

Toimeentulotuki ja työnteon kannustavuus

ANTTI PARPO

Tavoitteena tulonsiirtojen kannustavuus

Kannattaako sosiaaliturvasta toimeentulonsa saavan työttömän vastaanottaa työtä? Kysymys on hiertänyt viime vuosina hyvinvointivaltion puolustajia, vastustajia, poliitikkoja ja tutkijoita. Tulonsiirtojärjestelmän kannustinongelmien esiintuomiseksi on esitetty kärjistettyjä selvityksiä sosiaaliturvan passivoivista piirteistä (Virén 1994). Toisaalta on myös kritisoitu kannustinloukkukeskustelua ja katsottu, että köyhyyden ehkäisy on jäänyt sosiaaliturvan tavoitteena paitsioon (Rönkkö 1996).

Tulkinat kannustimista ovat pääosin tuottaneet kuvan työnteon kannustamattomasta tulonsiirtojärjestelmästä, joka vähentää työttömän halua vastaanottaa työtä (Virén 1994; Kannustinloukkutyöryhmä 1996). Kannustinloukkukeskustelu on kytkettävissä ideologisesti uusliberalistiseen hyvinvointivaltion kritiikkiin, jossa korostetaan erityisesti työn ensisijaisuutta suhteessa sosiaaliturvaan sekä yksilön vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Uusliberaalinen ajatussuunta vahvistui ensin Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, mutta pienin askelin myös muissa länsimaissa 1980- ja 1990-luvun aikana (Gordon & Townsend 2000). Puhtaana liberalistisena suuntauksena muutosta ei voida kuitenkaan pitää, vaan mukana on myös konservatiivisia painotuksia. Ne ovat näkyneet esimerkiksi perheiden vastuun ja merkityksen sekä enemmistön moraalikäsityksen korostamisena (Pierson 1991). Suomessa tätä enemmistön moraalikäsitystä edustavat muun muassa yksilöllisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon korostaminen sekä työnteon ensisijaisuuden painottaminen suhteessa sosiaaliturvaan (Somera-toimikunta 2002). Paitsi, että tämä liberaalien ja konservatiivien uusoikeistolainen suuntaus on heijastunut Suomen sosiaalipo-

liittiseen keskusteluun, on se näkynyt myös puolueiden – jopa osin vasemmistopuolueiden – poliittisissa tavoitteissa ja politiikan valinnoissa. Tämä on näkynyt esimerkiksi tavoitteissa ja toteutustavoissa, joissa lähtökohtana on parantaa sosiaaliturvan kannustavuutta (ks. Virén 1994; Paavo Lipposen I ja II hallituksen hallitusohjelmat; Somera-toimikunta 2002).

Pelkästään ideologisena muutoksena ei hyvinvointivaltion kehitystä voida pitää. Kyse on myös 1990-luvun taantumasta sekä räjähdysmäisesti kasvaneesta ja korkealla pysyneestä sekä pitkittyneestä työttömyydestä. Työttömyyden kehitys on heijastunut myös toimeentulotuen saajien määrään. Toimeentulotuen piiriin on 1990-luvun aikana tullut yhä useampi kotitalous. Samanaikaisesti toimeentulotuen asiakkuus yleisesti pitkittyi (Gissler & Mattila 2000). Työttömyydestä aiheutuneet kustannukset aiheuttivat paineita julkisten menojen supistamiseen, ja päätöksiä hyvinvointivaltion kehittämisestä ja sosiaaliturvasta sekä verotuksesta tehtiin tiukkojen taloudellisten reunaehtojen vallitessa. Tavoitteena olivat työttömyyden pienentäminen ja julkisen talouden tasa-painottaminen (Kiander & Vartia 1998; Työmarkkinoilta syrjäytyminen ..., 2001).

Käytännössä tulonsiirtojärjestelmän kannustinloukkuongelmaa ratkomaan perustettiin vuonna 1995 kannustinloukkutyöryhmä. Ryhmä esitti parannusehdotuksia tulonsiirtojärjestelmän kannustimien lisäämiseksi; nämä ehdotukset sittemmin osittain toteutettiin (Kannustinloukkutyöryhmä 1996.) Lisäksi muilla yksittäisillä sosiaaliturvaan tehdyillä muutoksilla on edistetty sosiaaliturvan kannustavuuden tavoitteita. Kun tarkastellaan niitä toimenpiteitä, joita tulonsiirtojärjestelmään on tehty 1990-luvun aikana, ovat toimenpiteet olleet pääosin sosiaaliturvaa heikentäviä. Tämä on näkynyt muun muassa työttö-

myydyssä saantiehtojen kiristämisenä, vuosittaisten tasokorotusten tekemättä jättämisenä ja työstä kieltäytymisestä aiheutuvien sanktioiden kovenemisena. Myös asumistuen taso on reaalisesti laskenut. Toimeentulotuessa otettiin niin ikään käyttöön sanktiot työstä kieltäytymisestä. Ansiotulojen verotuksessa tavoitteeksi asetettiin 1990-luvun veronkorotusten jälkeen verotuksen keventäminen. Verotuksen keventämisessä on osin onnistuttu, sillä on arvioitu, että ansiotulojen verotus on jokseenkin samalla tasolla kuin ennen 1990-luvun alun veronkorotuksia (Kurjenoja 2001). Toisin kuin sosiaaliturvaan tehdyt heikennykset on verotuksen keventäminen lisännyt kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen määrää.

Viime vuosikymmenellä tehdyt muutokset ovat lieventäneet tulonsiirtojärjestelmän synnyttämiä kannustinloukkuja, mutta samanaikaisesti myös heikentäneet sosiaaliturvan varassa elävien taloudellista hyvinvointia suhteessa muihin tulonsaajiin. On myös osoitettu, että yhä edelleen tulonsiirtojärjestelmässä on piirteitä, jotka eivät kannusta ainakaan lyhyellä aikavälillä vastaanottamaan työtä (Parpo 2001; Asumistuen ..., 2001).

Sosiaaliturvan tavoitteiden mukainen uusien tulonsiirtoihin tehty toimenpide on lakikokeilu toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta. Laki on voimassa 1.4.2002–31.3.2005. Tässä artikkelissa arvioidaan toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vaikutuksia kotitalouksien tuloihin ja ennen kaikkea työntöön kannustavuuteen. Tarkemmin selvitetään lakikokeilun vaikutuksia perhetyyppittäin ja osin myös sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Artikkelissa selvitetään Kelan ja Stakesin yhdistettyihin rekisteritietoihin perustuen toimeentulotukea saavien kotitalouksien tyypillisimmät muut sosiaaliturvaetuudet ja muodostetaan niiden perusteella esimerkkilaskelmia kuvaamaan tulonsiirtojen ja työllistymisen kytköksiä. Ennen varsinaista artikkelin tulososaa selvitetään lyhyesti toimeentulotuen tavoitteet, toimeentulotuen kannustimissa ilmenneet ongelmat sekä toimeentulotuen etuoikeutetun tulon periaatteet.

Kannustamaton toimeentulotuki kannustamaan

Syyt tulonsiirtojärjestelmän synnyttämiin tuloloukkuihin ovat useimmissa tapauksissa yksittäisten etuuksien, verojen tai maksujen päällekkäisyyksissä. Tuloloukut syntyvät, kun ansiotulojen

lisäys vähentää samanaikaisesti usean sosiaaliturvaetuuden määrää sekä kasvattaa maksettavia veroja tai tuloista riippuvia palvelumaksuja. Saa-duista tulonsiirroista useimmiten tuloloukkujen syynä ovat työttömyyseturvaetuudet, yleinen asumistuki ja toimeentulotuki (Parpo 2001). Toimeentulotuen merkitys viimesijaisena tukimuotona on 1990-luvulla korostunut pienituloisten kotitalouksien tulonmuodostuksessa samaan aikaan, kun työttömyys on kasvanut ja ensisijaista sosiaaliturvaa on heikennetty.

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla on tavoiteltu ensisijaisesti köyhyyden estämisen tavoitetta, ja tavoitteet sosiaaliturvan kannustimista ovat olleet toissijaisia. Tämä on näkynyt toimeentulotuessa ansiotulojen erittäin kireänä huomioon ottamisena; jokainen ansaittu käteen jäävä lisätulo on vähentänyt toimeentulotukea samansuuruisesti. Toimeentulotukiasiakkaalla ei ole ollut ainakaan lyhyellä aikavälillä taloudellisia kannustimia vastaanottaa pienipalkkaista työtä. Toimeentulotukea onkin pidetty yhtenä merkittävänä kannustinloukkuna synnyttävänä etuutena (Arajärvi 1997; Parpo 2001). Myös kansainvälisesti tarkasteltuna tulojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa on ollut Suomessa kireää. Muun muassa Tanskassa ja Saksassa osa työtuloista on jätetty toimeentulotuen myöntämisen yhteydessä huomioimatta (Heikkilä 2001). Niin ikään Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa toimeentulotuen saajat ovat hyötäneet taloudellisesti omaehtoisesti hankituista työtuloistaan (OECD 2002).

Lainsäädännön mukaan toimeentulotuen taroituksena on ensisijaisesti turvata jokaiselle vähintään välttämätön toimeentulo ja edistää itse-näistä selviytymistä. Toimeentulotukea maksetaan tarveharkintaisesti sellaisille kotitalouksille, joiden muut tulot eivät riitä kattamaan kotitalouden tarpeen mukaisia menoja. Tavoitteena on turvata kotitalouksille ihmisarvoinen elämä ja edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja estää syrjäytymistä. Huhtikuussa 2001 voimaan tulleen ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteena on lisäksi ehkäistä pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Tässä tarkoituksessa toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa toimeentulotukiasiakkaan aktivoitumista tukeviin toimenpiteisiin. (L toimeentulotuesta 1997/1412 & 923/2000.) Myönnettävän toimeentulotuen taso perustuu toimeentulotukilaskelmaan, jossa on määritelty toimeentulolle perusmäärä, johon eri-

suuruiset kotitaloudet ovat oikeutettuja. Tämän lisäksi on mahdollista maksaa tarveharkintaisesti toimeentulotukea perheen erityistarpeisiin. (L toimeentulotuesta 1997/1412.)

Laki toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta on uudistus, jonka tavoitteena on lisätä toimeentulotuen kannustavuutta (L toimeentulotuesta 1410/2001). Laki toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta on jatkoa sosiaaliturvaetuksiin tehtyjen toimenpiteiden kannustavuuden pyrkimyksille, mutta toteutettu tapa poikkeaa 1990-luvun yleisestä linjasta. Etuoikeutetun tulon käyttöönotto toimeentulotuessa ei heikennä pienituloisten taloudellista asemaa vaan päinvastoin tuottaa taloudellisia positiivisia kannustimia ottaa vastaan pienipalkkaista työtä. Kuvaannollisesti kepin sijasta etuoikeutetussa tulossa käytetään porkkanaa. Etuoikeutetun tulon periaatteena on, että vähintään 20 prosenttia, mutta enintään 100 euroa ansiotuloista jätetään toimeentulotuen myöntämisen yhteydessä huomioimatta. Etuoikeutettu tulo on kotitalouskohtainen. Vastine laille löytyy toimeentulotuen historiasta. Esimerkiksi vuoden 1956 Helsingin huoltotoimen toimitusjohtajan Toivo Horstilan kiertokirjeessä kuvataan köyhäinhoidon etuoikeutetun tulon periaatteita; siinä osa köyhäinhoitoa saavan omista tuloista jätettiin köyhäinhoitoa myönnettäessä huomioimatta (Horstila 1956).

Vuonna 2002 voimaan tulleen toimeentulotuen etuoikeutetun tulon tavoitteena on, että toimeentulotuen saajien lisääntynyt työnteon kannattavuus näkyy myös työllistymisen parantumisena ja toimeentulotukiasiakkaiden määrän laskuna. Lain valmistelusta kävi myös ilmi, että osittainen tulojen huomioimatta jättäminen saattaa lisätä toimeentulotukeen oikeutettujen määrää. Näin siksi, että uudelleen etuoikeutetulla tulolla määriteltä kotitalouden tulotaso alittaa toimeentulotuen perusosan normin. Myös sellaisilla kotitalouksilla, joille toimeentulotukea maksetaan tiukkaa tuloharkintaa soveltaen jo olemassa olevien työ-/yrittäjätulojen lisäksi, nousee toimeentulotuki lievemmän tuloharkinnan takia. (HE 155/2001.)

Sosiaaliturvaetuksien päällekkäisyydet

Jotta nähdään, miten etuoikeutettu tulo vaikuttaa kotitalouksien tulonmuodostukseen ja miten se lisää työnteon taloudellisia kannustimia, kuvataan

artikkelissa esimerkkiperhelaskelmien avulla erilaisten toimeentulotukea saavien kotitalouksien tulonmuodostusta. Esimerkkiperhelaskelmat ovat fiktiivisiä todellisuutta jäljitteleviä laskelmia, joiden tuloksia ei sellaisenaan voida yleistää väestöön. Tukena esimerkkiperheiden valinnassa hyödynnetään Stakesin toimeentulotukirekisterin sekä Kansaneläkelaitoksen yhdistettyjä rekisteritietoja vuodelta 2000. Rekistereistä ilmenee muun muassa toimeentulotuen, työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen saajien määrät marraskuussa 2000. Näitä tietoja käytetään selvittämään, kuinka usein toimeentulotukea saavien kotitalouksien tulot muodostuvat monista samaan aikaan saaduista sosiaaliturvaetuksista. Tarkastelu on perusteltua, sillä useimmiten kannustinloukkujen on todettu syntyvän useammasta kuin yhdestä tulonsiirrosta (Kannustinloukkutyöryhmä 1996; Niinivaara 1999). Rekisteritietojen poikkileikkausasetelman takia tuloksissa painottuu pitkäikäisten asiakkaiden määrä. Joukossa on lyhyen aikaa etuutta saaneita vähemmän kuin jo pitkään etuutta saaneita (vrt. Haapola 1997).

Toimeentulotuen saajia oli marraskuussa vuonna 2000 yhteensä 113 304 kotitaloutta. Yleisimmin toimeentulotukea saivat yksin asuvat, joita oli 64 prosenttia kaikista toimeentulotuen asiakkaita. Yksinhuoltajia ja parisuhteessa eläviä lapsiperheitä oli toimeentulotuen saajista 12–13 prosenttia ja lapsettomia pareja 11 prosenttia. Todettakoon, että yksinhuoltajien määrä koko väestöstä on selvästi parisuhteessa eläviä pienempi. Täten yksinhuoltajista saa toimeentulotukea selvästi suurempi osuus kuin parisuhteessa elävistä (taulukko 1).

Toimeentulotukea maksetaan yleisesti samanaikaisesti muiden tukien kanssa (taulukko 2). Kyse on sosiaaliturvan päällekkäisyyksistä ja ennen kaikkea ensisijaisen syyperusteisten etuuksien riittämättömyydestä. Toimeentulotukea käytetään kattamaan ne kotitalouksien kulut, joita ei kyetä muun muassa työttömyysturvalla ja asumistuella kattamaan. Toimeentulotuen ja muiden etuuksien päällekkäinen saanti viittaa kannustinloukkujen olemassaoloon ja luo yleistettävän kuvan toimeentulotukea saavien eri perhetyyppien tulonmuodostuksesta.

Selvästi yleisimmin toimeentulotukiasiakkaiden sosiaaliturvasta saatavat tulot muodostuvat pelkästään yleisestä asumistuesta ja työttömyysturvan perusturvasta eli työmarkkinatuesta tai työttömyysturvan peruspäivärahasta. Tulojen muodos-

Taulukko 1. Marraskuussa 2000 toimeentulotukea saaneet kotitaloudet perhetyypin mukaan

	Yksin asuvat	Yksinhuoltajat	Pari, ei lapsia	Pari ja lapsia	Yhteensä
lkm	72 214	13 919	12 246	14 925	113 304
%	63,7	12,3	10,8	13,2	100,0

Kotona vanhempiensa luona asuvat yli 18-vuotiaat toimeentulotuen saajat (n. 1 350 kotitaloutta) on poistettu aineistosta. Toimeentulotuen rekisteröintikäytännössä tällaiset henkilöt merkitään yksin asuviksi.

Taulukko 2. Marraskuussa 2000 päällekkäisiä sosiaaliturvatuksia saaneet toimeentulotuen asiakaskotitaloudet

	Yksin asuva		Yksinhuoltaja		Pari, ei lapsia		Pari ja lapsia		Yhteensä	
	lkm	% kaikista	lkm	% kaikista	lkm	% kaikista	lkm	% kaikista	lkm	% kaikista
Kaikki toimeentulotuen saajat (lkm)	72 214		13 919		12 246		14 925		113 304	
Toimeentulotuki ja työttömyysturva	7 506	10,4	482	3,5	1 456	11,9	999	6,7	10 443	9,2
Toimeentulotuki ja yleinen asumistuki	9 184	12,7	3 314	23,8	1 443	11,8	1 320	8,8	15 262	13,5
Toimeentulotuki, työttömyysturva ja yleinen asumistuki	27 672	38,3	4 621	33,2	3 697	30,2	3 819	25,6	39 809	35,1

Päällekkäiset etuudet on määritelty taulukossa siten, että kotitalous saa vain kyseisiä mainittuja etuuksia, ei rekisterissä olleita muita etuuksia, joita ovat eläkkeet, sairauspäiväraha, kuntoutuspäiväraha, yhdistelmäetuki, kotouttamistuki, äitiysraha sekä kotihoidon tuki.

tuminen vain toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta tai toimeentulotuesta ja asumistuesta on harvinaisempaa kun näiden kolmen etuuden samanaikainen saanti. Asumistuen ja perhe-etuuksien lisänä tai asumistuen ja sairauspäivärahojen ja eläkkeiden lisänä toimeentulotukea maksetaan harvoin¹. Perhe-etuudet, sairauspäivärahat sekä eläkkeet eivät myöskään ole kannustinloukkujen tarkastelussa relevantteja etuuksia. Niiden perimmäiset funktiot eivät liity työttömyyden ja työllistymisen kytköksiin².

Eri perhetyypeissä sosiaaliturvan päällekkäisyys-

¹ Yleistä asumistukea, kotihoidon tukea tai äitiyspäivärahaa marraskuussa saaneita oli yhteensä 6 892 toimeentulotuen asiakaskotitaloutta. Marraskuussa eläkkeen saajien asumistukea ja eläkettä sai 8 093 toimeentulotuen asiakaskotitaloutta. Sairauspäivärahaa ja yleistä asumistukea sai marraskuussa 3 093 toimeentulotuen asiakaskotitaloutta. Tässä esitetyissä tuloksissa kotitaloudet voivat saada myös muita etuuksia.

² Lasten kunnallisia päivähoitomaksuja pidettiin 1990-luvulla merkittävänä kannustinloukkuna synnyttävinä maksuina. Myös kotihoidon tuen hoitolisässä on piirteitä, jotka voidaan kytkeä keskusteluun sosiaaliturvan kannustavuudesta. Nykyisin päivähoitomaksujen tai kotihoidon tuen merkitystä kannustinloukkujen muodostumisessa voidaan pitää pienenä.

destä saadut tulokset ovat samansuuntaiset. Poikkeuksena mainittakoon yksinhuoltajat, joilla sosiaaliturvasta saadut tulot muodostuvat myös melko usein pelkästään toimeentulotuesta ja yleisestä asumistuesta. Tämä viittaa siihen, että yksinhuoltajille toimeentulotukea maksetaan usein myös muun syyn kuin työttömyyden takia.

Lain valmistelussa oletettiin, että välittömästi toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta hyötyvät sellaiset kotitaloudet, jotka jo ennen lain voimaantuloa kävivät töissä ja saivat samanaikaisesti toimeentulotukea. Tällaisilla kotitalouksilla tulosten osittainen huomiotta jättäminen alentaa kotitalouden laskennallista tulotasoa ja lisää maksettavan toimeentulotuen määrää. Joissakin tapauksissa etuoikeutettu tulo voi laskennallisten tulosten alenemisen takia jopa synnyttää oikeuden toimeentulotukeen (HE 155/2001). Taulukossa 3 on arvioitu välittömästi etuoikeutetusta tulosta hyötyvien kotitalouksien määrää³. Lukumääräl-

³ Kotitaloudet, jotka saavat toimeentulotukea ja joilla on työtuloja, hyötyvät etuoikeutetusta tulosta "välittömästi" vasta, kun maksettavasta toimeentulotuesta on tehty uusi päätös.

Taulukko 3. Toimeentulotukea ja työtuloja pääasiallisena tulonaan saaneet kotitaloudet marraskuussa 2000

Yksin asuva		Yksinhuoltaja		Pari, ei lapsia		Pari ja lapsia		Yhteensä	
lkm	% kaikista	lkm	% kaikista	lkm	% kaikista	lkm	% kaikista	lkm	% kaikista
4 068	5,6	1 854	13,3	1 325	10,8	3 230	21,6	10 477	9,2

Tieto pääasiallisista tuloista perustuu Stakesin toimeentulotukirekisteriin.

tään suurimmat ryhmät muodostuvat yksin asu-
vista ja parisuhteessa elävistä lapsiperheistä. Pie-
nempiä ryhmiä ovat yksinhuoltajat ja lapsettomat
parit.

On kuitenkin luontevampaa tarkastella toi-
meentulotukiasiakkaiden työssä käynnin ylei-
syyttä suhteellisesti. Näin kyetään arvioimaan
perhetyypeittäin, kuinka yleistä tai todennäköis-
tä toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta saa-
tava taloudellinen hyöty on. Suhteellisesti tar-
kasteltuna noin 9 prosenttia toimeentulotuen
saajista tulee hyötymään taloudellisesti toimeen-
tulotuen etuoikeutetusta tulosta. Useimmiten
etuoikeutetusta tulosta hyötывät lapsiperheet. Pa-
risuhteessa elävistä lapsiperheistä jopa 22 pro-
senttia saa toimeentulotuen lisäksi myös työstä
saatuja ansiotuloja. Toimeentulotukea saavista
yksinhuoltajista ansiotuloja saa 13 prosenttia.
Ansiotulojen saanti on melko yleistä myös toi-
meentulotukea saavilla lapsettomilla pareilla (11
%). Selvästi muita harvemmin toimeentulotukea
ja työstä saatavia ansiotuloja saavat yksin asuvat.
Heistä vain 6 prosenttia toimeentulotuen saajis-
ta saa pääasiallisena tulonaan työstä saatuja an-
siotuloja. (Taulukko 3.)

Rekisteritiedot osoittavat selvästi, että toimeen-
tulotukea maksetaan yleisesti samanaikaisesti
muiden sosiaaliturvaetuuksien kanssa. Jonkin ver-
ran toimeentulotukea saavat myös kotitaloudet,
joilla on työtuloja. Yleisimmin toimeentulotukea
saavien kotitalouksien tulot muodostuvat perhe-
tyypistä riippumatta työmarkkinatuesta ja asu-
mistuesta. Tulos on samansuuntainen tulonsiirto-
järjestelmän päällekkäisyyksistä saatujen aikai-
sempien tutkimusten kanssa (Asumistuen ...,
2001; Parpo 2001; Haapola 1997). Paitsi, että
saatu tulos päällekkäisistä sosiaaliturvaetuuksista
viittaa kannustinongelmien olemassaoloon, osoit-
taa se myös selvästi, että ensisijainen syyperuste-
inen sosiaaliturva ei ole useinkaan riittävä tae ko-
titalouden taloudellisen turvallisuuden takaami-
seen.

Esimerkkiperhelaskelmat toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta

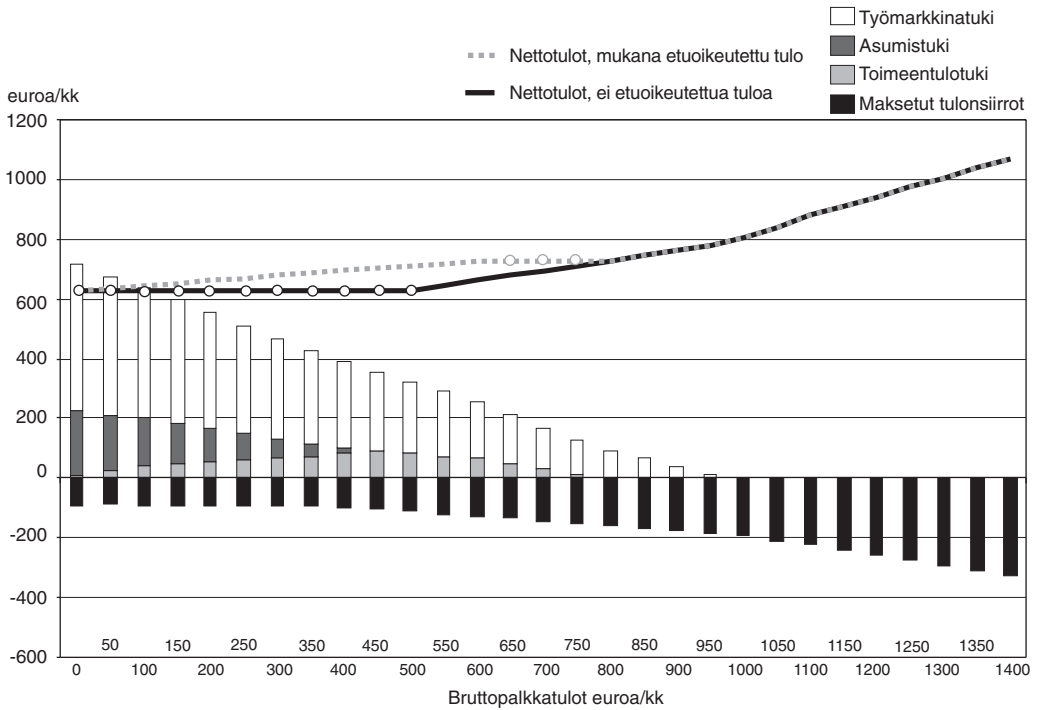
Esimerkkiperhelaskelmilla kuvataan toimeentu-
lotuen etuoikeutetun tulon vaikutuksia kotita-
louksien tulonmuodostukseen. Perheet esimerk-
kilaskelmiin on valittu sosiaaliturvan rekisteritie-
tojen perusteella siten, että sosiaaliturvaetuuksien
päällekkäisyyksistä saaduista tuloksista valitaan
perhetyypeittäin useimmin ilmenneet tilanteet.
Täten esimerkkiperhelaskelmissa käytetyt pää-
asialliset tulot muodostuvat ennen oletettua työl-
listymistä työmarkkinatuesta, yleisestä asumi-
stuesta ja toimeentulotuesta (ks. taulukko 2). Mai-
nittujen etuuksien lisäksi esimerkkiperhelaskel-
missa on otettu huomioon myös sellaiset saatavat
tulonsiirrot, joihin kotitalous on elämäntilantees-
saan oikeutettu. Tällaisia tulonsiirtoja ovat muun
muassa lapsiperheille maksettavat lapsilisät. Li-
säksi mukana ovat maksetut tulonsiirrot sekä yk-
sinhuoltajalla myös maksetut päivähoitomaksut.
Tulonsiirrot määräytyvät laskelmissa vuoden
2002 lainsäädännön mukaan⁴.

Yksin asuvan tulonmuodostus

Yksin asuvan tulonmuodostusta kuvataan tilan-
teessa, jossa henkilö on lähtötilanteessa työtön ja
saa työmarkkinatukea. Asumiskustannuksia tue-
taan yleisellä asumistuella. Työmarkkinatuen ja
asumistuen lisäksi yksin asuvalle maksetaan toi-

⁴Kotitalouksien asumisväljyys sekä muut asumistuen
määräytymisen kriteerit on valittu Kansaneläkelaitok-
sen tuottamien tilastojen avulla siten, että ne kuvaavat
kunkin perhetyyppin tilastollisesti tyypillisimpiä asumi-
sen piirteitä. Esimerkeissä ilmenevät asumiskustannuk-
set ovat niin ikään esitettyjen perhetyyppien keski-
määräisiä asumiskustannuksia (ks. Ylöstalo 2001). Kos-
ka tilastotiedot asumistuen saajien asumiskustannuk-
sista ovat vuodelta 2000, on laskelmissa käytetyt asu-
miskustannukset korotettu elinkustannusindeksillä vas-
taamaan vuoden 2002 tasoa. Noin kolmasosassa vuok-
rasopimuksia vuokran korotus on sidottu elinkustan-
nusindeksiin.

Kuvio 1. Yksin asuva työtön



* Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa efekt. marg.vero on vähintään 100 %.

* Kuvio on muodostettu vuoden 2002 lainsäädännön mukaan.

Esimerkitapauksen kuvaus: Yksin asuva työmarkkinatukea, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea saava mies. Asuu vuokralla, asumiskustannukset 493 euroa/kk:ssa. Kuuluu kirkkoon.

* Maksetut tulonsiirrot = Valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu

meentulotukea toimeentulotuen perusosan normin mukaan. Kuviossa 1 kuvataan yksin asuvan työllistymisen, toisin sanoen työtulojen lisäyksen vaikutusta tulonsiirtoihin, kun tarkastelussa on mukana toimeentulotuen etuoikeutettu tulo. Lisäksi osoitetaan yksin asuvan nettotulojen määrä tilanteessa, jossa toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa ei sovelleta toimeentulotukilaskelmissa.

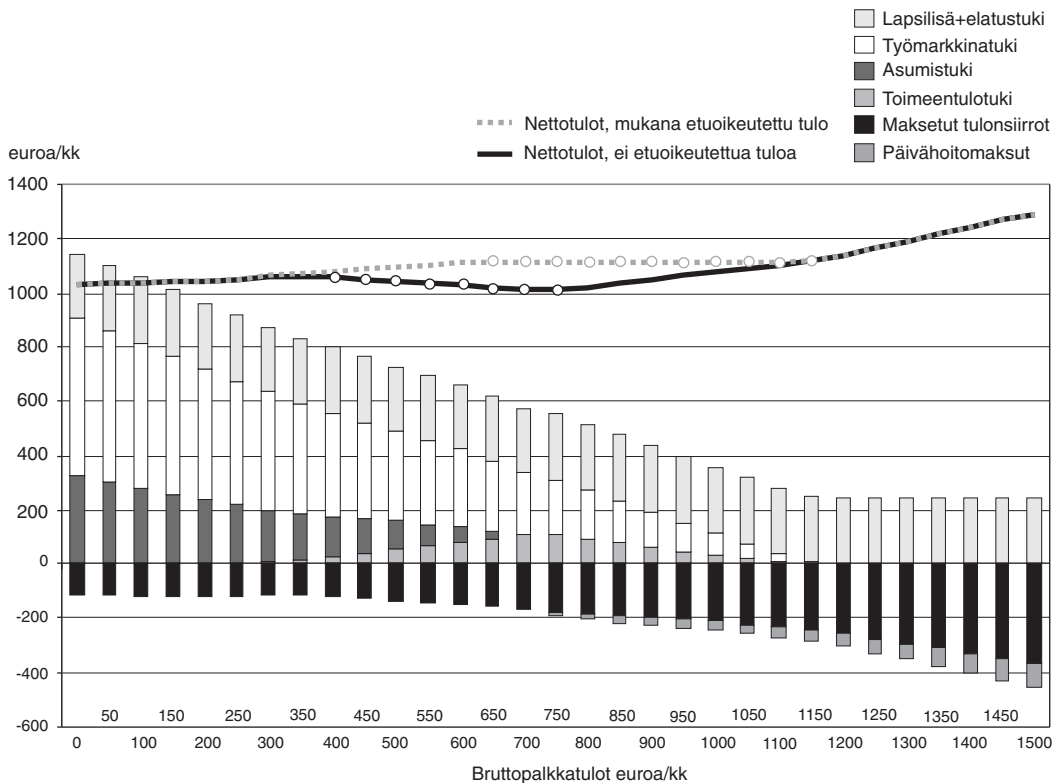
Esimerkkilaskelmasta ilmenee selvästi, että yksin asuva hyötyy taloudellisesti toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta. Sen lisäksi, että etuoikeutettu tulo parantaa yksin asuvan taloudellista tilannetta, välttyy yksin asuva myös aikaisempaa paremmin tuloloukuilta. Tuloloukkuun joutumisen tuloalue on etuoikeutetun tulon ansiosta aikaisempaa tilannetta pienempi. Vaikka jonkinasteista edistystä työnteon kannustimissa pienillä työtuloilla ilmeneekin, ei toimeentulotuen etuoikeutetulla tulollakaan kokonaan välttyä tuloloukuilta. Etuoikeutetun tulon ansiosta kotitalous ei

joudu tuloloukkuun pienillä työtuloilla, mutta työtulojen kasvaessa ja etuoikeutetun tulon 100 euron enimmäismäärän täytyttyä toimeentulotuki pienenee yksin asuvan nettotulojen lisäyksen mukaisesti. Toisin sanoen yksin asuva joutuu tuloloukkuun. Yksin asuva irtaantuu tuloloukusta vasta, kun tarve toimeentulotukeen loppuu. Tämä saavutetaan esimerkitapauksessa 850 euron työtuloilla. Raja on 300 euroa korkeampi kuin se olisi ilman etuoikeutettua tuloa.

Yksinhuoltajan tulonmuodostus

Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vaikutuksia yksinhuoltajien tulonmuodostukseen kuvataan esimerkkilaskelmalla, jossa saatavista tulonsiirroista tarkasteltavana ovat toimeentulotuen lisäksi työmarkkinatuki, yleinen asumistuki, elatustuki ja lapsilisät. Lisäksi osoitetaan, miten verotus ja kunnalliset päivähoitomaksut muotoutuvat erisuuruuksilla työtulo-oletuksilla. Yksinhuoltajan esi-

Kuvio 2. Työtön yksinhuoltaja ja yksi lapsi



* Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa efekt. marg.vero on vähintään 100 %.

Esimerkkitapauksen kuvaus: Työmarkkinatukea, yleistä asumistukea, toimeentulotukea ja yhdestä lapsestaan elätustukea saava nainen. Asuu vuokralla, asumiskustannukset 465 euroa/kk:ssa. Kuuluu kirkkoon. Naisella on yksi kunnallisessa päivähoitossa oleva 3–6-vuotias lapsi.

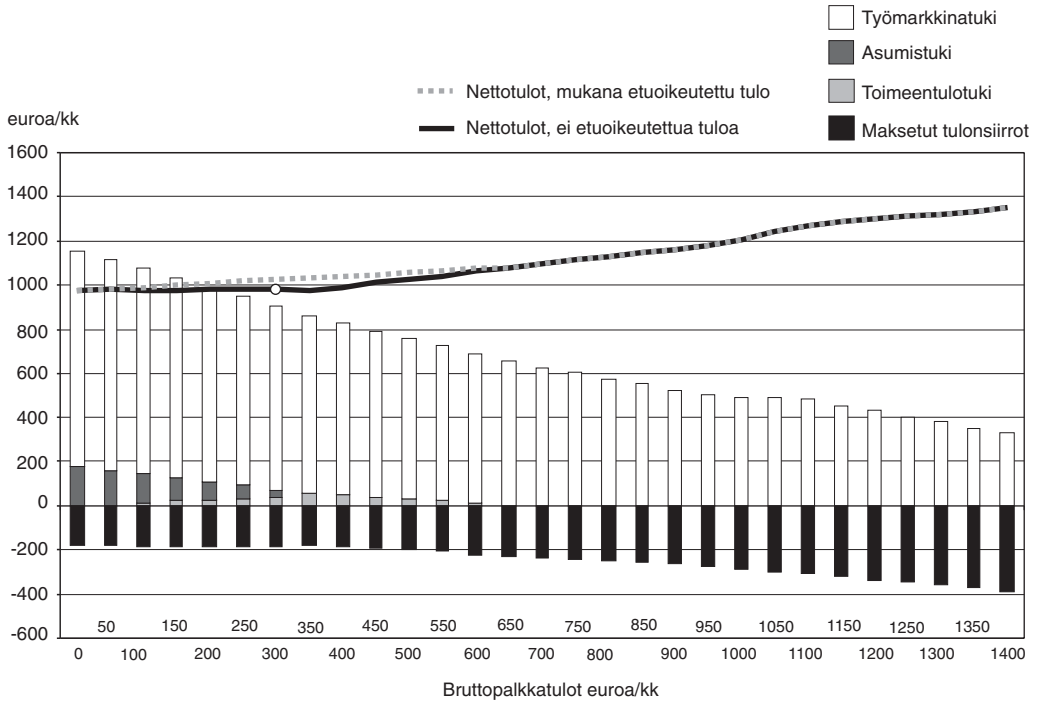
* Maksetut tulonsiirrot = Valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu

merkkiperheessä kotitalous muodostuu yhdestä aikuisesta ja yhdestä alle kouluikäisestä lapsesta, joka vanhemman työllistyessä osallistuu kunnalliseen päivähoitoon. Lähtötilanne kuvaa kotitalouden tulomuodostusta tilanteessa, jossa yksinhuoltaja on vailla minkäänlaista työtä. Jotta toimeentulotuen etuoikeutetun tulon sekä muiden tulonsiirtojen yhteisvaikutukset tulisivat ilmi, oletetaan yksinhuoltajan työllistyvän. Työllistyminen näkyy kuviossa 2 kasvavina työtuloina.

Yksinhuoltajien tilanne poikkeaa yksin asuvien tilanteesta, sillä toisin kuin yksin asuvilla riittää ensisijainen syyperusteinen sosiaaliturva kattamaan yksinhuoltajille riittävän toimeentulon. Lähtötilanteessa tarvetta toimeentulotukeen ei siis ole. Ilman toimeentulotukeakin työ-/yrittäjätulojen lisäys synnyttää työmarkkinatuen ja asumistuen pientymisen sekä verotuksen kiristymisen

takia tuloloukkuja. Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon merkitys näkyy yksinhuoltajien tulojen lisäyksenä, mutta myös työntöön kannustimien parantumisena. Etuoikeutetun tulon ansiosta yksinhuoltajan tulot kasvavat pienillä ansiotuloilla, mutta suuremmilla tuloilla yksinhuoltaja on tuloloukussa. Vaikka toimeentulotuen etuoikeutetulla tulolla ei vältytäkään täysin tuloloukulta, hyötyy yksinhuoltaja kuitenkin lainuudistuksesta. Etuoikeutetun tulon ansiosta yksinhuoltaja välttää aikaisemmin vallinneen tilanteen, jossa ansiotulojen lisäys jopa pienensi käteen jääviä tuloja. Yksinhuoltaja myös hyötyy taloudellisesti toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta. Parantunut taloudellinen tilanne syntyy oikeudesta saada toimeentulotukea. Oikeus toimeentulotukeen syntyy, koska esimerkkitapauksessa toimeentulotuen etuoikeutetun tulon ansiosta koti-

Kuvio 3. Työtön pariskunta



* Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa efekt. marg.vero on vähintään 100 %.
 Esimerkkitapauksen kuvaus: Työttömyysturvan peruspäivärahaa, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea saava pariskunta. Asumat vuokralla, asumiskustannukset 400 euroa/kk:ssa. Kuuluvat kirkkoon. Pariskunnalla ei ole lapsia.
 * Maksetut tulonsiirrot = Valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu

talouden laskennalliset tulot ovat alle toimeentulotuen normin.

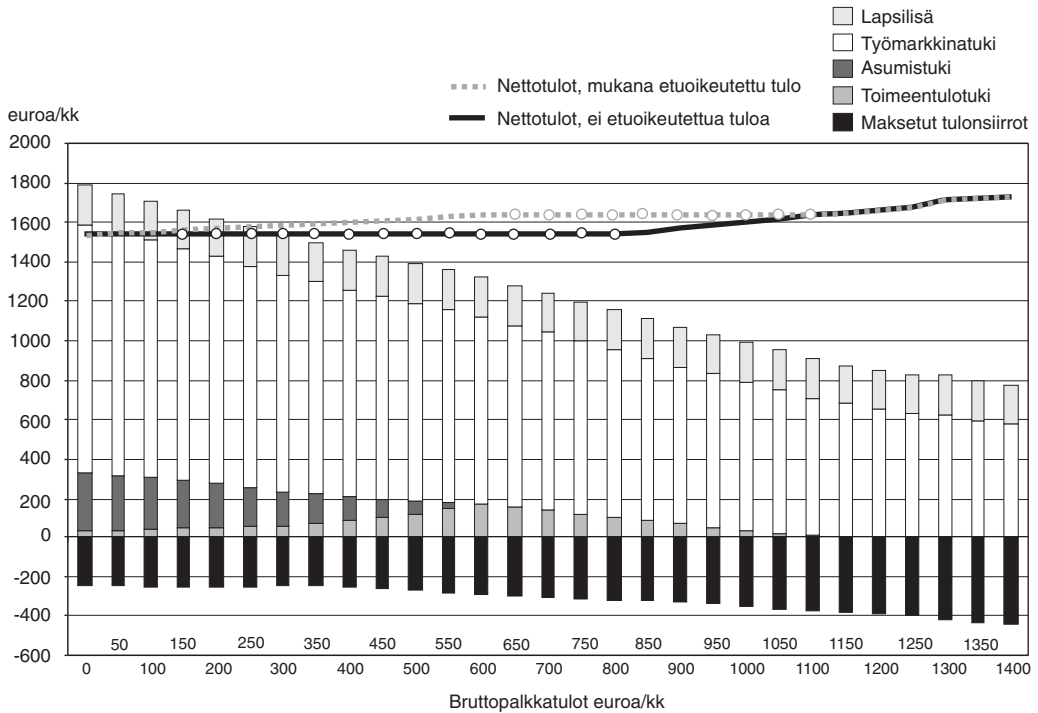
Lapsettoman pariskunnan tulomuodostus

Lapsettoman pariskunnan tulomuodostusta kuvataan esimerkillä, jossa alkutilanteessa molemmat puoliset ovat työttömiä ja saavat työmarkkinatukea. Oletuksena on, että vain toinen puoliso työllistyy. Tulonsiirrot, jotka ovat laskelmassa mukana, ovat työmarkkinatuki, yleinen asumistuki, toimeentulotuki sekä ansiotuloista maksettavat verot ja maksut eli maksetut tulonsiirrot. Esimerkkilaskelmassa osoitetaan, miten tulonsiirrot muuttuvat työtulojen kasvaessa ja mikä on kotitalouden nettotulojen määrä, kun toimeentulotuen myöntämisessä sovelletaan toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa (kuvio 3). Lisäksi esimerkkilaskelmassa osoitetaan nettotulojen määrä, mikäli toimeentulotuessa ei otettaisi huomioon etuoikeutettua tuloa.

Lapsettomalla parilla toimeentulotuen etuoikeutetun tulo

keutetun tulo vaikutukset ovat vähäisempiä kuin yhden elättäjän kotitalouksissa, joskin myös lapsettomat parit hyötyvät etuoikeutetusta tulosta taloudellisesti. Tilanteessa, jossa molemmat puoliset ovat työttöminä, ensisijaiset syyperusteiset etuudet turvaavat kotitaloudelle riittävän toimeentulon ja tarvetta toimeentulotukeen ei ole. Toisen puolison työllistyminen muuttaa tilannetta. Työllistyminen vähentää ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia ja oikeuttaa kotitalouden toimeentulotuen saantiin. Näin syntyvä oikeus toimeentulotukeen muodostuu myös vanhassa toimeentulotuen myöntämiskäytännössä. Koska etuoikeutetussa tulossa osa ansiotuloista jätetään huomioimatta, kotitalouden laskennallinen tulotaso alenee. Tästä seuraa, että kotitalous saa aikaisempaa enemmän toimeentulotukea. Tämä merkitsee perheen taloudellisen tilanteen mutta myös työn tekemisen kannustimien parantamista. Työnteon kannustimet paranevat pienillä työ-/yrittäjätuloilla. Suuremmilla tuloilla etuoikeutetun tulo vaikutus

Kuvio 4. Työtön pariskunta ja kaksi lasta



* Kuviossa nettotuloja kuvaavien käyrien valkoiset pisteet tarkoittavat tilannetta, jossa efekt. marg.vero on vähintään 100 %.

Esimerkkitapauksen kuvaus: Työmarkkinatukea, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea saava pariskunta. Asuvat vuokralla, asumiskustannukset 545 euroa/kk:ssa. Kuuluvat kirkkoon. Pariskunnalla kaksi 3–6-vuotiasta lasta, jotka eivät ole kodin ulkopuolella päivähoidossa.

* Maksetut tulonsiirrot = Valtion tulovero + kunnallisvero + kirkollisvero + TEL- ja tyött.vak.maksu + sairausvakuutusmaksu

tus loppuu ja kotitalous joutuu tuloloukkuun. Kotitalous irtaantuu tuloloukuista vasta, kun kotitalouden tulot ovat niin suuret, että oikeutta toimeentulotukeen ei enää ole.

Tulonmuodostus pariskunnalla, jolla on lapsia

Etuoikeutetun tulon vaikutuksia lapsia omaavan pariskunnan tulonmuodostukseen kuvataan esimerkkitapauksella, jossa pariskunnalla on kaksi 3–6-vuotiasta lasta. Lähtötilanteessa molemmat aikuiset ovat työttömänä. Kotitalouden bruttotulot muodostuvat seuraavista tulonsiirroista: työmarkkinatuki, yleinen asumistuki, toimeentulotuki ja lapsilisä. Kotitalouden nettotulot saadaan, kun bruttotuloista vähennetään ansiotuloista maksetut verot ja maksut. Esimerkkitapauksessa oletetaan, että toinen puolisoista työllistyy ja toinen pysyy työttömänä. Lapset eivät osallistu kunnalliseen eivätkä yksityiseen päivähoidon. Laskelemassa kuvataan, kuinka tulonsiirrot, mutta eri-

tisesti toimeentulotuki muuttuvat työtulojen kasvaessa. Kuviossa 4 esitetään tulonsiirrot tilanteessa, jossa toimeentulotuessa sovelletaan etuoikeutettua tuloa. Lisäksi kuviossa osoitetaan nettotulojen määrä, mikäli toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa ei olisi.

Kuten muutkin perhetyypit myös toimeentulotukea saava parisuhteessa elävien kotitalous hyötyy taloudellisesti toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta. Vaikka ensisijaiset syyperusteiset etuudet pienevät työ-/yrittäjätulojen nousun mukana, välttyy kotitalous etuoikeutetun tulon ansiosta pienillä ansiotuloilla tuloloukuilta. Tuloloukku kuitenkin syntyy, kun kotitalouden ansiotulot yhä kasvavat ja etuoikeutetun tulon enimmäismäärä täyttyy. Tämän jälkeen toimeentulotuki vähenee täysimääräisesti kotitalouden käteen jäävien tulojen nousun mukaisesti. Etuoikeutettu tulo ei siis täysin poista toimeentulotuesta aiheutuvia kannustinongelmia, mutta lie-

ventää niitä verrattuna aikaisempaan toimeentulotuen myöntämiskäytäntöön. Etuoikeutetun tulo ansiosta pienten lisätulojen hankkiminen tulee taloudellisesti kannattavammaksi ja omaehtoinen ponnistelu toimeentulonsa turvaamiseksi palkitaan toimeentulotuessa aiempaa paremmin.

Lopuksi

Etuoikeutetun tulo merkitystä kotitalouksien tulo muodostukselle ja työnteon kannustimille on pidettävä sosiaaliturvan tavoitteiden mukaisena. Ensimmäinen sosiaaliturvan tavoitteiden suuntainen vaikutus ilmenee kotitalouksien nettotulojen kehityksessä. Etuoikeutetun tulo avulla kotitalouksilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet kartuttaa tulojaan. Etuoikeutettu tulo tukee pienillä työtuloilla nettotulojen lisäystä, eikä vähennä kotitalouden nettotuloja. Toisena sosiaaliturvan tavoitteet täyttävänä elementtinä mainittakoon toimeentulotuen etuoikeutetun tulo suosivat vaikutukset työnteon kannustimiin.

Positiivisista vaikutuksista huolimatta on todettavissa, että kannustinloukkujen perimmäisenä syynä ovat yhä usean tulonsiirron keskinäiset kytkökset ja päällekkäisyydet, jotka pienentävät työstä saatujen tulojen käteen jäävää osaa. Toimeentulotuen etuoikeutettu tulo lieventää tulonsiirtojen päällekkäisyyksistä syntyvää ongelmaa, mutta ei poista sitä. Lisäksi etuoikeutetun tulo vaikutus kotitalouden nettotulojen lisäykseen on parhaimmillaankin melko pientä. Etuoikeutetun tulo ansiosta tuloloukut siirtyvät aikaisempaa suurempituloisille, jolloin vain pienten lisätulojen hankinta kannattaa. Suurempi työ-/yrittäjätulojen lisäys synnyttää lainuudistuksesta huolimatta tuloloukkuja, ja tuloloukuista irtautuminen tapahtuu vasta, kun kotitalouden tulot nousevat niin isoiksi, että kotitaloudella ei ole enää oikeutta toimeentulotukeen. Tuloloukut syntyvät, koska toimeentulotuen etuoikeutetun tulo enimmäismäärä on rajoitettu 100 euroon. Tulojen noustessa yli tämän rajan toimeentulotuki vähenee lisääntyneiden käteen jäävien tulojen mukaisesti. Tämän 100 euron ylärajan poistaminen poistaisi ainakin osittain suuremmilla tuloilla tapahtuvan tuloloukkujen ongelman, mutta samalla kasvattaisi toimeentulotuen menoja.

Sen lisäksi, että toimeentulotuen etuoikeutettu tulo ei täysin poista tuloloukkuja, voidaan suhtautua kriittisesti myös siihen, että kotitalouskoh-

tainen toimeentulotuen etuoikeutettu tulo kohtelee erilaisia perhetyyppäjä eriarvoisesti. Tämä tulee ilmi muun muassa tilanteessa, jossa parisuhteessa elävistä ja toimeentulotukea saavista työttömistä molemmat työllistyvät. Heillä etuoikeutettu tulo saavutetaan yksilötasolla pienemmillä työtuloilla kuin yhden elättäjän kotitalouksissa. Täten kannustimet lisäansioiden hankintaan kahden työssä käyvän kotitalouksissa ovat vähäisempiä kuin yksin asuvilla ja yksinhuoltajilla.

Paitsi, että työnteon kannustimet ilmenevät eri tavoin erilaisissa perhetyypeissä, on myös osoitettavissa, että toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta saatava taloudellinen hyöty tuottaa erilaisia hyvinvoinnin tasoja perhetyypeittäin. Taloudellisella hyvinvoinnilla mitattuna eniten etuoikeutetusta tulosta voivat hyötyä pienet kotitaloudet. Suurimmillaan kotitalouden tulot voivat kasvaa toimeentulotuen etuoikeutetun tulo ansiosta 100 euroa kuukaudessa. Tämä 100 euroa tuottaa yksin asuvalle suuremman taloudellisen hyvinvoinnin lisäyksen kuin kotitalouksille, joissa saatu lisätulo tulee jakaa useamman perheenjäsenen kesken.

Mikäli toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa tarkastellaan sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta, ovat lainsäädännön vaikutukset kaksijaakoiset. Toisaalta lainsäädäntö suosii pieniä kotitalouksia eli yksin asuvia toimeentulotuen saajia, joista jonkin verran suurimpi osa on miehiä kuin naisia. Yhtäältä myös yksinhuoltajilla, jotka ovat pääosin naisia (Gissler & Mattila 2000), etuoikeutetusta tulosta saadut työnteon kannustimet ovat yksilötasolla suuremmat kuin parisuhteessa elävillä, mikäli parisuhteessa elävistä molemmat työllistyvät. Rekisteritiedot kuitenkin osoittavat, että toimeentulotuen saajista useimmiten työtuloja saavat parisuhteessa elävät lapsiperheet ja yksinhuoltajat. Tämä merkitsee sitä, että mikäli toimeentulotuen saajien työllisyystilanne pysyy perhetyypeittäin samanlaisena, ovat todelliset lainsäädännöstä hyötyjät useimmiten lapsiperheitä. Yksin asuvien saama skaalahyöty toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta edellyttää myös heidän työllistymistään.

Uudistuksena toimeentulotuen etuoikeutetun tulo käyttöönotto poikkeaa 1990-luvulla so-

⁵Toisin kuin sosiaaliturvaan tehdyt heikennykset, ovat 1990-luvulla toteutetut toimenpiteet ansiotulojen verotuksen keventämiseksi lisänneet kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja.

siaaliturvaan tehdyistä muutoksista, joissa pääpaino on ollut sosiaaliturvaetuuksien heikentämisessä⁵. Toimeentulotuen etuoikeutetussa tulossa sosiaaliturvan kannustavuutta edistetään positiivisin keinoin; kannustavuutta ei haeta sosiaaliturvaetuuksia heikentämällä vaan luomalla sosiaaliturvaan elementtejä, jotka palkitsevat taloudellisesti omaehtoista lisätulojen hankintaa. Samalla kun toimeentulotukea on uudistettu aikaisempaa kannustavammaksi, on kuitenkin puututtu sosiaaliturvajärjestelmän vakiintuneisiin periaatteisiin, joissa toimeentulotuen on katsottu olevan osin oma kokonaisuus ja irrallaan syyperusteisista etuuksista (ks. Arajärvi 1997). Toimeentulotuen etuoikeutettu tulo ikään kuin vahvistaa sosiaaliturvajärjestelmässä tapahtuneen hitaan muutoksen, jossa toimeentulotuesta on tul-

TIIVISTELMÄ

Antti Parpo: Toimeentulotuki ja työnteon kannustavuus

Kannattaako sosiaaliturvan varassa olevan henkilön vastaanottaa työtä? Kysymys nousi ajankohtaiseksi 1990-luvulla, jolloin Suomi kohtasi poikkeuksellisen syvän taloudellisen taantuman. Samanaikaisesti työttömyys nousi räjähdysmäiseksi ja muuttui entistä pitkäaikaisemmaksi ilmiöksi. Ratkaisut tilanteen korjaamiseksi perustuivat julkisten menojen rajoittamiseen, johon liittyivät osin myös tavoitteet tulonsiirtojärjestelmän työnteon kannustimien parantamiseksi. Osittain uusoikeistolaiseen argumentointiin perustuen sosiaaliturvan katsottiin olevan niin antelias tai määrätymishdoiltaan sellaista, että se ei kannusta työtöntä vastaanottamaan työtä. Kannustimien nimissä ansiotulojen verotusta kevennettiin ja puututtiin sosiaaliturvaetuuksien saantiehtoihin. Tyypillistä myös oli, että tasokorotukset sosiaaliturvaan tehty työntekoa kannustava muutos on väliaikainen 1.4.2002–31.3.2005 voimassa oleva laki toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta. Lain mukaan 20 % tai enintään 100 euroa kotitalouden ansiotuloista jätetään huomioimatta toimeentulotuen myöntämisessä. Tämä on muutos aikaisempaan tilanteeseen, jossa toimeentulotuki lähtökohteisesti väheni samansuuruisesti ansiotulojen nousun mukana.

Artikkelissa arvioidaan toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vaikutuksia työnteon kannustimiin ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Arvioinnissa hyödynnetään Kelan ja Stakesin yhdistettyjä sosiaaliturvaetuuksien sekä toimeentulotuen rekisteritietoja marraskuulta vuodelta 2000. Pääosa tuloksista saadaan kuitenkin esimerkkiperhelaskelmista, joissa on kuvattu toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vaikutuksia kotitalouksien tulonmuodotukseen.

Tulosten mukaan toimeentulotuen etuoikeutettu tu-

lut yleinen ensisijaista syyperusteista sosiaaliturvaa täydentävä etuus ja melko pysyvä osa pienituloisten tulonlähdettä. Mikäli ensisijaisten etuuksien tasoa vastaisuudessa alennetaan tai niiden saantia vaikeutetaan, merkitsee se huomaamattomasti tapahtuvaa suurta periaatteellista muutosta koko suomalaisen hyvinvointimalliin. Ensisijaisten ja viimesijaisten sosiaaliturvan raja hämärtyisi ja syyperusteisen perusturvan sijaan sosiaaliturvan varassa elävien tulot muodostuisivat yhä suuremmassa määrin tarveharkintaisesta ja viimesijaisestä toimeentulotuesta. Siksi tulevaisuudessa tehtävät ratkaisut muun muassa työttömyysturvaan sekä asumistukeen ovat köyhyys- ja ehkäisemisen ja kannustavuuden edistämisen lisäksi merkityksellisiä myös koko suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittymiselle.

lo toimii sosiaaliturvalle asetettujen tavoitteiden, kannustavuuden ja kohtuullisen toimeentulon turvaamisen, suuntaisesti. Etuoikeutetun tulon avulla toimeentulotukea saavilla kotitalouksilla on aikaisempaa paremmat lähtökohdat vastaanottaa työtä, sillä työssä käynti palkitaan nyt myös taloudellisesti. On kuitenkin niin, että parhaimmillaankin toimeentulotuen etuoikeutetusta tulosta saatava taloudellinen hyöty on kotitalouksille vähäistä. Etuoikeutettu tulo ei myöskään täysin poista toimeentulotuen kannustinongelmia vaan siirtää niitä suurempituloisille toimeentulotuen saajille. Koska toimeentulotuen etuoikeutettu tulo on kotitalouskohtainen, tuottaa lisätulo suuremman hyödyn yksin asuvien kotitalouksille kuin kotitalouksille, joissa saatu lisätulo tulee jakaa useamman perheenjäsenen kesken. Samoin yksin asuvilla on yksilötasolla mahdollisuus saada suurempia tuloja ja kuulua silti etuoikeutetun tulon piiriin kuin perheillä, joissa on kaksi tulonsaajaa.

Mikäli toimeentulotuen etuoikeutettu tulo ei muuta työssä käynnin yleisyyttä eri perhetyyppien kesken, niin todelliset hyötyjät lakiuudistuksesta ovat lapsiperheet. Sekä parisuhteessa elävät että yksinhuoltajat saavat toimeentulotukea työtulojen lisäksi selvästi useammin kuin yksin asuvat. Lisäksi toimeentulotukea saavilla lapsettomilla pareilla työssä käynti on lapsiperheitä harvinaisempaa.

Paitsi, että toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vaikutukset näkyvät kotitalouksien tuloissa, on sillä merkityksensä myös laajemmalla tasolla. Etuoikeutetun tulon myötä on puututtu suomalaisen sosiaaliturvan vakiintuneisiin periaatteisiin, joissa toimeentulotuen katsottu olevan osin oma kokonaisuutensa ja irrallaan muista ensisijaista ja syyperusteisista etuuksista. Lainuudistus ikään kuin vahvistaa sosiaaliturvassa tapahtuneen muutoksen, jossa toimeentulotuesta on tullut yleinen ensisijaista syyperusteista sosiaaliturvaa täydentävä etuus ja melko pysyvä osa pienituloisten tulonlähdettä.

KIRJALLISUUS

- ARAJÄRVI, P.: Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvainsäädännön selkeyttämisestä. Työryhmämuistioita 1997: 20. Helsinki: STM, 1997
- ASUMISTUEN YHTEENSOVITUSTYÖRYHMÄ 2001. Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viime-sijaisen turvan yhteensovituksen ja kannustavuuden kannalta. Ympäristöministeriön moniste 86. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2001
- GISSLER, M. & MATTILA, P.: Toimeentulotuki 1999. Tilastoraportti 14/2000. Helsinki: Stakes, 2000
- GORDON, D. & TOWNSEND, P.: Breadline Europe – The measurement of poverty. Studies in poverty, inequality and social exclusion. Bristol: The Policy Press, 2000
- HAAPOLA, I.: Työttömyys, toimeentulotuki ja muu sosiaaliturva lamavuosina. Talous & yhteiskunta 3/1997, 65–78
- HALLITUKSEN ESITYS 155/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. 28.9.2001
- HEIKKILÄ, M.: The role of social assistance as means of social inclusion and activation. A comparative study on minimum income in seven European countries. Report 1-Contexts. Helsinki: Stakes, 2001
- HORSTILA, T.: Huoltotoimen toimitusjohtajan kierto-kirje N:o 8/1956. Sarja A, Virastojulkaisu. 1956
- KANNUSTINLOUKKUTYÖRYHMÄ 1996. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1996/5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 1996
- KIANDER, J. & VARTIA, P.: Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja taloudellinen keskustelu. Helsinki: ETLA, 1998
- KURJENOJA, J.: Verokiila laihdutuskuurilla. Verokiilan kehitys vuosina 1987–2002. Verotietoa 25. Helsinki: Veronmaksajat, 2001
- LAKI TOIMEENTULOTUESTA 1412/1997
- LAKI TOIMEENTULOTUESTA 923/2000
- LAKI TOIMEENTULOTUESTA 1410/2001
- NIINIVAARA, R.: Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 1999
- OECD 2002. Benefit system and work incentives 1999. Country chapters. www.oecd.org.
- PARPO, A.: Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut. Raportteja 262. Helsinki: Stakes, 2001
- PIERSON, C.: Beyond the welfare state? The new political economy of welfare. Pennsylvania: Penn State Press, 1991
- PÄÄMINISTERI PAAVO LIPPOSEN HALLITUKSEN OHJELMA 10.4.1995
- PÄÄMINISTERI PAAVO LIPPOSEN II HALLITUKSEN OHJELMA 15.4.1999
- RÖNKKÖ, P.: Loukkuja vai kannustusta. Tulonsiirtovaltion uudistaminen lapsiperheiden ja vähimmäis-turvan kannalta. Helsinki: Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Sosiaaliturvan keskusliitto, 1996
- SOMERA-TOIMIKUNTA 2002. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Somera-toimikunnan taustara-portti. Julkaisuja 2002: 21. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002
- TYÖMARKKINOILTA SYRJÄYTYMINEN, TULONJAKO JA KÖYHYYS -TYÖRYHMÄ 2001. Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys -työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/13. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Talousneuvosto, 2001
- VIRÉN, M.: Verotuksen ja sosiaalietujen vaikutus kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Taloustieteen laitoksen tutkimusraportteja 45. Turku: Turun yliopisto, 1994
- YLÖSTALO, P.: Kansaneläkelaitoksen asumistukitilastot 2000. KELA-julkaisuja T15. Helsinki: Kela, 2001.