

Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus

ANTTI PARPO

Sosiaaliturvaetuuksien perimmäinen tarkoitus on tasoittaa tuloeroja ja ehkäistä köyhyyttä. Tulojen tasoittamista on toteutettu Suomessa solidaarisella palkkapolitiikalla, progressiivisella tuloverotuksella ja sosiaaliturvaetuuksilla. Solidaarisella palkkopolitiikalla on keskitetysti sovittu palkankorotuksista ja taattu ansioiden nousu kaikille palkan-saajille. Progressiivisella ansiotulojen verotuksella on puolestaan verotettu enemmän suuri- kuin pienituloisia. Verovaroilla rahoitetaan muun muassa useimmiten pienituloisille maksetut sosiaaliturvaetudet.

Tulojen tasaamisen ja köyhyyden ehkäisyn pyryvätköjen primääritavoitteiden rinnalle nostettiin 1990-luvulla näkyvästi esille tavoitteet tulonsiirtojärjestelmän kannustavuudesta. Haasteena oli rakentaa järjestelmä, joka yhtäaikaaisesti poistaa tehokkaasti köyhyyttä ja kannustaa sosiaaliturvan saajia työllistymään. Tulonsiirtojärjestelmän sekundaarisen kannustavuuden tavoitteen taustalla on ollut näkemys siitä, että tulojen taseus ja köyhyyden ehkäisy sosiaaliturvaetuuksien ja progressiivisen tuloverotuksen muodossa synnyttävät kannustinloukkuja, jotka puolestaan ylläpitävät työttömyyttä. Väitettiin, että sosiaaliturvan taso oli niin korkea, että työttömänä pysyminen oli työntekoa kannattavampaa. Osoitettiin myös, että sosiaaliturvaetudet ovat määrätymisehdoiltaan sellaisia, että pienten työtehtävien tai keikkatöiden vastaanotto ei lisää kotitalouden käteen jääviä tuloja. (Virén 1995.) Kannustinloukkujen jäsentämiseksi alettiin puhua kannustinloukun alakäsitteistä työttömyysloukuista ja tuloloukuista (Kannustinloukkutyöryhmä, 1996).

Työttömyysloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa sosiaaliturvan taso on suhteessa odotettavissa oleviin palkkatuloihin niin korkea, että työn vastaanottaminen ei kannata. Työttömyysloukut

synnyttävät siis työttömyyden ja työllisyyden välistä kitkaa ja vaikeuttavat työttömien siirtymistä työelämään. Työttömyysloukkuja synnyttävistä etuuksista olennaisin on ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, joka on tasoltaan korkeampi kuin muun muassa työmarkkinatuki (Parpo 2004b).

Toisin kuin työttömyysloukussa ei tuloloukuissa niinkään ole kyse sosiaaliturvan tason synnyttämisestä työnteon kannustamattomuudesta. Tuloloukkujen perusta on tulonsiirtojen määräytymisperusteissa ja sosiaaliturvaetuuksien ja ansiotulojen kannustamattomassa yhteensovituksessa. Käytännössä tuloloukku syntyy, kun pienikin ansiotulojen nousu vähentää sosiaaliturvaetuutta ja lisää maksettavien tuloverojen määrää. Mikäli kotitalous saa samanaikaisesti useampia sosiaaliturvaetuuksia, jotka vähenevät ansiotulojen nousun mukana, on oletettavaa, että kotitalouden käteen jäävät tulot eivät juuri nouse ja kotitalous on tuloloukussa (Kurjenoja 2000).

Köyhyyden ehkäisyn ja kannustavuuden tavoitteiden nimissä on tulonsiirtojärjestelmää myös konkreettisesti muutettu. 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla kannustavuuden merkitys sosiaaliturvaetuuksien kehittämisessä sai suuren painoarvon. Osin säästöjen, osin työnteon kannustimien nimissä sosiaaliturvaetuuksia leikattiin ja muutettiin määrätymisehdoiltaan työntekoa suosivammiksi (Parpo 2004b.) Vuosituhannen vaihteessa sosiaaliturvan kehittämisessä huomio kiinnitettiin jälleen voimakkaammin köyhyyden ehkäisyyn. Sosiaaliturvan tasoa on parannettu kuitenkin vain maltillisesti. Samanaikaisesti on edistetty sosiaaliturvaetuuksien kannustavuutta luomalla sosiaaliturvaetuuksiin sellaisia elementtejä, jotka lisäävät työnteon houkuttelevuutta, mutta eivät heikennä kotitalouksien taloudellista tilannetta.

Tässä artikkelissa arvioidaan ajankohtaisia toimeentulotuessa tapahtuneita muutoksia tai muutosvaateita, joita tarkastellaan kotitalouksien tulonmuodostuksen näkökulmasta. Arvioitavana on, miten vuonna 2005 voimaan tullut toimeentulotuen etuoikeutettu tulo vaikuttaa kotitalouksien taloudelliseen asemaan ja työnteon kannustimiin (L 49/2005). Niin ikään arvioidaan sitä, miten lapsilisien huomioimatta jättäminen toimeentulotukea myönnettäessä vaikuttaa kotitalouksien tulonmuodostukseen, sekä sitä, miten toimeentulotuen seitsemän prosentin asumismenojen omavastuusuuden poisto näkyy kotitalouksien tulotasossa ja työnteon kannustimissa.

Analyysin kohteena oleva etuoikeutettu tulo perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Muut tarkasteltavat toimeentulotuen muutokset ovat esillä olleita ehdotuksia, joita ei ainakaan toistaiseksi ole huomioitu toimeentulotukilaisissa, mutta joiden huomioimista on vaadittu toimeentulotuen etuoikeutetun tulon lainsäädännön valmistelun yhteydessä (LA 130/2003 vp; LA 38/2003 vp; StVM 35/2004 vp). Ennen varsinaista arviointitehtävää artikkelissa käydään läpi toimeentuloturvan yleisiä tavoitteita ja esitellään toimeentulotuessa tapahtuneet merkittävimmät lainsäädännölliset muutokset 1990-luvulta alkaen.

Toimeentulotuen muutokset

Toimeentulotuessa tapahtuneet muutokset noudattavat yleistä sosiaaliturvaetuksien muutosten linjaa. Viime vuosikymmenellä leimallisia olivat muutokset, jotka heikensivät toimeentulotuen tasoa tai kiristivät sen saantiehtoja. Vuosituhannen vaihteesta lähtien on pidetty huolta siitä, että toimeentulotukeen on tehty inflaation mukaiset korotukset. Lisäksi toimeentulotukea on muutettu kannustavaksi positiivisin kannustinmekanismein. Kannustavuutta on lisätty kotitalouksien taloudellista tilannetta heikentämättä.

Viime vuosikymmenenä toteutettujen toimeentulotuen leikkausten voidaan katsoa alkaneen vuodesta 1994, jolloin toimeentulotuen myöntämisessä alettiin ottaa huomioon lapsilisät. Tehtyä muutosta kompensoitiin osittain korottamalla lapsista maksettavia toimeentulotuen perusosan määriä (VNp 988/1993).

Seuraava toimeentulotuen heikennys toteutettiin vuonna 1996, jolloin otettiin käyttöön sanktio työstä kieltäytymisestä. Uudistuksen jäl-

keen toimeentulotukea voitiin leikata 20 prosenttia, mikäli toimeentulotuen saaja kieltäytyi työstä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Vuonna 1998 lisättiin mahdollisuus alentaa toimeentulotukea 40 prosentilla, mikäli toimeentulotuen saaja kieltäytyy toistuvasti työstä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä (Lamminpää & Mattila 2003.) Vuonna 1998 lisättiin toimeentulotuen perusosaan myös seitsemän prosentin asumismenojen omavastuusuus. Muutoksen taustalla oli pyrkimys hillitä toimeentulotukea saavien kotitalouksien asumiskustannusten nousua lisäämällä niiden kiinnostusta omiin asumismenoihinsa (HE 217/1997).

Toimeentulotuen heikennyksenä voidaan lisäksi pitää sitä, että toimeentulotuen tasokorotukset jätettiin vuosina 1996–1998 tekemättä. Käytännössä tasokorotusten tekemättä jättämiset merkitsivät toimeentulotuen tason reaalisen arvon heikkenemistä suhteessa yleiseen tulokehitykseen. Toimeentulotuen leikkaukset lisäsivät 1990-luvulla myös työnteon kannustavuutta työstä kieltäytymisen sanktioiden ja tuen tason heikkenemisen muodossa.

Vuosituhanen vaihteen jälkeen on pitäydty toimeentulotuen leikkauksilta. Toimeentulotuen tasoa on korotettu vuodesta 1999 lähtien kansaneläkeindeksin mukaisesti vuosittain. Lisäksi toimeentulotukeen sisällytettiin vuonna 2001 täsmennetyt lausumat ehkäisevästä toimeentulotuesta. Ehkäisevän toimeentulotuen perusteella on mahdollista myöntää tukea hakevalle toimeentulotukea, mikäli tuen myöntämisellä voidaan edistää asiakkaan omatoimisuutta ja aktivoitumista (L 923/2000). Vuonna 2001 tuli lisäksi voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Lain pyrkimyksenä on edistää muun muassa työttömien toimeentulotuen saajien aktivoitumista edellyttämällä pitkään toimeentulotukea saaneen työttömän osallistumista aktivointisuunnitelman laadintaan sekä mahdollisesti suunnitelmassa sovittuihin erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin, kuten kuntouttavaan työtoimintaan (Ala-Kauhaluoma & al. 2004; HE 184/2000).

Tuoreimpana toimeentulotuen muutoksena voidaan pitää toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa. Laki toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta tuli voimaan ensimmäisen kerran kokeilunonteisena vuonna 2002. Sen voimassaoloaika oli säädetty kolmeksi vuodeksi, vuoden 2005 maaliskuun loppuun saakka. Vuosina 2002–2005 voimassa olleella etuoikeutetulla tulolla pyrittiin li-

säämään toimeentulotuen kannustavuutta. Uudistuksen jälkeen toimeentulotuen myöntämisessä 20 prosenttia mutta enintään 100 euroa kotitalouden ansiotuloista jätettiin huomioimatta. Muutos oli parannus aikaisempaan käytäntöön, jossa toimeentulotuki väheni samansuuruisesti nettomääräisten ansiotulojen nousun kanssa (HE 155/2001.) Lakikokeilua jatkettiin vähäisin muutoksin, niin ikään kokeilumuotoisesti vuonna 2005. Uuden lain mukaan toimeentulotuen myöntämisessä jätetään 20 prosenttia tai enintään 150 euroa ansiotuloista huomioimatta toimeentulotukea myönnettäessä. Etuoikeutetun tulon enimmäisrajan korotuksella pyrittiin tehostamaan etuoikeutetun tulon kannustinvaikutuksia. Uusi laki on voimassa vuoden 2006 loppuun asti. (HE 167/2004; L 49/2005.)

Toteutettujen lainmuutosten lisäksi on esitetty muita vaateita toimeentulotuen tason parantamiselle. Esillä ovat olleet muun muassa ehdotukset lapsilisän huomioimatta jättämisestä toimeentulotukea myönnettäessä ja asumiskustannusten seitsemän prosentin omavastuuosuuden poisto. Sekä lapsilisän huomioimatta jättämistä että asumismenojen omavastuuosuuden poistoa perättiin etuoikeutetun tulon lainmuutoksen käsittelyn yhteydessä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa (StVM 35/2004 vp). Asumismenojen seitsemän prosentin omavastuuosuuden poisto on sittemmin otettu osaksi Vanhasen hallituksen ns. köyhyyspakettia ja se on mukana myös valtion vuoden 2006 talousarvioesityksessä (VN 252/2005).

Etuoikeutetun tulon vaikutukset kotitalouksien tulonmuodostukseen

Vuosina 2002–2005 voimassa olleesta toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta julkaistiin vuonna 2004 laajaho arviointitutkimus (Hiilamo & al. 2004). Tavoitteena oli muun muassa arvioida etuoikeutetun tulon työllisyysvaikutuksia, toimeentulotuen lainmuutosten vaikutuksia toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin sekä etuoikeutetun tulon kannustinvaikutuksia. Tutkimuksessa saatujen tulosten mukaan etuoikeutettu tulo, joka oli 20 prosenttia tai enintään 100 euroa kotitalouden ansiotuloista, ei vaikuttanut oleellisesti toimeentulotuen saajien työllistymiseen. Myös työnannon kannustinvaikutukset jäivät vähäisiksi.

Tässä artikkelissa arvioitavana on, miten etuo-

ikeutetun tulon enimmäismäärän korotus 100 eurosta 150 euroon vaikuttaa toimeentulotuen saajien työnannon kannustavuuteen ja tulonmuodostukseen. Lisäksi pyritään löytämään toimeentulotuen muutosten vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon. Arvioinnin perustana käytetään neljää erilaista esimerkkiperhelaskelmaa. Esimerkkilaskelmat on tehty ns. KOTO-mallilla¹, jota on muokattu vastaamaan artikkelin arvioinnin tarpeita.

Esimerkkiperheiden avulla kuvataan, miten toimeentulotukea saavan työttömän kotitalouden käteen jäävät tulot muuttuvat tilanteessa, jossa yksi aikuinen työllistyy eli saa lisää ansiotuloja. Oletuksena on, että perheet asuvat vuokralla. Esimerkkiperheet saavat muun muassa seuraavia sosiaaliturvaetuuksia: toimeentulotuki, työmarkkinatuki ja yleinen asumistuki. Lapsiperheet saavat lisäksi lapsilisää ja yksinhuoltaja myös elatus-tukea. Koska esimerkkiperheissä lapset ovat alle kouluikäisiä, oletetaan yksinhuoltajan kohdalla lisäksi, että työllistymisen myötä kotitaloudelle syntyy kunnallisen päivähoiton tarve. Kaikilla esimerkkiperheillä asumiskustannukset ja asunnon koko noudattavat yleisiä, keskimäärin perheyypille ominaisia kustannustasoja ja asuntojen kokoja. Asumiseen liittyvät tiedot perustuvat Kelan asumistukitilaston tietoihin (Kelan ..., 2003). Asumiskustannusten osalta tiedot on muutettu vastaamaan elinkustannusindeksillä vuoden 2005 puolivälin hintatasoa.

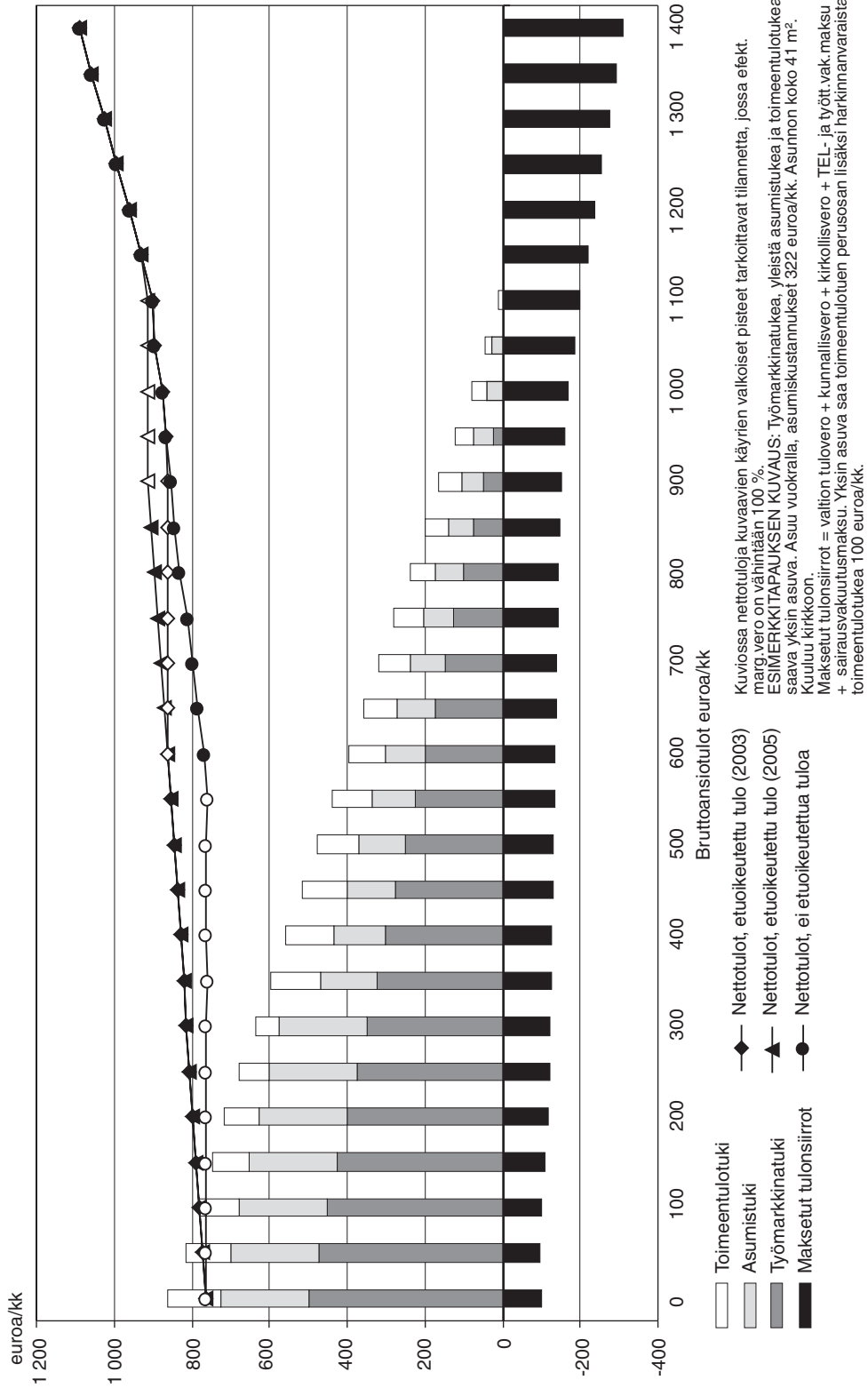
Jotta etuoikeutetun tulon vaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen voitiin näkyvästi kuvata, oletettiin, että osa kotitalouksista saa toimeentulotuen perusosan lisäksi tarveharkintaista toimeentulotukea. Yksin asuvalla tarveharkintaisen toimeentulotuen määrä on 100 euroa, lapsettomalla parilla niin ikään 100 euroa ja yksinhuoltajalla 150 euroa kuukaudessa. Parisuhteessa elävälle lapsiperheelle tarveharkintaista toimeentulotukea ei laskelmiin ole sisällytetty. Laskelmissa ansiotulojen nousu vaikuttaa asumistukeen vasta, kun ansiotulot ovat ylittäneet asumistuen tarkitusrajan, joka on 300 euroa kuukaudessa.

Yksin asuva

Yksin asuvan työttömän työllistymisen vaikutuk-

¹KOTO-malli on staattinen mikrosimulointimalli, jonka avulla voidaan arvioida erilaisten perheiden tulonmuodostusta. Malli sisältää tiedot suomalaisesta tulonsiirtojärjestelmästä.

Kuvio 1. Yksin asuva



sia käteen jääviin tuloihin on kuvattu kuviossa 1. Kuviossa osoitetaan, miten sosiaaliturvaetuudet, verotus ja viimein käteen jäävät tulot muuttuvat, kun yksin asuvan ansiotulot kasvavat 50 euron välein 1 400 euroon kuukaudessa. Arvioitavana on, miten uusi, vuonna 2005 voimaan tullut toimeentulotuen etuoikeutetun tulon enimmäismäärän korotus 150 euroon kuukaudessa vaikuttaa kotitalouden tulonmuodostukseen ja käteen jääviin tuloihin suhteessa tilanteeseen, jossa etuoikeutettua tuloa ei sovellettaisi toimeentulotuksessa, tai tilanteeseen, jossa etuoikeutetun tulon enimmäismäärä olisi 100 euroa kuukaudessa, kuten se oli vuosina 2002–2005.

Mikäli toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa ei sovellettaisi toimeentulotukea myönnettäessä, voidaan kuviossa 1 nähdä, että kotitalouden tulot eivät nouse pienillä ansiotulojen lisäyksillä lainkaan. Ansiotulojen lisäys vähentää sosiaaliturvaetuuksia ja maksettavien verojen määrää. Lisäksi toimeentulotuki pienenee nettotulojen lisäyksen mukaisesti. Esimerkin kotitalous hyötyy taloudellisesti työllistymisestään vain, mikäli ansiotulot nousevat yli 550 euron kuukaudessa, ja tulonlisäystä tapahtuu vasta, kun sosiaaliturvaetuuksien saanti lakkaa. Esimerkkiperheessä tämä tapahtuu 1 150 euron ansiotulojen tasolla.

Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon soveltaminen toimeentulotuen laskelmaan purkaa pienillä ansiotuloilla kotitalouden kohtaaman tuloloukun. Etuoikeutetun tulon ansiosta kotitalouden käteen jäävä tulo nousee pienillä ansiotuloilla ja kotitalous hyötyy taloudellisesti omatoimisesta tulojen hankinnasta. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärän rajoittaminen nykyisellä lainsäädännöllä 150 euroon kuukaudessa ja vuosien 2002–2005 lainsäädännöllä 100 euroon kuukaudessa merkitsee kuitenkin sitä, että etuoikeutetun tulon tulorajan saavuttamisen jälkeen toimeentulotuki pienenee samansuuruisesti kotitalouden nettotulojen lisäyksen kanssa. Kuviossa 1 tämä näkyy käteen jäävien tulojen kasvun pysähtymisinä eli tuloloukun muodostumisina. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärän korotus 100 eurosta 150 euroon merkitsee suuremmilla ansiotuloilla vähäistä käteen jäävien tulojen nousua, mutta myös tuloloukun siirtymistä suurituloisemmille kotitalouksille. Tuloloukkuja korotettu etuoikeutettu tulo ei kokonaan poista. On myös havaittavissa, että etuoikeutetusta tulosta huolimatta kotitalouden saama taloudellinen hyöty työllistymisestään jää parhaimmillaankin vähäiseksi. Selväs-

ti kotitalouden käteen jäävät tulot kasvavat vasta, kun kotitalouden saamiensa sosiaaliturvaetuuksien tarve lakkaa. Esimerkkiperheessä tämä tapahtuu 1 150 euron ansiotuloilla.

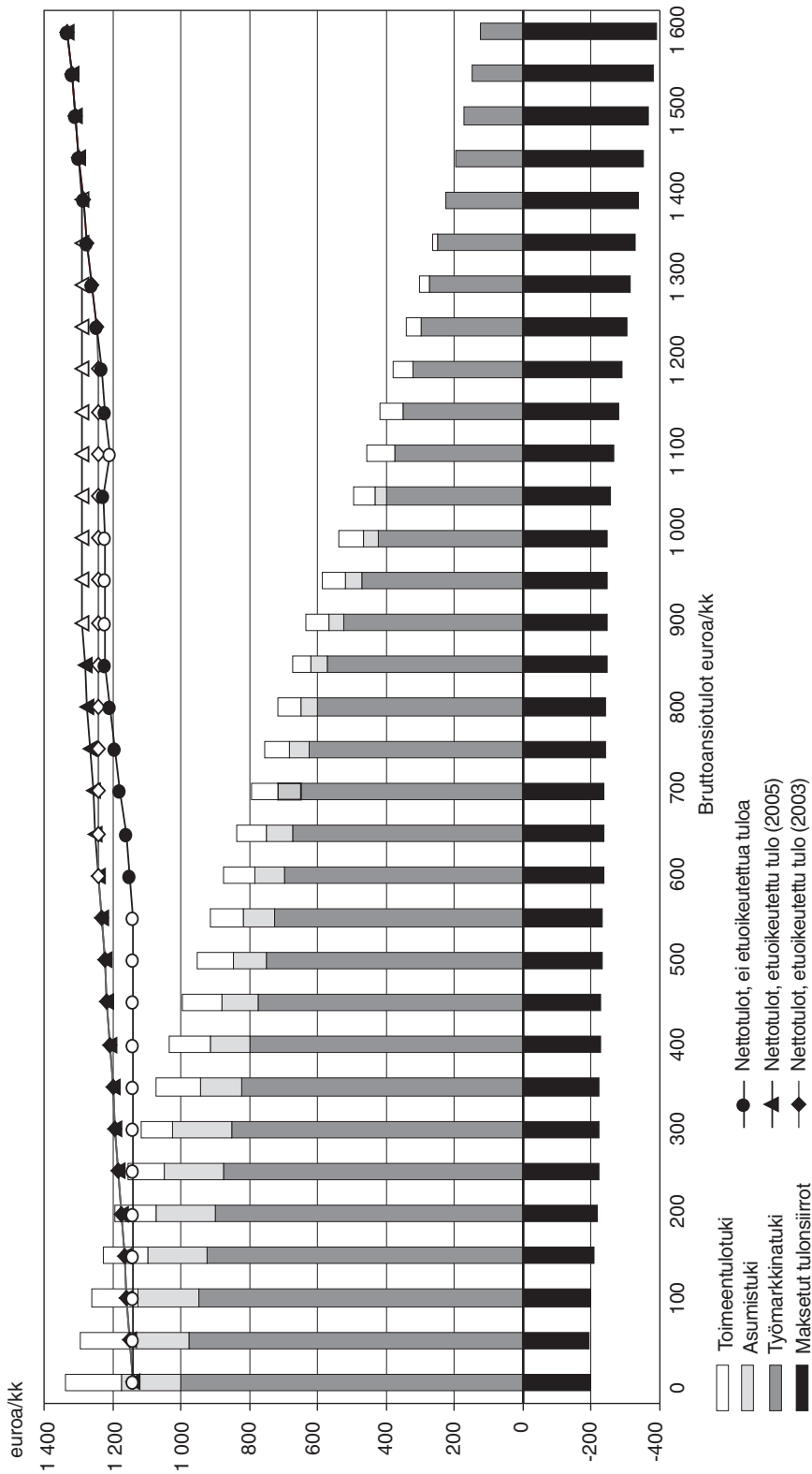
Pari, ei lapsia

Lapsettoman parin kotitalouden tulonmuodostusta kuvataan kuviossa 2 tilanteessa, jossa toinen työttömistä puolisoista työllistyy. Esimerkkilaskelmassa kuvataan ansiotulojen kasvua 50 euron välein 1 600 euron kuukausituloihin asti. Mielenkiinnon kohteena on, miten kotitalouden käteen jäävät tulot toisen puolison työllistytessä muuttuvat ja millaisia vaikutuksia toimeentulotuen etuoikeutetulla tulolla on kotitalouden tulonmuodostukseen.

Mikäli tarkastellaan sitä, kuinka kotitalouden käteen jäävät tulot muuttuvat tilanteessa, jossa toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa ei sovelleta toimeentulotukea myönnettäessä, voidaan nähdä, että parisuhteessa elävän toisen puolison työllistymisen ja pienten ansiotulojen hankkiminen eivät nosta kotitalouden käteen jääviä tuloja lainkaan. Pienillä ansiotulojen lisäyksillä kotitalous on tuloloukussa. Kotitalouden tulot alkavat nousta vasta, kun puolison ansiotulot ylittävät 550 euron rajan ja toimeentulotuen saanti loppuu. Työttömäksi jääneen puolison työmarkkinatuen tarveharkinta ja asumistuen pieneneminen merkitsevät yhdessä kuitenkin sitä, että kotitalouden käteen jäävät tulot eivät nouse tai kääntyvät jopa uudelleen laskuun, kun työssä olevan puolison tulot ylittävät 850 euroa kuukaudessa. Kotitalous irtaantuu tuloloukuista vasta, kun oikeus toimeentulotuen lisäksi myös asumistukeen lakkaa. Tämä tapahtuu esimerkkiperheessä 1 150 euron ansiotuloilla.

Etuoikeutetun tulon huomioon ottaminen toimeentulotuksessa purkaa kotitalouden kohtaaman tuloloukun pienillä ansiotulojen lisäyksillä. Etuoikeutetun tulon ansiosta kotitalous hyötyy taloudellisesti pienistä ansiotulojen lisäyksistä ja välttyy tuloloukuilta. Etuoikeutettua tuloa ei kuitenkaan voida pitää lopullisena ratkaisuna toimeentulotuen synnyttämiin kannustinongelmiin. Käytännössä etuoikeutettu tulo vain siirtää tuloloukun ansiotuloiltaan suurempituloisille kotitalouksille. Tuloloukut muodostuvat, kun etuoikeutetun tulon enimmäismäärä on saavutettu. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärän nosto 100 eurosta 150 euroon näkyy yhä suurempituloisten kotitalouksien joutumisena tuloloukkuun. Etuoikeu-

Kuvio 2. Pariskunta, ei lapsia



Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa efekt. marg.vero on vähintään 100 %.
ESIMERKKITAPAUKSEN KUVAAUS: Työmarkkinatukea, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea saava pariskunta.
 Asuvat vuokralla, asumiskustannukset 456 euroa/kk. Asunnon koko 60,7 m². Kuuluvat kirkkoon.
 Maksetut tulonsiirrot = valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu
 Pariskunta saa toimeentulotuen perusosan lisäksi harkinnanvaraista toimeentulotukea 100 euroa/kk.

tettu tulo siis mahdollistaa pienten keikkatöiden tekemisen aikaisempaa kannustavammin, mutta tilanteessa, jossa ansiotulojen määrä edelleen kasvaa, kasvaa myös riski kohdata tilanteita, joissa hyöty omaehtoisesta ponnistelusta työmarkkinoilla jää olemattomaksi.

Yksinhuoltaja

Yhden lapsen yksinhuoltajan työllistymisen vaikutuksia kotitalouden tulonmuodostukseen kuvataan kuviossa 3. Kuviossa on esitetty, kuinka ansiotulojen nousu 50 euron välein 1 600 euroon asti vaikuttaa kotitalouden saamiin tulonsiirtoihin, maksettuihin veroihin ja viimein kotitalouden käteen jääviin tuloihin.

Kun arvioidaan yksinhuoltajan ansiotulojen lisäyksen vaikutuksia tilanteessa, jossa toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa ei sovelleta tukea myönnettäessä, voidaan havaita, että pienillä ansiotuloilla kotitalouden käteen jäävät tulot eivät nouse lainkaan. Yksinhuoltaja on tuloloukussa toimeentulotuen tiukan tuloharkinnan takia. Lisäksi ansiotulojen ylittäessä 300 euron rajan alkaa asumistuki pienentyä ansiotulojen nousun mukana. Kotitalous hyötyy taloudellisesti työllistymisestäään vasta, kun ansiotulot nousevat yli 350 euron kuukaudessa. Käteen jäävien tulojen nousu 450 euron ansiotulojen jälkeen on kuitenkin yhä melko vaatimatonta. Syynä ovat työmarkkinatuen ja asumistuen yhtäaikaisten aleneminen sekä ansiotulojen verotuksen kiristyminen. Konkreettisempaa taloudellista hyötyä kotitalous saa vasta, kun tuloharkintaisten sosiaaliturvaetuuksien saanti loppuu. Tämä tapahtuu esimerkkitapauksessa 1 550 euron ansiotulojen jälkeen.

Etuoikeutetun tulon käyttöönotto toimeentulotukea myönnettäessä muuttaa jonkin verran yksinhuoltajan tulonmuodostusta. Etuoikeutetun tulon ansiosta kotitalouden käteen jäävät tulot nousevat pienillä ansiotulojen lisäyksillä. Tuloloukkuja etuoikeutettu tulo ei kuitenkaan pura. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärän jälkeen vähenee toimeentulotuki yhtäläisesti kotitalouden nettotulojen nousun mukana, mikä merkitsee kotitalouden joutumista tuloloukkuun aikaisempaa suuremmilla ansiotuloilla. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärän nostaminen 100 eurosta 150 euroon kuukaudessa siirtää tuloloukkujen muodostumista yhä suurituloisemmille kotitalouksille. Mikäli etuoikeutetun tulon enimmäismäärä on 100 euroa, on esimerkkiperhe tuloloukussa ansiotulovälillä 600–800 euroa kuu-

kaudessa. 150 euron etuoikeutetun tulon enimmäismäärällä tuloloukkuun joutuu puolestaan 900–1 200 euron ansiotuloilla.

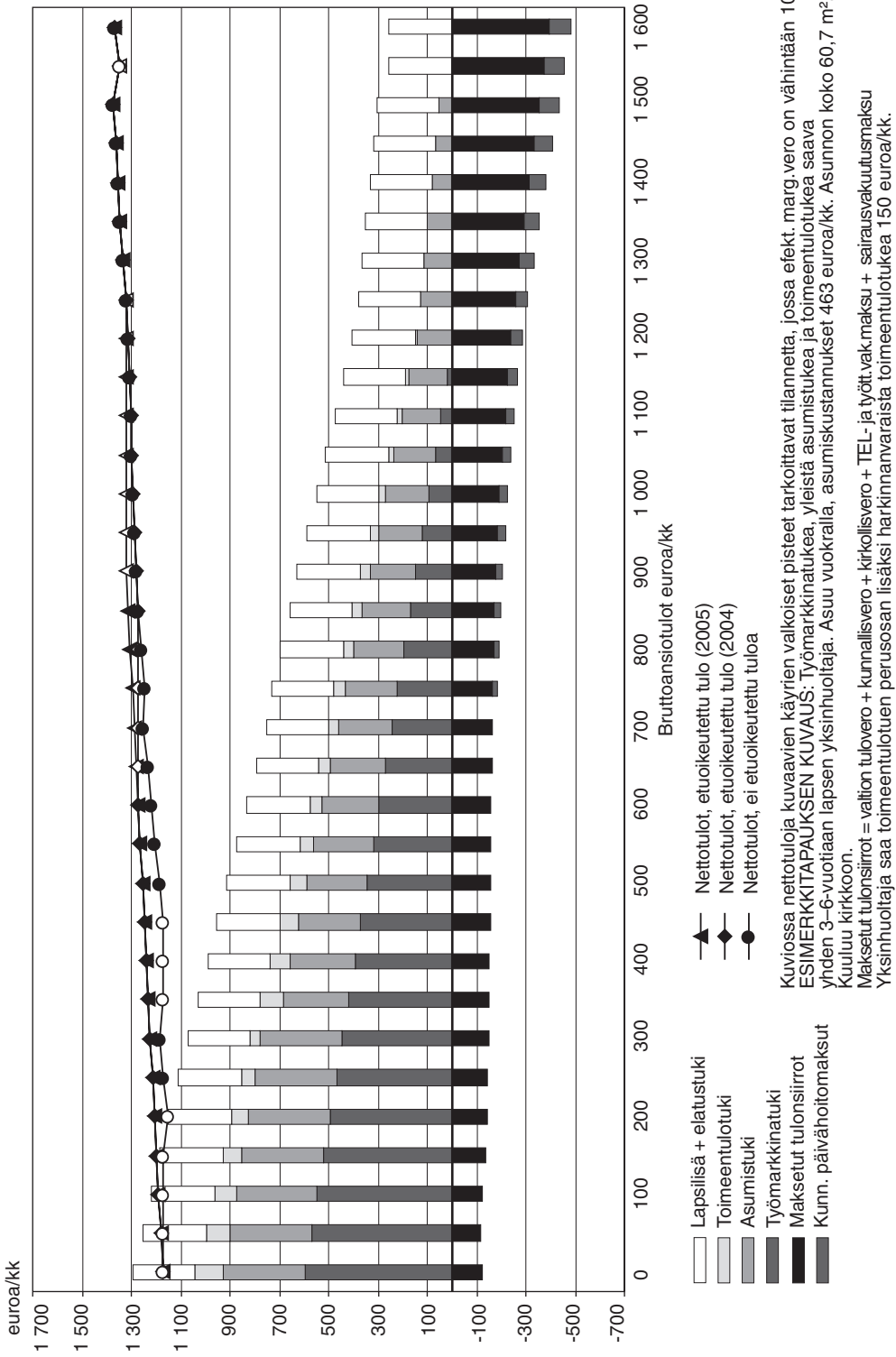
Pari ja lapsia

Parisuhteessa elävän lapsiperheen toisen puolison työllistymisen vaikutuksia kotitalouden tulonmuodostukseen on kuvattu kuviossa 4. Kuviossa on osoitettu, kuinka toisen puolison ansiotulojen nousu 50 euron välein 1 600 euroon saakka vaikuttaa kotitalouksien käteen jääviin tuloihin ja työnteon kannustimiin.

Mikäli arvioitavana on toimeentulotuki ilman etuoikeutettua tuloa, voidaan kuvioista 4 havaita, että puolison työllistyminen pienillä ansiotuloilla ei nosta lainkaan kotitalouden käteen jääviä tuloja. Pienillä ansiotuloilla kotitalous on tuloloukussa ja pienet lisäponnistelut työmarkkinoilla eivät hyödytä kotitaloutta taloudellisesti. Kotitalouden käteen jäävät tulot alkavat vähäisessä määrin nousta vasta, kun kotitalouden oikeus saada toimeentulotukea lakkaa. Työllistyneen puolison työmarkkinatuen sekä kotitalouden asumistuen pieneneminen 300 euron ansiotulojen jälkeen kuitenkin synnyttävät tilanteen, jossa kotitalouden käteen jäävien tulojen nousu on toimeentulotuen päättymisen jälkeenkin melko vaatimatonta. Tilanne muuttuu yhä kannustamattomammaksi, kun puolison ansiotulot kasvavat ja alkavat vähentää työttömän puolison tarveharkintaista työmarkkinatukea. Kotitalouden saamien sosiaaliturvaetuuksien samanaikainen pienentyminen synnyttää uudelleen tuloloukun, kun työllistyneen puolison ansiotulot nousevat yli 1 050 euron kuukaudessa. Tämä suuremmilla ansiotuloilla syntyvä tuloloukku ei ole kuitenkaan enää yhteydessä toimeentulotukeen vaan loukun muodostavat työmarkkinatuen ja asumistuen pienentyminen sekä ansiotulojen verotuksen nousu.

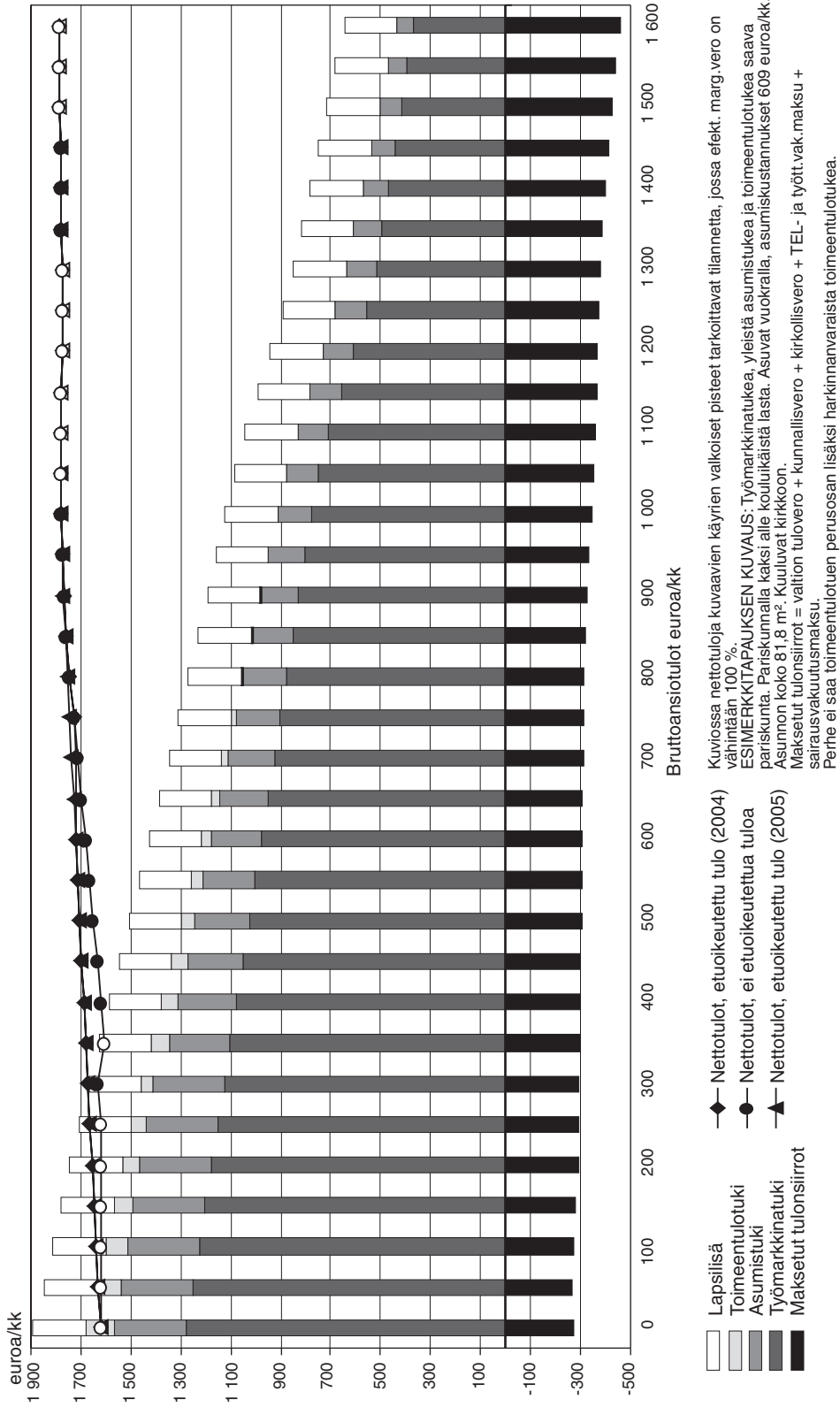
Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon huomiointi kotitalouden tulonmuodostuksessa lisää työnteon kannustavuutta pienillä ansiotuloilla. Kotitalous hyötyy taloudellisesti ja välttyy tuloloukuilta, mikäli ansiotulojen kasvu jää vähäiseksi. Toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa voidaan tältä osin pitää parannuksena aikaisempaan. Toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa ei voida kuitenkaan pitää ratkaisuna, joka merkitsisi sosiaaliturvaetuuksien synnyttämien tuloloukkujen poistumista. Vaikka etuoikeutettu tulo parantaa kotitalouden tilannetta pienillä ansiotuloilla, synnyttää asumistuen sekä työllistyneen puolison että

Kuvio 3. Yksinhuoltaja, yksi lapsi



Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa efekt. marg.vero on vähintään 100 ESIMERKKITAPAUKSEN KUVAUS: Työmarkkinatukea, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea saava yhden 3–6-vuotiaan lapsen yksinhuoltaja. Asuu vuokralla, asumiskustannukset 463 euroa/kk. Asunnon koko 60,7 m². Kuuluu kirkkoon.
 Maksetut tulonsiirrot = valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu
 Yksinhuoltaja saa toimeentulotuen perusosan lisäksi harkinnanvaraista toimeentulotukea 150 euroa/kk.

Kuvio 4. Pari ja kaksi lasta



työttömän puolison työmarkkinatuen pieneminen tuloloukkujen uudelleen muotoutumisesta suuremmilla ansiotuloilla. Esimerkkiperheessä tämä tapahtuu, kun työllistyneen puolison ansiotulot ovat vähintään 1 050 euroa kuukaudessa. Koska oikeus toimeentulotukeen loppuu kotitaloudelta ennen tätä tulotasoa, ei toimeentulotuen etuoikeutetulla tulolla voida vaikuttaa esimerkiksiperheessä esille nousseeseen tuloloukun ongelmaan. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärän korotus 100 eurosta 150 euroon merkitsee kuitenkin sitä, että kotitalouden oikeus saada toimeentulotukea jatkuu suuremmilla ansiotuloilla ja tästä syystä kotitalouden käteen jäävät tulot myös vähäisesti nousevat.

Toimeentulotuen kehittämisen vaihtoehtoja

Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon lisäksi arvioidaan artikkelissa erilaisia toimeentulotuen kehittämisen vaihtoehtoja. Arvioitavana on, miten asumistuen seitsemän prosentin omavastuun poistaminen sekä lapsilisän huomioimatta jättäminen toimeentulotuessa vaikuttavat kotitalouksien tulonmuodostukseen. Esitetyt vaihtoehdot ovat nousseet vastalauseina ja lakialoitteina esille toimeentulotuen etuoikeutetun tulon lain käsittelyvaiheissa (LA130/2003 vp; LA 38/2003 vp; StVM 35/2004 vp). Asumistuen omavastuusuuden poisto on lisäksi sisällytetty hallituksen vuoden 2006 talousarvioesitykseen. Hallituksen vuoden 2006 talousarviossa toimeentulotuen asumistuen seitsemän prosentin omavastuusuuden poiston esitetään tulevan voimaan 1.9.2006. (VN 252/2005.)

Toimeentulotuen muutosvaihtoehtojen analyysit perustuvat samoihin lähtöoletuksiin kuin etuoikeutetun tulonkin arviointilaskelmat. Toisin sanoen valitut esimerkkiperheet vastaavat etuoikeutetun tulon arvioinnissa käytettyjä esimerkkiperheitä (ks. kuviot 2 ja 4).

Lapsilisän huomioimatta jättäminen toimeentulotukea myönnettäessä

Lapsilisä alettiin ottaa tulona huomioon toimeentulotuessa vuonna 1994. Lapsilisän huomioon ottamisen toimeentulotuessa on tulkittu vaikeuttavan pienituloisten lapsiperheiden taloudellista asemaa. Lapsilisän muuttamisen tuloksi, jota ei huomioida toimeentulotukea myönnettäessä,

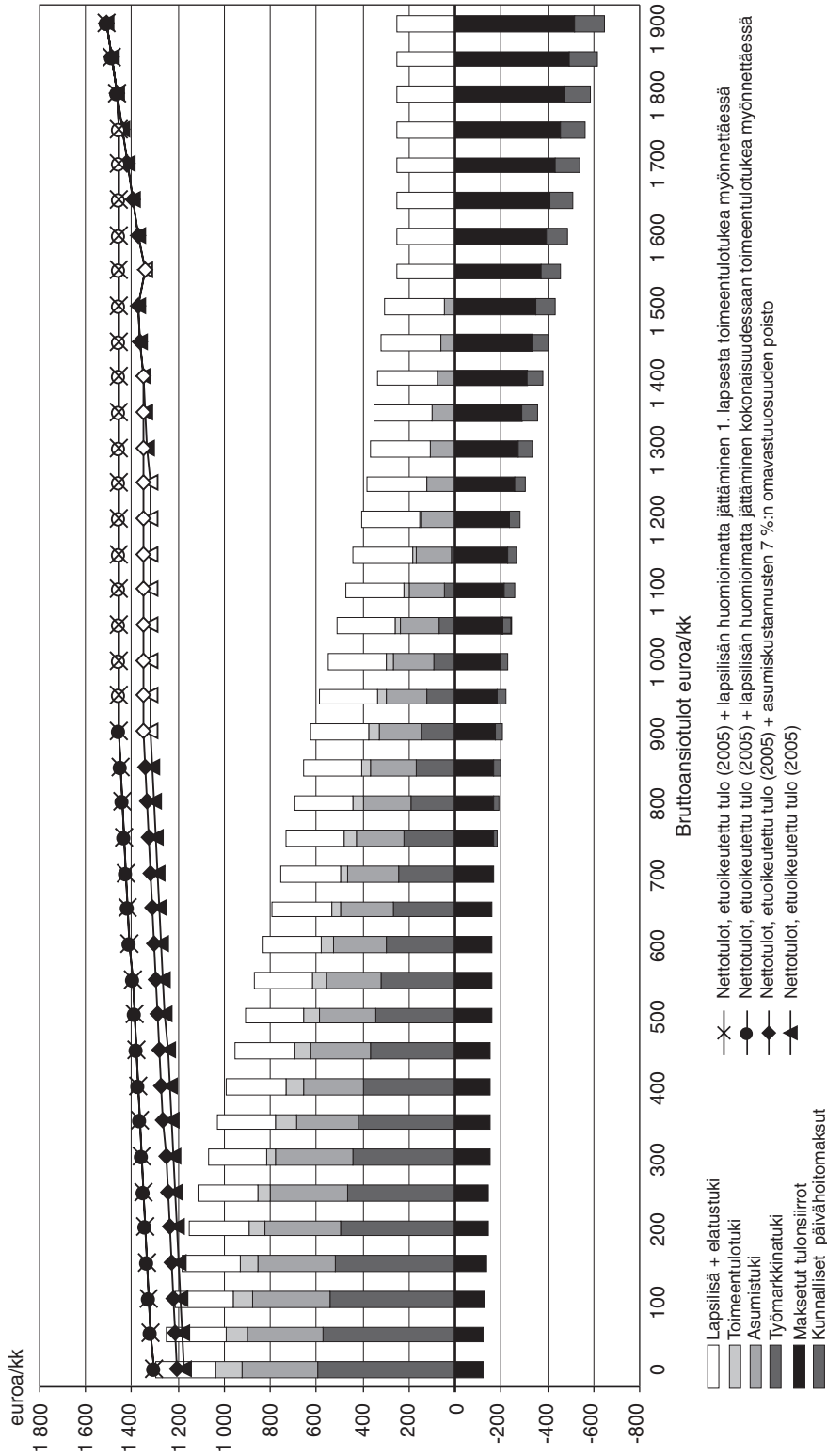
on katsottu olevan yksi keino vähentää lapsiperheiden köyhyyttä.

Kuvioissa 5 ja 6 on esitetty, kuinka lapsilisän huomioimatta jättäminen tulona toimeentulotukea myönnettäessä vaikuttaa lapsiperheiden tulonmuodostukseen. Lapsilisän huomioimatta jättäminen on arvioitu kahdella tapaa. Yhtäältä on arvioitu, miten perheen saamien lapsilisien huomioimatta jättäminen kokonaisuudessaan vaikuttaa kotitalouden tulonmuodostukseen. Toisaalta on arvioitu sitä, miten lapsilisän huomioimatta jättäminen vain ensimmäisen lapsen osalta näkyy kotitalouksien tulonmuodostuksessa. Erikseen on kuvattu yhden lapsen yksinhuoltajan ja 2-lapsisen parisuhteessa elävän kotitalouden tulojen muutosta. Analyysien lähtöoletuksena on, että molemmissa kotitalouksissa yksi aikuinen työllistyy.

Sekä yksinhuoltajilla että parisuhteessa elävillä lapsilisän huomioimatta jättäminen tulona toimeentulotukea myönnettäessä lisää selvästi kotitalouksien saamaa toimeentulotuen ja siten myöskin käteen jäävien tulojen määrää. Kotitalouden saamat käteen jäävät tulot nousevat merkittävämmän, mikäli lapsilisät jätetään kokonaisuudessaan huomioimatta niissä perheissä, joissa lapsia on enemmän kuin yksi. Sen sijaan perheissä, joissa on vain yksi lapsi, vaihtoehtoiset tavat uudistaa toimeentulotukea lapsilisien osalta tuottavat kotitaloudelle saman tulotason. Saadut tulokset ovat odotetun suuntaisia ja vastaavat vaikutuksiltaan niitä pyrkimyksiä, joita toimenpiteille on eri vaateissa esitetty. Lapsilisän muuttaminen tuloksi, joka ei vähennä toimeentulotuen määrää, on keino vähentää lapsiperheiden köyhyyttä. Toimenpide kohdentuu kaikkein pienituloisimmille kotitalouksille ja on siksi merkittävä taloudellinen apu heikoimmassa asemassa oleville.

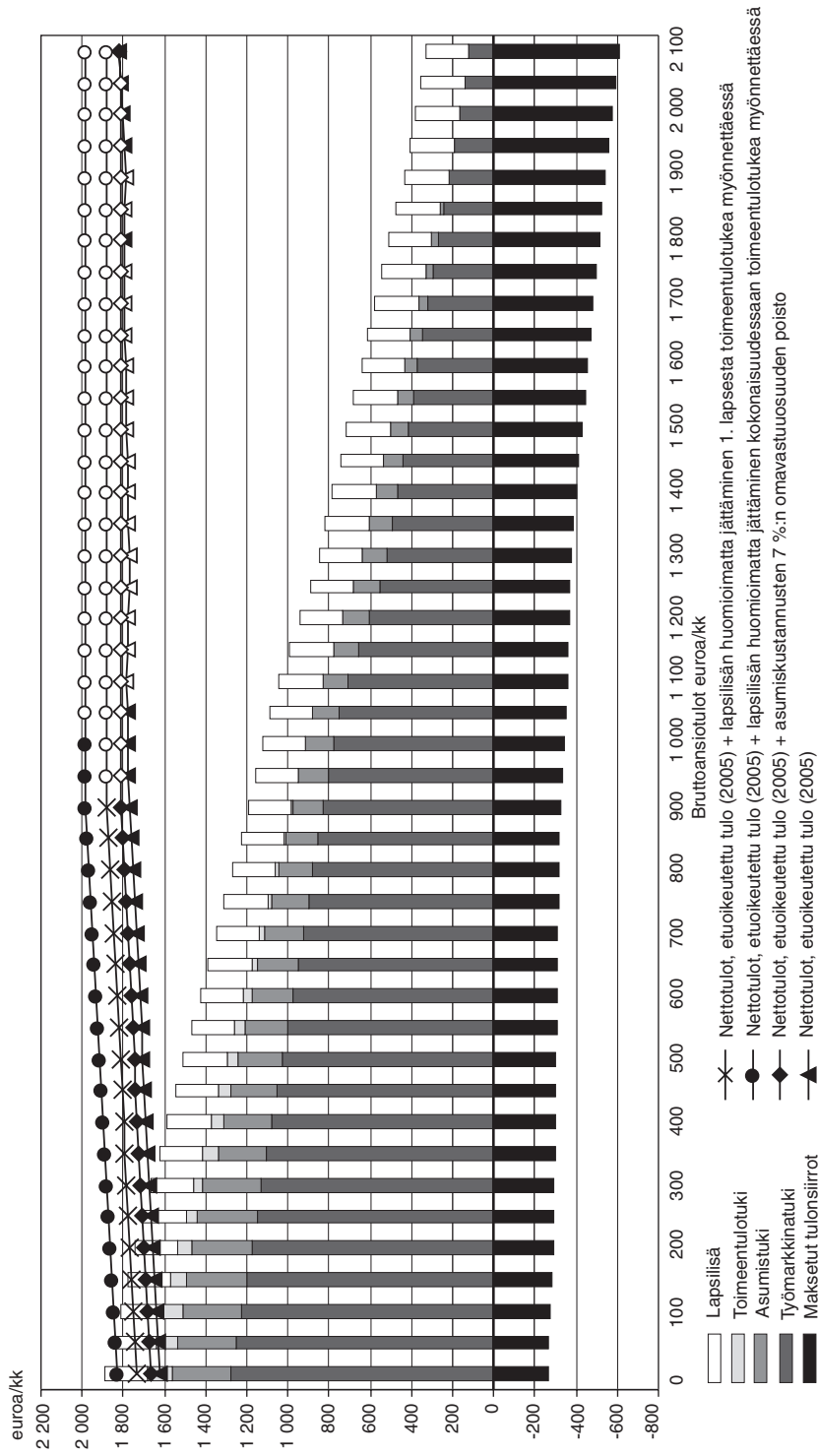
Etuoikeutetun tulon ansiosta lapsilisien huomioon ottaminen ei myöskään lisää tuloloukkujen määrää pienillä ansiotuloilla. Sen sijaan tuloloukut lisääntyvät selvästi suuremmilla ansiotuloilla. Suuremmilla ansiotuloilla yksinhuoltaja irtautuu tuloloukuista vasta, kun kotitalouden ansiotulot ovat ylittäneet esimerkkitapauksessa 1 750 euron rajan. Kun kyse on uudistuksesta, jossa lapsilisä jätetään toimeentulotukea myönnettäessä kokonaan huomioimatta, parisuhteessa elävällä lapsiperheellä toisen puolison tulojen on oltava jopa 2 650 euroa kuukaudessa, jotta kotitalous välttyisi jatkossa tuloloukuilta. Tuloloukuista irtautumisen raja alenee parisuhteessa elävällä perheellä 2 450 euroon kuukaudessa, jos lap-

Kuvio 5. Yksinhuoltaja, yksi lapsi (toimeentulotuen muutosvaihtoehdot)



Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa efekt. marg.vero on vähintään 100 %.
 ESIMERKKITAPAUKSEN KUVAAUS: Työmarkkinatukea, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea saava yhden 3–6-vuotiaan lapsen yksinhuoltaja.
 Asuu vuokralla, asumiskustannukset 463 euroa/kk. Asumon koko 60,7 m². Kuuluu kirkkoon.
 Maksetut tuloonliirrot = valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu.
 Yksinhuoltaja saa toimeentulotuen perusosan lisäksi harkinnanvaraista toimeentulotukea 150 euroa/kk.

Kuvio 6. Pari ja lapsia (toimeentulotuen muutosvaihtoehdot)



Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa marg. vero on vähintään 100 %.
 ESIMERKKITAPAUKSEN KUVAUS: Työmarkkinatukea, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea saava pariskunta. Pariskunnalla kaksi alle kouluikäistä lasta.
 Asumat vuokralla, asumiskustannukset 609 euroa/kk. Asunon koko 81,8 m². Kuuluvat kirkkoon.
 Maksetut tulonsiirrot = valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu.
 Perhe ei saa toimeentulotuen perusosan lisäksi harkinnanvaraista toimeentulotukea.
 Mikäli toimeentulotuessa ei huomioida asumiskustannusten 7 prosentin omavastuusuutta, kotitalouden oikeus saada toimeentulotukea loppuu 2 100 euron kuukausitulolla. Samalla tulotasolla kotitalous irtautuu tuloloukusta. Mikäli toimeentulotuessa jätetään lapsillisät kokonaisuudessaan huomioimatta, loppuu kotitalouden oikeus saada toimeentulotukea 2 650 euron kuukausitulolla. Samalla tulotasolla kotitalous irtautuu tuloloukusta. Mikäli toimeentulotuessa jätetään lapsillisät vain 1. lapsesta huomioimatta, loppuu kotitalouden oikeus saada toimeentulotukea 2 450 euron kuukausitulolla. Samalla tulotasolla kotitalous irtautuu tuloloukusta.

silisät jätetään huomioimatta toimeentulotuessa vain ensimmäisen lapsen osalta. Ilman lapsilisen huomioimatta jättämistä tuloloukuista irtautumisen ansiotulojen raja olisi 2 100 euroa kuukaudessa. Lapsilisen muuttaminen tuloksi, jota ei huomioida toimeentulotuessa, lisää näin ollen selvästi kotitalouksien riskiä joutua tilanteeseen, jossa omaehtoiset ponnistelut työmarkkinoilla eivät hyödytä kotitaloutta taloudellisesti. Riippumatta tavasta jättää lapsilisiä toimeentulotukea myönnettäessä huomioimatta tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät kannustinloukut lisääntyvät selvästi.

Asumiskustannusten omavastuuosuuden poisto

Asumiskustannusten seitsemän prosentin omavastuuosuuden poistoa toimeentulotuen perusosasta on perusteltu tarpeella parantaa toimeentulotukiasiakkaiden taloudellista asemaa. Omavastuuosuuden sisällyttämisen toimeentulotukeen on nähty vaikeuttavan toimeentulotukea saavien taloudellista tilannetta. Aikaisemmat tutkimustulokset viittaavat myös siihen, että asumiskustannusten omavastuuosuudella ei ole kyetty hillitsemään tavoitteiden mukaisesti toimeentulotukiasiakkaiden asumiskustannusten nousua (Keskitalo & Heikkilä 1999).

Asumistuen omavastuuosuuden poiston vaikutuksia toimeentulotuen perusosasta arvioidaan kuvioissa 5 ja 6. Arvioitavana on, miten yksinhuoltajan ja parisuhteessa elävän lapsiperheen saamat tulot ja työnteon kannustimet muuttuvat, mikäli toimeentulotuella ei kateta enää osaa kotitalouksien asumismenoista. Analyysien lähtökohdiana on tilanne, että yksi aikuinen kotitalouksista työllistyy.

Esimerkkiperhelaskelmat osoittavat kotitalouksien hyötyvän vähäisessä määrin taloudellisesti asumiskustannusten omavastuuosuuden poistosta. Sekä yksinhuoltajalla että parisuhteessa elävällä lapsiperheellä saatu toimeentulotuen määrä nousee. Tämä näkyy myös käteen jäävien tulojen nousuna. Vaikutuksiltaan asumiskustannusten omavastuuosuuden poisto on tavoitellun suuntainen. Se ehkäisee toimeentulotukea saavien joukossa köyhyyttä ja edistää heidän taloudellista hyvinvointiaan.

Pienillä ansiotuloilla asumismenojen omavastuuosuuden poisto ei myöskään lisää kotitalouksien tuloloukkuihin joutumisen riskiä. Etuoikeutetun tulon ansiosta kotitalouden käteen jäävät tu-

lot nousevat ansiotulojen nousun mukana. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärän täytyttyä ja ansiotulojen yhä noustessa kotitaloudet kohtaavat tilanteen, jossa omaehtoiset ponnistelut työmarkkinoilla eivät enää hyödytä heitä taloudellisesti. Suuremmilla ansiotuloilla kotitaloudet joutuvat tuloloukkuihin. Asumismenojen omavastuuosuuden poisto lisää jonkin verran suuremmilla ansiotuloilla tuloloukkuihin joutumisen riskiä tai oikeastaan myöhentää tuloloukuista irtaantumista. Työnteon kannustimet täten heikkenevät.

Toimeentulotuen muutokset, köyhyys ja työnteon kannustavuus

Toimeentulotuen muutoksilla voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia köyhyyteen. Toimeentulotuen saajat ovat lähes poikkeuksetta pienituloisia ja toimet, joilla vaikututetaan juuri tämän väestöosan tuloihin, ovat merkityksellisiä pienituloisten taloudellisen tilanteen määrittäjiä.

Tässä artikkelissa arvioitiin, miten toimeentulotuen etuoikeutetun tulon enimmäismäärän lisäys 100 eurosta 150 euroon kuukaudessa, lapsilisen huomioimatta jättäminen toimeentulotukea myönnettäessä ja toimeentulotuen perusosan asumiskustannusten seitsemän prosentin omavastuuosuuden poisto vaikuttivat kotitalouksien tulomuodostukseen. Erityisen kiinnostuksen kohteena olivat muutokset kotitalouksien tulotasossa ja työnteon kannustimissa.

Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon enimmäismäärän korotus oli esimerkkiperhein tarkasteltuna vaikutuksiltaan vähäinen. Se paransi kotitalouksien taloudellista tilannetta marginaalisesti. Välitöntä köyhyyttä merkittävästi ehkäisevää vaikutusta etuoikeutetulla tulolla ei ole. Köyhyys vähenee etuoikeutetun tulon avulla välittömästi vain, mikäli toimeentulotuen saaja on työssä. Väillinen köyhyyttä vähentävä vaikutus syntyy, mikäli toimeentulotuen saaja etuoikeutetun tulon kannustinvaikutusten takia työllistyy.

Myös muutokset työnteon kannustavuudessa jäivät pieniksi. Etuoikeutetun tulon korottamisen kannustinvaikutukset näkyvät pienituloisten parempina, mutta suurituloisempien huonompina työnteon kannustimina. Käytännössä etuoikeutetun tulon korotus 100 eurosta 150 euroon vain siirtää tuloloukkujen muodostumista aikaisempaa suurituloisemmille kotitalouksille. Rat-

kaisu kannustinloukkujen purkamiseen toimenpide ei ole. Tuloloukut muodostuvat yhä pääasiassa tulonsiirtojen päällekkäisyyksistä; sosiaaliturvaetuudet alenevat ja ansiotulojen verotus nousee yhtäaikaisesti ansiotulojen nousun mukana. Pelkästään toimeentulotuen muutoksilla esitettyä yhtälöä ei voida purkaa.

Toisaalta etuoikeutettua tuloa voidaan pitää sekä vanhassa että uudessa muodossa eräänlaisena toimeentulotukea saavan työttömän työmarkkinoiden astinlautana. Se edistää toimeentulotukiasiakkaan kiinnittymistä työmarkkinoille lisäämällä työstä saatavaa taloudellista hyötyä. Etuoikeutettu tulo poistaa sen vaihtoehdottoman työttömänä pysymisen tilanteen, johon toimeentulotuki aikaisemmin saajansa sitoi. Ennen etuoikeutettua tuloa keikkatöistä saatu tulo vähennettiin, ilman eri harkintaa, täysimääräisesti toimeentulotuesta.

Artikkelissa arvioiduista toimeentulotuen muutoksista köyhyysvaikutuksiltaan tehokkaimpana voidaan pitää muutosta, jossa lapsilisä jätetään kokonaan tulona huomioimatta toimeentulotukea myönnettäessä. Lapsilisän kokonaan huomioimatta jättäminen parantaa selvästi toimeentulotukea saavien lapsiperheiden taloudellista tilannetta ja ehkäisee siten köyhyyttä. Samanaikaisesti lapsilisien kokonaan huomioimatta jättäminen kuitenkin heikentää oleellisesti työnteon kannustimia. Vaikutukset ovat samansuuntaisia, mutta köyhyyttä vähemmän ehkäiseviä ja työnteon kannustimia vähemmän heikentäviä, mikäli lapsilisät jätetään huomioimatta toimeentulotukea myönnettäessä vain ensimmäisen lapsen osalta.

Toimeentulotuen perusosaan sisällytetyn asumiskustannusten seitsemän prosentin omavastuuosuuden poiston vaikutukset ovat kokonaisuudessaan melko vaatimattomia. Kotitalouksien tulonmuodostus ei merkittävästi muutu esitetyn muutoksen takia. Asumiskustannusten omavastuuosuuden poisto lisää saatua toimeentulotuen määrää ja myös kotitalouden saamia käteen jääviä tuloja. Samanaikaisesti työnteon kannustamattomuudesta kuitenkin kärsivät jonkin verran aikaisempaa suurituloisemmat kotitaloudet.

Esitettyjen toimeentulotuen muutosvaihtoehtojen sukupuolivaikutukset voidaan tiivistää seuraavasti. Etuoikeutettu tulo sekä lapsilisän huomioimatta jättäminen suosivat vähäisessä määrin naisia. Asumismenojen omavastuuosuuden poistoa voidaan sen sijaan pitää vaikutuksiltaan suku-

puolineutraalina. Tehtyjen tulkintojen perusteet ovat löydettävissä toimeentulotuen saajaryhmistä ja muutosvaihtoehtojen luonteesta. Etuoikeutettu tulo on kotitalouskohtainen ja tuottaa täten yhden aikuisen kotitaloudelle suuremmat kannustimet työllistyä. Koska tiedossa on, että toimeentulotukiasiakkaista naiset ovat työssä miehiä useammin, on todettavissa, että hyöty etuoikeutetusta tulosta kohdentuu miehiä useammin naisille (Parpo 2004a). Lapsilisän huomioimatta jättäminen toimeentulotukea myönnettäessä edistää ennen kaikkea lapsiperheiden asemaa. Selvää sukupuolivaikutusta ei ole havaittavissa, mikäli kyse on parisuhteessa elävistä lapsiperheistä. Yksinhuoltajista suurin osa on kuitenkin naisia ja siksi hyöty lapsilisän muuttamisesta tuloksi, jota ei huomioida toimeentulotuessa, kohdentuu useimmiten myös heille.

Pohdinta

Mikäli toimeentulotukea tarkastellaan osana koko tulonsiirtojärjestelmää, on selvää, että etuoikeutettu tulo ei ole vaikutuksiltaan riittävä poistamaan lopullisesti järjestelmän synnyttämiä kannustinongelmia. Se edistää toimeentulotukea saavien henkilöiden kiinnittymistä työmarkkinoille, mutta yhä edelleen tuloloukkujen perimmäinen syy on järjestelmän kokonaisuudessa. Sosiaaliturvaetuuksien päällekkäisyys ja sosiaaliturvaetuuksista ennen kaikkea työmarkkinatuen kohdalla puolisojen tulojen tarveharkinta ovat merkittäviä syitä tuloloukkujen syntyyn.

Lapsilisän huomioimatta jättäminen toimeentulotukea myönnettäessä sekä asumismenojen seitsemän prosentin omavastuuosuuden poisto ovat toimenpiteitä, joilla tähdätään ennen kaikkea toimeentulotukea saavien kotitalouksien taloudellisen aseman parantamiseen. Vaikutuksiltaan esitetyt muutokset ovat tavoitellun suuntaiset, mutta samanaikaisesti seurauksena on työnteon kannustimien heikentyminen. Erityisesti tämä tulee ilmi, mikäli lapsilisät jätetään kokonaisuudessaan huomioimatta toimeentulotukea myönnettäessä. Laajemmassa kontekstissa kyse on sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteiden, köyhyyden ehkäisyn ja työnteon kannustavuuden, ristiriidasta.

On myös arvioitavissa, että jokainen artikkelissa esitetty toimeentulotuen muutos tulee lisäämään kotitalouksien saamaa toimeentulotuen määrää. Tämän seurauksena on puolestaan ole-

tettavaa, että toimeentulotukimenot kokonaisuudessaan kasvavat. Mikäli etuoikeutetun tulon merkitys toimeentulotukiasiakkaiden työllistymisen edistäjänä pysyy vaatimattomana, kuten aikaisemminkin, on otaksuttavaa, että etuoikeutetun tulon enimmäismäärän korotus lisää toimeentulotukimenoja vain maltillisesti (ks. Hiilamo & al. 2004). Sen sijaan asumismenojen omavastuuosuuden poiston on arvioitu lisäävän kuntien toimeentulotukimenoja noin 40 miljoonalla eurolla vuodessa (VN 252/2005). Arvioita ei ole tehty niistä kustannuksista, joita syntyy lapsilisien muuttamisesta tuloksi, jota ei huomioida toimeentulotukea myönnettäessä. Esimerkkiperhelaskelmien ja toimeentulotukitalaston (Toimeentulotuki 2003) perusteella voidaan kuitenkin laskea staattinen suuntaa antava arvio toimenpiteiden kustannuksista (ks. liite 1). Karkean arvion mukaan toimeentulotuen menot nousisivat vähintään 42 miljoonaa euroa vuodessa, mikäli lapsiliset jätettäisiin vain ensimmäisen lapsen osalta huomioimatta tulona toimeentulotuessa. Jos lapsiliset muutettaisiin kaikkien lasten osalta tuloksi, jota ei huomioida toimeentulotuessa, nousisivat kuntien toimeentulotuen menot vähintään 81 miljoonaa euroa vuodessa².

Kaikki artikkelissa esitetyt toimeentulotuen parannukset ovat etuutta saavia kotitalouksia hyödyttäviä toimenpiteitä. Toimeentulotuen muutosten vaikutukset eivät kuitenkaan välttämättä ole pelkästään yksiselitteisiä. Joiltakin osin arvioidut toimeentulotuen uudistukset monimutkaistavat nykyistä toimeentulotuen lainsäädäntöä. Esimerkiksi lapsilisien huomioimatta jättämisestä toimeentulotuessa lisää lainsäädännön yk-

²Esitetyt luvut ovat staattisia karkeita arvioita toimeentulotuen kustannusten noususta. Laskelmissa ei oteta huomioon mahdollisia muutoksia työn tarjonnassa eikä myöskään sitä, että lapsilisien huomioimatta jättämisen takia toimeentulotuen taso ja siten myös toimeentulotukeen oikeutettujen kotitalouksien määrä todennäköisesti nousevat. Arvioissa on lisäksi oletettu, että perheen kaikki alle 18-vuotiaat lapset saavat lapsilisiä. Lapsilisiä ovat kuitenkin oikeutettuja vain alle 17-vuotiaat lapset. Laskelmat ovat siis arvioita, jotka todennäköisesti jonkin verran aliarvioivat muutosten kustannusvaikutuksia.

sityiskohtaisuutta, joskaan muutos ei ole lainsäädännön ymmärrettävyyttä suuresti vaikeuttavaa. Esitetty kritiikki on kuitenkin perusteltua, koska lähes samat taloudelliset vaikutukset ovat saatavissa myös yksikertaisemmin toimeentulotuen määräytymisperusteita monimutkaistamalla lisäämällä lapsista maksettavaa toimeentulotuen määrää lapsilisien suuruudesta.

Pitkällä aikavälillä toimeentulotuen muutoksilla voidaan vaikuttaa myös koko tulonsiirtojärjestelmämme toimintaperiaatteisiin. Mikäli pyrkimyksenä on myös tulevaisuudessa ylläpitää tulonsiirtojärjestelmässämme universaalisia piirteitä ja estää tarveharkintaisuuden lisääntymistä kotitalouksien toimeentulon turvaamisessa, tulee toimeentulotuen parannusten rinnalla kehittää myös ensisijaisia perusturvaetuuksia. Mikäli parannusten kohteena on pelkästään toimeentulotuki, lisääntyy kotitalouksissa toimeentulotuen osuus suhteessa muihin saatuihin sosiaaliturvaetuuksiin. Laajemmassa mitassa seurauksena on koko etuusjärjestelmässämme tarveharkintaisten piirteiden korostuminen. Ilman ensisijaisten etuuksien parannuksia toimeentulotuen parannukset myös vahvistavat jo tapahtunutta kehityskulkua, jossa toimeentulotuella paikataan muiden etuuksien riittämättömyyttä.

Tulonsiirtojärjestelmän muutoksissa merkittävä taustalla vaikuttava tekijä on ollut ja on yhä ehdotettujen muutosten kustannusvaikutukset. Sosiaaliturvan kustannuksia suuresti nostavat toimenpiteet ovat olleet vaikeasti toteutettavissa. Edellytys toimeentulotuen tarpeen poistamiselle on toimeentulotuen saajan omaehtoinen tulonhankinta tai juuri ensisijaisten syyperusteisten etuuksien olennainen tason korottaminen. Toistaiseksi ensisijaisten syyperusteisten etuuksien merkittäviin tason parannuksiin ei ole kuitenkaan ollut poliittista tahtoa. Köyhyyttä voidaan ehkäistä rajoitetummin ja edullisemmin edistämällä tai kannustamalla sosiaaliturvan varassa olevia työttömiä työntekoon tai kohdentamalla sosiaaliturvan parannukset tarkasti juuri siihen ryhmään, joka kipeimmin taloudellista tukea kaipaa. Virallisen sosiaaliturvajärjestelmän piirissä tällaisena ryhmänä voidaan pitää työttömiä toimeentulotuen saajia.

TIIVISTELMÄ

Antti Parpo: Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus

Toimeentulotuki on sosiaaliturvajärjestelmässämme viimesijainen etuus, jota myönnetään kuntien toimesta tarveharkintaisesti taloudellisen tuen tarpeessa oleville kotitalouksille. Toimeentulotuen saanti edellyttää tapauskohtaista kotitalouden taloudellisen tilanteen arviointia.

Koska toimeentulotukea maksetaan lähtökohtaisesti kotitalouksille, jotka elävät taloudellisessa niukkuudessa, on toimeentulotuella merkittävä köyhyyttä ehkäisevä vaikutus. Toimeentulotuki on etuus, joka usein ensisijaisten etuuksien rinnalla määrittää pienituloisten kotitalouksien taloudellista tilannetta.

Vuosituhanne vaihteen jälkeen toimeentulotuki on nähty yhtenä tärkeänä välineenä köyhyyden ehkäisyssä. Samalla pyrkimyksenä on ollut edistää toimeentulotuen kannustinvaikutuksia. Toimeentulotuki on tulkittu etuudeksi, joka luo kannustinloukkuja ja vähentää tuen saajan halua osallistua työmarkkinoille. Toimeentulotuen kannustavuuden edistämiseksi tuli vuonna 2002 voimaan määräaikainen laki toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta. Vuonna 2005 toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa jatkettiin pienin muutoksin. Uusi laki on niin ikään määräaikainen ja voimassa vuoden 2006 loppuun asti. Voimassa olevan etuoikeutetun tulon tavoitteena on edistää toimeentulotukiasiakkaan työllistymistä mahdollistamalla lisäansioiden hankinnan siten, että vähintään 20 prosenttia, mutta enintään 150 euroa toimeentulotukea saavan kotitalouden ansiotuloista jätetään tulona huomioimatta toimeentulotukea myönnettäessä. Aikaisemman lainsäädännön mukaan etuoikeutetun tulon enimmäismäärä oli rajoitettu 100 euroon kauskaudessa. Ennen etuoikeutetun tulon soveltamista lisäansiot vähennettiin toimeentulotuesta kokonaisuudessaan. Käytäntö ennen etuoikeutettua tuloa aiheutti kannustinloukkuja.

Tässä artikkelissa arvioitavana on, miten toimeentulotuen etuoikeutettu tulo vaikuttaa kotitalouksien tulonmuodostukseen. Selvitettävänä on, millaisia vaikutuksia etuoikeutetulla tulolla on työnteon kannusti-

miin ja kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen. Lisäksi artikkelissa arvioidaan ajankohtaisia toimeentulotuen muutosehdotuksia, jotka ovat nousseet esille etuoikeutetun tulon lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Tarkasteltavana on, kuinka lapsilisien huomioimatta jättäminen tulona toimeentulotukea myönnettäessä ja asumiskustannusten seitsemän prosentin omavastuuosuuden poisto toimeentulotuessa vaikuttavat kotitalouksien tulonmuodostukseen.

Saatujen tulosten mukaan etuoikeutettu tulo lisää vähäisessä määrin toimeentulotukiasiakkaiden työnteon kannustavuutta. Samalla kotitalouksien tulotaso jonkin verran nousee mutta vain, mikäli toimeentulotukiasiakkaalla on mahdollisuus hankkia ansiotuloja. Vaikutukset ovat kuitenkin vähäisiä ja kannustinloukkuja kokonaan poistavana toimenpiteenä etuoikeutettua tuloa ei voida pitää. Lapsilisien huomioimatta jättäminen puolestaan parantaa selvästi kotitalouksien taloudellista tilannetta ja ehkäisee lapsiperheiden köyhyyttä. Samalla toimenpide kuitenkin heikentää työnteon kannustavuutta. Asumismenojen omavastuuosuuden poisto parantaa niin ikään toimeentulotukiasiakkaiden taloudellista tilannetta, joskin vähäisemmässä määrin kuin lapsilisien huomioimatta jättäminen toimeentulotuessa. Samalla asumismenojen omavastuuosuuden poisto heikentää jonkin verran työnteon kannustavuutta.

Laajemmassa kontekstissa arvioitujen toimenpiteiden vaikutukset kotitalouksien tulonmuodostukseen osoittavat, kuinka vaikeaa sosiaaliturvausjärjestelmässä on saavuttaa samanaikaisesti tulonsiirtojärjestelmän köyhyyden ehkäisy ja työnteon kannustavuuden tavoitteet. Monissa kohdin tavoitteissa on kyse ristiriitaisista pyrkimyksistä. Köyhyyden ehkäisy sosiaaliturvaetuuksia nostamalla heikentää työnteon kannustavuutta ja kannustavuuden lisääminen etuuksien tasoa heikentämällä puolestaan lisää köyhyyttä. Tästä yleisestä säännöstä poikkeuksen tekee toimeentulotuen etuoikeutettu tulo, joka vähäisessä kannustavuudessaan ei heikennä kotitalouksien taloudellista tilannetta. Tältä osin etuoikeutettu tulo täyttää sosiaaliturvaetuksille asetetut tavoitteet.

KIRJALLISUUS

- ALA-KAUHALUOMA, MIKA & KESKITALO, ELSA & LINDQVIST, TUUJA & PARPO, ANTTI: Työttömien aktiivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes, 2004
- HE 217/1997. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta
- HE 184/2000. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 155/2001. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta
- HE 167/2004. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

- HIILAMO, HEIKKI & KARJALAINEN, JOUKO & KAUTTO, MIKKO & PARPO, ANTTI: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes, 2004
- KANNUSTINLOUKKUTYÖRYHMÄ. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 1996
- KELAN ASUMISTUKITILASTO 2003. SVT; Sosiaaliturva. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Tilastoryhmä, 2003
- KESKITALO, ELSA, & HEIKKILÄ, MATTI: Vuoden 1998 perusturvamuutosten vaikutukset. Arviointitutkimuksen väliraportti. Aiheita 10/1999. Helsinki: Stakes, 1999
- KURJENOJA, JAANA: Tuloverotus lääkkeenä kannustinloukkuun. Laskelmia verojen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutuksista esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. Verotietoa 24. Hel-

sinki: Veronmaksajat, 2000
 L 923/2000. Laki toimeentulotuen muuttamisesta
 L 49/2005. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
 LA 130/2003 vp. Lakialoite 130/2003 vp. Virpa Puito/sd ym. Laki lapsilisälain 7 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta
 LA 38/2003 vp. Lakialoite 38/2003 vp. Annika Lapintie/vihr. ym. Laki toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta
 LAMMINPÄÄ, K. & MATTILA, PIIRJO: Toimeentulotuki 2001. Tilastoraportti 1. Helsinki: Stakes, 2003
 PARPO, ANTTI: Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon kannustinvaikutukset. Teoksessa: Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes, 2004. 2004a

PARPO, ANTTI: Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Tutkimuksia 140. Helsinki: Stakes, 2004. 2004b
 StVM 35/2004 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuslaitoksen mietintö 35/2004 vp.
 TOIMEENTULOTUKI 2003. <http://www.stakes.fi/>. Verkojulkaisu. Helsinki: Stakes, 2005
 VIRÉN, MATTI: Verotus, tulonsiirrot ja köyhyysloukut. Taloustieteen laitoksen tutkimusraportteja 53. Turku: Turun yliopisto, 1995
 VN 252/2005. Valtion vuoden 2006 talousarvio. Budjettineuvottelut 24.8.2004. Tiedote 252/2004. Valtioneuvoston viestintäyksikkö. www.valtioneuvosto.fi. 6.9.2005
 VNp 988/1993. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista.

Liite 1. Laskelma toimeentulotukimenojen kasvusta, mikäli lapsilisät jätetään toimeentulotuksessa tuloina huomioimatta

Taulukko 1. Arvio toimeentulotukimenojen kasvusta, kun lapsilisät jätetään perheen kaikkien lasten osalta toimeentulotuksessa tulona huomioimatta

	Perheitä lkm	Toimeentulotuen kesto kk/keskim.	Lapsia perheissä lkm			
Kaikki perheet						
1 lapsi	30 344	5,7	30 344			
2 lasta	18 378	5,7	36 756			
3 lasta	7 955	5,7	23 865			
4 lasta	2 972	5,7	11 888			
5 tai useampi	1 705	5,7	10 230			
Yhteensä	61 354		113 083			
	Lapsilisä/lapsi €/kk	Perheitä lkm (A)	Toimeentulotuen kesto kk/keskim. (B)	Lapsia perheissä lkm	Lapsilisä/kotitalous €/kk (C)	Toimeentulotukimenojen lisäys €/vuosi (= A*B*C)
Yksinhuoltajaperheet						
1 lapsi	136,6	19 243	5,7	19 243	136,6	14 982 985
2 lasta	147,1	9 497	5,7	18 994	283,7	15 357 504
3 lasta	167,6	3 208	5,7	9 624	451,3	8 252 291
4 lasta	188,1	942	5,7	3 768	639,4	3 433 194
5 tai useampi	208,6	341	5,7	2 046	848	1 648 258
Yhteensä		33 231		53 675		43 674 232
	Lapsilisä/lapsi €/kk	Perheitä lkm (A)	Toimeentulotuen kesto kk/keskim. (B)	Lapsia perheissä lkm	Lapsilisä/kotitalous €/kk (C)	Toimeentulotukimenojen lisäys €/vuosi (= A*B*C)
Parisuhteessa elävät perheet						
1 lapsi	100	11 101	5,7	11 101	100	6 327 570
2 lasta	110,5	8 881	5,7	17 762	210,5	10 655 868
3 lasta	131	4 747	5,7	14 241	341,5	9 240 273
4 lasta	151,5	2 030	5,7	8 120	493	5 704 503
5 tai useampi	172	1 364	5,7	8 184	665	5 170 242
Yhteensä		28 123		59 408		37 098 456
Toimeentulotukimenojen kasvu yhteensä €/vuosi						80 772 687

Lähde: Laskelma perustuu Stakesin julkaisemaan Toimeentulotukitilasto 2003 tietoihin, joista ilmenevät mm. toimeentulotuen saajat perhetyypeittäin (Toimeentulotuki 2003)

Taulukko 2. Arvio toimeentulotukimenojen kasvusta, kun lapsilisä jätetään vain ensimmäisen lapsen osalta toimeentulotuessa tulona huomioimatta

	Lapsilisä/ lapsi €/kk	Perheitä lkm (A)	Toimeentulo- tuen kesto kk/keskim. (B)	Lapsia perheissä lkm	Lapsilisä/ kotitalous €/kk (C)	Toimeentulo- tukimenojen lisäys €/vuosi (= A*B*C)
Yksinhuoltajat	136,6	33 231	5,7	33 231	136,6	25 874 321
Parisuhteessa elävät perheet	100	28 123	5,7	28 123	100	16 030 110
Toimeentulotukimenojen kasvu yhteensä €/vuosi						41 904 431

Lähde: Laskelma perustuu Stakesin julkaisemaan Toimeentulotukitilasto 2003 tietoihin, joista ilmenevät mm. toimeentulotuen saajat perhetyypeittäin (Toimeentulotuki 2003)