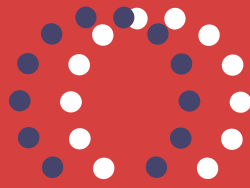


Hanna-Mari Heinonen

Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009

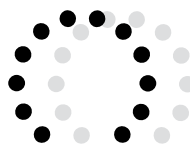


73/2010

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Hanna-Mari Heinonen

**Asumismenojen huomioon ottaminen
toimeentulotuessa ja yleinen
toimeentulotukitilanne kunnissa ja
kuntayhtymissä syksyllä 2009**



73/2010
Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela[®]

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2010

ISBN 978-951-669-838-3 (nid.), 978-951-669-839-0 (pdf)
ISSN 1455-0113

Vammalan Kirjapaino Oy
Sastamala 2010

Kirjoittaja

Hanna-Mari Heinonen, VTM, tutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

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

ESIPUHE

Jo jonkin aikaa on ollut tiedossa, että pienituloisten kotitalouksien asumista joudutaan tukemaan yhä enemmän myös toimeentulotuella. Tämän on arveltu olevan seurausta muun muassa asumistukijärjestelmässä huomioon otettavien asumismenojen mutkikkaasta määrittelystä ja tuen alhaisesta tasosta. Keväällä 2009 sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM) otettiin yhteyttä Kelan tutkimusosastoon ja pyydettiin selvittämään toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittamisen ongelmia.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan tutkimusosaston välillä solmittiin yhteistyösopimus, jossa sovittiin, että toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittamisen ongelmia selvitetään rekisteritutkimuksena mikrosimulointimenetelmillä (Pertti Honkanen, Kela) ja kyselytutkimuksena (Hanna-Mari Heinonen, Kela), joka suunnataan kuntien toimeentulotukiviranomaisille. Tavoitteena oli selvittää, miten asumiskustannukset vaikuttavat toimeentulotuen tarpeeseen, ja arvioida, mikä on asumiskustannusten osuus maksetusta toimeentulotuesta. Toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn tavoitteena oli saada ajankohtaista tietoa asumismenojen huomioon ottamisesta toimeentulotukea myönnettäessä ja toimeentulotukiviranomaisten näkemyksistä asumistukijärjestelmän aiheuttamasta toimeentulotuen tarpeesta. Ennen kaikkea haluttiin tietoa siitä, miten paljon asumismenojen hyväksyminen toimeentulotuessa vaihtelee kuntien välillä.

Tutkimushankkeelle asetettiin seurantaryhmä, johon osallistui ministeriön ja Kelan lisäksi asiantuntijoita Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta (THL). Seurantaryhmään ovat kuuluneet Kari Ilmonen (STM), Jaakko Ellisaari (STM), Ilari Keso (STM), Raimo Kärkkäinen (STM), Keijo Tanner (STM), Jouko Karjalainen (THL), Ari Virtanen (THL), Olli Kangas (Kela), Hannu Mattila (Kela) ja Pirjo Ylöstalo (Kela). Tutkimuksen on rahoittanut sosiaali- ja terveysministeriö.

Tässä julkaisussa raportoidaan kunnille tehdyn kyselyn tulokset. Rekisteritutkimuksen tulokset julkaistaan erillisessä raportissa.

Tutkimuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen on osallistunut useita ihmisiä. Haluan kiittää kaikkia tutkimushankkeen seurantaryhmän jäseniä asiantuntevasta avustanne tutkimuksen suunnittelussa ja kyselylomakkeen työstämisessä. Erityiskiitos Jaakko Ellisaarelle (STM), Raimo Kärkkäiselle (STM) ja

Keino Tannerille (STM) kommentteistanne aiheesta järjestetyssä Kelan tutkimusosaston tilaisuudessa ja avustanne tutkimusraportin kirjoitusvaiheessa. Alustavan kyselylomakkeen kommentoimisesta kiitokset johtaville sosiaalityöntekijöille Maritta Pajuselle ja Petri Peitolalle Helsingin kaupungilta ja kehityspäällikkö Sirkka-Liisa Karhuselle Kuntaliitosta. Sähköpostikyselyn käytännön toteutuksesta vastasi Piia Bogdanoff Kelan tutkimusosastolta. Haluan kiittää Piiaa paitsi hyvin tehdystä kyselystä myös kommenteista ja tuesta kyselyä työstettäessä. Verkkokyselyn toteuttamisen suunnittelussa ja aineiston työstämisessä sain asiantuntevaa apua myös Vesa-Pekka Juutilaiselta, kiitos siitä. Heikki Hiilamolle kiitos tutkimusraportin käsikirjoituksen kommentoimisesta. Tutkimuksen työstämisestä julkaisuksi kiitos kuuluu Kelan tutkimusosaston julkaisu- ja Eeva-Kaisa Keinäselle. Lopuksi haluan lähettää erityiskiitoksen kyselyyn vastanneille sosiaalitoimen työntekijöille kunnissa ja kuntayhtymissä!

Helsingissä elokuussa 2010

Hanna-Mari Heinonen

SISÄLTÖ

| | | | | | |
|-------|--|----|-------|--|----|
| 1 | Johdanto | 5 | 5.5 | Viranomaisten näkemykset asumismenojen osuudesta toimeentulotuessa | 36 |
| 2 | Toimeentulotuki viimesijaisena toimeentuloturvana | 6 | 5.6 | Toimeentulotuen saatavuus ja toimeentulotukitilanteessa tapahtuneet muutokset vuonna 2009..... | 36 |
| 2.1 | Toimeentulotuen roolista sosiaaliturvajärjestelmässä | 7 | 5.6.1 | Toimeentulotukea saavien määrän muutokset vuonna 2009 | 37 |
| 2.2 | Toimeentulotuen myöntäminen ja rakenne.... | 8 | 5.6.2 | Toimeentulotuen käsittelyaika syksyllä 2009..... | 38 |
| 2.3 | Toimeentulotuen ja sosiaalityön suhde sekä tuen hallinnointi ja käsittely | 10 | 6 | Tutkimustulosten yhteenveto ja johtopäätökset.... | 39 |
| 2.4 | Toimeentulotukiasioiden ohjeistaminen..... | 12 | | Lähteet..... | 43 |
| 3 | Asumisen tukeminen ja asumismenot toimeentulotuessa | 12 | | Liitetaulukot..... | 47 |
| 3.1 | Yleisen asumistuen määräytyminen sekä tukimuodon erot ja kytkökset toimeentulotukeen | 12 | | Liitekuviot | 51 |
| 3.2 | 1990-luvun lama ja toimeentulotuen asumismenot säästötoimien kohteena..... | 14 | | Liite: Kyselylomake..... | 55 |
| 3.3 | Asumismenot toimeentulotukilain mukaan..... | 14 | | | |
| 3.4 | Toimeentulotuen asumismenot tutkimuskohteena | 16 | | | |
| 4 | Tutkimuksen toteuttaminen..... | 16 | | | |
| 4.1 | Kyselyn kohdentaminen..... | 16 | | | |
| 4.2 | Kyselyn toteuttaminen ja sähköposti kyselyaineiston keruumenetelmänä | 17 | | | |
| 4.3 | Aineiston kuvaus | 17 | | | |
| 4.4 | Aineiston analyysi ja tulosten raportointitapa | 19 | | | |
| 5 | Kyselyn tulokset..... | 19 | | | |
| 5.1 | Perustoimeentulotuen asumismenonormien määräytyminen, suuruus ja soveltaminen..... | 19 | | | |
| 5.1.1 | Asumismenonormien määräytyminen | 19 | | | |
| 5.1.2 | Tarpeellisen suuruiset asumismenot erikokoisille kotitalouksille..... | 20 | | | |
| 5.2 | Erialaisten asumismenoerien huomioon ottaminen toimeentulotuessa..... | 24 | | | |
| 5.2.1 | Vuokramenojen hyväksyminen toimeentulotuessa..... | 24 | | | |
| 5.2.2 | Toimeentulotuen myöntäminen vuokratästeihin..... | 26 | | | |
| 5.2.3 | Omistusasumisen menot toimeentulotuessa..... | 27 | | | |
| 5.2.4 | Muiden asumismenoerien huomioon ottaminen | 31 | | | |
| 5.2.5 | Tuki- ja palveluasumisen kustannusten huomioon ottaminen toimeentulotuessa | 32 | | | |
| 5.3 | Kuntien puuttuminen ei-kohtuullisiksi katsottuihin asumismenoihin..... | 33 | | | |
| 5.4 | Toimeentulotukiviranomaisten näkemykset asumistukijärjestelmän aiheuttamasta toimeentulotuen tarpeesta | 34 | | | |

1 Johdanto

Valtaosalle suomalaisista kotitalouksista asumismenot ovat suuri tai kohtalaisen suuri taloudellinen rasite (Tilastokeskus 2008). Tutkimusten mukaan eniten koettuja toimeentulo-ongelmia asumismenot aiheuttavat yksinhuoltajille ja pienituloisille (Tilastokeskus 2008), joilla asumismenot ja muut välttämättömyysmenot nielaisevat suuren osan käytettävissä olevista tuloista. Viimeisen 15 vuoden aikana asuminen on kallistunut (Niemi 2008a) ja pienituloisten kotitalouksien määrä kasvanut (Honkila 2009). Vuonna 2008 alkanut talouden taantuma on entisestään kasvattanut huolta asumismenojen aiheuttamien toimeentulo-ongelmien lisääntymisestä.

Suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä asumisen tukeminen on ensisijaisesti sosiaalisten vuokra-asuntojen ja Kelan toimeenpaneman asumistukijärjestelmän varassa. Toimeentulotuki puolestaan on viimesijaiseksi tarkoitettu lakisääteinen toimeentuloturvan muoto niille kotitalouksille, joiden tulot eivät (ensisijaisten sosiaalietuuksien jälkeenkään) riitä kattamaan välttämättömiksi katsottuja menoja.

Viimeisen 20 vuoden aikana toimeentulotuen rooli on kuitenkin muuttunut. 1990-luvulla sosiaaliturvajärjestelmään tehtiin uudistuksia, jonka seurauksena toimeentulotuki on noussut keskeiseksi myös asumisen turvaamisessa. Ensisijaisten tukijärjestelmien pettäessä lyhytaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotuesta on tullut monelle pienituloiselle pysyvästi toimeentulon edellytys. (Ks. esim. Haapola ja Mäntysaari 1997; Keskitalo ym. 2000; Haapola 2001.)

Tänä päivänä erilaiset asumisen tukijärjestelmät eivät ole toisiaan pois sulkevia, vaan usein pikemminkin päällekkäisiä. Pienituloisen kotitalous saattaa asua kohtuullisesti hinnoitellussa julkisen vuokratuotteen asunnossa mutta joutua tästä huolimatta turvautumaan sekä Kelan etuuksiin että toimeentulotukeen. Toimeentulotukea haetaan esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asumistuen käsittely tai maksaminen on viivästynyt (ks. Hiilamo ym. 2004, 57) tai kun asumistuki ei riitä kattamaan asumiskustannuksia. Tutkimuksissa on käynyt ilmi, että toimeentulotuen tarve johtuu kuntien toimeentulotukiviranomaisten mukaan usein nimenomaan asumistukijärjestelmän puutteista (Kaurala 1994).

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu tarveharkintaan ja tuen myöntämisestä vastaavat kunnat. Toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruiset asumismenot. Koska kunnat eroavat keskenään asumisen kalleudessa, ei toimeentulotukilaissa voida antaa kaikkia kuntia sitovia absoluuttisia määritelmiä tarpeellisen suuruisille asumismenoille. Yksittäisillä kunnilla onkin lain mukaan oikeus ja velvollisuus harkita asumismenojen kohtuullisuutta toimeentulotukea myönnettäessä (L 1412/1997; STM 2007, 65).

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ohjeistaa kuntia toimeentulotuen myöntämisessä julkaisemalla opasta *Toimeentulotuki – opas toimeentulotukilain soveltajille* (viimeisin vuodelta 2007). Tässä oppaassa ei määritellä euromääräisesti, mitä tarpeellisen suuruisilla asumismenoilla tarkoitetaan. Oppaalla pyritään lähinnä yhtenäistämään kuntien käytäntöjä toimeentulotukea myönnettäessä. Ministeriön suositus kuitenkin on, että kohtuulliset asumismenot otetaan toimeentulotukea myönnettäessä huomioon todellisen suuruisina (STM 2007, 65). Marjatta Kauralan vuonna 1994 valmistuneessa selvityksessä kävi ilmi, että suurin osa kunnista on määritellyt ”tarpeellisen suuriset” asumismenot normeiksi, joita sovelletaan toimeentulotukea myönnettäessä. Kauralan selvityksen keskeinen tulos oli, että kunnat hyväksyvät asumismenoja toimeentulotukeen oikeuttavina menoina varsin epäyhtenäisesti. (Kaurala 1994, 34.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien käytäntöjä asumismenojen huomioon ottamisessa toimeentulotuessa syksyllä 2009. Tutkimusaineisto on kerätty kuntien ja kuntayhtymien toimeentulotukiviranomaisille suunnatulla kyselyllä (aineiston keräämisestä tarkemmin luvussa 4). Tavoitteena on ennen kaikkea selvittää, miten kunnat tulkitsevat toimeentulotukeen liittyvää lainsäädäntöä ja ministeriön ohjeistuksia määritellesään tarpeellisen suuruisia asumismenoja. Kauralan (1994) tutkimusasetelmaa mukaillen tutkimuksessa tarkastellaan seuraavia asioita:

- Miten erilaiset asumismenoerät otetaan huomioon toimeentulotukea myönnettäessä?
- Minkälaisia eroja kuntien (ja kuntayhtymien) välillä on asumismenojen hyväksymisessä toimeentulotukea myönnettäessä?
- Kuinka usein toimeentulotuen tarve toimeentulotukiviranomaisten mukaan johtuu asumistukijärjestelmän puutteista?

Edellisen laman aikoihin, 1990-luvulla, toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi selvästi laman aikana ja määrä jatkoi kasvuaan myös laman jälkeen, taittuen vasta vuonna 1996 (THL). 2000-luvulla toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on vuosituhannen alkua lukuun ottamatta pienentynyt vuoteen 2008 saakka (liitekuvio 1.)

Toimeentulotuesta annetun lain (L 1412/1997) mukaan toimeentulotukiasiat tulee käsitellä niin, ettei tuenhakijan oikeus välttämättömään toimeentulotukeen vaarannu. Vuodesta 2008 lähtien kunnille (ja kuntayhtymille) on asetettu aiempaa tarkempia velvoitteita toimeentulotukiasioiden käsittelyajoista (L 1202/2007). Ei-kiireellisissä toimeentulotukiasiassa¹ viranomaisen tulee antaa päätös seitsemän arkipäivän kuluessa². Lakiuudistuksen tavoitteena on ollut pitää toimeentulotuen käsittelyajat kohtuullisina. Stakesin (nykyisen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen) selvityksen mukaan vuonna 2008 toimeentulotuen käsittelyaika pysyi lakisääteisissä rajoissa 94 prosentissa kunnista (Viljanen ym. 2008, 9).

Vuonna 2008 alkaneen talouden taantumana myötä työttömyysluvut ovat kuitenkin synkentyneet ja tuoreiden tietojen mukaan toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi vuonna 2009 (THL 2010). Toimeentulotukea saavien määrän lisääntymisen vaikutuksista toimeentulotuen käsittelyyn kunnissa tiedetään varsin vähän. Tämän tutkimuksen tavoitteena on myös selvittää, pysyivätkö kunnat toimeentulotuen lakisääteisissä käsittelyajoissa myös syksyllä 2009. Asumismenojen huomioimiskäytäntöjen lisäksi tutkimuksessa kysytään:

- Miten toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä syksyllä 2009 (viranomaisten arvion mukaan) muuttui edellisestä vuodesta (vuosi 2008)?³
- Kuinka nopeasti asiakkaat saivat syksyllä 2009 päätöksen toimeentulotukiasiassa?

Tutkimuksen rajaus on tarkoituksellisesti kapea. Monet sinänsä tärkeät kysymykset jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kyselyllä ei saada tietoa esimerkiksi siitä, kuinka usein toimeentulotuen

tarve todellisuudessa johtuu nimenomaan suurista asumismenoista tai mitkä asumismenoerät lopulta tippuvat toimeentulotuella katettaviksi asumistukijärjestelmän puutteista johtuen.

Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen selvittäminen on kuitenkin itsessään monella tavalla tärkeää ja ajankohtaista. Ensinnäkin aihe on tärkeä yksittäisen kansalaisen kannalta: myöntämiskäytännöt valottavat kansalaisten välisen yhdenvertaisuuden toteutumista viimesijaisen toimeentuloturvan osalta. Mikäli kuntien käytännöt soveltaa toimeentulotukilakia ovat (edelleen) epäyhtenäisiä, tämä merkitsee sitä, etteivät eri kunnissa asuvat toimeentulotuen hakijat ole yhdenvertaisessa asemassa. Toiseksi toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ovat mielenkiintoisia, koska toimeentulotukea saavien määrän lisääntyminen aiheuttaa kunnissa huolta toimeentulotukimenojen kasvusta. Myöntämiskäytännöt selittävät osaltaan myös eroja kuntien toimeentulotukimenoissa (Talvensola 2009, 14 [Haapola ja Karisto 1988]).

Raportin rakenne on seuraava. Luvuissa 2 ja 3 esitellään tämän tutkimuksen lähtökohtia: aikaisempaa keskustelua toimeentulotuesta, sen roolia suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä, toimeentulotuen myöntämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja siinä tapahtuneita muutoksia, erityisesti asumismenojen hyväksymisen osalta. Luvussa 4 kerrotaan selvityksen toteuttamisesta ja esitellään tutkimuksen aineisto. Toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn tulokset raportoidaan luvussa 5. Tuloksia verrataan myös aiempien toimeentulotukea koskevien tutkimusten ja selvitysten tuloksiin. Viimeisessä luvussa tiivistetään kyselyn keskeiset tulokset ja pohditaan hieman sitä, minkälaisia johdopäätöksiä tuloksista voidaan ja ehkä pitäisi tehdä.

2 Toimeentulotuki viimesijaisena toimeentuloturvana

Suomessa kansalaiset on vakuutettu monenlaisten sosiaalisten riskien varalta (Haapola ja Kauppinen 2007, 6). Suomessa (ja muissa Pohjoismaissa) sosiaaliturvajärjestelmä on kattava ja kansalaiset ovat syntymästään asti pääsääntöisesti oikeutettuja järjestelmän tarjoamiin palveluihin ja tulonsiirtoihin. Universalismiperiaatteisiin nojaavassa suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä toimeentulotuki on poikkeuksellinen siinä mielessä, että sen myöntäminen perustuu aina yksilölliseen tarveharkintaan. Toisin kuin lapsilisien tai julkisen terveydenhoidon kohdalla, toimeentulotukeen ovat

1 Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta tulee antaa samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta (L 1412/1997, 1 a §).

2 Tai mikäli hakemus on puutteellinen, viranomaisen tulee pyytää hakijalta lisäselvitystä.

3 Virallista tilastotietoa toimeentulotukea saavien määrän kehityksestä vuonna 2009 ei vielä tutkimuksen suunnitteluvaiheessa ollut saatavilla.

oikeutettuja vain ne, joiden tulot eivät riitä välttämättömiksi katsottuihin menoihin.

Toimeentulotuen juuret ulottuvat aikaan, jolloin kunnat ja seurakunnat vastasivat köyhien kansalaisten taloudellisesta avustamisesta. Köyhäintupiin, ruotukiertoon ja vaivaishuutokauppoihin perustunutta esiteollisen ajan julkista köyhäinhoidon järjestelmää täydennettiin jo 1800-luvulla avustuksilla, jotka myönnettiin suoraan avun tarpeessa oleville kotitalouksille. Vaivaishoidon ja köyhäinhoidon jälkeen kotiavustuksen on korvannut huoltoapu (vuonna 1956) ja lopulta 1980-luvulla toimeentulotuki. Nykyiseen rooliinsa toimeentulotuki on kehittynyt 1990-luvulla tehtyjen sosiaaliturvaa koskevien uudistusten seurauksena. Edellisen laman seurauksena tehdyt lakiuudistukset vaikuttavat yhä toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin kunnissa ja kuntayhtymissä.

Käyn seuraavaksi lyhyesti läpi toimeentulotuen kehitystä ja tiivistän keskustelua toimeentulotuen roolista suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä. Kuvaan myös toimeentulotuen ja sosiaalityön suhdetta ja tuen nykyistä rakennetta ja käsittelymenettelyä.

2.1 Toimeentulotuen roolista sosiaaliturvajärjestelmässä

Vuonna 1956 säädetyn huoltoapulain soveltamiseen liittyi vielä useita sosiaalipolitiikan residuaaliselle mallille tyypillisiä piirteitä: huoltoavun varassa eläminen oli tiukan sosiaalisen kontrollin ja tarveharkinnan vuoksi leimaavaa ja nöyryyttävää⁴. 1970-luvulla vanhojen toimintamallien tilalle esitettiin uusia. Sosiaalihuollon periaatekomitean linjauksissa korostettiin aiemmasta poiketen palveluhenkisyyttä, valinnanvapautta ja pyrkimystä normaalisuuteen. (Karisto ym. 1997, 300.) Uuden retoriikan taustalla oli laajempi diskurssin muutos ja edellisten vuosikymmenten aikana alkanut sosiaaliturvan laajeneminen. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota haluttiin rakentaa universalismin ja ei-leimaavien etuuksien perustalle. Ajatukset vapaaehtoisuudesta, normaaliudesta ja palveluhenkisyydestä näkyivät myös siinä, että enää sosiaalihuollon piirissä olevista kansalaisista ei ollut suotavaa puhua hoidokkeina tai vaivaisina, vaan asiakkaina (Ketola 1995, 173).

Suuressa sosiaalihuoltolain uudistuksessa vuonna 1984 asetettiin suuntaviivat, joiden mukaan kunnallista sosiaalihuoltoa lähdettiin kehittämään. Uuden sosiaalihuoltolain ehkä merkittävin seuraus oli se, että entinen huoltoapu korvattiin toimeentulotuella⁵. Huoltolain hengestä poiketen toimeentulotuesta tiedotettaessa korostettiin jokaisen subjektiiivista oikeutta tukeen. (Karisto ym. 1997, 300.)

Pohjoismaissa toimeentulotuen luonne on perinteisesti ajateltu residuaaliseksi: viimesijaisen toimeentuloturvan tulee lähinnä täydentää ja varmistaa universaalien sosiaaliturvan toimintaa ja tuen tarpeen on ajateltu yleensä kytkeytyvän syrjäytymiseen ja sosiaaliseen huono-osaisuuteen. (Esim. Eardley ym. 1996, 169–170; Haapola ja Mäntysaari 1997, 78.) 1980-luvulla ajateltiin, että tapahtuneen sosiaaliturvaverkon kehittämisen ja hyvinvointivaltion laajentumisen seurauksena toimeentulotuki pysyy marginaalisena, viimesijaisen vähimmäisturvan takaajana (esim. Mäntysaari 1991 ja 1993; Haapola 2001).

1990-luvun lama kuitenkin muutti toimeentulotuen roolin pysyvästi. Muutokset lähtivät liikkeelle työttömyyden ennätysmäisestä kasvusta. Työttömyysturvajärjestelmä ei kyennyt vastaamaan kasvaviin asiakasmääriin ja korvauksia odottavat kansalaiset joutuivat hakemaan toimeentulotukea. Laman pitkittyessä ja syventyessä toimeentulo-ongelmat liittyivät monilla siihen, että ansiosidonnaisten työttömyyskassa-avustusten maksaminen oli päättynyt ja työttömyyskorvauksen peruspäivärahan taso oli alhainen. (Haapola ja Mäntysaari 1997, 78.)

Toimeentulotuen tarpeen kasvu oli seurausta myös ensisijaisiin sosiaaliturvaetuksiin kohdistuneista leikkauksista. Sosiaaliturvan tasoa heikennettiin 1990-luvun laman aikana tuntuvasti muun muassa pienentämällä etuuksia tasoa (esim. asumistuki, kotihoidontuki, lapsilisät, opintotuki), luopumalla etuuksien indeksikorotuksista (esim. sairaus- ja eläketurva) ja kiristämällä etuuksien saantiehtoja esimerkiksi rajaamalla tiettyjä ryhmiä etuuden ulkopuolelle (esim. työmarkkinatuki) (Kosunen 1997, 87–89).

Massatyöttömyyden ja sosiaaliturvaetuksien heikentämisen seurauksena toimeentulotukea, viimesijaiseksi tarkoitettua tarveharkintaista etuutta, sai poikkeuksellisen suuri osuus väestöstä ja näin toi-

⁴ Suomalaisessa maalaisyhteisössä köyhyys ylipäättään koettiin häpeälliseksi. Köyhyydestä ei yhteisössä juuri keskusteltu ja köyhyyttä pyrittiin mahdollisuuksien mukaan salaamaan. (Virkkunen 2002, 190.)

⁵ Verrattuna esimerkiksi Isoon-Britanniaan, Hollantiin ja Tanskaan, Suomessa ja Ruotsissa uudenlaiset yksilöiden oikeuksia korostavat sosiaalihuoltolait saatiin aikaiseksi varsin myöhään (Kuivalainen 2004, 44–47).

meentulotuki viimeistään menetti sen roolin, johon se oli tarkoitettu. (ks. esim. Haapola ja Mäntysaari 1997; Keskitalo ym. 2000; Haapola 2001.) Vuodesta 1990 vuoteen 1994 toimeentulotukea saavien kotitalouksien osuus väestöstä kasvoi 6,3 prosentista 11,3 prosenttiin. (Haapola ja Mäntysaari 1997, 78–79.)

Myös toimeentulotukeen tehtiin 1990-luvulla useita leikkauksia. Toimeentulotuen perusosan indeksikorotukset jätettiin tekemättä vuosina 1994, 1996, 1997 ja 1998, ja tuen ohjeistusta ja saantiehtoja kiristettiin. (Lehto ja Lamminpää 1992; Mäntysaari 1993.)

Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi vielä laman jälkeen. Monelle pitkäaikaisyöttömälle toimeentulotuesta muodostui pysyvästi riittämättömän työttömyysturvan paikkaaja. Tilannetta ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi ja PaaVo Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin tavoite: sosiaalipoliittisia tukijärjestelmiä (mukaan lukien viimesijaista sosiaaliturvaa) oli jatkossa kehitettävä niin, että ne kannustavat työntekoon. (Ukkola-Kettula 2000, 7.)

Ensimmäinen pelkästään toimeentulotukea koskeva laki astui voimaan vuonna 1998 (L 1412/1997)⁶. Uuden, pelkästään toimeentulotukea koskevan lain sisällölliset muutokset merkitsivät lähinnä tuen tason heikkenemistä (Hiilamo ym. 2004, 163). Uuteen lakiin sisällytettiin myös kohtia, joiden tarkoituksena oli edistää tuensaajan omaa aktiivisuutta: toimeentulotuen perusosaan sisällytettiin 7 prosentin omavastuu asumismenoista (tästä enemmän luvussa 3.2) ja toistuvasti tarjotusta työstä kieltäytymisestä voitiin alentaa perusosan määrää 40 prosentilla. Tavoitteena oli pysäyttää toimeentulotukea saavien määrän kasvu ja palauttaa perusturvan painopiste ensisijaisiin etuuksiin, lyhentää toimeentulotukiasiakkuuden kestoa ja pienentää toimeentulotuen kannustinloukkuja. (Hiilamo ym. 2004, 163.)

Nykyisellään oikeus toimeentulotukeen on lain mukaan niillä, jotka ovat tuen tarpeessa ja jotka eivät ansioityöllä, yrittäjätoiminnalla, sosiaalietuudilla⁷ tai muilla omilla tai itseensä nähden elatus-

velvollisen tuloilla tai varoilla tai muulla tavalla voi elättää itseään (L 1412/1997, 2 §). Toimeentulotuki on siis tarkoitettu niille, joiden kohdalla ”hyvinvointikolmiosta” sen enempää markkinat (työ), perhe kuin valtiokaan ei pysty takaamaan riittävästi toimeentuloa (Salonen 1994, 40–41; ks. myös Haapola 2001, 11).

Toimeentulotuen tarkoitus ei ole pelkästään turvata hengissä pysymistä. Tuen avulla turvataan mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään ja muun muassa lisätään tuensaajan itsenäisen elämän edellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. (L 1412/1997; STM 2007, 16.)

Vaikka toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kääntyi laskuun 1990-luvun lopulla, toimeentulotuen rooli sosiaaliturvajärjestelmässä on edelleen keskeinen. Esimerkiksi pitkittynyt työttömyys kasvattaa edelleen toimeentulotukiasiakkuuden todennäköisyyttä (Saarela 2003).

Toimeentulotuen ja ensisijaisen sosiaaliturvan kytkös on ylipäätään viimeisen 20 vuoden aikana vahvistunut. On esitetty, että vahvaan valtiolliseen sosiaaliturvaan nojaavassa suomalaisessa hyvinvointivaltiossa paradoksaalisesti nimenomaan puutteet hyvinvointivaltion toiminnassa johtavat toimeentulotuen tarpeeseen ja ns. sekundaariseen köyhyyteen. Muun muassa Stephan Leibfried ja Lutz Leisering ovat sitä mieltä, että viimesijaisen vähimmäisturvan (Suomessa toimeentulotuki) tarve on seurausta hyvinvointivaltion ongelmista: ensisijaisten sosiaalietuuksien viivästyttämisestä (”kitkakoisyys”), etuuksien riittämättömästä tasosta (”tulonsiirtoköyhyys”) ja siitä, että julkiset säännökset (esim. työluvan puute) joidenkin kohdalla estävät omaehtoisen toimeentulon hankkimisen (”statusköyhyys”). (Leisering ym. 1999, 148; Haapola 2001, 10–11 [Leibfried ym. 1995].) Ensisijaisten järjestelmien aiheuttamaan toimeentulotuen tarpeeseen palataan myöhemmin muun muassa luvussa 5.4, jossa raportoidaan toimeentulotukiviranomaisten näkemyksiä asumistukijärjestelmän ongelmista.

2.2 Toimeentulotuen myöntäminen ja rakenne

Toimeentulotuen myöntämiseen vaikuttavat tuenhakijan käytettävissä olevat tulot ja varat, tukeen oikeuttaviksi katsotut menot, tuenhakijan käyttäytyminen ja tuen myöntämiseen liittyvät käytännöt kunnissa (Haapola 2001, 13). Toimeentulotukea myönnetään sosiaalitoimen tekemän perhekohtai-

⁶ Taustalla vaikutti vuoden 1995 perusoikeusuudistus, jossa säädettiin jokaiselle kansalaiselle sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa lakiin kirjattiin ensimmäisen kerran erityinen säännös oikeudesta sosiaaliturvaan: säännöksessä turvattiin jokaiselle kansalaiselle subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (Kultalahti 2009 [L 11.6.1999/731, 19 §].)

⁷ Toimeentulotukea hakeva henkilö ohjataan hakemaan niitä ensisijaisia etuuksia, joihin hänellä voisi olla oikeus (Hiilamo ym. 2004, 162).

sen⁸ laskelman perusteella: mikäli tukeen oikeuttavat menot ovat suuremmat kuin perheen käytettävissä olevat tulot ja varat, kunta maksaa erotuksen toimeentulotukea. Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Toimeentulotuen nykyinen rakenne on peräisin vuodelta 2006, jolloin toimeentulotuki jaettiin perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Samalla toimeentulotuen rahoitus pohjaa muutettiin. Perustoimeentulotuen kustannukset jaetaan tasan kuntien ja valtion kesken. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoitus puolestaan on kuntien omalla vastuulla⁹. Perustoimeentulotuen olisi sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tarkoitus kattaa noin 90 prosenttia kaikista toimeentulotukikustannuksista. (STM 2007, 55–56.) Tavoitteessa on onnistuttu kohtalaisesti: kuudessa suurimmassa kaupungissa perustoimeentulotuen osuus kaikesta maksetusta toimeentulotuesta oli esimerkiksi vuonna 2007 noin 85 prosenttia (Kumpulainen 2008, 9).

Kotitalouden¹⁰ hakiessa toimeentulotukea sosiaali-toimi selvittää ensin hakijan oikeuden perustoimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki määräytyy perusosan ja muiden perusmenojen mukaan. Perustoimeentulotuen normitettu perusosa on eräänlainen tiivistetty laskelma, jolla määritellään sopiva ja riittävä vähimmäiskulutustaso yhteiskunnan köyhille (Karjalainen 1998, 445)¹¹. Perusosalla kotitalouden oletetaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan kattavan ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhoitomenot ja muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot¹². Perusosan

8 Perheeksi määritellään toimeentulotukilaisissa yhteistaloudessa asuvat vanhemmat, heidän alaikäiset lapsensa ja otollapsensa, aviopuoliset sekä mies ja nainen, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa (L 1417/1997, 3 §).

9 Valtio toki osallistuu välillisesti myös täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksiin kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta.

10 Tässä raportissa puhutaan toimeentulotuen yhteydessä *kotitalouksista*. Käsitteellä viitataan yksittäisiin toimeentulotukea hakeviin ihmisiin tai perheisiin siinä merkityksessä kuin perhe määritellään toimeentulotukilaisissa (L 1412/1997, 3 §).

11 Köyhäinavustuksen tai huoltoavun jakaminen ei vielä perustunut lais-sa tai asetuksissa kirjattuihin normeihin, vaan avun suuruus määräytyi eri kunnissa eri tavoin. Joskus vertailukohtaa etsittiin sekatyömiehen palkasta, toisinaan apu laskettiin elinkustannus- tai ravintoindeksiä apuna käyttäen. (Karjalainen 1998, 446.)

12 Perusosalla on tarkoitettu katettavan edellä mainittujen menojen lisäksi henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot. (L 1412/1997, 7 a §.) Nykyisen kaltaiseen ns. laajaan perusosaan siirryttiin vasta vuoden 1984 sosiaalihuoltolain jälkeen. Vuonna 1989 joissain kunnissa otettiin käyttöön normitettu korvaus, joka sisälsi aiemmasta poiketen ravinto- ja käyttö-

suuruus määräytyy toimeentulotukea hakevan henkilön perhetyypin ja iän mukaan, ja perusosien suuruudet tarkistetaan vuosittain.

Perustoimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettavia muita perusmenoja ovat ensinnäkin asumistukilain 6 §:ssä (L 408/1975) mainitut asumismenot:

- vuokra-asunnossa asuvalla vuokra ja erikseen maksettavat vesi- ja lämmitysmaksut
- omistusasunnossa asuvalla vastike, erikseen maksettavat vesi- ja lämmitysmaksut, kiinteistön hoitomenot ja asunnon hankkimiseksi tai perusparantamiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen korot.

Lisäksi perustoimeentulotuessa otetaan huomioon muina perusmenoina taloussähköstä aiheutuvat kustannukset, kotivakuutusmaksu ja vähäistä suuremmat terveydenhoitomenot. Asumistukilain 6 §:ssä mainitut asumismenot ja edellä mainitut muut perusmenot, kuten sähkölaskut, tulee perustoimeentulotukea myönnettäessä ottaa huomioon tarpeellisen suuruisina. (L 1412/1997, 7 b §.)

Mikäli kotitalouden tulot ovat pienemmät kuin perustoimeentulotuessa hyväksytyt menot, kotitaloudelle myönnetään erotus perustoimeentulotukena. Jos kotitalouden tulot ovat sen suuruiset, ettei synny oikeutta perustoimeentulotukeen, tulojen ylijäämä otetaan huomioon mahdollisessa täydentävän toimeentulotuen laskelmassa. (STM 2007, 56.)

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisiksi katsottuja menoja, joita ei hyväksytä perustoimeentulotuessa. Näitä ovat muun muassa lasten päivähoitomenot ja muut kuin asumistukilain 6 §:ssä mainitut asumismenot, kuten vuokrat ja takuuvuokrat. Myös nämä menot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina. (L 1412/1997, 7 c §.)

Kunnilla on erityisen paljon harkintavaltaa ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä. Ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa lainsäädäntöä muutettiin 2000-luvun alussa (L 923/2000, 1 § ja 13 §) niin, että tuella voitaisiin auttaa aiempaa joustavammin taloudellisissa vaikeuksissa olevia ihmisiä. Nykyisin

varojen lisäksi esimerkiksi vaatemenoja, vähäisiä terveydenhoitomenoja ja informaatiomenoja (televisiosta ja puhelimesta aiheutuvat kustannukset). Tuolloin tämä normi oli yksinäisellä toimeentulotuen hakijalla 80 prosenttia täyden kansaneläkkeen määrästä. (Karjalainen 1998, 446–447.) Koko maassa toimeentulotuen laaja perusosa otettiin käyttöön vasta vuonna 1994 (Hiilamo ym. 2004, 162).

ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on lain mukaan edistää tuenhakijan omatoimista suoriutumista ja ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta (L 1412/1997, 1 §). Tukea voidaan myöntää myös niille kotitalouksille, joilla ei ole oikeutta laskennalliseen perustoimeentulotukeen, ja kunnilla on ehkäisevän toimeentulotuen avulla mahdollisuus puuttua ennalta yksittäisiä kuntalaisia ja perheitä uhkaaviin toimeentulo-ongelmiin. Tukea voidaan myöntää esimerkiksi asumisen turvaamiseksi tai velkaantumisen aiheuttamien taloudellisten ongelmien lieventämiseksi. (STM 2007, 91; kuvio 1.)

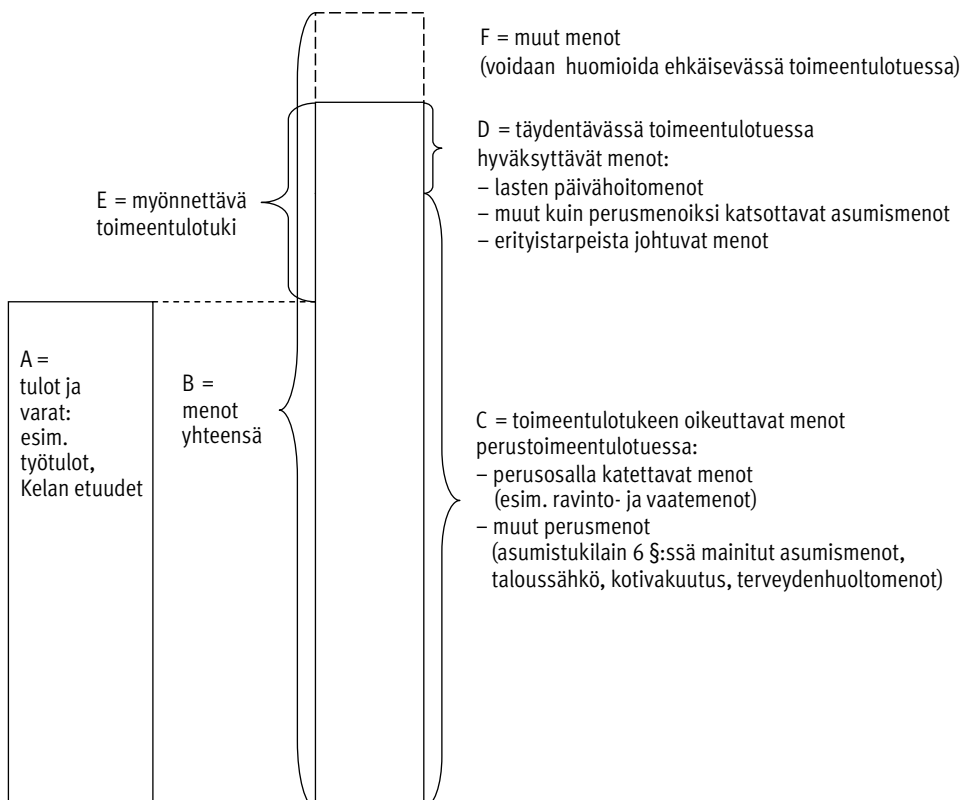
2.3 Toimeentulotuen ja sosiaalityön suhde sekä tuen hallinnointi ja käsittely

Sosiaalityön ja toimeentulotuen yhteydestä on keskusteltu toistuvasti 1980-luvun puolivälistä lähtien. Tämän keskustelun ytimessä on kysymys siitä, voidaanko rahallinen apu erottaa ei-rahallisesta

avusta. Pohjoismaissa, joissa toimeentulotuen rooli on ajateltu residuaaliseksi, toimeentulotukikäsitelyn ja sosiaalityön kytköstä on pidetty tärkeänä. On ajateltu, että toimeentulotuen tarpeessa oleva on paitsi taloudellisen avun myös sosiaalityön tarpeessa. (Esim. Eardley ym. 1996, 169–170; Haapola ja Mäntysaari 1997, 78.) Edellisestä lamasta lähtenyt kehityssuunta on merkinnyt sitä, että toimeentulotuen ja sosiaalityön side on selvästi heikentynyt (vrt. Haapola ja Mäntysaari 1997).

1990-luvun laman aikana toimeentulotuen käsittely kunnissa ruuhkautui ja tilanteen helpottamiseksi tukihakemusten käsittelyä siirrettiin työntekijöille, joilla ei ollut sosiaalityön ammattikoulutusta. Varsinkin isommissa kunnissa otettiin käyttöön järjestely, jossa suurimman osan ns. laskennallisista toimeentulotukipäätöksistä tekivät etuuskäsittelijät tai sosiaalitoimen kanslistit. Näin sosiaalityöntekijöiden aikaa ajateltiin säästettävän varsinaiseen sosiaalityöhön. (Ks. esim. Borg ja Mannerström 2002, 27, 50–51; Karjalainen ym. 2003, 36; Haapola

Kuvio 1. Toimeentulotuen määräytyminen.



Toimeentulotukena maksettava alijäämä (E) = tulot ja varat (A) – toimeentulotuessa hyväksytyt menot (C + D + mahdollisesti F)

ja Kauppinen 2007, 9.) Toimeentulotuen asiakasmäärien räjähdysmäisen kasvun myötä pohjoismaisen mallin alkuperäinen idea toimeentulotuen ja sosiaalityön kytköksestä romuttui. Yksilökohtaiseen asiakastyöhön ei yksinkertaisesti riittänyt aikaa kaikkien toimeentulotuen hakijoiden kohdalla. (Haapola ja Mäntysaari 1997, 78–79.)

Lisäksi toimeentulotukiasioissa siirryttiin kirjalliseen hakumenettelyyn: toimeentulotukea pyrittiin mahdollisuuksien mukaan myöntämään kirjallisen hakemuksen perusteella ilman asiakkaan henkilökohtaista tapaamista. Järjestelyllä oli tarkoitus nopeuttaa tukihakemusten käsittelyä ja yhdenmukaistaa asiakkaiden kohtelua toimeentulotukiasioissa, mutta myös säästää kustannuksissa¹³. (Karjalainen ym. 2003, 35–36; Autti ja Soppela 2006; Haapola ja Kauppinen 2007, 9–10.)

Etuuskäsittelijöiden harkintavaltaa toimeentulotuen myöntämisessä on viimeisen kymmenen vuoden aikana koko ajan lisätty (Karjalainen 2004b, 130). Esimerkiksi Helsingissä sosiaalityöntekijät tekivät toimeentulotukipäätöksistä vuonna 2005 enää reilun kolmanneksen (Haapola ja Kauppinen 2007, 26)¹⁴. Myös kirjallinen hakutapa on tänä päivänä arkipäivää useimmissa kunnissa.

Toimeentulotuki sosiaalietuutena ja toimeentulotukiasioiden käsittely on monella tapaa tullut lähemmäs Kelan etuuksia ja niiden toimeenpanoa. Keskusteltaessa toimeentulotuen ja sosiaalityön kytköksestä onkin toistuvasti pohdittu mahdollisuutta siirtää toimeentulotuki Kelan maksettavaksi¹⁵. Viimeksi toimeentulotuen Kela-siirtoa pohti

13 Kirjalliseen asiointitapaan siirtyminen ei ole sujunut ongelmitta. Toimeentulotuen hakijoiden joukossa on asiakasryhmiä, jotka eivät puutteellisen kielitaidon tai henkilökohtaisten ominaisuuksien takia pysty asioimaan sosiaalitoimen kanssa kirjallisesti. Lisäksi on vaarana, että toimeentulotukea hakevan kotitalouden elämäntilanteen edellyttämät erityiset tarpeet eivät tule huomioon otetuiksi kirjallisessa hakumenettelyssä. (Karjalainen ym. 2003, 35–36; Autti ja Soppela 2006; Haapola ja Kauppinen 2007, 9–10.)

14 Vuonna 2005 toimeentulotuen käsittelyn siirtäminen etuuskäsittelijöille oli edennyt suurimmista kaupungeista pisimmälle Lahdessa, jossa sosiaalityöntekijät tekivät vain kymmenesosan toimeentulotukipäätöksistä (Haapola ja Kauppinen 2007, 26).

15 Toimeentulotuen Kela-siirrosta on keskusteltu jo 1980-luvun puolivälistä lähtien. 1990-luvulla ryhdyttiin sanoista tekoihin: vuosina 1995–1996 kokeiltiin muutamissa kunnissa järjestelyä, jossa toimeentulotukea haettiin ja maksettiin Kelan toimistoista. Kela-siirtoa perusteltiin (jo tuolloin) muun muassa sillä, että valtaosa toimeentulotukiasiakkaista sai jotain etuutta myös Kelasta ja että siirto myös turvaisi paremmin kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen. Kokeilun tulokset olivat positiivisia: asiakkaat olivat tyytyväisiä saadessaan asioida Kelassa myös toimeentulotukiasioissa ja sosiaalityöntekijöiden tavoitettavuus parani. Siirtoa kuitenkin vastustettiin muun muassa argumentoimalla, että toimeentulotuen myöntäminen ilman sosiaalityötä tekee asiakkaista passiivisia. (STM 1997.)

sosiaaliturvan uudistamiseksi perustettu Sata-komitea (ks. STM 2009).

Kela-siirtoa¹⁶ kannattavat korostavat, että toimeentulotuen siirtäminen Kelaan parantaisi kansalaisten välisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Taustalla on ajatus siitä, että Kela pystyisi valtakunnallisena toimijana kuntia paremmin kohtelemaan samantapaisia tapauksia samalla tavalla. Siirtoa vastustavat puolestaan vetoavat usein siihen, että toimeentulotuen ja sosiaalityön välinen kytkös katkeaisi, kun asiakkaille ei enää olisi mahdollista tarjota samalta luukulta rahallista ja ei-rahallista apua¹⁷. (Ks. Kangas 2008.)

Toistaiseksi toimeentulotuen käsittely on kuitenkin kuntien vastuulla¹⁸ ja kunnat eroavat keskenään siinä, miten toimeentulotuen käsittely on organisoitu. Sosiaalitoimi on kunnissa tavallisesti jaettu hallinnollisesti kansalaisten erilaisia elämäntilanteita vastaavaksi ja toimeentulotukiasiat on yleensä keskitetty osaksi aikuissosiaalityötä. Suurimmissa osassa kunnista sosiaalipalveluita sekä hallinnoidaan että tuotetaan itsenäisesti oman kunnan alueella ja kunnan omien työntekijöiden voimin. Toimeentulotukea haetaan kunnan sosiaalitoimistosta, ja päätöksen toimeentulotuen myöntämisestä tekee kunnan sosiaalityöntekijä tai etuuskäsittelijä.

Paras-hankkeen siivittämänä monet kunnat ovat kuitenkin 2000-luvulla perustaneet kuntayhtymiä huolehtimaan peruspalveluiden järjestämisestä keskitetyksi¹⁹ ja vastuuta sosiaalipalveluiden hallinnomisesta ja tuottamisesta on siirretty kuntayhtymille. Myös toimeentulotukiasioita on siirretty kuntien yhteistyöalueiden tai kuntayhtymien hoidettaviksi. Joissain kunnissa sosiaalipalveluita järjestetään yhteistyössä naapurikunnan kanssa, vaikkei varsinaista kuntayhtymää olekaan perustettu.

16 Kela-siirto-keskustelussa yksi ongelma on käsitteiden epäselvyys. Toimeentulotuen Kela-siirto kytkeytyy myös ajatukseen takuutulosta. (Ks. Hiilamo 2009.)

17 On kuitenkin syytä kriittisesti arvioida, missä määrin kytkös rahanjaon ja sosiaalityön välillä ylipäättään enää on todellisuutta kunnissa. Suuri osa toimeentulotukiasiakkaista asioi jo nyt kirjallisesti, tapaamatta sosiaalityöntekijää. Näiden asiakkaiden tilanne ei juuri muuttuisi, mikäli toimeentulotuki siirtyisi (osittain) Kelan maksettavaksi. (Hiilamo 2009.)

18 Sata-komitea ei päässyt yksimielisyyteen toimeentulotuen Kela-siirrosta.

19 Paras-hankkeesta tarkemmin ks. Niemelä 2008b.

2.4 Toimeentulotukiasioiden ohjeistaminen

Huoltoapua ja sittemmin toimeentulotukea koskevan lainsäädännön ohella on 1980-luvulta lähtien ollut käytössä kunnille tarkoitettuja soveltamisohjeita ja -suosituksia toimeentulotuen myöntämisestä. Kuntien ohjeistaminen oli 1980-luvulla sosiaalihuollon vastuulla ja ohjeita annettiin kuntien sosiaalilautakunnille osoitetussa yleis- tai ”ohjekirjeessä”. 1990-luvulla vastuu toimeentulotuen käsittelyn ohjeistamisesta siirtyi sosiaali- ja terveysministeriölle ja vuonna 1994 ministeriö julkaisi ensimmäisen toimeentulotukioppaan, jossa keskushallinto antoi kunnille suosituksia toimeentulotukea koskevan lainsäädännön soveltamisesta käytännössä. (Van Aerschot 1996, 246–247.) Sittemmin oppaita on ilmestynyt kuusi, joista viimeisin vuonna 2007 (STM 2007).

Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi monessa kunnassa on laadittu myös omia soveltamisohjeita toimeentulotukiasioiden käsittelystä. Käytännössä sosiaalilautakuntien vahvistamat kuntien omat tulkintaohjeet ovat usein varsinaista toimeentulotukilainsäädäntöä merkittävämmässä asemassa (Huhtanen 1994, 303). Kuntien omien ohjeiden on todettu aiemmissa selvityksissä perustuvan muun muassa STM:n julkaisemaan toimeentulotukioppaaseen (ks. Talvensola 2009). Kuntien ohjeet eivät saa olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa, eivätkä ohjeet saa rajoittaa toimeentulotukiviranomaisten harkintavaltaa: tuen myöntämisen tulee aina perustua yksilölliseen tarveharkintaan²⁰. Ohjeiden tulisi siis olla enintään apuväline toimeentulotukea myönnettäessä. (Karjalainen 2004b, 137.)

Toimeentulotuen soveltamisohjeiden käyttämisessä kunnissa on etuja ja ongelmia. Soveltamisohjeiden käyttämistä vastaan puhuu toimeentulotuen luonne viimesijaisena, yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävänä tukimuotona ja mahdollisuus siihen, että eri kunnissa asuvia toimeentulotuen hakijoita kohdellaan eriarvoisesti. Toisaalta tavoite kuntalaisten yhdenvertaiseen kohteluun sosiaalitoimissa ja pyrkimys noudattaa yhtenäistä ratkaisulinjaa toimeentulotukiasioiden puoltavat soveltamisohjeiden olemassaoloa. (Tuori 2004, 138–141.)

²⁰ Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) on puuttunut kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeiden käyttöön ja niiden lainmukaisuuteen. 27. kesäkuuta 1995 antamassaan päätöksessä EOA katsoi, että kunnalliset soveltamisohjeet saattavat estää yhdenvertaisuuden toteutumista. EOA muistutti, että ohjeista huolimatta tuen saamisen edellytykset tulee aina harkita tapauskohtaisesti. (HE 217/1997 vp.)

3 Asumisen tukeminen ja asumismenot toimeentulotuessa

Ensisijaisiksi tarkoitettujen järjestelmien pettäminen on osoittautunut ilmeiseksi asumisen turvaamisessa. Sosiaaliset vuokra-asunnot (kuntien vuokralatoyritysten ja voittoa tavoittelemattomien yritysten omistamat vuokra-asunnot) ovat yksityisiltä asuntomarkkinoilta vuokrattuja asuntoja halvempi vaihtoehto pienituloisille, mutta asuntoja ei ole tarjolla kaikille tarvitseville²¹. Kelan toimeenpaneman asumistukijärjestelmän ongelmia puolestaan ovat perinteisesti olleet muun muassa tuen tason jälkeensä jääneisyys ja järjestelmän jäykkyys (esimerkiksi liian pitkät käsittelyajat).

Kela tukee asumista henkilön tai perheen tilanteesta riippuen joko maksamalla yleistä asumistukea, eläkkeensaajan asumistukea tai opiskelijoille tarkoitettua opintotuen asumislisää²². Käytännössä monet toimeentulotukea saavat kotitaloudet saavat samanaikaisesti asumiseen tukea myös Kelaan. Erilaisten tukimuotojen päällekkäisyys koskee erityisesti yleistä asumistukea ja toimeentulotukea (ks. esim. Honkanen 2010).

3.1 Yleisen asumistuen määräytyminen sekä tukimuodon erot ja kytkökset toimeentulotukeen

Kela myöntää yleistä asumistukea pienituloisille kotitalouksille, joilla ei ole oikeutta eläkkeensaajan asumistukeen tai opintotuen asumislisään. Vuoden 2009 lopussa yleistä asumistukea sai yhteensä 161 842 kotitaloutta. (Kela 2010c, 2.)

Yleisen asumistuen myöntäminen perustuu tarveharkintaan eli tukea myönnettäessä otetaan huomioon ruokakunnan²³ tulot ja omaisuus. Tuen määräytymiseen vaikuttavat myös ruokakunnan koko, asunnon pinta-ala ja asunnon sijaintikunta, valmistumis- tai perusparannusvuosi ja asunnon lämmitysjärjestelmä. Yleistä asumistukea myön-

²¹ On myös esitetty, että sosiaalisessa asuntotuotannossa vuokrat ovat karanneet pienituloisten kannalta huolestuttavan suuriksi. Asuntomarkkinoilla on lisäksi lukuisia muita rakenteellisia ongelmia (kuten asuntotuotannon yksipuolisuus), jotka vaikeuttavat erityisesti pienituloisten kansalaisten tilannetta. Esimerkiksi vaikka suurin osa toimeentulotukea saavista kotitalouksista on yhden hengen kotitalouksia, valtaosa myös julkisesti rahoitetusta asuinrakennusten uudistuotannosta on perheasuntoja.

²² Kelan maksamiin asumisen tukimuotoihin kuuluu lisäksi sotilasavustuksen asumisavustus, jota maksetaan asevelvollisuuttaan suorittavalle tai hänen tukeen oikeutetulle omaiselleen (Kela 2010c).

²³ Ruokakunta tarkoittaa samassa asunnossa pysyvästi asuvia henkilöitä. Ruokakuntaan voi kuulua yksi tai useampia henkilöitä. (Kela 2010c.)

netään enintään kohtuullisiin asumismenoihin. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain enimmäisasumismenorajat kohtuullisille asumismenoille. Yleistä asumistukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon asumismenoja enintään näihin enimmäismääriin saakka. Enimmäismäärät vaihtelevat asunnon pinta-alan, jonka enimmäismäärä puolestaan riippuu ruokakunnan koosta, ja asunnon sijainnin (kuntaryhmän) mukaan. (Kela 2010c.) Taulukossa 1 esitetään yleisessä asumistuessa vuonna 2009 hyväksytyt suurimmat asumismenot. Taulukon luvut perustuvat erikokoisille kotitalouksille hyväksytyihin enimmäispinta-aloihin (normipinta-ala), ja ne on laskettu vuonna 1996 tai sitä myöhemmin rakennetun tai peruskorjatun asunnon kohdalla hyväksytyihin asumismenoihin.

Yleistä asumistukea voidaan myöntää vuokra-, asumisoikeus-, osaomistus- tai omistusasunnon asumismenoihin. Yleisessä asumistuessa hyväksytään asumistukilain 6 §:ssä mainitut asumismenot (L 408/1975, luku 2.2). Sähkö-, sauna-, pesutupa- ja internetmaksut eivät ole yleiseen asumistukeen oikeuttavia asumismenoja (Kela 2010c).

Asumistukea myönnettäessä vähennetään hyväksytyistä kohtuullisista asumismenoista aluksi ruokakuntakohtainen perusomavastuu, joka määräytyy ruokakunnan tulojen ja omaisuuden perusteella. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain perusomavastuun suuruuden eri tuloluokissa ja kuntaryhmissä (vuoden 2009 perusomavastuuosuudet ks. A 834/2008, 2 §). Jos ruokakunnan tulot allittavat valtioneuvoston asettaman rajan, perusomavastuuta ei tule maksettavaksi. (Kela 2010c.)

Perusomavastuun lisäksi yleisessä asumistuessa on kuitenkin kaikkia hakijoita koskeva 20 prosentin omavastuu. Asumistuki on toisin sanoen joka

tapauksessa enintään 80 prosenttia hyväksytyistä kohtuullisista asumismenoista. (Kela 2010c.) 20 prosentin omavastuu koskee myös pelkkien sosiaalietuuksien varassa eläviä kotitalouksia.

Yleisen asumistuen määräytyminen eroaa monessa kohdassa toimeentulotuesta. Siinä missä yleisen asumistuen myöntäminen perustuu tiukasti normeihin (viime kädessä enimmäisasumismenorajoihin) ja jokaista koskevaan asumismenojen omavastuuosuuteen, toimeentulotuen määräytymisen ainakin tulisi perustua löyhemmin kohtuullisuusharkintaan. Yleisessä asumistuessa asumistukilain 6 §:ssä mainituille asumismenoille on määritelty laissa kohtuullisuusrajat. Toimeentulotuessa nämä menot puolestaan otetaan huomioon *tarpeellisen suuruusina*, eikä menojen kohtuullisuudelle ole ennalta määritelty kattoa. Toisin kuin yleisessä asumistuessa, toimeentulotuessa ei ole lähtökohtaisesti suljettu mitään asumismenolajia ulkopuolelle: toimeentulotukea myönnettäessä voidaan hyväksyä tukeen oikeuttaviksi menoiksi myös esimerkiksi sauna- ja pesutupamaksuja, mikäli se katsotaan kohtuulliseksi. Toimeentulotukeen, toisin kuin yleiseen asumistukeen, ei myöskään sisälly ajatusta asumismenojen omavastuusta.

Asumistuki- ja toimeentulotukijärjestelmä ovat tukien erilaisista määräytymisperusteista huolimatta (tai osittain juuri siksi) monella tavalla kytköksissä. Monen pienituloisen kotitalouden arjessa kytkös on yksinkertainen ja vahva: asumistuki ei yksinään riitä kattamaan asumismenoja. Jokapäiväisen toimeentulon turvaaminen edellyttää, että rahaa haetaan sekä Kelasta (asumistuki ja muut Kelan sosiaalietuudet) että kunnan sosiaalitoimistosta (toimeentulotuki). Järjestelmätasolla kytkös näkyy muun muassa siinä, että asumistukijärjestelmän muutokset heijastuvat usein toimeentulotuen ky-

Taulukko 1. Normipinta-alan mukaisen asunnon suurimmat hyväksytyt asumismenot (euroa) yleisessä asumistuessa vuonna 2009.

| Henkilöluku | I kuntaryhmä | II kuntaryhmä | III kuntaryhmä | IV kuntaryhmä |
|----------------|--------------|---------------|----------------|---------------|
| 1 | 427,72 | 396,64 | 367,41 | 336,33 |
| 2 | 641,82 | 593,94 | 543,78 | 495,90 |
| 3 | 833,14 | 768,46 | 701,47 | 636,02 |
| 4 | 966,60 | 891,00 | 811,80 | 736,20 |
| 5 | 1 127,70 | 1 039,50 | 947,10 | 858,90 |
| 6 | 1 235,10 | 1 138,50 | 1 037,30 | 940,70 |
| 7 | 1 342,50 | 1 237,50 | 1 127,50 | 1 022,50 |
| 8 tai suurempi | 1 449,90 | 1 336,50 | 1 217,70 | 1 104,30 |

syntään ja tuen myöntämiskäytäntöihin kunnissa, kuten seuraavassa luvussa käy ilmi.

3.2 1990-luvun lama ja toimeentulotuen asumismenot säästötoimien kohteena

1990-luvun laman aikana toimeentulotukimenot lisääntyivät selvästi. Toimeentulotukimenojen kasvu oli useiden asioiden summa. Ensinnäkin lama ja massatyöttömyys lisäsivät toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrää. Toiseksi laman aikana ensisijaiseen toimeentuloturvaan tehdyt leikkaukset ajoivat toimeentulotukiasiakkaiksi myös niitä kotitalouksia, jotka eivät aiemmin olleet turvautuneet toimeentulotukeen. Asumistukea leikattiin rajusti vuosina 1993 ja 1995²⁴. Asumistuen heikentämisen seurauksena tuen piiristä putosi pois 42 prosenttia omistusasunnossa asuvista ja 25 prosenttia vuokra-asunnossa asuvista tuensaajista (Kosunen 1997, 79–80). Toimeentulotukimenot kasvoivat myös asumisen kallistumisen myötä (Tanninen ja Hirvonen 1998, 8).

1990-luvulla asumismenojen aiheuttamasta toimeentulotuen tarpeesta ja asumiskustannusten osuudesta toimeentulotukimenoissa käytiin julkista keskustelua ja aiheesta tehtiin selvityksiä päätöksenteon tueksi. Selvitykset paljastivat, että asumiskustannusten osuus kaikista toimeentulotukimenoista oli huomattava. Arvioiden mukaan asumismenot muodostivat 30–40 prosenttia kaikista toimeentulotukimenoista (Kaurala 1994)²⁵. Huomio kiinnittyi myös kuntien erilaisiin tapoihin ottaa huomioon asumismenoja toimeentulotukeen oikeuttavina menoina (ks. esim. Karjalainen 1993; Kaurala 1994).

Kunnat ajautuivat 1990-luvulla taloudellisesti ahtaalle, ja hillitäkseen toimeentulotukimenojen kasvua kaksi kuntaa kolmesta tiukensi toimeentulotuen saantiehtoja. Monessa kunnassa sosiaalilautakunnat antoivat kirjallisia tiukentamispäätöksiä, jotka liittyivät toimeentulotuen myöntämiseen. 1990-luvun lamavuosina erillistä toimeentulo-

tukilakia ei vielä ollut säädetty ja kunnilla oli paljon harkintavaltaa myös asumismenojen hyväksymisen suhteen. Näin myös suhtautumista asumismenoihin kiristettiin, etenkin asuntolainamenojen ja vuokrarästien osalta. (Lehto ja Lamminpää 1992, 14–16.)

Selvityksissä kävi ilmi, että tiukinta linjaa noudattavissa kunnissa toimeentulotukeen oikeuttaviksi asumismenoiksi ei hyväksytty ollenkaan esimerkiksi vuokrarästejä, takuuvuokria, kiinteistöveroja tai asuntolainan korkoja (Karjalainen 1993, 39; Kaurala 1994, 6, 30). Kaiken kaikkiaan kunnat kiristivät suhtautumista omistusasumisen menoihin vuokra-asumisen menoja enemmän. Tämä oli arvatenkin tehokasta, koska asuntovelalliset olivat 1990-luvun alussa voimakkaasti kasvava toimeentulotukea saava ryhmä. (Lehto ja Lamminpää 1992, 15.) Kiristystoimilla oli selviä vaikutuksia: esimerkiksi rästivuokrasta aiheutuneiden häätöjen määrät kasvoivat (Karjalainen 1993, 39–40).

Laman myötä keskustelu sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämisestä kiihtyi ja perusturvan painopistettä haluttiin siirtää ensisijaisiin etuuksiin (Hiilamo ym. 2004, 163 [HE 217/1997 vp]). Sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämistä pohtivan Kannustinloukkutyöryhmän ehdotuksiin nojautuen vuonna 1997 säädetyssä toimeentulotukilaisissa²⁶ lisättiin toimeentulotulotukeen seitsemän prosentin omavastuu asumismenoista. Asumismenojen omavastuun sisällyttämisellä toimeentulotuen perusosaan yritettiin hillitä toimeentulotukimenojen kasvua, säilyttää toimeentulotuen saajien kiinnostus omiin asumismenoihinsa ja kannustaa toimeentulotuen saajia pitämään asumiskustannukset kohtuullisina. (Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti 1996, 19; Ukkola-Kettula 2000, 13; Keskitalo ym. 2000.) Asumismenojen omavastuusta toimeentulotuessa luovuttiin vuonna 2006.

3.3 Asumismenot toimeentulotukilain mukaan

Toimeentulotukea koskevan lainsäädännön uudistamisella on pyritty 1990-luvun lopulta lähtien yhdenmukaistamaan kuntien harkintakäytäntöjä, lieventämään kaikkein tiukimpia tulkintakäytäntöjä ja tarkemmin säätämään toimeentulotuen

24 Vuonna 1995 hallituksen säästöpaketti sisälsi 300 miljoonan markan säästövelvoitteen asumistuesta, ja seuraavana vuonna asumistuen kriteerejä tiukennettiin jälleen 250 miljoonan markan edestä. Asumistuen saantiehtoja kiristettiin vuosina 1995 ja 1996 muun muassa nostamalla asumistuen perusomavastuusummaa, pienentämällä tukeen oikeuttavaa enimmäispinta-alaa ja alentamalla enimmäisasumismenoja kaikissa asunnoissa. (Tanninen ja Hirvonen 1998, 14, 118.)

25 1990-luvun selvityksissä ja tässä selvityksessä esitetyt arviot asumismenojen aiheuttamasta toimeentulotuen tarpeesta perustuvat toimeentulotukiviranomaisten näkemyksiin ja ovat määritelmällisesti ongelmallisia. Arvioiden ongelmallisuuteen palataan myöhemmin luvussa 5.5.

26 Vuonna 1998 tuli voimaan lakimuutoksia sekä toimeentulotuessa että yleisessä asumistuessa. Samalla kun yleisen asumistuen saantiehtoja lievennettiin (täysimääräisen tukeen oikeuttavien tulojen ylärajaa nostettiin ja pienituloisten omavastuuosuutta alennettiin), toimeentulotukea heikennettiin. (Hiilamo ym. 2004, 163.)

asumismenojen hyväksymiskäytäntöjä kunnissa (Karjalainen 2004b, 128, 132).

Ensimmäisessä pelkästään toimeentulotukea koskevassa laissa määriteltiin aikaisempaa tarkemmin myös asumismenojen huomioon ottamista toimeentulotukea myönnettäessä. Ennen erillistä toimeentulotukilakia (L 1412/1997) ja asumismenojen huomioimista koskevaa toimeentulotuki-asetusta (A 66/1998) asumismenot otettiin periaatteessa huomioon todellisen suuruusina, mutta kuten selvityksistä (ks. Kaurala 1994) oli käynyt ilmi, näin ei tapahtunut käytännössä. Uuden lain ja asetuksen myötä asumismenot tuli ottaa huomioon *tarpeellisen suuruusina* ja toimeentulotuen perusosaan sisällytettiin edellä mainittu seitsemän prosentin omavastuu asumistukilain (L 408/1975) 6 §:ssä mainituista asumismenoista. (L 1412/1997; Ukkola-Kettula 2000, 13.)

Toimeentulotuen kytkeminen asumistukilakiin oli jo sinänsä uutta. Asumistukilaissa määriteltiin tarkasti kohtuulliset enimmäisasumismenot erikokoisille kotitalouksille. Asumistuen normien määrittelemisen toimeentulotukikäsittelyn lähtökohdaksi ei poistanut kuntien omaa kohtuullisuusharkintaa asumismenojen hyväksymisestä, mutta merkitsi sitä, että asumismenojen hyväksymiseen kiinnitettiin aiempaa enemmän huomiota. (Ukkola-Kettula 2000, 13–14.)

Toimeentulotuen perusosan seitsemän prosentin asumismenojen omavastuusta luovuttiin vuonna 2006 ja omavastuun poistaminen on sittemmin vaikuttanut myös toimeentulotuen kustannuksiin. Kotitaloutta kohti lasketut toimeentulotuen kustannukset alkoivat selvästi nousta vuonna 2007. (Kumpulainen 2008, 13–14.)

Voimassa olevassa toimeentulotukea koskevassa lainsäädännössä asumismenojen huomioon ottamisesta säädetään sekä perustoimeentulotuen, täydentävän toimeentulotuen että ehkäisevän toimeentulotuen osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö tähdentää, että pohdittaessa asumismenojen tarpeellista suuruutta tulee ottaa huomioon asunnon koko ja ominaisuudet suhteessa kotitalouden kokoon ja tarpeisiin. Lisäksi erityistarpeet, kuten lasten koulunkäynti, erityinen hoidon tarve, vammaisen henkilön apuvälineiden aiheuttama tilantarve tai etävanhemmuus saattavat merkitä sitä, että kotitalouden asumismenot ovat suuremmat kuin yleensä katsotaan kohtuullisiksi. Ministeriön julkaiseman oppaan mukaan mahdolliset erityistarpeet tulee ottaa huomioon pohdittaessa asumis-

menojen hyväksymistä toimeentulotuessa. (STM 2007, 65.)

Toimeentulotukilaissa (ks. luku 2.2) ja sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa täsmennetään, mitä asumismenoja otetaan huomioon toimeentulotukea myönnettäessä ja mitä otetaan huomioon perustoimeentulotuessa, mitä puolestaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea myönnettäessä. Sen enempää toimeentulotukilaissa kuin sosiaaliministeriön toimeentulotuen soveltamisoppaassakaan ei kuitenkaan määritellä yksityiskohtaisesti, minkä suuruusina erilaisia asumismenoja hyväksytään toimeentulotuessa. Lain ja ministeriön ohjeiden viesti on yksinkertaisesti: toimeentulotuessa asumismenot otetaan huomioon tarpeellisen suuruusina. Tarpeellisuuden määrittelemisen jätetään kuntien vastuulle. Pohtiessaan yksittäisten asumismenoerien hyväksymistä toimeentulotukeen oikeuttaviksi menoiksi kunnilla on toisin sanoen aina mahdollisuus hyväksyä menot joko kokonaan tai osittain²⁷. Menojen kokonaan tai osittain hyväksymättä jättämisen tulee kuitenkin perustua siihen, ettei menoja voida pitää tarpeellisina tai kohtuullisen suuruusina. Tästä päästään tämän selvityksen kannalta olennaisimpaan kysymykseen: mihin kunnat vetävät kohtuullisuuden rajan asumismenoissa? Tähän kysymykseen palataan luvussa 5, jossa esitellään toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn tuloksia.

Myös kuntien omissa toimeentulotuen soveltamisohjeissa otetaan kantaa asumismenojen hyväksymiseen toimeentulotukeen oikeuttavina menoina. Sivi Talvensolan pro gradu -tutkielmassa *Perustoimeentulotuen asumismenot kymmenen suurimman kaupungin soveltamisohjeissa vuonna 2008* vertailtiin kymmenen asukasluvultaan suurimman kaupungin ohjeita asumismenojen hyväksymiseksi toimeentulotuessa. Talvensolan tutkielmassa verrattiin myös kohtuullisiksi määriteltyjä vuokra-asumisen kustannuksia kaupunkien keskimääräisiin vuokratasoihin ja asumistuen enimmäisasumismenoihin. Tutkimuksesta käy ilmi, että tutkimuskaupunkien välillä oli eroja siinä, miten asumismenojen huomioimista ohjeistetaan toimeentulotuen soveltamisohjeissa. Kaupunkien välillä havaittiin eroja kohtuulliseksi määriteltyjen vuokra-asumisen rajoissa ja näiden suhteessa kaupunkien keskimääräiseen vuokratasoon ja

27 Aino Ukkola-Kettulan vuosina 1998 ja 1999 toteuttamasta selvityksestä käy ilmi, että kuntien hyväksymät asumismenot olivat toimeentulotukea saavilla kotitalouksilla keskimäärin 9 prosenttia pienemmät kuin kotitalouksien todelliset asumismenot. Selvityksessä oli mukana 12 erikokoista kuntaa eri puolilta Suomea. (Ukkola-Kettula 2000, 97.)

asumistuen normeihin. Osassa tutkimuskaupungeista vuokra-asumisen kohtuullisena pidetty taso muuttui perheeseen kasvaessa epäedullisemmaksi suhteessa asumistuen enimmäisasumismenoihin ja kaupungin vuokratasoon. (Talvensola 2009, 2.)

3.4 Toimeentulotuen asumismenot tutkimuskohteena

Asumismenojen hyväksymisestä toimeentulotuessa ei ole tehty selvityksiä²⁸ systemaattisesti, ja kuten on todettu, edellisestä selvityksestä on yli 15 vuotta aikaa. Marjatta Kauralan selvityksessä *Toimeentulokutilanne elokuussa 1994 – erityisesti asumismenojen osalta* (1994) vertailtiin erikokoisten kuntien käytäntöjä asumismenojen huomioimisessa²⁹. Kauralan kyselyä on monessa kohdassa hyödynnetty myös tämän tutkimuksen suunnittelussa ja jotkut kysymykset ovat samoja kuin Kauralalla.

Kauralan selvityksen lisäksi toinen keskeinen lähde, jota tutkimuksessa hyödynnetään, on edellä mainittu Sivi Talvensolan tutkielma *Perustoimeentulotuen asumismenot kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeissa vuonna 2008*. Toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn tuloksissa epäilemättä heijastuu se, mitä kuntien ohjeisiin on kirjattu. Talvensolan tutkimuksesta poiketen tässä tutkimuksessa ollaan kuitenkin kiinnostuneita asumismenojen huomioimisesta toimeentulotuessa yleisesti, ei pelkästään perustoimeentulotuen osalta.

Toinen keskeinen ero Talvensolan tutkimuksen ja tämän tutkimuksen välillä on se, että siinä missä Talvensolan huomio kiinnittyi kirjallisiin toimeentulotuen soveltamisohjeisiin, tässä kyselyssä

28 Erilaisia selvityksiä ja alueellisia vertailuja sisältäviä tutkimuksia toimeentulotulotuesta on sinänsä tehty runsaasti. Toimeentulotuen käytön alueellisia eroja on tutkittu muun muassa selvittämällä 25 suurimman kaupungin toimeentulotukimenojen kehitystä sosiaalihuoltolain voimaantulon jälkeen (ks. Haapola ja Karisto 1988) ja tarkastelemalla kunnan työttömyysasteen ja toimeentulotukimenojen yhteyttä ja kuntien keinoja pienentää toimeentulotukimenoja (ks. Peltomaa 1997). Viiden suurimman kaupungin toimeentulotukea koskevia vertailuja on tehty tasaisesti 1990-luvun lopulta lähtien ja viimeisin kuuden suurimman kunnan, ns. kuusikkokuntien, toimeentulotukea koskeva selvitys valmistui kesäkuussa 2008 (ks. esim. Kumpulainen 1997, 1998 ja 2008). Sosiaalitoimen ruuhkautumista ja jonotusaikoja toimeentulotukiasioissa on seurattu 2000-luvulla Stakesin (nykyinen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) selvityksissä. Lisäksi toimeentulotuen käytön alueellisia eroja on tarkasteltu esimerkiksi kulttuurisena ja arvoihin kiinnittyvänä kysymyksenä (Haapola 2001, 17–18 [Lehto 1972]).

29 Kauralan selvitys toteutettiin haastattelemalla puhelimitse toimeentulotukiviranomaisia 144 kunnasta ja seitsemästä suurpiiristä Helsingistä, Espoosta ja Vantaalta. Kyselyssä selvitettiin asumismenojen huomioimisen lisäksi muun muassa ehkäisevän toimeentulotuen ja lastensuojelulakiin perustuvan toimeentulotuen käyttöä. (Kaurala 1994.)

pyritään selvittämään kuntien tosiasiallisia arkisia käytäntöjä. Tutkimalla lakeja, ministeriön ohjetta ja kuntien omia ohjeita (ks. Talvensola 2009) saadaan käsitys siitä, kuinka toimeentulotuen toimeenpanton *tulisi*³⁰ mennä. Käytännössä toimeentulotuen myöntämisessä sovelletut käytännöt syntyvät kuitenkin arkisessa asiakastyössä kunnissa ja kuntayhtymissä. Toimeentulotuen kehitys paljastaa lisäksi, että laeiksi ja ohjeiksi legitimoidut käytännöt ovat usein olleet jo jonkun aikaa arkipäivää kunnissa (Karjalainen 2004a, 126). Kauralan (1994) ja Talvensolan (2009) tutkimuksiin palataan luvussa 5, jossa esitellään toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn tuloksia.

4 Tutkimuksen toteuttaminen

4.1 Kyselyn kohdentaminen

Tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten asumismenoja huomioidaan toimeentulotukea myönnettäessä ja miten toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kehittyi vuonna 2009. Sillä, tuotetaanko sosiaalipalvelut kunnassa, kuntayhtymässä vai paikallisella yhteistyösopimuksella, ei tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta ole merkitystä. Kiinnostus kohdistuu toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin ja toimeentulotukitilanteeseen yleisesti. Sosiaalipalveluiden kirjavat organisointikäytännöt olivat kuitenkin haaste pohdittaessa kyselyn kohdentamista.

Tutkimuksen tavoitteena oli kerätä tietoa erikokoisista kunnista ympäri Suomea, joten lähtökohdaksi asetettiin se, että kysely lähetetään jokaiseen kuntaan, Ahvenanmaan läänin kuntia lukuun ottamatta. Kyselyn perusjoukko muodostui näin ollen 332 kunnasta³¹.

Kyselyn kohdistamiseksi selvityksessä perehdyttiin kuntien internetsivuihin kesällä 2009 ja selvitettiin, miten kunnissa oli organisoitu toimeentulotuen käsittely. Perusjoukon 332 kunnasta 72 kuntaa oli tarkasteluajankohtana virallisesti keskittänyt toimeentulotuen kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Näitä toimeentulotukiasioista

30 Aineiston luotettavuuden kannalta tämän tutkimuksen aineisto on yhtä luotettava tai epäluotettava kuin Talvensolankin. Tässäkään tutkimuksessa ei lopulta voida olla varmoja siitä, ovatko kunnissa ja kuntayhtymissä työskentelevät toimeentulotukiviranomaiset vastauksissaan raportoineet paikallisista toimeentulotuen myöntämiskäytännöistään vai kertoneet siitä, miten toimeentulotukea myönnettäessä *tulisi* menetellä.

31 Vuonna 2009 Suomessa oli yhteensä 348 kuntaa, joista 16 sijaitsee Ahvenanmaalla. 348 kuntaa – 16 kuntaa = 332 kuntaa.

vastaavia kuntayhtymiä tai kuntien yhteistyöalueita on yhteensä 19. Periaatteessa itsenäisesti ja vain oman kunnan toimeentulotukiasioita hoitavia kuntia puolestaan on jäljelle jäävistä 260 kunnasta 252 kuntaa³².

Aineisto päätettiin kerätä niistä kunnista, jotka tekevät toimeentulotukipäätökset itsenäisesti ja pelkästään oman kunnan asukkaille (252 kuntaa), ja niistä kuntayhtymistä ja niiltä yhteistoiminta-alueilta, joihin on keskitetty toimeentulotuen käsittely (19 kuntayhtymää tai yhteistoiminta-alueita). Yhteistyösopimuksella toimeentulotuen käsittelyä hoitavia kuntien yhteistyöalueita päätettiin kohdella analyysin helpottamiseksi samalla tavoin kuin virallisia kuntayhtymiä.

Kyselyn otoksessa on siis mukana yhteensä 324 kuntaa (252 itsenäistä kuntaa + 72 kuntayhtymään kuuluvaa kuntaa). Vastaajia on kunnissa ja kuntayhtymissä yhteensä 271.

Kysely suunnattiin kunnissa kunnan sosiaalitoimen koosta ja organisaatiosta riippuen sosiaalityöntekijälle, johtavalle sosiaalityöntekijälle tai aikuissosiaalityöstä vastaavalle esimiehelle. Pienemmissä kunnissa kysely lähetettiin kunnan sosiaalisihterille tai sosiaalijohtajalle. Kuusikkokunnissa kysely lähetettiin ennakkoselvitykseen nojautuen yleensä aikuissosiaalityöstä vastaavalle sosiaalitoimen johtajalle. Myös kuntayhtymissä kysely suunnattiin yleensä kuntayhtymän aikuissosiaalityön johtajalle.

4.2 Kyselyn toteuttaminen ja sähköpostikysely aineistonkeruumenetelmänä

Kysely toteutettiin verkkokyselyinä. Vastaajille lähetettiin 4.11.2009 sähköpostitse pyyntö vastata verkkokyselyyn, joka koski asumismenojen huomioon ottamista toimeentulotuessa. Vastaajien sähköpostiosoitteet oli poimittu kuntien ja kuntayhtymien internetsivuilta. Sähköpostipyynnössä siirtyminen kyselyyn tapahtui henkilökohtaisen vastauslinkin kautta. Kyselyyn oli mahdollista vastata suomeksi tai ruotsiksi. Vastaajilla oli myös mahdollisuus keskeyttää vastaaminen ja jatkaa vastaamista myöhemmin, ja kyselylomakkeen sivuilla pääsi tarvittaessa liikkumaan vapaasti edestakaisin. Kysely sisälsi muutamia haarautumia: jotkin kysymyksistä esitet-

tiin vain niille vastaajille, joille kysymykset aieman vastauksen perusteella oli aiheellista esittää.

Verkkokyselyn käyttöä on aikaisemmissa tutkimuksissa perusteltu sillä, että se vähentää vastaajien kokemaa vastausrasitetta (ks. esim. Saarikallio ym. 2008, 28). Tämä piti epäilemättä paikkansa myös kunnan toimeentulotukiviranomaisille suunnatussa kyselyssä. Perinteiseen paperiseen postikyselyyn verrattuna kynnyks vastata sähköpostitse saapuvaan kyselyyn on luultavasti matalampi. Toisaalta nykyään on vaarana, että sähköpostissa lähetettävät vastauskutsut hukkuvat päivittäiseen sähköpostiliikenteeseen. Tästä syystä vastaajille lähetettiin 13.11.2009 sähköpostitse viesti, jossa muistutettiin heitä vastaamaan kyselyyn. Muistutusviesti suunnattiin verkkokyselyohjelman avulla niille vastaajille, jotka eivät kyseiseen ajankohtaan mennessä olleet vastanneet kyselyyn, ja niille, joilla vastaaminen oli kesken.

Virallinen kyselyynvastausaika päättyi 16.11.2009, mutta kysely suljettiin yhden vastaajan esittämästä pyynnöstä vasta 18.11.2009. Verkkokysely toimi aineistonkeruumenetelmänä tässä selvityksessä ylipäätään kiitettävästi.

4.3 Aineiston kuvaus

Kysely lähetettiin 271 vastaajalle (252 kuntaan ja 19 kuntayhtymään) ja siihen vastasi yhteensä 168 toimeentulotukiviranomaista³³. Kyselyn vastausosuus oli 62 prosenttia. Vastausosuutta voidaan pitää varsin tyydyttävänä, varsinkin kun ottaa huomioon ajankohdan, jolloin kysely lähetettiin vastattavaksi.

Taulukossa 2 (s. 18) esitetään kyselyyn vastanneiden kuntien ja kuntayhtymien jakautuminen vastaajan edustaman kunnan asukasluvun mukaan.

Yli 50 000 asukkaan kaupungit ovat aineistossa melko hyvin edustettuina: Suomen 19:sta yli 50 000 asukkaan kunnasta³⁴ 12 vastasi kyselyyn. Kuntien kokojakauma on kaiken kaikkiaan hyvin samanlainen kuin Suomen kunnissa kokonaisuudessaan.

Taulukossa 3 (s. 18) on esitetty, miten aineiston kunnat jakautuvat tilastollisen kuntaryhmituksen

32 Kahdeksan kunnan kohdalla ei voida puhua kuntaliittymästä eikä yhteistoimintasopimuksesta tai -alueesta. Nämä kunnat on selvytyden vuoksi jätetty tässä tutkimuksessa kohdejoukon ulkopuolelle.

33 252 kunnasta 157:ssä ja 19 kuntayhtymästä yhdeksässä vastattiin kyselyyn. Kaksi vastaajaa jätti ilmoittamatta, vastattiinko kyselyyn kunnassa vai kuntayhtymässä.

34 Luku perustuu Väestötietorekisterikeskuksen julkaisemaan tilastoon Suomen asukasluku vuodenvaihteessa 2008–2009 (Väestötietorekisterikeskus 2009).

mukaan kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin³⁵. Aineisto noudattaa myös tilastollisen luokituksen perusteella kyselyn perusjoukkoa. Kaupunkimaisissa kunnissa vastausosuus on hieman muita kuntia parempi.

Lääneistä kyselyn paras vastausosuus on Lapin läänissä. Oulun ja Etelä-Suomen läänien kunnat ovat aineistossa huomattavasti edustettuina. (Taulukko 4.)

Taulukko 2. Kyselyyn vastanneiden osuus erikokoisissa kunnissa, %.

| | Kyselyyn vastanneiden lkm | Kuntien lkm ^a | Vastausosuus |
|-----------------------|---------------------------|--------------------------|--------------|
| Alle 5 000 asukasta | 66 | 153 | 43 |
| 5 000–15 000 asukasta | 51 | 114 | 45 |
| Yli 15 000 asukasta | 40 | 75 | 53 |
| Yhteensä | 157 | 342 | 46 |

^a Vuoden 2008 lopussa. Lähde: Kuntaliitto 2009b, alkuperäislähde Väestötietokeskus.

Taulukko 3. Kyselyyn vastanneiden osuus tilastollisissa kuntaryhmissä, %.

| | Kyselyyn vastanneiden lkm | Kuntien lkm ^a | Vastausosuus |
|-----------------|---------------------------|--------------------------|--------------|
| Kaupunkimainen | 26 | 63 | 41 |
| Taajaan asuttu | 23 | 66 | 35 |
| Maaseutumainen | 79 | 219 | 36 |
| Yhteensä | 128 | 348 | 37 |

^a Vuonna 2010. Lähde: Kuntaliitto 2010.

Taulukko 4. Kyselyyn vastanneiden kuntien jakautuminen läänien mukaan ja läänien vastausosuudet, %.

| | Kyselyyn vastanneiden lkm | Kuntien lkm 2009 ^a | Vastausosuus |
|-----------------|---------------------------|-------------------------------|--------------|
| Etelä-Suomi | 26 | 72 | 36 |
| Länsi-Suomi | 53 | 142 | 37 |
| Itä-Suomi | 24 | 54 | 44 |
| Oulu | 14 | 43 | 33 |
| Lappi | 11 | 21 | 52 |
| Yhteensä | 128 | 332 | 41 |

^a Lähde: Kuntaliitto 2009a.

³⁵ Tilastollinen kuntaryhitys on Tilastokeskuksen määrittelemä kaupunkimaisuusasteen kuvaaja, joka jakaa kunnat taajamaväestön osuuden ja suurimman taajaman väkiluvun perusteella kolmeen luokkaan. Kaupunkimaisissa kunnissa vähintään 90 prosenttia asuu taajamissa, ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. Taajaan asutuissa kunnissa vähintään 60 mutta alle 90 prosenttia asuu taajamissa, ja suurimman taajaman asukasluvu on vähintään 4 000 asukasta mutta alle 15 000 asukasta. Maaseutumaisiksi määritellään ne kunnat, joissa alle 60 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, ja ne kunnat, joissa väestöstä yli 60 prosenttia mutta alle 90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000 asukasta. (Tilastokeskus 2010.)

Kyselyn lopullisessa vastaajajoukossa on vastaajia sosiaalitoimen eri hallinnontasoilta. Hieman yli puolella vastaajista nimike on sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja tai johtava sosiaalityöntekijä. Noin kolmannes vastaajista on kunnan tai kuntayhtymän aikuissosiaalityön vastaava esimies, perusturvajohtaja, sosiaalijohtaja tai sosiaalisihteri. (Liitetaulukko 1.) Muutamassa kunnassa kyselyyn vastasi toimeentulotuen etuuskäsittelijä. Koska monet vastaajista työskentelevät lähellä käytännön sosiaalityötä, on syytä uskoa, että kyselyn tulokset heijastelevat hyvin toimeentulotuen paikallisia käytäntöjä³⁶ kunnissa ja kuntayhtymissä.

Voidaan kuitenkin epäillä, ettei aineisto kyselyn suuresta vastausosuudesta ja muista edustavuutta lisäävistä ominaisuuksista (esim. nimikkeiden jakauma) huolimatta kaikilta osin edusta kattavasti kyselyn perusjoukkoa. Luultavasti niissä kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa toimeentulotuen käsittely on kovasti ruuhkautunut, ei ole löytynyt aikaa kyselyyn vastaamiseen. Tämä mahdollinen vinouma aineistossa täytyy muistaa erityisesti silloin, kun tulkitaan niiden kysymysten tuloksia, jotka koskevat toimeentulotuen saajamäärien viimeaikaista kehitystä. Myös jotkut kyselyyn vastanneet antoivat palautetta siitä, että kyselyyn vastaaminen vei voimavaroja jo valmiiksi kuormittuneilta työntekijöiltä. Jotkut kokivat myös, että kysymyksiin oli vaikea vastata.

Vastaajien joukossa oli kuitenkin myös niitä, jotka mainitsivat, että tutkimuksen aihe on tärkeä ja ajankohtainen. Yksi vastaaja kertoi jopa vastanneensa kyselyyn kotoaan, koska ei työpäivien aikana löytänyt aikaa vastaamiseen. Tällainen palaute lisää osaltaan kyselyn tulosten luotettavuutta. Muutamat vastaajat pyysivät verkkokyselyn ollessa käynnissä sähköpostitse uutta vastauslinkkiä kyselyyn, koska olivat epähuomiossa lähettäneet keskeneräisen lomakkeen valmiina eteenpäin. Tämän voi tulkita niin, että vastaajat kokivat aiheen tärkeäksi: kyselyyn haluttiin vastata ja vastaaminen haluttiin tehdä huolellisesti.

4.4 Aineiston analyysi ja tulosten raportointitapa

Kyselyaineiston analyysi tehtiin SPSS-tilasto-ohjelmalla. Aineiston analyysi on kuvailevaa. Kyselyn tulokset esitetään suorien jakaumien ja ristiintau-

lukointien avulla. Joidenkin kysymysten kohdalla kuntien vastauksia on eroteltu kunnan koon perusteella. Kuntia ja kuntayhtymiä ei tässä tutkimuksessa ole ollut tarpeellista erotella analyysissä erillisiksi ryhmiksi. Kyselyn tuloksia verrataan joiltain osin Marjatta Kauralan (1994) ja Sivi Talvensolan (2009) tutkimuksiin ja muihin toimeentulotukea koskevien selvitysten ja tutkimusten tuloksiin.

5 Kyselyn tulokset

Toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn tarkoituksena oli selvittää, miten kunnissa hyväksytään asumismenoja toimeentulotukeen oikeutaviksi menoiksi. Tässä luvussa raportoidaan kyselyn tulokset: miten erilaisia asumismenoja hyväksytään kunnissa toimeentulotuessa ja minkälaisia eroja kuntien välillä on hyväksymiskäytännöissä. Lisäksi kerrotaan toimeentulotukiviranomaisten käsityksiä asumistukijärjestelmän ongelmista.

Kuntien yleistä toimeentulotukitilannetta ja toimeentulotuen käsittelyaikaa syksyllä 2009 koskevat kysymykset raportoidaan luvun lopussa.

5.1 Perustoimeentulotuen asumismenonormien määräytyminen, suuruus ja soveltaminen

Aikaisemmista selvityksistä (ks. esim. Kaurala 1994; Talvensola 2009) on käynyt ilmi, että useissa kunnissa on ohjeistettu, mitä tarpeellisen suuruisilla asumismenoilla tarkoitetaan. Kyselyssä tiedusteltiin toimeentulotukiviranomaisilta, onko kunnissa ja kuntayhtymissä määritelty omia ohjeellisia asumismenonormeja perustoimeentulotukea myönnettäessä, miten nämä normit muodostuvat, kuinka suuria ne ovat ja missä tilanteissa normeja sovelletaan.

5.1.1 Asumismenonormien määräytyminen

Ennen erillistä toimeentulotukilakia (vuonna 1997) asumismenot huomioitiin toimeentulotuessa periaatteessa todellisen suuruisina (Ukkola-Kettula 2000, 13). 1990-luvulla tehdyissä selvityksissä kuitenkin ilmeni, että jo ennen toimeentulotukilain voimaantuloa kunnat määrittivät kohtuullisia asumismenoja muun muassa itse asettamallaan, perhekoon mukaan määräytyvillä ”kokonaisuusmenorajoilla”. Näihin kokonaisuusmenoihin sisältyi vuokra-asujilla vuokran

³⁶ Luultavasti vastaukset perustuvat myös kuntien toimeentulotukea koskeviin soveltamisohjeisiin.

ja omistusasunnossa asuvien hoitovastikkeiden ja asuntolainan korkojen lisäksi esimerkiksi erilisiä vesi-, sähkö- ja lämmitysmaksuja (Kaurala 1994, 6). Käytännössä erilaisia asumismenoja huomioitiin kuitenkin usein ensisijaisesti muilla kriteereillä kuin kokonaisasumismenorajoja noudattamalla. Kunnat täsmensivät huomioivansa kokonaisasumismenorajoista huolimatta monet asumismenot ”kohtuullisina”. (Kaurala 1994.)

Sivi Talvensolan (2009) tutkimuksesta käy ilmi, että vuonna 2009 kymmenen suurinta kaupunkia olivat määritelleet kohtuullisina pidetyille asumismenoille euromääräiset ylärajat (verrannollisia 1990-luvun ”kokonaisasumismenorajoihin”). Kaikissa näissä kaupungeissa normit määräytyivät perhekoon mukaan³⁷.

Kuntien ja kuntayhtymien toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn tulokset ovat yhteisiä Talvensolan (2009) tulosten kanssa. Lähes 87 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä on määritelty normit tarpeellisen suuruisille asumismenoille perustoimeentulotukea myönnettäessä (liitetaulukko 2). Suurimmassa osassa kunnista ja kuntayhtymistä käytetään omia perhekoon mukaan määräytyviä asumismenonormeja. Kohtuullisina pidettyjen euromääräisten asumismenojen sitominen toimeentulotukea hakevan kotitalouden kokoon on siis yleisin tapa määritellä asumismenonormeja silloinkin, kun tarkastelu ulotetaan suurien kaupunkien (ks. Talvensola 2009) lisäksi pienempiin kuntiin ja kuntayhtymiin. (Taulukko 5.)

Asumistuen euromääräisiä rajoja ilmoittaa käyttävänsä 7 prosenttia kunnista ja kuntayhtymistä. 13 prosentissa kunnista ja kuntayhtymistä on ohjeistettu tarpeellisen suuruisia asumismenoja, mutta

normit eivät perustu toimeentulotukea hakevan kotitalouden kokoon eivätkä Kelan ohjeistuksiin. (Taulukko 5.) Näissä kunnissa ja kuntayhtymissä normit perustuvat vastaajien mukaan esimerkiksi asunnon kokoon ja paikkakunnan yleiseen hintatasoon (keskimääräinen neliöhinta tai vuokra) tai normeista on sovittu yhdessä naapurikuntien kanssa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisemassa toimeentulotuen soveltamisoppaassa ei kehoiteta kuntia käyttämään toimeentulotukea myönnettäessä yleisen asumistuen rajoja sellaisinaan. Päinvastoin oppaassa korostetaan, että ”toimeentulotuessa asumiskulujen kohtuullisuusharkinnan tulisi olla tuen luonteesta johtuen väljempi kuin asumismenojen kohtuullisuusnormit asumistuessa” (STM 2007, 65). Se, että kunnissa ja kuntayhtymissä määritellään asumismenonormeja asumistukijärjestelmään nojautuen, ei kuitenkaan vielä kerro siitä, että näissä kunnissa ja kuntayhtymissä toimittaisiin ministeriön ohjeiden vastaisesti. Mitä kunnissa sovellettuihin asumismenonormeihin sisältyy ja kuinka tiukasti normeista pidetään kiinni, vaihtelee kuntien välillä.

5.1.2 Tarpeellisen suuruiset asumismenot erikokoisille kotitalouksille

Suurin osa niistä kunnista ja kuntayhtymistä, joissa käytetään perhekoon mukaan määräytyviä asumismenonormeja perustoimeentulotuessa, soveltaa normeja sekä vuokralla että omistusasunnossa asuviin toimeentulotuen hakijoihin (liitetaulukko 3).

Kuntien määrittelemiin asumismenonormeihin (kohtuullisiin asumismenoihin) tulkitaan eri kunnissa sisältyvän erilaisia asumismenoeria. Ky-

Taulukko 5. Asumismenonormit perustoimeentulotukea myönnettäessä.

| Onko kunnassa/kuntayhtymässä määritelty omia sisäisiä ohjeellisia normeja tarpeellisen suuruisille asumismenoille perustoimeentulotukea myönnettäessä? | n | % |
|--|------------|------------|
| Kyllä, omat perhekoon mukaan määräytyvät asumismenonormit | 112 | 67 |
| Kyllä, yleisen asumistuen euromääräiset normit | 12 | 7 |
| Kyllä, normit määräytyvät muulla tavoin | 21 | 13 |
| Ei ole määritelty normeja | 22 | 13 |
| Yhteensä | 167 | 100 |

³⁷ Paitsi Turussa, jossa normit perustuivat paitsi kotitalouden myös asunnon kokoon (Talvensola 2009).

selyyn vastanneissa kunnissa normeihin ajatellaan usein kuuluvan ainakin kuukausittaiset juoksevat asumismenot, kuten vuokra, vastikkeet ja asuntolainojen korot. Jotkut vastaajat täsmensivät, että mainittujen asumismenonormeihin sisältyvien menojen lisäksi huomioidaan kuitenkin myös esimerkiksi erillisiä vesi- ja lämmityskustannuksia ja taloussähköstä aiheutuvia kustannuksia.

Kuntien omissa toimeentulotukiohjeissa määritellään usein, mitä perhekoon mukaan määräytyviin kohtuullisiin asumismenoihin sisältyy. Keväällä 2009 tehdystä, kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeita koskevasta selvityksestä kävi ilmi, että suurista kaupungeista Espoossa, Helsingissä ja Turussa kohtuullisiin asumismenoihin sisältyy ainoastaan vuokra, jonka lisäksi otetaan huomioon erilliset vesi- ja lämmityskustannukset. Kuopiossa, Lahdessa, Oulussa ja Vantaalla kohtuullisiin asumismenoihin puolestaan sisältyvät vuokran lisäksi lämmityskulut, ja erilliset vesimaksut huomioidaan erikseen. Tiukinta linjaa siinä, mitä kohtuullisiin asumismenoihin sisältyy, noudattavat suurista kaupungeista Jyväskylä ja Pori, jossa kohtuullisiin asumismenoihin katsotaan sisältyvän vuokran lisäksi sekä lämmitys- että vesimaksut³⁸. (Talvensola 2009, 89–90.) Osassa tähän kyselyyn vastanneista kunnista normien ajatellaan kattavan tätäkin enemmän: normien tulkitaan joissain kunnissa sisältävän myös koti- ja palovakuutusmaksut (13 % kunnista), taloussähkö- ja kaasumaksut (11 % kunnista) ja kiinteistöveron (15 % kunnista). (Ks. taulukko 11, s. 31.)

Kunnat eroavat keskenään asumisen kalleudessa, ja näiden erojen tulisi näkyä myös toimeentulotuessa hyväksytyissä asumismenoissa. Aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että kuntien määrittelemät kohtuulliset asumiskustannukset noudattelevat hyvin paikkakunnan keskimääräistä vuokratasoa. Kunnat siis ottavat asumismenojen kohtuullisuutta arvioidessaan huomioon paikkakunnan yleisen asumiskustannustason, kuten sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotuen soveltamisoppaassa ohjeistetaan. (Haapola ja Kauppinen 2007, 24–25; STM 2007, 65.)

Kuntien välillä on isoja eroja siinä, miten suuria asumismenoja pidetään kohtuullisina erikokoisille kotitalouksille toimeentulotukea myönnettäessä (taulukko 6). Yleensä kohtuullisina pidetyt asumismenot kasvavat perhekoon kasvaessa, mutta myös vaihteluvälin suuruus kasvaa melko tasaisesti³⁹. Yhden henkilön kotitalouden⁴⁰ asumismenonormien vaihteluväli on kyselyn aineistossa lähes 450 euroa ja seitsemän tai sitä useamman henkilön kotitalouksien kohdalla se on yli 900 euroa. (Taulukko 6.) Myös aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että kuntien normit vaihtelevat huomattavan paljon. Pääkaupunkiseudulla perustoimeentulotuessa hyväksytyt kohtuulliset asumismenot (asumismenonormit) ovat yhden hengen kotitalouksien kohdalla lähes 200 euroa suuremmat kuin muualla maassa, ja erot yleensä kasvavat perhekoon suuren- tuessa (Talvensola 2009, 91).

Taulukko 6. Asumismenonormit perustoimeentulotuessa erikokoisilla kotitalouksilla.

| Kotitalouden koko, henkilöä | Vaihteluväli (€–€) | Moodi (€) | n |
|-----------------------------|--------------------|-----------|-----|
| 1 | 205–650 | 400 | 107 |
| 2 | 286–701 | 500 | 106 |
| 3 | 336–883 | 600 | 104 |
| 4 | 404–1 017 | 700 | 100 |
| 5 | 488–1 193 | 800 | 96 |
| 6 | 570–1 295 | 800 | 89 |
| 7 tai enemmän | 575–1 488 | 650 | 75 |

39 On kuitenkin huomioitava, että havaintojen määrä pienenee perhekoon kasvaessa.

40 Suurissa kaupungeissa yhden hengen kotitalouksien osuus toimeentulotukea saavista kotitalouksista on kasvanut 2000-luvulla. Esimerkiksi kuusikkokunnissa vuonna 2007 yli 70 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli yhden hengen kotitalouksia. (Kumpulainen 2008, 4.)

38 Jyväskylässä ja Porissa myös kohtuullisina pidettyjen asumismenojen taso oli suurista kaupungeista kaikkein alhaisin (Talvensola 2009, 92).

Kuvioissa 2–5 tarkastellaan toimeentulotuessa tarpeellisen suuruiseksi määriteltyjen asumismenojen keskiarvoja yleisen asumistuen kuntaryhmissä. Yleisessä asumistuessa kohtuullisille asumismenoille vahvistetaan vuosittain kuntaryhmittäiset enimmäismäärät, jotka perustuvat asunnon kokoon ja valmistumis- tai perusparannusvuoteen (ks. luku 3.1). Kuvioissa 2–5 vertaillaan toimeentulotukikäsittelyssä sovellettuja asumismenonormeja ja yleisessä asumistuessa kohtuullisiksi katsottuja asumismenojen enimmäismääriä vuonna 2009. Kuntien toimeentulotukikäsittelyssä soveltamat asumismenonormit ovat kuvioissa keskiarvoja ja perustuvat tämän selvityksen aineistoon ja Sivi Talvensolan (2009) tutkimuksessa esitettyihin kohtuullisiin asumismenoihin 10 suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeissa⁴¹. Kuvioissa esitettävät yleisen asumistuen kuntaryhmittäiset enimmäisasumismenot ovat vuodelle 2009 vahvistettuja määriä normipinta-alan mukaisissa asunnoissa. Kuvioissa esitetään yleisen asumistuen kohtuullisten asumismenojen enimmäismäärät kalliimmassa asumiskustannusluokassa (vuonna 1996 tai sen jälkeen rakennetut tai perusparannetut asunnot).

Kaikissa kunnissa kohtuullisina pidetyt asumismenot toimeentulotukea myönnettäessä kasvavat melko tasaisesti perheeseen kasvaessa. Asumiskustannustasoltaan kalleimmissa kuntaryhmissä 1 (Helsinki) ja 2 (Espoo, Kauniainen, Vantaa) toimeentulotuen asumismenonormit ovat suuremmat kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismenot normipinta-alan mukaisessa asunnossa. Kuntaryhmissä 3 ja 4⁴² tilanne on erilainen: yleisessä asumistuessa kohtuullisiksi katsotut enimmäisasumismenot ovat paikoin suuremmat kuin toimeentulotuessa kohtuullisiksi määritellyt asumismenot keskimäärin. Kuntaryhmissä 3 toimeentulotuen asumismenonormit ovat yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja suuremmat ainoastaan alle neljän henkilön kotitalouksissa ja kuntaryhmissä 4 vain yhden hengen kotitalouksien kohdalla. Erot

ovat varsin selviä erityisesti suurempien kotitalouksien kohdalla⁴³.

Toisin sanoen pääkaupunkiseudulla hyväksytään poikkeuksetta yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja suurempia asumismenoja. Muualla Suomessa asunnon valmistumisvuosi ratkaisee⁴⁴. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella uudemmissa asunnoissa asuvien suurempien kotitalouksien kohdalla toimeentulotuessa hyväksytyt asumismenot ovat pienemmät kuin yleisessä asumistuessa hyväksytyt kohtuulliset enimmäisasumismenot.

Yleisen asumistuen tarkoitus on pienentää erityisesti henkilömäärältään suurien pienituloisten kotitalouksien asumismenoja (Kela 2009). Aikaisemmissa tutkimuksissa on tultu siihen tulokseen, että toimeentulotuki puolestaan suosii asumismenojen hyväksymisen osalta yksin asuvia (Talvensola 2009, 97–98). Tämän tutkimuksen tulokset tukevat tätä havaintoa. Yhden henkilön kotitalouksien kohdalla toimeentulotuen asumismenonormit ovat kaikissa asumistuen kuntaryhmissä suuremmat kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismenot.

Kuvioissa 2–5 kohtuullisten asumismenojen enimmäismääriä kuvaavissa pylväissä on esitetty katkoviivalla yleisen asumistuen kaikkia hakijoita koskeva 20 prosentin omavastuuosuus. Kuvioista huomataan, että todellisuudessa toimeentulotuen asumismenonormit ovat suuremmillakin kotitalouksilla vähintään lähellä yleisessä asumistuessa hyväksytyjä enimmäisasumismenoja myös kuntaryhmissä 3 ja 4, koska kohtuullisista asumismenoista huomioidaan asumistukea myönnettäessä enintään 80 prosenttia. Ylipäätään mikäli tarkastelussa otetaan huomioon yleisen asumistuen omavastuuosuus kohtuullisista asumismenoista, esimerkiksi yhden hengen kotitalouksien kohdalla toimeentulotuessa huomioidut asumismenot ovat selvästi suuremmat kuin yleisessä asumistuessa huomioidut kohtuulliset asumismenot.

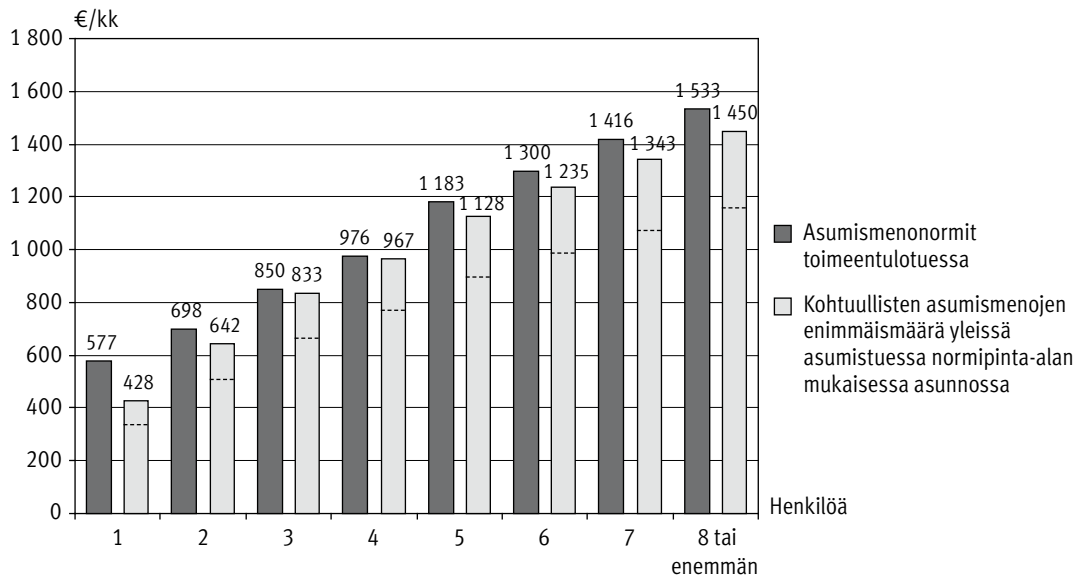
41 Kyselyn vastauksista ei aina käynyt ilmi, mitä kuntien asumismenonormeihin todellisuudessa sisältyy. Normeihin on laskettu mukaan myös vesimaksut, mikäli vesimaksun määrä ilmoitettiin. Normit eivät ole keskenään aivan vertailukelpoisia, koska ei ole varmuutta siitä, mitä normeihin lisäksi kunnassa sisältyy. Kuvioissa 2–5 esitettyihin keskiarvoihin tulee siis suhtautua varauksella.

42 Kuntaryhmään 3 kuuluivat vuonna 2009 seuraavat kunnat: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvolaa, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti. Loput kunnat kuuluivat kuntaryhmään 4. (A 834/2008.)

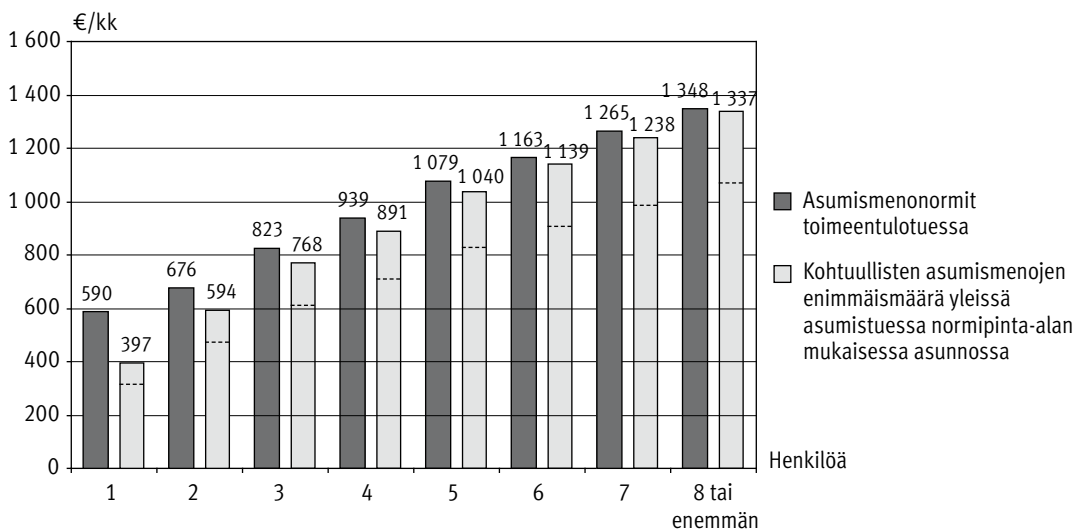
43 Raportin liitekuvioissa 2–5 on esitetty toimeentulotuen keskimääräiset asumismenonormit ja yleisen asumistuen kohtuullisten asumismenojen enimmäismäärä sekä vuonna 1996 tai sen jälkeen rakennetuissa asunnoissa (kallein asumiskustannustaso) että vuonna 1985 tai sitä ennen rakennetuissa asunnoissa (halvin asumiskustannustaso). Vanhempien (vuonna 1985 tai sitä ennen rakennettujen) asuntojen kohdalla toimeentulotuen asumismenonormit ylittävät asumistuen kohtuullisten asumismenojen enimmäismäärän myös kuntaryhmissä 3 ja 4. (Ks. liitekuviot 2–5.)

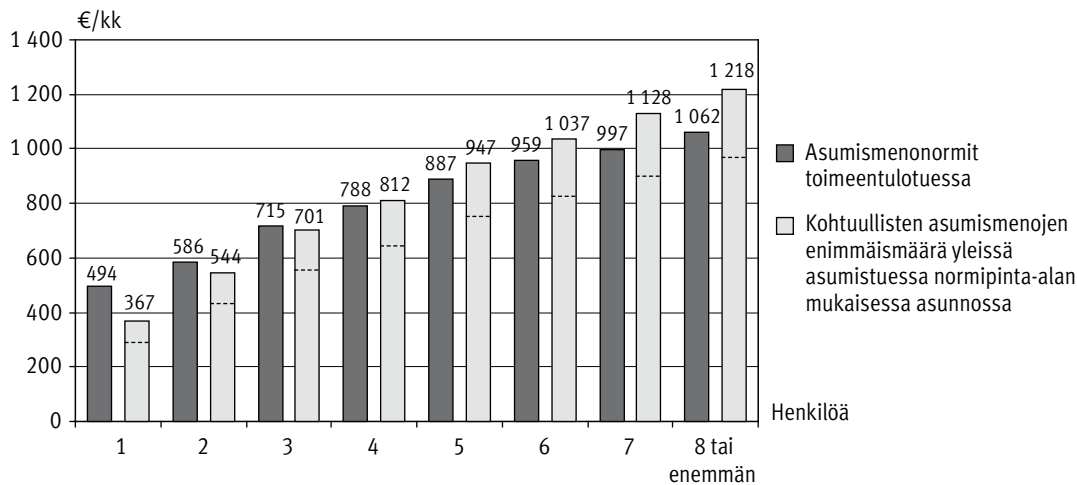
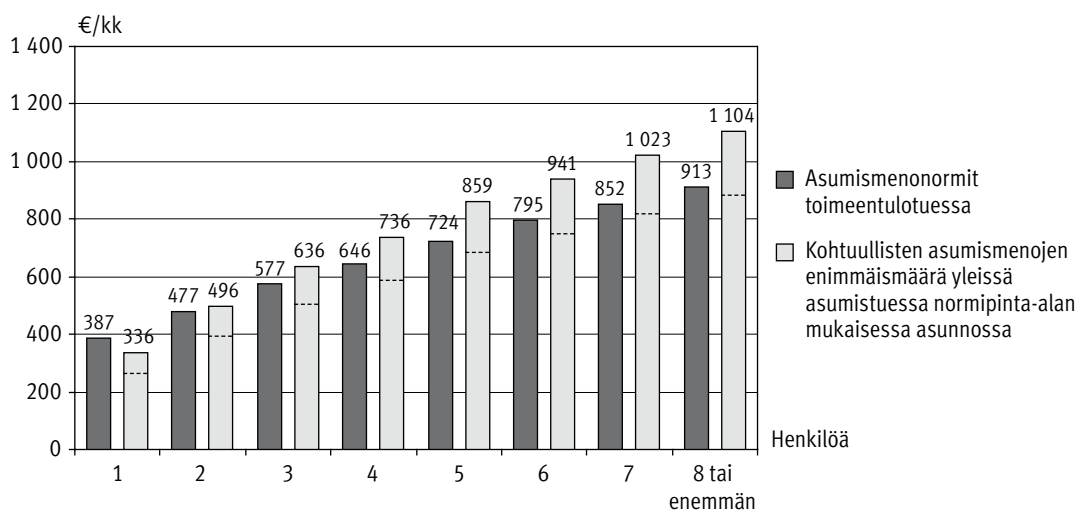
44 Vanhemmissa asunnoissa asuvien hakijoiden kohdalla toimeentulotuen asumismenonormit ovat myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella suuremmat kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismenot (liitekuviot 2–5).

Kuvio 2. Asumismenonormit ja kohtuullisten asumismenojen enimmäismäärä yleisessä asumistuessa kuntaryhmässä 1 (n = 1).



Kuvio 3. Asumismenonormit ja kohtuullisten asumismenojen enimmäismäärä yleisessä asumistuessa kuntaryhmässä 2 (n = 2).



Kuvio 4. Asumismenonormit ja kohtuullisten asumismenojen enimmäismäärä yleisessä asumistuessa kuntaryhmässä 3 (n = 5-7).**Kuvio 5.** Asumismenonormit ja kohtuullisten asumismenojen enimmäismäärä yleisessä asumistuessa kuntaryhmässä 4 (n = 49-71).

5.2 Erilaisten asumismenoerien huomioon ottaminen toimeentulotuessa

Asumismenot muodostuvat erilaisista asumismeno-eristä. Vuokran, vastikkeiden tai asuntolainan hoitokulujen lisäksi asumisessa maksetaan useimmiten esimerkiksi vedestä, lämmityksestä, sähköstä, jätehuollosta ja asunnon vakuuttamisesta. Kuntien ja kuntayhtymien toimeentulotukiviranomaisilta kysyttiin, miten erilaisia asumismenoeria otetaan huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Seuraavaksi raportoidaan, miten kyselyyn vastanneissa kunnissa ja kuntayhtymissä suhtaudutaan vuokra-asumisen ja omistusasumisen kustannuksiin ja hyväksyttävän määrän ylittäviin asumismenoihin.

5.2.1 Vuokramenojen hyväksyminen toimeentulotuessa

Suurin osa toimeentulotukea saavista kotitalouksista asuu vuokra-asunnossa (Heikkilä ym. 2002, 54). Vielä 1990-luvulla kunnat hyväksyivät vuokramenoja toimeentulotukeen oikeuttavina menoina hyvin joustavasti: ainoastaan 27 prosenttia selvitksessä mukana olleista kunnista oli asettanut rajoituksia vuokramenojen hyväksymiselle. Tämä tarkoitti sitä, että yli 70 prosenttia kunnista hyväksyi suoraan todelliset vuokramenot. (Kaurala 1994.)

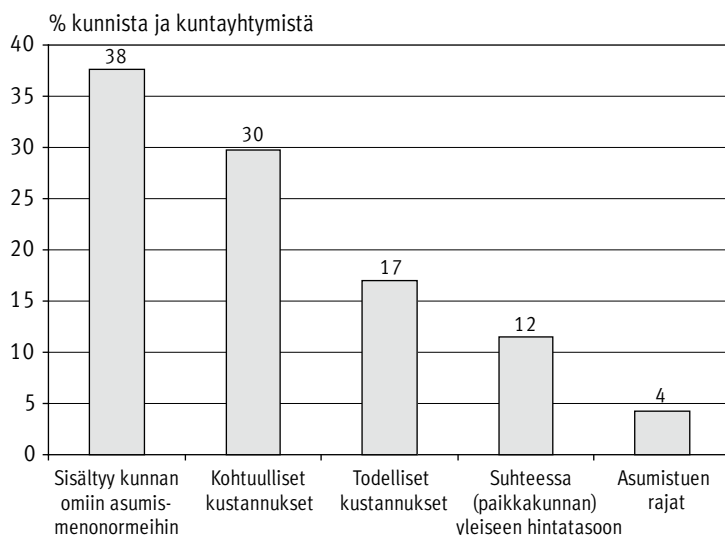
Tämän tutkimuksen perusteella tässä on selvästi tapahtunut muutos: vuonna 2009 enää alle viidennes kunnista ja kuntayhtymistä lähtee vuokramenoja huomioidessaan siitä, että menot otetaan huomioon todellisen suuruksina. Yli 80 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä vuokramenoja ei ensisijaisesti hyväksytä todellisen suuruksina. (Kuvio 6.)

Kuten aiemmin kävi ilmi, yli 87 prosentissa kunnista ja kuntayhtymistä on määritelty normeja tarpeellisen suuruksille asumismenoille perustoimeentulotukea myönnettäessä. Kuitenkin alle puolessa (47 %) näistä kunnista ja kuntayhtymistä ensisijainen kriteeri vuokramenojen hyväksymiselle toimeentulotukea myönnettäessä on näiden normien noudattaminen (liitetaulukko 4). Tästä voidaan tehdä se johtopäätös, että vaikka kunnissa on määritelty asumismenonormeja kohtuullisen suuruksille asumismenoille, normeja sovelletaan toimeentulotukikäsitteilyssä esimerkiksi vuokrien suhteen joustavasti. Noin kolmanneksessa näistä kunnista ensisijainen kriteeri menojen hyväksymiselle on normeista huolimatta menojen kohtuullisuus. Niissä kunnissa, joissa ei ole määritelty normeja tarpeellisen suuruksille asumismenoille perustoimeentulotukea myönnettäessä, vuokramenot otetaan suurimmassa osassa (56 % kyseisistä kunnista ja kuntayhtymistä) huomioon todellisen suuruksina (liitetaulukko 5). Miltei kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa ja kuntayhtymissä myönnetään toimeentulotukea takuuvuokriin ja vuokraennakoihin (liitetaulukko 6).

Kyselyssä tiedusteltiin myös, kuinka pitkään kunnissa ja kuntayhtymissä otetaan huomioon vuokramenoja, jotka ylittävät kunnan määrittelemän kohtuullisuusrajan. Suurimmassa osassa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä kohtuullisuusrajan ylittävät vuokramenot huomioidaan toimeentulotuessa todellisen suuruksina 2–4 kuukautta. 95 prosentissa kunnista ja kuntayhtymistä kohtuuttomiksikin katsottuja vuokramenoja huomioidaan jonkin aikaa todellisen suuruksina, ilman kohtuullisuusharkintaa. Kuitenkin vain viidenneksessä kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä kohtuullisuusrajan ylittäviä vuokramenoja hyväksytään täysimääräisesti niin kauan kuin se on asiakkaan kannalta tarpeellista. Kahdeksan kuntaa tai kuntayhtymää ilmoittaa, että ne eivät ota ollenkaan huomioon määritellyn enimmäismäärän ylittäviä vuokramenoja. (Taulukko 7, s. 26.)

Vuonna 1994 kolmannes kunnista piti kiinni määritelmistä, joita oli asetettu tarpeellisen suuruksille asumismenoille, eikä hyväksynyt ollenkaan määrän ylittäviä vuokramenoja toimeentulotukea myönnettäessä. Puolet kunnista hyväksyi tuolloin ei-kohtuullisiksi katsottuja vuokramenoja täysimääräisesti enintään kolmen kuukauden ajan. (Kaurala 1994, 31.) Hieman yllättäen vuonna 2009 kunnissa ja kuntayhtymissä suhtaudutaan siis kohtuullisen rajan ylittävien vuokramenojen hyväksymiseen suopeammin kuin 1990-luvulla.

Kuvio 6. Kunnassa ja kuntayhtymissä ensisijaisesti sovellettu tapa hyväksyä vuokramenoja toimeentulotuessa (n = 165).



Taulukko 7. Suhtautuminen ei-kohtuullisiksi katsottuihin vuokramenoihin toimeentulotukea myönnettäessä.

| Kohtuullisuusrajan ylittävät vuokramenot/-menoja | n | % |
|--|------------|------------|
| huomioidaan 2–4 kuukautta | 114 | 74 |
| huomioidaan niin kauan kuin on asiakkaan kannalta tarpeellista | 33 | 21 |
| ei huomioida lainkaan | 8 | 5 |
| Yhteensä | 155 | 100 |

5.2.2 Toimeentulotuen myöntäminen vuokrarästeihin

Syksyllä 2009 uutisoitiin vuokranmaksuongelmien lisääntyneen taantumien myötä ainakin pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Tampereella. Työttömyyden kasvamisen ennakoitiin merkitsevän sitä, että yhä useampi vuokralainen joutuu tinkimään vuokranmaksusta, ja tämän arveltiin lisäävän häätöjä. (Taloussanomat 8.10.2009.) Ennuste vaikuttaa käyneen toteen monissa kyselyyn vastanneissa kunnissa. Vastaajat kertovat, että taantuma on selvästi lisännyt vuokrarästien ja häätöjen määrää.

Toimeentulotukea ei yleensä myönnetä velkoihin. Koska vuokrarästit ovat velkoja, niitä ei voida katsoa perustoimeentulotuessa hyväksyttäväksi asumismenoiksi. Mikäli toimeentulotukea myönnetään vuokrarästeihin, sitä myönnetään täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää vuokrarästeihin esimerkiksi silloin, kun siten voidaan välttää perheen ajautuminen kaotoiseen tilanteeseen, joka saattaisi myöhemmin osoittautua yhteiskunnalle entistä kalliimmaksi. (STM 2007, 72, 92.)

Yleensä toimeentulotukea myönnetään tuen hakeamisajankohdan tilanteen perusteella ja mahdollisesti joksikin kuukaudeksi etukäteen. Lain mukaan toimeentulotukea voidaan kuitenkin ”erityisestä syystä” myöntää myös takautuvasti (L 1412/1997, 15 §). Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulokioppaassa mainitaan, että toimeentulotukea voidaan myöntää takautuvasti esimerkiksi silloin, kun asiakasta uhkaa vuokrarästien takia häätö eikä toimeentulotukea ole haettu ajoissa. Tällöin on suositeltavaa, että toimeentulotukea myönnetään maksamattomiin menoihin, kuten vuokra- tai sähkölaskurästeihin. (STM 2007, 67, 87.)

Kyselyssä kysyttiin toimeentulotukiviranomaisilta, minkälaisissa tilanteissa kunnassa tai kuntayhtymässä myönnetään toimeentulotukea vuokraräs-

teihin. Lähes kolme neljästä kyselyyn vastanneesta kunnasta ja kuntayhtymästä myöntää tukea vuokrarästeihin silloin, kun havaitaan, että tukea hakevalta kotitaloudella on tosiasiaa ollut oikeus tukeen jo vuokrarästien syntyessä mutta tukea ei syystä tai toisesta ole tuolloin haettu. Enemmistö kunnista ja kuntayhtymistä myöntää tukea vuokrarästeihin myös silloin, kun lapsiperhe uhkaa vuokrarästien takia hajota tai kotitaloutta uhkaa asunnottomuus. Velkaantuminen tai lapsettoman pariskunnan hajoamisuhka puolestaan katsottiin syyksi myöntää tukea vuokrarästeihin vain muutamassa kunnassa ja kuntayhtymässä. (Kuvio 7, liitetaulukko 7.)

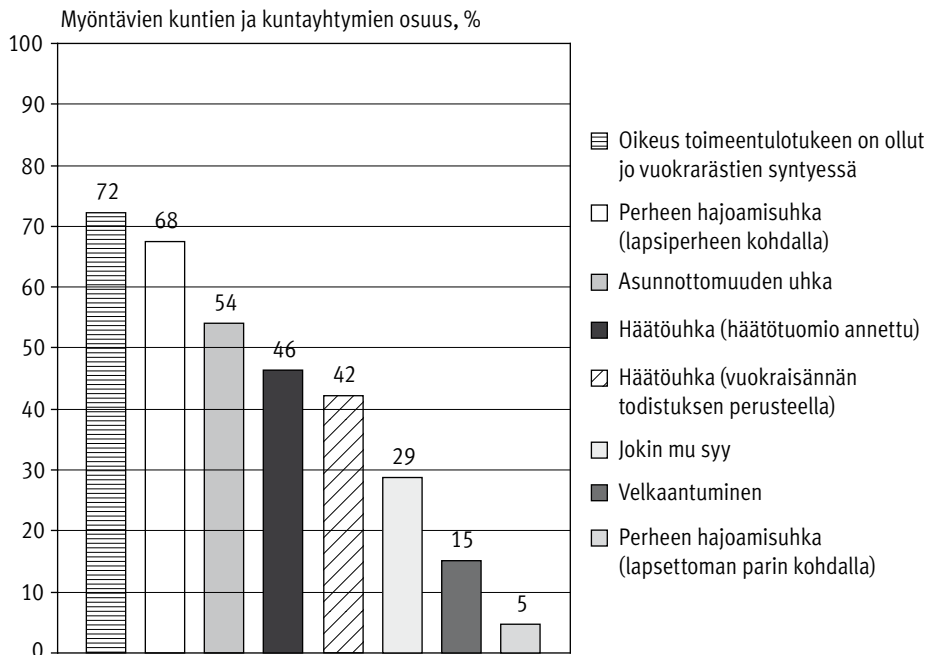
Suuremmissa kunnissa (kuntaryhmissä 1–3) myönnetään toimeentulotukea vuokrarästeihin selvästi herkemmin kuin pienemmissä kunnissa⁴⁵. Esimerkiksi häätötuomion⁴⁶ saamista pidetään perusteena vuokrarästien hyväksymiselle toimeentulotuessa yli 90 prosentissa suuremmista kunnista, kun pienemmissä kunnissa sen hyväksyy vain 40 prosenttia. (Liitekuvio 6.)

Monet vastaajat toivat avovastauksissa esiin sen, että myös vuokrarästien hyväksymisen suhteen päätös menojen huomioon ottamisesta perustuu aina yksilölliseen tarveharkintaan. Vuokrarästeihin myönnettiin toimeentulotukea esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa taustalla oli mielenterveysongelmia tai tuen myöntämiselle voidaan löytää lastensuojelullisia perusteita. Vastaajat kertovat, että vuokrarästejä joudutaan hyväksymään myös,

⁴⁵ Aikaisemmissa tutkimuksissa (esim. Kuivalainen 2007) on todettu, että pienemmissä kunnissa esiintyy enemmän toimeentulotuen alikäyttöä kuin suuremmissa paikkakunnilla. Tätä on selitetty muun muassa sillä, että pienemmissä kunnissa kynnys hakea toimeentulotukea on suurempi, koska lähiyhteisön sosiaalinen kontrolli koetaan voimakkaampana. On mahdollista, että samankaltaiset syyt, jotka selittävät eroja tuen alikäytössä, selittävät myös sitä, miksi suuremmissa kaupungeissa toimeentulotukea myönnetään vuokrarästeihin pieniä kuntia herkemmin.

⁴⁶ Sosiaalitoimi yrittää toisin sanoen estää häätötuomion toimeentulotuen myöntämisellä toimeentulotukea maksamattomiin vuokrarästeihin. Häätötuomion saaneen kannalta kyseessä on mitä ilmeisimmin usein viimeinen mahdollisuus kumota jo annettu häätötuomio ja jäädä asumaan vuokra-asuntoon.

Kuvio 7. Toimeentulotuen myöntäminen vuokrarästeihin toimeentulotukea hakevan kotitalouden elämäntilanteen mukaan (n = 166).



koska kunnista puuttuu tilapäisiä asuttamismuotoja tai uutta asuntoa on vaikeaa saada.

Vuokrarästien hyväksymisen suhteen erilaiset toimeentulotuen hakijataloudet ovat selvästi eriarvoisessa asemassa. Useat vastaajat korostivat sitä, että lapsiperheille tukea⁴⁷ myönnetään vuokrarästeihin helpommin kuin yksinäiselle tai lapsettomalle pariskunnalle. Lainsäädäntö tukee lapsiperheiden asettamista etusijalle. Lastensuojelulain (L 417/2007, 35 §) mukaan silloin, kun lastensuojelun tarve johtuu perheen puutteellisesta toimeentulosta tai asunon puutteesta tai riittämättömyydestä, kunnalla

on velvollisuus viivytyksettä järjestää perheelle asunto ja riittävä toimeentulo.

43 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä myöntää toimeentulotukea niin monen kuukauden vuokrarästeihin kuin on tarpeen ja puolet enintään kolmen kuukauden vuokrarästeihin (liitetaulukko 8). Toimeentulotukea ei suurimmassa osassa (89 %) kunnista ja kuntayhtymistä kuitenkaan yleensä myönnetä vuokrarästeihin lyhyen ajan sisällä samalle hakijalle (liitetaulukko 9).

⁴⁷ Köyhyystutkimuksessa keskustellaan jaosta *deserving poor* – *undeserving poor*. Tutkittaessa kansalaisten näkemyksiä köyhyyden syistä ja asennoitumista köyhyyteen erilaisissa elämäntilanteissa on havaittu, että ihmiset jaottelevat köyhiä apua ansaitseviin (*deserving poor*) ja apua vähemmän ansaitseviin (*undeserving poor*) köyhiin. (Esim. Appelbaum 2001; van Oorschot 2006; Albrekt Larsen 2006; ks. myös Airio 2008.) Jaottelua ryhmiin *deserving* – *undeserving poor* tehdään esimerkiksi seuraavilla kriteereillä: henkilön tai ryhmän mahdollisuudet vaikuttaa omaan köyhyyteen (mikäli henkilön katsotaan olevan syyppä omaan köyhyyteensä, hänet katsotaan harvemmin kuuluvan apua ansaitseviin köyhiin), avun tarve, henkilön identiteetti ("meitä" lähempänä olevat köyhät katsotaan herkemmin apua ansaitseviksi köyhiksi), henkilön asenne (kiitollisuus avusta) ja menyt tai oletettavissa oleva hyödyn vastavuoroisuus (van Oorschot 2006, 26). Lapsiperheiden asemoitumisesta kategorioihin *deserving* – *undeserving poor* on saatu ristiriitaisia tuloksia (esim. Gans 1995; ks. Airio 2008, 48; Niemelä 2008a). Keskimäärin lapsiperheet luetaan kuitenkin herkemmin kategoriaan *deserving* kuin esimerkiksi työttömät ja vähimmäisturvan varassa elävät (Niemelä 2008a, 8 [Coughlin 1980]). Voidaan epäillä, että sen lisäksi, että lapsiperheiden suosimista toimeentulotukea myönnettäessä tukee lastensuojelulaki (L 417/2007, 35 §), taustalla vaikuttaa mahdollisesti myös näkemys, jonka mukaan lapsiperheet ovat ehkä oikeutettuja tukeen kuin jotkut toiset ryhmät.

5.2.3 Omistusasumisen menot toimeentulotuessa

Toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon paitsi kotitalouden tulot myös omaisuus. Laissa toimeentulotuesta (L 1412/1997, 12 §) kuitenkin täsmennetään, että asuntoa, jossa toimeentulotukea hakeva kotitalous asuu, ei voida katsoa toimeentulotuessa huomioon otettavaksi omaisuudeksi. Toimeentulotuella voidaan tukea myös asumista omistusasunnossa⁴⁸.

⁴⁸ Asumismuoto (vuokra- vai omistusasunto) ei vaikuta siihen, hyväksytäänkö asumismenoja toimeentulotuessa. Asumismenojen hyväksymistä harkittaessa pohditaan lähinnä, onko asunto kokonsa ja laatunsa puolesta sopiva tuen hakijalle. Lisäksi asumismenojen tulee olla kohtuullisia. (STM 2007, 65.)

Omistusasumisen asumismenoja ovat perustoimeentulotuessa osakeasunnon kohdalla vastike ja erikseen maksettavat lämmitys- ja vesimaksut. Omakotitalossa otetaan lämmitys- ja vesimaksujen lisäksi huomioon muun muassa palovakuutus ja kiinteistövero. Omistusasunnossa asuvan asumismenoiksi lasketaan myös asunnon hankkimiseksi tai perusparannusta varten otettujen lainojen korot. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen laatimassa toimeentulotuen soveltamisoppaassa todetaan, että asuntolainojen korot tulee toimeentulotukea myönnettäessä ottaa huomioon todellisen suuruusina edellyttäen, että korot on huomioitu hakijan ennakonpidätyksessä. (STM 2007, 66–67.) Asunto-osakeyhtiöiden perimät rahoitusvastikkeet ovat taloyhtiöiden perusparannuksiin nostettuja lainamenoja. Rahoitusvastikkeista tulisikin ottaa toimeentulotukea myönnettäessä huomioon vain korkojen osuus (STM 2007, 67 [KHO 5.12.2001, taltio 3033]).

Asuntolainan lyhennyksiä ei oteta huomioon perustoimeentulotukea myönnettäessä. Täydentävän toimeentulotuen osalta ministeriön suositus on, ettei täydentävää toimeentulotukea myönnetä velkojen hoitamiseen, vaikkei mitään menolajia periaatteessa ole suljettu tuen ulkopuolelle. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan tarvittaessa myöntää myös velkojen lyhentämiseen esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa perheen toimeentulo on lainanlyhennysten takia vaarantunut. (STM 2007, 72, 92.)

Vuokra-asujilla kokonaisasumismenojen suurin yksittäinen menoerä on tavallisesti asunnon vuokra. Omistusasunnossa asuvien kokonaisasumismenojen muodostuminen puolestaan riippuu asunnon hoitomenoista, asuntolainan maksuvaiheesta ja lainan suuruudesta. Jos asuntolaina on suuri ja korot ovat korkeat, asuntolainan hoitomeno muodostavat suurimman osan omistusasunnossa asuvan asumismenoista. Sen sijaan jos asunto on käytännössä velaton, omistusasujalle jää (lämmityksen ja muiden perusmenojen lisäksi) maksettavaksi pelkästään asunnon hoitokulut, kuten osakeasunnon hoitovastike⁴⁹.

Taulukossa 8 esitetään, miten kyselyyn vastanneissa kunnissa ja kuntayhtymissä otetaan huomioon omistusasumisen kustannuksia perustoimeentulotukea myönnettäessä. Asunto-osakekiinteistöissä asuvien hoitovastikkeita huomioidaan yleisimmin (39 % kunnista ja kuntayhtymistä) todellisen suu-

ruisena. Hieman yllättäen kaksi kuntaa ilmoitti, ettei hoitovastikkeita huomioida ollenkaan toimeentulotuessa.

Yleisin tapa huomioida asuntolainan korkoja on ottaa korot huomioon kokonaisuudessaan, todellisen suuruusina (38 % kunnista ja kuntayhtymistä). 15 vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna tilanne on muuttunut toimeentulotuen hakijoiden kannalta parempaan suuntaan. Vuonna 1994 vain reilu kymmenesosa kyselyyn vastanneista kunnista hyväksyi korkomenot kokonaisuudessaan (Kaurala 1994, 6). Osa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä toimii kuitenkin edelleen ministeriön julkaiseman toimeentulotuen soveltamisoppaan vastaisesti: reilu kolmannes kyselyyn vastanneista ilmoitti, ettei asuntolainojen korkoja oteta ensisijaisesti huomioon todellisen suuruusina.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa ei yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ole myönnetty toimeentulotukea asuntolainan lyhennyksiin. Taustalla näyttää olevan kunnissa tehty periaatteellinen päätös, koska ainoastaan kolme kuntaa tai kuntayhtymää täsmänsi, että kyse on siitä, ettei tukea ole haettu asuntolainan lyhennyksiin. (Liitetaulukko 10.)

Rahoitusvastikkeet ovat asunto-osakeyhtiöiden ottamien lainojen kustannuksia. Lainat on yleensä otettu kattamaan yhtiön asuntojen perusparannuksia tai kunnossapitoa. Toimeentulotuen soveltamisoppaassa rahoitusvastikkeiden osalta vedotaan korkeimman hallinto-oikeuden (KHO:n) ratkaisuun, jossa todetaan, että rahoitusvastikkeista tulisi toimeentulotuessa huomioida korot, koska kyseessä on remonttikustannus. KHO:n päätöksestä (KHO 5.12.2001, taltio 3033) ja toimeentulotuen soveltamisoppaan ohjeista huolimatta 28 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä ilmoittaa, ettei rahoitusvastikkeiden korkoja hyväksytä toimeentulotukea myönnettäessä. Toisaalta osa kunnista (15 %) hyväksyy rahoitusvastikkeista myös lyhennyksen osuuden, mikä on myös vastoin ministeriön ohjeita. (STM 2007, 67.)

Myös omistusasumisen kustannusten kohdalla näyttäisi siltä, että asumismenonormeja perustoimeentulotuessa soveltavat kunnat pitävät normeja vain viitteellisinä. Niissä kunnissa, joissa on määritelty normeja tarpeellisen suuruusille asumismenoille, hoitovastikkeet ja asuntolainojen korot huomioidaan yleisimmin kuitenkin ensisijaisesti todellisen tai kohtuullisen suuruusina. (Liitetaulukko 11.)

⁴⁹ Yleisessä asumistuessa huomioidaan omistusasunnossa asuvan asumismenoina vain tiettyjä menoeriä. Esimerkiksi tontin tai maan vuokraa tai kiinteistövero ei oteta huomioon yleisessä asumistuessa. (Kela 2010c.)

Taulukko 8. Omistusasumisen menojen huomioon ottaminen toimeentulotukea myönnettäessä.

| Asumismenolaji | Sisältyy kunnan asumismenonormeihin | Koh- tuulliset kustannukset | Todel- liset kustannukset | Asumis- tuen rajat | Suhteessa paikka- kunnan hinta- tasoon | Euro- määräinen yläraja | Ei hu- mioida | Yhteen- sä |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------|--|-------------------------|---------------|------------|
| Hoitovastike | | | | | | | | |
| n | 46 | 43 | 64 | 6 | 2 | - | 2 | 163 |
| % | 28 | 26 | 39 | 4 | 1 | - | 1 | 100 |
| Rahoitusvastik- keen korko | | | | | | | | |
| n | 35 | 33 | 30 | 3 | 2 | - | 39 | 142 |
| % | 25 | 23 | 21 | 2 | 1 | - | 28 | 100 |
| Rahoitusvastik- keen lyhennys | | | | | | | | |
| n | 6 | 9 | 6 | - | - | - | 121 | 142 |
| % | 4 | 6 | 4 | - | - | - | 85 | 100 |
| Asuntolainan korko | | | | | | | | |
| n | 37 | 60 | 62 | 3 | 1 | 1 | - | 164 |
| % | 23 | 37 | 38 | 2 | 1 | 1 | - | 100 |
| Asuntolainan lyhennys | | | | | | | | |
| n | - | - | - | - | - | 1 | 146 | 147 |
| % | - | - | - | - | - | 1 | 99 | 100 |

Vuonna 1994 tehdyssä selvityksessä kävi ilmi, ettei kunnissa kohdella yhdenvertaisesti vuokra- ja omistusasunnossa asuvia toimeentulotuen hakijoita hyväksyttävän määrän ylittävien asumismenojen osalta. Kunnat pitivät omistusasujien kohdalla tiukemmin kiinni asettamistaan kohtuullisista asumismenorajoista. (Kaurala 1994, 31.) Tämä huomattiin, kun tarkasteltiin kuntien suhtautumista asuntolainojen korkoihin toimeentulotukeen oikeuttavina menoina. Asuntolainojen korkomenot olivat 1990-luvun puolivälissä päivänpolttava puheenaihe: korot olivat korkeat ja asuntolainan hoitomenot muodostivat monella omistusasunnossa asuvalla toimeentulotuen hakijalla valtaosan juoksevista asumismenoista. Kaksi kolmasosaa kunnista arvioikin syksyllä 1994, että asuntolainojen takia ylivelkaantuneiden toimeentulotuen hakijoiden määrä oli lisääntynyt kuluneen vuoden aikana (Kaurala 1994, 22). Lähes puolet Kauralan kyselyyn osallistuneista kunnista ei vuonna 1994 hyväksynyt ollenkaan niitä asuntolainan korkomenoja, jotka

ylittivät kunnan oman kohtuullisuusrajan⁵⁰. Hyväksyttävän määrän ylittäviin vuokramenoihin suhtauduttiin hieman suopeammin: kolmannes kyselyyn vastanneista kunnista ei hyväksynyt ollenkaan kohtuullisen määrän ylittäviä vuokramenoja. (Kaurala 1994, 31.)

Korkotason alhaisuuden takia syksyllä 2009 toimeentulotukiviranomaisille lähetetyssä kyselyssä ei kysytty sosiaalitoimen suhtautumisesta hyväksyttävän määrän ylittäviin asuntolainojen korkoihin. Syksyllä 2009 yleinen korkotaso oli kaukana vuoden 1994 tasosta, eikä asuntolainojen hoito-ongelmien kanssa kamppailevien määrä⁵¹ ole taantumasta huolimatta toistaiseksi kasvanut yhtä suureksi kuin 1990-luvulla. Korkojen sijaan kysyttiin suhtautu-

50 Toisaalta 10 prosenttia tuolloin kyselyyn vastanneista kunnista myönsi ehkäisevää toimeentulotukea asuntolainan lyhennyksiin (Kaurala 1994, 20). Syksyllä 2009 tehdyssä kyselyssä ainoastaan yhdessä kunnassa oli myönnetty toimeentulotukea asuntolainojen lyhennyksiin.

51 Tosin yli 70 prosenttia kunnista ja kuntayhtymistä ilmoittaa, että alkuvuodesta 2009 (tammi-kesäkuu) oli tapauksia, joissa toimeentulotuen hakeminen oli seurausta asuntolainan hoito-ongelmista.

misesta ei-kohtuullisiksi katsottuihin osakeasunnon hoitovastikkeisiin.

Vuonna 2009 kyselyyn vastanneissa kunnissa ja kuntayhtymissä suhtauduttiin hyväksyttävän määrän ylittäviin osakeasunnon hoitovastikkeisiin samaan tapaan kuin ei-kohtuullisiksi katsottuihin vuokramenoihin (ks. taulukko 7, s. 26). Suurin osa kunnista hyväksyy kohtuullisuusrajan ylittäviä hoitovastikkeita täysimääräisesti 2–4 kuukautta. (Taulukko 9.)

Kyselyn tulosten perusteella ei kuitenkaan tässä tapauksessa voida tehdä sitä johtopäätöstä, että kunnat suhtautuisivat nykyään ei-kohtuullisiksi katsottuihin asumiskustannuksiin samalla tavoin omistusasumisen ja vuokra-asumisen kustannusten kohdalla (vrt. Kaurala 1994, 31). Hoitovastikkeet ovat monen omistusasunnossa asuvan, toimeen-

tulotukea saavan kotitalouden kohdalla vain osa juoksevista asumiskustannuksista. Hoitovastikkeen lisäksi maksetaan usein esimerkiksi rahoitusvastiketta ja asuntolainaa korkoineen.

Suurin osa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä ottaa huomioon hakijan asuntolainan realistisuuden hakijan tuloihin nähden. Myös paikkakunnan asumiskustannustasolla ja asunnon koolla on merkitystä. (Taulukko 10.)

Useat vastaajat täsmensivät tässäkin kohdassa, että asuntolainan korkojen huomioimisessa harkitaan perheen elämäntilannetta kokonaisuutena. Kunnista kerrotaan myös, että lapsien lukumäärä ja tulevaisuudennäkymät (esimerkiksi työllistymismahdollisuudet) vaikuttavat siihen, miten korkomenoja otetaan huomioon toimeentulotuessa.

Taulukko 9. Suhtautuminen ei-kohtuullisiksi katsottuihin hoitovastikkeisiin.

| Kohtuullisuusrajan ylittäviä hoitovastikkeita/osaa -vastikkeista | n | % |
|--|------------|------------|
| huomioidaan 2–4 kuukautta | 85 | 70 |
| huomioidaan niin kauan, kuin on asiakkaan kannalta tarpeellista | 23 | 19 |
| ei huomioida lainkaan | 13 | 11 |
| Yhteensä | 121 | 100 |

Taulukko 10. Asuntolainan korkojen hyväksymiseen vaikuttavat tekijät (tekijän huomioon ottavien kuntien ja kuntayhtymien lukumäärä ja osuus).

| | n | % |
|---|-----|-----------|
| Asuntolainan realistisuus tuloihin nähden | 105 | 64 |
| Paikkakunnan yleinen asumiskustannustaso | 83 | 50 |
| Asunnon koko | 78 | 47 |
| Lainajärjestelyt | 48 | 29 |
| Jokin muu | 33 | 20 |
| Jäljellä oleva maksuaika | 15 | 9 |
| | | (n = 165) |

5.2.4 Muiden asumismenoerien huomioon ottaminen

Taulukossa 11 mainitut asumismenot ovat kaikki asumismenoeriä, jotka tulee lain mukaan ottaa huomioon perustoimeentulotukea myönnettäessä. Menot sisältyvät joko asumistukilain 6 §:ssä lueteltuihin asumismenoihin (erikseen maksettavat vesi- ja lämmityskustannukset ja kiinteistön hoitomenot) tai toimeentulotukilaissa mainittuihin muihin perusmenoihin (taloussähköstä aiheutuvat kustannukset ja kotivakuutusmaksu). (L 1412/1997, 7 b §.) Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan nämä menot tulisi yleensä ottaa huomioon todellisen suuruusina, mutta kunnilla on oikeus tapauskohtaisesti harkita menojen kohtuullisuutta. (STM 2007, 65.)

Useammassa kuin puolessa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä otetaan toimeentulotukea myönnettäessä ensisijaisesti todellisen suuruusina huomioon taloussähkö- ja kaasumaksut, vesi-, jätevesi- ja jätehuoltomaksut, koti- ja palovakuutusmaksut ja kiinteistövero.

”Sähkön hinnan noustessa koko ajan, muodostuvat suuri osa toimeentulotuessa huomioitavista asumismenoista sähkölaskuista.” (Sosiaalityöntekijä/sosiaaliohjaaja, 5 000–15 000 asukkaan kunta)

Lämmityskustannusten hyväksymiseen vaikuttaa useimmin ensisijaisesti menojen kohtuullisuus, ja muutamassa kunnassa käytetään lämmityskustannusten hyväksymisessä yleisen asumistuen normeja. (Taulukko 11.) Kaikissa kunnissa yleisen asumistuen normien noudattaminen ei lämmitysmenojen osalta ole mahdollista:

”Kunnassa on vuokralla paljon vanhoja mökkejä, joissa vuokra on kohtuullinen, mutta lämmityskustannukset (hataran talon lämmittämisessä) kohtuuttomat. Kela ei huomioi tätä asumistukea laskettaessa ja asumiskulut tulevat valtaosin toimeentulotuella katettaviksi.” (Sosiaalityöntekijä/sosiaaliohjaaja, alle 5 000 asukkaan kunta)

Taulukko 11. Muut asumismenoerät toimeentulotukea myönnettäessä.

| Asumismenolaji | Todelliset kustannukset | Kohtuulliset kustannukset | Sisältyy kunnan asumismenonormeihin | Asumistuen rajat | Suhteessa paikkakunnan hintatasoon | Euro-määräinen yläraja | Ei huomioida | Yhteensä |
|--|-------------------------|---------------------------|-------------------------------------|------------------|------------------------------------|------------------------|--------------|----------|
| Taloussähkö- ja kaasumaksut | | | | | | | | |
| n | 87 | 54 | 17 | 1 | – | 1 | – | 160 |
| % | 54 | 34 | 11 | 1 | – | 1 | – | 100 |
| Lämmityskustannukset | | | | | | | | |
| n | 52 | 68 | 36 | 5 | 2 | 1 | – | 164 |
| % | 32 | 42 | 22 | 3 | 1 | 1 | – | 100 |
| Vesi- ja jätevesimaksut ja jätehuolto | | | | | | | | |
| n | 85 | 41 | 31 | 3 | – | 4 | – | 164 |
| % | 52 | 25 | 19 | 2 | – | 2 | – | 100 |
| Koti- ja palovakuutus | | | | | | | | |
| n | 94 | 44 | 21 | 1 | – | 3 | – | 163 |
| % | 58 | 27 | 13 | 1 | – | 2 | – | 100 |
| Kiinteistövero | | | | | | | | |
| n | 121 | 12 | 24 | 1 | – | – | 4 | 162 |
| % | 75 | 7 | 15 | 1 | – | – | 3 | 100 |

”Vuokrataso on kohtuullinen, mutta asumiskuluihin luettavat lämmityskustannukset ovat vaikeita; polttopuita myydään ristiin rastiin jne.” (Sosiaalityöntekijä/sosiaaliohjaaja, alle 5 000 asukkaan kunta)

Vajaassa neljänneksessä (22 %) kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä lämmityskustannusten ajatellaan sisältyvän kunnan asumismenonormeihin. Vesimaksut sisältyvät normeihin 19 prosentissa kunnista ja kuntayhtymistä. Hieman yllättäen normeihin katsotaan joissain kunnissa sisältyvän tosiaan myös koti- ja palovakuutusmaksuja, taloussähkö- ja kaasumaksuja ja kiinteistövero. Muutamassa kunnassa kiinteistövero ei oteta ollenkaan huomioon toimeentulotuessa, vaikka ministeriön julkaisemassa toimeentulotuki-oppaassa todetaan, että kiinteistövero on osa omakotitalon hoitokustannuksista (STM 2007, 66). (Taulukko 11.)

Taulukossa 11 mainittujen asumismenoerien hyväksymisen osalta ei kunnissa ole 15 vuodessa tapahtunut suuria muutoksia. Myös vuonna 1994 enemmistö kunnista hyväksyi sähkö- ja kaasumaksuja, vesi- ja jätevesimaksuja ja kiinteistöverot todellisen suuruksena. Koti- ja palovakuutuksen hyväksymisen suhteen on tapahtunut toimeentulotuen hakijoiden kannalta pieni muutos parempaan: vuonna 1994 puolet kyselyyn vastanneista kunnista hyväksyi nämä kustannukset todellisen suuruksena. Vuonna 2009 näin tekee lähes 60 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä. (Kaurala 1994, 12.)

5.2.5 Tuki- ja palveluasumisen kustannusten huomioon ottaminen toimeentulotuessa

Kunnat tarjoavat tuki- ja palveluasuntoja niille kuntalaisille, jotka eivät syystä tai toisesta selviä itsenäisestä asumisesta kodissaan. Palveluasunnot

on tarkoitettu esimerkiksi vanhuksille ja mielenterveys- ja päihdekuntoutujille, jotka tarvitsevat apua ja hoivaa selviytyäkseen päivittäisistä rutiineista. Kunnat tekevät palveluasumisesta ostosopimuksia myös yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Kunnan tarjoamista palveluista voidaan lain mukaan periä maksu henkilön maksukyvyyn mukaan (L 734/1992, 1 §). Laissa mainitaan kuitenkin, että asiakasmaksu tulee jättää perimättä tai sitä on alennettava silloin kun maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä (L 734/1992, 11 §). Tuki- ja palveluasumisessa asiakkaat maksavat usein sekä vuokraa asumisesta että maksuja tarvitsemistaan palveluista (STM 2007, 68).

Sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa toimeentulotuen soveltamisoppaassa ohjeistetaan kuntia myös tuki- ja palveluasumisen kustannusten huomioon ottamisessa toimeentulotuessa. Oppaassa todetaan, että asiakasmaksun alentaminen tai perimättä jättäminen on ensisijainen keino turvata palveluasunnossa asuvien asuminen (vrt. L 734/1992, 11 §). Pienituloisten kuntalaisten palveluasumista ei toisin sanoen tulisi ministeriön mukaan lähtökohteisesti kattaa toimeentulotuella. Ministeriön antamissa ohjeissa todetaan, että palveluasumisen kustannuksia tulisi toimeentulotukea myönnettäessä ottaa huomioon vain siltä ajalta, kun asiakasmaksua ei ole alennettu. Palveluasumisen kustannuksia kohdellaan toimeentulotukea myönnettäessä eri tavalla. Asumisesta maksettuja palveluasumisen kustannuksia otetaan huomioon muina perusmenoina perustoimeentulotukea myönnettäessä. (STM 2007, 68.)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja koskevasta lainsäädännöstä ja sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukea koskevista ohjeista huolimatta vaikuttaa siltä, että palveluasunnoissa asuvien pienituloisten kuntalaisten asumismenoja katetaan kunnissa toimeentulotuella. Yli 60 pro-

Taulukko 12. Tuki- ja palveluasumisen kustannusten huomioon ottaminen toimeentulotukea myönnettäessä.

| | n | % |
|---|-----|-----|
| Todelliset kustannukset | 81 | 53 |
| Kohtuulliset kustannukset | 45 | 29 |
| Sisältyy kunnan omiin asumismenonormeihin | 17 | 11 |
| Menoja ei huomioida | 9 | 6 |
| Asumistuen rajat | 2 | 1 |
| Yhteensä | 154 | 100 |

sentissa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä oli alkuvuonna 2009 (tammi–kesäkuu) kotitalouksia, joille oli myönnetty toimeentulotukea tuki- ja palveluasumisen vuokratukustannus aiheuttaman tarpeen takia.

Noin puolessa (53 %) kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä tuki- ja palveluasumisen kustannukset otetaan toimeentulotukea myönnettäessä huomioon todellisen suuruisina. Vajaassa kolmanneksessa kunnista ja kuntayhtymistä nämä kustannukset huomioidaan kohtuullisen suuruisina. Muutamassa kunnassa kustannuksia ei huomioida ollenkaan. (Taulukko 12.)

5.3 Kuntien puuttuminen ei-kohtuullisiksi katsottuihin asumismenoihin

”Asiakkaat eivät halua kerrostaloon vaan vuokraavat liian kalliita ok- ja rivitaloja tuloihinsa nähden. On tavallista, että 400 euron nettotuloilla vuokrataan 400 euron asunto – –” (Sosiaalitoimen/aikuissosiaalitoimen johtaja, 5 000–15 000 asukkaan kunta)

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu siihen, mikä määritellään kohtuulliseksi tai tarpeelliseksi. Laissa puhutaan *tarpeellisen suuruisista* asumismenoista (L 1412/1997), sosiaali- ja terveystieteiden toimeentulotuen soveltamisoppaassa puolestaan sekä kuntien oikeudesta harkita asumismenojen *tarpeellisuutta* että *kohtuullisista* asumismenoista (STM 2007). Kohtuullisuudella ja tarpeellisuudella molemmilla viitataan tasoon, joka on sopiva ja asianmukainen⁵².

Kohtuullisuuden ja tarpeellisuuden määrittäminen on toimeentulotukikäsitteilyn (ja yleisemminkin sosiaaliturvan toimeenpanon) kannalta välttämätöntä. Toimeentulotuki on viimesijainen, tarveharkintainen etuus, jolla turvataan välttämättömän toimeentulo ja mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään ja kokemukseen osallisuudesta yhteiskunnassa (syrjäytymisen estäminen). Toimeentulotuella ei kuitenkaan ole tarkoitus turvata esimerkiksi minkälaisista kulutuksista tahansa: tukeen on sanottu liittyvän ajatus tasosta, joka on enemmän

kuin välttämätön minimi, mutta vähemmän kuin taso, jota voitaisiin pitää liiallisena tai ylellisenä (vrt. Talvensola 2009, 83).

Toimeentulotuen myöntämisestä vastaavat kunnat ja kuntayhtymät saavat, kuten todettua, viime kädessä määritellä, mitä kohtuullisuudella ja tarpeellisuudella tarkoitetaan. Käytännössä kohtuullisuusharkintaan liittyy sekä konkreettisia tavoitteita, kuten toimeentulotukimenojen kurissa pitäminen (ks. esim. Ukkola-Kettula 2000, 93), että arvoja ja normeja, jotka kumpuavat (paikallisesta) kulttuurista⁵³ (vrt. Lehto 1972).

Kohtuullisuusharkinta liittyy kiinteästi myös toimeentulotuen kannustavuuteen. Viimeisen 20 vuoden aikana toimeentulotukea on muun sosiaaliturvan ohella pyritty kehittämään kannustavammaksi. Kannustamisen lisäämisen taustalla on ajatus siitä, että toimeentulotukijärjestelmän ei ole tarkoitus tukea passiivisia (työttömiä) tuensajia, vaan aktiivisesti omaksi ja (ennen kaikkea) yhteiskunnan parhaaksi toimivia ihmisiä⁵⁴. Toimeentulotukijärjestelmän reformeilla on myös pyritty vähentämään sosiaalihuollon asiakasmääriä ja toimeentulotuen kustannuksia. (Hiilamo ja Kautto 2004, 15–16; ks. myös Kuivalainen 1999 ja 2001.) Kannustavuuskeskustelu on heijastunut myös toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön. Laissa toimeentulotuesta todetaan muun muassa, että ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on ”edistää henkilön tai perheen omatoimista suoriutumista” ja ”ehkäistä pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta” (L 1412/1997, 1 §).

Pyrkimys kustannusten vähentämiseen ja asiakkaiden omatoimisuuden lisäämiseen näkyy myös kuntien toimeentulotukiviranomaisten suhtautumisessa kunnan määritelmien mukaan liian kalliisti asuviin toimeentulotuen hakijoihin, kuten tässäkin raportissa on käynyt ilmi. Suurimmassa osassa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä hyväksytään esimerkiksi kohtuullisen määrän ylittäviä asumismenoja täysimääräisinä vain määrätyn ajan, yleensä 2–4 kuukautta (ks. luvut 5.3.1 ja 5.3.3). Tarkoituksena ei ole tukea kohtuuttoman kalliisti asuvia kotitalouksia toimeentulotuella.

52 Yhdyn Talvensolan aiheelliseen tarkennukseen siitä, etteivät käsitteet kohtuullinen ja tarpeellinen ole toistensa synonyymeja (2009, 82). Adjektiivilla *tarpeellinen* viitataan aiheelliseen, kunnolliseen ja *riittävään*. *Kohtuullinen* puolestaan viittaa kohtuuden mukaiseen, ei *liialliseen*. (MOT Gummerus Uusi Suomen sanakirja.) Toisin sanoen siinä missä tarpeellinen on riittävyteen viitattava positiivinen adjektiivi, kohtuullinen korostaa sopivaa ei liiallisena, keskimääräisenä.

53 Voidaan esittää kysymyksiä kuten: Kuinka ison asunnon yksinäinen ihminen tarvitsee? Onko sauna ylellisyyttä?

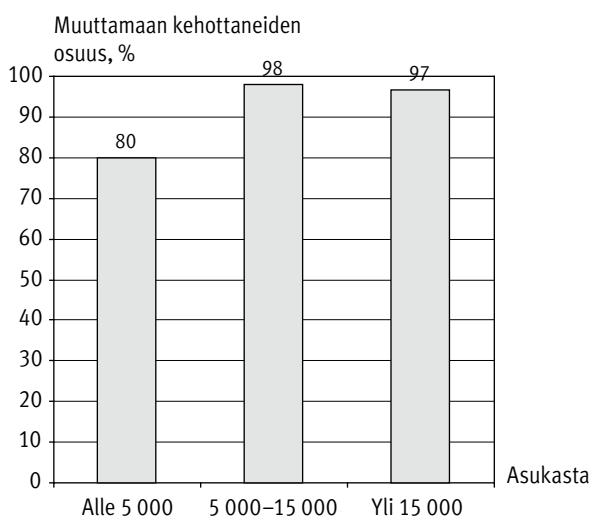
54 Erityisesti toimeentulotukijärjestelmän aktivointipotentiaali on 1990-luvulta lähtien liitetty työhön kannustamiseen. Työhön aktivoinnin välineinä on käytetty sekä kannustimia (rahallisia tai ei-rahallisia) että sanktioita. (Hiilamo ja Kautto 2004, 15–16, ks. myös Kuivalainen 1999 ja 2001.)

Kunnissa ja kuntayhtymissä asumismenojen kohtuullisuusharkinta asumismenojen hyväksymisessä realisoituu toisin sanoen yleensä liian kalliisti asuville toimeentulotuen saajille viimeistään neljän kuukauden kuluttua toimeentulotukiasiakkuuden alkamisesta. Asumismenojen hyväksymättä jättäminen on kuntien tapa tehdä toimeentulotuesta kannustavampaa: se antaa toimeentulotukea saavalle kotitaloudelle implisiittisen viestin muuttaa halvempaan asuntoon.

Kunnissa ja kuntayhtymissä kehoitetaan myös suoraan liian kalliisti asuvia kotitalouksia pienentämään asumiskustannuksia. Alkuvuonna 2009 kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä 87 prosentissa oli kehoitettu yhtä tai useampaa liian kalliisti asuvaa toimeentulotukea saavaa kotitaloutta muuttamaan halvempaan asuntoon. Erityisesti muuttamaan kehoitettiin keskisuurissa (5 000–15 000 asukkaan) ja suuremmissa, yli 15 000 asukkaan, kunnissa⁵⁵ (kuvio 8).

Vastaajien kertoman perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että suurimmassa osassa kunnista kyse ei niinkään ole siitä, että toimeentulotukiasiakkaat asuisivat kohtuuttoman kalliisti omasta tahdostaan. Kalliisti asuminen on seurausta siitä, ettei kunnassa ole tarjolla kohtuuhintaisia asuntoja:

Kuvio 8. Kalliisti asuvia toimeentulotukiasiakkaita alkuvuonna 2009 muuttamaan kehottaneiden kuntien osuus kuntien koon mukaan (n = 145).



⁵⁵ Erot saattavat selittyä sillä, että suurissa ja keskisuurissa kunnissa on tarjolla enemmän asuntoja.

”Korkea vuokrataso ja kohtuuhintaisten asuntojen puute on ajankohtainen ongelma, halpoja, asiakkaan maksukyvyllä sopivia asuntoja ei ole.” (Johtava sosiaalityöntekijä, 15 001–30 000 asukkaan kunta)

Kaikissa kunnissa tilanne ei kuitenkaan ole yhtä hankala.

”Runsaasti tyhjiä vuokra-asuntoja tarjolla, asuntoja halutaan vaihtaa isompaan, mukavampaan. Asiakkailla ei realistisia käsityksiä selviytymisestäään asumiskuluistaan.” (Sosiaalityön/aikuissosiaalityön johtaja, 15 001–30 000 asukkaan kunta)

5.4 Toimeentulotukiviranomaisten näkemykset asumistukijärjestelmän aiheuttamasta toimeentulotuen tarpeesta

Kelan hallinnoimia asumistukietuuksia myönnetään yleensä vuodeksi eteenpäin hakijan nykyisistä ja ennakoitavissa olevista tuloistaan toimittamien selvitysten perusteella. Yleistä asumistukea voidaan myöntää takautuvasti enintään hakemista edeltävän kuukauden alusta. Maksussa oleva tuki tarkistetaan vuosittain vastaamaan tukea saavan kotitalouden olosuhteita (esim. kotitalouden tulot, asumismenot, kotitalouden koko). Tuen ollessa maksussa tuensaaja on velvollinen ilmoittamaan Kelaan tuen maksamiseen mahdollisesti vaikuttavista olosuhdemuutoksista. Tukea voidaan tarkistaa olosuhdemuutosten vuoksi myös kesken tukikauden⁵⁶.

Kelan hallitus asettaa vuosittain etuuksien käsittelylle tavoiteajat, joiden puitteissa hakemukset pitäisi keskimäärin käsitellä. Vuonna 2010 opintotuen asumislisäasiat tulee käsitellä kahdessa viikossa, yleinen asumistuki kolmessa viikossa ja eläkkeensaajan asumistukihakemus neljän viikon sisällä. Käytännössä osa ratkaisuista venyy yli tavoiteajan. (Kela 2010a.)

Kyselyssä pyydettiin kuntien toimeentulotukiviranomaisia arvioimaan asumistukijärjestelmän aiheuttamaa toimeentulotuen tarvetta. Haluttiin selvittää, missä määrin toimeentulotuen tarve viranomaisten mukaan johtuu ensisijaisen järjestelmän puutteista.

⁵⁶ Eläkkeensaajan asumistuessa tukikausi on kaksi vuotta.

Yli puolet kyselyyn vastanneista toimeentulotukiviranomaisista kunnissa ja kuntayhtymissä on sitä mieltä, että toimeentulotuen tarve johtuu hyvin tai melko usein asumistukijärjestelmän ongelmista: liian pitkistä käsittelyajoista, liian matalista tulorajoista, liian alhaisesta hyväksyttävästä enimmäisvuokrasta ja liian pienestä pinta-alanormista (kuvio 9).

Ensisijaisen asumisen turvaamisen järjestelmän (asumistukijärjestelmä) puutteet tulevat konkreettisella tavalla ilmi viranomaisten näkemyksissä. Kyselyyn vastanneiden mukaan kunnissa ja kuntayhtymissä joudutaan toimeentulotuella paikkaamaan Kelan hidasta etuuskäsittelyä ja etuuksien riittämätöntä tasoa. Myös tuen byrokraattiset ja epäoikeudenmukaisiksi koetut määräytymis- ja tarkistusperusteet aiheuttavat viranomaisten mukaan toimeentulotuen tarvetta⁵⁷. Toimeentulotukeen joudutaan turvautumaan esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa Kelan etuutta peritään lyhytaikaisten ansioiden tai kuntoutusjakson vuoksi takaisin. Vastaajat kritisoivat lisäksi muun muassa sitä, ettei asumistukijärjestelmässä huomioida etävanhemmuudesta aiheutuvaa tilantarvetta ja tästä aiheutuvia suurempia asumismenoja eikä oteta huomioon kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta paikkakunnalla.

”Asumistuessa olisi syytä nostaa yksinäiselle hyväksyttävää neliömäärää, koska ei yksioitää todellakaan ole saatavilla. En kuitenkaan tarkoita mahdotonta nousua, mutta useat toimeen-

tulotukiasiakkuudet päättyisivät, mikäli asumistuen neliöt hyväksyttäisiin hieman korkeammaksi nykyisestään.” (Sosiaalityöntekijä/sosiaaliohjaaja, alle 5 000 asukkaan kunta)

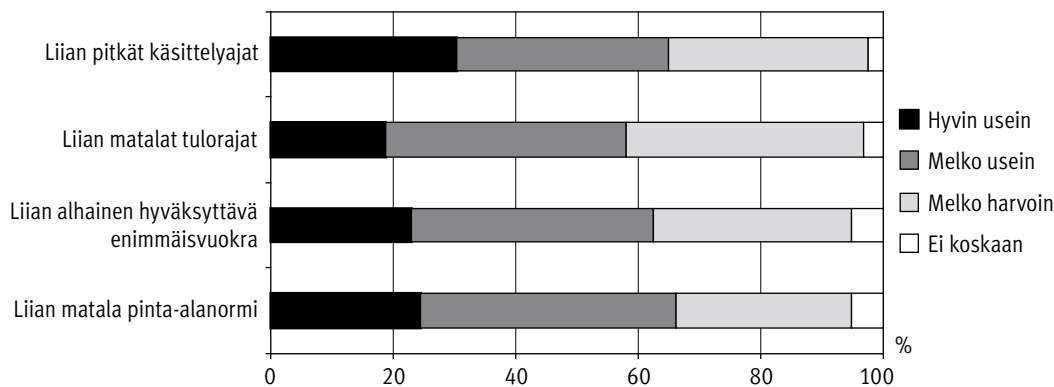
”Asumistukea myönnettäessä otetaan (Kelassa) huomioon laskennallinen tulo esim. työmarkkinatuki, vaikka monet eivät sitä tosiasiallisesti saa.” (Joht. sosiaalityöntekijä, 5 000–15 000 asukkaan kunta)

”Ett av de största problemen vad gäller boendetgifter vid handläggning av utkomststöd är frånskilda föräldrar som har minderåriga barn som inte är boende/skrivan hos dem: Fpa godkänner inte att en person som bor ensam har större bostad pga. att barnen bor hos dem mycket: i vissa fall 50 % av tiden. Dvs. bostadsbidraget är litet.” (Sosiaalityöntekijä/sosiaaliohjaaja, alle 5 000 asukkaan kunta)

Vastaajien kritiikki ei myöskään kohdistunut pelkästään yleiseen asumistukeen vaan Kelan hallinnoimiin asumistukietuuksiin laajemminkin:

”Yleistä asumistukea suurempia ongelmia tuottaa opiskelijoiden asumislisä, jonka hyväksymät as. kulut eivät vastaa todellisuutta.” (Toimeentuloturvan palvelupäällikkö, 30 001–50 000 asukkaan kunta)

Kuvio 9. Toimeentulotukiviranomaisten näkemykset asumistukijärjestelmän aiheuttamasta toimeentulotuen tarpeesta.



57 Toisin sanoen toimeentulotukiviranomaiset ovat sitä mieltä, että ensisijainen järjestelmä (asumistukijärjestelmä) aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta usein ainakin etuuksien viivästymisen (”kitkaköyhyys”) ja etuuksien riittämättömän tason (”tulonsiirtököyhyys”) takia (vrt. Leisering ym. 1999, 148; Haapola 2001, 10–11 [Leibfried ym. 1995]).

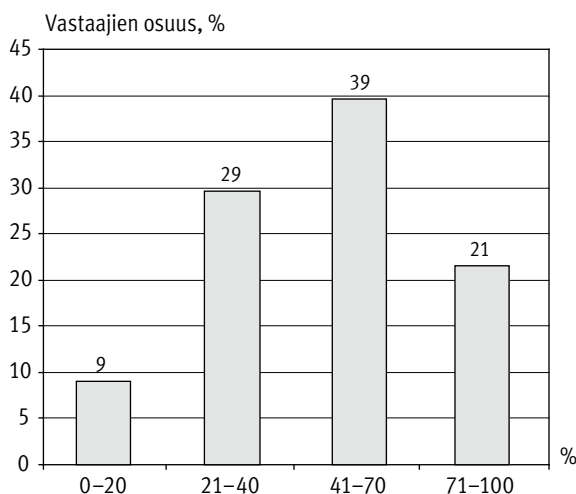
Ensisijaisen toimeentuloturvajärjestelmän puutteiden aiheuttama toimeentulotuen tarve on tiedetty ja tunnustettu jo 1980-luvulta lähtien (Haapola 2001, 12). Toimeentulotukiviranomaisen näkemykset asumistukijärjestelmän puutteista eivät myöskään ole Kauralan selvityksen ajoista juuri muuttuneet (1994). Tämän selvityksen tulosten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei asia ole 15 vuodessa muuttunut paremmaksi.

5.5 Viranomaisten näkemykset asumismenojen osuudesta toimeentulotuessa

Kyselyssä haluttiin selvittää myös, kuinka suuri osuus vuonna 2009 maksetusta toimeentulotuesta meni toimeentulotukiviranomaisten arvion mukaan asumismenoihin. Todellisuudessa viranomaisten on mahdotonta vastata kysymykseen, kuten monet vastaajatkin toivat ilmi. Toimeentulotukea ei ”korvamerkitä”, vaan sitä maksetaan tulojen ja hyväksytyjen menojen erotuksen perusteella. Toimeentulotukiviranomaisille suunnatun kyselyn avulla ei voida saada tietoa siitä, miten paljon kotitalouksille maksetusta toimeentulotuesta lopulta käytetään nimenomaan asumiskustannusten kattamiseen.

Keskimäärin kunnissa ja kuntayhtymissä arvioidaan, että 53 prosenttia vuonna 2009 maksetusta toimeentulotuesta meni asumismenoihin. Suurin osa vastaajista arvelee, että asumismenoihin käytetään 41–70 prosenttia maksetusta toimeentulo-

Kuvio 10. Toimeentulotukiviranomaisten näkemykset asumismenojen osuudesta maksetusta toimeentulotuesta (n = 111).



tuesta (kuvio 10, liitetaulukko 12). Myös Kauralan selvityksessä vuonna 1994 kysyttiin toimeentulotukiviranomaisten arviota asumismenojen osuudesta toimeentulotukimenoista. Tuolloin kunnat arvioivat asumismenojen osuudeksi keskimäärin 38 prosenttia (Kaurala 1994).

Asumismenojen hyväksymisestä toimeentulotuessa keskustellaan kunnissa ja kuntayhtymissä myös viranomaisten kesken ja aihe on kunnallispoliittisesti merkittävä. Noin puolessa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä (53 % vastaajista) oli käsitelty asumismenojen huomioon ottamista toimeentulotuessa kunnan sosiaalilautakunnassa, ja vajaassa puolessa (40 %) kunnista ja kuntayhtymistä aiheesta oli keskusteltu kunnan sosiaalitoimen ja asuntoviranomaisten tai kunnallisten vuokratoloyritysten kesken vuosina 2008–2009.

Useat vastaajat kertovat, että asuntoviranomaisiin ja vuokratoloyrityksiin ollaan yhteydessä vuosittain sovittaessa toimeentulotuessa hyväksyttävistä asumismenoista. Sosiaalitoimen ja kunnan asuntoviranomaisten välillä käydään vastaajien mukaan keskustelua myös asiakkaiden takuuvuokria ja vuokratästejä koskevista asioista. Vastaajat toivat esiin myös paikallisia ongelmia vuokratoloyhtiöiden käytännöissä:

”Ongelmallista on se, että yleishyödylliset vuokratoloyhtiöt eivät ota asumaan henkilöitä, joiden luottotiedoissa on häiriömerkintä joko aikaisemmista maksamattomista vuokrista tai muutoin jatkuvaa velkaantumista. Näiden asiakkaiden asuttaminen on erittäin ongelmallista.” (Sosiaalityön/aikuissosiaalityön johtaja, 15 001–30 000 asukkaan kunta)

5.6 Toimeentulotuen saatavuus ja toimeentulotukitilanteessa tapahtuneet muutokset vuonna 2009

Kuntien toimeentulotukiviranomaisia pyydettiin kyselyssä myös arvioimaan, miten toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on muuttunut lokakuussa 2009 edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrässä tapahtuneista muutoksista oltiin tässä tutkimuksessa kiinnostuneita, koska haluttiin selvittää, miten vuonna 2008 alkanut lama on mahdollisesti heijastunut toimeentulotukitilanteeseen kunnissa. Vastaajia pyydettiin myös tarkentamaan, perustuuko vastaus kunnan tai kuntayhtymän tieto- tai seurantajärjestelmästä

saatuun tietoon vai kyselyyn vastaajan tai toisen asiantuntijan arvioon tilanteesta.

Vuonna 2008 voimaan tulleen lain mukaan ei-kiireelliset toimeentulotukiasiat tulee käsitellä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä toimeentulotukihakemuksen saapumisesta (L 1202/2007). Stakes (nykyinen THL) selvitti lakimuutoksen toimeenpanon onnistuneisuutta tiedustelemalla kunnista uusien asiakkaiden jonotusaikoja toimeentulotukiasioissa keväällä 2008. Kuntien toimeentulotukiviranomaisille suunnatussa kyselyssä selvitettiin, kuinka nopeasti uudet asiakkaat⁵⁸ saavat keskimäärin päätöksen toimeentulotuesta ja kuinka nopeasti asiakas pääsee henkilökohtaisesti tapaamaan toimeentulotukiviranomaista. Selvityksessä kävi ilmi, että toimeentulotuen jonotusajat olivat vuonna 2008 lyhentyneet edellisestä vuodesta ja 94 prosentissa kunnista⁵⁹ uusien asiakkaiden toimeentulotuen käsittelyaika oli keskimäärin⁶⁰ enintään seitsemän arkipäivää. (Viljanen ym. 2008.)

Myös tässä kyselyssä tiedusteltiin toimeentulotuen jonotustilannetta. Kysymys oli aiheellinen, koska haluttiin selvittää, miten kunnat selviytyivät toimeentulotukihakemusten käsittelystä toimeentulotukea hakevien kotitalouksien määrän kasvaessa. Kuntien ja kuntayhtymien toimeentulotukiviranomaisilta kysyttiin, kuinka nopeasti asiakkaat saavat päätöksen ei-kiireellisessä toimeentulotukiasiaissa. Vaikka kysymyksenasettelu ei ole tässä selvityksessä yhtenäinen Stakesin toimeentulotuen jonotilanneselvitysten kanssa (ks. Viljanen ym. 2008), kyselyn tuloksia verrataan Stakesin vuoden 2008 toimeentulotukitilannetta kuvaavan selvityksen tuloksiin.

5.6.1 Toimeentulotukea saavien määrän muutokset vuonna 2009

Vain hieman yli viidenneksessä kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä vähentyi tai pysyi ennallaan lokakuussa 2009 edelliseen vuoteen verrattuna. 37 prosentissa kunnista toimeentulo-

tukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi enintään 10 prosenttia vuoden takaisesta tilanteesta, ja jopa kolmanneksessa kunnista määrä kasvoi yli 10 prosenttia. (Taulukko 13, liitekuvio 7.) Runsas puolet (60 %) vastaajista ilmoitti vastauksen kotitalouksien määrässä vuoden aikana tapahtuneista muutoksista perustuvan kunnan tai kuntayhtymän tietojärjestelmistä saatuun tietoon.

Taulukko 13. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrässä tapahtuneet muutokset edellisen vuoden (2008) vastaavaan ajankohtaan verrattuna.

| Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on... | % |
|---|-----------|
| Vähentynyt tai pysynyt ennallaan | 23 |
| Kasvanut enintään 10 % | 37 |
| Kasvanut 11–20 % | 31 |
| Kasvanut yli 20 % | 10 |
| Yhteensä | 100 |
| | (n = 164) |

Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi siis suurimmassa osassa kunnista ja kuntayhtymistä vuonna 2009. Kunnista kerrotaan, että erityisesti kokonaan tulottomia ihmisiä oli toimeentulotukea hakevien joukossa enemmän kuin edellisenä vuonna. Taantuman kerrotaan tuoneen toimeentulotukiasiakkuuden piiriin myös sellaisia kotitalouksia, jotka eivät aiemmin ole joutuneet turvautumaan toimeentulotukeen.

”Nyt tullut myös uutena asiakaskuntana äkillisesti työttömäksi/lomautetuiksi jääneet työikäiset, joiden on mahdotonta realisoida asuntoa/asunto-osakkeita kohtuullisessa ajassa, koska asuntojen myynti/ostaminen hiljaista.” (Sosiaalityön/aikuissosiaalityön johtaja, 15 001–30 000 asukkaan kunta)

”Lama on tuonut asiakkaaksi uusia perheellisiä, joilla on isot asuntolainat. Kun liittojen korvaukset viipyvät ja asumismenoja ei täysimääräisesti tai lainkaan (lyhennykset) huomioida asumistuessa ja toimeentulotuessa, alkaa talous ja perheen muukin tilanne kriisiytyä hyvin nopeasti ja usein tarvitaan monenlaisia palveluja tilanteen selvittämiseksi.” (Johtava sosiaalityöntekijä, yli 50 000 asukkaan kunta)

58 Tarkastelun rajoittamista uusiin asiakkaisiin puoltaa se, että uusien asiakkaiden toimeentulotuen käsittelyajat ovat yleensä pidempiä kuin asiakkailla, joilla toimeentulotuki on jo maksussa.

59 Kysely lähetettiin kaikkiin kuntiin ja siihen vastasi 97,3 prosenttia kunnista (n = 404) (Viljanen ym. 2008, 8).

60 Selvityksessä kysyttiin nimenomaan keskimääräisiä käsittelyaikoja toimeentulotukiasiaissa, eikä selvityksen perusteella siis käy ilmi, kuinka suurella osalla asiakkaista käsittely venyy yli määräajan (Viljanen ym. 2008).

Kyselyn perusteella toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi vuonna 2009 erityisesti suuremmissa, yli 15 000 asukkaan, kunnissa. Vain reilussa viidessä prosentissa kyselyyn vastanneista yli 15 000 asukkaan kunnista toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrän ilmoitetaan vähentyneen. Alle 5 000 asukkaan kuntien ja kuntayhtymien joukossa puolestaan on suhteellisesti eniten niitä kuntia, joissa toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä väheni tai pysyi ennallaan. Toisaalta alle 5 000 asukkaan kuntien ja kuntayhtymien joukossa on myös suhteellisesti eniten niitä, joissa kerrotaan toimeentulotukea saavien määrän kasvaneen enemmän kuin 20 prosenttia. Erikokoisten kuntien välillä havaitut erot ovat tilastollisesti merkitseviä ($p < 0,001$). (Kuvio 11.)

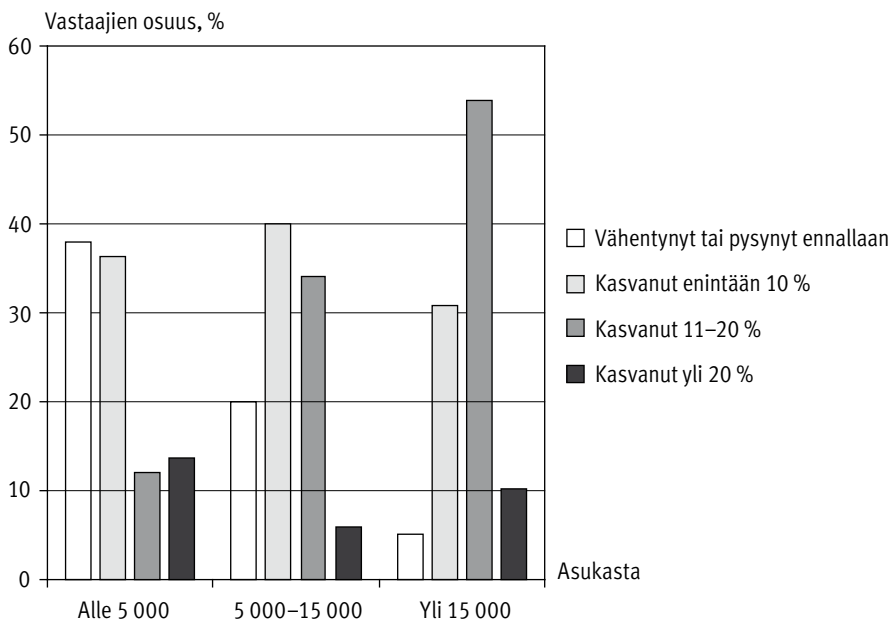
Tulosten luotettavuuteen täytyy yleensä tämänkaltaisissa kysymyksissä suhtautua varauksella⁶¹. THL:n julkaisema virallinen toimeentulotukitilasto kuitenkin vahvistaa tämän tutkimuksen tulokset: vuonna 2009 toimeentulotukimenot kääntyivät kasvuun ja toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi. Toimeentulotukimenot kasvoivat

vuonna 2009 koko maassa 17 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna ja toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä lisääntyi noin 10 prosenttia. Eniten toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi kaupunkimaisissa kunnissa. (THL 2010.)

5.6.2 Toimeentulotuen käsittelyaika syksyllä 2009

Vuonna 2008 toimeentulotuen jonotusajat olivat Stakesin selvityksen perusteella lyhentyneet edellisestä vuodesta. Tähän kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä jopa 97 prosentissa toimeentulotukiasiat käsiteltiin syksyllä 2009 lakisääteisen määräajan sisällä. Vain viisi vastaajaa ilmoitti, että toimeentulotukipäätöksen antaminen kestää kunnassa tai kuntayhtymässä yli seitsemän arkipäivää hakemuksen saapumisesta⁶². Viidenneksessä kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä päätös toimeentulotukiasiaa ehditään tehdä kolmen arkipäivän sisällä. (Taulukko 14.)

Kuvio 11. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrässä tapahtuneet muutokset edellisen vuoden (2008) vastaavaan ajankohtaan verrattuna kunnan asukasluvun mukaan (n = 155).



⁶¹ Ensinnäkin osa vastauksista perustui nimenomaan vastaajan *arvioon*. Toiseksi oli vaarana, että niissä kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä oli syksyllä 2009 kasvanut paljon, ei ehditty vastaamaan sähköpostikyselyyn.

⁶² Kysymyksenasettelussa ei viitattu puutteellisten toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Mikäli hakemus on puutteellinen, kunnan tulee lain mukaan viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta kehottaa tuenhakijaa täydentämään hakemustaan. Seitsemän arkipäivän käsittelyaikatavoite koskee siis vain ratkaistavissa olevia toimeentulotukihakemuksia. (L 1412/1997, 14 a §.)

Taulukko 14. Toimeentulotukihakemusten käsittelyaika.

| Kuinka nopeasti asiakas saa päätöksen ei-kiireellisessä toimeentulotukiasiassa? | n | % |
|---|------------|------------|
| Kolmen arkipäivän sisällä | 35 | 21 |
| 4–7 arkipäivän sisällä | 125 | 76 |
| Yli 7 arkipäivän päästä | 5 | 3 |
| Yhteensä | 165 | 100 |

Tämän selvityksen tulosten perusteella näyttää siis siltä, että toimeentulotuen jonotusajat lyhentyivät edellisestä vuodesta myös vuonna 2009 (vrt. Viljanen ym. 2008). Tässä tapauksessa aineiston mahdollinen vinouma tulee kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa tulosten luotettavuutta. Niissä kunnissa, joissa toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä oli erityisen paljon kasvanut, ei välttämättä ehditty vastaamaan sähköpostikyselyyn. Näissä kunnissa myös toimeentulotuen käsittelyajat olivat mahdollisesti keskimääräistä pidempiä⁶³.

6 Tutkimustulosten yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että selvä enemmistö kunnista ja kuntayhtymistä (87 %) on määritellyt kohtuullisille asumismenoille normit, joita toimeentulotukikäsitellessä sovelletaan. Suurimassa osassa kunnista ja kuntayhtymistä sovelletaan kuntien itsensä määrittelemiä normeja, jotka vaihtelevat toimeentulotuen hakijan perheeseen mukaan. Yleensä normeihin katsotaan kyselyyn vastanneissa kunnissa ja kuntayhtymissä sisältyvän ainakin kuukausittaiset juoksevat asumismenot, kuten vuokra, osakeasunnon hoitovastike ja asuntolainojen korot. Osassa kunnista ja kuntayhtymistä normeihin katsotaan kuitenkin sisältyvän myös esimerkiksi koti- ja palovakuutusmaksut, talous- ja kaasumaksut ja kiinteistövero. Toisissa kunnissa näitä kuluja puolestaan kerrotaan otettavan huomioon erikseen, normeihin sisältyvien menojen lisäksi.

Tutkimuksen perusteella kunnat ottavat asumismenonormien suuruutta määriteltessään huomioon paikallisen asumiskustannustason. Esimerkiksi

pääkaupunkiseudulla toimeentulotuen asumismenonormit ovat selvästi korkeammat kuin muualla Suomessa. Tältä osin kunnissa toimitaan sosiaali- ja terveysministeriön suositusten mukaisesti (STM 2007, 65). Kohtuullisten asumismenojen suuruutta pohdittaessa kunnissa neuvotellaan myös paikallisten vuokraloyritysten kanssa.

Tutkimuksessa vertailtiin kuntien asumismenonormeja yleisessä asumistuessa hyväksytyihin enimmäisasumismenoihin. Toimeentulotuessa tulisi tarvittaessa hyväksyä suurempia asumismenoja kuin asumistuessa, koska, kuten sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotuen soveltamisoppaassakin todetaan, toimeentulotuessa asumismenojen kohtuullisuusharkinnan tulisi olla väljempää kuin asumistuessa (STM 2007, 65). Vertailu paljasti jälleen, että asumistuesta poiketen toimeentulotuki näyttää suosivan yksin asuvia (ks. myös Talvensola 2009): toimeentulotuen asumismenonormit yhden hengen kotitalouksille ovat kaikissa kuntaryhmissä selvästi korkeammat kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismenot. Suuremmissa kunnissa toimeentulotuen asumismenonormit ovat keskimäärin yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja suuremmat myös suurempien kotitalouksien kohdalla. Pienemmissä kunnissa toimeentulotuen asumismenonormit puolestaan ovat suurempien kotitalouksien kohdalla yllättäen pienemmät kuin yleisessä asumistuessa hyväksytyt enimmäisasumismenot. Tästä ei kuitenkaan voida suoraan päätellä, että pienemmissä kunnissa hyväksyttäisiin toimeentulotuessa pienempiä asumismenoja kuin asumistuessa, koska kuntien tavat soveltaa asumismenonormeja toimeentulotukea myönnettäessä vaihtelevat.

Ylipäätään kyselyn tulokset osoittavat, että kuntien asumismenonormien riittävyyden arvioimiseen ja vertailemiseen liittyy useita ongelmia. Normit eivät ole keskenään suoraan vertailukelpoisia kahdesta syystä. Ensinnäkin, se, mitä asumismenoeeriä normeihin sisältyy, vaihtelee kunnittain. Toiseksi se,

⁶³ Tulosten luotettavuuteen tulee tässä kohdassa suhtautua varauksella myös siitä syystä, että on epäselvää, kuinka todennäköisesti kunnista ja kuntayhtymistä kerrotaan sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamassa selvityksessä, ettei lakisäteisissä toimeentulotuen käsittelyajoissa ole syystä tai toisesta pysytty.

kuinka tiukasti normeista pidetään kiinni toimeentulotukea myönnettäessä, riippuu kuntien omista käytännöistä. Monissa kunnissa normit ovat suuntaa-antavia ja niistä myös joustetaan tarvittaessa. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, ettei kuntien asumismenonormien riittävyyttä voida arvioida suoraan esimerkiksi vertaamalla normeja kunnan keskimääräiseen asumiskustannustasoon. Yksittäisenkin kunnan normien riittävyyden arvioiminen vaatii tarkkaa tietoa toimeentulotuen paikallisista myöntämiskäytännöistä.

Kunnat ovat 15 vuodessa kiristäneet suhtautumistaan vuokramenoihin. 1990-luvun puolivälissä yli 70 prosenttia kunnista ilmoitti hyväksyvänsä vuokramenot ensisijaisesti todellisen suuruisina toimeentulotukea myönnettäessä (Kaurala 1994). Vuonna 2009 enää alle viidennes (17 %) kunnista ja kuntayhtymistä hyväksyi vuokramenot yleensä kokonaisuudessaan. Kuntien kiristynyt toimeentulotuen kohtuullisuusharkinta vuokramenojen osalta merkitsee sitä, että vaikka perustoimeentulotuen asumismenojen omavastuu poistettiin toimeentulotuesta vuonna 2006, osalle vuokra-asunnossa asuvista hakijoista toimeentulotuen perusosaan sisällytetään edelleen henkilökohtainen omavastuu asumismenoista.

Omistusasumisen menojen hyväksymisen suhteen kuntien ja kuntayhtymien käytännöt vaihtelevat huomattavasti ja joissain kunnissa käytännöt ovat osittain ristiriidassa toimeentulotuen soveltamisoppaan (STM 2007) ohjeiden kanssa. Lähes kolmannes kunnista ei esimerkiksi ota huomioon rahoitusvastikkeiden korkoja toimeentulotukea myönnettäessä. Osakeasunnon hoitovastikkeet ja asuntolainan korot otetaan kuitenkin yleisimmin huomioon todellisen suuruisina. Edellisen laman aikana kunnat kiristivät suhtautumistaan omistusasumisen menoihin (Lehto ja Lamminpää 1992, 15), koska yleinen korkotaso oli ennätyskellisen korkealla: vuonna 1994 vain kymmenesosa kunnista hyväksyi asuntolainan korkomenot ensisijaisesti todellisen suuruisina (Kaurala 1994). Syksyllä 2009 korkotaso oli taantumasta huolimatta kaukana edellisestä lamasta, ja kunnissa hyväksytäänkin kyselyn perusteella asuntolainan korkomenoja toimeentulotuessa nykyään suopeammin kuin 15 vuotta aikaisemmin.

Yksi suuri kysymysmerkki on, mitä mahdollisesti pitkittyvä taantuma merkitsee asuntomarkkinoille ja markkinakorkotasolle. Toistaiseksi alhaalla pysyttelevä korkotaso on merkinnyt sitä, ettei kunnissa ole ollut erityisemmin tarvetta kiristää

asuntolainan korkomenojen hyväksymistä. Mikäli yleinen korkotaso alkaa nousta ja taantuma edelleen lisää työttömyyttä, on odotettavissa, että asuntovelkaantuneet joutuvat jälleen yhä useammin turvautumaan toimeentulotukeen. Tämä saattaa merkitä myös sitä, että kunnat joutuvat paitsi kiristämään suhtautumistaan asuntolainojen korkoihin myös arvioimaan uudelleen lainojen lyhennysten huomioon ottamista toimeentulotuessa. Joissain kunnissa näitä kysymyksiä on vastaajien mukaan jo jouduttu miettimään. Suurimmassa osassa kunnista ei kuitenkaan toistaiseksi oteta huomioon asuntolainan lyhennyksiä toimeentulotukea myönnettäessä.

Suurimmassa osassa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä hyväksytään sekä kohtuullisen rajan ylittäviä vuokramenoja että hoitovastikkeita jonkin aikaa todellisen suuruisina. Vuonna 1994 kunnat suhtautuivat tiukemmin hyväksyttävän määrän ylittävien asumismenojen huomioimiseen: kolmannes ei joutanut kohtuullisuusrajoista vuokramenojen osalta ja jopa puolet kunnista ei hyväksynyt ollenkaan hyväksyttävän määrän ylittäviä asuntolainan korkomenoja (Kaurala 1994). Nykyään kunnissa annetaan toimeentulotuen hakijalle yleensä 2–4 kuukautta aikaa kohtuullistaa asumismenoja. Toisin sanoen vaikka 15 vuodessa esimerkiksi suhtautuminen vuokrien hyväksymiseen toimeentulotuessa on kiristynyt, aiempaa useammassa kunnassa joustetaan kohtuullisuusrajoista ainakin toimeentulotukiasiakkuuden ensimmäisten kuukausien aikana.

Vaikka kunnat suhtautuvat hyväksyttävän määrän ylittäviin asumismenoihin nykyään hieman suopeammin kuin 15 vuotta aiemmin (ks. Kaurala 1994), on huomionarvoista, että osa kunnista ei edelleenkään hyväksy ollenkaan asumismenoja, jotka ylittävät kunnan kohtuullisuusrajan. Toimeentulotuen tarve on kuitenkin usein nimenomaan äkillistä ja lyhytaikaista. Tukeen turvaututaan esimerkiksi avioeron tai puolison kuoleman seurauksena, kun kriisi horjuttaa myös perheen taloutta. Toimeentulotuen kriisiluonne edellyttää sitä, että kunnissa tarpeen mukaan joustetaan normeista tai muista yleisistä kohtuullisuusrajoista toimeentulotukea myönnettäessä. Toimeentulotuen myöntämisessä tulee huomioida hakijan elämäntilanne ja antaa etenkin kriisin keskellä aikaa sopeutua muutokseen. Asumismenojen kohtuullistamisesta (muutosta uuteen asuntoon) ehditään keskustella myöhemmin, jos toimeentulotuen tarve jatkuu.

Lähes 90 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä oli alkuvuonna 2009 kehoitet-

tu toimeentulotukea saavia henkilöitä tai perheitä muuttamaan halvempaan asuntoon. Useat vastaajat kuitenkin kertoivat, että kunnan yleinen asuntotilanne on pienituloisen kannalta huono. Moni toimeentulotukea saava kotitalous asuu kalliisti, koska kohtuuhintaisia asuntoja ei ole saatavilla. Taustalla on selvästi asuntomarkkinoiden rakenteeseen liittyviä ongelmia.

Taantuma on vastaajien mukaan lisännyt myös vuokratästejä ja häätöjä. Tutkimuksen perusteella kuntien välillä on eroja siinä, minkälaisissa tilanteissa vuokratästit otetaan huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Suurin osa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä hyväksyy vuokratästit toimeentulotuessa silloin, kun tukea hakevalla kotitaloudella on tosiasiaa ollut oikeus tukeen jo vuokratästien syntyessä, kun lapsiperhe uhkaa vuokratästien takia hajota tai kun kotitaloutta uhkaa asunnottomuus. Suuremmissa kunnissa vuokratästejä hyväksytään herkemmin toimeentulotukeen oikeuttaviksi menoiksi kuin pienemmissä kunnissa.

Myös taloussähkön, lämmityskulujen, vesimaksujen, koti- ja palovakuutusmaksujen ja kiinteistöveron hyväksymisessä toimeentulotukeen oikeuttavina menoina on runsaasti hajontaa kuntien välillä. Kulujen katsotaan joissain kunnissa sisältyvän kunnan asumismenonormeihin, osassa niitä hyväksytään kohtuullisissa rajoissa ja joissain kunnissa kulut otetaan huomioon todellisen suuruusina. Kiinteistövero ei muutamassa kunnissa oteta ollenkaan huomioon toimeentulotukea myönnettäessä.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että valtaosassa kunnista toimeentulotukea oli myönnetty alkuvuonna 2009 joillekin hakijoille nimenomaan tuki- tai palveluasumisen kustannusten aiheuttaman tarpeen takia. Tulos on siinä mielessä yllättävä, että lainsäädännössä lähdetään siitä, että pienituloisten kuntalaisten kohdalla kunnan perimiä asiakasmaksusuosuuksia tulisi alentaa tai jättää maksu kokonaan perimättä (L 734/1992, 11 §). Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotuen soveltamisoppaassa todetaan, että tuki- ja palveluasumista tulisi tukea toimeentulotuella vain siltä ajalta kuin asiakasmaksua ei ole alennettu (STM 2007, 68). Saattaa olla, että tuki- ja palveluasumisen tukeminen toimeentulotuella on kunnissa myös kunnan talouteen liittyvä strateginen valinta. Valtion maksaessa puolet perustoimeentulotuen kustannuksista kuntien saattaa olla edullisempaa tukea tuki- ja palveluasumista toimeentulotuella kuin alentaa tietyn asumisen asiakasmaksuja.

1990-luvun laman jälkeen tehdyillä lakiuudistuksilla on muun muassa yritetty palauttaa toimeentulotuki viimesijaiseksi, tarveharkintaiseksi etuudeksi, vähentää toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrää ja tehdä sosiaaliturvasta kannustavampaa (ks. esim. Hiilamo ym. 2004). Toimeentulotukea on pyritty palauttamaan marginaaliseen rooliinsa myös asumisen tukemisessa lieventämällä asumistuen saantiehtoja ja kiristämällä toimeentulotuen myöntämistä (ks. Hiilamo ym. 2004, 163.). Ensimmäisen järjestelmän parantamisessa ei kuitenkaan ainakaan kyselyyn vastanneiden toimeentulotukiviranomaisten näkemysten mukaan ole onnistuttu. Toimeentulotukiviranomaiset ovat sitä mieltä, että asumistukijärjestelmän ongelmat lisäävät (edelleen) toimeentulotuen tarvetta kunnissa ja kuntayhtymissä. Pitkään tunnustettujen ongelmien (kuten liian pitkien käsittelyaikojen ja tuen riittämättömän tason) lisäksi vastaajat harmittelivat asumistukijärjestelmän jäykkyyttä. Asumistukijärjestelmä ei tunnusta etävanhemmuutta eikä ota kylliksi huomioon kuntien erityispiirteitä asumisessa. Toimeentulotukiviranomaisten käsityksissä ensimmäisen tukijärjestelmän aiheuttamasta toimeentulotuen tarpeesta ei ole 15 vuodessa tapahtunut muutosta (ks. Kaurala 1994).

Sosiaaliturvan uudistamiseksi perustetun Sata-komitean loppuraportissa ehdotetaan asumistukijärjestelmän yksinkertaistamista. Komitea ehdottaa, että yksinkertaistamisessa lähdetään liikkeelle yleisen asumistuen määräytymisperusteiden yksinkertaistamisesta⁶⁴. Lopullisena tavoitteena tulisi komitean mukaan olla yksi asumistukijärjestelmä, joka kokoaisi yhteen nykyiset erilliset asumistukietuusjärjestelmät (yleinen asumistuki, opintotuetuen asumislisä, eläkkeensaajan asumistuki ja sotilasavustuksen asumistuki). Nykyisessä eri etuusjärjestelmistä koostuvassa asumistukijärjestelmässä tuensaajan elämäntilanteen muuttuminen merkitsee usein sitä, että asumisen tukimuoto muuttuu. Asumistuen muutokset työllistävät tuen hakijoita ja ruuhkauttavat etuuskäsittelyä Kelassa. (STM 2009, 36–39.) Sata-komitean ehdotukset saattaisivat toteutuessaan poistaa asumistukijärjes-

64 Sata-komitea ehdottaa, että yleinen asumistuki perustuisi perheeseen ja kunnan mukaan määräytyvään kokonaisvuokraan ja lineaariseen tulosuoritukseen. Komitean asettaman valmisteluryhmän tekemien laskelmien mukaan yleisen asumistuen uudistuksista hyötyisi noin 60 prosenttia asumistukea saavista kotitalouksista. Ehdotetut muutokset suuntaavat tukea nykyistä enemmän lapsiperheille, mutta uudistusten vaikutukset eivät jakaudu toteutuessaan tasaisesti. Suhteessa eniten hyötyvät suuremmissa kaupungeissa (I ja II kuntaryhmät) asuvat yksin asuvat tuensaajat. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella voittajia puolestaan ovat vähintään kahden aikuisen lapsiperheet ja häviäjiä yksin asuvat. Laskelmista käy myös ilmi, että kaikkein pienituloisimmat häviävät hieman, jos uudistukset toteutuvat. (STM 2009, 37–38.)

telmästä aiheutuvaa toimeentulotuen tarvetta siltä osin kuin kyse on nykyisen järjestelmän jäykkyydestä ja byrokraattisuudesta. Mikäli tuki määräytyisi nykyistä yksinkertaisemmin, on mahdollista, että hakemusten käsittelyajat lyhentyisivät ja yhä harvemmat joutuisivat turvautumaan toimeentulotukeen odottaessaan Kelalta päätöstä asumistuesta.

Tutkimuksessa tiedusteltiin myös toimeentulotukiviranomaisten näkemystä siitä, kuinka suuri osuus maksetusta toimeentulotuesta menee asumismenojen kattamiseen. Vuonna 1994 asumismenoihin käytettiin toimeentulotukiviranomaisten mukaan noin kolmannes maksetusta toimeentulotuesta (Kaurala 1994). Vuonna 2009 toimeentulotukiviranomaiset arvioivat, että jopa 53 prosenttia maksetusta toimeentulotuesta käytettiin asumismenoihin. Vaikuttaa siis siltä, että toimeentulotuesta yhä suurempi osa menee nimenomaan asumismenojen kattamiseen.

Kyselyssä selvitettiin myös syksyn 2009 toimeentulotukitilannetta yleisemmin. Vaikka toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi suurimmassa osassa kunnista ja kuntayhtymistä vuonna 2009, toimeentulotuen keskimääräiset käsittelyajat pysyivät kyselyn mukaan kohtuullisina. Jopa 97 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä toimeentulotukiasiat käsiteltiin syksyllä 2009 lakisääteisen määräajan sisällä.

Viimeaikaisten arvioiden mukaan talouden taantumahan pahin vaihe olisi jo ohitettu. Toisaalta työttömyyden pelätään yhä pahenevan alkuvuodesta 2010 ja on ennustettu, että 2000-luvun toinen vuosikymmen on hitaan talouskasvun aikaan. Edellisen laman aikana, 1990-luvulla, toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi jopa 20 prosentin vuosivauhtia (Mäntysaari 1993, 109). Mikäli toimeentulotukea saavien määrä kasvaa nykyisen taantumahan aikana yhtä rajusti kuin vajaat 20 vuotta sitten, toimeentulotuen myöntämiseen liittyvät käytännöt kunnissa koskettavat jälleen yhä useampia suomalaisia kotitalouksia. Pitkittyessään talouden taantuma myös heikentää kuntien talustilannetta vähentämällä verotuloja. Huonontuvassa taloustilanteessa kunnat saattavat olla pakotettuja kiristämään toimeentulotuen tarveharkintaa ja myös asumismenojen hyväksymistä toimeentulotukeen oikeuttaviksi menoiksi⁶⁵.

65 Edellisen laman aikana kunnat kiristivät asumismenojen hyväksymistä toimeentulotuessa (Karjalainen 1993). Havainnot edellisestä lamasta haastavat pohtimaan, miten kunnissa menetellään nykyisen taantumahan aikana. Tässä tutkimuksessa ei myöskään pohdittu sitä, mitkä asiat selittävät kuntien välisiä eroja asumismenojen hyväksymisessä toimeentulotuessa.

Tutkimuksen tulokset haastavat pohtimaan keinoja toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen yhdenmuokaistamiseksi. Ennen kaikkea tulee kriittisesti arvioida sitä, kuinka yksityiskohtaisesti kuntia tulisi jatkossa ohjeistaa toimeentulotuen myöntämisessä ja kuinka paljon tulisi jättää kuntien oman harkinnan varaan. Koska asumiseen ja asumismenoihin toimeentulotuessa liittyvät ongelmat ovat paikallisia ja vaihtelevat muun muassa kunnan koon, taloudellisen tilanteen, yleisen asuntopolitiikan ja kaupunkimaisuusasteen mukaan, yleisten ohjeiden laatiminen on vaikeaa. Pienessä kunnassa pohditaan, tulisiko naapurilta ostettujen polttopuiden hintoja kohtuullistaa tai pitäisikö syrjäseudulla asuva huonokuntoista vanhusta pyytää muuttamaan lähemmäs kaupunkia. Samaan aikaan suuremmissa kaupungeissa harkitaan muun muassa sitä, kuinka perusteltua on pitää kiinni kohtuullisiksi määritellyistä asumismenoista toimeentulotukea myönnettäessä, kun kohtuuhintaisia asuntoja ei kerran ole saatavilla.

Yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävässä toimeentulotuessa myöntämiskäytäntöjen yhdenvertaisuus erilaisissa kunnissa asuvien ja erilaisissa elämäntilanteissa elävien hakijoiden välillä on tärkeä, mutta haastava tavoite. Yhden tulkinnan mukaan yhdenvertaisuus asumismenojen hyväksymiskäytännöissä tarkoittaa sitä, että asumismenojen huomioimisen tasot ja tavat ovat kunnasta⁶⁶ tai perhetyypistä riippumatta samanlaisia kaikille (Talvensola 2009, 42).

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kuntien välillä on suuria eroja sekä asumismenojen huomioimisen tasossa että tavoissa. Toimeentulotukea saavat kansalaiset ovat siis edelleen (vrt. Kaurala 1994, 30) eriarvoisessa asemassa asuinkunnastaan riippuen. Lisäksi tutkimuksessa huomattiin, että toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertainen kohtelu on tavoite, jossa onnistumista ei ole yksinkertaista mitata.

Aihetta olisi kuitenkin tärkeää tutkia jatkossa. Onko suhtautuminen asumismenojen hyväksymiseen toimeentulotuessa kiristymässä niissä kunnissa, joissa toimeentulotukea saavien määrä kasvaa erityisen paljon?

66 Talvensola tarkentaa, että koska asumiskustannusten taso vaihtelee kunnittain, kuntien välistä yhdenvertaisuutta arvioitaessa tulee tarkastella toimeentulotuen suhteellista tasoa absoluuttisten toimeentulotukimenojen sijaan (2009, 42).

Lähteet

A 834/2008. Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2009 11.12.2008/834.

A 66/1998. Asetus toimeentulotuesta 30.1.1998/66.

Aerschot Paul van. Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 210, 1996.

Airio Ilpo. Change of norm. In-work poverty in a comparative perspective. Helsinki: Kela, Studies in social security and health 92, 2008.

Albrekt Larsen Christian. The institutional logic of welfare attitudes. How welfare regimes influence public support. Aldershot: Ashgate, 2006.

Appelbaum Lauren D. The influence of perceived deservingness on policy decisions regarding aid to the poor. *Political Psychology* 2001; (3): 419–441.

Autti Lilli, Soppela Marja-Terttu. Asiakkaan asialla. Mitä asiakkaat kertovat yhteydenottoillaan? Selvitys Helsingin sosiaaliamiesten toiminnasta vuonna 2005. Helsinki: Helsingin kaupunki, 2006. Saatavissa: <<http://sosiaaliamiehet.blogspot.com/search/label/Selvitys%202005>>. Viitattu 5.1.2010.

Borg Pekka, Mannerström Kaija. Haagan sosiaalipalvelutoimiston suunnitelmallisen sosiaalityön projekti. Helsinki: Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 11, 2002.

Eardley Tony, Bradshaw Jonathan, Ditch John, Gough Ian, Whiteford Peter. Social assistance in OECD countries. Synthesis report. London: HMSO, Department of Social Security Research Report 46, 1996.

Gans Herbert J. The war against the poor: the underclass and antipoverty policy. New York, NY: Basic Books, 1995.

Haapola Ilkka. Onko kotikunnalla väliä? Toimeentulotuen saajien asiakas- ja elämänurat 1990-luvulla kymmenessä kaupungissa. Helsinki: Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia, Raportteja ja selvityksiä 37, 2001.

Haapola Ilkka, Kauppinen Timo M. Tukea talouselämän jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Lahti: Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verson julkaisuja 1, 2007.

Haapola Ilkka, Mäntysaari Mikko. Yhdessä vai erikseen? Toimeentulotuen ja sosiaalityön vaikea liitto. Julkaisussa: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 5, 1997: 78–98.

HE 217/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

Heikkilä Matti, Rintala Taina, Airio Ilpo, Kainulainen Sakari. Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 126, 2002.

Hiilamo Heikki. Takuutulo ratkaisuna perusturvan ongelmiin. 2009. Saatavissa: <<http://www.eiriita.fi/?p=27>>. Viitattu 11.6.2010.

Hiilamo Heikki, Kautto Mikko. Toimeentulotuen kohdistuvat muutosvaatimukset. Julkaisussa: Hiilamo Heikki, Karjalainen Jouko, Kautto Mikko, Parpo Antti. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004: 13–33.

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

Honkanen Pertti. Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72, 2010.

Honkkila Juha. Pienituloisuus on lisääntynyt sekä maalla että kaupungissa. Hyvinvointikatsaus 2009 (2). Saatavissa: <http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-06-08_005.html>.

Huhtanen Raija. Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Tampere: Finnpublishers, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B 202, 1994.

- Kangas Olli. Kansalaismielipide kannattaa toimeentulotuen siirtoa Kelaan. *Sosiaalivakuutus* 2008 (5): 10–11.
- Kannustinloukkuryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5, 1996.
- Karisto Antti, Takala Pentti, Haapola Ilkka. Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Helsinki: WSOY, 1997.
- Karjalainen Jouko. Mitä silmä ei näe, sitä sydän ei sure. Asunnottomuus, asumispalvelut ja sosiaalityö. Helsinki: Stakes, 1993.
- Karjalainen, Jouko. Toimeentulotuki normijärjestelmänä. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998; 63 (5–6): 445–452. Saatavissa: <<http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/FEE22D4B-4D04-4726-BBDB-5D87C6372ECB/0/985karjalainen.pdf>>. Viitattu 24.5.2010.
- Karjalainen Jouko. Harkintaa kautta aikojen. Julkaisussa: Hiilamo Heikki, Karjalainen Jouko, Kautto Mikko, Parpo Antti. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004a: 117–126.
- Karjalainen Jouko. Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Julkaisussa: Hiilamo Heikki, Karjalainen Jouko, Kautto Mikko, Parpo Antti. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004b: 127–147.
- Karjalainen Jouko, Hiilamo Heikki, Raivio Helka. Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Helsinki: Stakes, Aiheita 19, 2006.
- Kaurala Marjatta. Toimeentulotuki elokuussa 1994 – erityisesti asumismenojen osalta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 24, 1994.
- Kela. Kelan asumistukitilasto 2008. Helsinki: Kela, SVT, 2009.
- Kela. Käsittelyaika ja tiedustelut. Helsinki: Kela, 2010a. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/030609143617HN>>. Viitattu 24.2.2010.
- Kela. Kelan taskutilasto 2010. Helsinki: Kela, 2010b. Saatavissa: <http://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/17086/Tasku_10.pdf?sequence=2>.
- Kela. Yleinen asumistuki. Helsinki: Kela, 2010c. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/050901130444HV>>. Viitattu 23.3.2010.
- Keskitalo Elsa, Heikkilä Matti, Laaksonen Seppo. Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 16, 2000.
- Ketola Outi. Sosiaalihuollosta sosiaaliin oikeuksiin ja sosiaalipalveluasiakkuuteen. Julkaisussa: Sipilä Jorma, Ketola Outi, Kröger Teppo, Rauhala, Pirkko-Liisa. Sosiaalipalvelujen Suomi. Porvoo: WSOY, 1995: 157–187.
- Kosunen Virpi. Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Julkaisussa: Heikkilä Matti, Uusitalo Hannu, toim. Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Helsinki, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 208, 1997: 45–102.
- Kuivalainen Susan. Toimeentulotuki Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa. Vertaileva tutkimus kolmen Pohjoismaan vähimmäisturvajärjestelmistä Britannian ja Hollannin järjestelmien valossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1999.
- Kuivalainen Susan. Viimesijaista sosiaaliturvaa meillä ja muualla. Julkaisussa: Häkkinen Hannele, Jaakkola Antero, Kuivalainen Susan, Palola Elina. Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2001: 28–40.
- Kuivalainen Susan. A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 146, 2004.
- Kuivalainen Susan. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007; 72 (1): 49–56. Saatavissa: <<http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/1FE3DC90-3715-4ADC-ABCE-B2339BB1CB54/0/071kuivalainen.pdf>>. Viitattu 26.5.2010.
- Kultalahti Jukka. Yksilön oikeusasema. Julkisoikeuden perusteiden verkkomateriaali. Tampere: Tampereen yliopisto, 2009. Saatavissa: <<http://www.uta>

fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/4Yksilon_oi-keusasema.html>. Viitattu 10.6.2010.

Kumpulainen Aila. Viiden suurimman kaupungin toimeentulotuki vuonna 1996. Helsinki: Helsingin kaupungin sosiaaliviraston julkaisusarja SuSe 19, 1997.

Kumpulainen Aila. Viiden suurimman kaupungin toimeentulotuki vuonna 1997. Helsinki: Helsingin kaupungin sosiaaliviraston julkaisusarja SuSe 11, 1998.

Kumpulainen Aila. Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuki 2007. Helsinki: Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2, 2008.

Kuntaliitto. Alueluokat ja kunnanumerot 2009. Saatavissa: <<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;31661;145669;145670&field=FileAttachment&version=3>>. Viitattu 21.1.2010. (2009a)

Kuntaliitto. Kunnat suuruusjärjestyksessä asukasluvun (31.12.2008) mukaan. Perustuu Väestörekisterikeskuksen tietoihin. Saatavissa: <<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;148786;149482;150317;150319&field=FileAttachment&version=2>>. Viitattu 15.1.2010. (2009b)

Kuntaliitto 2010. Alueluokat ja kunnanumerot 2010. Saatavissa: <<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;31661;157899;157901&field=FileAttachment&version=6>>. Viitattu 21.1.2010.

L 408/1975. Asumistukilaki 4.6.1975/408.

L 734/1992. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.

L 923/2000. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 3.11.2000/923.

L 417/2007. Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.

L 1202/2007. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 7.12.2007/1202.

Lehto Juhani, Lamminpää Kaarina. Ruuhkaa ja leikattua perusturvaa toimeentulotukiluukulla. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallituksen raportteja 75, 1992.

Lehto Markku. Huoltoavun alueellinen vaihtelu 1969. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalisia erikoistutkimuksia XXXII: 27, SVT, 1972.

Leisering Lutz, Leibfried Stephan. Time and poverty in western welfare states. United Germany in perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Mäntysaari Mikko. Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. Tampere: Vastapaino, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51, 1991.

Mäntysaari Mikko. Toimeentulotuki. Viimeinen suojaverkko vai ensisijainen turvajärjestelmä? Julkaisussa: Heikkilä Matti, Hänninen Sakari, Kosunen Virpi, Mäntysaari Mikko, Sallila Seppo, Uusitalo Hannu. Hyvinvoinnin päätepysäkillä? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun. Helsinki: Stakes, Raportteja 128, 1993: 105–128.

Niemelä Mikko. Alueellisten toimeentuloerojen monimuotoisuus. Tutkimus toimeentulon, asumisen ja liikenteen alue-eroista. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 2008a.

Niemelä Mikko. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102, 2008b.

Oorschot Wim van. Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. Journal of European Social Policy 2006; 16 (1): 23–42.

Peltomaa Pia. Toimeentulotukiselvitys Lahdessa – mitä tehdä kasvaville menoille? Lahti: Lahden sosiaali- ja terveysviraston julkaisuja, 1997.

Saarela Jan. Essays on labour market outcomes in the bilingual area of Finland. Åbo: Åbo Akademi University, Department of Economics and Statistics, 2003.

Saarikallio Miia, Hellsten Katri, Juutilanen Vesa-Pekka. Korkeakoulusta työelämään? Väylänä ulkomainen tai kotimainen tutkinto. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 96, 2008.

Salonen Tapio. Välfärdens marginaler. Stockholm: CE Fritzes, 1994.

- SOTKANet. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilasto- ja indikaattoripankki. Saatavissa: <<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>>.
- STM. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 5, 1997.
- STM. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11, 2007.
- STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62, 2009. Saatavissa: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1082856&name=DLFE-10834.pdf>.
- Taloussanomat 8.10.2009. Noponen, Sami: Nyt tingitään jo vuokranmaksusta. Saatavissa: <<http://www.taloussanomat.fi/asuminen/2009/10/08/nytingitaan-jo-vuokranmaksusta/200921613/139>>. Viitattu 22.1.2010.
- Talvensola Sivi. Perustoimeentulotuen asumismenot kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeissa vuonna 2008. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2009.
- Tanninen Timo, Hirvonen Jukka. Asumistuen leikkauksista tuen vaikuttavuuden arviointiin. Asumistuen leikkausten kohdentuminen, asumistilanteen muutokset ja leikkausten vaikutus toimeentulotukeen vuosina 1995–96. Helsinki: Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 258, 1998.
- THL. Toimeentulotuen ennakkotilasto 2008. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 5, SVT, 2009. Saatavissa: <http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2009/Tr05_09.pdf>. Viitattu 12.1.2010.
- THL. Toimeentulotuen menot 2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 11, SVT, 2010. Saatavissa: <https://www.stakes.fi/tilastot/toimeentulotuenennakko/Tr11_10.pdf>.
- Tilastokeskus. Tulonjakotilasto 2006. Pienituloisuus ja koettu taloudellinen ahdinko. Helsinki: Tilastokeskus, 2008. Saatavissa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/tjt/2006/tjt_2006_2008-05-16_kat_005.html>. Viitattu 7.1.2010.
- Tilastokeskus. Tilastollinen kuntaryhmitys 2010. Saatavissa: <<http://www.stat.fi/meta/luokitukset/kuntaryhmitys/001-2010/index.html>>. Viitattu 21.1.2010.
- Tuori Kaarlo. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY, 2004.
- Ukkola-Kettula Aino. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen vuosina 1998–1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2000.
- Viljanen Olli, Kauppinen Timo M, Karjalainen Jouko. Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilanne 2008. Helsinki: Stakes, Työpapereita 29, 2008. Saatavissa: <<http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/tyopaperit/T29-2008-VERKKO.pdf>>. Viitattu 26.2.2010.
- Virkkunen Gia. Köyhyyden omakuva ja toiseus. Julkaisussa: Blomberg Helena, Hannikainen Matti, Kettunen Pauli, toim. Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Turku: Kirja-Aurora, 2002: 169–194.
- Väestörekisterikeskus. Suomen asukasluku vuodenvaihteessa 2008–2009. Saatavissa: <[http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/files.nsf/files/31E00479D0DCDBE5C225757C00444ECB/\\$file/Asukasluku_2008_2009.htm](http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/files.nsf/files/31E00479D0DCDBE5C225757C00444ECB/$file/Asukasluku_2008_2009.htm)>. Viitattu 15.1.2010.

Liitetaulukot

Liitetaulukko 1. Kyselyyn vastanneiden nimikkeet.

| | n | % |
|---|-----|-----|
| Sosiaalityöntekijä/Sosiaalihjaaja | 57 | 35 |
| Johtava/vastaava sosiaalityöntekijä | 34 | 21 |
| Sosiaalityön johtaja / aikuissosiaalityön johtaja | 21 | 13 |
| Jokin muu | 20 | 12 |
| Sosiaalijohtaja | 17 | 10 |
| Perusturvajohtaja | 10 | 6 |
| Sosiaalisihiteeri | 6 | 4 |
| Yhteensä | 165 | 100 |

Liitetaulukko 2. Normit tarpeellisen suuruisille asumismenoille perustoimeentulotukea myönnettäessä.

| | n | % |
|------------------------------------|-----|-----|
| Kunnassa on määritelty normit | 145 | 87 |
| Kunnassa ei ole määritelty normeja | 22 | 13 |
| Yhteensä | 167 | 100 |

Liitetaulukko 3. Perhekoon mukaisten asumismenonormien soveltaminen perustoimeentulotukea myönnettäessä.

| Normeja sovelletaan... | n | % |
|--|-----|-----|
| sekä vuokra- että omistusasunnossa asuvien hakijoiden kohdalla | 81 | 75 |
| vain vuokralla asuvien hakijoiden kohdalla | 26 | 24 |
| vain omistusasunnossa asuvien hakijoiden kohdalla | 1 | 1 |
| Yhteensä | 108 | 100 |

Liitetaulukko 4. Vuokran huomioon ottaminen niissä kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa on määritelty normit tarpeellisen suuruisille asumismenoille.

| | n | % |
|---|-----|-----|
| Sisältyy kunnan omiin asumismenonormeihin | 62 | 43 |
| Kohtuulliset kustannukset | 43 | 30 |
| Todelliset kustannukset | 16 | 11 |
| Asumistuen rajat | 7 | 5 |
| Suhteessa (paikkakunnan) yleiseen hintatasoon | 15 | 11 |
| Yhteensä | 143 | 100 |

Liitetaulukko 5. Vuokran huomioon ottaminen niissä kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa ei ole määritelty normeja tarpeellisen suuruisille asumismenoille.

| | n | % |
|---|----|-----|
| Todelliset kustannukset | 12 | 56 |
| Kohtuulliset kustannukset | 6 | 27 |
| Suhteessa (paikkakunnan) yleiseen hintatasoon | 4 | 18 |
| Yhteensä | 22 | 100 |

Liitetaulukko 6. Toimeentulotuen myöntäminen takuuvuokriin ja vuokraennakoihin.

| Myönnetäänkö toimeentulotukea takuuvuokriin ja vuokraennakoihin? | n | % |
|--|-----|-----|
| Kyllä | 163 | 98 |
| Ei | 3 | 2 |
| Yhteensä | 166 | 100 |

Liitetaulukko 7. Toimeentulotuen myöntäminen vuokrarästeihin toimeentulotukea hakevan kotitalouden elämäntilanteen mukaan (myöntävien kuntien ja kuntayhtymien lukumäärä ja osuus).

| | n | % |
|--|-----|-----------|
| Oikeus toimeentulotukeen on ollut jo vuokrarästien syntyessä | 120 | 72 |
| Perheen hajoamisuhka (lapsiperheen kohdalla) | 112 | 68 |
| Asunnottomuuden uhka | 90 | 54 |
| Häätöuhka (häätötuomio annettu) | 77 | 46 |
| Häätöuhka (vuokraisännän todistuksen perusteella) | 70 | 42 |
| Jokin mu syy | 48 | 29 |
| Velkaantuminen | 25 | 15 |
| Perheen hajoamisuhka (lapsettoman parin kohdalla) | 8 | 5 |
| | | (n = 166) |

Liitetaulukko 8. Toimeentulotuen myöntäminen vuokrarästeihin.

| Kuinka monen kuukauden vuokrarästeihin toimeentulotukea myönnetään? | n | % |
|---|-----|-----|
| Yhden kuukauden vuokrarästeihin | 11 | 7 |
| 2–3 kuukauden vuokrarästeihin | 83 | 50 |
| Niin monen kuin on tarpeen | 72 | 43 |
| Yhteensä | 166 | 100 |

Liitetaulukko 9. Toimeentulotuen myöntäminen vuokratästeihin toistuvasti.

| Myönnetäänkö toimeentulotukea vuokratästeihin lyhyehkön ajan sisällä (esim. vuoden sisällä) toistuvasti samalle hakijalle? | n | % |
|--|------------|------------|
| Kyllä | 19 | 12 |
| Ei | 146 | 89 |
| Yhteensä | 165 | 100 |

Liitetaulukko 10. Toimeentulotuen myöntäminen asuntolainan lyhennyksiin.

| Onko kunnassanne myönnetty toimeentulotukea asuntolainan lyhennyksiin? | n | % |
|--|------------|------------|
| Ei | 162 | 97,6 |
| Ei ole ollut tarvetta | 3 | 1,8 |
| Kyllä | 1 | 0,6 |
| Yhteensä | 166 | 100 |

Liitetaulukko 11. Omistusasumisen kustannusten huomioon ottaminen niissä kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa on määritelty normit tarpeellisen suuruusille asumismenoille.

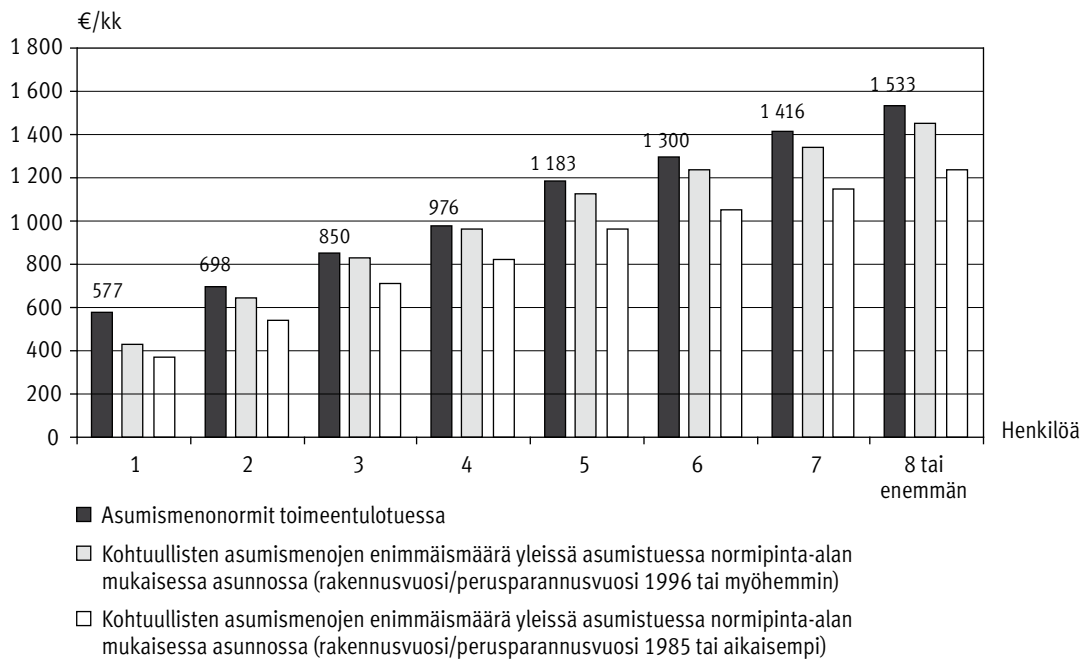
| Asumismenolaji | Sisältyy kunnan asumismenonormeihin | Koh- tuulliset kustan- nukset | Todel- liset kustan- nukset | Asumis- tuen rajat | Suhteessa paikka- kunnan hinta- tasoon | Euro- mää- räinen ylä- raja | Ei huo- mioida | Yh- teensä |
|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|--|-----------------------------|----------------|------------|
| Hoitovastike | | | | | | | | |
| n | 46 | 37 | 50 | 6 | - | - | 2 | 141 |
| % | 33 | 26 | 36 | 4 | - | - | 1 | 100 |
| Rahoitusvastikkeen korko | | | | | | | | |
| n | 35 | 26 | 24 | 3 | 1 | - | 35 | 124 |
| % | 28 | 21 | 19 | 2 | 1 | - | 28 | 100 |
| Rahoitusvastikkeen lyhennys | | | | | | | | |
| n | 6 | 7 | 6 | - | - | - | 106 | 125 |
| % | 5 | 6 | 5 | - | - | - | 85 | 100 |
| Asuntolainan korko | | | | | | | | |
| n | 37 | 52 | 49 | 3 | 1 | 1 | - | 143 |
| % | 26 | 36 | 34 | 2 | 1 | 1 | - | 100 |
| Asuntolainan lyhennys | | | | | | | | |
| n | - | - | - | - | - | 1 | 128 | 129 |
| % | - | - | - | - | - | 1 | 99 | 100 |

Liitetaulukko 12. Asumismenojen osuus maksetusta toimeentulotuesta.

| Kuinka suuren osuuden kuntanne/kuntayhtymänne maksamasta toimeentulotuesta arvioisit menevän asumismenoihin vuonna 2009? | n | % |
|--|-----|-----|
| 0–20 % | 10 | 9 |
| 21–40 % | 33 | 30 |
| 41–70 % | 44 | 40 |
| 71–100 % | 24 | 22 |
| Yhteensä | 111 | 100 |

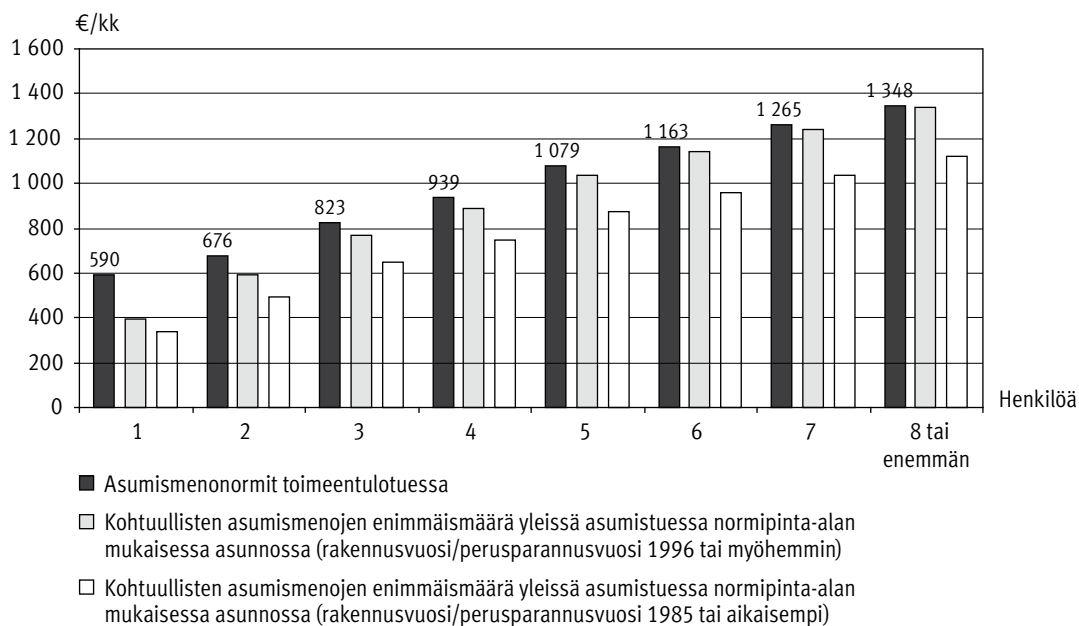
Liitekuviot

Liitekuvio 1. Toimeentulotukea vuoden aikana saaneiden kotitalouksien määrä vuosina 1993–2008.

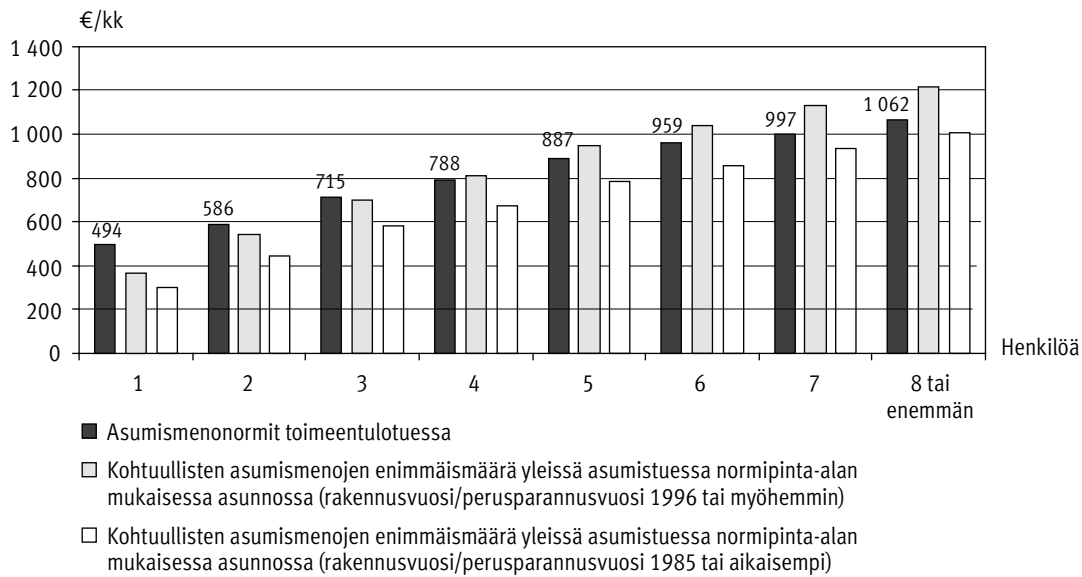


Lähteet: SOTKANet; THL 2009.

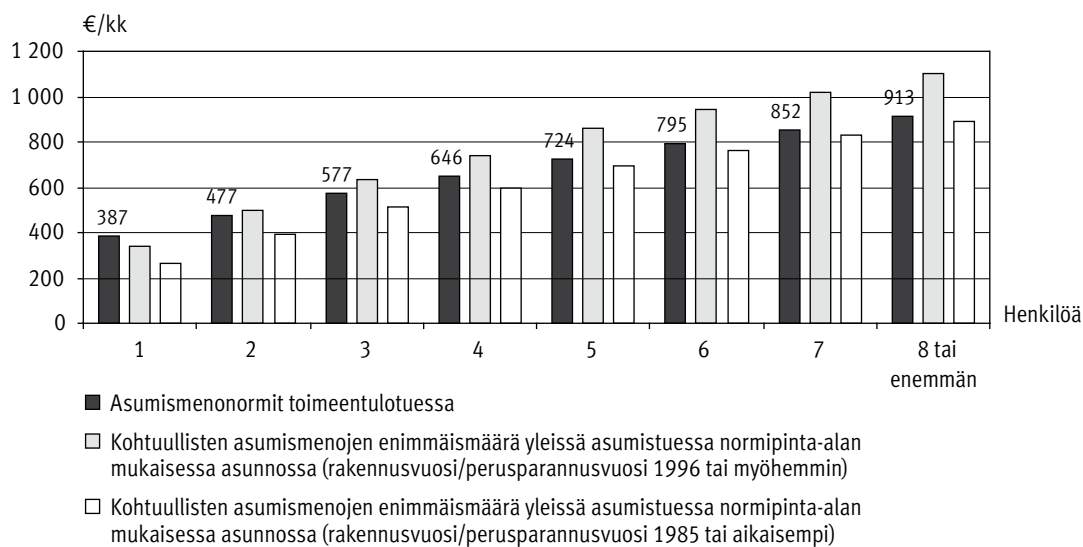
Liitekuvio 2. Asumismenonormit ja kohtuulliset asumismenot yleisessä asumistuessa asunnon valmistumisvuoden mukaan kuntaryhmässä 1 (n = 1.)



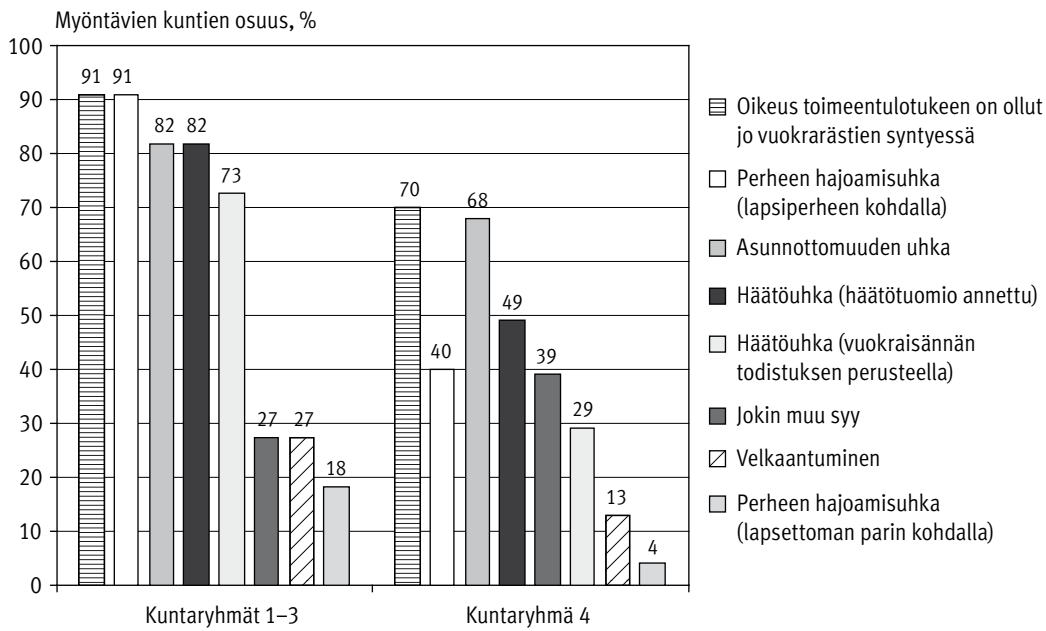
Liitekuvio 3. Asumismenonormit ja kohtuulliset asumismenot yleisessä asumistuessa asunnon valmistumisvuoden mukaan kuntaryhmässä 2 (n = 2).



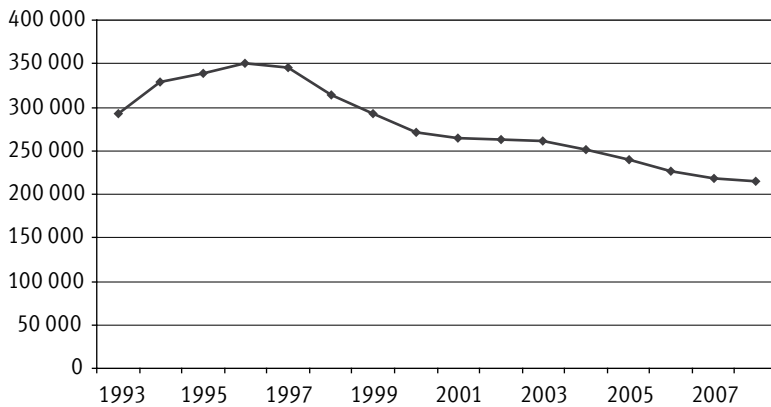
Liitekuvio 4. Asumismenonormit ja kohtuulliset asumismenot yleisessä asumistuessa asunnon valmistumisvuoden mukaan kuntaryhmässä 3 (n = 5–7).



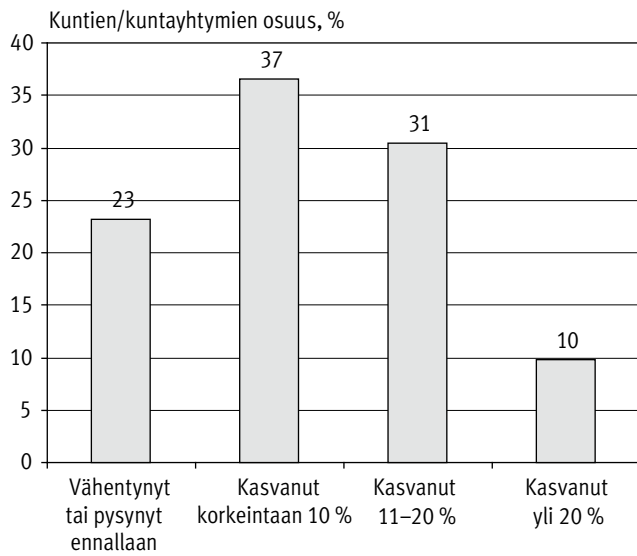
Liitekuvio 5. Asumismenonormit ja kohtuulliset asumismenot yleisessä asumistuessa asunnon valmistumisvuoden mukaan kuntaryhmässä 4 (n = 49-71).



Liitekuvio 6. Toimeentulotukea vuokratästeihin myöntävien kuntien osuudet yleisen asumistuen kuntaryhmän mukaan (kuntaryhmät 1-3: n=11, kuntaryhmä 4: n=117).



Liitekuvio 7. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrässä tapahtuneet muutokset edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna (n = 164).



| | | | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------|
| Asuntolainan* korko | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Asuntolainan* lyhennys | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Tuki- ja palveluasumisen kustannukset | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Taloussähkö- ja kaasumaksut | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Lämmityskustannukset (sis. sähkölämmitys) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Vesi- ja jätevesimaksut ja jätehuolto | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Koti- ja palovakuutus | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |
| Kiinteistövero | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | _____ |

5. Halutessasi voit kommentoida vastauksiasi alla

6. Kuinka kauan kunnassanne/kuntayhtymässänne huomioidaan vuokramenot, jotka ylittävät kunnan asettaman kohtuullisuusrajan?

- Enimmäismäärän ylittäviä vuokramenoja ei huomioida lainkaan
 Kuukauden
 2–4 kuukautta
 Niin kauan, kuin on asiakkaan kannalta tarpeellista
 Vaikea sanoa / ei tietoa

7. Minkälaisissa tilanteissa kuntanne/kuntayhtymänne myöntää toimeentulotukea vuokratästeihin?

- Häätöuhka (vuokraisännän todistuksen perusteella)
 Häätöuhka (häätötuomio annettu)
 Asunnottomuuden uhka
 Perheen hajoamisuhka (lapsiperheen kohdalla)
 Perheen hajoamisuhka (lapsettoman parin kohdalla)
 Oikeus toimeentulotukeen on ollut jo vuokratästien syntyessä
 Velkaantuminen
 Jokin mu syy, mikä? _____

8. Kuinka monen kuukauden vuokratästeihin toimeentulotukea myönnetään?

- Yhden kuukauden vuokratästeihin
- 2–3 kuukauden vuokratästeihin
- Niin monen kuin on tarpeen

9. Myönnetäänkö kunnassanne/kuntayhtymässänne toimeentulotukea vuokratästeihin lyhyehkön ajan sisällä (esim. vuoden sisällä) toistuvasti samalle hakijalle?

- Kyllä
- Ei

10. Myöntääkö kuntanne/kuntayhtymänne toimeentulotukea takuuvuokriin ja vuokraennakkoihin?

- Kyllä
- Ei

11. Arviolta kuinka monelle kotitaloudelle on kunnassanne/kuntayhtymässänne myönnetty toimeentulotukea tuki- tai palveluasumisen vuokratästeiden aiheuttaman tarpeen takia alkuvuoden (tammi-kesäkuu 2009) aikana?

Kotitalouksien lukumäärä: _____

12. Kuinka kauan kunnassanne/kuntayhtymässänne tyypillisesti huomioidaan täysimääräisinä hoitovastikkeita, jotka ylittävät kunnan asettaman kohtuullisuusrajan?

- Enimmäismäärän ylittävää osaa hoitovastikkeesta ei huomioida lainkaan
- Kuukauden
- 2–4 kuukautta
- Niin kauan, kuin on asiakkaan kannalta tarpeellista
- Vaikea sanoa / ei tietoa

13. Mihin seikkoihin kunnassanne/kuntayhtymässänne kiinnitetään huomiota harkittaessa tuenhakijan asuntolainan korkojen hyväksymistä?

- Paikkakunnan yleinen asumiskustannustaso
- Asunnon koko
- Lainajärjestelyt
- Asuntolainan realistisuus tuloihin nähden
- Jäljellä oleva maksuaika
- Jokin muu, mikä? _____

14. Onko kunnassanne/kuntayhtymässänne myönnetty toimeentulotukea asuntolainan lyhennyksiin?

- Kyllä
- Ei
- Ei ole ollut tarvetta

15. Kuinka moni kotitalous kunnassanne/kuntayhtymässänne on alkuvuoden (tammi-kesäkuu 2009) aikana hakenut toimeentulotukea asuntolainan hoito-ongelmien takia?

Kotitalouksien lukumäärä: _____

16. Arviolta kuinka montaa toimeentulotuen hakijataloutta on kunnassanne/kuntayhtymässänne alkuvuoden aikana (tammi-kesäkuu 2009) pyydetty muuttamaan halvempaan asuntoon hyväksyttävän määrän ylittävien asumismenojen takia?

Kotitalouksien lukumäärä: _____

17. Miten usein seuraavat asumistukijärjestelmän (yleinen asumistuki) ominaisuudet aiheuttavat toimeentulotuen tarvetta?

| | Hyvin usein | Melko usein | Melko harvoin | Ei koskaan |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Liian matala pinta-alanormi | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Liian alhainen hyväksyttävä enimmäisvuokra (eurosumma) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Liian matalat tulorajat | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Liian pitkät käsittelyajat | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jokin muu asia, mikä? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

18. Kuinka nopeasti asiakas saa kunnassanne/kuntayhtymässänne päätöksen ei-kiireellisessä toimeentulotukiasiassa?

- Kolmen arkipäivän sisällä
- 4-7 arkipäivän sisällä
- Yli 7 arkipäivän päästä

19. Kuinka moni kotitalous kunnassanne/kuntayhtymässänne sai toimeentulotukea lokakuussa 2009?

Kotitalouksien lukumäärä: _____

20. Edellinen vastaus perustuu...

- kunnan/kuntayhtymän seurantajärjestelmästä/tilastoista saatuun tietoon
- vastaajan omaan tai jonkun toisen asiantuntijan arvioon

21. Miten toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on muuttunut kunnassanne/kuntayhtymässänne edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan (lokakuu 2008) verrattuna?

- Vähentynyt tai pysynyt ennallaan
- Kasvanut korkeintaan 10 %
- Kasvanut 11-20 %
- Kasvanut 21-30 %
- Kasvanut yli 30 %

22. Edellinen vastaus perustuu...

- kunnan/kuntayhtymän seurantajärjestelmästä/tilastoista saatuun tietoon
- vastaajan omaan tai jonkun toisen asiantuntijan arvioon

23. Kuinka monta myönteistä toimeentulotukipäätöstä kunnassanne/kuntayhtymässänne on yhteensä annettu alkuvuoden (tammi-kesäkuu 2009) aikana?

Toimeentulotukipäätösten lukumäärä: _____

24. Onko kuntanne tietojärjestelmistä tai tilastoista mahdollista arvioida erikseen niiden toimeentulotukipäätösten määriä, jotka on tehty ensisijaisesti asumismenojen kattamiseksi?

- Kyllä
- Ei

25. Jos määrää on mahdollista arvioida niin kuinka monen toimeentulotukipäätöksen perusteena on ollut ensisijaisesti asumismenojen kattaminen alkuvuoden (tammi-kesäkuu 2009) aikana?

Toimeentulotukipäätösten lukumäärä: _____

26. Kuinka suuren osuuden arvioisit kuntanne/kuntayhtymänne maksamasta toimeentulotuesta menevän asumismenoihin tänä vuonna (2009)?

Arvio prosentteina: _____

27. Onko asumismenojen huomioimista toimeentulotuessa käsitelty vuosina 2008-2009 kuntanne sosiaalilautakunnassa periaate- tai linjausasiانا?

- Kyllä
- Ei

28. Voit kommentoida edellistä vastaustasi alla.

29. Ovatko kunnan asuntoviranomaiset tai kunnalliset vuokratuloyritykset olleet yhteydessä sosiaalitoimeen asumiskustannusten huomioimisesta toimeentulotuessa vuosina 2008-2009?

- Kyllä
 Ei

30. Voit kommentoida edellistä vastaustasi alla.

31. Vastauspaikka

32. Kuinka paljon kunnassanne/kuntayhtymässänne on asukkaita?

- alle 5 000 asukasta
 5 000–15 000 asukasta
 15 001–30 000 asukasta
 30 001–50 000 asukasta
 yli 50 000 asukasta

33. Mikä on ammattinimikkeenne/toimenkuvanne?

- Sosiaalityöntekijä/Sosiaaliohjaaja
 Johtava/vastaava sosiaalityöntekijä
 Sosiaalityön johtaja / aikuissosiaalityön johtaja
 Sosiaalisihteri
 Sosiaalijohtaja
 Perusturvajohtaja
 Tutkimus- tai tilastotoimessa työskentelevä asiantuntija
 Jokin muu, mikä? _____

34. Halutessanne voitte täsmentää, minkälaiset asumismenoihin liittyvät ongelmat ovat toimeentulotuen käsittelyssä ajankohtaisia, lähettää terveisiä kuntanne/kuntayhtymänne sosiaalitoimen tilanteesta ja/tai antaa palautetta kyselystä.
