

Pertti Honkanen Työttömien perusturvan ongelmia



54/2006

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Pertti Honkanen

Työttömien perusturvan ongelmia



54/2006

Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela [®]

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2006

ISBN 951-669-713-5 (nid.), 951-669-714-3 (pdf)

ISSN 1455-0113

Vammalan Kirjapaino Oy

Vammala 2006

ALKUSANAT

Tässä Kelan tutkimusosastossa tuotetussa selvityksessä tarkastellaan työttömien perusturvaan liittyviä ongelmia ja joitakin niiden lievittämiskeinoja käyttämällä hyväksi sosiaaliturvan ja verotuksen laskentamalleja. Kiitän Anita Haatajaa, Katri Hellsteniä, Heikki Hiilamoa, Helka Hyttiä, Ulla Hämäläistä, Jouko Kajanojaa, Ilari Kesoa, Yrjö Mattilaa, Heikki Niemelää, Seppo Sallilaa, Olli Valpolaa ja Pirjo Ylöstaloa, jotka ovat esittäneet käsikirjoitukseen hyödyllisiä kommentteja.

Kesäkuussa 2006

Pertti Honkanen

SISÄLTÖ

1	Johdanto	6
2	Työttömien perusturva	7
3	Asumistuen kehitys	12
4	Toimeentulotuen muutoksia	14
5	Laskennallinen vähimmäisturva	16
6	Työttömän riippuvuus toimeentulotuesta	19
7	Tukien päällekkäisyyden ongelmia	20
8	Verotuksen vaikutuksia	24
9	Indeksisuojan merkitys	27
10	Työmarkkinatuen tarveharkinta	28
11	Tarveharkinnan yhteisvaikutuksia	31
12	Hypoteettisten uudistusten vaikutuksia tukien päällekkäisyyteen	34
13	Laskelmia hypoteettisten uudistusten kustannuksista	36
14	Johtopäätöksiä	39
	Kirjallisuus	40

Pertti Honkanen
Valt. lis., erikoistutkija
Kelan tutkimusosasto
pertti.honkanen@kela.fi

© Pertti Honkanen ja Kelan tutkimusosasto

www.kela.fi
tutkimus@kela.fi

Taulukoiden luettelo

Taulukko 1. Työttömien kotitalouksien tulot 1990–2003	7
Taulukko 2. Täyden peruspäivärahan muutokset 1985–2006	10
Taulukko 3. Työttömien perusturvan saajat, syyskuu 2005	11
Taulukko 4. Laskennallinen vähimmäistulo 1990–2006	17
Taulukko 5. Toimeentulotuki esimerkkitapauksissa 1990–2006	20
Taulukko 6. Työttömien perusturva ja toimeentulotuen tarve esimerkkitapauksissa	21
Taulukko 7. Asumistuen tarkistamisrajat tulojen muuttuessa vuositarkistusten välisenä aikana	23
Taulukko 8. Työttömien perusturvan ja muiden sosiaalietuuksien päällekkäisyys 2003	23
Taulukko 9. Sosiaalietuuksien kohdistuminen eri tulotasoille esimerkkiperheessä	33
Taulukko 10. Laskelmia hypoteettisten muutosten vaikutuksista tukien päällekkäisyyteen	35
Taulukko 11. Arvioita hypoteettisten uudistusten kustannusvaikutuksista	37

Kuvioiden luettelo

Kuvio 1. Työttömyysturvan saajat 1985–2006 kuukausittain	9
Kuvio 2. Työttömyyspäivärahojen keskimääräinen reaaliarvo 1985–2006 kuukausittain	11
Kuvio 3. Asumistuen kehitys esimerkkiperheessä 1990–2006	13
Kuvio 4. Normivuokrat ja tilastoidut vuokrat 1990–2006	14
Kuvio 5. Toimeentulotuen määräytyminen	15
Kuvio 6. Laskennallinen vähimmäistulo 1990–2006	18
Kuvio 7. Laskennallinen vähimmäistulo suhteessa köyhyysrajaan 1990–2006	18
Kuvio 8. Päivärahatulon ja palkkatulon verotuksen absoluuttinen ero 1990–2006	25
Kuvio 9. Päivärahatulon ja palkkatulon verotuksen suhteellinen ero 1990–2006	25
Kuvio 10. Peruspäivärahan brutto- ja nettoarvon kehitys 1990–2006	26
Kuvio 11. Työmarkkinatuen tarveharkinta 1994–2004	30
Kuvio 12. Puolison tuloihin perustuva työmarkkinatuen tarveharkinta 2006, lapsiluvun mukaan	30
Kuvio 13. Puolison palkkatulojen vaikutus esimerkkiperheen nettotuloihin	31
Kuvio 14. Lisätulojen vaikutus esimerkkiperheen nettotuloihin	33

Tietolaatikoiden luettelo

Tietolaatikko 1. Työttömien perusturva pääpiirteissään	8
Tietolaatikko 2. Marginaalivaikutus, marginaaliveroaste ja efektiivinen marginaaliveroaste	22
Tietolaatikko 3. Pienten tulojen verotukseen vaikuttavia verovähennyksiä 2006	24
Tietolaatikko 4. Työmarkkinatuen tarveharkinta 2006	29

Tiivistelmä

Katsauksen lähtökohta on Suomessa 2000-luvun alkupuolella huolta herättävä tilanne, jossa työttömien perusturvan varassa elää edelleen, laman jälkeen, suuri joukko ihmisiä. Esimerkiksi joulukuun lopussa 2005 työttömien peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajia oli 169 000. Suuri osa heistä saa samanaikaisesti asumistukea ja toimeentulotukea ja usat heistä ovat pitkäaikaisesti riippuvaisia näistä sosiaalietuksista. Tarkoitus on selvittää keinoja erityisesti toimeentulokiriippuvuuden vähentämiseen.

Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa tulot ovat jääneet jälkeen yleisestä tulokehityksestä ja ovat lähellä köyhyysrajaa sellaisissa perheissä, joissa puoliso tai viitehenkilö on ollut tilastovuoden aikana vähintään kuusi kuukautta työtön.

Katsauksessa selvitetään lainsäädännön kehitystä pääpiirteissään 1990-luvulla ja tarkemmin 2000-luvulla käyttämällä hyväksi laskentamallia, jonka avulla voidaan tarkemmin kuvata mm. asumistuen kaltaista mutkikasta tulonsiirtojärjestelmää sekä eri tukien yhteisvaikutuksia. Analyysissa käytetään laskennallinen vähimmäistulo -käsitettä, joka on muodostettu yhdistämällä asumistuen normeista lasketut asumiskustannukset toimeentulotuen perusosaan. Tällainen laskennallinen vähimmäistulo on alentunut 1990-luvun parhaisiin vuosiin verrattuna ja se on nykyisin yleensä suhteellisen köyhyysrajan alapuolella.

Sosiaalietuksien kehitykseen ja keskinäisiin suhteisiin vaikuttavia tekijöitä ovat indeksisuoja ja tuloverotus. Indeksisuojan epäyhtenäisyys tai myös sen puuttuminen esim. asumistuesta aiheuttaa jännitteitä sosiaaliturvajärjestelmään. Muiden sosiaalietuksien kuin eläkkeiden verotus on viime vuosina melko selvästi kiristynyt suhteessa palkkatuloihin, mikä osaltaan lisää toimeentulotuen tarvetta. Myös tarveharkintaisen työmarkkinatuen riippuvuuteen puolison tuloista kiinnitetään huomiota, koska se on mm. kannustusvaikutusten kannalta kielteinen tekijä.

Katsauksessa esitetään laskelmia erilaisten hypoteettisten osittaisuudistusten vaikutuksista työttömien perusturvan, asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyteen. Myös tällaisten uudistusten kustannuksia arvioidaan. Vaihtoehtoja ovat peruspäivärahan korotus, puolison tulojen perusteella tapahtuvan työmarkkinatuen tarveharkinnan pois-

taminen, kunnallisverotuksen perusvähennyksen korotus ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen laajentaminen kaikkiin sosiaalietuksiin. Johdopäätös on, että muutosten tulisi olla melko merkittäviä, jos perusturvan varassa olevien työttömien riippuvuutta toimeentulotuesta halutaan olennaisesti vähentää.

1 Johdanto

Merkittävä yhteiskuntapolitiittinen keskustelun ja tutkimuksen aihe Suomessa on viime vuosina ollut pitkittynyt rakenteellinen työttömyys ja siitä aiheutuva riippuvuus sosiaaliturvan vähimmäisetuuksista. Työttömien peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajia oli esimerkiksi joulukuun 2005 lopussa yhteensä 169 000 ja vuoden 2005 aikana 296 000.¹ Tilastojulkaisuissa ja tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota tuloerojen kasvuun ja köyhyyden lisääntymiseen. Tulot sellaisissa perheissä, joissa on pitkäaikaistyöttömyyttä, ovat selvästi jääneet jälkeen yleisestä tulokehityksestä. Tällaisten perheiden tulotaso on alentunut lähelle suhteellista köyhyysrajaa, jonka se aikaisemmin selvemmin ylitti (ks. taulukko 1). Yksi teema keskustelussa on monilla työttömillä toteutuva toimeentulotuen, asumistuen ja työttömyysturvan päällekkäisyys, jonka katsotaan aiheuttavan työttömyys- tai tuloloukkuja ja myös ns. byrokraloukun.² Huolen aihe on myös yleistynyt pitkäaikainen riippuvuus toimeentulotuesta tai työmarkkinatuesta.³ Erilaisten arvioiden ja määrittelyjen mukaan vuosina 2000–2003 Suomessa oli kroonisesti työttömiä tai vaikeasti työllistyviä henkilöitä 150 000–170 000.⁴ Tilanteeseen on esitetty erilaisia ratkaisumalleja, kuten etuuksien tason korottamista, pienituloisten verotuksen keventämistä, etuusjärjestelmän kehittämistä siten, että se ”aktivoi” tai ”kannustaa” työttömiä paremmin työmarkkinoille, ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien eläkkeelle pääsyn helpottamista, subventioita työttömiä palkkaaville työnantajille ym.

1990-luvun lopulta lähtien on tehty useita lainsäädäntöuudistuksia ja pienempiä muutoksia, jotka ovat tähänneet tilanteen muuttamiseen. Ns. kannustinloukku-uudistuksessa vuosina 1997–1998 muutettiin erältä osin työttömyysturvan, asumistuen, lasten päivähoitomaksujen, lasten kotihoidon tuen ja toimeentulotuen määräytymisperusteita. Myös verolainsäädännön muutoksilla pyrittiin samoihin päämääriin.⁵ Tämän jälkeen on tehty

mm. ”köyhyyspaketteja”, jotka osin ovat korjanneet 1990-luvulla tehtyjä sosiaaliturvan leikkauksia ja myös tuoneet järjestelmään joitakin uusia elementtejä.⁶ Lailla kuntouttavasta työtoiminnasta on pyritty ”aktivoimaan” työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavia pitkäaikaistyöttömiä.⁷ Pitkäaikaistyöttömien ”aktivointia” on jatkettu erilaisin työmarkkinauudistuksin, joista laajin on vuoden 2006 alussa voimaan tullut muutos, jossa työmarkkinatuki voidaan lakkauttaa toistaiseksi kokonaan, jos työtön ei 180 tai 500 työmarkkinatukipäivän jälkeen ole valmis osallistumaan viranomaisten tarjoamiin aktivointitoimiin.⁸ Toukuussa 2005 voimaan tullut laki eräiden pitkäaikaistyöttömien eläketuesta mahdollistaa tietyn ehdoin vuosina 1941–1947 syntyneiden pitkäaikaistyöttömien siirtymisen eläkkeelle.⁹ Vuoden 2006 alussa on tullut voimaan väliaikainen työnantajille suunnattu tuki, jolla alennetaan palkkauskustannuksia, kun työnantajan palveluksessa on 54 vuotta täyttäneitä työntekijöitä, joiden palkka on yli 900 euroa mutta alle 2 000 euroa kuukaudessa.¹⁰

Perusturvalla tarkoitetaan tässä selvityksessä sosiaaliturvan vähimmäisetuuksia, joilla turvataan vähimmäistoimeentuloa, erotukseksi ansiosidonnaisesta sosiaaliturvasta. Työttömien perusturvaan kuuluu peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Sitä täydentää asumistuki, joka on selvästi pienituloisille suunnattu tukimuoto. Viimesijaiseksi etuudeksi tarkoitettun toimeentulotuen normit määrittelevät vähimmäistoimeentulon tasoa.¹¹

¹ Vakuutusvalvonnasta ja Kelan tilastotiedotteiden mukaan.

² Siihen kiinnitti paljon huomiota jo sosiaali- ja terveysministeriön vähimmäisturvatyöryhmä vuonna 1995, ks. Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio 1995.

³ Toimeentulotuen pitkäaikaistumisesta, ks. Haapola 2004; Parpo ja Moisio 2006.

⁴ Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 20. Ks. myös Hytti 2003.

⁵ Ks. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti 1996. Uudistusten arviointia: ks. Niinivaara 1999; Keskitalo ym. 2000; Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio 2001; Laine ja Uusitalo 2001.

⁶ Ehkä laajin tällainen ”paketti” oli vuosien 2002–2005 määrärahaohjelmaksiin sisällytynyt toimenpidekokonaisuus. Ks. Määrärahaohjelmat 2002–2005. Valtiovarainministeriö 8.3.2001. Ks. myös vuoden 2006 talousarvioesitykseen liittyvät valtioneuvoston tiedote 252/2005 ”Tasäntötoimia köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseen”.

⁷ Ks. Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio 2000; HE 184/2000; L 189/2001. Arviointia: ks. Ala-Kauhahuoma ym. 2004.

⁸ Ks. Työmarkkinatuen aktivointi 2005, HE 164/2005, lait 1216–1220/2005. Rajana on yleensä 500 päivää, mutta 180 päivän raja koskee niitä, jotka ovat siirtyneet peruspäivärahalla tai ansiosidonnaiselta päivärahalla työmarkkinatuella sen jälkeen, kuin niiden enimmäisrajana olevat 500 päivää on tullut täyteen.

⁹ HE 183/2005, L 39/2005.

¹⁰ HE 146/2005, L 1078/2005.

¹¹ Sellaisten käsitteiden kuin perusturva, vähimmäisturva, perustoimeentulon turva ym. sisältö ei ole kovin täsmällinen eikä vakiintunut. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki sisältää käsitteet välttämätön toimeentulo ja perustoimeentulon turva. Nykyinen työttömyysturvalaki (1290/2002) määrittelee työttömän työnhakijan perustoimeentulon, joka turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella ja johon siten sisältyy myös ansiosidonnainen päiväraha. Peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea on yleensä kutsuttu yhteisellä nimellä työttömien perusturvaksi. Keskustelua käsitteistä, ks. Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio 1995, 1–5.

Taulukko 1. Työttömien kotitalouksien tulot 1990–2003.

Vuosi	Euroa/vuosi	Suhde kotitalouksien keskim. tuloihin	Suhteessa köyhyysrajaan
1990	10 579	62,3 %	114,1 %
1991	11 860	69,2 %	125,3 %
1992	11 640	71,1 %	129,4 %
1993	11 467	71,4 %	132,5 %
1994	10 931	68,5 %	127,2 %
1995	10 799	66,0 %	123,6 %
1996	10 750	64,4 %	120,1 %
1997	10 820	62,2 %	118,3 %
1998	10 606	58,8 %	112,6 %
1999	10 817	57,4 %	111,9 %
2000	10 791	55,8 %	110,0 %
2001	10 821	55,5 %	107,4 %
2002	10 483	52,4 %	100,9 %
2003	11 568	55,9 %	107,6 %

Lähde: Tilastokeskuksen tulonjakotilastot.

Työttömillä kotitalouksilla tarkoitetaan perheitä, joissa viitehenkilö tai puoliso on ollut tilastovuoden aikana vähintään 6 kk työttömänä. Luvut vuoden 2003 hintatasossa. Köyhyysrajana 60 % mediaanitulosta. OECD:n uusi kulutusyksikkömääritelmä.

Tässä selvityksessä on tarkoitus selvittää tarkemmin, miten perusturvan eli lähinnä työmarkkinatuen varassa olevien työttömien toimeentulo muodostuu ja millä keinoilla voitaisiin vähentää työttömien riippuvuutta toimeentulotuesta. Se vaatii työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen perusteiden, kehityksen ja keskinäisten yhteyksien tutkimista. Myös verotuksessa tapahtuneet muutokset on otettava huomioon. Tällaisen tarkastelun jälkeen voidaan hahmotella joitakin hypoteettisia uudistuksia tai korjauksia tulonsiirtojärjestelmään ja selvittää niiden vaikutuksia. Tuki-tason ja keskinäisten yhteyksien ohella tarkastellaan erityisesti työmarkkinatuen tarveharkintaa. Vähimmäisturvan tason kehitystä selvitetään määrittelemällä laskennallinen vähimmäistulo, jossa kuvastuu asumistukinormien ja toimeentulotukea koskevien säädösten yhteisvaikutus.

Selvityksen kohde ei ole köyhyysongelma koko laajuudessaan eikä myöskään monitahoinen ja kiistanalainen kysymys sosiaaliturvan kannustavuudesta, vaikkakin näitä teemoja sivutaan. Kannustavuutta koskevat huomiot rajoittuvat lähinnä efektiivisten marginaaliveroasteiden mittaamiseen eräissä esimerkkitaapauksissa.¹²

Selvityksessä kuvataan lainsäädännön kehitystä pääpiirteissään 1990-luvulta lähtien ja tarkemmin vuodesta 2000 lähtien. Aineisto sisältää esimerkkilaskelmia, jotka on tehty JUTTA-mallilla, sekä simulaatiolaskelmia, joihin on puolestaan käytetty SOMA-mallia.¹³

2 Työttömien perusturva

Suomen työttömyysturvajärjestelmä voidaan eriyttää ansiosidonnaiseksi turvaksi ja perusturvaksi. Lainsäädäntö muodostaa nykyisin kumpaankin lohkoon useampia työttömyysturvakategorioita, jos otetaan huomioon mm. erilaiset koulutustuet ja soviteltua päivärahaa koskevat säännökset (ks. tietolaatikko 1). Ennen lamaa ansiosidonnaisen turvan piirissä oli enemmän työttömiä kuin perusturvan piirissä, mutta vuoden 1997 puolivälistä lähtien useammat työttömät (tai työvoimapolitiittisten toimien kohteena olevat henkilöt) ovat saaneet ansiosidonnaista turvaa (kuvio 1). Suhteen

¹² Kannustavuudesta laajemmin, ks. esim. Parpo 2004.

¹³ JUTTA-malli on Åbo Akademiassa ja Palkansaajien tutkimuslaitoksessa kehitetty järjestelmä sosiaaliturva- ja verojärjestelmän tutkimiseen (ks. Honkanen 2005). SOMA-malli on sosiaali- ja terveysministeriössä ja Stake-sissa kehitetty sosiaaliturvan ja verotuksen mikrosimulaatiomalli, joka on nyt myös Kelan käytössä (ks. Parpo 2005). Mikrosimulaatiomenetelmän käytöstä Suomessa, ks. Haataja 2003.

Tietolaatikko 1.

Työttömien perusturva pääpiirteissään

Peruspäiväraha edellyttää samanlaisen työssäoloehdon täyttymisen kuin ansiosidonnainen päiväraha. Maksetaan enintään 500 päivää.

Työmarkkinatuki ei edellytä työssäoloehdon täyttämistä eikä työmarkkinatuen maksamiselle ole ylärajaa. Ammattikoulutusta vailla olevien nuorten oikeutta työmarkkinatukeen on rajoitettu. Saaja veloitettu osallistumaan koulutuksen ohella viranomaisten tarjoamaan työharjoitteluun ja muuhun ”aktiivointiin”. Jos työmarkkinatuella on oltu yli 500 päivää, kieltäytyminen voi katkaista työmarkkinatuen saamisen kokonaisuudessaan.

Soviteltu päiväraha. Sekä peruspäiväraha että työmarkkinatuki voidaan maksaa sovitettuna yhteen työttömän omien tulojen kanssa, jos työtulot ovat riittävän pienet esim. osa-aikatyössä.

Tarveharkintainen työmarkkinatuki. Toisin kuin peruspäiväraha, työmarkkinatuki on yleensä tarveharkintainen. Puolison tulot ja omat tulot (muut kuin työtulot) vähentävät päivärahaa tietyn kaavan mukaan.

Osittainen työmarkkinatuki. Vanhempiansa kotona asuvalle, joka ei täytä työssäoloehdot, työmarkkinatuki maksetaan alennettuna ja alennus riippuu vanhempien tulotasosta ja perheen koosta. Osittainen työmarkkinatuki on vähintään 50 % täydestä.

Täysi työmarkkinatuki on yhtä suuri kuin peruspäiväraha (ks. taulukko 2). Sekä peruspäivärahaan että työmarkkinatukeen maksetaan **lapsikorotuksia** huollettavina olevien alle 18-vuotiaiden lasten perusteella.

Peruspäivärahaa voidaan maksaa myös **koulutustukena** työvoimapolitiisessa koulutuksessa ja **koulutuspäivärahana** omaehtoiseen opiskeluun. Työmarkkinatukea maksetaan myös **maahanmuuttajien kotoutumistukena**.

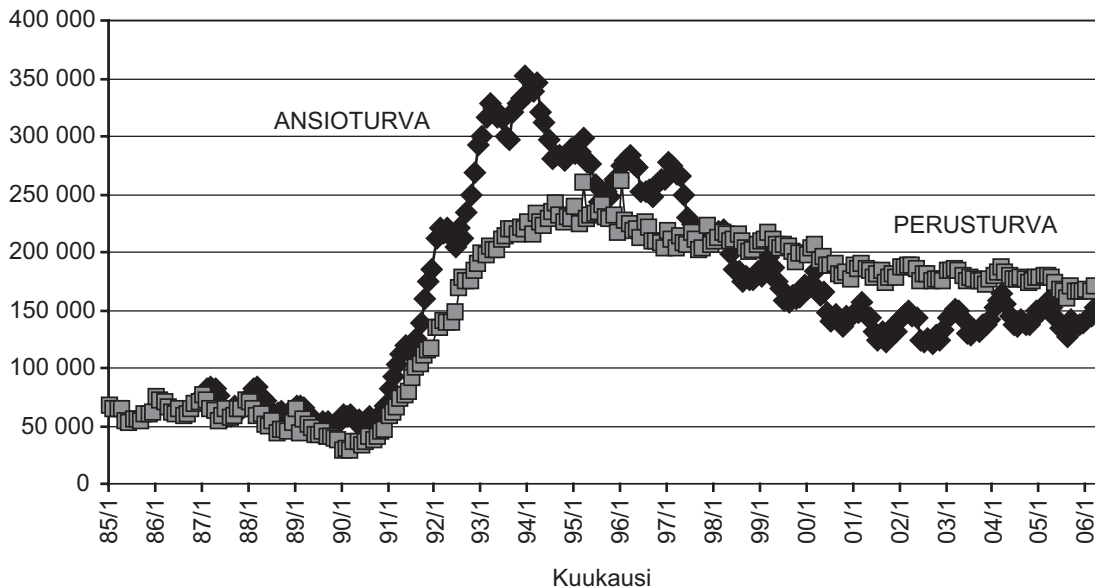
muuttumiseen on vaikuttanut monilla työttömyyden pitkittyminen sen ohella, että lainsäädännön muutokset 1990-luvulla vaikeuttivat ansiosidonnaisen turvan piiriin pääsyä tai sen piirissä pysymistä. Tärkein muutos oli ansiosidonnaisen työttömyysturvan edellyttämän työssäoloehdon pidentäminen kuudesta kuukaudesta kymmeneen kuukauteen vuoden 1997 alussa. Lainmuutoksella oli tarkoitus mm. vaikeuttaa päivärahaoikeuden jatkamista työllisyystoilla, jotka yleensä kestävät

kuusi kuukautta. Työssäoloehdon pidentäminen vaikeutti ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääsemistä tai siinä pysymistä luonnollisesti myös avoimilla työmarkkinoilla.

Peruspäivärahojen rinnalle luotiin vuoden 1994 alussa työmarkkinatuki. Täysi työmarkkinatuki on samansuuruinen kuin peruspäiväraha, mutta järjestelmissä on olennaisia eroja. Peruspäivärahan saaminen on vuodesta 1994 lähtien edellyttänyt samanlaisen työssäoloehdon täyttymisen kuin ansiosidonnainen päiväraha, mutta ei työttömyyskassaan kuulumista. Työmarkkinatuki ei edellytä työssäoloehdon täyttymistä, mutta vailla ammattikoulutusta olevien alle 25-vuotiaiden nuorten oikeutta päästä työmarkkinatuen piiriin on rajoitettu. Työmarkkinatukeen liittyy peruspäivärahaa laajempi velvollisuus osallistua työvoimaviranomaisten järjestämään koulutukseen tai muuhun aktiivointiin, kuten työharjoitteluun. Peruspäiväraha ei ole vuoden 1993 jälkeen ollut tarveharkintainen, mutta työmarkkinatuki on yleensä silloin, kun työmarkkinatuen saaja ei ole koulutuksessa, työharjoittelussa tai muiden ns. aktiivointitoimien piirissä. Työmarkkinatukea maksetaan 180 työttömyyspäivän ajan ilman tarveharkintaa, jos työtön on 500 päivän enimmäisrajan täyttymisen jälkeen siirtynyt ansiosidonnaiselta turvalta tai peruspäivärahalta työmarkkinatuella. Työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa myös 55 vuotta täyttäneelle, joka on työttömäksi jäädessään täyttänyt työssäoloehdon.¹⁴ Vanhempiansa luona asuvalle henkilölle työmarkkinatuki maksetaan alennettuna eli osittaisena, jos työmarkkinatuen saajalla ei ole työhistoriaa. Tällöin työmarkkinatuen suuruus riippuu vanhempien tuloista. Vuosina 1997–2001 työmarkkinatuen lapsikorotukset olivat pienemmät kuin lapsikorotukset muussa työttömyysturvassa.

Peruspäiväraha ja siten siihen sidottu työmarkkinatuki on sidottu kuluttajahintaindeksiin muutoksiin samalla tavalla kuin kansaneläke. Tämä koskee myös lapsikorotuksia. Ennen 1990-luvun muutoksia peruspäivärahaa (ja myös lapsikorotuksia sekä tarveharkinnan tuloarvoja) korotettiin palkkatason yleisen nousun perusteella, mutta indeksijäädtykset ja erilliset lait rajoittivat peruspäivärahan nousun vaatimattomaksi vuoden 1991

¹⁴ 55 vuotta täyttäneitä koskeva rajoitus tarveharkinnassa koski myös peruspäivärahaa vuoden 1987 alusta lähtien. Peruspäiväraha oli ennen vuotta 1993 aina tarveharkintainen, ellei kyse ollut peruspäivärahaa vastaavasta koulutustuesta.

Kuvio 1. Työttömyysturvan saajat 1985–2006 kuukausittain.

Laskettu sosiaali- ja terveysministeriön, Kelan ja vakuutusvalvontaviraston tilastoista.

Luvut sisältävät koulutusetuudet tammikuusta 1991 lähtien.

Ansioturvan tiedot puuttuvat vuosilta 1985–1986.

jälkeen. Peruspäivärahaan tehtiin 5 markan eli 0,84 euron tasokorotus maaliskuussa 2002. Nykyisenkin lain mukaan työmarkkinatuen tarveharkinnan tulo rajoja tulisi korottaa, jos palkkataso on olennaisesti muuttunut.¹⁵

Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen suuruuteen vaikuttavia muutoksia ovat 2000-luvulla olleet edellä mainitun lisäksi

- Työmarkkinatuen tarveharkinnan lieventäminen 1.9.2000 lähtien: puolison tuloista tehtävä vähennys korotettiin 300 markasta 1 400 markkaan (eli 50 eurosta 236 euroon). Tätä vähennystä korotettiin uudelleen 536 euroon 1.1.2004 lähtien.
- Työmarkkinatuen lapsikorotukset palautettiin työttömyyspäivärahojen lapsikorotusten tasolle 1.1.2002.
- Osittaisen päivärahan muutos 1.1.2003: osittainen päiväraha määriteltiin vähintään 50 prosentiksi täydestä päivarahasta. Päivärahan suuruus riippuu vanhempien tuloista. Jos vanhempien tulot ylittävät tulorajan 1 781 euroa kuukaudessa, sovelletaan 50 prosentin rajaa. Ennen muutosta osittainen päiväraha oli määritelty kiinteäksi 60 prosentin osuudeksi täydestä päivarahasta.
- Peruspäivärahaan on voitu maksaa ns. korotusosa tai työllistymisohjelmallisä 1.7.2005 lähtien. Edellytykset ovat samat kuin korotusosan ja työllistymisohjelmallisän maksamisessa ansiosidonnaisiin päivärahoihin.

Taulukossa 2 on selvitetty täyden peruspäivärahan ja työmarkkinatuen muutoksia. Täyden peruspäivärahan tai työmarkkinatuen reaaliarvo on vuoden 2006 alussa jonkin verran pienempi kuin parhaimmillaan vuoden 1991 alussa eli 15 vuotta aikaisemmin. Samassa taulukossa on esitetty myös päivärahan kehitys, jos se olisi seurannut palkansaajien ansiotasoindeksin kehitystä vuodesta 1985 lähtien. Silloin se olisi vuoden 2006 alussa 649 euroa kuukaudessa eli noin 30 euroa päivässä, 7,5

¹⁵ Työttömyysturvalain 9 luvun 4 § 4 mom.: ”Jos maan yleinen palkkataso ansiotasoindeksin perusteella arvioiden olennaisesti muuttuu, valtioneuvoston asetuksella on tarkistettava edellä 1 momentissa ja 3 §:ssä säädetyt rahamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa.” Täsmennyksenä voidaan vielä mainita, että osittaisen päivärahan laskemisessa käytettäviä tulo rajoja ei ole sidottu mihinkään indeksiin.

euroa todellista suurempi. Reaaliansioindeksi nousi 27 prosenttia vuoden 1991 alusta vuoden 2005 alkuun. Kun samana aikana reaalin peruspäiväraha aleni noin 3 prosenttia, kuilu kehityksessä on varsin suuri.

Voidaan tarkastella myös todella maksettujen päivärahojen reaalista keskiarvoa, johon korottavasti vaikuttavat lapsikorotukset ja alentavasti tarveharkinta, sovittelu ja osittaiset tuet (kuvio 2). Maksettujen päivärahojen keskiarvo oli 24,16 euroa tammikuussa 2006. Se on melko lähellä tammikuun 1992 lukemaa. Keskimääräinen perusturvan päiväraha on hieman yli puolet keskimääräisestä ansioturvan päivärahasta. Suhde ei ole olennaisesti muuttunut 1990- tai 2000-luvuilla.

Työttömien perusturvan – toisin sanoen työmarkkinatuen ja peruspäivärahan – saajien joukossa voidaan erottaa useita kategorioita sen mukaan, mitä lainsäädännön määräyksiä kuhunkin henkilöön kohdistetaan. Taulukossa 3 on esitetty muu-

tamia tietoja Kelan tilastoista syyskuulta 2005. Taulukossa on sekä koko kuukauden kertymätietoja että kuukauden lopun poikkileikkaustietoja.

Peruspäivärahaa voidaan maksaa myös työvoimapolitiittisena koulutustukena työvoimaviranomaisen järjestämään koulutukseen ja koulutuspäivärahana omaehtoiseen opiskeluun. Näitä koulutustuksia saavien lukumäärät ovat kuitenkin pieniä suhteessa ansiosidonnaisen turvan vastaaviin etuuksiin.

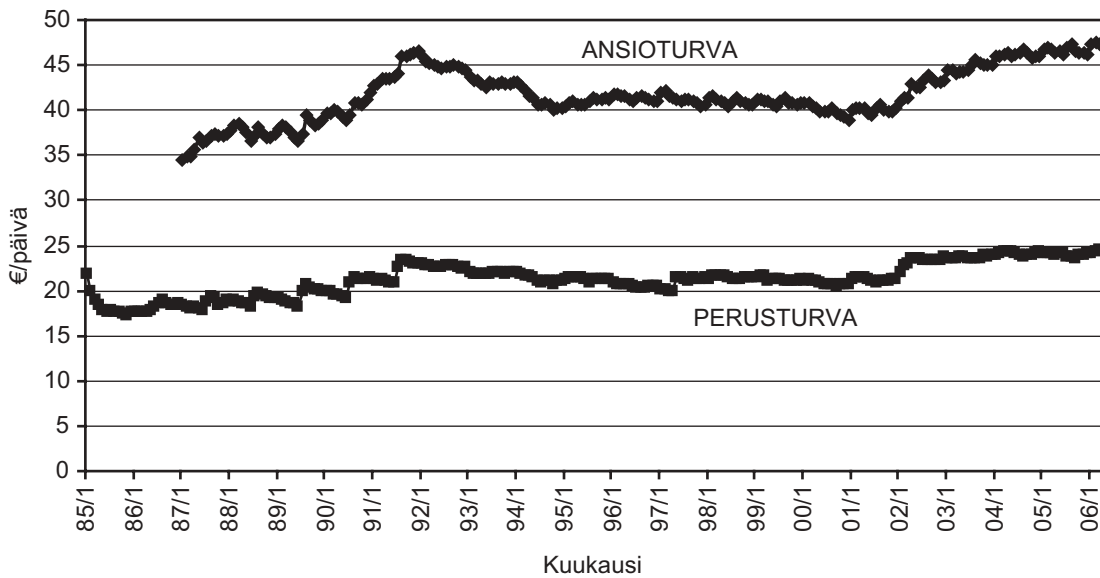
Työmarkkinatuen saajat ovat erilaisessa asemassa sen mukaan, osallistuvatko he työvoimapolitiittiseen koulutukseen, työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan vai ovatko he ns. passiivisen tuen piirissä. Ns. aktiivituken ei yleensä sovelleta tarveharkintaa, mutta passiivituksi voi olla tarveharkintaista tai osittaista. Ns. aktiivituen yhteydessä maksetaan yleensä verotonta ylläpitokorvausta, jonka normaali määrä on nykyisin 8 euroa päivässä.¹⁶

Taulukko 2. Täyden peruspäivärahan muutokset 1985–2006.

Voimaantulo	€/pv	€/kk	€/kk, tammikuun 2006 hintatasossa	Ansiotaso-indeksiä vastaava kehitys, €/kk
1.1.1985	11,77	253,12	422,75	253,12
1.7.1986	12,61	271,20	424,50	281,63
1.7.1987	13,62	292,90	443,66	301,02
1.7.1988	14,46	310,98	448,47	330,98
1.7.1989	15,98	343,52	463,95	357,09
1.7.1990	17,66	379,68	484,48	388,96
1.1.1991	19,51	419,46	521,47	405,14
1.1.1995	19,85	426,69	492,10	444,87
1.1.1998	20,18	433,92	485,01	495,97
1.1.1999	20,35	437,54	486,67	509,02
1.1.2000	20,52	441,16	479,98	524,31
1.1.2001	21,36	459,24	483,81	549,04
1.1.2002	21,91	471,07	485,37	565,71
1.3.2002	22,75	489,13	500,42	565,71
1.1.2003	23,02	494,93	503,13	586,82
1.1.2004	23,16	497,94	505,23	609,88
1.1.2005	23,24	499,66	506,00	632,39
1.1.2006	23,50	505,25	505,25	649,06

Kuukausiarvo laskettu olettamalla, että kuukaudessa on 21,5 päivärahopäivää.

¹⁶ Työharjoittelussa ylläpitokorvausta saa vain, jos työmarkkinatuella ollaan työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisajan täyttymisen vuoksi tai jos työmarkkinatukea on saatu yli 500 päivää.

Kuvio 2. Työttömyyspäivärahojen keskimääräinen reaaliarvo 1985–2006 kuukausittain.

Päivärahat joulukuun 2005 hintatasossa.

Laskettu sosiaali- ja terveysministeriön, Kelan ja vakuutusvalvonnan tilastoista. Ks. kuvio 1.

Taulukko 3. Työttömien perusturvan saajat, syyskuu 2005.

1) Kuukauden aikana	
Saajia yhteensä	178 176
Peruspäiväraha	20 562
– siitä sovitellun päivärahan saajia	2 948
Työvoimapoliittinen koulutustuki	1 773
Koulutuspäiväraha	521
Työmarkkinatuki	136 640
– soviteltu tuki	7 945
– osittainen tuki	5 496
– työvoimapoliittinen toimenpide	20 740
– – koulutus	9 296
– – työharjoittelu, työelämävalmennus	10 854
– kuntouttava työtoiminta	2 020
Yhdistelmätuen työmarkkinatuki	15 204
Työmarkkinatuki maahanmuuttajien kotoutumistukea	5 916
2) Työmarkkinatuen saajat syyskuun lopussa (ei kotoutumistukea eikä yhdistelmätukea)	
Kaikki	128 376
Lapsikorotuksen saajia	41 901
– 1 lapsesta	18 803
– 2 lapsesta	13 125
– 3 tai useammasta lapsesta	9 973
Osittaisen työmarkkinatuen saajia (ikä keskim. noin 22 v)	3 739
– päiväraha korkeintaan 50 % täydestä työmarkkinatuesta	80,8 %
Ei tarveharkintaa työvoimapoliittisen toimenpiteen vuoksi	23 185
Ei tarveharkintaa 180 päivän rajan vuoksi	7 625
Ei tarveharkintaa vähintään 55 vuoden iän vuoksi	4 518
Tarveharkintainen, mutta täysimääräinen työmarkkinatuki	86 419
Tarveharkinta vähentänyt työmarkkinatukea (mutta ei poistanut kokonaan)	6 629
– tarveharkintaan vaikuttavia puolison tuloja	91,0 %
– tarveharkintaan vaikuttavia omia tuloja	17,8 %
Muu sosiaalietuus vähentänyt työmarkkinatukea	1 110

Lähde: Kelan ja vakuutusvalvonnan tilastot sekä Kelan rekisteritiedot.

Taulukon osa 2) koskee vain varsinaisen työmarkkinatuen saajia. Kotoutumistuki ja yhdistelmätuki eivät ole luvuissa mukana. Eri kategoriat voivat olla osittain päällekkäisiä, minkä vuoksi luvut eivät summaudu kaikilta osin oikein.

Syyskuun lopussa 2005 valtaosalla eli yli 80 prosentilla työmarkkinatuen saajista tuki oli tarveharkintaista. Työmarkkinatuen tarveharkintaisuus ei yleensä silti vielä merkitse sitä, että se olisi täyttä päivärahaa pienempi. Vain tietyn tulorajan ylittävät puolison tai omat tulot johtavat työmarkkinatuen pienentymiseen. Syyskuun lopussa 2005 tarveharkinta pienensi 6 600 työttömän työmarkkinatukea. Lisäksi osittaisen työmarkkinatuen saajia oli 3 730. Nämä tapaukset olivat yhteensä 8 prosenttia kaikista työmarkkinatuen saajista.

Sekä peruspäivärahaa että työmarkkinatukea voi saada soviteltuna työttömän omien työtulojen kanssa. Tarveharkinta ja sovittelu tai osittainen tuki ja soviteltu tuki voivat toteutua myös päällekkäin. Myös koulutustukina maksettuja peruspäivärahoja voidaan maksaa soviteltuna, mutta oletettavasti lukumäärät ovat pieniä.

Työmarkkinatukea voidaan maksaa myös maa- ja metsätalouden työttömien kotoutumistukena. Se ei sisälly Kelan ja Vakuutusvalvonnan normaaleihin tilastoihin työttömyysturvasta. Taulukkoon 2 se on otettu kuitenkin mukaan. Koska kotoutumistukena maksettava työmarkkinatuki maksetaan samoin perustein kuin työmarkkinatuki muuten työttömille, sekin voi olla tarveharkintaista, osittaista tai soviteltua tukea. Kotoutumistuen saajia oli lähes 6 000 syyskuun 2005 lopussa ja 10 600 koko vuoden 2005 aikana ja valtaosa oli erilaisten työvoimapolitiittisten toimien piirissä.

Vuodesta 1998 lähtien työmarkkinatukea on voitu maksaa osana ns. yhdistelmätukea työnantajille pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen. Myös työmarkkinatuki sellaisenaan on voitu siirtää työnantajille työttömän palkkausta varten. Vuoden 2006 työmarkkinauudistus lopettaa tämän järjestelmän, mutta siirtymäaikana työmarkkinatukea maksetaan edelleen työnantajille ennen vuotta 2006 tehtyjen sopimusten perusteella. Mainittu työmarkkinauudistus, jossa työvoimapolitiittisesta aktiivisuudesta kieltäytymisestä aiheutuvia sanktioita kovennettiin, muuttaa myös työmarkkinatuen rahoitusta. Kun tähän asti työmarkkinatuki on rahoitettu kokonaan valtion budjetista, nyt kuntien vastuulla on puolet ns. passiivituesta eli niiden työttömien työmarkkinatuesta, joita ei ole sijoitettu koulutukseen tai muuhun ns. aktiivointiin.

Työmarkkinatuen saajista noin kolmannes on lapsien huoltajia. Syyskuun lopussa 2006 työmarkkinatuen lapsikorotusta maksettiin lähes 42 000 työt-

tömälle. Tässä luvussa eivät ole mukana kotoutumistuen saajat.

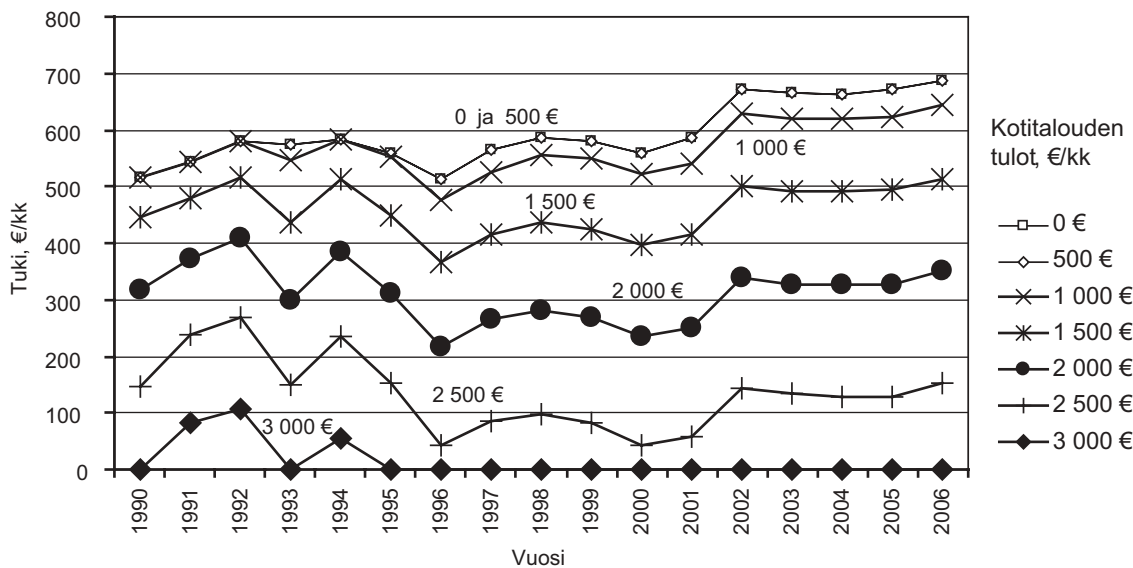
3 Asumistuen kehitys

Yleinen asumistuki on pienituloisille suunnattu asumisen tukimuoto. Tuen suuruus on sidottu tuloihin ja asumiskustannuksiin. Valtaosa asumistuen saajista asuu vuokralla, mutta myös omistus-asunnossa asuvilla on mahdollisuus saada asumistukea. Asumistuen normeista pääosa sisältyy vuosittain annettavaan valtioneuvoston asetukseen asumistuen perusteista. Itse laissa on melko niukasti määräyksiä siitä, miten asumistuki lasketaan. Asumistukea ei ole miltään osin sidottu indekseihin. Hallituksella on siten ainakin muodollisesti melko suuri vapaus päättää asumistuen perusteista vuosittain. Perusteet ovat melko monimutkaiset, sillä niihin kuuluvat mm. erikokoisille ja erikäisille asunnoille neljälle alueelle määritellyt enimmäisasumismenot neliometriä kohden sekä 1–8-henkisille perheille kolmella eri alueella määritellyt perusomavastuutaulukot tihein tuloaskelein.

Viimeisten 15 vuoden aikana asumistuen normeja on muutettu melko usein vuoroin joiltakin osin tuen ehtoja kiristäen ja vuoroin osin tuen ehtoja väljentäen. Välivaiheissa asumistuen normit on pidetty markka- tai euromääräisesti ennallaan, mikä käytännössä on merkinnyt asumistuen reaalista tai suhteellista supistamista. Tätä kehitystä kuvaa kuvio 3, jossa on esitetty asumistuen kehitys eräillä tulotasoilla sellaisessa nelihenkisessä perheessä, joka asuu asumistukinormien mukaisessa asunnossa, ts. asunnossa, jossa asumismenot vastaavat valtioneuvoston päätöksen mukaisia enimmäisneliöitä ja enimmäisvuokraa.

Kuviosta hahmottuu seuraavanlaisia vaiheita:

- Vuosina 1991 ja 1992 asumistukea lisättiin jonkin verran.
- Vuonna 1993 asumistukea leikattiin.
- Vuonna 1994 asumistuen lisääminen liittyi ns. perhetukiudistukseen, jossa lapsiperheiden verovähennykset poistettiin ja lapsilisiä korotettiin.
- Vuosina 1995 ja 1996 asumistukea leikattiin.

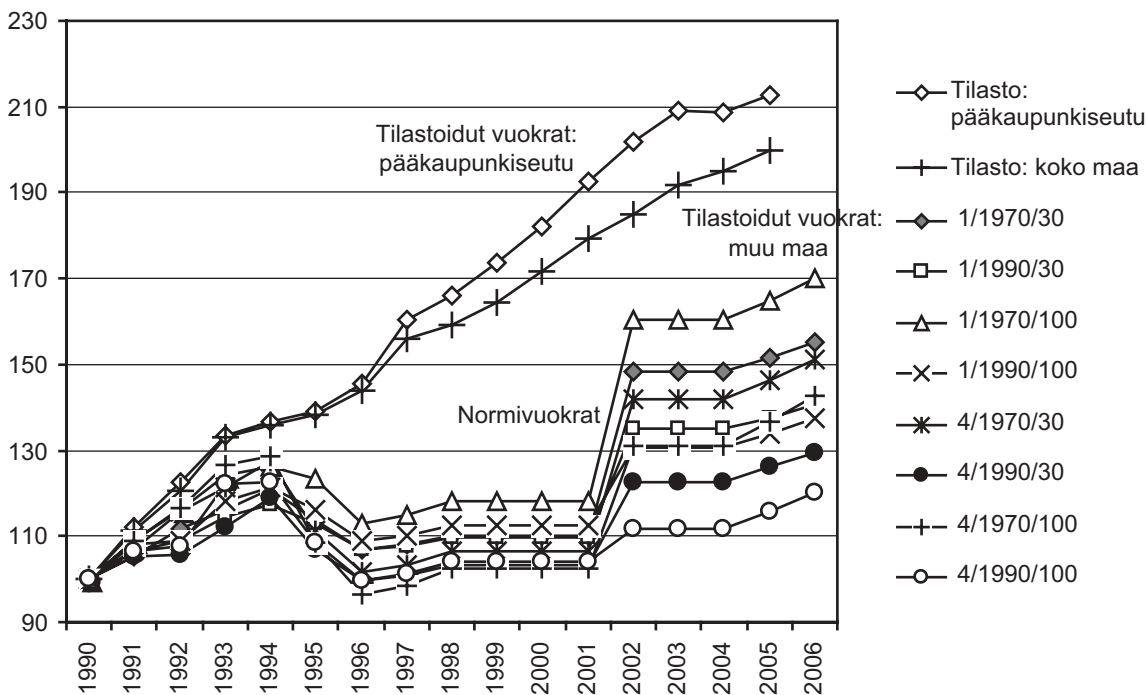
Kuvio 3. Asumistuen kehitys esimerkkiperheessä 1990–2006.

Kahden aikuisen ja kahden lapsen muodostama perhe asumistuen normeja vastaavassa vuonna 1985 valmistuneessa asunnossa. Reaaliarvo vuoden 2005 hinnoin. Laskettu JUTTA-mallilla.

- Vuosina 1997 ja 1998 asumistuen parannukset liittyivät ns. kannustusloukku-uudistukseen.
- Vuosina 1999–2001 asumistuessa ei tapahtunut olennaisia muutoksia.
- Vuonna 2002 asumistuen taso kohosi lähinnä asumismenonormien ajanmukaistamisen vuoksi.
- Vuodesta 2003 eteenpäin asumistuen reaalitaso on pysynyt suunnilleen ennallaan.

Asumistuen reaalisuuden kehityksen arvioinnissa olisi perusteita käyttää kuluttajahintaindeksin ohella vuokraindeksiä. Vuokrat ovat 1990-luvulta lähtien nousseet huomattavasti nopeammin kuin elinkustannukset keskimäärin. Tilastokeskuksen vuokratilaston mukaan asuntojen keskimääräiset vuokrat ovat nousseet vuodesta 1990 vuoteen 2005 noin 80 prosenttia, kun samana aikana elinkustannusindeksin yleinen nousu oli 27,7 prosenttia.

Asumistuen normivuokrat ovat kehittyneet selvästi vuokrien yleistä nousua hitaammin. Kuviossa 4 on verrattu asumistuen normivuokria eli neliometriä kohden laskettuja enimmäisasumismenoja muutamissa tapauksissa tilastoituihin keskivuokriin. Kuvioon on otettu asumistuen kuntaryhmät 1 (Helsinki) ja 4 (maaseutu, pikkukaupungit), valmistumisvuodet 1970 (vanhat asunnot) ja 1990 (uudehkot asunnot) sekä kooltaan pienet (30 neliön) asunnot ja suuret (100 neliön) asunnot. Näiden rajojen sisällä on suuri osa mahdollisista tapauksista, joille normi on määritelty. Kuvioista nähdään, että normivuokrat jäivät jälkeen erityisesti vuosina 1995–2001. Vuosina 1995 ja 1996 normivuokria pienennettiin ja sen jälkeen ne olivat jäädytetyinä. Vuonna 2002 normivuokria tarkistettiin. Joiltakin osin normivuokran korotus oli tällöin suhteellisen suuri, erityisesti pääkaupunkiseudun vanhemmassa asuntokannassa.

Kuvio 4. Normivuokrat ja tilastoidut vuokrat 1990–2006 (indeksi 1990 = 100).

Normivuokrasarjat on merkitty seuraavasti: kuntaryhmä/valmistumisvuosi/neliömäärä.

Tilastoidut vuokrat tarkoittavat Tilastokeskuksen vuokratilastossa ilmoitettuja keskivuokria.

Normivuokrat ovat valtioneuvoston asumistukipäätöksen mukaisia enimmäisasumismenoja neliometriä kohden asumistuen eri kuntaryhmissä, eri-ikäisissä ja erikokoisissa asunnoissa. Käyrien selitteessä on ensin asumistuen kuntaryhmä, toiseksi asunnon valmistumisvuosi ja kolmanneksi asunnon pinta-ala neliönä.

Lähde: Tilastokeskuksen vuokratilastot ja laskelmat JUTTA-mallilla.

Asumistuen saajista nykyisin noin kaksi kolmasosaa on kotitalouksia, joissa tuen saaja tai puoliso on työtön. Vuonna 2004 tuen saajista oli 65 prosenttia tällaisia perheitä.¹⁷ Asumistuesta näyttää tulleen suurelta osin työttömien perusturvan jatke. Asumistuessa tarveharkinta on viety pitkälle, sillä tulojen ohella huomioon otettavat asuntoneuliot ja asumiskustannukset on tarkkaan säädelty.

4 Toimeentulotuen muutoksia

Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, jota kotitalous voi saada, jos sen tulot alittavat hyväksyttävät menot. Hyväksyttäviä menoja laskettaessa pohjana on laissa määritelty toimeentulotuen perusosa, johon lisätään tarpeelliseksi katsottavat asumismenot ja muut harkinnanvaraiset menot. Ennen vuotta 2006 laissa määriteltiin perusosalla ja

lisäosalla katettavat menot. Vuoden 2006 alussa muuttuneessa laissa toimeentulotuki jaetaan perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotukeen sisältyvät perusosalla katettavat menot sekä muut perusmenot, jotka ovat lähinnä asumismenoja. Täydentävällä toimeentulotuella voidaan korvata mm. päivähoitomaksuja ja erilaisia harkinnanvaraisia menoja. Kuvio 5 kuvaa toimeentulotuen määräytymistä ja siihen liittyviä käsitteitä uudessa ja vanhassa lainsäädännössä ja sitä, miten toimeentulotuki laskeetaan menoista ja tuloista ns. normilaskelmassa. Kuviossa on otettu huomioon myös asumiskustannusten ns. omavastuu, joka tuli kattaa perusosalla maaliskuusta 1998 lähtien ja joka poistetaan syyskuussa 2006. Kuviossa ei ole otettu huomioon ehkäisevää toimeentulotukea, jonka myöntämistä ei ole sidottu kuviossa esitettyyn normilaskelmaan.

Toimeentulotuen perusteet olivat vuoden 1998 alkuun asti valtioneuvoston päätöksessä. Vuoden

¹⁷ Kelan asumistukitilasto 2004, s. 29.

Kuvio 5. Toimeentulotuen määräytyminen.

PERHEEN TULOT	MENOJEN LUOKITTELU 2005	MENOJEN LUOKITTELU SYYSKUUSTA 2006 LÄHTIEN	
Tulot, joita ei oteta huomioon (esim. vammaistuki)			
Huomioon otettavat kotitalouden tulot ennen toimeentulotukea	Perusosalla katettavat menot	Perustoimeentulotuki	Perusosalla katettavat menot
	7 % asumismenoista		
	Lisäosalla katettavat menot		Perusmenoihin luettavat asumismenot
Myönnettävä toimeentulotuki = huomioon otettavat menot - huomioon otettavat tulot	Muut lisäosalla katettavat menot (esim. päivähoitomaksut)		Muut perusmenot
-7 % asumismenoista (2005)	7 % asumismenoista ja muut menot, joita ei oteta huomioon (esim. lainojen lyhennykset)	Täydentävä toimeentulotuki	
			Menot, joita ei oteta huomioon (esim. lainojen lyhennykset)

1998 maaliskuusta lähtien perusteet ovat laissa, jossa on mm. määritelty perusosan suuruus eri perheenjäsenille. Toimeentulotuen perusosa on nykyisin sidottu kuluttajahintaindeksiin samalla tavalla kuin kansaneläke.

1990-luvun laman aikana toimeentulotuen saajien lukumäärä kasvoi voimakkaasti, eikä tilanne ole palannut takaisin lamaa edeltäneelle tasolle. Lähes puolet toimeentulotuen saajista on työttömiä, joilla ensisijaisena tulona on työmarkkinatuki. Marraskuussa 2004 työmarkkinatuki oli tulonlähteenä 47 prosentilla toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa sai vain 3 prosenttia.¹⁸

Viime vuosien tärkeimpiä muutoksia toimeentulotukea koskevassa lainsäädännössä ovat seuraavat:

- Vuonna 2001 toimeentulotuen perusosan indeksikorotukset irrotettiin kansaneläkkeestä ja korvattiin sidonnaisuudella kansaneläkeindeksiin.¹⁹ Tällä muutoksella on se vaikutus, etteivät kansaneläkkeiden tasokorotukset vaikuta toimeentulotuen perusosan suuruuteen, sillä tasokorotukset eivät muuta kansaneläkeindeksiä, jossa otetaan huomioon vain kuluttajahintaindeksin muutokset.

¹⁸ Toimeentulotuki 2004.

¹⁹ VNA 112/2001.

- Ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä laajennettiin lain muutoksella huhtikuusta 2001 lähtien.²⁰
- Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain yhteydessä lakiin toimeentulotuesta lisättiin määräys 17–64-vuotiaan työttömän henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalle voidaan maksaa toimintarahaa ja matkakorvauksia.²¹
- Ns. etuoikeutettu ansiotulo-osuus otettiin käyttöön kokeiluluonteisesti huhtikuusta 2002 lähtien: toimeentulotuen tarvetta laskettaessa ansiotuloista voidaan jättää huomiotta vähintään 20 prosenttia enintään kuitenkin 100 euroa. Raja on korotettu 150 euroon vuoden 2006 alusta lähtien. Toisin sanoen työtulojen kasvusta vain osa vähentää toimeentulotukea, kunnes työtulot ovat 750 euroa. Väliaikainen kokeilu on voimassa vuoden 2006 loppuun.²²
- Vuonna 1998 käyttöön otettu asumiskustannusten omavastuu poistuu syyskuussa 2006.²³

Vuoden 2006 työmarkkinauudistuksen yhteydessä lakiin toimeentulotuesta tuli melko paljon muutoksia. Ne eivät juuri muuta toimeentulotuen määräytymisperusteita mutta vaikuttavat toimeentulotuen rahoitukseen. Perustoimeentulotuen rahoitus on nyt jaettu puoliksi valtion ja kuntien kesken. Täydentävä toimeentulotuki säilyy kuntien rahoitusvastuulla, mutta se on edelleenkin sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuden piirissä.

5 Laskennallinen vähimmäisturva

Toimeentulotukea ja yleistä asumistukea koskevas- ta lainsäädännöstä voidaan johtaa laskennallinen vähimmäisturva tai teorettinen minimitulo, johon vuokralla asuvan suomalaisen kotitalouden yleensä voi katsoa olevan oikeutettu. Se muodostuu toimeentulotuen perusosasta sekä asumistu-

kinormien mukaisista asumiskustannuksista, joista on vähennettävä 7 prosentin omavastuu (maaliskuusta 1998 lähtien ja vuoden 2006 elokuuhun asti). Tällaisen vähimmäisturvan määrittelyssä oli ennen vuotta 1994 otettava huomioon myös lapsilisät, jotka eivät silloin vaikuttaneet toimeentulotuen suuruuteen. Se ei ole yksikäsitteinen tulo, vaan se riippuu kuntaryhmästä ja asunnon valmistumisvuodesta sekä tietenkin kotitalouden rakenteesta.

Koska toimeentulotuen myöntäminen on aina josain määrin harkinnanvaraista, tällainen vähimmäistulo ei ole ehdoton oikeus. Toimeentulotuen perusosaa voidaan pienentää 20 prosenttia tai 40 prosenttia, jos toimeentulotuen saaja on kieltäytynyt tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimesta. Myös liian suureksi katsotut säästöt tai muu varallisuus saattavat estää oikeuden tällaiseen tuloon. Jos kyse on vuokralla asuvasta henkilöstä tai perheestä, jolla ei ole varallisuutta eikä muitakaan esteitä toimeentulotuen myöntämiseen, tällainen laskennallinen vähimmäistulo kuvaa todennäköistä tai kaavamaisista vähimmäistulotasoa. Voidaan katsoa, että toimeentulotukea myöntäessään viranomaisen on yleensä otettava huomioon ainakin sellaiset asumiskulut, jotka eivät ylitä asumistuen normeja, vaikka laissa selvää määräystä tästä ei ole. Jos paikkakunnan vuokrataso on normivuokria korkeampi, käytännössä suurempiakin asumiskustannuksia yleensä hyväksyttäneen. Kuntien sosiaalitoimistoilla voi olla tässä asiassa erilaisia käytäntöjä tai sisäisiä ohjeita.²⁴

Vähimmäisturvan muodostava tulopaketti voi käytännössä koostua useasta eri tulolajista, kuten työmarkkinatuesta, lapsilisistä, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lapsiperheessä lasten kotihoiton tuki tai vanhempainpäiväraha voi muodostaa tulopaketin rungon työttömyysturvan asemes-

²⁰ HE 134/2000, L 923/2000.

²¹ HE 184/2000, L 191/2001.

²² HE 155/2001, L 1410/2001, jatkolaki: L 49/2005. Arviointia: ks. Hiilamo ym. 2004.

²³ HE 115/2005, L 64/2006.

²⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeissa sanotaan: ”Kunnilla on oikeus harkita asumismenojen tarpeellista suuruutta. Useissa kunnissa on kunnan sisäisen ohjein määritelty eri kokoisten kotitalouksien kohtuullisten asumismenojen suuruus. Ministeriö korostaa, että toimeentulotuksessa tämä kohtuullisuusharkinta on perinteisesti tuen luonteesta johtuen väljempi kuin asumismenojen kohtuullisuusnormit asumistuessa. Pääsääntö on, että asumismenojen perusosaan sisältyvä osuus sekä lisäosassa huomioon otettava osuus lasketaan henkilön tai perheen todellisista asumismenoista kohtuullisuusharkintaa noudattaen. Kunnan ohjeistusta suuremmat asumismenot on perusteltua ottaa huomioon todellisen suuruusina, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole tosiasiallisuutta saada paikkakunnalta asuntoa, jonka menot olisivat sen suuruiset kuin kunnassa on arvioitu kohtuullisiksi. Uudelle toimeentulotukiasiakkaalle on myös annettava riittävä aika hakeutua edullisempaan asuntoon, ennen kuin asumismeno voidaan ottaa tukea myönnettäessä kohtuullistettuna huomioon.” (Toimeentulotuki 2003.)

ta. Pienet palkkatulot tai muut työtulot voivat muodostaa osan tuloista.²⁵

Taulukossa 4 ja kuviossa 6 on esitetty tällaisen laskennallisen vähimmäisturvan kehitys kahdessa erilaisessa perheessä ja kahdessa erilaisessa kustannustasossa tammikuun 2006 rahan arvossa. Perustapauksena on yksinäinen henkilö. Toisena tapauksena on nelihenkinen perhe, jossa on kaksi aikuista ja kaksi lasta. Lapsista toinen on 10–15-vuotias ja

toinen 3–9-vuotias – lasten iät joudutaan määrittelemään näin tarkasti toimeentulotuen perusosaa koskevien normien vuoksi ja sen vuoksi, että ennen vuotta 1994 alle 3-vuotiailla lapsilla oli korotettu lapsilisä. Kustannustasoja voidaan kuvata kalliiksi ja halvaksi. Kallis vaihtoehto on valmistumisvuodeltaan uusi asunto Helsingissä, halpa vaihtoehto puolestaan valmistumisvuodeltaan vanha asunto toisessa kalleusluokassa ja asumistuen neljännessä ryhmässä. Laskelmat on tehty kuukausitasolle.

Taulukko 4. Laskennallinen vähimmäistulo 1990–2006.

Vuosi	Yksinäinen, kallis vaihtoehto	Yksinäinen, halpa vaihtoehto	Nelihenk. perhe, kallis vaihtoehto	Nelihenk. perhe, halpa vaihtoehto
	€/kk	€/kk	€/kk	€/kk
1990	798	626	1 995	1 622
1991	809	634	2 038	1 660
1992	824	642	2 100	1 709
1993	836	658	2 123	1 738
1994	844	671	2 136	1 725
1995	786	608	2 074	1 626
1996	761	583	2 011	1 565
1997	760	584	2 008	1 565
1998	752	579	1 984	1 550
1999	727	566	1 902	1 497
2000	716	557	1 874	1 477
2001	707	553	1 857	1 471
2002	755	583	1 974	1 568
2003	749	579	1 962	1 560
2004	750	580	1 965	1 564
2005	758	589	1 985	1 584
2006	757	591	1 983	1 589

Laskettu kunkin vuoden tammikuulle.

Nelihenkinen perhe: puoliset ja yksi 3–9-vuotias ja yksi 10–15-vuotias lapsi.

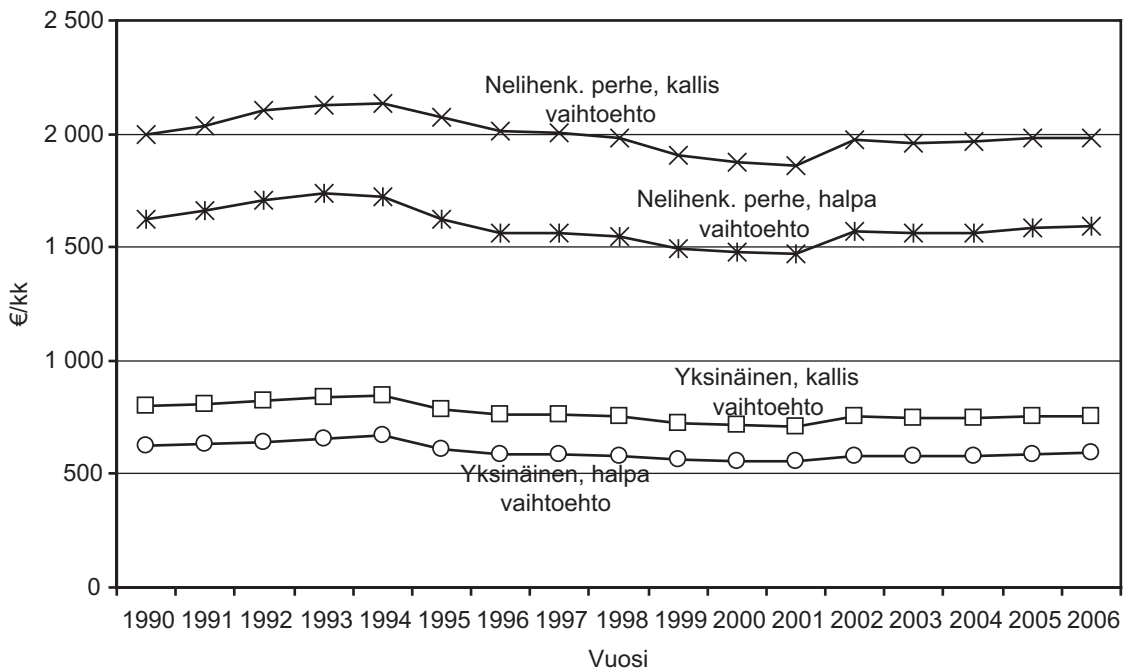
Kallis vaihtoehto: asunto valmistunut kaksi vuotta ennen tarkasteluvuotta; kansaneläkkeen ensimmäinen kuntaryhmä, asumistuen ensimmäinen kuntaryhmä (Helsinki).

Halpa vaihtoehto: asunto valmistunut 20 vuotta ennen tarkasteluvuotta, kansaneläkkeen toinen kuntaryhmä, asumistuen neljäs kuntaryhmä (maaseutu tai pikkukaupunki pääkaupunkiseudun ulkopuolella).

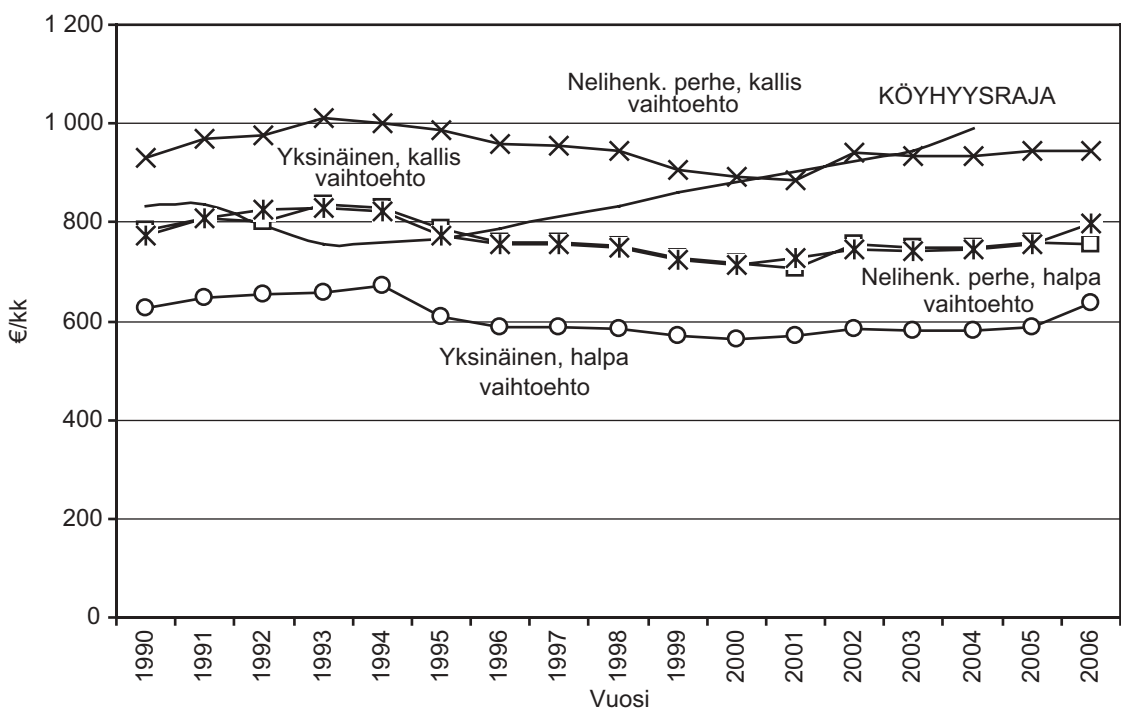
Tulonsiirrot muutettu kuluttajahintaindeksillä tammikuun 2006 tasoon.

Laskettu JUTTA-mallilla.

²⁵ Periaatteessa laskennallisen vähimmäistulon käsite koskee koko väestöä. Koska eläkkeensaajien asumistukijärjestelmä on erilainen kuin muulla väestöllä, eläkeläisten vähimmäistulo on kuitenkin selvitetävä erikseen. Sama koskee opiskelijoita, joiden opintotukeen liittyy asumislisä. Sitä paitsi valtion takaama opintolaina katsotaan toimeentulotukea haettaessa yleensä tuloksi, vaikka sitä ei olisi nostettu.

Kuvio 6. Laskennallinen vähimmäistulo 1990–2006.

Laskettu JUTTA-mallilla. Ks. taulukko 4:n oletukset.

Kuvio 7. Laskennallinen vähimmäistulo suhteessa köyhyysrajaan 1996–2006.

Ks. taulukon 4 oletuksia. Laskennallinen vähimmäistulo on jaettu kotitalouden kulutusyksikköjen lukumäärällä, joka nelihenkisessä perheessä on 2,1. Köyhyysraja kulutusyksikköä kohden laskettu Tilastokeskuksen tulonjakotilastoista. Muunnettu OECD:n kulutusyksikkömääritelmä. Köyhyysrajana 60 % mediaanitulosta.

Nelihenksen perheen laskennallinen vähimmäistulo on vaihdellut 1 520 ja 2 120 euron välillä ja yksinäisen henkilön vastaavasti 560 ja 840 euron välillä kuukaudessa asuinpaikan, asunnon valmistumisvuoden sekä tarkasteluvuoden mukaan käytettäessä tammikuun 2006 hintatasoa. Poliittisten päätösten vaikutukset erottuvat kehityksessä hyvin. Vuoteen 1994 asti näin määritelty vähimmäistulo kasvoi mm. lapsilisien korotusten (1991 ja 1992) sekä asumistuen vuokranormien suurentamisen (1991–94) vuoksi. Sen jälkeen indeksijäädetykset, asumistuen leikkaukset ja toimeentulotuen perusteiden muutokset pienensivät laskennallista vähimmäistuloa vuoteen 2001 asti. Vuonna 2002 asumistuen normivuokrien korotus nosti laskennallista vähimmäistuloa.

Vuoden 2006 alussa laskennallinen vähimmäisturva on reaalisesti edelleen pienempi kuin 1990-luvun alussa. Maksimitasostaan näin laskettu vähimmäisturva on pienentynyt 30–140 euroa kuukaudessa niissä tapauksissa, joita edellä on eritelty.

Kuviossa 7 on lisäksi verrattu näin laskettua vähimmäistuloa tulonjakotilastojen suhteelliseen köyhyysrajaan. Vertailukohtana on koko väestön tuloista laskettu köyhyysraja, joka ei ota huomioon alueellisia eroja. Kun rajana on 60 prosenttia mediaanitulosta, yksinäisen henkilön laskennallinen vähimmäistulo on ”halvassa” vaihtoehdossa koko ajan alittanut köyhyysrajan. Lamavuosina köyhyysraja aleni, koska väestön mediaanitulot pienenevät. 1990-luvun puolivälistä lähtien köyhyysraja on noussut ja laskennallinen vähimmäistulo on jäänyt sen alapuolelle entistä useammassa tapauksessa. Vuonna 2004 myös nelihenksen perheen laskennallinen vähimmäistulo kalliissa vaihtoehdossa alittaa köyhyysrajan. Tästä voidaan päätellä, että nykyisin vähimmäistuloilla elävä henkilö tai kotitalous jää useimmissa tapauksissa koko väestön köyhyysrajan alapuolelle ja joka tapauksessa useammin kuin 1990-luvun alussa tai puolivälissä.

6 Työttömän riippuvuus toimeentulotuesta

Kuten edellä todettiin, työttömän peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea pitkäaikaisesti saava on usein riippuvainen asumistuen ohella myös toimeentulotuesta. Koska toimeentulotuen tarve ja suuruus riippuvat tulojen ohella monista tekijöistä, kuten asumiskustannuksista, asuinpaikasta, perheen rakenteesta ym. seikoista, on vaikea esittää yleispäte-

vää laskelmaa siitä, milloin työtön on oikeutettu toimeentulotukeen. Toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttaa toimeentulotukea koskevan lainsäädännön ohella ensisijaisia tukia koskeva lainsäädäntö ja myös verotus. Jos toimeentulotuen tarvetta halutaan vähentää, positiivisia keinoja siihen ovat ensisijaisten etuuksien korottaminen tai verotuksen keventäminen. Negatiivisena keinona siihen on toimeentulotukea säätelevän lainsäädännön kiristäminen siten, että toimeentulotuki pienenee.

Käyttämällä hyväksi edellisessä jaksossa hahmoteltua laskennallisen vähimmäisturvan käsitettä voidaan selvittää toimeentulotuen suuruus erilaisissa ideaalisissa tyyppitapauksissa. Tällöin oletetaan, että henkilö tai perhe asuu asumistukinormien mukaisessa asunnossa ja että sitä vastaava asumistuki muodostaa osan perheen tuloista työttömyyspäivärahan ja mahdollisesti lapsilisien ohella. Tämä oletus voidaan muotoilla myös siten, että sosiaaliviranomaiset myöntävät tukea vain asumistukinormien mukaisiin asumiskuluihin. Jos kulut ovat suuremmat, normit ylittäviä kuluja ei oteta huomioon.

Taulukossa 5 laskelmia vähimmäistulosta on jatkettu siten, että edellisissä taulukoissa ja kuvioissa esitettyjen esimerkkihenkilöiden oletetaan olevan työttömiä ja saavan täyttä peruspäivärahaa ja toimeentulotukea. Taulukkoon on lisätty rivi, joka kertoo tilanteen syyskuussa 2006, jolloin asumiskustannusten omavastuuosuus poistuu toimeentulotuesta. Koska toimeentulotuki on laskelmassa kiinnitetty asumistuen normivuokriin, laskelma ei kerro sitä, miten näiden normivuokrien muutos vaikuttaa toimeentulotukeen. Sen sijaan taulukosta nähdään toimeentulotukea, työttömyysturvaa, lapsilisiä ym. koskevan lainsäädännön yhteisvaikutus toimeentulotukeen. Myös asumistuen perusomavastuusäännösten vaikutus sisältyy laskelmaan.

Nähdään, että vuosina 1990–2006 toimeentulotuen tarve näissä esimerkitapauksissa on vaihdellut varsin paljon. On huomattava, että muutoksiin vaikuttavat sekä negatiiviset että positiiviset tekijät. Esimerkiksi vuosina 1998–1999 yksinäisen henkilön toimeentulotuki väheni asumistuen perusomavastuiden pienentämisen vuoksi (positiivinen muutos) ja toimeentulotukeen lisätyn asumiskustannusten omavastuun vuoksi (negatiivinen muutos). Toimeentulotuen tarve kasvaa syyskuussa 2006 tämän omavastuun poistumisen vuoksi, mikä nyt voidaan tulkita positiiviseksi muutokseksi.

Taulukko 5. Toimeentulotuki esimerkkitapauksissa 1990–2006.

Vuosi	Yksinäinen, kallis vaihtoehto	Yksinäinen, halpa vaihtoehto	Nelihenk. perhe, kallis vaihtoehto	Nelihenk. perhe, halpa vaihtoehto
	€/kk	€/kk	€/kk	€/kk
1990	103	63	245	163
1991	58	26	160	80
1992	72	43	197	121
1993	125	89	294	204
1994	130	97	128	36
1995	125	92	151	52
1996	132	99	187	93
1997	134	101	290	196
1998	50	3	256	174
1999	24	0	177	121
2000	25	0	181	125
2001	24	0	192	142
2002	31	0	127	69
2003	18	0	118	59
2004	18	0	109	50
2005	20	0	118	60
2006	21	0	126	81
2006/9	49	11	189	125

Vaihtoehdot ja perusoletukset kuten taulukossa 4. Henkilön tai puolisoien oletetaan saavan täyttä peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Toimeentulotuki laskettu ottamalla huomioon päiväraha, asumistuki ja lapsilisät. Laskettu JUTTA-mallilla.

Taulukossa 6 on esitetty tällainen laskennallinen toimeentulotuki 36 erilaisessa tapauksessa. Nähdään, että toimeentulotuen tarve yleensä kasvaa perheen lapsiluvun kasvaessa, siirryttäessä halvemmilta alueilta kalliimmille alueille ja vanhemmista asunnoista uudempiin asuntoihin. On myös tilanteita, joissa tällainen laskennallinen tarkastelu ei tuota toimeentulotukea. Kansaneläkkeen toisen kuntaryhmän alueella, lähinnä maaseudulla tai pikkukaupungissa (asumistuen kuntaryhmä 4), asuva yksinäinen työtön peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saaja ei ole näiden laskelmien mukaan yleensä oikeutettu toimeentulotukeen.

Todellisuudessa tilanne on kuitenkin monitahoisempi jo pelkästään asumiskulujen suurten vaihtelujen vuoksi. Vuokrat ovat monissa tapauksissa tai todennäköisesti normivuokria suuremmat, jolloin toimeentulotuen tarve on tällaista laskennallista tarvetta suurempi ja sitä todennäköisesti myös myönnetään enemmän. Toisaalta työttömän asumiskulut voivat olla myös normeja pienemmät

esim. velattomassa omistusasunnossa, jolloin sekä asumistuen että toimeentulotuen tarve supistuu.

Asumiskustannusten omavastuun poistaminen toimeentulotuesta syyskuussa 2006 tuo toimeentulotuen piiriin lisää kotitalouksia. Siten riippuvuus toimeentulotuesta muodostuu laajemmaksi kuin näissä laskelmissa. Omavastuun poistaminen lisää pienituloisten käytettävissä olevia tuloja ja palvelee köyhyyden vähentämisen tavoitetta. Tässä käsiteltävää ongelmaa eli työttömien riippuvuutta toimeentulotuesta se kuitenkin pahentaa, jos muut tekijät pysyvät ennallaan.

7 Tukien päällekkäisyyden ongelmia

Monissa selvityksissä on koettu ongelmaksi työmarkkinatuen, asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys. Tulosidonnaiset tuet voivat yhdessä aiheuttaa varsin voimakkaan marginaalivaikutuksen: tötulojen kasvu ei välttämättä lisää perheen käytössä olevia tuloja tai lisää vain niukasti.

Taulukko 6. Työttömien perusturva ja toimeentulotuen tarve esimerkitapauksissa.**Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavan perheen riippuvuus toimeentulotuesta**

Laskennallinen toimeentulotuki €/kk perheen rakenteen, lapsiluvun, asunnon valmistumisvuoden ja alueen mukaan

1. Yksinäinen tai yksinhuoltaja

1.1. Vuonna 1970 valmistunut asunto

Alue	Lapsia		
	0	1	2
1/1	13 €	92 €	154 €
1/4	0 €	73 €	152 €
2/4	0 €	45 €	115 €

1.2. Vuonna 2000 valmistunut asunto

Alue	Lapsia		
	0	1	2
1/1	21 €	106 €	169 €
1/4	9 €	87 €	168 €
2/4	0 €	59 €	130 €

2. Puolisot, kumpikin työttömiä

2.1. Vuonna 1970 valmistunut asunto

Alue	Lapsia		
	0	1	2
1/1	29 €	66 €	107 €
1/4	30 €	72 €	117 €
2/4	2 €	33 €	68 €

2.2. Vuonna 2000 valmistunut asunto

Alue	Lapsia		
	0	1	2
1/1	42 €	82 €	126 €
1/4	44 €	88 €	136 €
2/4	16 €	48 €	87 €

Alueet:

1/1 Kansaneläkkeen kuntaryhmä 1, asumistuen kuntaryhmä 1 (Helsinki)

1/4 Kansaneläkkeen kuntaryhmä 1, asumistuen kuntaryhmä 4

2/4 Kansaneläkkeen kuntaryhmä 2, asumistuen kuntaryhmä 4.

Lapsista ensimmäinen 10–15-vuotias, toinen 0–9-vuotias.

Laskelmat on tehty tammikuun 2006 lainsäädännön perusteella.

Verotus laskettu keskimääräisellä kunnallisella veroprosentilla.

Asumiskulut ovat asumistukinormien mukaiset.

Laskettu JUTTA-mallilla.

Tukien hakemiseen ja muutoksiin liittyvä hallinnollinen menettely on mutkikas, ja voi osaltaan lannistaa niitä, jotka pyrkivät vähimmäisetuuksilta työelämään. (Marginaalivaikutuksen käsitteestä ja siihen liittyvistä käsitteistä ks. tietolaatikko 2.)

Tietolaatikko 2.

Marginaalivaikutus, marginaaliveroaste ja efektiivinen marginaaliveroaste

Tulonsiirtojärjestelmän marginaalivaikutus tietyllä tulotasolla on tulonsiirron muutoksen suhde bruttotulojen muutokseen. Jos esimerkiksi asumistuki pienenee 40 eurolla kun tulot kasvavat 100 eurolla, voidaan sanoa, että tällöin marginaalivaikutus on – 40 prosenttia tai että negatiivinen marginaalivaikutus on 40 prosenttia.

Marginaaliveroaste eli rajaveroaste on verojen muutoksen suhde bruttotulojen muutokseen. Jos esimerkiksi tulojen kasvu 100 eurolla johtaa tuloverojen lisääntymiseen 35 eurolla, marginaaliveroaste on 35 prosenttia.

Efektiivinen marginaaliveroaste on tulonsiirtojen ja tuloverotuksen yhdessä aikaansaama negatiivinen marginaalivaikutus. Jos tulojen kasvaessa 100 eurolla asumistuki pienenee 40 eurolla ja tuloverot kasvavat 35 eurolla, efektiivinen marginaaliveroaste on 75 prosenttia. Käytettävissä olevien tulojen kasvu on silloin 25 euroa eli 25 prosenttia bruttotulojen kasvusta.

Työmarkkinatuki on useissa tapauksissa tarveharkintainen. Tietyn rajan jälkeen puolison tulojen lisäys pienentää työmarkkinatukea. Vähennysprosentti on nykyisin 50 prosenttia eli puolet rajan ylittävästä lisätulosta vähennetään työmarkkinatuesta. Myös työntekijän omat tulot pienentävät tarveharkinnassa työmarkkinatukea, mutta sillä on käytännössä vähäisempi merkitys. Jos sen sijaan kyse on sovitellusta työmarkkinatuesta, jolloin työttömän omat työtulot esim. pätkätöistä tai osa-aikatyöstä vähentävät työmarkkinatukea, marginaalivaikutus on samalla tavalla tuntuva: 50 prosenttia lisätulosta vähennetään päivärahasta.

Asumistuen perusomavastuutaulukoiden marginaalivaikutus on suurimmillaan noin 50 prosenttia. Toisin sanoen perusomavastuun muutos on suurimmillaan puolet tulojen muutoksesta. Kun

asumistuki on 80 prosenttia perusomavastuun ylittävistä hyväksyttävistä asumismenoista, johtaa asumistukiprosentin ja perusomavastuutaulukon yhteisvaikutus enimmillään noin 40 prosentin marginaalivaikutukseen.

Toimeentulotuessa kaikki lisätulot periaatteessa pienentävät tukea koko määrällään eli silloin marginaalivaikutus ja myös ns. efektiivinen marginaaliveroaste on 100 prosenttia. Vuonna 2004 käyttöön otettu etuoikeutettu tulo-osuus vaikuttaa melko pienellä tuloalueella. Sen jälkeen kun vapaan tulon yläraja nostettiin 150 euroon, kotitalouden nettopalkkatulojen kasvu lisää käytettävissä olevia tuloja 750 euron rajaan asti, jos perhe muuten pysyy toimeentulotuen piirissä. Se vastaa noin 1 000 euron bruttopalkkaa.

Ongelmia aiheuttaa erityisesti tukien takaisinperintä, jos kotitalous esim. parantuneen työtilanteen vuoksi saa lisätuloja eivätkä lisätulot välittömästi vaikuta saman kuukauden tukiin. Lisätulot voivat johtaa toimeentulotuen, asumistuen ja työmarkkinatuen takaisinperimiseen, myöhemmin mahdollisesti myös jälkiveroihin. Koska tulojen lisääntymisen ja takaisinperinnän välille voi syntyä viivettä useitakin kuukausia, pienituloisen kotitalouden voi olla vaikeata hallita tilannetta ja ymmärtää eri tukien keskinäisiä suhteita, etenkin silloin, kun lisätulot ovat vain väliaikaisia ja perhe joutuu uudestaan työttömyysturvan varaan.²⁶

Esimerkiksi nykyisin asumistuessa tulojen nousu 300 eurolla tai alentuminen 160 eurolla edellyttää asumistuen tarkistamista myös vuositarkistusten välisenä aikana. Nämä rajat olivat 1990-luvun alkupuolella suuremmat: 5 000 markkaa eli noin 840 euroa tulojen kasvaessa ja 3 500 markkaa eli noin 590 euroa tulojen pienentyessä. (Rajojen muutoksia on selvitetty tarkemmin taulukossa 7.) Asumistuki on muita tukimuotoja mutkikkaampi, minkä vuoksi myös sen käsittelyajat Kelan toimistoissa ovat pidempiä kuin monien muiden etuuksien. Hakemusten keskimääräinen läpimenoaika on yleisessä asumistuessa nykyisin (vuoden 2006 alussa) noin 20 päivää, kun se Kelan työttömyysturvaetuuksissa on noin seitsemän päivää.²⁷ Lievennysbyrokratialoukkuun on uusi säännös, jonka mukaan asumistuen pienentämistä voidaan siirtää

²⁶ Ongelmakenttää tarkastelevat Hiilamo (2003) ja Hiilamo ja Haapola (2003).

²⁷ Tieto Kelan järjestelmästä, joka seuraa eri etuuksien käsittelyaikoja kussakin toimistossa ja koko maassa.

kolmella kuukaudella, jos tulojen kasvu johtuu peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneen pitkäaikaistyöttömän työllistymisestä.²⁸

Laissa tai asetuksessa työmarkkinatuesta ei määritellä tarkkaan, miten suuri on olennainen tulojen muutos, jonka tarveharkinnan piirissä olevan työmarkkinatuen saajan on ilmoitettava Kelan toimistoon tuen tarkistamista varten. Kelan etuusohjeissa tulojen olennaiseksi kasvuksi katsotaan 10 prosenttia. Sitäkin pienempi muutos voi olla työmarkkinatuen tarkistamisen perusteena, jos kyse on tarveharkintaan vaikuttavien tulojen pienentymisestä.

Tukien päällekkäisyyttä on selvitetty Kelan ja Stakesin yhdistettyjen rekisteritietojen avulla. Marraskuun lopussa 2000 työmarkkinatuen saajia oli 170 900, joista 79 100 sai myös toimeentulotukea, 80 500 asumistukea sekä 45 900 kumppaakin. Peruspäivärahan saajia oli 14 900, joista 3 000 sai toimeentulotukea, 4 400 sai asumistukea ja 1 900 kumppaakin. Kun otetaan huomioon sekä työmarkkinatuen että peruspäivärahan saajat, saadaan seuraava osuudet: 45,6 prosenttia sai asumistukea, 33,2 prosenttia toimeentulotukea, sekä 25,7 prosenttia kumppaakin.²⁹

Päällekkäisyyttä voidaan arvioida myös Tilastokeskuksen tulonjakoaineiston avulla. Tällöin on otettava huomioon, että kyse on otoksesta ja että tulonjakoaineiston tulotiedot ovat koko kalenterivuoden summatietoja. Aineistosta ei tarkkaan käy ilmi, minä kuukausina eri tulolajeja on saatu päällekkäin. Kun edellä mainituissa rekisteritiedoissa esitettiin tietyn hetken poikkileikkaus, tulonjakoaineiston avulla voidaan tarkastella vuoden aikana kertyneitä tuloja. Lisäksi tässä tarkastelu kohdistuu yksilöiden asemesta kotitalouksiin, mikä on perusteltua sen vuoksi, että toimeentulotuki ja asumistuki ovat kotitalouskohtaisia tulonsiirtoja. Vuoden 2003 tulonjakoaineistosta voidaan johtaa taulukon 8 luvut, joiden mukaan vuoden aikana jossakin vaiheessa työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa sai 259 000 kotitaloutta. Taulukosta johdettavat prosenttiluvut ovat hieman suuremmat kuin edellä, mikä on odotettavissa erilaisen tilastointitavan perusteella, siitä huolimatta, että vuodesta 2000 vuoteen 2003 työttömien perusturvaa saavien lukumäärä on hieman pienentynyt. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneista kotitalouksista 49 prosenttia sai myös asumistukea, 41 prosenttia myös toimeentulotukea ja 33 prosenttia kumppaakin.

Taulukko 7. Asumistuen tarkistamisrajat tulojen muuttuessa vuositarkistusten välisenä aikana.

Voimaantulo	Tulojen pienentyminen	Tulojen kasvu	Säädös
1.1.1993	eri määritely	5 000 mk	A 1638/1992
1.1.1994	3 500 mk	5 000 mk	A 949/1993
1.5.1995	2 000 mk	2 000 mk	A 182/1994
1.12.2000	1 000 mk	1 000 mk	L 582/2000
1.1.2002	160 €	160 €	L 542/2001
1.1.2005	160 €	300 €	L 797/2004

Taulukko 8. Työttömien perusturvan ja muiden sosiaalietuuksien päällekkäisyys 2003.

Ryhmä	Kotitalouksia
Työmarkkinatuen saajia	221 410
Peruspäivärahan saajia	48 630
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajia	258 970
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ohella myös asumistukea	127 700
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ohella myös toimeentulotukea	105 970
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ohella sekä asumistukea että toimeentulotukea	86 270

Laskettu Tilastokeskuksen tulonjakoaineistosta (palveluaineisto).

²⁸ HE 135/2005, L 1885/2003.

²⁹ Hiilamo ym. 2005, 18. Työmarkkinatuen saajiksi on ilmeisesti tilastoitu myös yhdistelmätuella palkatut sekä työmarkkinatukea kotouttamistukena saaneet.

8 Verotuksen vaikutuksia

Verotus on yksi osatekijä myös perusturvan arvioinnissa. Ansoita korvaavat ns. ensisijaiset etuudet, kuten työttömyyspäivärahat, sairauspäivärahat, lasten kotihoidon tuki ja kaikki eläkkeet, ovat olleet veronalaisia 1980-luvun uudistuksista lähtien. Verottomia etuuksia ovat toimeentulotuki viimesijaisena tukena sekä sellaiset etuudet, jotka ymmärretään ylimääräisten tai tietynlaatuisten kustannusten korvaukseksi: lapsilisät, hoitotuet, vammaistuet, asumistuet ym.

Pienten tulojen verotusta säätelee joukko verovähennyksiä (ks. tietolaatikko 3). Palkkatulojen ja muiden tulojen verotus yhtäältä sekä sosiaali-etuuksien verotus toisaalta ovat eriytyneet 1990-luvulta lähtien aikaisempaa enemmän. Erottavia tekijöitä ovat mm. seuraavat:

- Palkkatuloista on peritty vuodesta 1993 lähtien ns. palkansaajan sosiaaliturvamaksuja eli eläke- ja työttömyysvakuutusmaksuja (lisäksi sairausvakuutuksen päivärahamaksua vuoden 2006 alusta lähtien), jotka samalla ovat vähennyskelpoisia tuloverotuksessa.
- Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys on vuodesta 1997 lähtien rajattu työtuloihin; sama koskee vuonna 2006 käyttöön otettua valtionverotuksen ansiotulovähennystä.
- Tulonhankkimisvähennys myönnetään automaattisesti palkkatuloista ja sitä on melko usein korotettu. Sosiaalietuuksista tulonhankkimisvähennystä ei ymmärrettävästi voida tehdä.
- Vuonna 2006 voimaan tulleessa sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksessa määritelty sairaanhoitomaksu on suurempi sosiaalietuuksista (1,5 %) kuin työtuloista (1,33 %).
- Sosiaalietuuksista myönnetään automaattisesti vähennyksenä vain kunnallisverotuksen perusvähennys, jota ei ole tarkistettu vuoden 1991 jälkeen.
- Hyvätuloiset ovat hyötäneet ansiotulovähennyksen laajentamisen ohella valtion tuloveroasteikon alennuksista, kun taas pienituloisia ja etenkin päivärahatulojen saajia on enemmän koskettanut kunnallisen veroprosentin nousu.

Tietolaatikko 3.

Pienten tulojen verotukseen vaikuttavia verovähennyksiä 2006

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys.

Vähennys koskee palkkatuloja ja muita tuloja. Vähennyksen saamiseksi tulojen on oltava vähintään 2 500 euroa vuodessa. Vähennys on enimmillään 3 850 euroa tulosta, mikä edellyttää yli 13 000 euron palkkatuloja.

Tulonhankkimisvähennys

Palkkatulot ovat 620 euron rajaan asti verottomia.

Kunnallisverotuksen eläketulovähennys.

Vähennyksen voi tehdä vain eläketulosta.

Täysi eläketulovähennys on yksinäisellä 6 950 euroa vuodessa vuonna 2006, puolisoilla 5 960 euroa. Jos tulot ovat suuremmat, 70 prosenttia täyden vähennyksen ylittävistä tulosta vähennetään vähennyksestä. Puolisoilla täysi vähennys on pienempi.

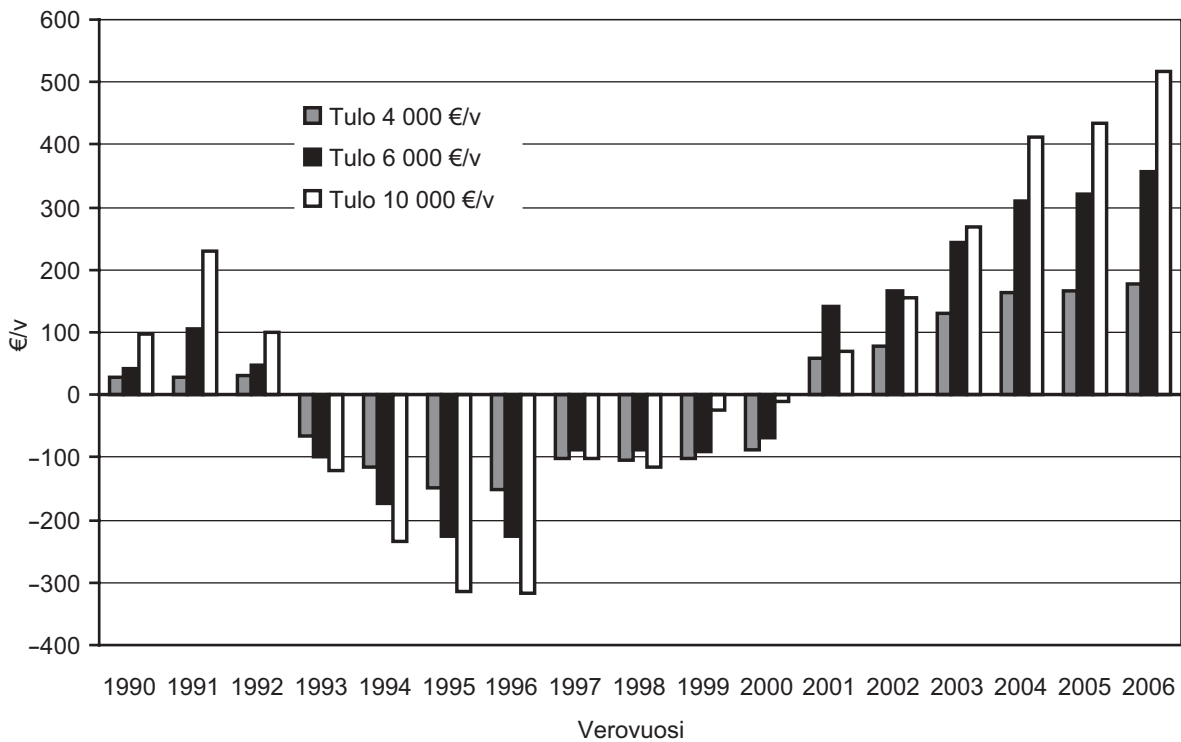
Kunnallisverotuksen perusvähennys.

Vähennys lasketaan tulosta, josta muut vähennykset on ensin tehty.

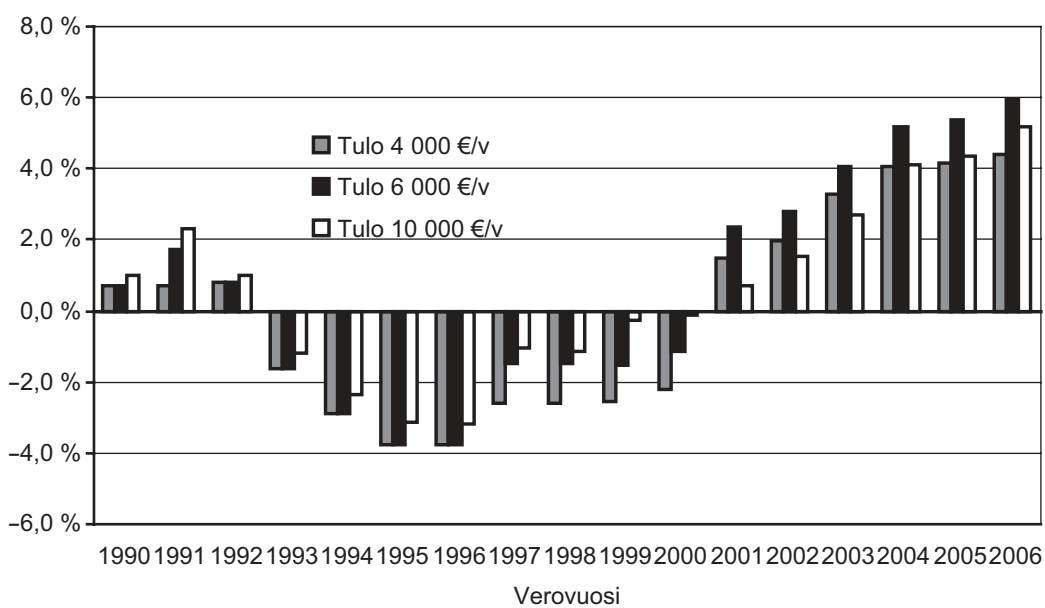
Täysi perusvähennys on 1 480 euroa vuodessa. Siihen asti tulot ovat kunnallisverotuksesta aina vapaita. Jos tulot ovat suuremmat, 20 prosenttia tulojen ja täyden vähennyksen erotuksesta vähennetään vähennyksestä.

Verotuksella on huomattava vaikutus perusturvan varassa elävien työttömien toimeentuloon ja riippuvuuteen toimeentulotuesta. Verotettavan tulon alarajaa säädellään kunnallisverotuksen perusvähennyksellä. Sen täysi määrä on nykyisin niin pieni (1 480 euroa), että se vapauttaa veroista vain satunnaisesti ja lyhytaikaisesti tuloa saavan henkilön tulot, esim. koululaisten tai opiskelijoiden kesätyötulot. Työttömien perusturva on nykyisin ympärivuotisen tulona ilman lapsikorotuksia runsaat 6 000 euroa (tarkkaan laskien 6 063 euroa, jos kuukaudessa oletetaan olevan keskimäärin 21,5 päivärahapäivää). Sen suuruudesta tulosta kunnallisveroa ja sairausvakuutusmaksua on maksettava keskimäärin noin 18 prosenttia vuonna 2006. Perusvähennys on tällaisella tulotasolla enää 563 euroa, jos muita vähennyksiä ei ole.

Kuvioissa 8 ja 9 on verrattu pelkkää palkkatuloa ja pelkkää sosiaalietuutta, esim. työttömyyspäivärahaa, saavan verotusta kolmella tulotasolla vuosina 1990–2003. Vertailu on laskettu käyttäen keskimääräistä kunnallista veroprosenttia ja ottamalla

Kuvio 8. Päivärahatulon ja palkkatulon verotuksen absoluuttinen ero 1990–2006.

Reaaliset veroperusteet vuoden 2005 indeksitasolla. Keskimääräinen kunnallinen veroprosentti. Vain automaattiset vähennykset. Palkansaajien vakuutusmaksut mukaan lukien. Laskettu JUTTA-mallilla.

Kuvio 9. Päivärahatulon ja palkkatulon verotuksen suhteellinen ero 1990–2006.

Reaaliset veroperusteet vuoden 2005 indeksitasolla. Keskimääräinen kunnallinen veroprosentti. Vain automaattiset vähennykset. Palkansaajien vakuutusmaksut mukaan lukien. Laskettu JUTTA-mallilla.

huomioon vain automaattisesti laskettavat vähennykset. Vertailu on tehty reaalisilla eli vuoden 2005 tasoon muunnetuilla veroperusteilla, jolloin kulluttajahintaindeksiä on käytetty veroperusteiden deflatoimiseen.

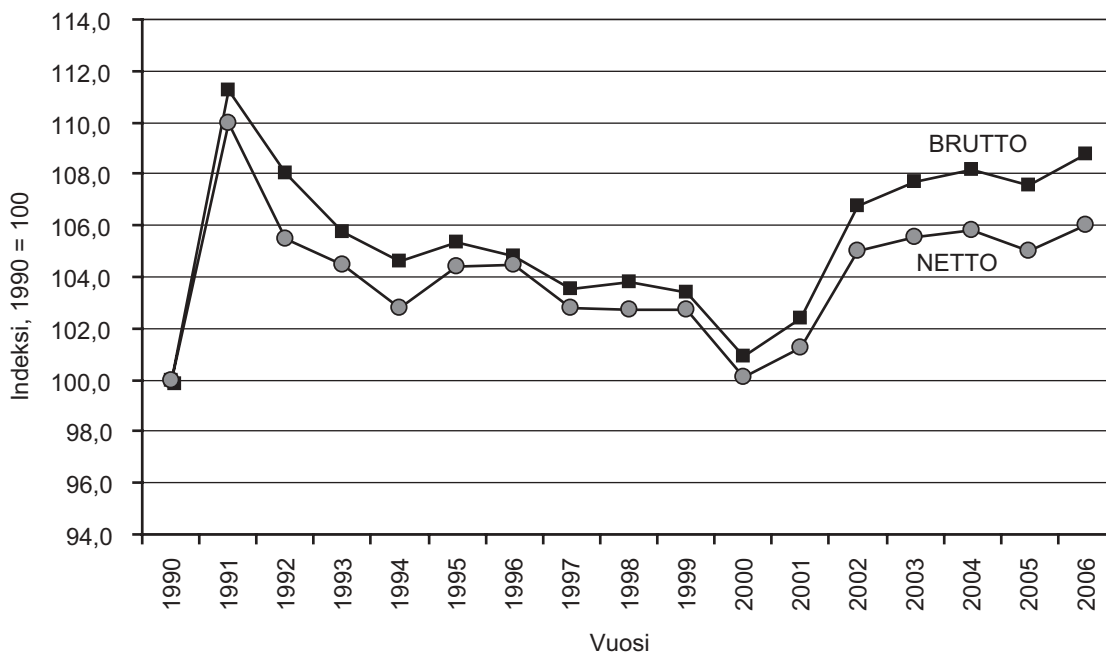
Ennen vuotta 1993 sosiaalietuuksien verotus oli hieman kireämpää kuin yhtä suurten palkkatulojen verotus vain sen vuoksi, että sosiaalietuuksista ei voi tehdä tulonhankkimisvähennystä. Palkansaajien vakuutusmaksujen käyttöönotto vuonna 1993 muutti tilanteen päinvastaiseksi. Seuraavina vuosina ero kasvoi edelleen, mutta ansiotulovähennyksen kohdistamisen muuttuminen (vuonna 1997) alkoi vaikuttaa toiseen suuntaan. Kun kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä on sen jälkeen laajennettu vuosi vuodelta, asetelma on kääntynyt taas toisin päin. Sosiaalietuuksien (päivärahatulojen) verotus on selvästi kireämpää kuin samansuuruisien palkkatulojen verotus. Esimerkiksi 6 000 euron vuosituloilla, jotka melko tarkkaan vastaavat peruspäivärahan vuosimäärää, päivärahatulojen

veroaste on vuonna 2006 noin 6 prosenttiyksikköä suurempi kuin samansuuruisien palkkatulojen verotus. Se merkitsee vuodessa noin 360 euron eroa nettotuloissa.

Kuviossa 10 on lisäksi selvitetty peruspäivärahalla elävän brutto- ja nettopäivärahan reaaliarvon kehitystä vuosina 1990–2006. Tänä aikana nettopäivärahan reaaliarvon kasvu on ollut 2,8 prosenttiyksikköä pienempi kuin bruttopäivärahan kasvu. Sekin osoittaa, että verotuksen muutoksilla on ollut vaikutusta.

Verojärjestelmän kehitys on siten toiminut hiljaisesti eräänlaisena leikkurina, joka on hidastanut tai alentanut työttömien perusturvan reaalista kehitystä ja kasvattanut tällaisilla tuloilla elävien ja palkkatuloilla elävien välimatkaa silloinkin, kun veronalaiset tulot ovat yhtä suuret. Verotuksen muutokset ovat osaltaan lisänneet työttömien riippuvuutta toimeentulotuesta, vaikka niillä on myös tavoiteltu kannustavuutta.

Kuvio 10. Peruspäivärahan brutto- ja nettoarvon kehitys 1990–2006.



Laskettu JUTTA-mallilla.

9 Indeksisuojan merkitys

Indeksisuoja (tai indeksisuojan puuttuminen) on yksi sosiaaliturvan tasoon vaikuttava tekijä. Kun tarkastelu rajoitetaan tiettyyn ajankohtaan tai poikileikkaustilanteisiin, indeksisuojan merkitys jää helposti huomaamatta. Kun sen sijaan tarkastellaan pidemmän ajanjakson kehitystä, indeksisuojan merkitys tulee selvemmin esille.

Tässä tarkasteltavissa etuuksissa ja tulonsiirroissa indeksisuoja vaihtelee. Sitä paitsi 1990-luvulla ja viime vuosina järjestelmään on tullut muutoksia, jotka eräissä tapauksissa ovat heikentäneet sosiaalietuuksien indeksisuoja. Lama-ajan säästölaeilla ja säästöpolitiikalla on siinä mielessä edelleen vaikutuksia.³⁰

Työttömien peruspäivärahan ja työmarkkinatuen suuruus oli sidottu palkkatason yleiseen nousuun siinä lainsäädännössä, joka oli voimassa vuoden 1997 loppuun asti. Tämän perusteella peruspäivärahaa korotettiin useita kertoja vuoteen 1991 asti. Lakia tulkittiin yleensä siten, että vähintään 5 prosentin nousu ansiotasossa velvoitti päivärahan tarkistamiseen. Vuosina 1992–1997 indeksikorotuksia jäi toteutumatta tai ne olivat tavallista pienempiä heikon ansiokehityksen, indeksijäädystysten ja indeksileikkausten vuoksi. Indeksikorotukset jäivät vajaiksi myös siksi, että lainsäädännön markka- tai euromääriä määriteltiin laissa uudestaan. Vuoden alussa 1998 voimaan tullessa laissa peruspäiväraha sidottiin kuluttajahintojen kehitykseen samalla tavalla kuin kansaneläke. Lakiin – myös vuonna 2003 voimaan tulleen uuteen työttömyysturvalakiin – on jäänyt kuitenkin määräys, jonka mukaan työmarkkinatuen tarveharkinnan tuloarvoja on korotettava, jos maan palkkatasossa on tapahtunut olennainen muutos. Tämä näyttää jääneen kuolleeksi kirjaimeksi, sillä näihin tuloarvoihin ei ole tehty indeksikorotuksia vuoden 1991 jälkeen, tosin kyllä muita muutoksia.³¹

Toimeentulotuen perusosan muutokset oli sidottu kansaneläkkeen muutoksiin niissä valtioneuvoston päätöksissä tai asetuksissa, jotka olivat voimas-

sa vuosina 1984–2000.³² Koska vuonna 1994 kansaneläkkeen indeksikorotukset oli jäädytetty, ei myöskään toimeentulotukeen tullut indeksikorotusta vuonna 1994. Erillisellä päätöksellä indeksikorotukset jäädytettiin vuosiksi 1996–1998, eikä toimeentulotuen tasoon tullut tarkistusta myöskään silloin, kun toimeentulotukea koskeva oma laki astui voimaan maaliskuussa 1998. Tässä laissa määrättiin, että indeksikorotuksista säädetään asetuksella.

Vuoden 1998 asetuksessa toimeentulotuen perusosan muutokset sidottiin aluksi kansaneläkkeen suhteellisiin muutoksiin. Asetusta kuitenkin muutettiin vuonna 2001 siten, että tarkistusperusteeksi tuli kansaneläkeindeksi itse kansaneläkkeen asemesta. Tämä merkitsee sitä, että kansaneläkkeen tasokorotukset eivät johda toimeentulotuen perusosan tarkistamiseen. Asetus tuli voimaan ennen kansaneläkkeen tasokorotusta, joka toteutui kesäkuussa 2001. Sen jälkeen kansaneläkkeeseen on tehty tasokorotus myös maaliskuussa 2005. Seuraava tasokorotus on päätetty syyskuulle 2006. Nämä korotukset eivät siten vaikuta toimeentulotuen perusosan suuruuteen.

Yleisessä asumistuessa puolestaan ei ole minkäänlaista indeksisuoja eikä laki sisällä edes väljästi muotoiltua velvoitetta ottaa asumistuen perusteissa huomioon inflaatio, tulotason yleinen nousu tai asumiskustannusten kehitys. Yleisen asumistuen perusteista päätetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella ja hallituksella on siten melko suuri vapaus niiden suhteen, varsinkin kun itse laissa on niukasti määräyksiä siitä, miten asumistuki määräytyy. Perusteita voidaan korottaa, jättää ennalleen tai myös alentaa. Kuten edellä todettiin, asumistuen perusteissa on tapahtunut useita muutoksia eri suuntiin viime 15 vuoden aikana.

Tuloverotuksen perusteissa ei myöskään ole indeksisuoja. 1970-luvulla vakiintuneet ns. inflaatio-tarkistukset ovat viime vuosina koskeneet pääosin vain valtion tuloveroasteikkoa. Useimpien vähennysten markka- tai euromääriä ei ole tarkistettu, joskin osittain työllisyyspoliittisin perustein ansiotulovähennystä ja tulonhankkimisvähennystä on useita kertoja korotettu.

³⁰ Ks. laajemmin Honkanen 2006.

³¹ Koska ansiotasoindeksi nousi vuoden 2003 alusta vuoden 2005 loppuun on 10,6 prosenttia, perusteita rajojen indeksitarkistukselle on.

³² Aluksi toimeentulotuen perusosat määriteltiin prosentuaalisina osuuksina täydestä kansaneläkkeestä. Vuoden 1997 laissa yksinäisen perusosa määriteltiin markkoina, ja muut perusosat suhteessa yksinäisen perusosaan. Asetuksen mukaan näitä perusosia tarkistettiin samassa suhteessa kuin kansaneläkettä. Kytkeä kansaneläkkeeseen oli siten edelleen olemassa. Kytkeä höllentyi, kun tarkistusperusteeksi otettiin kansaneläkeindeksi itse kansaneläkkeen asemesta.

Pienituloisten ja mm. työttömien perusturvan varassa olevien kannalta ongelma on erityisesti se, että kunnallisverotuksen perusvähennyksen tasoa ei ole korotettu useisiin vuosiin. Viimeksi tarkistus tehtiin vuonna 1991.

Erilaiset indeksisidonnaisuudet tai indeksisidonnaisuuksien puuttuminen tuovat järjestelmään jännitteitä. Epäjohdonmukaisuudet muuttavat ajan kuluessa eri etuuslajien keskinäisiä suhteita. Esimerkiksi indeksisuojan puuttuminen heikentää vuosi vuodelta opintotuen asemaa verrattuna työttömyysturvaan. Kunnallisverotuksen perusvähennyksen nimellinen muuttumattomuus käytännössä kiristää hitaasti sosiaalietuuksien verotusta, kuten edellisessä jaksossa todettiin. Jos työmarkkinatuen tai muiden etuuksien tarveharkinnan tulorajoja ei tarkisteta, suhteellisesti yhä pienemmät tulot tulevat ajan myötä tarveharkinnan piiriin. Jos asumistuen perusteita ei tarkisteta inflaation tai vuokratason nousun mukaisesti, pienituloisten riippuvuus toimeentulotuesta kasvaa vastoin eri yhteyksissä esitettyjä tavoitteita. Muutokset voivat olla hitaita, mutta pidemmän ajanjakson kuluessa silti merkittäviä.

10 Työmarkkinatuen tarveharkinta

Tarveharkintaisiksi nimitetään sellaisia sosiaalisia tulonsiirtoja, joiden edellytyksenä on hakijan tai hänen perheensä pienituloisuus. Silloin tukea myönnettäessä on selvitettävä hakijan tulojen suuruus. Yleisessä asumistuessa ja toimeentulotuesta tarveharkinta liittyy etuuksien perusluonteeseen. Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienentämään pienituloisten perheiden asumiskuluja, joten on luonnollista, että tuen suuruus riippuu tukea hakkevan perheen tulojen pienuudesta ja että tulojen suuruus tarkistetaan tukea haettaessa. Yhtä selvästi tarveharkinta kuuluu toimeentulotuen viimeisjaiseen luonteeseen: toimeentulotukea myönnettäessä koko perheen tulot on otettava huomioon ja selvitettävä. Sen sijaan työttömyysturvassa koko perheen tai puolison tulot huomioon otettava tarveharkinta on enemmän kysymyksiä herättävä piire.

Tarveharkinta ei automaattisesti kuulu työttömyysturvan luonteeseen. Työttömyysturvasta suuri osa on aina myönnetty ilman tarveharkintaa. Ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa tarveharkintaa ei ole, mistä seuraa, että työttömällä itsellään voi olla pääomatuloja ja työttömän puolisoilla myös

työtuloja kuinka paljon hyvänsä, ilman että se vaikuttaa päivärahan suuruuteen. Työttömien perusturvaan – aikaisemmin työttömyyskorvauksiin, sittemmin peruspäivärahaan ja nykyisin työmarkkinatukeen – tarveharkinta on liittynyt, mutta sen perusteista ja rajoista voidaan keskustella.

Vanha työttömyyskorvausjärjestelmä, joka oli voimassa vuoden 1984 loppuun asti, oli tarveharkintainen. Lain mukaan korvausta ei saanut suorittaa henkilölle, ”joka ilmeisesti ei ole taloudellisen tuen tarpeessa”. Tarveharkinnan tarkemmista perusteista päätti työministeriö (tai sitä ennen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö). Tarveharkinnan tulorajat ja muut perusteet julkaistiin ensimmäisen kerran asetuskokoelmassa vasta vuonna 1980.³³

Tarveharkinta siirtyi vuonna 1985 uuteen työttömien peruspäivarahajärjestelmään. Uudistusta valmistellut komitea oli kylläkin katsonut, ettei tarveharkintaisuudelle ole työvoimapolitiittisia perusteita. Komitea puolsi tarveharkinnan säilyttämistä taloudellisista syistä mutta katsoi, että tarveharkinnasta tulisi asteittain luopua.³⁴

Kun uutta työttömyysturvalakia säädettiin vuonna 2002, perustuslakivaliokunta katsoi, että työmarkkinatuen tarveharkinta ”ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa”.³⁵ Valiokunta katsoi, että ”perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa on järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin.” Samoin toimeentuloturvan oikeellisuutta tutkinut Pentti Arajärvi katsoo, ettei työmarkkinatuen perhekohtaisuutta voida pitää välttämättömästi sen luonteeseen kuuluvana. ”Paremminkin kyse on väärästä rinnastuksesta ja työttömyyttä koskevan etuuden tulisi olla täysin yksilöllinen.” Arajärvi pitää tarveharkintaisuutta pulmallisena erityisesti avoliittotilanteissa. Avopuolisolla ei ole perheoikeudellista eikä sosiaalioikeudellista elatusvelvollisuutta puolisoonsa nähden.³⁶

³³ Työvoimaministeriön päätös työllisyysasetuksen soveltamisesta 29.12.1980/1013. Julkaisemiseen saattoi vaikuttaa Matti Mikkolan väitöskirja (ks. Mikkola 1979), jossa arvosteltiin silloisen tarveharkinnan mieltävaltaisuutta ja myös sitä, ettei ministeriön antamia normiohjeita edes ollut julkaistu.

³⁴ Komiteanmietintö 1979:27.

³⁵ PeVL 46/2002.

³⁶ Arajärvi 2002, 225, 426.

Tarveharkinta on ongelmallista myös sen vuoksi, että se joissakin tapauksissa yhdessä asumistuen tulosidonnaisuuden ja veroprogression kanssa saa aikaan varsin voimakkaan negatiivisen marginaalivaikutuksen eli johtaa siihen, että lisätulojen hankkiminen perheelle voi olla kannattamatonta, ainakin lyhyellä aikavälillä. Tätä seikkaa tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

Työmarkkinatuen ja sitä ennen peruspäivärahan tarveharkinnasta on säädetty laissa, jossa on määritelty tarveharkinnan tulorajat ja tietyt suhdeluvut, joilla päivärahaa pienennetään tulorajojen ylittämisen jälkeen. Tarveharkintaan liittyviä lainsäädännön parametreja – erilaisia tulorajoja ja kertoimia – on nykyisin kuusi (ks. tietolaatikko 4). Koska työttömän mahdolliset omat työtulot otetaan huomioon sovitellussa päivärahassa, tarveharkinta perustuu useimmiten työttömän puolison tuloihin. Myös työttömän omat pääomatulot (jotka voivat olla esim. pienehköjä metsätuloja tai vuokratuloja) vaikuttavat tarveharkintaan.

Tietolaatikko 4.

Työmarkkinatuen tarveharkinta 2006

Laissa on määritelty tulorajat, joiden ylittävät tulot otetaan tarveharkinnassa huomioon. Yksinäiselle henkilölle raja on 253 euroa ja perheelliselle eli huoltovelvolliselle 848 euroa kuukaudessa. Kutakin alle 18-vuotiasta lasta kohden rajaa korotetaan 106 eurolla. Lisäksi puolison tuloista vähennetään 536 euroa. Jos tulot ylittävät rajan, työmarkkinatukea vähennetään. Jos kyse on yksinäisestä henkilöstä, vähennys on 75 prosenttia rajan ylittävästä tulosta. Jos kyse on perheellisestä henkilöstä, rajan ylittävästä tulosta vähennetään 50 prosenttia.

Tarveharkintaa tehtäessä huomioon otettavat puolison tulot ja työttömän omat tulot lasketaan yhteen. Koska työttömän omat työtulot otetaan huomioon sovitellussa päivärahassa, tarveharkinnassa huomioon otettavat työttömän omat tulot ovat muita tuloja kuin työtuloja, lähinnä pääomatuloja.

Kuviossa 11 on esitetty työmarkkinatuen tarveharkinnan normien kehitys vuosina 1994–2004, kunakin vuoden tammikuun tilanteen pohjalta. Kuviossa ovat mukana vain ne vuodet, jolloin tapahtui suurempia muutoksia. Laskelman kohteena ovat puoliset, joilla on kaksi huollettavaa lasta. Tällöin myös työmarkkinatuen lapsikorotukset vai-

kuttavat päivärahan suuruuteen ja siihen, millä tuloalueella tarveharkinta vaikuttaa. Kuviossa erottuvat seuraavat vaiheet. Alkuperäinen lainsäädäntö oli voimassa vuosina 1994–1996. Vuonna 1997 tarveharkinnan tuloraja aleni, lapsikorotukset pienivät ja tarveharkinnan asteikkoa loivennettiin. Vuoden 2000 syyskuussa tarveharkinnan tulorajaa nostettiin, mikä näkyy kuviossa vuoden 2001 käyrän siirtymisenä oikealle. Vuonna 2002 lapsikorotusten suurentaminen nosti päivärahoja. Loppulta vuonna 2004 tarveharkinnan tulorajaa nostettiin uudelleen.

Puolison tulojen vaikutus työmarkkinatukeen, kun perheeseen kuuluu kaksi alaikäistä lasta. Kunkin vuoden tammikuussa tammikuun 2006 rahan arvossa.

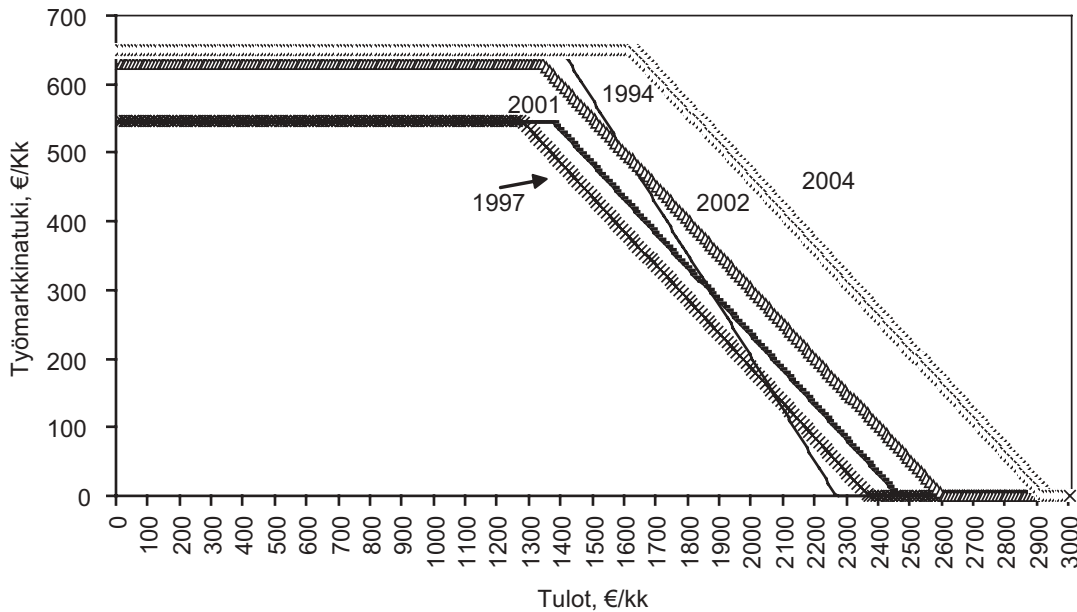
Tarveharkintaan vuodesta 1997 lähtien tehdyt muutokset eivät ole olleet kovin radikaaleja. Kun tarkastellaan esimerkkinä ollutta nelihenkistä perhettä, muutokset siinä rajassa, josta työmarkkinatuen alentuminen alkaa, ovat olleet enintään 410 euroa, pienimmillään 1 220 euroa ja suurimmillaan 1 630 euroa. Raja, jossa työmarkkinatuki loppuu, on vaihdellut 2 230 eurosta 2 930 euroon eli 700 euroa (rahamäärät on ilmaistu tammikuun 2006 hintatasossa). Vuoden 1997 muutokset olivat riskitöitä: tarveharkinnan asteikko eli negatiivinen marginaalivaikutus kylläkin loiveni, mutta tarveharkinta alkoi purra aikaisempaa alemmilla tulotasoilla.

Kuviossa 12 on esitetty työmarkkinatuen tarveharkinta tammikuussa 2006 puolisoilla lapsiluvun mukaan. Tarveharkinnan työmarkkinatukea vähentävä vaikutus alkaa puolison tulojen ylittäessä 1 410–1 710 euroa siitä riippuen, onko puolisoilla lapsia lainkaan vai yksi, kaksi tai vähintään kolme. Tuloraja, jolloin työmarkkinatuki tarveharkinnan vuoksi kokonaan lakkaa, on vastaavasti 2 400–3 070 euroa kuukaudessa.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa tulot otetaan huomioon vähentämällä ensin tulojen hankkimiseen liittyvät vähennykset. Näin ollen tarveharkintaan johtavat bruttotulot tai bruttotulot, joilla työmarkkinatuki kokonaan lakkaa, ovat todellisuudessa hieman suuremmat kuin edellä ja kuvioissa 11 ja 12 on esitetty.³⁷

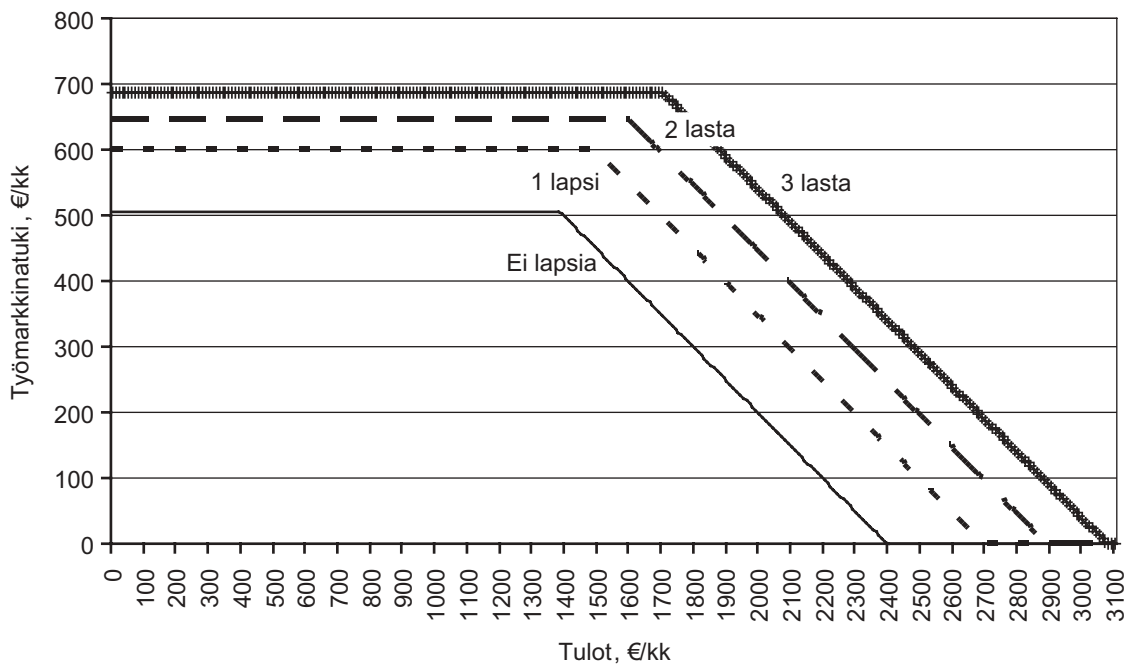
³⁷ VNA 30.12.2002/1332, 11 §.

Kuvio 11. Työmarkkinatuen tarveharkinta 1994–2004.



Puolison tulojen vaikutus työmarkkinatukeen, kun perheeseen kuuluu kaksi alaikäistä lasta. Kunkin vuoden tammikuussa tammikuun 2006 rahan arvossa.

Kuvio 12. Puolison tuloihin perustuva työmarkkinatuen tarveharkinta 2006, lapsiluvun mukaan.



11 Tarveharkinnan yhteisvaikutuksia

Pienituloinen henkilö tai perhe voi olla riippuvainen monesta tukimuodosta. Jos yksinäinen henkilö tai perheessä jompikumpi puolisoista on työttömän perusturvan varassa, perhe on melko todennäköisesti oikeutettu myös asumistukeen ja toimeentulotukeen. Lapsiperheissä lapsilisät ovat osa perheen tuloja. Kuten edellä todettiin, riippuvuus toimeentulotuesta kasvaa perheen lapsiluvun kasvaessa ja myös siirryttäessä halvempien asumiskustannusten alueilta kalliimpien asumiskustannusten alueelle.

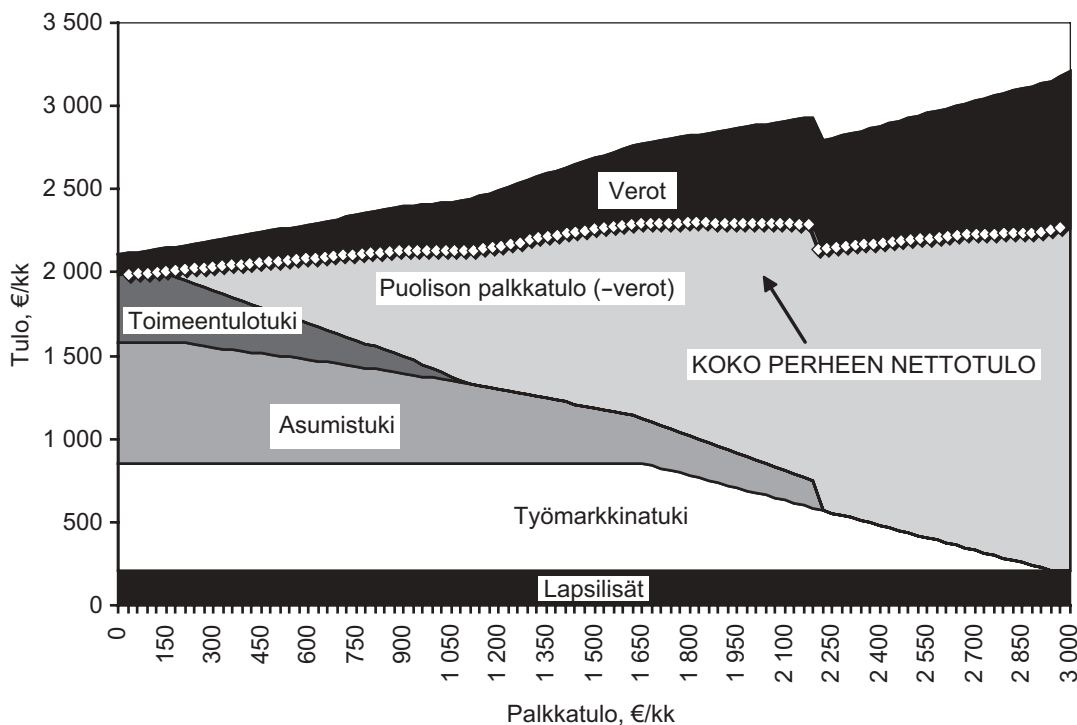
Kuvioissa 13 tarkastellaan kahden aikuisen ja kahden lapsen muodostamaa perhettä, joka asuu Helsingissä uudessa, 2000-luvulla valmistuneessa vuokra-asunnossa. Esimerkin oletukset ovat siten jossain määrin maksimaaliset. Kuvioiden avulla voidaan kuitenkin hahmottaa sitä, mikä on eri tukimuotojen yhteisvaikutus nykyisen lainsäädännön (tammikuu 2006) vallitessa.

Oletus on, että toinen puoliso on kokonaan työttömän ja saa tarveharkintaista työmarkkinatukea. Toinen puoliso saa palkkatuloa, jonka suuruuden vaikutusta koko perheen käytettävissä oleviin tuloihin tutkitaan.

Koska perheessä on kaksi alaikäistä lasta, perhe saa lapsilisä. Lapsilisien määrä on vakio: 210,50 euroa kuukaudessa.

Tällaisessa tapauksessa työmarkkinatuen tarveharkinta alkaa, kun puolison palkkatulot ylittävät 1 650 euroa. Tarveharkinta vaikuttaa 2 930 euron tuloihin asti, jolloin työmarkkinatuki lakkaa kokonaan toiselta puolisoilta ja hän joutuu kokonaan palkkatyötä tekevän puolison tulojen varaan. Jos tulot ovat saavuttaneet 2 930 euron rajan, on myös selvää, ettei perhe voi enää saada asumistukea tai toimeentulotukea. Sen sijaan lapsilisät perhe saa joka tapauksessa. Tuloja, jotka sijoittuvat tulovälille 1 650–2 930 euroa, ei voi pitää erityisen suuri-

Kuvio 13. Puolison palkkatulojen vaikutus esimerkkiperheen nettotuloihin.



Esimerkkiperheessä on kaksi aikuista ja kaksi lasta, joista toinen on alle 10-vuotias ja toinen 10 vuotta täyttänyt. Perhe asuu Helsingissä vuonna 2000 valmistuneessa asumistukinormien mukaisessa asunnossa. Toinen puoliso on tarveharkintaisella työmarkkinatuella. Toinen puoliso saa palkkaa, jonka suuruus vaihtelee nollassa 3 000 euroon. Laskelmaa tehtäessä palkkatuloja on kasvatettu 30 euron portailta.

Laskettu JUTTA-mallilla.

na, sillä vuonna 2003 kokopäivätyötä tekevien kuukausipalkan mediaani oli 2 260 euroa ja keskiarvo 2 580 euroa.³⁸

Asumistukea esimerkkiperhe saa, kunnes palkkatulot ylittävät 2 190 euroa. Huomataan, että asumistuen vaikutusalue ja työmarkkinatuen tarveharkinnan vaikutusalue ovat osittain päällekkäisiä, joten voidaan olettaa, että tietyllä tuloalueella ns. efektiivinen marginaaliveroaste on melko korkea.

Pienimmillä tuloalueilla perhe on oikeutettu myös toimeentulotukeen. Toimeentulotukea laskettaessa on otettu huomioon myös ns. etuoikeutettu työtulo eli 20 prosenttia työtuloista enintään 150 euroon asti. Perhe on oikeutettu toimeentulotukeen, kunnes puolison palkkatulot ylittävät 1 110 euroa. Ns. etuoikeutettua tuloa koskevien uusien säännösten vuoksi alle 930 euron palkkatuloilla työtulojen lisäys tuo perheelle lisätuloa, mutta sen jälkeen 1 110 euron rajaan asti toimeentulotuki on kattoon perheen tuloille.

Kuviossa 14 on erikseen katsottu, mikä on palkkatulojen kasvusta syntyvä nettotulojen suhteellinen kasvu eri tulotasoilla. Kuviosta erottuu kaksi tuloaluetta, jossa nettotulojen muutos on nolla tai lähellä nollaa, jopa negatiivinen. Toisin sanoen efektiivinen marginaaliveroaste on silloin 100 prosentin tuntumassa tai jopa sitä suurempi. Kun toimeentulotuessa ns. etuoikeutetun tulon vaikutus lakkaa, palkkatulojen lisäys ei kartuta perheen käteen jääviä tuloja tuloalueella 930–1 110 euroa. Toisaalta kun ollaan tuloalueella, jolla asumistuen tuloharkinta ja työmarkkinatuen tarveharkinta vaikuttavat yhtä aikaa, päädytään myös siihen, että nettotulojen lisäys on vaatimaton tai jopa negatiivinen. Tämä tuloalue on 1 650–2 190 euroa.

Tässä tapauksessa lisäksi asumistuen päättyminen 2 190 euron tuloajalla aiheuttaa ylimääräisen vähennyksen perheen tuloihin. Se näkyy kuviossa tulojen suoranaisena alentumisena.

Tulos riippuu jossain määrin laskelman maksimaalisista oletuksista. Keskeinen oletus näyttää koskevan asumiskustannuksia. Taulukossa 9 on selvitetty sosiaalietuuksien vaikutusta eri tuloalueilla erilaisissa esimerkkiperheissä. Asumiskustannuksia on kohtuullistettu määrittelemällä asunnon valmistusvuodeksi 1986. Siitä ilmenee, että asumistuen

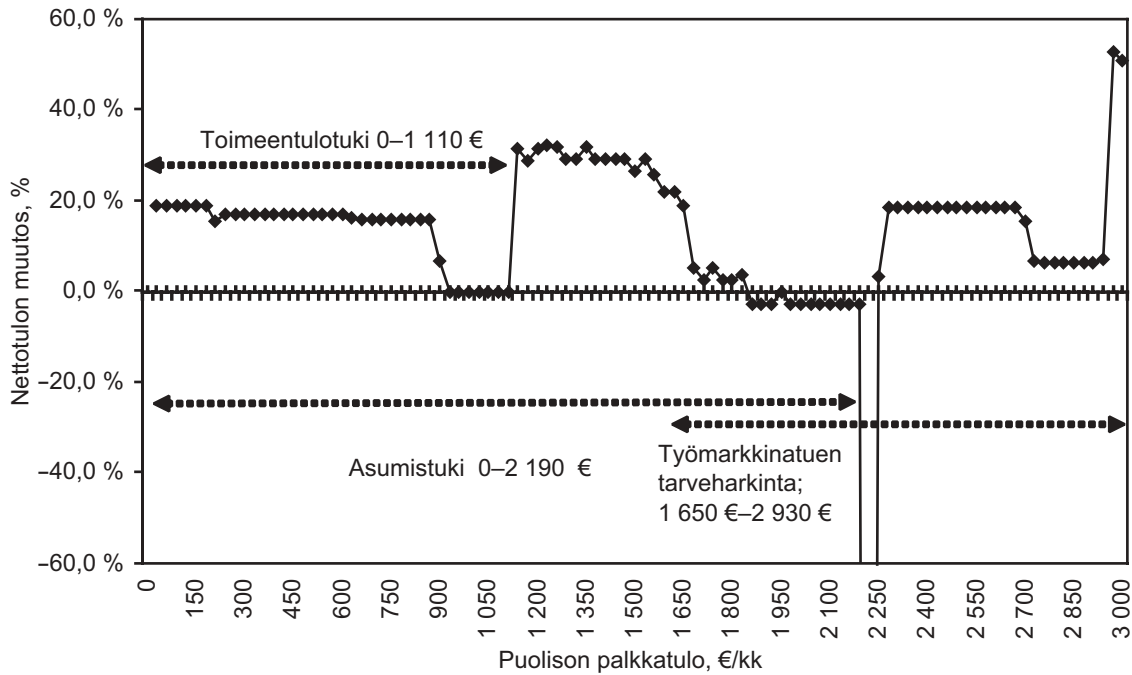
ja työmarkkinatuen tarveharkinnan voimakas päällekkäisvaikutus syntyy todennäköisimmin suurten asumiskustannusten alueilla ja nimenomaan lapsiperheissä.

Kun tutkitaan tarkemmin erilaisia esimerkkitapauksia, huomataan, että työmarkkinatuen tarveharkinta aiheuttaa tietyillä tulotasoilla yhdessä verotuksen kanssa joka tapauksessa melko voimakkaan efektiivisen marginaaliveroasteen. Esimerkiksi alueella 2/4 (eli alhaisten elin- ja asumiskustannusten alueella) lapsittomillakin puolisoilla efektiivinen marginaaliveroaste on yli 80 prosenttia tulovälillä 1 860–2 430 euroa.

Näiden laskelmien käytännöllistä relevanttiutta voidaan arvioida Kelan rekisteritietojen avulla. Kuten taulukosta 3 käy ilmi, syykuun lopussa 2005 sellaisia työmarkkinatuen saajia, joilla tarveharkinta oli vähentänyt työmarkkinatukea (mutta ei poistanut sitä), oli yhteensä 6 629. Rekisteritietoihin tarkemmin tutustuttaessa käy ilmi, että näistä 6 041:llä oli tarveharkintaan vaikuttavia puolison tuloja, ja edelleen, että heistä 3 169:llä oli myös työmarkkinatuen lapsikorotukseen oikeuttavia alaikäisiä lapsia. Tarveharkintaan vaikuttavien puolison tulojen keskiarvo oli 1 890 euroa. Siten syksyn 2005 tietojen perusteella voidaan päätellä, että noin 6 000 työmarkkinatuen saajaa on sellaisessa tilanteessa, jota edellä on kuvattu: työmarkkinatuen tarveharkinta yhdessä verotuksen kanssa ja mahdollisesti myös yhdessä asumistuen kanssa aiheuttaa varsin korkean efektiivisen marginaaliveroasteen. Korkean efektiivisen marginaaliveroasteen todennäköisyys on suuri etenkin noin 3 000 lapsiperheessä, sillä silloin perhe on varmemmin oikeutettu myös asumistukeen.

Siitä, miten tällaiset kannustinloukut todellisuudessa vaikuttavat työn tarjontaan tai työttömien käyttäytymiseen työmarkkinoilla, tiedetään vähän. Voidaan lähinnä arvuutella, että ne joissakin tapauksissa saattavat lannistaa työttömiä tai työttömien perheenjäseniä hankkimaan lisätuloja – etenkin kun otetaan huomioon myös ns. byrokratialuokku. Joka tapauksessa hyvin korkea efektiivinen marginaaliveroaste pienituloisilla perheillä tuntuu terveen järjen vastaiselta ja keinoja sen poistamiseen tai lieventämiseen on syytä edelleen miettiä.

³⁸ Tulonjakotilasto 2003.

Kuvio 14. Lisätulojen vaikutus esimerkkiperheen nettotuloihin.

Oletukset kuten kuviossa 13.

Taulukko 9. Sosiaalietuuksien kohdistuminen eri tulotasolle esimerkkiperheessä.

Kuntaryhmä	Lapsia	Puolison palkkataso (€/kk), jossa			
		Toimeentulotuki loppuu	Asumistuki loppuu	Työmarkkinatuki pienenee	Asumistukea maksetaan ja työmarkkinatuki pienenee
1/1	0	780	1 230	1 440–2 460	ei ole
1/1	1	930	1 860	1 560–2 760	1 560–1 860
1/1	2	1 110	2 220	1 650–2 940	1 650–2 220
1/2	0	780	1 230	1 440–2 460	ei ole
1/2	1	900	1 860	1 560–2 760	1 560–1 860
1/2	2	1 080	2 220	1 650–2 940	1 650–2 220
1/3	0	780	1 080	1 440–2 460	ei ole
1/3	1	930	1 500	1 560–2 760	ei ole
1/3	2	1 110	1 800	1 650–2 940	1 650–1 800
1/4	0	810	960	1 440–2 460	ei ole
1/4	1	930	1 320	1 560–2 760	ei ole
1/4	2	1 140	1 530	1 650–2 940	ei ole
2/4	0	810	960	1 440–2 460	ei ole
2/4	1	930	1 320	1 560–2 760	ei ole
2/4	2	1 140	1 530	1 650–2 940	ei ole

Oletukset: vuokra-asunto vastaa asumistuen normeja ja sen valmistumisvuosi on 1986.

Kuntaryhmät: ensimmäinen luku tarkoittaa kansaneläkkeen kuntaryhmää, toinen luku asumistuen kuntaryhmää: 1 = Helsinki, 2 = Espoo, Vantaa, Kauniainen; 3 = keskisuuret kaupungit; 4 = pikkukaupungit ja maaseutu.

Laskettu JUTTA-mallilla. Palkkatuloja on kasvatettu 30 euron askelin.

12 Hypoteettisten uudistusten vaikutuksia tukien päällekkäisyyteen

Johdannossa mainitut mikrosimulaatiomallit SOMA ja JUTTA tarjoavat keinoja sosiaaliturva- ja verojärjestelmän muutosten arviointiin siten, että laskelmissa hyödynnetään koko väestöä edustava yksityiskohtainen tietoaineisto. Tällöin laskelmat ottavat huomioon myös eri järjestelmien keskinäiset vaikutukset, esimerkiksi työttömyysturvan muutosten vaikutukset verotukseen, asumistukeen ja toimeentulotukeen. Mallit ovat luonteeltaan staattisia: ne eivät ota huomioon lainsäädännön muutosten vaikutuksia yksilöiden, kotitalouksien tai yritysten käyttäytymiseen tai muutosten mahdollisia vaikutuksia perheiden rakenteeseen, työllisyyteen tai kulutukseen. Malleilla voidaan selvittää tulonsiirtojärjestelmän muutosten välittömiä vaikutuksia henkilöiden tai perheiden käytettävissä oleviin tuloihin ja myös julkisen vallan tuloihin ja menoihin.

Kun perusaineistona on Tilastokeskuksen tulonjakoaineisto, simulaatiolaskelmien tarkkuus vaihtelee järjestelmän eri osissa. Tuloverotus voidaan laskea suhteellisen tarkkaan yksilötasollakin, koska se perustuu sellaisiin vuositason tietoihin, jotka ovat melko kattavasti tulonjakoaineistossa. Tulonsiirtojen kohdalla on paljon enemmän ongelmia sen vuoksi, että niihin vaikuttavat kuukausitason muutokset, joita tulonjakoaineisto rekisteröi puutteellisesti. Ns. ensisijaiset sosiaalietuudet, kuten työttömyysturva, pyritään mallintamaan mahdollisimman tarkasti niille henkilöille tai kotitalouksille, jotka ovat niihin todellisuudessa olleet oikeutettuja. Asumistuki ja toimeentulotuki sen sijaan joudutaan mallintamaan vuositason tietojen avulla kaikille kotitalouksille, jotka potentiaalisesti voivat olla niihin oikeutettuja. On luonnollista, että tällöin nämä tulonsiirrot eivät kohdistu kovin tarkasti juuri niille kotitalouksille, jotka ovat niitä todellisuudessa saaneet. Kuitenkin koko väestön tasolla saadaan kohtuullisen käyttökelpoinen arvio näidenkin tulonsiirtojen kustannuksista ja saajien lukumääristä.

Tässä ei hahmotella radikaaleja, koko järjestelmän perusteisiin kajoavia uudistuksia, kuten perustulomalleja, joista viime vuosina on keskusteltu ja joiden vaikutuksia voidaan arvioida myös mikrosimulaatiomenetelmällä.³⁹ Selvityksen kohteena ovat seuraavat suppeammat ratkaisut, joissa ole-

massa olevan järjestelmän joitakin elementtejä muutetaan. Kuten edellä on todettu, toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää sekä positiivisilla että negatiivisilla keinoilla. Edellisiin kuuluvat etuuksien korotukset ja verotuksen keventäminen, jälkimmäisiin toimeentulotuen perusteiden kiristäminen. Negatiiviset keinot olisivat kuitenkin omiaan lisäämään tuloeroja ja köyhyyttä. Siten ne jätetään tässä tarkastelun ulkopuolella rajoittumalla seuraaviin positiivisiin keinoihin:

- työttömien peruspäivärahan korotus
- työmarkkinatuen tarveharkinnan poistaminen
- kunnallisverotuksen perusvähennyksen korotus
- eläketulovähennyksen laajentaminen kaikkiin sosiaalietuuksiin
- edellisten mahdollisia yhdistelmiä.

Laskelmat on tehty vuoden 2003 aineiston ja lainsäädännön pohjalta SOMA-mallilla. On huomattava, että vertailukohtana ovat mallin tuottamat tiedot, jotka jo jonkin verran poikkeavat tilastoaineiston tarjoamasta tiedoista. Kun tehdään vertailuja hypoteettisilla laskelmilla, tämä on kuitenkin johdonmukaisinta. Muutenkin on korostettava laskelmiin liittyvää epävarmuutta. Tulokset on ymmärrettävä enemmän suuruusluokan kuvaukseksi ja haarukoinniksi kuin tarkaksi tiedoksi muutosten vaikutuksista.

Aluksi käytetään mallia sen arvioimiseen, miten erilaiset hypoteettiset uudistukset vaikuttavat sosiaalietuuksien päällekkäisyyteen ja siis tässä tapauksessa työttömien perusturvan, asumistuen ja toimeentulotuen samanaikaiseen käyttöön. Tällöin on otettava huomioon edellä sanottu vuositason tietojen rajoitteista tulonjakoaineistoa käytettäessä. Jos mikrosimulaatiomallilla käsitelty aineisto kertoo, että kotitalous on vuoden aikana saanut asumistukea tai toimeentulotukea työttömyysturvan ohella, kyse ei ole välttämättä vain työttömyysturvan aiheuttamasta tilanteesta, vaan siihen vaikuttavat myös muiden kuin työttömyyskuukausien tulot.

Taulukossa 10 on esitetty, miten laajaa tukien päällekkäisyys on perustilanteessa ja miten laajaa hypoteettisten uudistusten luomassa tilanteessa.

³⁹ Esim. Haataja 1998.

Taulukko 10. Laskelmia hypoteettisten muutosten vaikutuksista tukien päällekkäisyyteen.

Asetelma	Kotitalousten lukumäärä	Muutos perustilanteeseen
Soma-malli 2003, perustilanne		
Työmarkkinatuen saajia	215 800	0
Peruspäivärahan saajia	48 630	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen saajia	82 590	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja toimeentulotuen saajia	72 910	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen ja toimeentulotuen saajia	53 560	0
5 euron korotus peruspäivärahaan		
Työmarkkinatuen saajia	217 530	1 730
Peruspäivärahan saajia	48 630	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen saajia	75 910	-6 680
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja toimeentulotuen saajia	57 800	-15 110
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen ja toimeentulotuen saajia	40 340	-13 220
Perusvähennyksen korotus 3 000 euroon		
Työmarkkinatuen saajia	215 800	0
Peruspäivärahan saajia	48 630	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen saajia	82 590	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja toimeentulotuen saajia	59 200	-13 710
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen ja toimeentulotuen saajia	43 250	-10 310
Peruspäivärahan 3 euron korotus, perusvähennys 4 000 euroon ja tarveharkinta puolisoilta pois		
Työmarkkinatuen saajia	221 410	5 610
Peruspäivärahan saajia	48 630	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen saajia	77 360	-5 230
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja toimeentulotuen saajia	46 930	-25 980
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen ja toimeentulotuen saajia	31 970	-21 590
Perusvähennyksen korotus 6 000 euroon, alenema 30 prosenttiin		
Työmarkkinatuen saajia	215 800	0
Peruspäivärahan saajia	48 630	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen saajia	82 590	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja toimeentulotuen saajia	45 390	-27 520
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen ja toimeentulotuen saajia	31 720	-21 840
Eläketulovähennys myös työttömyyspäivärahoista ym.		
Työmarkkinatuen saajia	215 800	0
Peruspäivärahan saajia	48 630	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen saajia	82 590	0
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja toimeentulotuen saajia	45 090	-27 820
Työmarkkinatuen tai peruspäivärahan ja asumistuen ja toimeentulotuen saajia	31 300	-22 260

Ensimmäisenä vaihtoehtona on peruspäivärahan 5 euron korotus. Nähdään, että tällainen muutos vähentäisi asumistuen ja toimeentulotuen tarvetta, mutta ei kuitenkaan kovin radikaalisti. Toimeentulotukea saavien työttömien määrä vähentäisi noin 15 000 hengellä.

Toisena vaihtoehtona taulukossa on perusvähennyksen korotus 3 000 euroon. Perusvähennyksen korottamiseen olisi perusteita, sillä siihen ei ole tehty edes indeksitarkistuksia vuoden 1991 jälkeen. Kuten edellä todettiin, tällaisen keskeisen verovähennyksen nimellisarvon pitäminen ennallaan vaikuttaa kiristävästi verotukseen, kun tulot nousevat inflaation tahdissa tai nopeammin. Sitä paitsi pieniin tulotasoihin on suuri merkitys myös kunnallisella veroprosentilla, joka on pitkän aikaa ollut keskimäärin noususuunnassa.

Mallilaskelman mukaan perusvähennyksen täyden määrän korottamisella 3 000 euroon ei ole kovin suurta vaikutusta. Verotuksen muutos ei vaikuta asumistukeen, ja toimeentulotuen saajia se vähentäisi vielä vähemmän kuin peruspäivärahan 5 euron korotus.

Kolmantena vaihtoehtona on yhdistelmä, jossa peruspäivärahaa korotetaan kolmella eurolla, perusvähennys nostetaan 4 000 euroon sekä lisäksi työmarkkinatuen tarveharkinta poistettaisiin puolisoilta.

Viimeksi mainittu laskelma sisältää karkean, ilmeisesti liioittelevan kuvan tarveharkinnan poistamisen vaikutuksista: työmarkkinatuen saajia tulisi noin 5 600 lisää. Osa lisäyksestä johtuu päivärahan korotuksesta sinänsä. Tarveharkinnan purkamisen vaikutuksia on hankala selvittää. Tilasto- tai rekisteritietoa niistä työttömistä, jotka eivät tarveharkinnan vuoksi saa lainkaan työmarkkinatukea, ei ole. Tarveharkinta voi johtaa siihen, ettei työtä vailla oleva lainkaan ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi. Tarveharkinnan poistaminen saattaa sitä paitsi tuoda työttömyysturvan piiriin jonkin verran henkilöitä, jotka nyt ovat jonkin muun tukijärjestelmän piirissä tai kokonaan poissa työmarkkinoilta.

Tällä kolmannella vaihtoehdolla olisi tuntuvampia vaikutuksia kuin edellisellä, mutta edelleenkin noin 47 000 työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajaa tarvitsisi myös toimeentulotukea.

Neljäntenä vaihtoehtona on laskettu perusvähennyksen korottaminen 6 000 euroon siten, että sen alenemaprocentti nostetaan 20 prosentista 30 prosenttiin. Muutokset olisivat samaa suuruusluokkaa kuin kolmannessa vaihtoehdossa, mutta asumistukeen muutoksella ei olisi vaikutusta.

Verotuksessa voidaan selvittää myös toisentyypistä ratkaisua, jossa eläketulovähennys (tai eläketulovähennyksen kaltainen vähennys) ulotettaisiin koskemaan myös työttömyysturvaa ja muita sosiaalietuuksia, kuten sairausvakuutuksen päivärahoja, lasten kotihoidon tukea ja eräitä muita etuuksia ja päivärahalajeja. Tämä ratkaisu olisi looginen siinä mielessä, että tällöin kaikki sosiaalietuudet eläkkeistä erilaisiin päivärahoihin olisivat verotuksessa ”samalla viivalla” ja vähennys voitaisiin nimetä vaikkapa sosiaalitulovähennykseksi. Taulukossa on viidentenä vaihtoehtona esitetty tällaisen muutoksen vaikutukset. Nähdään, että se vähentäisi riippuvuutta toimeentulotuesta suunnilleen samassa suhteessa kuin täyden perusvähennyksen korottaminen 6 000 euroon.⁴⁰

Näistä laskelmista piiryy kuva, että työttömien perusturvan, asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyden purkamiseen tarvitaan suhteellisen isoja muutoksia toimeentuloturvasa. Vaihtoehdot, joita voidaan selvittää, eivät tietenkään rajoitu edellä hahmoteltuihin.

13 Laskelmia hypoteettisten uudistusten kustannuksista

Edellisen jakson laskelmia on syytä täydentää arvioilla erilaisten uudistusten kustannuksista. Arviot on koottu taulukkoon 11, jossa on hieman enemmän vaihtoehtoja kuin taulukossa 10. On otettava huomioon ne varaukset, joita jo edellisessä jaksossa esitettiin tällaisten arvioiden tarkkuudesta.

Ensin tarkastellaan peruspäivärahan korotuksen vaikutuksia. Taulukkoon on laskettu peruspäivärahan 1, 2 ja 5 euron korotuksen vaikutus julkiseen talouteen. Laskelmissa on otettu huomioon

⁴⁰ SOMA-laskelmassa on kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen piiriin otettu sairauspäivärahat, lasten kotihoidon tuki, veronalaiset kuntoutusrahat, tapaturma- ja liikennevakuutuspäivärahat sekä opintorahalin mukaiset opintorahat. Laajennus korvaisi opintorahavähennyksen, joka on laskelmassa poistettu. Kunnallisverotuksen eläketulovähennys on kytketty täyden kansaneläkkeen määrään siten, että vähennys on puolisoilla pienempi kuin yksinäisillä. Valtionverotuksen eläketulovähennyksellä ei nykyisin ole käytännön merkitystä.

Taulukko 11. Arvioita hypoteettisten uudistusten kustannusvaikutuksista.

Toimenpide	Työttömyys- päivärahamenot	Verot	Asumistuet	Toimeen- tulotuki	Netto- kustannus
	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa
Peruspäivärahan korotus					
– 1 euro	60,9	16,9	–6,9	–7,2	29,9
– 2 euroa	121,7	33,8	–13,8	–13,7	60,4
– 5 euroa	304,4	84,8	–31,7	–32,8	155,1
Tarveharkinnan lieventä- minen (2004)	26,9	6,6	–0,6	–0,1	19,6
Tarveharkinnan poista- minen	36,1	9,0	0,0	0,0	27,1
Perusvähennys 3 000 euroon	0,0	–244,9	0,0	–45,3	199,6
Perusvähennys 6 000 euroon, alenema 30 prosenttiin	0,0	–1 580,8	0,0	–89,7	1 491,1
Eläketulovähennyksen laajennus	0,0	–434,6	0,0	–76,1	358,6
Yhdistelmäohjelma	247,6	–659,1	–20,9	–80,8	805,0

Yhdistelmäohjelma: peruspäivärahaan 3 euron korotus, perusvähennys 4 000 euroon, puolison tuloihin perustuvan työmarkkinatuen tarveharkinnan poistaminen.

Laskettu SOMA-mallilla vuoden 2003 tulojakoaineistosta.

korotuksen vaikutus työmarkkinatukeen ja myös ansiosidonnaisiin päivärahoihin sekä koulutustu-
kiin. Korotuksen välitön kustannus on 61, 122 tai
304 miljoonaa euroa. Korotusten nettovaikutus
toisaalta työttömien käytettävissä oleviin tuloihin
ja toisaalta myös julkisen vallan menoihin on noin
puolet tästä. Se johtuu siitä, että korotukset lisää-
vät verotuloja ja vähentävät asumistuen ja toi-
meentulotuen tarvetta.

Toiseksi tarkastellaan tarveharkinnan poistamis-
ta niissä tapauksissa, joissa tarveharkinta perus-
tuu puolison tuloihin. Tässä voidaan päästä tyy-
dyttävään arvioon niiden kohdalla, jotka tarvehar-
kinnasta huolimatta saavat työmarkkinatukea. Sen
sijaan on vaikea arvioida, kuinka paljon tällainen
uudistus toisi lisää työttömiä työmarkkinatuen pii-
riin. SOMA-malli tuottaa arvion tästäkin, mutta
arviota ei voine pitää kovin tarkkana. Koska tar-
veharkintaa jo lievennettiin vuonna 2004, tämä on
otettava laskelmissa huomioon.

Laskelmat kertovat, että vuonna 2004 toteutunut
tarveharkinnan tuloajan korotus maksoi työttö-
myysturvan kustannuksina arviolta 27 miljoonaa

euroa.⁴¹ Muutoksen vaikutus verotuloihin oli 6,6
miljoonaa euroa eli nettokustannus oli noin 20
miljoonaa euroa. Jos tarveharkinta vielä poistet-
taisiin kokonaan, lisäkustannuksia tulisi 36 miljoonaa
euroa, josta kertyisi verotuloja 9 miljoonaa
euroa, eli nettokustannus olisi noin 27 miljoonaa
euroa. Toisin kuin peruspäivärahan korotukset
nämä muutokset eivät paljon vaikuta asumistuen
tai toimeentulotuen menoihin. Kun puolison tu-
lot johtavat työmarkkinatuen pienentämiseen,
perheen tulotaso useimmissa tapauksissa ylittää ne
rajat, jotka oikeuttaisivat asumistukeen tai toi-
meentulotukeen,

Viimeksi mainittua kustannusarviota voi verrata
edellä mainittuihin Kelan rekisteristä saataviin tie-
toihin. Kun laskelmaan otetaan ne henkilöt, jotka
rekisteritietojen mukaan syyskuussa 2005 saivat
tarveharkinnan vuoksi alennettua päivärahaa, ja
kun heidän lukumääränsä pidetään arviona koko

⁴¹ Hallituksen esityksessä arvioitiin, että lisäkustannus on 20 miljoonaa euroa, josta veroina palautuu 4 miljoonaa euroa. Arvio perustui tietoihin vuonna 2002 tarveharkintaista työmarkkinatukea saaneista työttömistä (HE 69/2003).

vuoden keskimääräisestä lukumäärästä, voidaan laskea, että heidän päivärahasa korottaminen täydeksi maksaisi noin 16 miljoonaa euroa. Näyttää siltä, että SOMA-mallilla saatu arvio tarveharkinnan poistamisen kustannuksista on jonkin verran liian korkea, sillä myös suhteutettuna vuonna 2003 tarveharkinnan vuoksi alennettua työmarkkinatukea saaneiden lukumäärään rekisteritiedosta saatu arvio on pienempi.

Seuraavaksi selvitetään perusvähennyksen muutosten kustannusvaikutuksia. Näyttää siltä, että se on suhteellisen kallis vaihtoehto, vaikkakin teknisesti yksinkertainen. Perusvähennyksen vaikutus kohdistuu melko laajaan tulonsaajajoukkoon, sillä se alenee asteittain tulojen noustessa: 20 prosenttia täyden vähennyksen ylittävästä tulosta vähennetään täydestä perusvähennyksestä. Se nollautuu, jos veronalaiset tulot ovat 8 880 euroa vuodessa ja jos muita vähennyksiä ei ole. Vuoden 2003 verotilaston mukaan perusvähennyksen sai täytenä tai osittaisena 1,3 miljoonaa henkilöä.⁴² Perusvähennys lasketaan muiden vähennysten jälkeen, josta seuraa, että se voimistaa kunnallisverotuksessa näiden muiden vähennysten vaikutusta. Perusvähennystä ei voida kohdistaa yksinomaan työttömille, vaan se on tarkoitettu kaikkien pienten tulojen verotuksen keventämiseen. Perusvähennyksen korottaminen vähentää toimeentulotuen tarvetta, mutta se ei vaikuta asumistukeen, sillä oikeus asumistukeen määräytyy veronalaisten bruttotulojen perusteella.

Perusvähennyksen mahdollisia muutoksia arviotaessa on otettava huomioon sen kytkentä kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen. Eläketulovähennys on mitoitettu siten, että se yhdessä perusvähennyksen kanssa vapauttaa veroista hieman täyttä kansaneläkettä suuremman eläketulon. Jos perusvähennystä korotetaan ja eläketulovähennystä koskeva säädös jätetään muuten ennalleen, osalla eläkeläisistä verotus kiristyisi – riippuen tietenkin perusvähennyksen uusista parametreista. Niissä laskelmissa, jotka tässä esitetään, tätä kiristymisvaikutusta ei arvioida.

Taulukoissa 10 ja 11 on esitetty kaksi vaihtoehtoa perusvähennyksen tuntuvaan korottamiseen. Ensimmäisessä vaihtoehdossa perusvähennyksen täysi määrä korotetaan 3 000 euroon säilyttämällä lainsäädäntö muuten ennallaan. Toisessa vaihtoehdossa perusvähennys korotetaan työttömän peruspäi-

värahan tasolle 6 000 euroon ja samalla nostetaan sen alenemaprosentti 20 prosentista 30 prosenttiin. Tässä toisessa vaihtoehdossa kunnallisverotuksen eläketulovähennys menettää merkityksensä ja sen oletetaan poistuvan.

Ensimmäinen vaihtoehto vähentää verotuloja arviolta 245 miljoonaa euroa ja toimeentulotuen tarvetta noin 45 miljoonaa euroa. Nettokustannukset ovat 200 miljoonaa euroa.

Toinen vaihtoehto maksaisi verotuksen keventämisenä 1 580 miljoonaa euroa ja supistaisi toimeentulotukea noin 90 miljoonaa euroa. Tässä nähdään, että kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottamisen kustannukset kohoavat nopeasti. Kustannukset eivät synny niinkään siitä, että osa väestöstä vapautuu veroista, vaan siitä, että myös täyden perusvähennyksen ylittävien tulojen verotusta joudutaan keventämään. Jos tätä kustannusvaikutusta halutaan rajoittaa, perusvähennyksen alenemaprosentin pitäisi olla varsin suuri, mikä taas nostaisi marginaaliveroasteita tuntuvasti perusvähennyksen ylittävissä tuloluokissa.

Jos perusvähennystä korotettaisiin tuntuvasti, kunnallisverotuksen vähennysjärjestelmään olisi luultavasti tehtävä muitakin muutoksia kuin eläketulovähennyksen tarkistaminen. Esimerkiksi kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen vaikutus alkaa nykyisin 2 500 euron työtuloista. Jos täysi perusvähennys ylittäisi tälle alueelle, ansiotulovähennyksen määräytymistä olisi ilmeisesti muutettava, koska vähennykset olisivat osittain päällekkäisiä. Näitä seikkoja ei kuitenkaan oteta huomioon oheisissa kaavamaisissa laskelmissa.

Perusvähennyksen korottamisen sijasta voidaan selvittää myös vaihtoehtoa, jossa kunnallisverotuksen eläketulovähennys ulotetaan koskemaan kaikkia sosiaalietuuksia. Tällaisen vaihtoehdon kustannukset ovat pienemmät kuin nostettaessa perusvähennys 6 000 euroon. Kuitenkin vaikutus toimeentulotukeen on lähes yhtä suuri. Laskelman mukaan bruttokustannukset ovat 435 miljoonaa euroa ja nettokustannukset 359 miljoonaa euroa. Tässä vaihtoehdossa kustannukset olisivat pienemmät kuin edellisessä, vaikkakin sen vaikutus toimeentulotuen ja työttömien perusturvan päällekkäisyyteen olisi samansuuruinen. Tässä vaihtoehdossa ei synny tarvetta puuttua ansiotulovähennykseen ja muihin kunnallisverotuksen vähennyksiin.

⁴² Verotilasto 2004.

Lisäksi on laskettu kustannuksia yhdistelmävaihtoehdolle, jossa peruspäivärahaa korotetaan 3 eurolla, perusvähennyksen täysi määrä korotetaan 4 000 euroon ja puolisoiden tuloihin perustuva tarveharkinta poistettaisiin työmarkkinatuesta. Tässä tapauksessa verotuotot pienentyisivät 659 miljoonaa euroa ja työttömyysturvamenot kasvaisivat 248 miljoonaa euroa. Asumistuki- ja toimeentulotukimenoissa tulisi lähes 100 miljoonaa euron säästö. Nettokustannukset olisivat yli 800 miljoonaa euroa.

Kun näitä kustannusarvioita verrataan joihinkin muihin ratkaisuihin, yhdeksi vertailukohtaksi sopivat tuloverohelpotukset, joita on toteutettu vuosittain 1990-luvun puolivälistä lähtien. Esimerkiksi pelkästään ansiotulovähennyksen käyttöönoton ja laajentamisen vähentävä vaikutus tuloverojen tuottoon on noin miljardi euroa. Nykyisen hallituksen toteuttamat ja päättämät tuloverohelpotukset ovat noin 2,8 miljardia euroa ilman inflaatiotarkistuksia.⁴³

14 Johtopäätöksiä

Edellä on tarkasteltu työttömien perusturvaan liittyvää lainsäädäntöä ja siinä tapahtuneita muutoksia ottamalla huomioon myös asumistuen, toimeentulotuen ja verotuksen kehitys.

Havaitaan, että järjestelmä on sinänsä melko mutkikas. Sen elementit kehittyvät erilaisten sääntöjen mukaan, yleensä ilman kokonaisvaltaista suunnitelmaa. Epätahtisuutta aiheuttaa sekin, että osa etuuksista ja muista järjestelmän elementeistä on sidottu kuluttajahintaindeksiin, osa ei. Erilaisia muutoksia järjestelmään on tehty runsaastikin 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. 1990-luvun puolivälissä lamavuosina tavoitteista etualalla oli sosiaalimenojen säästäminen. Sen jälkeen muutoksilla on toisaalta pyritty kannustamaan työttömiä aktiivisemmiksi, toisaalta myös joiltakin osin parantamaan työttömien ja muiden pienituloisten taloudellista asemaa.

Tulokset eivät ole kummassakaan suhteessa olleet kovin lupaavia. Suhteellisten köyhyysmittarien mukaan köyhyys on lisääntynyt 2000-luvulla.⁴⁴ Arviointitutkimukset eräistä uudistuksista kerto-

vat, että ne ovat hyvin heikosti – jos ollenkaan – lisänneet pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tämä koskee lakia kuntouttavasta työtoiminnasta ja toimeentulotuen etuoikeutetun ansiotulo-osan kokeilua.⁴⁵ Perusturvan varassa olevien työttömien samoin kuin toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on pienentynyt vain hitaasti.

Edellisissä jaksoissa tarkasteltiin mikrosimulaatiomallin avulla joitakin mahdollisia muutoksia: peruspäivärahan korotuksia, työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamista, kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottamista ja eläketulovähennyksen laajentamista. Osoittautuu, että muutosten olisi oltava melko suuria, jotta saavutettaisiin tavoite, jossa työttömien vain poikkeustapauksissa olisi turvaututtava toimeentulotukeen.

Peruspäivärahan korotus kohdistaisi korjauksen selvimmän juuri niille työttömille, jotka kipeimmin kaipaavat kohennusta taloudelliseen asemaan. Peruspäivärahan korotuksesta noin puolet tulisi julkiselle taloudelle takaisin verotulojen lisäyksenä sekä asumistuki- ja toimeentulotukimenojen säästönä. Toisaalta näyttää, ettei esimerkiksi 5 euron korotus vielä täyttäisi tavoitetta toimeentulotukiriippuvuuden tuntuvasta vähentämisestä.

Työmarkkinatuen tarveharkinnan poistaminen puolisoilta ei kohdistuisi kaikkein pienituloisimpiin perheisiin eikä sillä olisi sanottavaa vaikutusta asumistuen tai toimeentulotuen tarpeeseen. Tarveharkinnan poistamista tai lieventämistä näissä tapauksissa puoltavat kuitenkin muut näkökohdat. Tarveharkinta yhdessä verotuksen ja asumistuen tulosidonnaisuuden kanssa synnyttää tietyillä tulotasoilla voimakkaan efektiivisen marginaaliveroasteen, mikä on kannustustavoitteiden vastaista. Lisäksi voidaan esittää näkökantoja sen puolesta, että sosiaaliturvan tulisi olla entistä laajemmin yksilöllistä.

Verotettavan tulon alarajan nostaminen kunnallisverotuksen perusvähennyksestä suurentamalla – vaikkapa työttömien perusturvan tasolle – olisi teknisesti yksinkertainen tapa kohentaa pienituloisten ihmisten taloudellista asemaa. Julkisen talouden kannalta sellaisen toimen kustannukset kohoavat kuitenkin melko nopeasti. Kustannukset syntyvät ensi sijassa täyttämällä perusvähennyksestä suu-

⁴³ Taloudellinen katsaus 2006.

⁴⁴ Kautto ym. 2006.

⁴⁵ Hiilamo ym. 2004; Ala-Kauhaluoma ym. 2004.

rempia tuloja saavien henkilöiden verotuksen keventämisestä. Koska kyse on kunnallisverotuksesta, syntyy myös kuntien menetysten kompensointitarve. Perusvähennyksen korottaminen nostaisi kaikkien pienituloisten käytettävissä olevia tuloja, eikä se vaikuttaisi siten pelkästään työttömien asemaan. Perusvähennyksen korotus ei vaikuta asumistuen tarpeeseen, koska asumistuki määräytyy veronalaisten bruttotulojen perusteella.

Perusvähennys tulisi silti ottaa tarkasteluun sen vuoksi, että sitä ei ole korotettu edes inflaation huomioon ottamiseksi vuoden 1991 jälkeen. Tämä on osaltaan kasvattanut kuilua palkkatuloilla elävien ja sosiaaliturvan varassa olevien välillä. Perusvähennyksen ennallaan pitäminen kiristää hiljaisesti ja hitaasti työttömyysturvan tai muiden pienten sosiaalietuuksien varassa olevien verotusta – varsinkin kun myös kunnallisella veroprosentilla on taipumus kohota. Siten se kannustustavoitteiden vastaisesti osaltaan lisää riippuvuutta toimeentulotuesta. Jos perusvähennystä korotetaan tuntuvammin, syntyy myös tarve selvittää muita kunnallisverotuksen vähennyksiä, mikä voisi kompensoida perusvähennyksen korottamisen kustannuksia.

Kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen laajentaminen kaikkiin sosiaalietuuksiin olisi toinen tapa lisätä perusturvan varassa olevien käytettävissä olevia tuloja. Se vähentäisi toimeentulotuen tarvetta lähes yhtä paljon kuin perusvähennyksen korottaminen 6 000 euroon, mutta olisi huomattavasti halvempi vaihtoehto. Tämä vaihtoehto ei myöskään edellyttäisi laajaa puuttumista kunnallisverotuksen muihin vähennyksiin. Ilmeisesti vain opintorahavähennys olisi syytä poistaa päällekkäisyyden vuoksi. Tähänkin vaihtoehtoon liittyy tarve kompensoida menetyksiä kunnille. Vähennyksen parametreja on mahdollisesti tarkistettava, jos sitä sovelletaan muihin sosiaalietuuksiin kuin eläkeisiin.

Asumistuen muutostarpeita ei tässä ole tarkasteltu erikseen. Asumistuen mutkikkaat perusteet ovat ongelma jo tukijärjestelmän läpinäkyvyyden kannalta ja ne ovat keskeinen tekijä ns. byrokratialoukussa. Ongelma on myös se, että asumistukea ei ole lainsäädännössä miltään osin sidottu indeksiin tai asumiskustannusten yleiseen kehitykseen. Korkeat asumiskustannukset ja asumistuen jääminen jälkeen yleisestä vuokrakehityksestä on yksi keskeinen syy toimeentulotuen tarpeeseen.

Tässä selvityksessä mainittuihin ongelmiin ja ilmiöihin, kuten työttömien perusturvan alhaiseen tasoon ja siitä aiheutuvaan riippuvuuteen toimeentulotuesta, kannustusloukkuihin ja lainsäädännön monimutkaisuuteen, on kiinnitetty huomiota monissa selvityksissä ja tutkimuksissa 1990-luvun lamavuosista lähtien. Näyttää siltä, että osittaisista korjauksista huolimatta tilanne ei ole olennaisesti muuttunut. Keinoja ongelmien ratkaisuun on syytä edelleen etsiä.

Kirjallisuus

Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, 20, 1999.

Ala-Kauhahuoma M, Keskitalo E, Lindqvist T, Parpo A. Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtointa -lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 141, 2004.

Arajärvi P. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmis- oikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.

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

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

Haataja A. Verotuki, pohjavähennys vai perustulo? Vaihtoehdot empiirisessä tarkastelussa. Julkaisussa: Niemelä H, Saari J, Salminen K, toim. Innovatiivinen sosiaalipolitiikka. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25, 1998: 171–208.

Haataja A. Suomalaiset mikrosimulointimallit päätöksenteon valmistelussa ja tutkimuksessa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-keskustelualoitteita 296, 2003.

- Hiilamo H. Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2003; 99: 294–311.
- Hiilamo H, Haapola I. Asumistuen tarkistusrajan kannustinvaikutuksia. *Yhteiskuntapolitiikka* 2003; 68: 299–303.
- Hiilamo H, Hytti H, Takala P. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.
- Hiilamo H, Karjalainen J, Kautto M, Parpo A. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004.
- Honkanen P. Mikrosimulaation kehittäjä. 2005 (julkaisematon käsikirjoitus).
- Honkanen P. Perusturvan indeksisuojaissa aikaisempaa enemmän aukkoja. *Yhteiskuntapolitiikka* 2006; 71: 146–154.
- Hytti H. Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. *Yhteiskuntapolitiikka* 2003; 68: 353–368.
- Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5, 1996.
- Kautto M, Parpo A, Sallila S. Huono-osaisuus eriarvoistuvan tulokehityksen Suomessa. Julkaisussa: Kautto M, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2006. Helsinki: Stakes, 2006.
- Keskitalo E, Heikkilä M, Laaksonen S. Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimusten loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 16, 2000.
- Komiteanmietintö 1979:27. Työttömyysturvakomitea.
- Laine V, Uusitalo R. Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työn tarjontaan. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, VATT-tutkimuksia 74, 2001.
- Mikkola M. Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 141, 1979.
- Niinivaara R. Kannustusloukkutyöryhmän ehdotusten arviointia. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 4, 1999.
- Parpo A. Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustusloukut ja tulonjako. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 140, 2004.
- Parpo A, toim. SOMA 2002. Sosiaaliturvan ja verotuksen mikrosimulaatiomalli. Helsinki: Stakes, 2005.
- Parpo A, Moisio P. Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. *Yhteiskuntapolitiikka* 2006; 71: 119–133.
- Taloudellinen katsaus. Helmikuu 2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2006.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Oppaita 10, 2003.
- Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 347, 2005.
- Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:25, 2005.

Tilastolähteet

- Kansaneläkelaitoksen tilastotiedote TT4. Työttömyysturva 1985–2001.
- Kelan asumistukitilasto 2004. Kelan julkaisuja, SVT Sosiaaliturva 2005.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Tilastotiedote. Työttömien ansioturvan päiväraha, 1987–2001.
- Stakes. Toimeentulotuki 2004. Tilastotiedote 24, 2005.
- Tilastokeskus. Ansiotasoindeksi.
- Tilastokeskus. Kuluttajahintaindeksi.
- Tilastokeskus. Tulonjakotilasto 2003.

Tilastokeskus. Tulonjakotilaston palveluaineisto 2003.

Tilastokeskus. Vuokratilasto.

Vakuutusvalvonta ja Kela. Tilastotiedote työttömyysturvasta 2001–2006.

Verohallitus. Verotilasto 2004, Verovuosi 2003. Verohallituksen julkaisu 353.04.