottaminen omaksi laskentavaiheeksi nopeutti huomattavasti laskelmia verrattuna menetelmään, jossa asumistuki laskettiin kokonaan yhdellä funktiolla.

Laskelmia varten muodostettiin kuusi laskentamallia: asumistuki-, vero-, toimeentulotuki-, kynnyspalkka-, työllistymisveroaste- ja marginaaliveromalli (ks. liitekuvio 2). Kolme ensimmäistä mallia laskevat koko aineiston tietoja (148 392 ruokakuntaa) ja kolme muuta mallia niitä ruokakuntia, joissa yksinäisellä henkilöllä tai yksinhuoltajalla on yksinomaan työttömän perusturva tulona (51 312 ruokakuntaa). Viimeksi mainituista ruokakunnista 7 774 on lapsiperheitä eli tässä nimenomaan yksinhuoltajia. Lisäksi rakennettiin kynnyspalkka- ja työllistymisveroastemalli niille puolisoille, joista kummallakin ainoana tulona oli työttömän perusturva (3 232 ruokakuntaa) sekä marginaaliveromalli ruokakunnille, joissa asumistuen saajan ja puolison ainoa tulo (yli 95 prosenttia kaikista tuloista) on palkkatuloa (6 885 ruokakuntaa).

Kannustinlaskelmissa aineistoa rajattiin seuraavasti:

- Mukaan otettiin vain vuokralla asuvat.
- Työttömän perusturvan oli oltava vähintään 95 prosenttia hakijan tai puolison yhteenlasketuista tuloista; osalla henkilöistä voi siten olla pieniä muita tuloja, joita ei laskelmassa oteta tarkemmin eritellä.
- Mukaan ei otettu ruokakuntia, joissa oli muita aikuisia henkilöitä kuin hakija ja puoliso tai joissa muille henkilöille kuin hakijalle ja puolisolle oli rekisteröity tuloja.

Liitekuvio 2. Simulointilaskelmien aineisto.

