

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela (toim.)

Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko

Maaliskuu 2019

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 2019:28

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 19.3.2019		
Tekijät	Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela (toim.)		
Julkaisun nimi	Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28		
Asiasanat	sosiaaliturva, toimeentulotuki, asuminen, ansiotulot, tutkimus ja tutkimustoiminta		
Julkaisuaika	Maaliskuu, 2019	Sivuja 74	Kieli suomi

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkastellaan perustoimeentulotuen saajien elämäntilannetta, asumista ja työntekoa. Toimeentulotuki on viimesijainen harkinnanvarainen tuki, joka jakautuu perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi kunnilta Kelaan vuoden 2017 alussa. Perustoimeentulotukea sai Kelasta huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä 340 754 eri kotitaloutta. Kuukausittain määrä vaihteli 110 000 ja 160 000 kotitalouden välillä. Tutkimuksen aineisto perustuu Kelan toimeentulotukirekisteriin, joka sisältää ajantasaista ja yksityiskohtaista tietoa toimeentulotuen käytöstä.

Suurimmat ryhmät perustoimeentulotuen saajissa ovat nuoret ja työttömät. Neljännes toimeentulotukea saavista kotitalouksista ei saa ensisijaisia etuuksia, joten toimeentulotuki on heidän pääasiallinen tulonlähteensä. Toimeentulotuen saajista 41 prosenttia sai 12 kuukauden aikana toimeentulotukea 10-12 kuukautta, mutta pitkäaikainen tuensaanti on huomattavasti harvinaisempaa huhtikuun 2017 jälkeen ensimmäistä kertaa toimeentulotukea Kelasta saaneilla.

Toimeentulotuen asumismenonormit eivät näytä muodostavan alarajaa vuokrille. Tutkimusaineistosta havaittiin, että koko maan tarkastelussa vuokrajakauksissa ei ole kasautumista vuokranormien kohdalla eikä normien lähistöllä ole ylihintaisia asuntoja. Asumismenojen perusteella maksetun toimeentulotuen osuus vuokrasummasta on vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla noin 5 prosenttia, joten voidaan arvioida, että tuen vaikutus kokonaiskysyntään on pieni.

Toimeentulotuen saajista vain pieni osa saa ansiotuloja. Ansiotuloja (palkka- ja/tai yrittäjätulot) sai noin 6 prosenttia perustoimeentulotuen saajista. Ansiotulojen saaminen on yleisempää naisten kuin miesten joukossa ja harvinaista pitkäaikaisilla tuensaajilla. Maaliskuussa 2018 noin 70 prosentilla ansiotuloja saaneista oli ansiotuloja yli 300 euroa.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 19.3.2019		
Författare	Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela (toim.)		
Publikationens namn	Mottagare av utkomststöd – livssituation, boende och sysselsättning		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:28		
Nyckelord	social trygghet, utkomststöd, boende, förvärvsinkomster, forskning och forskningsverksamhet		
Utgivningsdatum	Mars, 2019	Sidantal 74	Språk finska

Sammandrag

I studien granskas utkomststödstagares livssituation, boende och sysselsättning. Utkomststödet är ett behovsprövat stöd som beviljas i sista hand. Stödet indelas i grundläggande utkomststöd samt kompletterande och förebyggande utkomststöd. Verkställandet av det grundläggande utkomststödet överfördes från kommunerna till FPA i början av år 2017. Mellan april 2017 och oktober 2018 fick 340 754 separata hushåll grundläggande utkomststöd från FPA. På månadsnivå varierade antalet hushåll mellan 110 000 och 160 000. Forskningsmaterialet grundar sig på FPA:s utkomststödsregister, som innehåller uppdaterade och detaljerade uppgifter om användningen av utkomststöd.

Bland mottagarna av grundläggande utkomststöd utgör unga och arbetslösa de största grupperna. En fjärdedel av de hushåll som har utkomststöd har inga primära förmåner och utkomststödet utgör således deras huvudsakliga inkomstkälla. Under en period på 12 månader fick 41 procent av utkomststöds-tagarna utkomststöd i 10–12 månader, men bland dem som beviljats utkomststöd för första gången efter april 2017 är det betydligt ovanligare att få stöd för en längre tid.

De gränser för godtagbara boendeutgifter som tillämpas inom utkomststödet ser inte ut att utgöra en nedre gräns för hyrorna. Av forskningsmaterialet framgick att det i fördelningen av hyrorna inte finns en anhopning kring hyresgränserna och att det i närheten av hyresgränserna inte finns bostäder som hyrs ut till överpris. Det utkomststöd som betalas ut på basis av boendeutgifter utgör endast cirka 5 procent av hyressumman på den fritt finansierade hyresbostadsmarknaden. Man kan således dra den slutsatsen att stödets inverkan på den totala efterfrågan är liten.

Bara en liten del av utkomststödstagarna har förvärvsinkomster. Cirka 6 procent av dem som fick grundläggande utkomststöd hade förvärvsinkomster (löne- och/eller företagarinkomster). Förvärvsinkomster är vanligare bland kvinnor än bland män och ovanliga bland personer som haft utkomststöd länge. I mars 2018 hade cirka 70 procent av dem som hade förvärvsinkomster inkomster på över 300 euro.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 19.3.2019		
Authors	Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela (toim.)		
Title of publication	Circumstances, housing and employment of social assistance recipients		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:28		
Keywords	social security, social assistance, housing, income, research and research activities		
Release date	March, 2019	Pages 74	Language Finnish

Abstract

In this study, we examine the circumstances, housing and employment of social assistance recipients. Social assistance, or income support, is a discretionary last-resort form of financial assistance, which consists of three components: basic social assistance, supplementary social assistance and preventive social assistance. The implementation of basic social assistance was transferred from municipalities to Kela in 2017. In total, 340,754 households received social assistance from Kela between April 2017 and October 2018, with the number of households varying monthly between 110,000 and 160,000. The data of this study are based on the social assistance register that contains real-time and detailed information on the use of social assistance.

Young people and the unemployed form the biggest groups among social assistance recipients. One fourth of the recipients received no primary social security benefits, so their income consisted mainly of social assistance. During the 12-month observation period, 41 percent of social assistance recipients received social assistance for 10–12 months. However, long-term use of social assistance is significantly less frequent among those who had received social assistance for the first time in April 2017 or thereafter.

The limits of reasonable housing costs recognised in social assistance do not seem to set a minimum threshold for rents. The analysed data show that there is no extra mass around limits in the rent distribution, nor do housing units around the limits seem to be overpriced. Social assistance granted for housing costs makes up around 5 percent of the total turnover of the non-subsidized housing market, which indicates that the effect of social assistance on aggregate housing demand is small.

Only a small proportion, around 6 percent, of social assistance recipients receive income from employment or self-employment. Income from work or self-employment is more frequent among women than men and uncommon among long-term social assistance recipients. In March 2018, around 70 percent of those who both received social assistance and earned income from work or self-employment earned more than 300 euros.

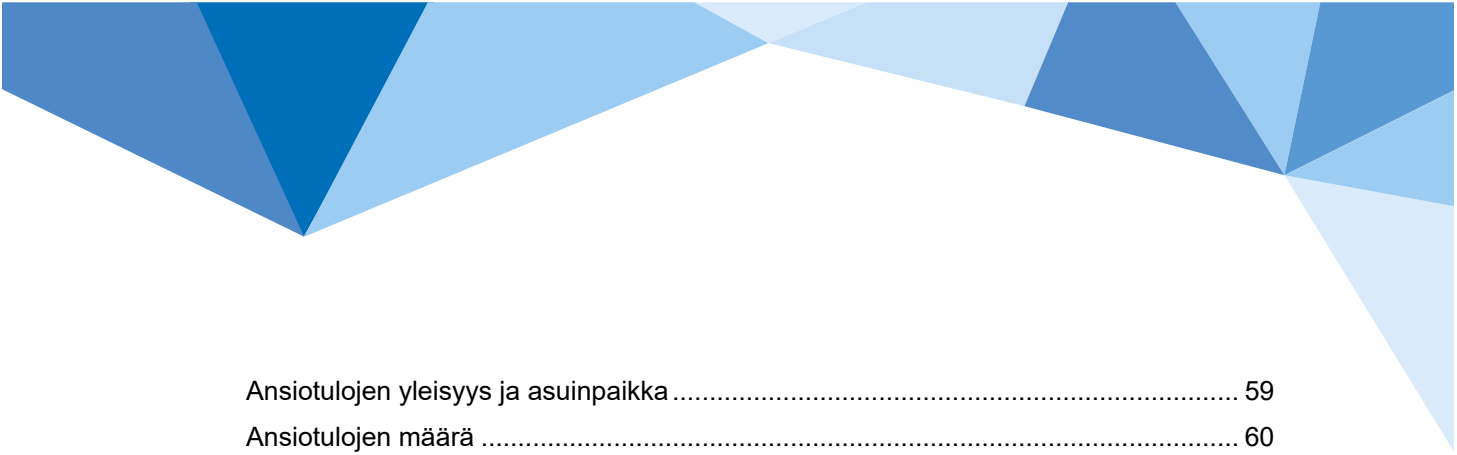
This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokaytoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Johdanto	7
1.1. Taustaa	7
1.2. Tutkimuksen tavoitteet	8
2. Toimeentulotuen saajat	10
2.1. Tutkimuskysymykset	10
2.2. Tutkimusaineisto	10
2.3. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien taustatekijät	11
2.4. Toimeentulotuen kesto	15
2.5. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien tulot ja menot	18
2.6. Kuntiin lähetetyt palvelutarveilmoitukset	22
2.7. Toimeentulotuen saajien edeltävät etuudet	26
3. Toimeentulotuki ja asumiskustannukset	31
3.1. Johdanto	31
3.2. Asumismenot toimeentulotuessa	32
3.3. Tutkimusaineisto	34
3.4. Perustoimeentulotuen saajien asumismenot	34
3.5. Toimeentulotuen vuokravaikutukset	36
Tuensaajien vuokrat ja vuokranormi	36
Ovatko tuensaajien asunnot ylihintaisia?	44
Tukijaksojen kesto	47
Toimeentulotuen asumisosa ja yleinen vuokrataso	48
3.6. Toimeentulotuen saajien asumisvalinnat	50
3.7. Johtopäätökset	52
4. Toimeentulotuen ja työnteon yhdistäminen	55
4.1. Johdanto	55
4.2. Ansiotulojen yleisyys	56
Ansiotulojen yleisyys ja tulolajit	56
Ansiotulojen yleisyys ja toimeentulotukikauden määrä	57
Ansiotulojen yleisyys kotitaloustyypeittäin ja sukupuolen mukaan	58



Ansiotulojen yleisyys ja asuinpaikka	59
Ansiotulojen määrä	60
Sekvenssianalyysi.....	62
Logistinen regressio	64
4.3. Etuoikeutettu tulo tarkasteluajalla	66
4.4. Yhteenveto.....	67
5. Yhteenveto.....	70

1. JOHDANTO

1.1. Taustaa

Toimeentulotuki on viimesijainen harkinnanvarainen tukimuoto, joka jakautuu perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Vuoden 2017 alussa perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi kunnilta Kelalle.

Toimeentulotuen perusosalla (yksin asuvan perusosa 497,29 €/kk, vuonna 2019) on tarkoitus kattaa ravinto- ja vaatemeno sekä muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Lisäksi perustoimeentulotuesta katetaan kohtuullisen suuruisina asumismenot, muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuollon menot sekä joitakin muita menoja, kuten välttämättömien asiakirjojen hankinnat.

Toimeentulotuen on tarkoitus olla viimesijainen ja väliaikainen tuki, mutta on havaittu, että tukea tarvitaan myös pitkäaikaisesti toimeentuloa turvaamaan (THL 2016). Toimeentulotuesta on tullut pysyvä toimeentuloturvan muoto henkilöille, jotka eivät pysty hankkimaan riittävää toimeentuloa. Aiempien arvioiden mukaan perusturvaetuudet eivät ole riittävällä tasolla. Esimerkiksi työtön perusturvan saaja, joka asuu vuokralla kohtuuhintaisessa asunnossa, on oikeutettu toimeentulotukeen (Honkanen, 2010; Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011–2015, 2015).

Pienituloisten kotitalouksien asumismenoja korvataan sekä asumistuesta että toimeentulotuesta. Asumismenojen kasvu ja asumistuen jääminen jälkeen menojen kasvusta ovat johtaneet siihen, että asumismenoja on tarpeen korvata myös toimeentulotuesta.

Vuonna 2018 perustoimeentulotukea sai Kelan tilastojen mukaan 281 488 kotitaloutta, joihin kuului 408 393 henkilöä eli 7,4 prosenttia väestöstä. Erityisesti 18–24-vuotiaiden nuorten joukossa perustoimeentulotuen saaminen on melko yleistä – noin 17 prosenttia nuorista sai tukea ainakin yhtenä kuukautena vuonna 2018. Alle 18-vuotiaista toimeentulotuen saajien osuus oli 10 prosenttia ja 25-64-vuotiaista 8 prosenttia. Vain prosentti 65 vuotta täyttäneestä väestöstä sai toimeentulotukea. (Kela, 2019.)

Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirryttyä Kelaan rekisteritietoa perustoimeentulotuen hakijoista kertyy huomattavasti aiempaa enemmän ja tarkemmalla tasolla ja lisäksi se on nopeasti saatavilla. Kattavat kotitalous- ja yksilötason aineistot mahdollistavat yksityiskohtaisen tilastollisen tarkastelun esimerkiksi perustoimeentulotuen saajista, tuen kestosta ja tuessa huomioiduista menoista. Rekisterit sisältävät tiedot kaikista perustoimeentulotuen saajista huhtikuusta 2017 alkaen, koska alkuvuodesta osa saajista sai perustoimeentulotukea edelleen kunnan päätöksen perusteella. Kelan rekisteritiedot kattavat perustoimeentulotuen, joten kuntien myöntämä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäävät tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Perustoimeentulotuesta on vielä rajallisesti tutkimustietoa Kelan toimeenpanoajalta vuodesta 2017 alkaen. Raittila ym. (2018) ovat tarkastelleet erityisesti nuoria toimeentulotuen saajia. Kelan rekisteritietojen perusteella on tarkasteltu muun muassa toimeentulotuen yleisyyttä eri etuuksia saavilla (Korpela, 2018), sairauspäivärahan saajia (Blomgren & Korpela, 2018) ja tulottomia kotitalouksia (Korpela, 2018). Lisäksi kyselyllä on tutkittu asiakkaiden ko-

kemuksia (Airio & Laatu, 2017). THL on kerännyt tietoa kuntakyselyllä ja SOSTE ry Sosiaali-barometrissa. Perustoimeentulotuen Kela-siirtoa ja sen jälkeistä aikaa käsitellään myös vuoden 2019 aikana julkaistavassa Kelan teemakirjassa.

1.2. Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimushankkeen tavoitteena on tuottaa päätöksenteon tueksi uutta tutkimustietoa toimeentulotuen saajista. Lisäksi erityisenä mielenkiinnon kohteena ovat toimeentulotuen saajien asuminen ja työnteko. Tutkimus tarjoaa monipuolisen kuvan toimeentulotuen käytöstä. Tämä tutkimusraportti on ensimmäinen laaja tilastollinen tarkastelu, jossa hyödynnetään Kelan toimeentulotukirekisteriin perustuvaa tutkimusaineistoa. Kelan rekisteritiedot mahdollistavat hyvin kattavan ja yksityiskohtaisen tarkastelun perustoimeentulotuen saajista ja heidän elämäntilanteistaan.

Suomen hallitus sopi puoliväliriihessään sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen valmistelun käynnistämisestä. Lisäksi hallitus on linjannut, että asumismenojen korvaamiseen toimeentulotuesta tulee laatia johdonmukaiset kriteerit. Toimeentulotuen saajien asumistilanteiden kuvaaminen ja tutkimustieto toimeentulotukijärjestelmän vaikutuksista asumiskustannuksiin on erittäin tärkeää toimeentulotuen kehittämisen kannalta.

Tutkimustiedon avulla voidaan myös arvioida toimeentulotukijärjestelmän ajantasaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tutkimushankkeen tavoitteena on tarkastella toisaalta toimeentulotuen roolia sosiaaliturvajärjestelmässä ja toisaalta toimeentulotuen merkitystä pienituloisten kotitalouksien päivittäisessä elämässä.

Tämän raportin seuraavassa luvussa on katsaus toimeentulotukea saavista kotitalouksista, tuen kestosta ja kotitalouksien tuloista ja menoista. Toimeentulotuen saajia käsittelevän osuuden ovat toteuttaneet Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela Kelan tutkimuksesta. Luvussa 3 tarkastellaan toimeentulotukea saavien kotitalouksien asumismenoja ja sitä, onko kunta-kohtaisilla vuokranormeilla vaikutuksia vuokriin. Asumista ovat tutkineet Essi Eerola, Teemu Lyytikäinen ja Janna Öberg Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta VATT:sta sekä Tuukka Saarimaa Aalto yliopistosta. Luvun 4 teemana on toimeentulotuen ja ansiotulojen yhdistäminen, ja tilastollinen tarkastelu keskittyy ansiotuloja saaviin toimeentulotuen saajiin. Tähän teemaan ovat keskittyneet Helsingin yliopiston professori Heikki Hiilamo ja tutkija Annika Lehmus-Sun. Luvussa 5 on tutkimuksen yhteenveto. Eri osioiden tutkijoiden lisäksi yhteenvetokeskusteluun ovat osallistuneet Minna Ylikännö Kelan tutkimuksesta ja Pasi Moisio THL:stä.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Airio Ilpo, Laatu Markku. Asiakkaiden ensikokemuksia perustoimeentulotuen Kela-siirrosta. Helsinki: Kela, Tutkimusblogi 22.6.2017, 2017.

Blomgren Jenni, Korpela Tuija. Vähimmäismääräinen päiväraha ajaa usein myös toimeentulotuelle. Helsinki: Kela, Sosiaalivakuutus 2/2018, 2018.

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

Korpela Tuija. "Tulottomien" kotitalouksien määrä on kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa. Helsinki: Kela, Tutkimusblogi 14.12.2017, 2017.

Korpela Tuija. Työmarkkinatukea ja vähimmäismääräisiä päivärahoja täydennetään yleisesti asumistuella ja perustoimeentulotuella. Helsinki: Kela, Tutkimusblogi 18.12.2018, 2018.

Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: THL, Työpaperi, 2015.

Raittila Simo, Korpela Tuija, Ylikännö Minna, ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

THL. Toimeentulotuki 2015. Helsinki: THL, Tilastoraportti; SVT, 2016.

Kela. Tilasto perustoimeentulotuen saajista [verkkajulkaisu]. Perustoimeentulotuen saajat ja saajien osuus väestöstä. Vuosikertymä 2018/01-12. Koko maa. Ikäryhmät. Helsinki: Kela [viitattu 1.3.2019]. Saatavilla: <https://www.kela.fi/tilasto-perustoimeentulotuesta>

2. TOIMEENTULOTUEN SAAJAT

Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela

2.1. Tutkimuskysymykset

Tämän luvun ensimmäinen tutkimuskysymys on, keitä toimeentulotuen saajat ovat. Toimeentulotuen saajien elämäntilannetta kuvaillaan Kelan rekisteritietojen perusteella demografisten taustatekijöiden mukaan. Niitä ovat esimerkiksi ikä, kotitalouden rakenne, kansallisuus, kieli ja asuinpaikka. Toimeentulotuen saajat luokitellaan tulo- ja etuustietojen perusteella pääasiallisen toiminnan mukaan ryhmiin, esimerkiksi työttömiin, opiskelijoihin ja eläkeläisiin.

Toinen tutkimuskysymys on, kuinka pitkäkestoista toimeentulotuen saaminen on. Toimeentulotuen kesto on järjestelmän kehittämisen kannalta keskeinen tutkimuskysymys, josta tarvitaan lisää tietoa. Tutkimusaineistoa on toistaiseksi varsin lyhyeltä ajalta, mutta näidenkin tietojen valossa voidaan arvioida, kuinka yleistä pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen on. Kuvaamme, minkälaiset kotitaloudet ovat pitkäaikaisia toimeentulotuen asiakkaita.

Kolmanneksi tutkimme, millainen on toimeentulotukea saavien kotitalouksien taloudellinen tilanne. Selvitämme saajakotitalouksien perustoimeentulotuessa huomioituja menoja ja tuloja. Tutkimusaineiston tiedoista selviää, mihin menolajeihin perustoimeentulotukea on myönnetty ja minkälaisista muista tuloista kotitaloudella on. Näiden tietojen avulla arvioidaan, mikä merkitys toimeentulotuella on kotitalouden toimeentulossa. Tarkastelemme myös kotitalouksia, joissa toimeentulotuki ja asumistuki ovat pääasialliset kotitalouden tulonlähteet.

Toimeentulotukijärjestelmän toimivuudesta kertoo myös tuen saajien ohjaaminen Kelasta kuntiin. Selvitämme, kuinka paljon ilmenee tarvetta ohjata asiakkaita Kelasta kuntien sosiaalityöhön joko hakemaan täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea tai saamaan tarpeenmukaisia palveluja.

Lopuksi tarkastelemme mitä Kelan maksamia ensisijaisia etuuksia toimeentulotuen saajat ovat saaneet ennen ensimmäistä toimeentulotukikuukauttaan ja ryhmittelemme tuensaajat taustatekijöiden ja saatujen etuuksien perusteella ryhmiin.

2.2. Tutkimusaineisto

Tutkimuksen aineistona on Kelan perustoimeentulotuen rekistereistä ja muista rekisteritiedoista kootut kotitalous- ja henkilötason aineistot perustoimeentulotuen saajista kuukausitasolla. Aineistossa ovat mukana tuen kohdistumisen mukaan huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä Kelasta perustoimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja niihin kuuluvat henkilöt. Näin rajattuna aineistoissa on mukana 340 754 kotitaloutta ja 484 191 henkilöä. Koska aineisto on muodostettu maksetun tuen kohdistumisajankohdan mukaan, saajien ja maksujen määrä voi takautuvien maksujen vuoksi jonkin verran muuttua. Joulukuun 2018 loppuun mennessä maksetut maksut sisältyvät aineistoon. Aineisto eroaa Kelan virallisista tilastoaineistoista, sillä tilastot on muodostettu maksujen maksukuukauden mukaan.

Aineistossa kotitalous lasketaan samaksi kotitaloudeksi, jos kotitalouden aikuiset pysyvät samoina. Jos toinen aikuisista muuttaa pois, mutta molemmat jatkavat tahoillaan toimeentulotuen saamista, molemmat aikuiset muodostavat aineistossa uudet toimeentulotukikotitaloudet. Näin ollen yksi henkilö voi kuulua vuoden aikana useaan eri kotitalouteen, jos kotitalouden rakenne muuttuu. Jos taas kahden huoltajan lapsiperheen ainoa lapsi täysi-ikäistyy tai muuttaa pois kotoa, mutta vanhemmat/huoltajat jatkavat toimeentulotuen saamista, kotitalous pysyy aineistossa samana. Tällöin kuitenkin kotitaloustyyppi muuttuu lapsiperheestä pariskunnaksi.

Muutoksia kotitalouden rakenteessa voi tapahtua myös kuukauden sisällä. Henkilötasoinen aineisto on muodostettu niin, että yksi henkilö on mukana vain yhdessä (ensimmäisen maksun saaneessa) kotitaloudessa kuukauden aikana.

Ensin selvitämme perustoimeentulotuen saajien taustatekijöitä, tuen saannin kestoa ja perustoimeentulotuen saajien tuloja ja menoja kotitalousaineistolla. Tämän jälkeen tarkastelemme kuntiin tuensaajista lähetettyjä palvelutarveilmoituksia henkilötason aineistolla, sillä useimmat ilmoitukset koskevat kotitalouden sijaan yksittäistä tuensaajaa. Niin ikään perustoimeentulotuen saantia edeltäneitä syyperustaisia etuuksia tarkastelemme henkilötason aineiston avulla, sillä syyperustaiset etuudet ovat henkilökohtaisia. Lopuksi ryhmittelemme toimeentulotuen saajat klusterianalyysin avulla ryhmiin, ja myös tässä käytämme henkilötason aineistoa saadaksemme edeltävät etuudet mukaan luokittelun avuksi. Vastataksemme tutkimuskysymyksiin parhaalla mahdollisella tavalla olemme käyttäneet joidenkin kysymysten osalta rajatumpia tutkimusaineistoja.

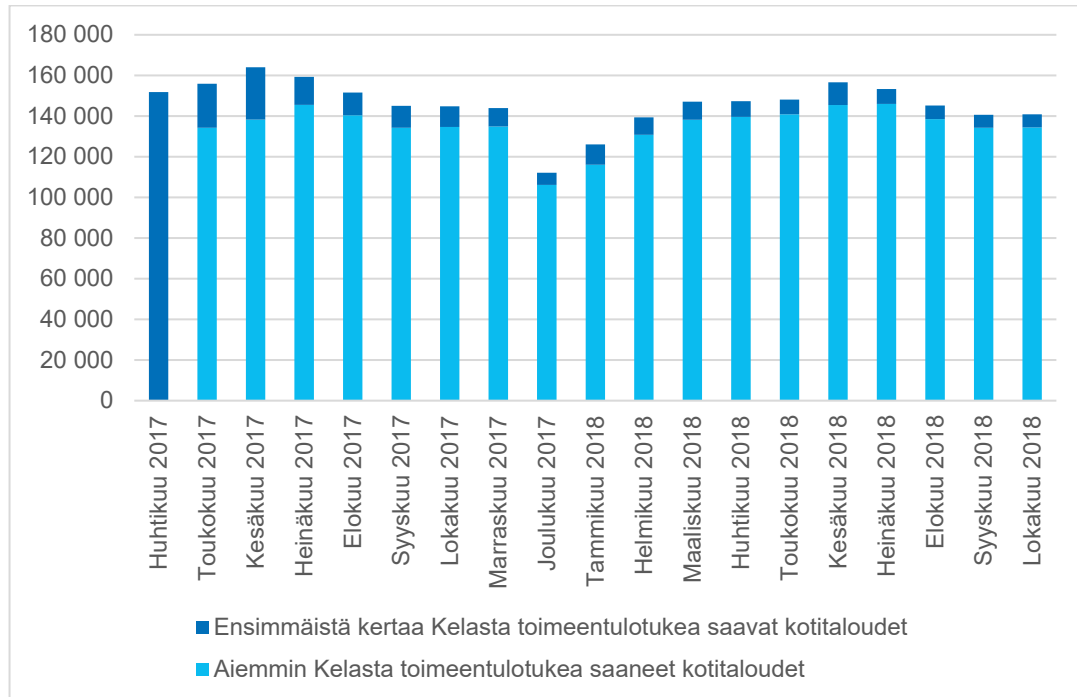
2.3. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien taustatekijät

Kaiken kaikkiaan perustoimeentulotukea on Kelasta saanut huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä 340 754 eri kotitaloutta. Kuukausittain tukea sai keskimäärin noin 146 000 kotitaloutta, joista keskimäärin noin 10 500 kotitaloutta sai tukea ensimmäistä kertaa Kelasta. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien osuutta väestöstä on hankala laskea, sillä samalla tavoin määriteltujen kotitalouksien määrää ei ole saatavilla. Tilastokeskus laskee myös kotona asuvat täysi-ikäiset lapset osaksi vanhempiensa kotitaloutta, kun taas toimeentulotuksessa he muodostavat oman kotitaloutensa.

Kuviossa 1 on kuvattu tukea saaneet kotitaloudet kuukausittain sen mukaan, saivatko ne tukea ensimmäistä kertaa tarkastelujaksolla. Tarkastelujakson ensimmäisenä kuukautena huhtikuussa 2017 tukea saaneet kotitaloudet on kaikki luokiteltu ensimmäistä kertaa tukea saaneiksi. Kuviota lukiessa on hyvä muistaa, että ”aiemmin Kelasta toimeentulotukea saaneet kotitaloudet” eivät välttämättä ole saaneet tukea kaikkina aiempina kuukausina, vaan tuen saannissa voi myös olla katkoja.

Tukea saavien kotitalouksien määrä vaihtelee jonkin verran kuukausittain. Kotitalouksia on eniten kesäisin, sillä kesällä tukien saajien joukkoon liittyy paljon vastavalmistuneita opiskelijoita. Joulukuussa tukea saavien kotitalouksien määrä on muita kuukausia pienempi, mikä johtuu veronpalautuksista, jotka vähäisiä määriä lukuun ottamatta huomioidaan tulona perustoimeentulotukilaskelmassa. Vuonna 2018 tukea saavien kotitalouksien määrä on hie- man pienempi kuin vastaavana kuukautena vuotta aiemmin.

Kuvio 1. Perustoimeentulotukea Kelasta huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä saaneet kotitaloudet kuukausittain.

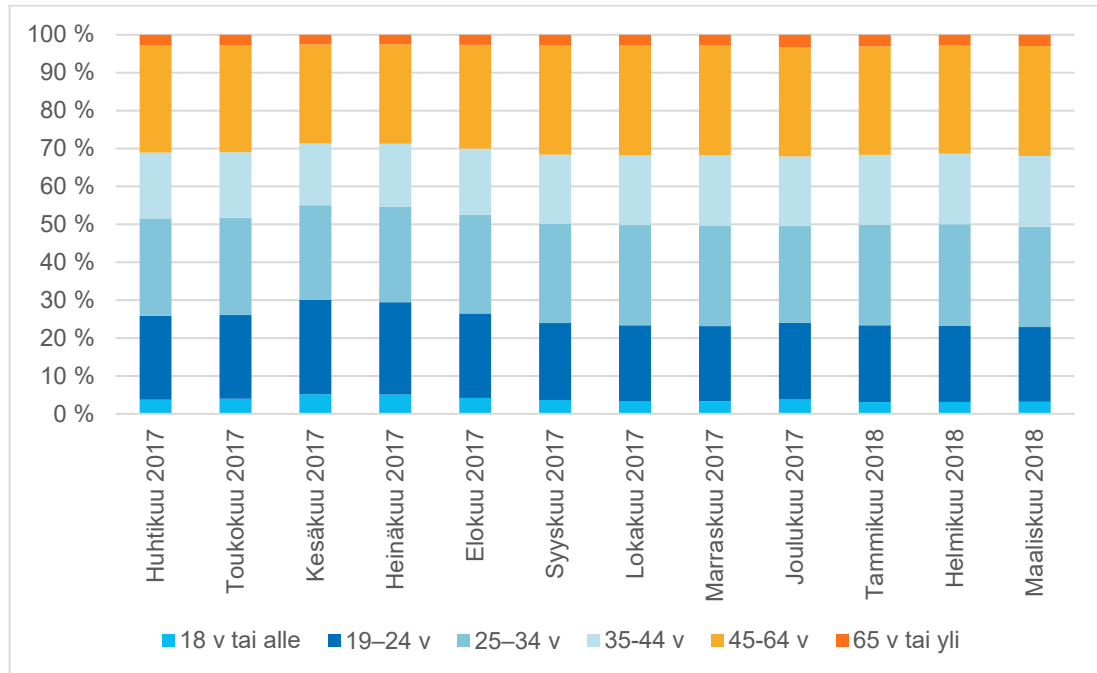


Seuraavissa kuvioissa on kuvattu perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien jakautuminen tukea kotitaloudelle hakeneen henkilön eli ns. viitehenkilön iän, pääasiallisen toiminnan ja kansalaisuuden sekä kotitalouden tyyppin mukaan luokiteltuna (Kuvio 2–Kuvio 5).

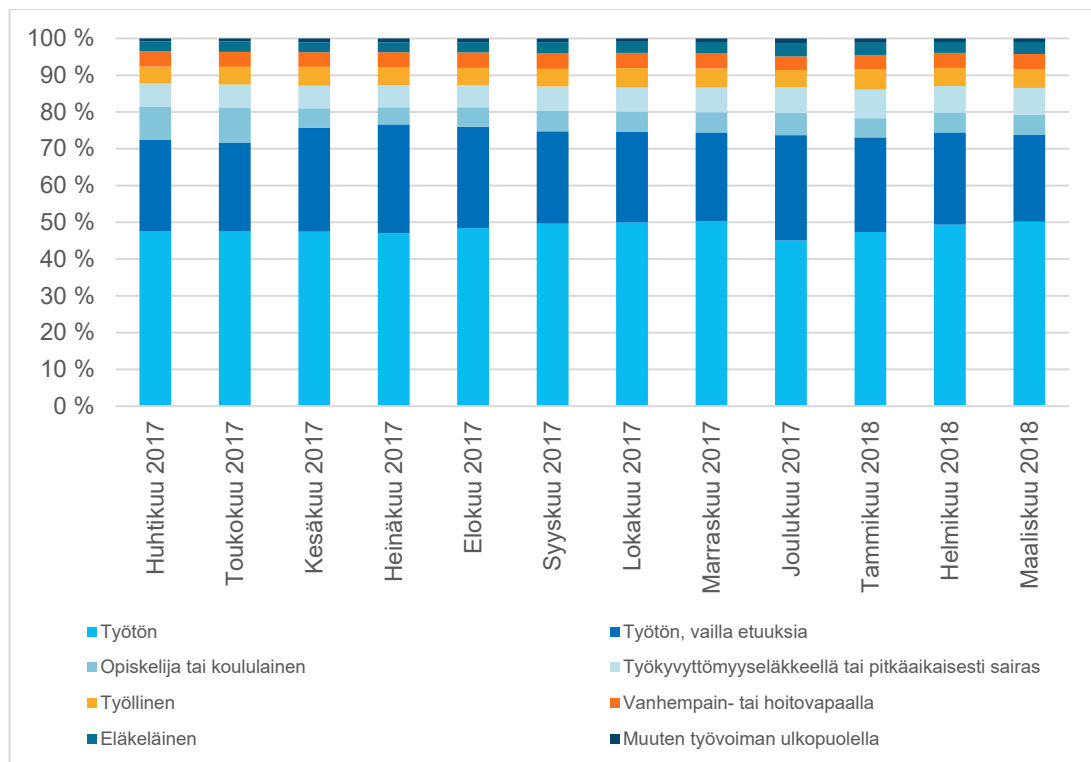
Perustoimeentulotukea saaneet kotitaloudet on jaettu ikäryhmiin viitehenkilön iän mukaan (Kuvio 2). Puolet tuen saajista on alle 35-vuotiaiden ikäryhmissä. 18-vuotiaita tai sitä nuorempia on noin 4 prosenttia ja 19–24-vuotiaita noin 20 prosenttia kotitalouksista. Alle 25-vuotiaat muodostavat yhteensä neljänneksen perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista. Kesä–elokuussa nuorimpien ikäryhmien osuus kasvaa hieman. 65-vuotiaita tai sitä vanhempia on noin 3 prosenttia tukea saaneista kotitalouksista.

Valtaosassa perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista viitehenkilö on työtön (Kuvio 3). Kuviossa on eroteltu työttömyysetuutta saaneet työttömät ja ilman etuuksia olevat työttömät. Kotitalouden viitehenkilöistä puolet on työttömiä, jotka saavat työttömyysturvaa. Kelan toimeentulotuen tilastoissa työttömiksi määritellään myös ne henkilöt, joilla ei ole maksussa ensisijaisia etuuksia ja joiden muista tiedoista ei käy ilmi, että he olisivat esimerkiksi opiskellessa, suorittamassa ase- tai siviilipalvelusta tai hoitamassa lasta tai muuta perheenjäsentä kotona. Tässä yhteydessä olemme erottelleet heidät omaksi joukokseen, ja he muodostavat neljänneksen koko joukosta. Muiden ryhmien osuudet ovat selvästi pienempiä. Opiskelijoita sekä työkyvyttömyyseläkkeellä olevia tai pitkäaikaisesti sairaita on kumpaakin ryhmää alle 10 prosenttia. Työllisiä on 4–5 prosenttia ja iän perusteella eläkkeellä olevia noin 3 prosenttia.

Kuvio 2. Perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien jakautuminen viitehenkilön ikäluokan mukaan kuukausittain.



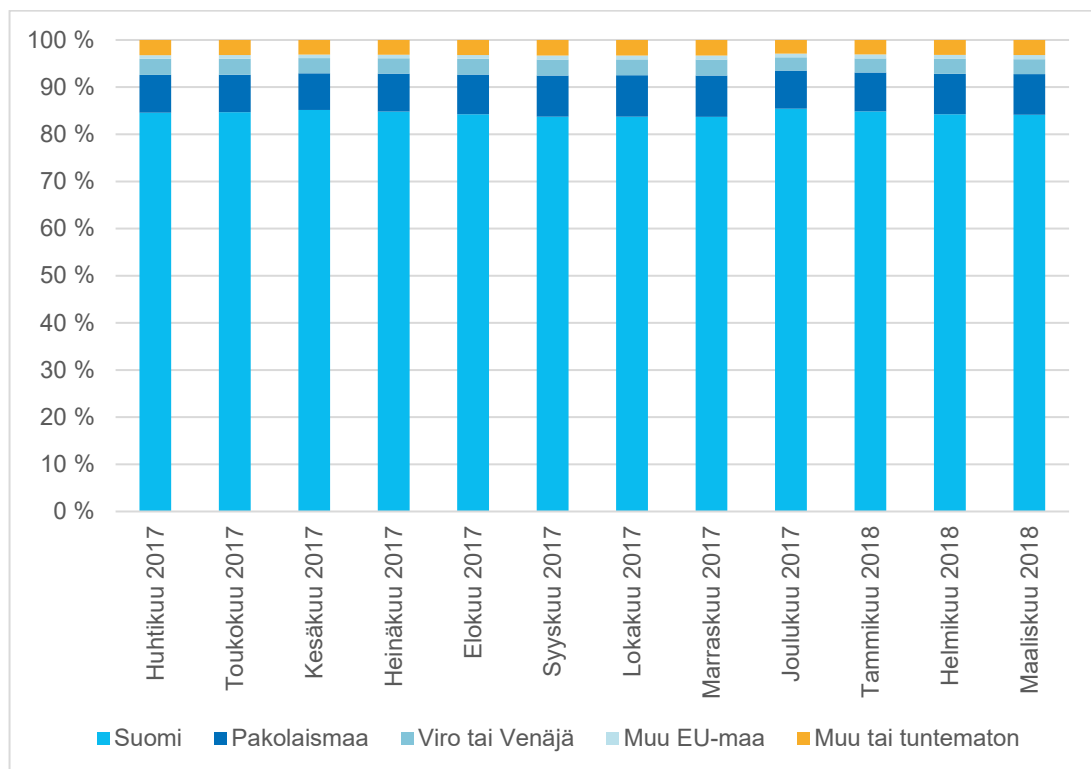
Kuvio 3. Perustoimeentulotukea saaneet kotitaloudet viitehenkilön pääasiallisen toiminnan mukaan kuukausittain.



Suomen kansalaiset muodostavat hieman yli 84 prosenttia perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista (Kuvio 4). Seuraavaksi suurin ryhmä ovat ns. pakolaismaiden¹ kansalaiset, joita on noin 8 prosenttia. Viron tai Venäjän kansalaisia on reilu 3 prosenttia ja muiden EU-maiden kansalaisia alle prosentti. Muista tai tuntemattomista maista olevat muodostavat loput hieman yli 3 prosenttia tuen saajista.

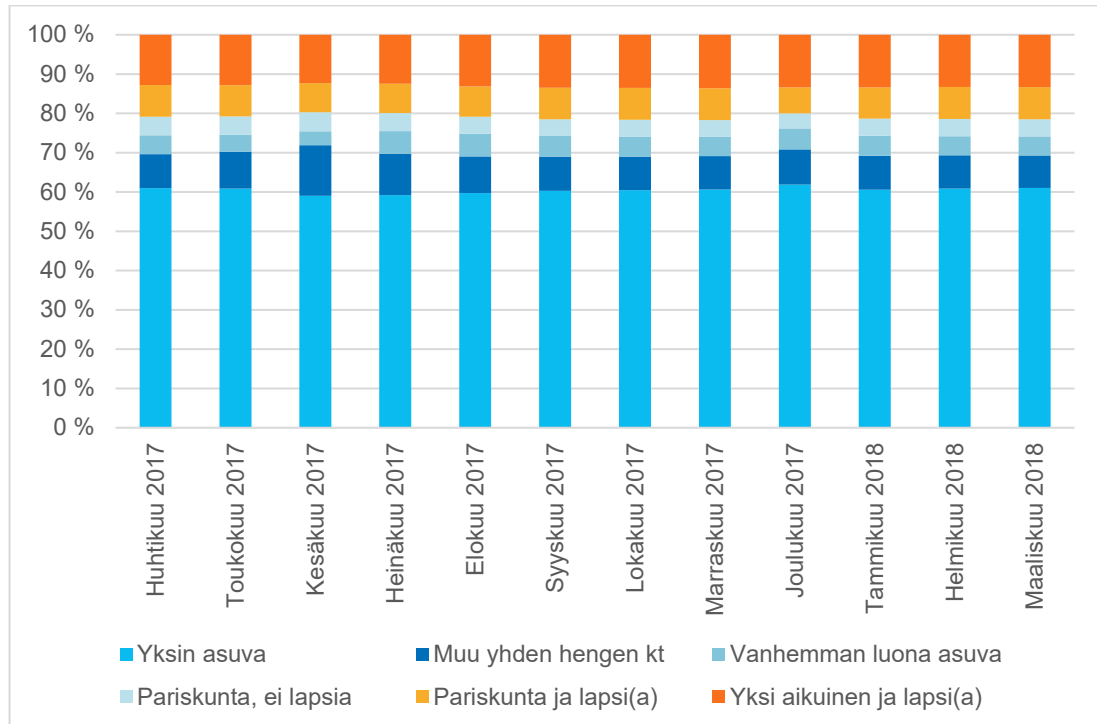
Kolme neljästä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta on yhden hengen kotitalouksia (Kuvio 5). Yhden hengen kotitaloudet on jaoteltu kolmeen ryhmään asuinjärjestelyiden mukaan: yksin asuviin, muiden (esim. sisarusten tai kämpppisten) kanssa asuviin sekä vanhemman luona asuviin. Kahteen jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat henkilöt ovat toimeentulotuksessa omia kotitalouksiaan, joiden toimeentulotukilaskelmaan eivät vaikuta kanssa-asujien tulot, mutta joille määritellyn tuen perusosa on yksin asuvan perusosaa pienempi (ks. Taulukko 2, luvussa 2.5.). Yksin asuvat muodostavat 60 prosenttia, muiden kanssa asuvat 9 prosenttia, vanhemman luona asuvat 5 prosenttia ja pariskunnat 4 prosenttia kaikista perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista. Lapsiperheitä kotitalouksista on 21 prosenttia: yhden aikuisen lapsiperheitä 13 prosenttia ja kahden aikuisen lapsiperheitä 8 prosenttia.

Kuvio 4. Perustoimeentulotukea saaneet kotitaloudet viitehenkilön kansalaisuuden mukaan kuukausittain.



¹ Afganistan, Angola, Eritrea, Etelä-Sudan, Etiopia, Gabon, Guinea, Honduras, Iran, Irak, Jemen, Libya, Myanmar, Somalia, Sudan ja Syyria.

Kuvio 5. Perustoimeentulotukea saaneet kotitaloudet kotitaloustyypin mukaan kuukausittain.



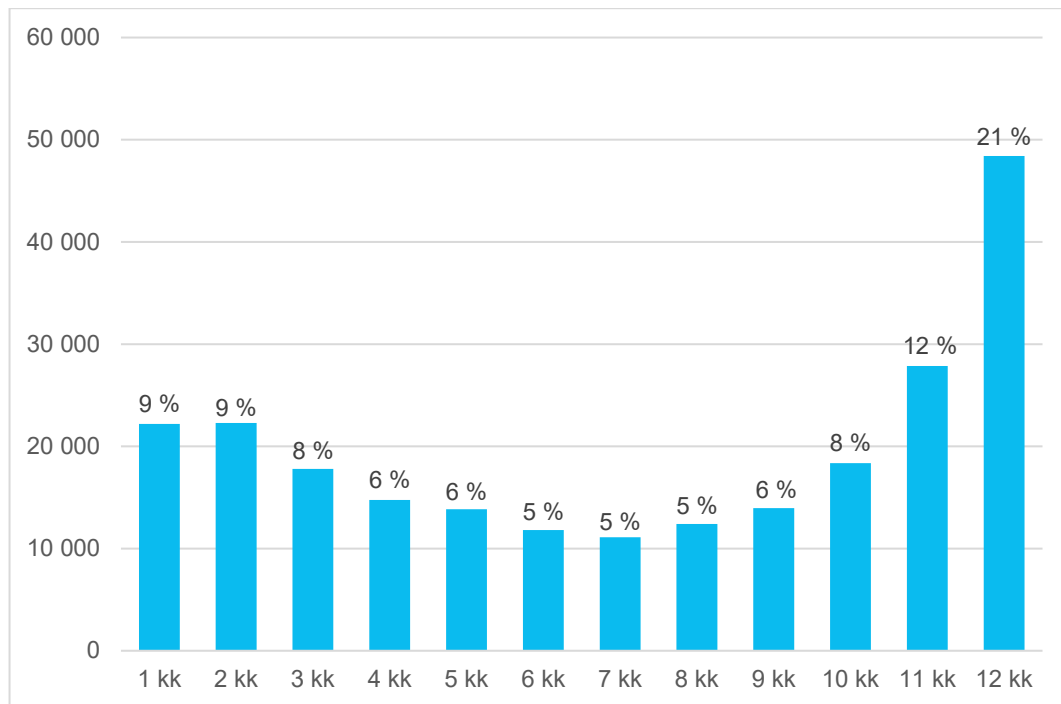
2.4. Toimeentulotuen kesto

Seuraavaksi tarkastelemme perustoimeentulotuen saannin kestoa. Vertaillaksemme luotettavasti eri ryhmien välisiä eroja olemme rajanneet tähän tarkasteluun koko aineistostamme ensimmäisen kuuden kuukauden aikana (huhtikuu–syyskuu 2017) tukea saaneet kotitaloudet ja tarkastelleet niiden tuen saantia ensimmäisestä tukikuukaudesta vuoden eteenpäin. Näin kaikkia kotitalouksia seurataan yhtä pitkään. Lisäksi seuraamme tukikuukausien määrää 12 kuukauden aikana, emme yhtäjaksoista kestoa.

Kuviossa 6 on kuvattu joukon jakautumista tukikuukausien määrän mukaan. Koko tarkastelujakson ajan eli 12 kuukautta perustoimeentulotukea sai 21 prosenttia kotitalouksista, ja vähintään 10 kuukautta perustoimeentulotukea saaneita kotitalouksia oli yhteensä 41 prosenttia. Noin neljännes huhti–syyskuussa 2017 perustoimeentulotukea saaneista sai tukea enintään 3 kuukautta 12 kuukauden aikana.

Poiketen toimeentulotukikuukausien määrää kalenterivuoden aikana kuvaavista tilastoista (esim. THL:n toimeentulotukitilastot) tässä tarkastelussa korostuu pitkäaikaisesti eli 10–12 kuukautta toimeentulotukea saavien määrä, sillä myös muulloin kuin alkuvuodesta tuen saantinsa aloittaneita seurataan 12 kuukauden ajan. Kalenterivuotta seuraavien tilastojen voidaankin havaita aliarvioivan pitkäaikaista toimeentulotuen saantia, vaikka niidenkin perusteella tuen saanti on viime vuosina pitkittynyt.

Kuvio 6. Perustoimeentulotukea Kelasta huhti–syyskuussa 2017 ensimmäistä kertaa saaneiden kotitalouksien tukikuukausien määrä aloituskuukaudesta seuraavan 12 kuukauden aikana.

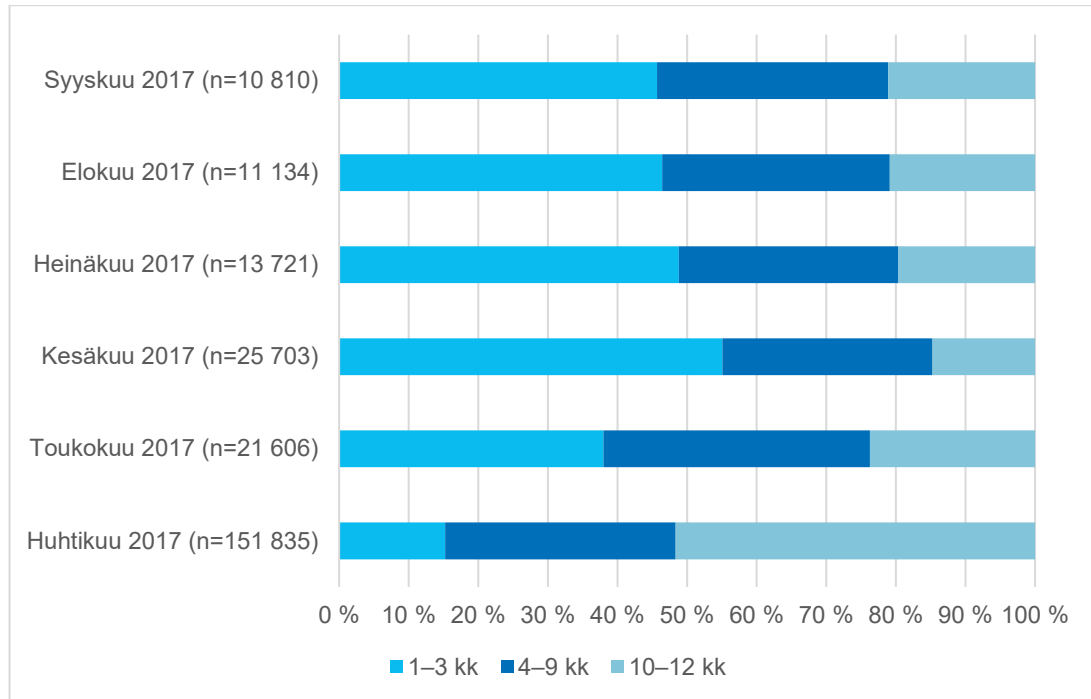


Kuviosta 7 huomataan, että toimeentulotuen saannin kesto vaihtelee ensimmäisen toimeentulotukikuukauden mukaan. Perustoimeentulotuki siirrettiin Kelan toimeenpantavaksi kolmen kuukauden siirtymäajalla vuoden 2017 alussa niin, että huhtikuusta 2017 alkaen perustoimeentulotukea sai enää Kelasta.² Pidempään toimeentulotukea saaneet kotitaloudet näkyvätkin aineistossamme korostetusti huhtikuussa 2017 tuen saantinsa aloittaneina. Huhtikuusta aloittaneista pitkäaikaisesti (10–12 kk) tukea sai yli puolet. Niistä, jotka saivat toimeentulotukea ensimmäistä kertaa muina kuukausina, 20 prosenttia sai tukea 10–12 kuukautta seuraavan 12 kuukauden aikana. Kesäisin korostuu erityisesti lyhytaikaisesti tukea saavien osuus.

Kaksi viidestä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta sai tukea vähintään 10 kuukautta seuraavan 12 kuukauden aikana. Keskimääräinen tukikuukausien määrä oli 7,2 kuukautta. Taulukossa 1 on eritelty tukikuukausien keskimääräistä määrää eri taustatekijöiden mukaan. Siitä havaitaan, että keskimääräistä pidempään tukea saivat kotitaloudet, joissa kotitalouden viitehenkilö oli 25–64-vuotias mies, 35–64-vuotias nainen, työtön tai vanhempainvapaalla. Myös yksin asuvien ja lapsiperheiden kotitaloudet saavat tukea keskimääräistä pidempään.

² Osa aineistomme "huhtikuun 2017 aloittajista" sai tukea Kelasta jo tammi–maaliskuussa 2017, mutta koska kaikki tuen saajat siirtyivät Kelalle vasta huhtikuun alusta, olemme rajanneet aineistomme alkamaan vasta siitä.

Kuvio 7. Perustoimeentulotukea Kelasta ensimmäistä kertaa huhti–syyskuussa 2017 saaneiden kotitalouksien tukikuukausien lukumäärä seuraavan 12 kuukauden aikana tuen saannin aloituskuukauden mukaan.



Taulukko 1. Perustoimeentulotukikuukausien keskimääräinen lukumäärä aloituskuukaudesta seuraavan 12 kk aikana kotitaloudelle tukea hakeneen henkilön taustatekijöiden mukaan.

Kotitalouden viitehenkilö		Tukikuukausia keskimäärin (keskihajonta)
Kaikki		7,2 (4,0)
Mies, ikäluokka	18 v tai alle	6,7 (3,9)
	19–24 v	6,7 (3,9)
	25–34 v	7,7 (3,9)
	35–44 v	8,4 (3,7)
	45–64 v	8,1 (3,9)
	65 v tai yli	4,4 (3,6)
Nainen, ikäluokka	18 v tai alle	6,0 (3,8)
	19–24 v	6,1 (3,9)
	25–34 v	7,2 (3,9)
	35–44 v	7,6 (3,9)
	45–64 v	7,6 (4,0)
	65 v tai yli	4,5 (3,6)
Kotitaloustyyppi	Yksin asuva	7,6 (4,0)
	Muu yhden hengen kotitalous	6,3 (3,9)
	Vanhemman luona asuva	6,0 (3,8)
	Pariskunta, ei lapsia	5,6 (3,9)
	Pariskunta ja lapsi(a)	7,4 (3,9)
	Yksi aikuinen ja lapsi(a)	7,7 (3,8)
Pääasiallinen toiminta	Työtön	8,2 (3,7)
	Työtön, vailla etuuksia	7,6 (4,0)
	Opiskelija tai koululainen	6,0 (3,6)
	Työkyvyttömyyseläkkeellä tai pitkäaikaisesti sairas	5,7 (3,8)
	Työllinen	4,9 (3,6)
	Eläkeläinen	4,4 (3,6)
	Vanhempain- tai hoitovapaalla	8,0 (3,6)
	Muuten työvoiman ulkopuolella	6,5 (4,0)
Kansalaisuus	Suomi	7,0 (4,0)
	Pakolaismaa	9,4 (3,0)
	Viro tai Venäjä	7,4 (3,8)
	Muu tai tuntematon	7,9 (3,7)
	Muu EU-maa	7,0 (3,9)

2.5. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien tulot ja menot

Kotitaloudelle maksettavan perustoimeentulotuen määrä perustuu kotitalouden käytettävissä olevista tuloista ja menoista tehtävään laskelmaan. Jos kotitalouden tulot ovat pienemmät kuin menot, maksetaan ylijäävä osuus perustoimeentulotukena. Tuloina otetaan huomioon koko kotitalouden käytettävissä olevat tulot ja varat³. Menoina huomioidaan kotitalouden jäsenten yhteenlasketut perusosat (ks. Taulukko 2), joilla on tarkoitus kattaa jokapäiväiset menot kuten ruoka, vaatteet, vähäiset terveydenhoitomenot, puhtaus, paikallisliikenteen maksut, sanomalehden tilaus, puhelimen ja tietoliikenteen käyttö sekä harrastus- ja virkistystoiminta. Tuen hakijan ei tarvitse esittää tositteita perusosalla katettavaksi kuuluvista menoista.

Taulukko 2. Toimeentulotuen perusosan määrä vuonna 2019.

Kotitalouden jäsen	Perusosan määrä €/kk
Yksin asuva, lapseton	497,29
Yhteistaloudessa asuva yli 18-vuotias (85% yksin asuvan perusosasta)	422,70
Yksinhuoltaja (yksin asuvan perusosa + 10%)	547,02
Vanhempansa luona asuva yli 18-vuotias (73% yksin asuvan perusosasta)	363,02
10–17-vuotias lapsi (60–70 % yksin asuvan perusosasta)	298,37–348,10
Alle 10-vuotias lapsi (53–63 % yksin asuvan perusosasta)	263,56–313,29

Varsinaisen perusosan lisäksi perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon niin sanottuja muita perusmenoja, merkittävimpanä näistä kohtuulliset asumisen kustannukset (tästä enemmän raportin osassa 3). Muina perusmenoina huomioidaan lääkkeisiin ja muihin terveydenhoitoon, muuttoon, lasten päivähoitoon sekä silmälasien tai passin hankintaan liittyviä kustannuksia.⁴ Tuen hakija voi esittää tositteita muista perusmenoista hakiessaan perustoimeentulotukea tai lähettää niihin liittyviä laskuja Kelalle jo päätökseen saatuaan. Kela maksaa laskun joko suoraan laskuttajalle tai hakijalle itselleen, joka saa rahat laskun maksamiseen. Valtaosa tuensaajista saa myös sähköisen maksusitoumuksen apteekkiin, jolloin apteekki laskuttaa esimerkiksi asiakkaan hankkimien lääkkeiden omavastuukulut suoraan Kelalta.

Seuraavassa tarkastelussa olemme huomioineet sekä hakemuksen yhteydessä eli jo laskelmalla huomioidut menot että myöhemmin laskujen ja maksusitoumusten kautta maksetun perustoimeentulotuen. Jos menoa ei ole huomioitu laskelmalla eikä sitä ole maksettu laskun tai maksusitoumuksen perusteella (vaan esimerkiksi suoraan kotitaloudelle tai vuokranantajalle), sitä ei ole pystytty Kelan rekisteritiedoissa kohdistamaan mihinkään tiettyyn menolajiin. Kaikkiaan menot on kuitenkin pystytty kohdistamaan melko kattavasti.

³ Tuloina huomioidaan sosiaalietuudet äitiysavustusta, koulumatkatukea, vammaustukia ja tiettyjä kulukorvauksia ja korotuksia lukuun ottamatta sekä vähäistä suuremmat ansiotulot ja avustukset. Varallisuutena huomioidaan muu paitsi toimeentuloa turvaava varallisuus (mm. hakijan tai perheen vakinaisessa käytössä oleva asunto ja asuinirtaimisto ja tarpeelliset työ- ja opiskeluvälineet). Ks. tarkemmin Laki toimeentulotuesta 1412/1997 11–12 §.

⁴ Ks. tarkemmin Laki toimeentulotuesta 1412/1997 7a-7b §. Lisäksi kunnat voivat maksaa täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea muihin menoihin.

Perusosamenoina on huomioitu kotitalouden yhteenlasketut perusosamenot, asumismenoina kaikki asumiseen liittyvät menot, terveydenhoitomienoina kaikki terveydenhoitoon liittyvät menot ja muina menoina esimerkiksi asiakirjamaksut, poliisin lupamaksut ja lapsen taapaamisesta aiheutuvat menot.

Tulot on jaoteltu tarkastelussa niin ikään neljään ryhmään: kotitalouden saama perustoimeentulotuki, kotitalouden saama asumistuki, kotitalouden saamat muut etuudet sekä kotitalouden saamat muut tulot (ansiotulot, varallisuus ja muut tulot). Lähtökohtaisesti tulot ja menot menevät kotitaloudella tasan, sillä perustoimeentulotuki täydentää tulot kattamaan menot.

Kuvioissa 8–10 on kuvattu perustoimeentulotukea syyskuussa 2018 saaneiden kotitalouksien tuloja ja menoja kotitaloustyyppittäin ja yhden hengen kotitalouksien osalta myös tuensaajan pääasiallisen toiminnan mukaan. Valitsimme tarkastelukuukaudeksi syyskuun, koska sitä voidaan pitää edustavana kuukautena. Alkuvuonna terveydenhoitomienot saattavat maksukattojen täyttymättömyyden vuoksi korostua, ja kesäkuukausina taas nuorten tuensaajien osuus korostuu.

Yksin asuvilla kuukausittaisia menoja ja tuloja on keskimäärin hieman yli 1 000 euroa ja muiden (esim. sisarusten ja kämpppisten) kanssa asuvilla yhden hengen kotitalouksilla hieman yli 900 euroa (Kuvio 8). Molemmissa ryhmissä asumisen osuus menoista on hieman alle puolet. Vanhemman luona asuvien tulot ja menot ovat huomattavasti muita ryhmiä pienemmät – hieman yli 400 euroa. Vanhemman luona asuvien täysi-ikäisten asumismenot voidaan huomioida, jos esimerkiksi lapselle on määritelty maksettavaksi osuus vuokrasta lapsen ja vanhemman keskinäisessä vuokrasopimuksessa. Keskimäärin 15 prosenttia vanhemman luona asuvien menoista on asumismenoja. Heillä on myös muita yhden hengen kotitalouksia vähemmän muita etuustuloja. Yksin asuvilla perustoimeentulotuki muodostaa 35 prosenttia, muilla yhden hengen kotitalouksilla 41 prosenttia ja vanhemman luona asuvilla 76 prosenttia tuloista.

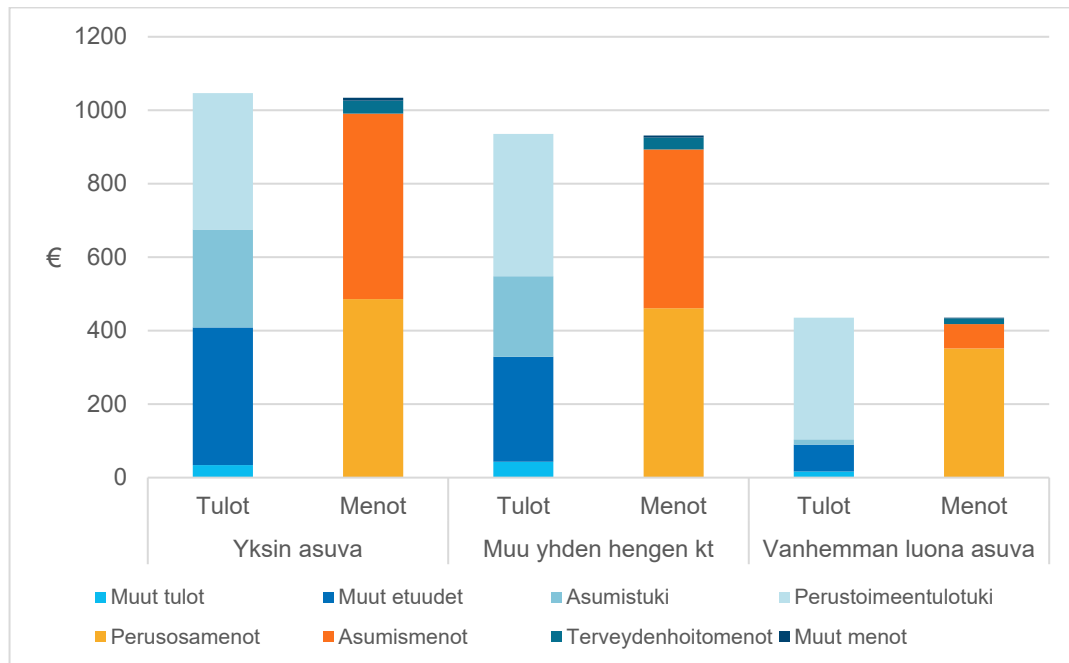
Usean hengen kotitalouksien menot vaihtelevat pariskuntien noin 1 600 eurosta kahden aikuisen lapsiperheen noin 2 500 euroon (Kuvio 9). Yhden aikuisen lapsiperheissä menot ovat noin 1 900 euroa. Verrattuna yhden hengen kotitalouksiin asumismenot muodostavat hieman pienemmän osan (n. 40 %) kotitalouksien menoista. Myös perustoimeentulotuen rooli usean hengen kotitalouksien tulonlähteenä on pienempi: se muodostaa noin neljäsosan (23–28 %) tuloista.

Kuviot havainnollistavat, missä määrin muut tulot, muut etuudet ja asumistuki riittävät kattamaan perustoimeentulotukea saavien menot. Yhden hengen kotitalouksilla pelkästään perusosamenot ovat keskimäärin suuremmat kuin tulot ilman asumis- ja perustoimeentulotukea, kun taas useamman hengen kotitalouksilla vastaavat tulot ja menot ovat melko saman suuruiset.

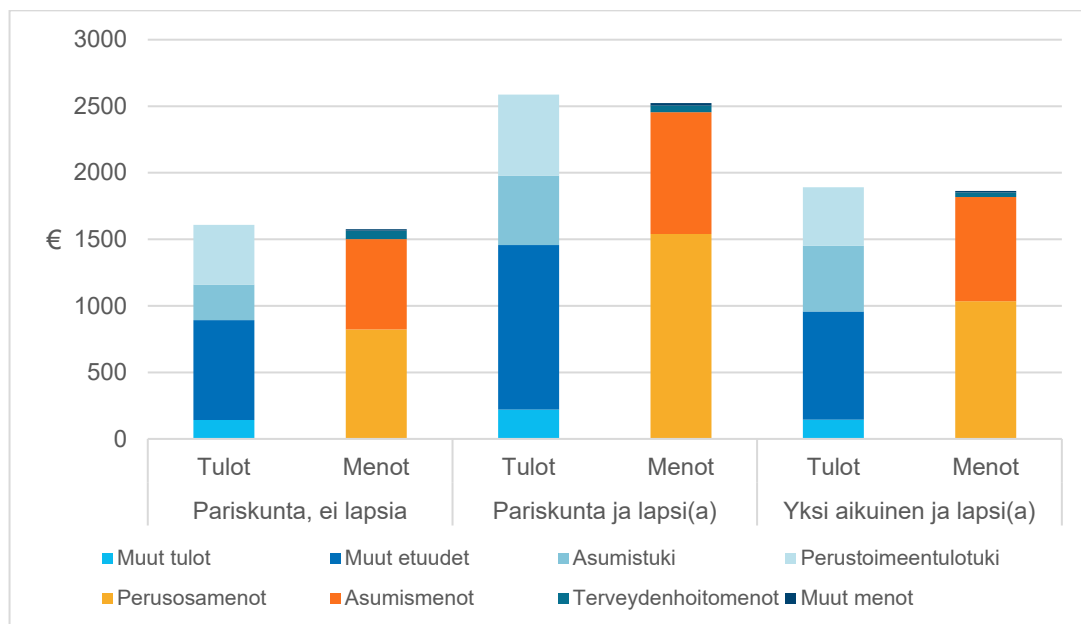
Kuvioista havaitaan myös asumistuen riittämättömyys asumismenojen⁵ kattamiseksi. Tämä ongelma ei juurikaan kosketa vanhemman luona asuvia, joilla harvoin on asumismenoja. Sen sijaan yksin asuvilla ja muilla yhden hengen kotitalouksilla asumistuki kattaa noin puolet asumismenoista, pariskunnilla noin 40 prosenttia ja lapsiperheillä noin 60 prosenttia.

⁵ Perustoimeentulotuen asumiseen liittyvinä perusmenoina korvataan asumistuella korvattavien menojen lisäksi myös mm. sähkö- ja lämmitysmenoja sekä kotivakuutus.

Kuvio 8. Perustoimeentulotukea syyskuussa 2018 saaneiden yhden hengen kotitalouksien keskimääräisten tulojen ja menojen jakautuminen lajeittain.



Kuvio 9. Perustoimeentulotukea syyskuussa 2018 saaneiden usean hengen kotitalouksien keskimääräisten tulojen ja menojen jakautuminen lajeittain.

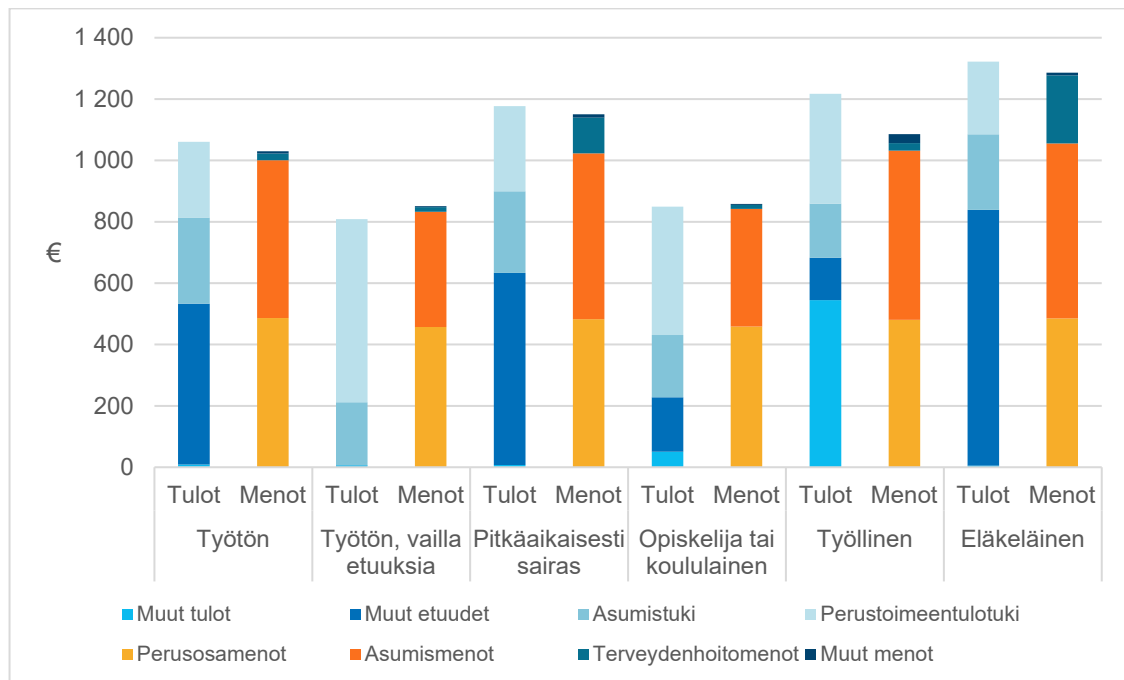


Yhden hengen kotitalouksien tulojen ja menojen muodostuminen eri lähteistä vaihtelee myös tukea saavan henkilön pääasiallisen toiminnan mukaan (Kuvio 10). Suurimmat tulot ja menot ovat eläkeläisillä (n. 1 300 euroa) ja pienimmät vailla työttömyysturvaa olevilla työttömillä sekä opiskelijoilla (hieman yli 800 euroa). Kaikissa ryhmissä asumismenojen osuus menoista on noin puolet. Terveystenhoitomenot ovat keskimääräistä suurempi kuluerä pitkäaikaisesti sairaille ja eläkeläisille. Muilla ryhmillä asumismenojen voidaan ajatella laskennallisesti aiheuttavan toimeentulotuen tarpeen, mutta eläkeläisillä muut etuudet eli käytännössä

takuueläke ja yleistä asumistukea korkeampi eläkkeensaajan asumistuki kattavat sekä perusosamenot että asumismenot. Heillä tarpeen toimeentulotuelle aiheuttavat laskennallisesti tarkasteltuna siis korkeat terveydenhoitomenot.

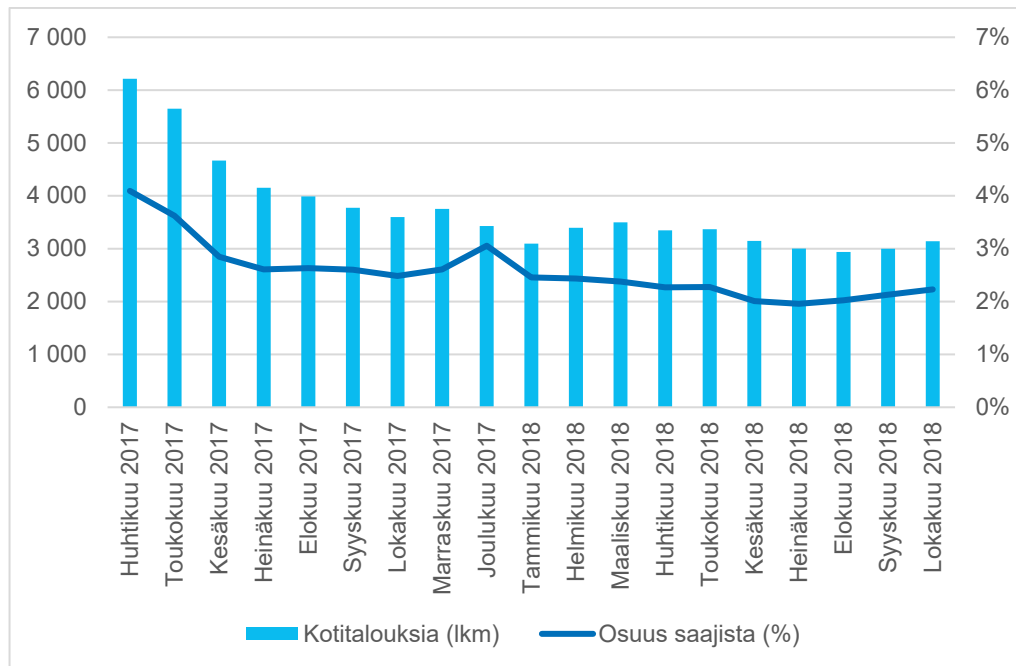
Tarkastelumme perusteella ensisijaisia etuuksia täydentävä ja paikkaava perustoimeentulotuki kattaa eläkeläisten menoista 18 prosenttia, työttömyysturvaa saavien työttömien ja pitkäaikaisesti sairaiden menoista 23–24 prosenttia, työllisten menoista 29 prosenttia, opiskelijoiden menoista 49 prosenttia ja vailla ensisijaisia etuuksia olevien henkilöiden menoista 74 prosenttia (Kuvio 10). Vailla ensisijaisia etuuksia olevilla toimeentulotuen rooli ensisijaisten etuuksien puutteen paikkaajana on siis suuri. Asumistuki kattaa heidän menoistaan käytännössä loput eli noin neljäsosan. Saman suuruinen rooli asumistuella on muidenkin ryhmien tulona eläkkeensaajia ja työllisiä lukuun ottamatta. Eläkeläisillä asumistuen osuus tuloista on 18 prosenttia ja muiden etuuksien eli eläke-etuuksien osuus 63 prosenttia. Työllisillä asumistuki kattaa 14 prosenttia ja muut tulot eli työtulot 45 prosenttia. Työllisten menoja selvästi suuremmat tulot selittyvät sillä, että työtuloista jätetään huomioimatta 150 euroa vähäisinä tuloina (ns. etuoikeutettu tulo, jota käsitellään enemmän raportin osassa 4).

Kuvio 10. Perustoimeentulotukea syyskuussa 2018 saaneiden yhden hengen kotitalouksien tulojen ja menojen jakautuminen lajeittain henkilön pääasiallisen toiminnan mukaan.



Perustoimeentulotukeen sisältyvien menojen lisäksi hakija voi hakemuksessaan ilmoittaa sellaisia menoja, jotka kuuluvat kuntien maksaman täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen piiriin. Tällöin Kela pyynnöstä lähettää hakemuksen asiakirjat myös hakijan asuinkuntaan. Lisäksi hakija voi hakea täydentävää tai ehkäisevää tukea suoraan kunnasta, mutta lähtökohtaisesti kotitaloudella tulee ensin olla saatuna Kelasta päätös perustoimeentulotuesta. Kuviossa 11 on aineistomme pohjalta kuvattu, kuinka yleisesti huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä on todettu mahdollista tarvetta täydentävälle tai ehkäisevälle toimeentulotuelle perustoimeentulotukihakemuksen yhteydessä. Luvuissa eivät ole mukana ne kotitaloudet, joilla tarve todettiin kielteisen perustoimeentulotukipäätöksen yhteydessä.

Kuvio 11. Perustoimeentulotukea huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä saaneet kotitaloudet, joilla oli hakemuksen yhteydessä todettu täydentävän (tai ehkäisevän) toimeentulotuen tarve ja heidän osuutensa kaikista perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista kuukausittain.

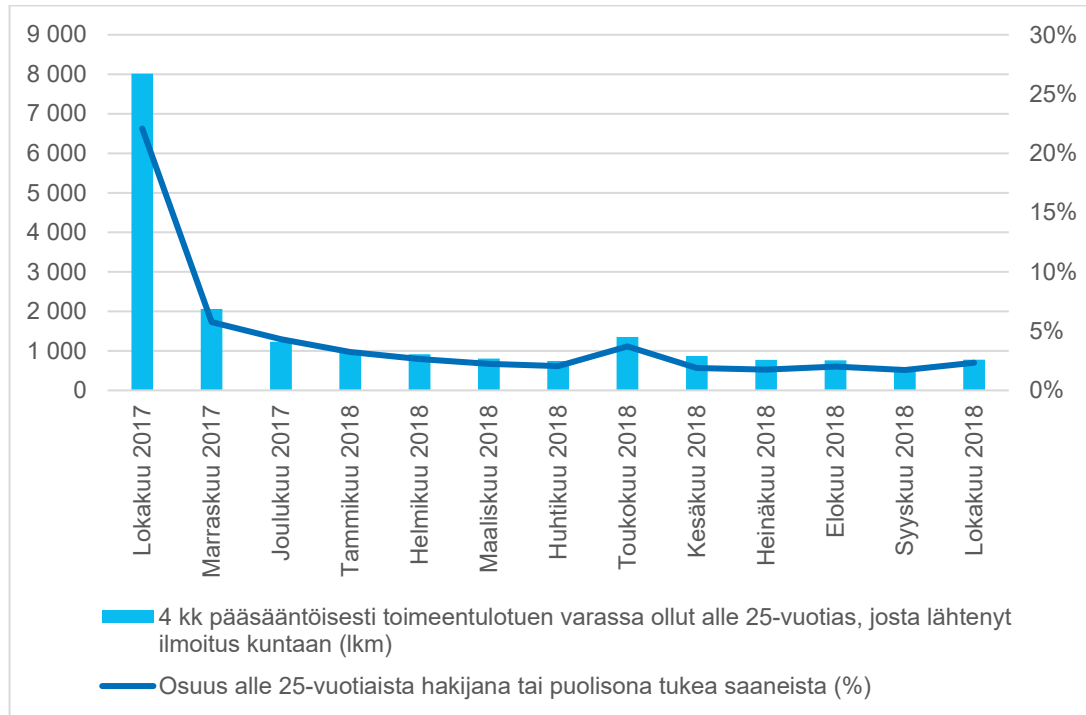


2.6. Kuntiin lähetetyt palvelutarveilmoitukset

Toisin kuin täydentävän ja ehkäisevän tuen hakemukset, muut kuntiin lähetettävät ilmoitukset koskevat koko kotitalouden sijaan yksittäisiä tuensaajia. Olemmekin sen vuoksi tarkastelleet näitä lähetettyjä ilmoituksia henkilötason aineistolla. Aineistossa ovat mukana toimeentulotukea Kelasta huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä saaneisiin kotitalouksiin kuuluneet henkilöt. Tässä yhteydessä tarkastelemme vain kotitalouden viitehenkilönä tai hänen puolisonaan tukea saaneita, emme alaikäisiä lapsia, jotka saavat tukea osana vanhempiensa kotitaloutta. Lisäksi on hyvä huomata, että Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä tehdään joillain paikkakunnilla jonkin verran myös niin, että siitä ei jää jälkeä rekistereihin. Tässä kuvatut luvut kuvaava vain rekistereissä näkyviä ilmoituksia.

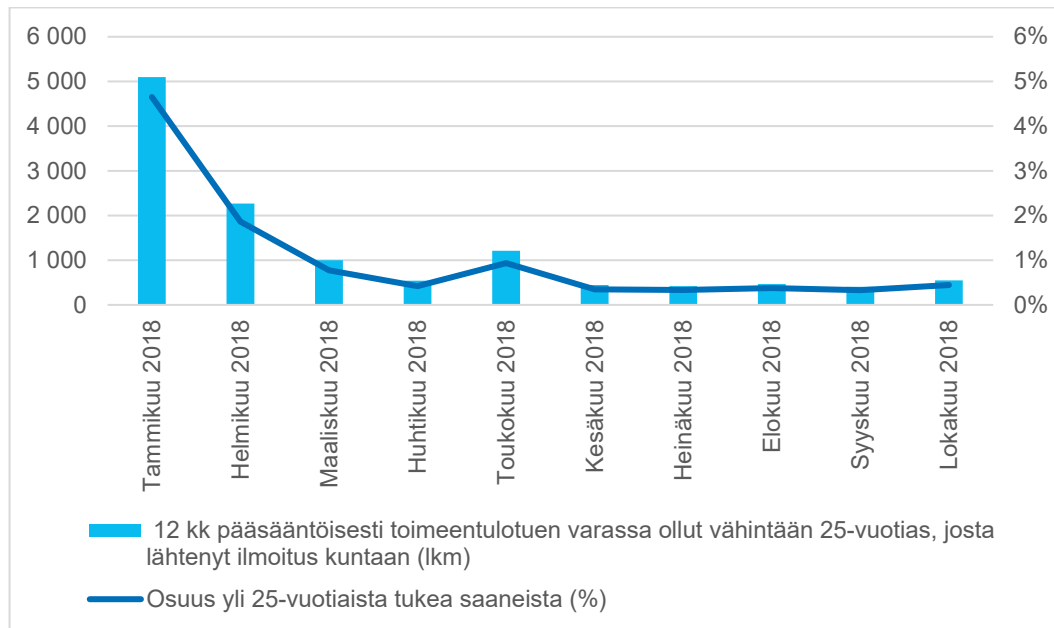
Lain kuntouttavasta työtoiminnasta (L 189/2001 27 §) perusteella Kelan on lähetettävä kuntaan ilmoitus alle 25-vuotiaasta henkilöstä, jonka pääasiallinen toimeentulon lähde on ollut vähintään neljän kuukauden ajan toimeentulotuki eli henkilöllä. Kela-siirron alussa ilmoitusjärjestelmässä olleiden ongelmien vuoksi näitä ilmoituksia saatiin lähetettyä kuntiin ensimmäistä kertaa vasta lokakuussa 2017. Silloin ilmoituksia lähtikin suuri määrä (yli 8 000). Tilanteen vakiinnuttua parin kuukauden jälkeen ilmoituksia on lähtenyt kuukausittain keskimäärin 900 nuoresta eli noin 3 prosentista alle 25-vuotiaista tuensaajista (Kuvio 12).

Kuvio 12. 4 kuukautta pääasiallisesti toimeentulotuen varassa olleista alle 25-vuotiaista kuntiin lähetetyt ilmoitukset kuukausittain.



Alle 25-vuotiaiden kohdalla laki velvoittaa lähettämään ilmoituksen 4 kuukauden jälkeen. 25 vuotta täyttäneillä rajana on 12 kuukautta pääasiallisesti toimeentulotuen varassa (L 189/2001 27 §). Koska perustoimeentulotuki siirtyi Kelalle 1.1.2017, ensimmäiset ilmoitukset koko vuoden pääasiallisesti toimeentulotukea saaneista (eli käytännössä vailla ensisijaisia etuuksia olleista) henkilöistä lähtivät tammikuussa 2018. Silloin ilmoituksia lähti hieman yli 5 000 eli noin 5 prosentista kyseisenä kuukautena toimeentulotukea saaneista vähintään 25-vuotiaista henkilöistä (Kuvio 13). Parin ensimmäisen ilmoituskuukauden jälkeen ilmoituksia on lähtenyt kuukausittain keskimäärin 630 henkilöstä eli 0,5 prosentista vähintään 25-vuotiaista tuensaajista.

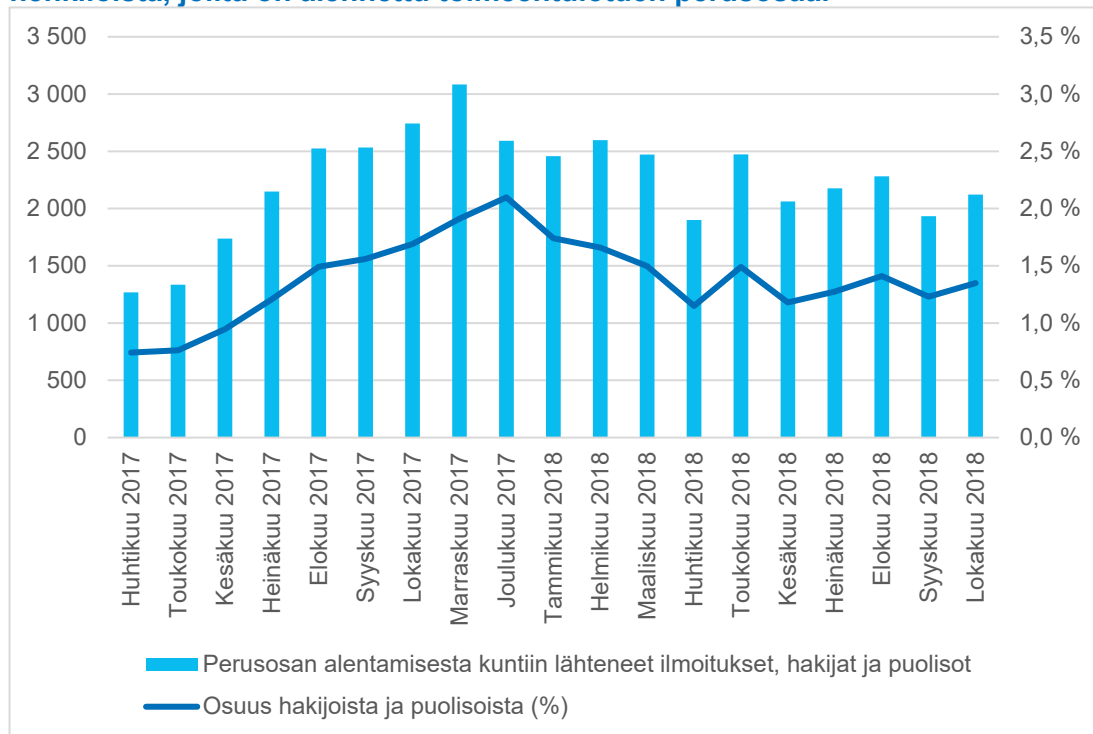
Kuvio 13. 12 kuukautta pääasiallisesti toimeentulotuen varassa olleista vähintään 25-vuotiaista kuntiin lähetetyt ilmoitukset kuukausittain.



Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta ”säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun” (L 189/2001 1 §). Kelasta kuntiin lähtevien ilmoitusten tarkoitus on ohjata toimeentulotukea saavat ihmiset kokonaisvaltaisemman tuen piiriin. Jos henkilö kieltäytyy osallistumasta kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, on lain toimeentulotuesta (L 1412/1997 10 §) perusteella mahdollista myös alentaa toimeentulotuen perusosaa enintään 20 prosenttia tai toistuvien kieltäytymisten johdosta enintään 40 prosenttia. Koska toimeentulotuki on viimesijainen tuki, perusosan alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa.

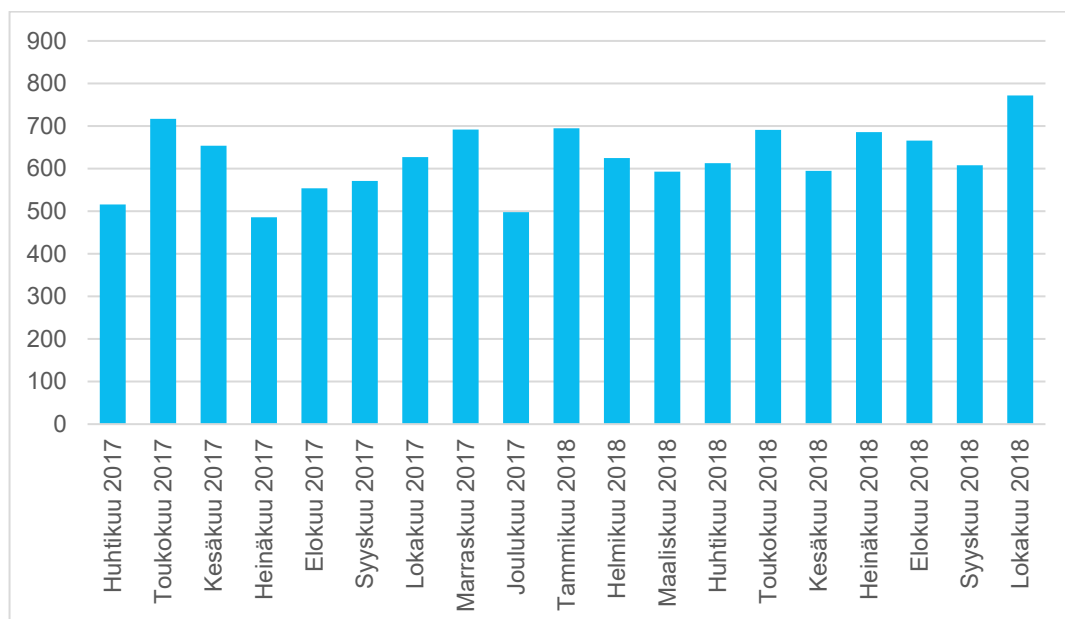
Toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä tuensaajan ja viranomaisten tulisi myös laatia suunnitelma ”toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”. Velvollisuus suunnitelman laatimisesta on kunnalla, joten myös alentamisesta lähtee ilmoitus kunnan sosiaalitoimeen. (L 1412/1997 10 §.) Tällaisia ilmoituksia on huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä lähtenyt Kelasta keskimäärin 2 200 kappaletta kuukaudessa, ja ne ovat koskeneet keskimäärin 1,5 prosenttia kotitalouden viitehenkilönä tai hänen puolisonaan tukea saaneista henkilöistä (Kuvio 14). Ilmoitus kuntaan ei lähde jokaisena kuukautena, jolloin perusosaa on alennettu (esimerkiksi jos alentaminen on tehty parina kuukautena peräkkäin), joten kuvio ei suoraan kerro tehtyjen alentamisten määrää. Niitä on kuukaudesta riippuen muutamia kymmeniä tai satoja enemmän kuin ilmoituksia.

Kuvio 14. Kuntiin lähteneet ilmoitukset hakijana tai puolisona tukea saaneista henkilöistä, joilta on alennettu toimeentulotuen perusosaa.



Aiemmin mainittujen ilmoitusten lisäksi Kelasta lähetetään kuntaan myös ilmoituksia henkilöistä, joilla on havaittu sosiaalityön tarve johtuen esimerkiksi päihteiden käyttöön, väkivaltaan, lapsen tarpeisiin tai elämänhallintaan liittyvistä asioista. Sosiaalihuoltolakiin (L 1301/2014 35 §) perustuva ilmoitusvelvollisuus koskee myös muita viranomaisia, eikä sitä ole rajattu vain toimeentulotukea saaviin henkilöihin. Heihin liittyviä ilmoituksia on huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä lähtenyt keskimäärin hieman yli 600 kappaletta kuukausittain (Kuvio 15).

Kuvio 15. Kuntiin lähteneet ilmoitukset perustoimeentulotukea saaneesta henkilöstä, jolla todettu sosiaalityön tarve. Lukumäärät kuukausittain.



Lisäksi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010 87 a §) velvoittaa lähettämään ilmoituksen kuntaan silloin, kun lain piiriin kuuluva maahanmuuttaja on saanut toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti. Kuntiin on koko aikana tehty reilu 2 000 ilmoitusta maahanmuuttajista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli kaksi kuukautta.

2.7. Toimeentulotuen saajien edeltävät etuudet

Tässä luvussa tarkastelemme tarkemmin toimeentulotuen saajia henkilötasolla. Koska toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, pyrimme selvittämään, mitä ensisijaisia etuuksia henkilöt ovat saaneet ennen kuin he ensimmäistä kertaa saivat toimeentulotukea Kelasta. Tarkastelussa on mukana vain Kelan maksamat ensisijaiset etuudet, eli siitä puuttuvat työttöeläkkeet ja työttömän ansioturva. Perustoimeentulotuen saantia edeltävistä ansiotuloista ei myöskään ole tietoa.

Reilu kolmannes perustoimeentulotukea saavista henkilöistä sai ensimmäistä Kelasta saattua toimeentulotukikuukautta edeltäneen kolmen kuukauden aikana Kelan maksamia työttömyysturvaetuuksia. Joka kahdeksas tuensaaja oli saanut opintorahaa ja joka kymmenes Kelan maksamaa eläkettä. Muita Kelan maksamia etuuksia (sairauspäiväraha, kuntoutusraha, vanhempainpäiväraha, kotihoidontuki, sotilasavustus) oli saanut vain muutama prosentti tuensaajista. Kolmasosa tuensaajista ei saanut mitään näistä etuuksista ennen perustoimeentulotuen saantia. (Taulukko 3.) Heidän joukostaan 56 prosentilla ei ollut mitään veronalaisia tuloja myöskään ensimmäisenä perustoimeentulotukikuukautena. Sen sijaan 29 prosenttia heistä sai ensimmäisenä kuukautena ansiotuloja tai ansiopäivärahaa, ja on mahdollista, että heillä oli näitä tuloja jo ennen perustoimeentulotuen saantia. Näistä tuloista, samoin kuin työeläkkeistä, meillä on tietoa vain niiltä kuukausilta, kun henkilö saa myös perustoimeentulotukea.

Edeltävien etuuksien saannissa oli eroja taustamuuttujittain tarkasteltuna (Taulukko 3). Työttömän perusturva ja edeltävän etuuden puute korostuivat miesten joukossa, kun taas muiden etuuksien saanti oli yleisempää naisilla. Alle 25-vuotiailla yleisin etuus oli opintoraha, ja vastaavasti työttömyysturvan saanti oli erityisesti alle 25-vuotiailla selvästi muita työkäisiä vähäisempää. 35–64-vuotiaista lähes puolet sai työttömän perusturvaa. Myös sairauspäivärahaa ja eläkettä saaneiden määrä kasvoi iän myötä. Noin joka kuudes 45–64-vuotias sai eläkettä eli työkyvyttömyyseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä ennen päättymistään toimeentulotuen saajaksi.

Kotitaloustyypeittäin tarkasteltuna työttömyysturvan saanti oli hieman harvinaisempaa vanhemman luona tai muiden kanssa asuvissa yhden hengen kotitalouksissa kuin muissa kotitalouksissa. Sen sijaan opintorahaa nämä muuten kuin yksin asuvat yhden hengen kotitaloudet olivat saaneet muita yleisemmin. Samoin kuntoutusrahan saanti oli hieman muita yleisempää vanhemman luona asuvilla. Vanhempainpäiväraha ja kotihoidontuki taas painotuivat ymmärrettävästi lapsiperheiden kotitalouksissa. Kansalaisuuksittain tarkasteltuna huomataan, että työttömyysturvaa ja perhe-etuuksia lukuun ottamatta muiden etuuksien saanti oli selvästi yleisempää Suomen kuin muiden maiden kansalaisilla (Taulukko 3).

Yhtenä erottelvana tekijänä olemme tarkastelleet myös sitä, onko tuensaaja ollut vailla ensisijaisia etuuksia ja tuloja ensimmäisenä perustoimeentulotukikuukautenaan. Heidän joukossaan korostuu se ryhmä, joka ei ollut saanut mitään tarkasteltua etuutta myöskään 1–3 kuukautta ennen perustoimeentulotuen saantiaan (Taulukko 3). Heistä, joilla ei ollut tarkasteluja etuuksia 1–3 kuukautta ennen eikä ensimmäisenä toimeentulotukikuukautenaan, 40

prosenttia oli alle 25-vuotiaita ja 68 prosenttia alle 35-vuotiaita. Alle 25-vuotiaita koskevat muita tiukemmat työttömyysturvan ehdot, joten toimeentulotuki on osalle ainoa tukimuoto.

Taulukossa 4 on tarkasteltu edeltäviä etuuksia sen mukaan, minä kuukautena henkilöt saivat ensimmäistä kertaa toimeentulotukea Kelasta. Siitä huomataan, että huhtikuun 2017 saajista lähes puolet sai työttömyysturvaa, ja että opintorahalta siirrytään toimeentulotuen saajaksi erityisesti kesäisin.

Taulukko 3. Kelasta huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä toimeentulotukea kotitalouden viitehenkilönä tai hänen puolisonaan saaneiden henkilöiden saamat, Kelan maksamat etuudet 1–3 kuukautta ennen ensimmäistä tukikuukautta taustatekijöiden mukaan.

Taustamuuttuja	n	Työttömän perusturva (%)	Kela-eläke (%)	Sairauspäiväraha (%)	Kuntoutusraha (%)	Opintoraha (%)	Vanhempainpäiväraha (%)	Kotihoidontuki (%)	Sotilasavustus (%)	Ei etuutta (%)
Kaikki	361 425	34,7	10,3	5,1	1,5	12,7	2,3	3,3	0,6	33,3
Sukupuoli										
Miehet	188 351	38,5	8,9	4,3	1,3	11,0	0,4	0,2	1,0	36,7
Naiset	173 074	30,5	11,8	6,0	1,7	14,6	4,4	6,7	0,1	29,6
Ikäryhmä										
18 v tai alle	20 112	8,8	0,2	1,6	4,9	52,1	0,9	0,4	0,1	32,8
19-24 v	82 382	21,1	1,6	3,7	2,4	30,3	2,9	3,2	2,4	36,6
25-34 v	91 265	39,3	3,9	4,9	1,2	9,5	4,7	6,9	0,2	34,6
35-44 v	59 246	46,7	6,4	6,5	1,0	2,2	2,6	4,5	0,0	34,5
45-64 v	89 225	47,6	16,1	7,7	0,9	0,5	0,1	0,2	0,0	30,0
65 v tai yli	19 195	0,7	73,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,5
Kotitaloustyyppi										
Yksin asuva	181 186	37,3	14,5	5,4	1,8	11,5	0,0	0,0	0,7	31,4
Muu yhden hengen kt	36 961	24,6	10,2	4,6	1,5	24,1	0,0	0,0	0,8	36,2
Vanhemman luona asuva	22 833	15,2	1,5	3,1	2,1	28,7	0,0	0,0	0,3	50,8
Pariskunta	36 058	35,1	11,4	5,0	1,3	14,4	0,1	0,0	0,9	34,4
Pariskunta ja lapsi(a)	46 186	39,7	3,0	4,3	0,6	3,9	10,4	12,8	0,2	32,8
Yksi aikuinen ja lapsi(a)	38 201	37,0	3,6	6,9	1,0	6,7	9,0	15,5	0,0	28,8
Kansalaisuus										
Suomi	306 948	32,2	11,4	5,6	1,7	14,1	2,1	3,0	0,7	33,1
Muu	54 477	48,4	4,2	2,5	0,2	5,0	3,4	5,0	0,0	34,6
Veronalaisia tuloja 1. kuukautena										
Kyllä	254 890	44,9	13,6	5,5	1,7	10,5	3,0	4,5	0,	20,9
Ei	106 535	10,2	2,4	4,2	1,1	17,9	0,7	0,5	1,3	63,1

Taulukko 4. Kelasta huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä toimeentulotukea kotitalouden viitehenkilönä tai hänen puolisonaan saaneiden henkilöiden saamat, Kelan maksamat etuudet 1–3 kuukautta ennen ensimmäistä tukikuukautta ensimmäisen tukikuukauden mukaan.

Ensimmäinen toimeentulotukikuukausi	n	Työttömän perusturva (%)	Kela-eläke (%)	Sairauspäiväraha (%)	Kuntoutusraha (%)	Opintoraha (%)	Vanhempainpäiväraha (%)	Kotihoidontuki (%)	Sotilasavustus (%)	Ei etuutta (%)
Huhtikuu 2017	170 770	47,4	5,9	4,6	1,3	8,9	2,5	4,2	0,2	29,2
Toukokuu 2017	23 490	32,3	15,4	6,0	1,6	13,6	2,4	2,9	0,4	29,8
Kesäkuu 2017	27 499	18,5	10,1	3,8	1,6	42,0	1,5	1,8	1,3	22,2
Heinäkuu 2017	14 155	26,8	13,6	4,9	1,9	15,6	2,2	2,4	1,9	33,9
Elokuu 2017	11 392	27,4	14,3	5,1	1,8	9,1	2,6	2,9	0,5	40,3
Syyskuu 2017	11 013	26,5	16,3	6,1	1,5	3,7	2,6	3,1	0,9	43,1
Lokakuu 2017	10 261	26,0	15,3	6,2	1,3	6,5	2,5	2,9	0,5	42,5
Marraskuu 2017	9 154	24,5	16,1	6,5	1,3	7,0	2,6	2,9	0,3	42,6
Joulukuu 2017	5 779	20,8	20,6	6,1	1,1	7,8	1,9	1,9	1,5	42,0
Tammikuu 2018	10 117	21,7	16,3	5,8	1,7	9,4	1,9	2,5	1,7	42,0
Helmikuu 2018	8 627	22,9	16,4	6,1	2,0	8,9	2,7	2,3	0,6	42,1
Maaliskuu 2018	8 806	22,5	15,5	6,2	1,3	8,5	2,4	2,7	0,6	43,4
Huhtikuu 2018	7 600	22,1	15,3	6,6	1,5	8,7	2,6	2,8	0,7	43,3
Toukokuu 2018	7 086	21,4	15,8	6,9	1,6	10,6	2,4	2,7	0,4	41,5
Kesäkuu 2018	10 506	13,7	10,1	4,2	1,9	39,4	1,5	1,5	1,2	29,1
Heinäkuu 2018	6 835	19,6	13,2	5,8	2,2	16,0	1,6	1,8	1,5	41,3
Elokuu 2018	6 269	19,6	12,6	6,5	2,1	10,5	2,0	2,8	0,3	46,8
Syyskuu 2018	6 031	19,9	14,6	6,6	2,0	3,9	2,8	2,7	0,5	50,5
Lokakuu 2018	6 035	20,2	15,0	6,7	1,5	7,5	2,4	2,9	0,6	46,4

Hahmottaaksemme toimeentulotuen saajien elämäntilanteita vielä tarkemmin jaotelimme toimeentulotukea kotitalouden viitehenkilönä tai hänen puolisonaan saaneet henkilöt ryhmitelyanalyysillä eri ryhmiin. Menetelmänä käytimme Wardin hierarkkista klusterianalyysia, jonka toteutimme R-ohjelmistolla. Analyysia varten otettiin aineistosta 40 000 henkilön satunnaisotos. Mukaan otettavat muuttajat olivat sukupuoli, ikäryhmä, kotitaloustyyppi, asu- mistuen kuntaryhmä, kansalaisuus sekä edellisissä taulukoissa tarkastellut edeltävät etuudet. Otoksen jakauma vastasi koko aineiston⁶ jakautumista käytettyjen muuttujien mukaan, eli sitä voidaan pitää hyvin edustavana.

Toimeentulotuen saajien havaitaan jakautuvan neljään ryhmään (Taulukko 5). Määrällisesti suurimpaan ryhmään 1 kuuluu hieman vajaa puolet toimeentulotuen saajista. Ryhmä 1 pitää sisällään lähes kaikki lapsiperheelliset, jotka muodostavatkin puolet koko ryhmästä. Ryhmään 1 kuuluu myös selvästi muita ryhmiä enemmän muiden maiden kuin Suomen kansalaisia, ja se on jonkin verran painottunut erityisesti Helsingin ulkopuoliselle pääkaupunkiseudulle. Hieman yli puolet ryhmästä on iältään 19–34-vuotiaita ja loput 35–64-vuotiaita, ja naisten osuus on siinä hieman painottunut. Kahdella viidestä ryhmään kuuluvasta oli taustallaan työttömyysturva ja 9 prosentilla opintorahaa. Sen lisäksi ryhmään kuuluvat myös kaikki ne henkilöt, jotka olivat saaneet perhe-etuuksia, sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa tai sotilasavustusta ennen ensimmäistä toimeentulotukikuukauttaan. Näin ollen nimesimme ryhmän *perheelliseksi ja etuuksien saajiksi*.

⁶ Koko aineiston koko on 361 425, mutta analyysia varten siitä poistettiin ne 1 441 henkilöä, joilla ei ollut kaikkia analyysiin tarvittavia tietoja, joten analyysin otoksen pohjana käytettävä aineisto oli kooltaan 359 984 henkilöä.

Taulukko 5. Toimeentulotuen saajien (n = 40 000) ryhmittely ja taustatekijöiden jakaumat eri ryhmissä (%).

	Koko aineisto	1 Perheelliset ja etuuksien saajat	2 Yksin asuvat työttömät	3 Eläkeläiset	4 Nuoret
	%	%	%	%	%
Sukupuoli					
Miehet	52	44	65	45	59
Naiset	48	56	35	55	41
Ikäryhmä					
18 v tai alle	6	1	0	0	54
19-24 v	23	23	26	3	33
25-34 v	25	31	27	8	9
35-44 v	16	21	15	8	2
45-64 v	25	24	32	32	2
65 v tai yli	5	0	0	49	0
Kotitaloustyyppi					
Yksin asuva	50	16	100	76	23
Muu yhden hengen kt	10	17	0	11	11
Vanhemman luona asuva	6	1	0	0	62
Pariskunta	10	19	0	6	4
Pariskunta ja lapsi(a)	13	26	0	4	0
Yksi aikuinen ja lapsi(a)	11	22	0	3	0
Kansalaisuus					
Suomi	85	80	90	93	88
Muu	15	20	10	7	12
Asumistuen kuntaryhmä					
Helsinki	16	16	18	14	14
Espoo, Vantaa, Kauniainen	11	19	0	8	10
Isot kaupungit	44	40	53	40	42
Pienet kunnat	29	26	29	38	35
Edeltävät Kelan maksamat etuudet					
Työttömyysturva	35	37	50	1	15
Eläke	10	2		87	1
Sairauspäiväraha	5	11			
Kuntoutusraha	2	3			
Opintoraha	13	10	13		39
Vanhempainpäiväraha	1	5			
Kotihoidontuki	3	7			
Ei etuutta 1–3 kk ennen	33	31	38	13	46
Osuus tuensaajista	100	47	32	11	9

Toiseksi suurimpaan ryhmään kuuluu kolmasosa kaikista tuensaajista. Ryhmä koostuu 19–64-vuotiaista yksin asuvista henkilöistä ja on painottunut hieman Helsinkiin ja erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolisiin isompiin kaupunkeihin (asumistuen kuntaryhmä 3). Myös miesten osuus ryhmässä on selvästi painottunut. Puolet ryhmäläisistä oli saanut Kelan maksamaa työttömyysturvaa ennen ensimmäistä perustoimeentulotukikuukauttaan. Verrattuna muihin ryhmiin ryhmälle 2 onkin leimallista yksin asuminen ja työttömyys, joten annoimme sille nimen *yksin asuvat työttömät* (Taulukko 5).

Ryhmä 3 sisältää 11 prosenttia tuensaajista (Taulukko 5). Kolmanteen ryhmään kuuluvista noin puolet on 65 vuotta täyttäneitä, ja muutenkin ryhmän ikäjakauma painottuu vahvasti vanhempiin ikäluokkiin. Niin ikään naisten, pienissä kunnissa (asumistuen kuntaryhmä 4) asuvien ja Suomen kansalaisten osuudet ovat painottuneet. Lähes yhdeksällä kymmenestä ryhmään kuuluvasta edeltävänä etuutena oli eläke, joten ryhmän nimeksi sopii *eläkeläiset*. Siihen kuuluvat siis sekä vanhuus- että työkyvyttömyyseläkettä saavat.

Loput 9 prosenttia tuensaajista kuuluu ryhmään 4, ja se voi kulkea nimellä *nuoret*, sillä 87 prosenttia ryhmään kuuluvista on alle 25-vuotiaita (Taulukko 5). Selvästi yli puolet ryhmästä asuu edelleen vanhempansa luona. Lisäksi miesten osuus ryhmään kuuluvista on selvästi painottunut. Noin 40 prosenttia oli saanut opintorahaa ennen päätymistään toimeentulotuelle, mutta hieman useammalla ei ollut taustalla mitään tarkasteltua etuutta edeltävän 1–3 kuukauden aikana.

Tekemämme ryhmittelyanalyysin perusteella perustoimeentulotuen saajat jakautuvat siis neljään ryhmään. Kolme niistä on melko selkeitä: yksin asuvat työttömät, eläkeläiset ja nuoret. Nuorten ryhmään kuuluu pääsääntöisesti alle 25-vuotiaita tuensaa- jia. Elämäntilanteissa on eroja myös ikäryhmän sisällä, koska myös työttömien ja perheellisten ryhmiin kuuluu alle 25-vuotiaita ja 25–34-vuotiaita. Neljäs ja isoin ryhmä, joka muodostaa lähes puolet tuensaa- jista, on melko hajanainen ja vaikuttaa sulkevan sisäänsä monenlaisia elämäntilanteita. Ryhmän kokoa kasvattaa todennäköisesti se, että analyysi on tehty henkilöaineistolla. Ryh- mään kuuluvista 45 prosenttia on pariskuntia (lapsilla tai ilman), jolloin aineisto sisältää yhtä kotitaloutta kohden kaksi henkilöä. Tuensaa- jien ryhmittely antaa karkean kokonaiskuvan toi- meentulotuen saajista, samalla kertoo myös siitä, että viimesijaista turvaa tarvitaan hyvin monenlaisissa elämäntilanteissa.

3. TOIMEENTULOTUKI JA ASUMISKUSTANNUKSET

Essi Eerola, Teemu Lyytikäinen, Tuukka Saarimaa ja Janna Öberg

3.1. Johdanto

Pienituloisten asumismenoja korvataan yleisellä ja eläkkeensaajan asumistuella sekä toimeentulotuella. Tukien määräytymisperusteet ovat erilaiset ja ne kohdistuvat erilaisiin kotitalouksiin.

Näiden tukien keskeisenä tavoitteena on alentaa pienituloisten kotitalouksien asumiskustannuksia. Tukien toimivuuden kannalta keskeinen kysymys on se, heijastuuko tuki asukkaan maksamaan vuokraan. Jos asukas maksaa tuen seurauksena korkeampaa vuokraa, tuen kohtaanto on ainakin osittain vuokranantajalla. Tuen tehokkuuden kannalta on tärkeää ymmärtää, miten suuri mahdollinen vuokravaikutus on.

Tässä luvussa tarkastellaan, millä tavalla asumismenojen korvaaminen perustoimeentulotuksessa vaikuttaa tuensaajien vuokriin ja vuokratasoon. Vuokravaikutusten lisäksi luvussa tarkastellaan toimeentulotukiasiakkaiden muuttoalttiutta. Tämä on kiinnostavaa sen takia, että toimeentulotukilain mukaan sellaisia toimeentulotuen saajia, joiden asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruusena pidettävät menot, tulee tietyissä tilanteissa ohjata hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi toimeentulotukijärjestelmän tuottamat kannustimet etsiä edullisempaa asuntoa muuttuvat ainakin periaatteessa merkittävästi, kun vuokra ylittää tarpeellisena pidettävien asumismenojen rajan.

Vuokravaikutuksen suuruus ja kohdistuminen riippuvat siitä, miten joustavaa vuokra-asuntojen tarjonta on, miten tuki vaikuttaa tuensaajien asumiskysyntään sekä siitä, miten vuokrat määräytyvät markkinoilla.

Jos vuokramarkkinat olisivat täysin kilpailulliset, eli vuokralaisten ja vuokranantajien olisi helppoa vertailla erilaisia asuntoja ja kilpailuttaa halukkaita vuokraajia tai vuokralaisia keskenään, samanlaisten asuntojen vuokra olisi yhtä suuri. Samanlaisten asuntojen vuokra ei siis vaihtelisi vuokralaisten ominaisuuksien mukaan. Tällaisessa tilanteessa erilaiset asumisen tuet voisivat vaikuttaa vain yleiseen vuokratasoon, ei yksittäisen tuensaajan maksamaan vuokraan.

Todellisuudessa vuokramarkkinat eivät luultavasti ole täysin kilpailulliset, vaan vuokrasuhteiden solmimiseen liittyy ainakin joissain tilanteissa myös neuvottelua vuokrasta. Yksi syy tähän on se, että asumiskysynnän sopeuttaminen edellyttää muuttamista, josta aiheutuu monenlaisia kustannuksia. Tällaisessa tilanteessa samanlaisten asuntojen vuokra voi olla erilainen ja asumisen tuet voivat nostaa nimenomaan tuensaajien maksamia vuokria suhteessa yleiseen vuokratasoon. Lisäksi kaikki asunnot ovat erilaisia, joten vuokratarkasteiluissa on tärkeää ottaa huomioon asuntojen ominaisuudet.

Asumistuen vuokravaikutuksia on tutkittu sekä Suomessa että muissa maissa (ks. Eerola ja Lyytikäinen, 2017, ja siinä käsitelty tutkimuskirjallisuus). Asumistuen vaikutusta vuokraan on

vaikeaa eristää kaikista muista vuokraan vaikuttavista tekijöistä. Empiirisissä vuokravaikutuksia arvioivissa tutkimuksissa (Suomessa ja muualla) pyritäänkin hyödyntämään järjestelmien yksityiskohtia, jotta löytyisi sellaista tukitason vaihtelua, joka ei riipu muista vuokraan vaikuttavista tekijöistä. Tämän vaihtelun avulla tuen vaikutus tuensaajien maksamaan vuokraan pyritään eristämään muista tekijöistä.

Toimeentulotuen osalta vuokravaikutuksia ei ole aikaisemmin arvioitu systemaattisesti. Tämä johtunee Suomen kohdalla ainakin osittain siitä, että toimeentulotuki oli aikaisemmin kuntien vastuulla ja aineistot asumismenojen perusteella myönnetystä toimeentulotuesta, sikäli kun niitä oli olemassa, olivat hajautuneena kunnissa.⁷ Samalla kun perustoimeentulotuki siirtyi Kelaan vuoden 2017 alussa, asian tutkimiseen tarvittava tietopohja alkoi muodostua.

Vaikka vuokravaikutuksia on tutkittu vain vähän, sekä suomalaisessa että kansainvälisessä asumisen tukijärjestelmiä koskevassa tutkimuskirjallisuudessa, vielä vähemmän on olemassa tutkimusta siitä, miten tuet vaikuttavat tukea saavien asumisvalintoihin.

Tutkimuksessa ei ole käytettävissä aukotonta syy-seuraussuhteet paljastavaa tutkimusasetelmaa, mutta tutkimuksessa hyödynnetään toimeentulotuen erityispiirteitä, jotka mahdollistavat tietynlaisten vuokravaikutusten analysoinnin.

Lisäksi tuloksia on pidettävä alustavina siinä mielessä, että analyysissä käytetty aineisto koskee vain lyhyttä ajanjaksoa sen jälkeen, kun perustoimeentulotuki siirtyi kunnista Kelaan. Välittömästi muutoksen jälkeen on saattanut vallita sekä tuensaajien piirissä että vuokra-markkinoilla epätietoisuutta siitä, miten Kela tulee soveltamaan toimeentulotukilakia erityisesti sellaisten tuensaajien osalta, joiden asumismenot ylittävät kuntakohtaiset normit.

3.2. Asumismenot toimeentulotuessa

Kela voi myöntää perustoimeentulotukea Suomessa sijaitsevan asunnon asumismenoihin. Tukea voi saada sekä omistus- että vuokra-asuntoon. Vuokralaisen asumismenoina voidaan huomioida vuokra sekä erikseen maksettavat vesimaksut ja lämmityskustannukset. Toisin kuin yleisessä asumistuessa tai eläkkeensaajan asumistuessa, asumiseen liittyvinä menoina voidaan hyväksyä myös tietyin rajoituksin mm. taloussähkö ja kotivakuutuksen kustannukset.

Perustoimeentulotuessa kohtuullisiksi arvioidut asumiskustannukset korvataan täysimääräisinä. Jos asumismenot ovat kohtuuttoman suuret suhteessa tarpeellisen suuruisiin asumismenoihin, lain mukaan tuensaajaa on ohjattava etsimään edullisempaa asuntoa. Edullisemman asunnon etsimiseen annetaan kohtuullinen määräaika, joka on yleensä 3–6 kuukautta asiakkaan tilanteesta riippuen. Määräajan aikana hakijan asumismenot huomioidaan kokonaisuudessaan. Asumismenot otetaan huomioon täysimääräisinä myös määräajan jälkeen, jos hakijalla ei ole mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan edullisempaa asuntoa (Hietala, 2018).

Kohtuullisuusharkintaa ja asiakasohjausta varten Kelassa on käytössä kuntakohtaiset rajat kohtuullisille vuokra-asumisen kustannuksille. Toisin kuin asumistuen enimmäisasumismenot, perustoimeentulotuessa käytettävät rajat eivät tule lainsäädännöstä vaan ne ovat kunnissa kuntien vuokra-asuntoilanteen kehityksen mukaan muotoutuneita raja-arvoja.

⁷ Honkanen (2013) on tarkastellut asumismenojen korvaamista toimeentulotuessa Helsingissä, mutta ei arvioinut vuokravaikutuksia.

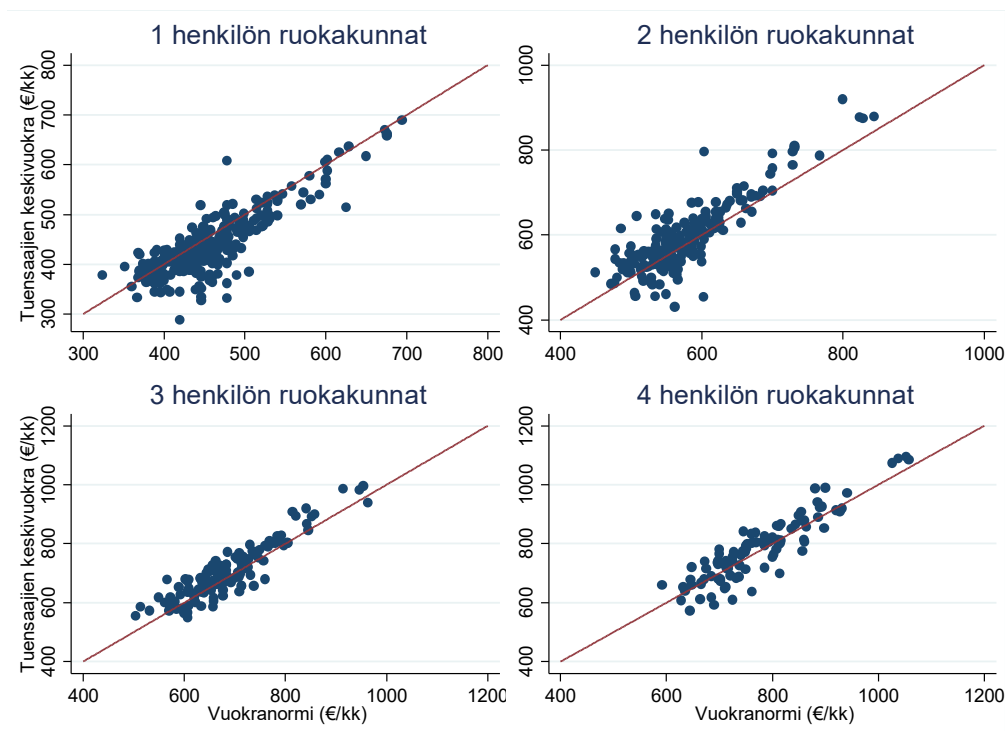
Kun perustoimeentulotuki siirtyi Kelaan vuonna 2017, rajojen määrittelyssä hyödynnettiin kunnissa käytössä olleita rajoja ja yleisen asumistuen saajien vuokratasoa. Tätä varten laskettiin kullekin kunnalle vuokrataso, jota halvemmassa asunnossa asui 60 prosenttia yleisen asumistuen saajista (yksinasuville 70 prosenttia). Jos kunnassa aiemmin käytössä ollut raja oli alempi kuin näin määritelty vuokrataso, sovellettiin aikaisempaa rajaa. Jos kunnan raja oli korkeampi kuin asumistuen saajien vuokrien avulla määritelty vuokrataso, sovellettiin joko näin määriteltyä vuokratasoa tai kunnan rajan ja vuokratason keskiarvoa. Vuonna 2018 kohtuullisena pidettävien asumismenojen tasoa korotettiin 30 kunnassa kolmella prosentilla muille kuin yhden hengen kotitalouksille. (Hietala, 2018).

Tässä luvussa kohtuullisten asumismenojen kuntakohtaisesta ja kotitalouskohtaisesta harkintarajasta käytetään nimitystä *vuokranormi*.

Kuviossa 16 verrataan vuokranormeja kunnan toimeentulotuensaajien keskimääräisiin vuokriin. Kuviossa tarkastellaan vain kuntia, joissa keskivuokran laskemiseksi toimeentulotukiaineistossa on riittävästi havaintoja.⁸ Kuvion suora on 45 asteen suora, jonka yläpuolella kunnan toimeentulotuen saajien keskivuokra on korkeampi kuin vuokranormi ja alapuolella matlamppi.

Kuviosta nähdään, että vuokranormilla ja tuensaajien keskimääräisillä vuokrilla on voimakas positiivinen korrelaatio eli vuokranormi on systemaattisesti sitä korkeampi, mitä korkeampi kunnassa asuvien toimeentulotuen saajien keskivuokra on. Toisaalta samalla vuokranormin tasolla kuntien välillä on merkittäviä eroja keskimääräisessä vuokratasossa. Vastaavasti kunnissa, joissa on samanlainen tuensaajien keskivuokra, voi olla suuriakin eroja vuokranormeissa.

Kuvio 16. Toimeentulotuensaajien keskivuokra kunnittain ja vuokranormi (vuosi 2018).



⁸ Tarkastelu rajataan kuntiin, joista on vuonna 2018 vähintään 20 kuukausihavaintoa ja vähintään 10 eri kotitaloutta. Kotitalouden koon kasvaessa kunnittaiset havaintomäärät laskevat, joten ehdot toteuttavien kuntien määrä pienenee.

Perustoimeentulotuki ei sisällä erillistä asumismenoihin tarkoitettua osaa. Tilastointia varten perustoimeentulotuen maksut kuitenkin kohdennetaan eri menolajeille (perusosa, terveydenhoitomenot, varsinaiset asumismenot, asumiseen liittyvät muut menot, muut menot) samassa suhteessa kuin kotitalouden eri menoja on huomioitu toimeentulotukea maksettaessa. Laskelmassa asumismenoina huomioidaan asumismenot asumistuen jälkeen. Kohdennusta voidaan hyödyntää varsinaisten asumismenojen perusteella myönnetyn perustoimeentulotuen suuruuden arvioinnissa. Tässä luvussa käytetään varsinaisten asumismenojen perusteella myönnetystä perustoimeentulotuesta nimitystä *toimeentulotuen asumisosa*.

3.3. Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto sisältää tietoa kaikista kotitalouksista, jotka saivat Kelan maksamaa perustoimeentulotukea huhtikuun 2017 ja marraskuun 2018 välillä. Aineisto sisältää kaikki kyseisille kuukausille kohdistuneet maksetut maksut siltä osin, kun ne ovat yhdistettävissä kotitalouden tietoihin, sekä laaja-alaista kotitalouskohtaista taustatietoa.

Taustatiedot sisältävät kotitalouksien perustiedot kuten henkilölukumäärän, sijainti- ja oleskelupaikkakunnan, hakijan iän, kaikki tulot ja asumismuodon. Taustatiedot perustuvat aina viimeisimpään jatko- tai tarkistusratkaisuun. Aineisto sisältää tietoa myös asunnon ominaisuuksista, kuten asunnon pinta-alasta ja valmistumisvuodesta. Aineistossa on myös tieto siitä, onko kyseessä vapaarahoitteinen vuokra-asunto vai ARA-asunto. ARA-asuntoja sen sijaan ei ole mahdollista jakaa kuntien ja yleishyödyllisten omistamiin asuntoihin.

Aineistosta ilmenee tuensaajan ilmoittama vuokra, vuokra joka on otettu huomioon tukea laskettaessa ja maksettu toimeentulotuki. Tilastointia varten tehtävän maksujen kohdentamisen takia aineistossa on erikseen esitetty laskennallinen tuen jaottelu eri menolajeille, mukaan lukien varsinaisiin asumismenoihin myönnetty toimeentulotuki. Tutkimusaineisto ei sisällä tietoa kuntien täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, jota myös voidaan myöntää asumismenoihin.

Perustoimeentulotuen saajia koskevan aineiston rinnalla joissakin tämän luvun tarkasteleissa hyödynnetään aineistoa yleisen asumistuen saajista samalta ajanjaksolta.

Havaintoyksikkönä käytetään kotitalouden tukikuukautta. Kukin kotitalous on aineistossa niin monta kertaa kuin sillä on tukikuukausia. Tällöin aineiston koostumus tuensaajien taust ominaisuuksien suhteen vastaa keskimäärin tuensaajien varannon koostumusta satunnaisesti valittuna kuukautena. Siksi taulukoita ja kuvioita tulkittaessa puhutaan usein kotitalouksista eikä tukikuukausista. Aineisto rajattiin vuokralla asuviin tuensaajiin, joita on yli 90 prosenttia aineiston havainnoista. Lisäksi aineistosta poistettiin pieni määrä havainnoita, joissa ilmoitettu asumismeno on nolla.

3.4. Perustoimeentulotuen saajien asumismenot

Taulukossa 6 tarkastellaan vuokralla asuvien toimeentulotuen saajien tukikuukausien määrää 12 kuukauden ajan (marraskuu 2017 – lokakuu 2018). Kuukausia on yhteensä noin 1,4 miljoonaa ja ne jakautuvat melko tasaisesti ARA-asunnoissa ja vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvilla. Kotitalouksista suurin osa, noin 72 prosenttia, on yhden hengen kotitalouksia. Tämä on huomattavasti enemmän kuin väestössä keskimäärin: Tilastokeskuksen mukaan vain noin 43 prosenttia koko väestöstä asuu yhden hengen kotitalouksissa. Kahden hengen kotitaloudet puolestaan ovat aliedustettuina toimeentulotuen saajissa.

Taulukko 6. Kotitalouksien tukikuukausien jakauma 2017/11—2018/10

Rahoitus	Yhden hengen kotitalous	Kahden hengen kotitalous	Kolmen hengen kotitalous	Neljän hengen kotitalous	Viiden hengen kotitalous	Yli viiden hengen kotitalous	Yhteensä	Osuus
ARA	495 481	108 502	62 003	38 132	20 641	14 770	739 529	51,35 %
Vapaa-rahoitteinen	543 780	81 162	36 478	20 517	11 103	7 607	700 647	48,65 %
Kaikki	1 039 261	189 664	98 481	58 649	31 744	22 377	1 440 176	
Osuus	72,16 %	13,17 %	6,84 %	4,07 %	2,20 %	1,55 %	100,00 %	

Taulukossa 7 tarkastellaan toimeentulotuen saajien vuokranormeja, asumismenoja ja asumisväljyyttä yleisen asumistuen kuntaryhmittäin. Kuntaryhmä 1 on Helsinki ja kuntaryhmä 2 on muut pääkaupunkiseudun kaupungit (Espoo, Kauniainen ja Vantaa). Kuntaryhmään 3 kuuluu 30 suurta kaupunkia⁹ ja kuntaryhmään 4 muut kunnat.

Taulukko 7. Asumismenot ja asuntojen ominaisuudet kuntaryhmittäin 2017/11—2018/10

Muuttuja	Asumistukikuntaryhmä	Vaparahoitteinen		ARA	
		keskiarvo	keskihajonta	keskiarvo	keskihajonta
Kotitalouden koko	1	1,4	1,0	1,9	1,5
	2	1,6	1,2	2,0	1,5
	3	1,4	0,9	1,6	1,2
	4	1,5	1,1	1,5	1,1
Vuokranormi, e/kk	1	730	126	787	173
	2	762	140	807	170
	3	573	106	602	130
	4	509	114	517	117
Vuokra, e/kk	1	746	249	770	269
	2	789	244	801	254
	3	559	162	597	176
	4	496	163	510	152
Vuokra/m2, e/kk	1	20,4	9,4	14,0	5,5
	2	17,6	13,7	14,0	3,8
	3	13,3	5,6	11,5	5,9
	4	9,9	4,8	9,8	3,1
Asunnon pinta-ala, m2	1	41,3	20,5	58,6	20,9
	2	49,3	21,3	59,7	19,8
	3	46,8	22,4	54,1	18,1
	4	56,8	29,0	53,9	17,0
Asumisväljyys, m2/henkilö	1	33,2	16,3	40,2	19,4
	2	36,9	17,9	38,7	17,5
	3	38,3	17,3	39,9	15,3
	4	43,4	22,2	42,0	15,6

Erityisesti pääkaupunkiseudulla (kuntaryhmät 1 ja 2) ARA-asunnoissa asuvat toimeentulotukea saavat kotitaloudet ovat keskimäärin jonkin verran suurempia kuin vaparaohitteisissa asuvat. Pääkaupunkiseudulla myös asunnon koko on selvästi suurempi ARA-asunnoissa

⁹ Kuntaryhmään 3 kuuluvat seuraavat kaupungit: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti.

kuin vapaarahoitteisissa. Asumisväljyydessä erot sen sijaan ovat melko pieniä lukuun ottamatta Helsingissä vapaarahoitteisista asunnoissa asuvia kotitalouksia, jotka asuvat jonkin verran ahtaammin kuin tuensaajat muissa kuntaryhmissä ja ARA-asunnoissa.

Kuntakohtainen vuokranormi on selvästi korkeampi pääkaupunkiseudulla kuin muualla Suomessa. Lisäksi normi on keskimäärin korkeampi ARA-asunnoissa asuville, koska normi riippuu kotitalouden koosta ja ARA-asunnoissa asuvat toimeentulotukea saavat kotitaloudet ovat keskimäärin hieman suurempia kuin vapaarahoitteisissa asuvat. Keskimääräiset neliövuokrat ovat selvästi korkeimmat Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa.

3.5. Toimeentulotuen vuokravaikutukset

Tuensaajien vuokrat ja vuokranormi

Toimeentulotuen vaikutusta tuensaajien vuokriin on vaikea arvioida ekonometrisesti, koska toimeentulotuen suuruus riippuu vuokrasta, jolloin tilastollisen yhteyden syy-seuraussuhteen suunta ei ole selvä.

Tarkastelemme toimeentulotuen ja tuensaajien vuokrien yhteyttä kuntakohtaisten vuokranormien avulla. Koska kuntakohtainen vuokranormi muodostaa ainakin periaatteessa rajan toimeentulotuen saajan korvattaville asumismenoille, asukkaan kannustimet muuttuvat normin kohdalla. Normin alapuolella asumismenot korvataan asukkaalle kokonaisuudessaan ilman omavastuuosuutta, jos tuensaajan tulotaso on hyvin alhainen. Jos vuokra alittaa kuntakohtaisen vuokranormin, toimeentulotuen saajan itse maksamat asumismenot eivät nouse lainkaan vuokran noustessa. Vastaavasti edullisempaan asuntoon muuttaminen ei jätä toimeentulotuen saajalle yhtään enempää tuloja muuhun kulutukseen kuin aikaisemman asunnon kalliimpi vuokra.¹⁰ Näin ollen toimeentulotuen saajalla ei ole välitöntä kannustinta pyrkiä löytämään normia edullisempaa asuntoa.

Julkisessa keskustelussa onkin usein arvioitu, että vuokranantajat hyödyntäisivät tätä järjestelmän ominaisuutta asettamalla vuokran vähintään normin suuruiseksi (esim. Soininvaara, 2018). Tällöin vuokranormi muodostaisi ikään kuin lattiavuokran, jota alempaa vuokraa ei havaittaisi markkinoilla.

Yllä kuvattu lattiavuokrahypoteesi perustuu ajatukseen, että toimeentulotuen saajilla ei olisi taloudellista kannustinta pyrkiä vuokranormia edullisempaan asumiseen. Tämä ei kuitenkaan pidä aina paikkaansa. Vuokran suuruus on tärkeää esimerkiksi niille tuensaajille, jotka ennakoivat tukijakson loppuvan lähitulevaisuudessa ja arvioivat asuvansa tuen loppuessa edelleen nykyisessä asunnossaan. Osa tuensaajista on myös muuttanut asuntoonsa ennen tukijakson alkua, jolloin heillä on ollut normaali kannustin ottaa huomioon vuokran suuruus.

Lattiavuokrahypoteesia tarkastellaan taulukossa 8 sekä kuvioissa 17–20. Taulukosta 8 nähdään, että keskimääräinen ilmoitettu asumismeno ja keskimääräinen vuokranormi ovat hyvin lähellä toisiaan. Ilmoitettu asumismeno alittaa asuinkunnasta ja kotitalouskoosta riippuvan vuokranormin yli puolella tuensaajista. Osuus on sama vapaarahoitteisissa ja ARA-asunnoissa, kun tarkastellaan koko maata. Helsingissä asumismeno alittaa normin muuta maata harvemmin vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla (n. 43 prosenttia tapauksista) ja

¹⁰ Tässä suhteessa tilanne poikkeaa yleisestä asumistuesta, jossa vuokran noususta korvataan kaikissa tilanteissa korkeintaan 80 prosenttia ja asukas itse maksaa vähintään 20 prosenttia.

muuta maata useammin ARA-asunnoissa (n. 55 prosenttia tapauksista). Uusissa vuokrasuhteissa vuokranormin alittuminen on harvinaisempaa kuin vanhoissa, mutta Helsingissäkin vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa 37 prosentissa tapauksista asumismeno alittaa normin.

Lisäksi taulukosta 8 ilmenee, että toimeentulotuesta kohdistuu asumismenoihin laskennallisesti vapaarahoitteisissa asunnoissa keskimäärin 210 euroa ja ARA-asunnoissa 198 euroa kuukaudessa. Tämä on hieman alle puolet keskimääräisestä toimeentulotuesta.

Taulukko 8. Toimeentulotuki, asumismenot ja asumismenonormit.

	Koko maa				Helsinki			
	Vapaarahoitteinen		ARA-asunnot		Vapaarahoitteinen		ARA-asunnot	
	Keski-arvo	Keskihajonta	Keski-arvo	Keskihajonta	Keski-arvo	Keskihajonta	Keski-arvo	Keskihajonta
Maksettu toimeentulotuki	424,3	319,4	405,6	313,8	469,8	333,3	455,6	342,2
Toimeentulotuen asumisosa	209,5	158,7	197,9	150,2	246,3	179,3	217,3	170,9
Ilmoitettu asumismeno	594,1	218,0	632,4	229,5	739,9	250,0	764,3	270,3
Vuokranormi	597,1	142,2	637,2	172,9	722,6	116,7	778,4	164,8
Ilmoitettu < normi (osuus)	0,517	0,500	0,518	0,500	0,433	0,495	0,549	0,498
Havaintoja	1132335		1206585		196055		214853	
Havaintoja/kk (keskiarvo)	59597		63504		10319		11308	
	Koko maa - uudet vuokrasuhteet				Helsinki - uudet vuokrasuhteet			
	Vapaarahoitteinen		ARA-asunnot		Vapaarahoitteinen		ARA-asunnot	
	Keski-arvo	Keskihajonta	Keski-arvo	Keskihajonta	Keski-arvo	Keskihajonta	Keski-arvo	Keskihajonta
Maksettu toimeentulotuki	476,2	337,4	468,8	351,0	528,4	353,8	514,0	376,1
Toimeentulotuen asumisosa	228,9	169,2	216,0	166,0	276,6	197,3	243,7	193,8
Ilmoitettu asumismeno	600,4	215,4	621,0	235,6	758,5	255,5	775,3	311,6
Vuokranormi	593,8	140,5	625,9	167,0	725,5	122,4	782,8	160,6
Ilmoitettu < normi (osuus)	0,467	0,499	0,509	0,500	0,370	0,483	0,514	0,500
Havaintoja	192764		146077		25432		18721	
Havaintoja/kk (keskiarvo)	10145		7688		1339		985	

Kuvioissa 17 ja 18 tarkastellaan vuokrajakamaa verrattuna kuntakohtaiseen vuokranormiin kotitalouden koon mukaan vapaarahoitteisissa asunnoissa ja ARA-asunnoissa. Kuviossa 17 esitetään koko maan vuokrajakamat ja kuviossa 18 helsinkiläisten tuensaajien vuokrajakamat.¹¹

Kuvioissa jokaisen tuensaajan ilmoittama vuokra on esitetty erotuksena kuntakohtaiseen vuokranormiin (ottaen huomioon, että normi riippuu kotitalouden koosta). Kuvioissa on lisäksi punainen pystyviiva kohdassa, jossa kotitalouden vuokra on yhtä suuri kuin kunnan vuokranormi. Negatiiviset luvut tarkoittavat sitä, että tuensaajan ilmoittama asumismeno on alhaisempi kuin kunnan vuokranormi ja vastaavasti positiiviset luvut sitä, että tuensaajan ilmoittama asumismeno ylittää vuokranormin. Kuvioissa vasemmalla on esitetty kaikki toimeentulotuen asumisosaa saavat kotitaloudet. Oikealla puolella olevissa kuvioissa on esitetty vain sellaiset kotitaloudet, joiden ilmoittama vuokra poikkeaa korkeintaan 200 eurolla vuokranormista.

¹¹ Toimeentulotukiaineistossa noin kuudessa prosentissa havainnoista vuokranormi eroaa muista samankokoisista kotitalouksista samassa kunnassa. Näitä poikkeavuuksia ei ole pyritty korjaamaan aineistoon. Mikäli poikkeavuudet ovat tilastointivirheitä, voi niistä aiheutua pientä epätarkkuutta tarkasteluun.

Kuviosta 17 on ensinnäkin syytä huomata, että asumismenot näyttäisivät usein pyöristyvän 50 euron hintahaarukoissa vapaarahoitteisissa asunnoissa. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että vuokranantajat usein asettavat pyöreitä vuokria. Lisäksi jakaumat ovat varsin samanlaisia vapaarahoitteisessa vuokra-asuntokannassa ja ARA-asunnoissa.

Kuvioiden oikean puolen paneelin perusteella vaikuttaa siltä, ettei vuokranormin kohdalla ole ylimääräistä massaa. Koko maan osalta emme löydä tukea ajatukselle, jonka mukaan vuokrat asettuisivat toimeentulotuen vuokranormin kohdalle tai sen yläpuolelle.

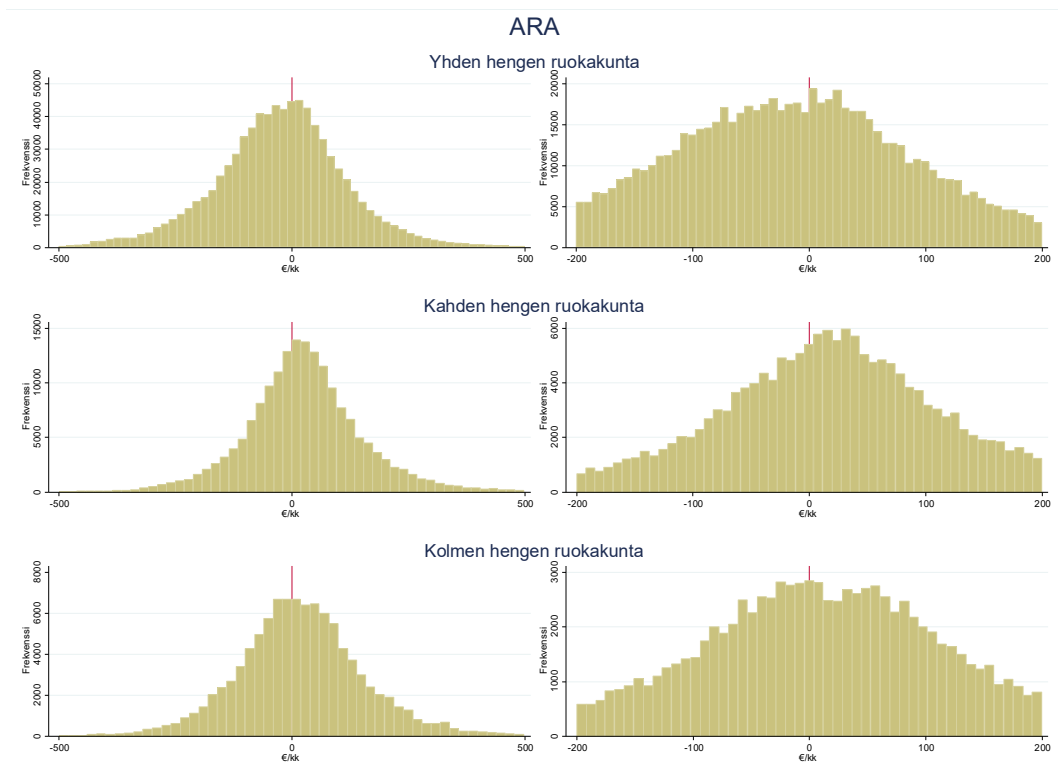
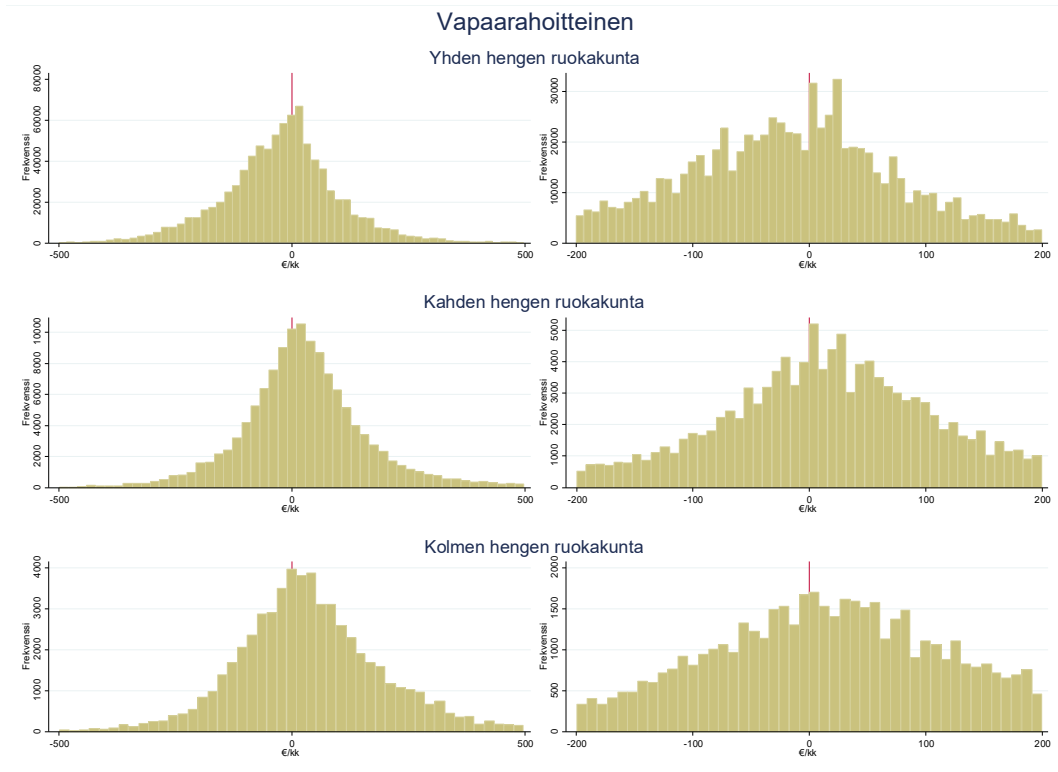
Kuviossa 18 tarkastelu rajataan koskemaan Helsinkiä, jossa on Suomen kunnista korkein vuokrataso. Kuvion perusteella myös Helsingissä vuokrataso vapaarahoitteisissa asunnoissa on usein vuokranormin alapuolella. Tämä viittaa siihen, että vuokranormi ei aiheuta lattiavuokraa Helsingin vuokramarkkinoilla. Yhden henkilön ruokakuntien vuokrissa vapaarahoitteisissa asunnoissa näkyy normin kohdalla muusta jakaumasta poikkeava nousu ja normin oikealla puolella on piikki. Normin kohdalla mahdollisesti oleva ylimääräinen massa ei kuitenkaan näytä kovin suurelta, kun tarkastellaan normin lähistöä (oikea kuva). Piikki sijaitsee 700 euron kohdalla, joten se saattaa selittyä myös osittain sillä, että vuokria pyöristetään viidelläkymmenellä jaollisiin lukuihin. Myös kahden henkilön kotitalouksien osalta jakaumassa on viitteitä siitä, että normi vaikuttaa vuokrajakaumaan. Normin alapuolelta näyttäisi puuttuvan massaa ja sen yläpuolella massan määrä kasvaa nopeasti.

Kokonaisuutena kuvioissa 17 ja 18 ei havaita ainakaan merkittävää kasautumista kuntakohtaisten vuokranormien kohdalle tai niiden yläpuolelle. Ongelmana kuvioiden tulkinnessa on kuitenkin se, että ainakin osa kaikkien vuosina 2017 ja 2018 toimeentulotukea saavien kotitalouksien vuokrasopimuksista on solmittu aikana, jolloin toimeentulotuen vuokranormi on saattanut olla matalampi kuin tarkasteluhetkellä. Tarkkoja tietoja vuokranormin kehityksestä kunnittain ei ole saatavilla, mutta esimerkiksi Helsingissä yksin asuvan vuokranormi oli 560 euroa vuonna 2008 ja 650 euroa vuonna 2012 (Honkanen, 2013). Vuoteen 2018 mennessä normi oli noussut 675 euroon.

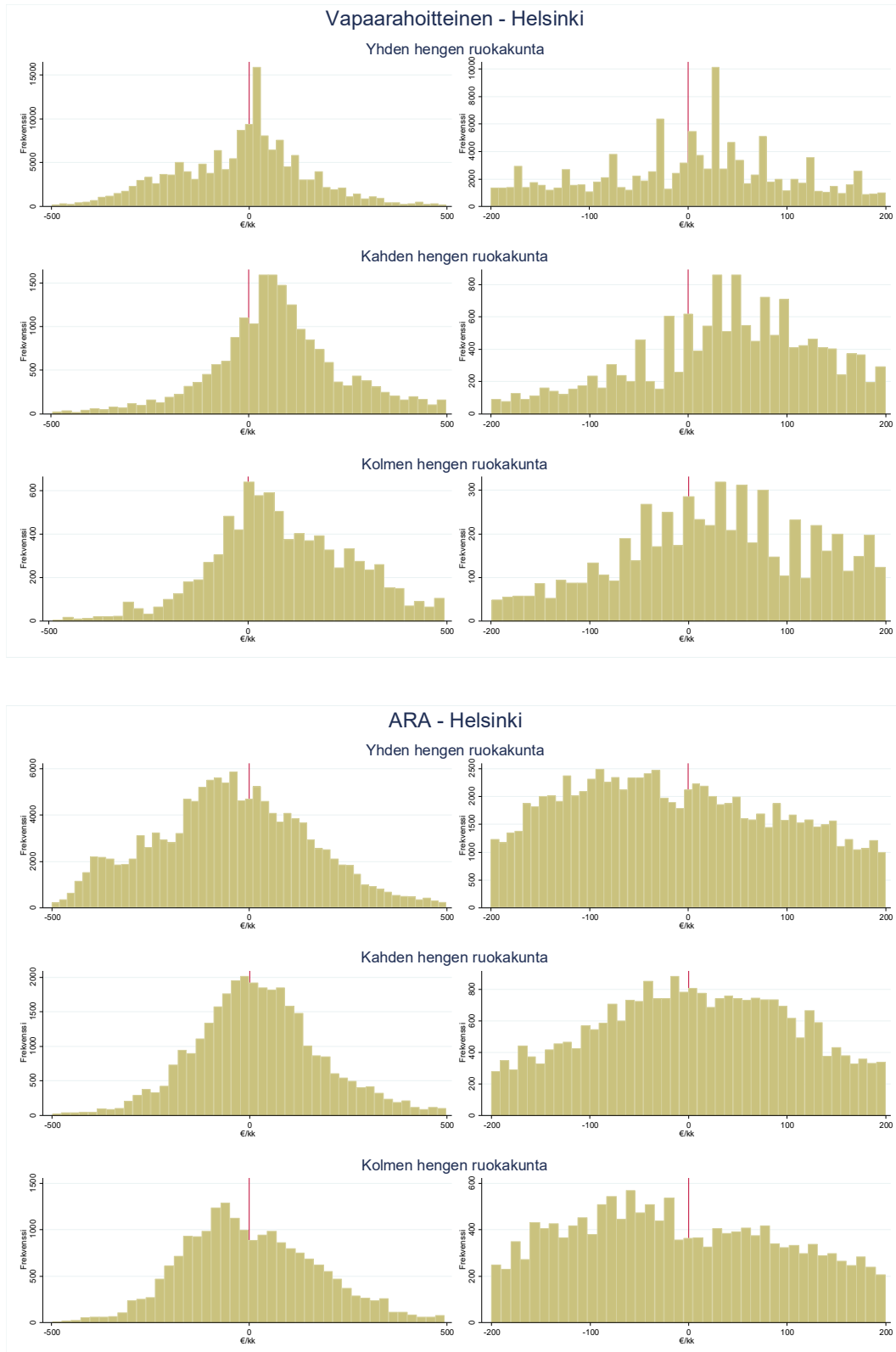
Tämän takia kuvioissa 19 ja 20 tarkastelu rajataan koskemaan vuonna 2017 ja 2018 solmittuja vuokrasopimuksia. Kuviossa 19 esitetään koko maan vuokrajakaumat ja kuviossa 20 Helsingin vuokrajakaumat. Kuvioiden 19 ja 20 havainnot eivät poikkea merkittävästi kaikkia vuokrasuhteita koskevista kuvioista 17 ja 18. Kuviosta 19 nähdään, että koko maan osalta uusissakaan vuokrasopimuksissa ei ole havaittavissa vuokrien kasautumista vuokranormin yläpuolelle, vaan normin molemmilla puolilla on suurin piirtein yhtä paljon havaintoja.

Kuviosta 20 puolestaan nähdään, että Helsingissä myös uusissa vuokrasopimuksissa vuokrat ovat useassa tapauksessa alle kunnan vuokranormin. Yhden ja kahden hengen kotitalouksien vuokranormien alapuolella näyttäisi tässäkin kuviossa olevan vähemmän massaa kuin normin oikealla puolella, mikä viittaa siihen, että Helsingin vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla normit voivat vaikuttaa vuokrajakaumiin.

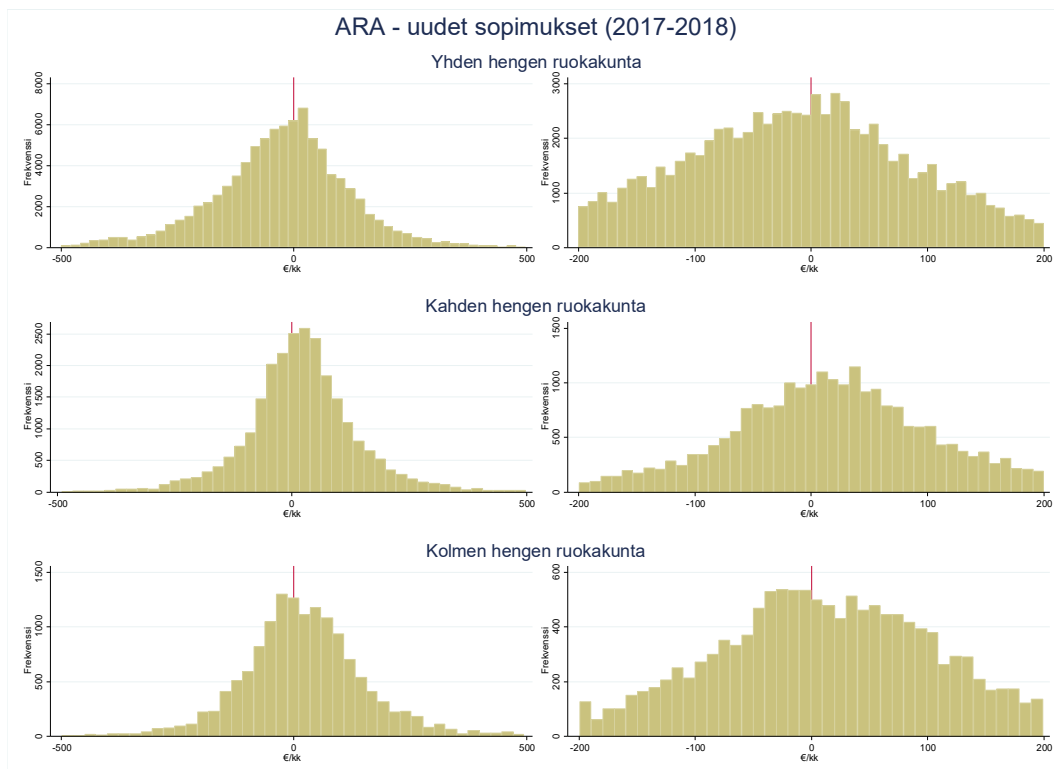
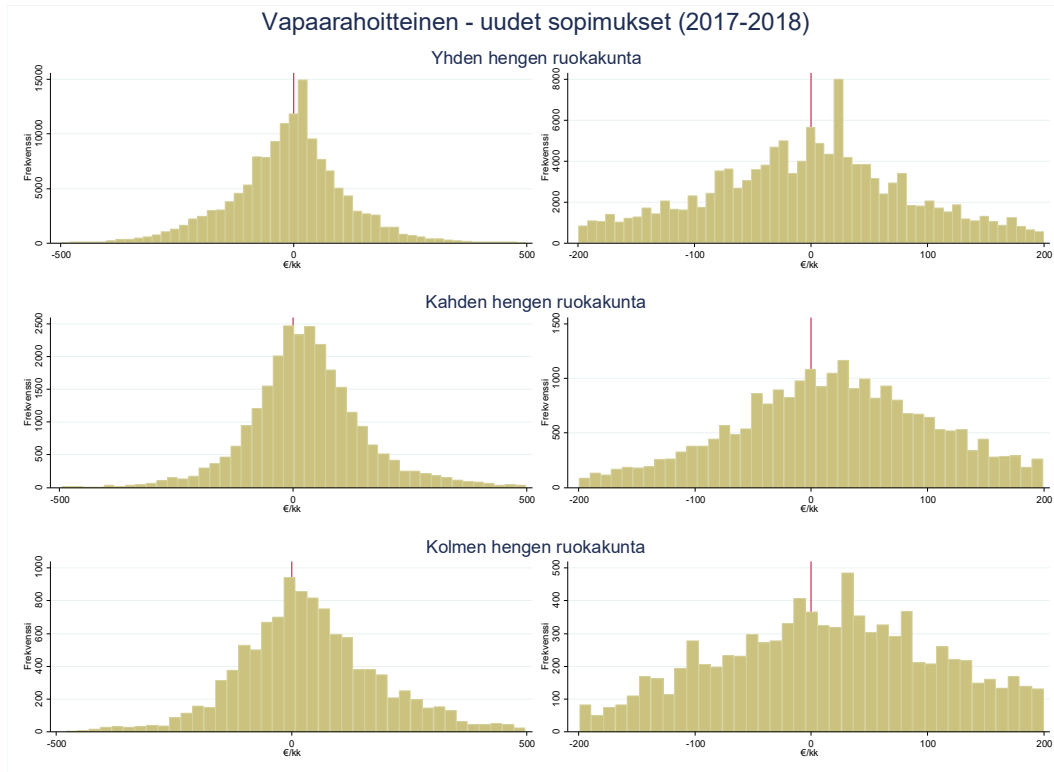
Kuvio 17. Vuokrajauma (ero vuokranormiin)



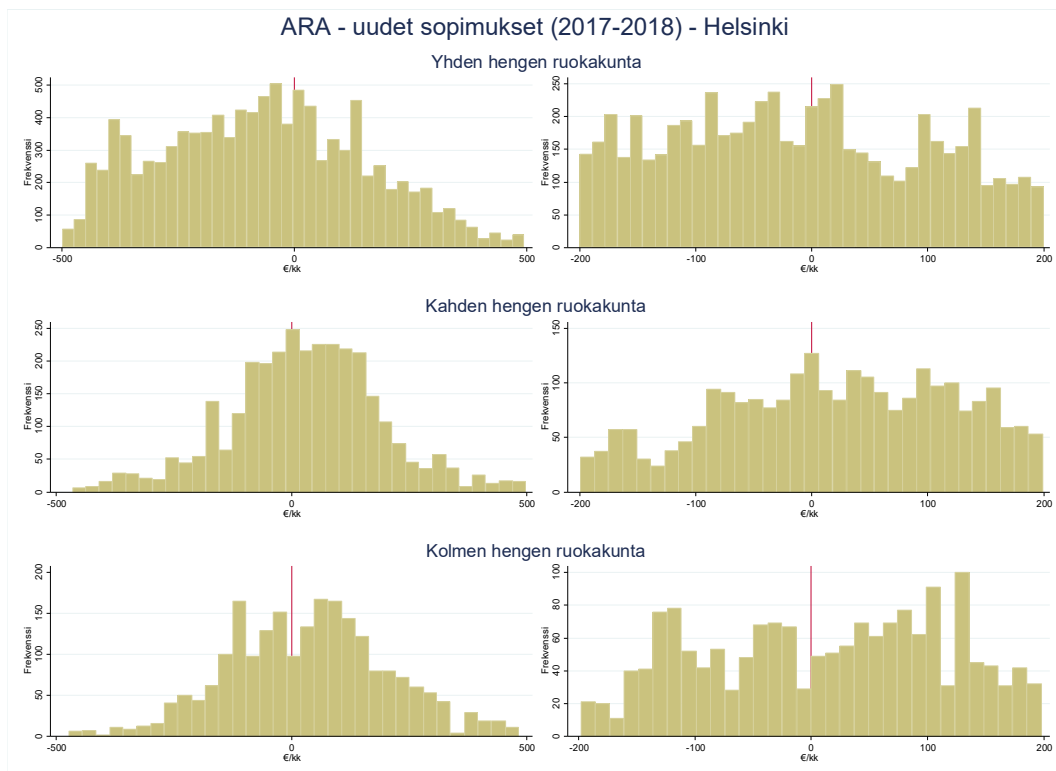
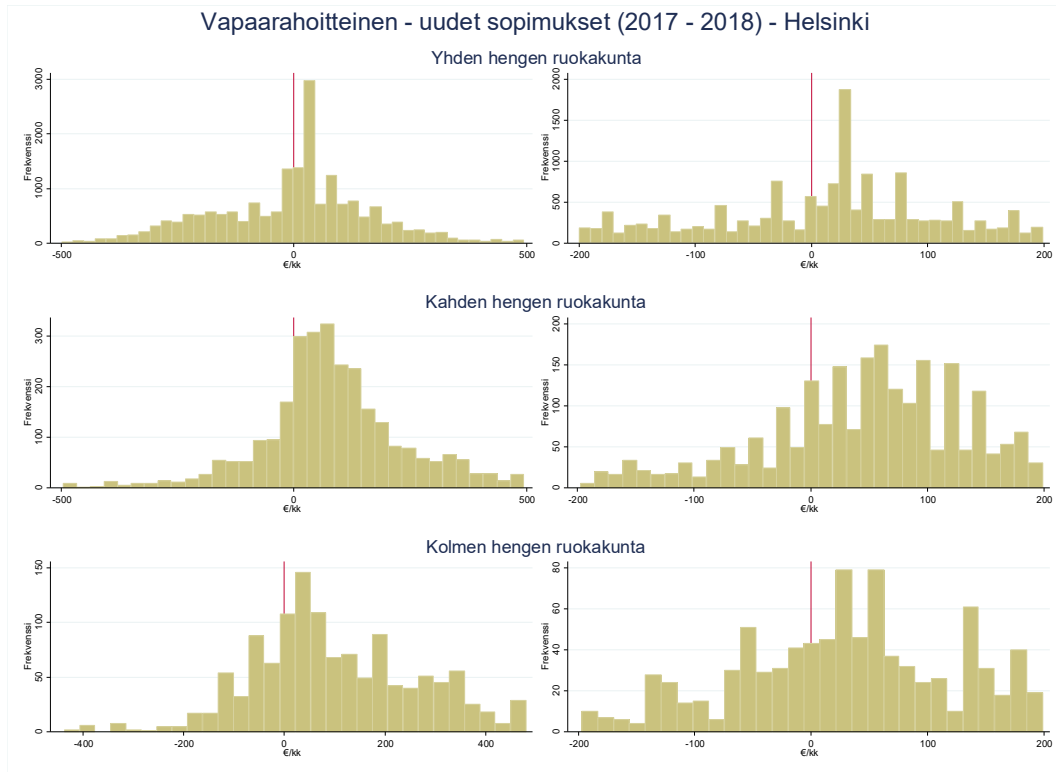
Kuvio 18. Vuokrajauma (ero vuokranormiin), Helsinki.



Kuvio 19. Vuokrajakauma (ero vuokranormiin), uudet vuokrasuhteet.



Kuvio 20. Vuokrajauma (ero vuokranormiin), uudet vuokrasuhteet, Helsinki



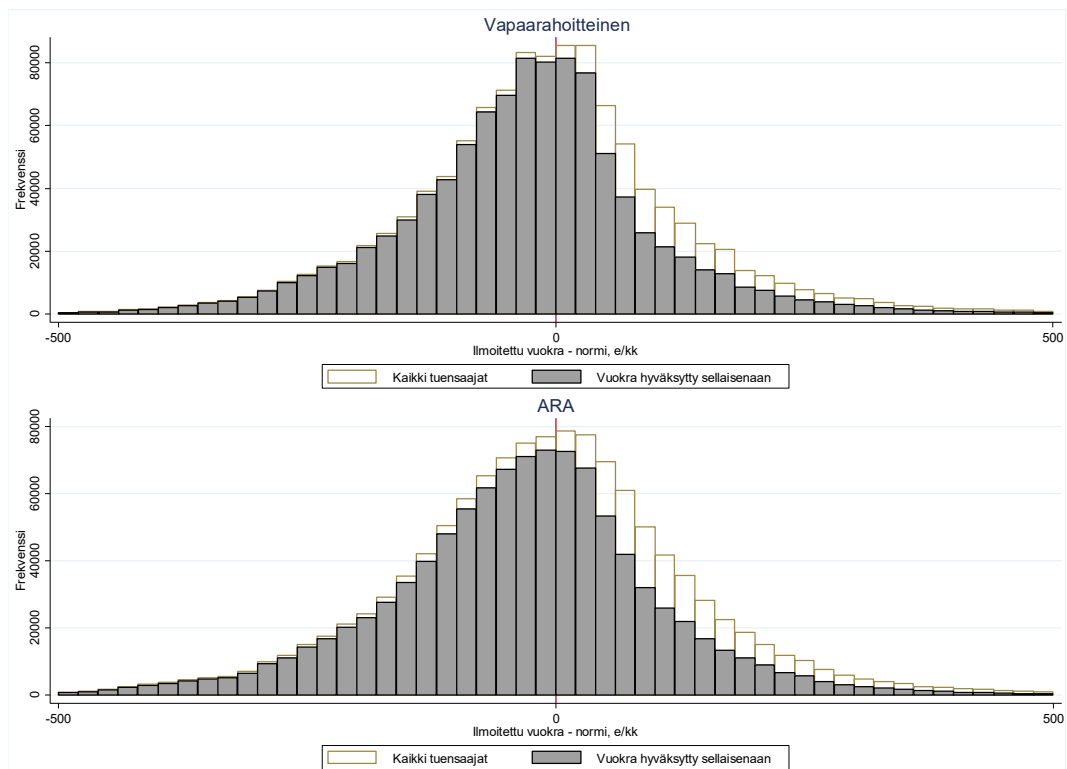
Toimeentulotuen vuokravaikutus ei välttämättä näy selvänä piikkinä kuvioiden 17–20 jakauksissa, jos vuokranormin ylittävät asumismenot otetaan usein sellaisenaan huomioon toimeentulotuessa.

Asian tutkimiseksi kuviossa 21 verrataan toimeentulotuessa ilmoitettuja hyväksytyjä ja hyväksytyjä asumismenoja. Kiinnostuksen kohteena on ilmoitetun ja hyväksytyin vuokran välinen ero erityisesti silloin, kun ilmoitetut asumismenot ylittävät kuntakohtaisen vuokranormin. Kuvion 21 yläosassa on esitetty tilanne vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa ja alaosassa ARA-asunnoissa.

Kuten edellä, kuvioissa esitetään vaakakselilla ilmoitetut asumismenot suhteessa vuokranormiin, jotta sekä erikokoiset kotitaloudet että eri paikkakunnilla asuvat tuensaajat voidaan esittää samassa kuviossa. Valkoinen jakauma kuvaa kaikkien toimeentulotuen asuminen saavien ruokakuntien määrän eri asumismenojen tasoilla. Harmaa jakauma puolestaan kertoo niiden ruokakuntien määrän, jolle ilmoitetut asumismenot on hyväksytty kokonaisuudessaan.

Jos kuntakohtainen normi olisi täysin sitova, kuvioissa pystyviivan kohdalla harmaa massa tippuisi nolleen. Vastaavasti, jos toimeentulotuessa hyväksyttäisiin kaikille tuensaajille asumismenot kokonaisuudessaan annetulla ilmoitettujen asumismenojen tasolla, valkoinen ja harmaa jakauma olisivat päällekkäiset.

Kuvio 21. Ilmoitetut ja hyväksytyt asumismenot suhteessa normiin.



Riippumatta vuokran suhteesta vuokranormiin, suurin osa ilmoitetuista vuokrista on hyväksytty sellaisenaan. Toisaalta sekä vuokranormin ylä- että alapuolella on kotitalouksia, joiden asumismenoja ei ole hyväksytty sellaisenaan. Tämä osuus on kuitenkin huomattavasti pienempi vuokranormin alapuolella kuin yläpuolella. Niiden tuensaajien osuus, joiden ilmoitetut asumismenoja ei ole hyväksytty sellaisenaan, nousee heti kuntakohtaisen vuokranormin kohdalla.

Ilmoitettu asumismeno hyväksytään sellaisenaan noin 70 prosentilla tuensaajista, joiden asumismeno ylittää normin. Siirryttäessä kauemmas normin välittömästä läheisyydestä kokonaan hyväksyttävien asumismenojen osuus alenee. Niissä tapauksissa, joissa ilmoitettu asumismeno ylittää normin vähintään 50 eurolla, ilmoitettu asumismeno hyväksytään kokonaan noin 60 prosentilla tuensaajista. Osuudet ovat hyvin samanlaiset vapaarahoitteisissa ja ARA-asunnoissa.

Kuvioiden perusteella vaikuttaa siis siltä, että vaikka normin ylittäviä vuokria kyllä korvataan toimeentulotuessa, toimeentulotuen saajan ”omavastuu” todennäköisesti riippuu siitä, ovatko asumismenot korkeammat kuin kuntakohtainen normi. Näin ollen keskimäärin tuensaajien kannusteet muuttuvat, jos asunnon vuokra nousee vuokranormin läheisyydessä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että koko maan osalta ei ole havaittavissa vuokrien kasautumista vuokranormin yläpuolelle siinäkään tapauksessa, että tarkastelu rajataan koskemaan sellaisia vuokrasuhteita, jotka kotitaloudet ovat solmineet samana vuonna kuin ovat saaneet toimeentulotukea. Vuokranormin molemmilla puolilla on suurin piirtein yhtä paljon havainnotoja. Sen sijaan Helsingissä erityisesti yhden ja kahden hengen kotitalouksien vuokrissa on havaittavissa keskittymistä vuokranormin läheisyyteen ja normin alapuolelta näyttäisi olevan vähemmän massaa kuin sen yläpuolella. Nämä havainnot viittaavat siihen, että Helsingissä normi saattaa vaikuttaa tuensaajien maksamiin vuokriin.

Asuntojen vuokrien nousu vastaamaan normia ja sen yli ei ole kuitenkaan ainoa mahdollinen selitys Helsingissä havaituille viitteille massan siirtymästä normin lähistöllä. Vaihtoehtoinen selitys massan siirtymälle normin oikealle puolelle on, että tuensaajat asuvat tuen ansiosta suuremmissa tai muuten laadukkaammissa asunnoissa.¹²

Ovatko tuensaajien asunnot ylihintaisia?

Toinen tapa arvioida normin vaikutusta toimeentulotuen saajien vuokriin, on tarkastella asuntojen ominaisuuksilla vakioituja vuokria normin läheisyydessä. Erityisesti kiinnostuksen kohteena on se, ovatko vuokranormien lähistöllä olevat asunnot asunnon ominaisuuksiin nähden kalliita. Tämän tarkastelun perusteella voidaan pyrkiä arvioimaan, johtuuko eräissä vuokrajakauksissa havaittu kasauma normin yläpuolella näiden asuntojen vuokrien noususta vai tuensaajien asumisvalinnoista.

Vuokranormin alittavaa vuokraa perivällä vuokranantajalla voi olla kannustin nostaa vuokra normia vastaavaksi tai jopa sitä korkeammaksi. Jos osa vuokranantajista toimisi näin, normin lähellä olevien asuntojen havaittaisiin olevan esim. pinta-alaan ja sijaintiin nähden kalliita. Hypoteesia voidaan tutkia toimeentulotukiaineiston avulla seuraavasti.

Ensin estimoidaan ns. hedoninen regressiomalli, jossa vuokraa selitetään asunnon ominaisuuksilla

$$\ln(\text{Vuokra}_{it}) = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + u_{it}$$

Selitettävä muuttuja on asunnon i vuokran luonnollinen logaritmi kuukautena t . Selittävinä muuttujina X käytetään asunnon pinta-alan luonnollista logaritmia, asunnon ikää vuosina, iän toista potenssia, tuensaajan asumisaikaa kuukausina, asumisajan toista potenssia sekä

¹² Myös toimeentulotuen vaajakäyttö voi vaikuttaa jakaumien muotoon. Normin mukaista tai sen ylittävää vuokraa maksavalla on suurempi taloudellinen kannustin hakea toimeentulotukea ja siksi vajaakäytön yleisyys voi olla yhteydessä etäisyyteen normista.

kunta- ja kuukausikohtaisia indikaattorimuuttujia. Malli estimoidaan erikseen vapaarahoitteisille asunnoille ja ARA-asunnoille.

Seuraavaksi tarkastellaan hedonisen mallin estimointitulosten perusteella ennustetun vuokran ja havaitun vuokran eroa eli mallin residuaalia. Koska malli on logaritminen, residuaali kertoo todellisen vuokran ja mallin ennustaman vuokran suhteellisen eron. Residuaalia voidaan pitää hyvin perusteltuna arviona siitä, onko asunto havaittuihin ominaisuuksiinsa nähden kallis vai halpa. Tarkastelemalla residuaalien keskiarvon yhteyttä etäisyyteen vuokranormista, voidaan arvioida, onko normin kohdalla normaalia enemmän ylihintaisia asuntoja.

Yksittäisen asunnon vuokran negatiivinen tai positiivinen residuaali voi luonnollisesti selittyä myös asunnon muilla ominaisuuksilla, joita mallissa ei ole mukana. Esimerkiksi sijainti kunnan sisällä vaikuttaa vuokraan ja puuttuu mallista. Voidaan kuitenkin olettaa, ettei asunnon ominaisuuksien ja vuokranormietäisyyden tilastollisessa yhteydessä ole hyppyjä. Tällöin havaitsemattomat ominaisuudet eivät vääristä tarkastelua, jossa tavoitteena on etsiä residuaalien epäjatkuvuuksia tai kasvun kiihtymistä vuokranormin kohdalta.

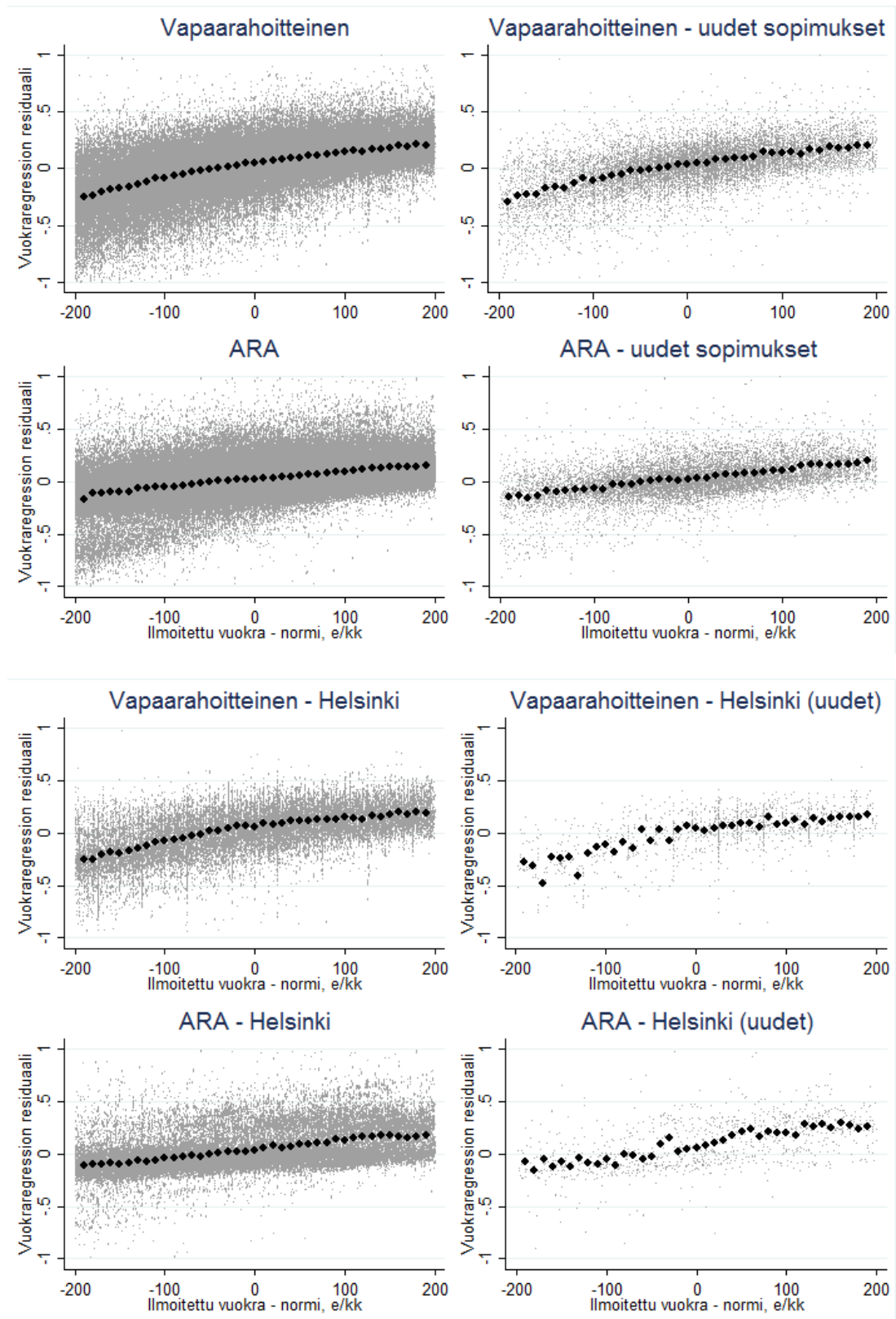
Kuviossa 22 tarkastellaan vuokramallin residuaalien (pystyakseli) yhteyttä etäisyyteen kuntakohtaisesta vuokranormista (vaaka-akseli). Harmaa pisteparvi näyttää residuaalit. Mustat pisteet kuvaavat residuaalien keskiarvoa kymmenen euron välein määritetyissä ryhmissä. Jos asunnot ovat systemaattisesti ylihinnoiteltuja havaittuihin ominaisuuksiinsa nähden vuokranormi läheisyydessä, kuvioista pitäisi pystyä havaitsemaan selkeä hyppy tai kumpu.

Kuvion yläosassa esitetään ylinnä kaikki vapaarahoitteiset asunnot ja seuraavaksi ARA-asunnot. Alaosassa tarkastelu rajoitetaan Helsinkiin. Kaikissa kuvissa vasemmalla on mukana kaikki vuokrasuhteet ja oikealla vain uudet vuokrasuhteet.

Kuviossa 22 ilmoitetun asumismenon ja normin erotuksen kasvaessa myös keskimääräinen residuaali kasvaa, mikä on luonnollista, sillä oikealle siirryttäessä myös keskimääräinen vuokra kasvaa. Vuokranormin kohdalla residuaaleissa ei ole havaittavissa hyppyä eikä kasvun kiihtymistä. Residuaalien ja vuokranormietäisyyden välinen yhteys näyttää samanlaiselta ja tasaisesti kasvavalta koko tarkasteluikkunassa kaikissa neljässä kuviossa.

Yhteys on samankaltainen ARA-asunnoissa ja silloin, kun tarkastelu rajataan pelkästään uusiin vuokrasuhteisiin. Myös Helsingin osalta yhteys on samanlainen. Nämä havainnot tuovat lisävahvistusta siihen, että toimeentulotuen normi ei ole merkittävä tekijä tuensaajien vuokrien määräytymisessä. Helsingin eräissä jakaumakuvissa (kuviot 18 ja 20) havaitut poikkeamat normin alueella saattavat selittyä sillä, että tuensaajat hakeutuvat todennäköisemmin normin ylittäviin kuin sen alittaviin asuntoihin, mutta normi ei vaikuta merkittävästi siihen, kuinka korkeaa vuokraa he maksavat ominaisuuksiltaan vakioidusta asunnosta.

Kuvio 22. Hedonisen vuokramallin residuaalit ja vuokranormi.



Tukijaksojen kesto

Toimeentulotuen odotettu kesto vaikuttaa tuensaajan kannusteisiin pyrkiä edulliseen asumiseen. Jos tukijakso on lyhyt, esim. ennakoidun työllistymisen seurauksena, tuensaajalla on kannusteet pyrkiä edulliseen asumiseen, vaikka asumismenot hyväksyttäisiinkin kokonaan toimeentulotuessa. Käytettävissä olevan aineiston avulla tuen pysyvyyden selvittäminen on hankalaa, sillä tukijaksoissa voi olla aukkoja ja aineiston aikajänne on lyhyt.

Taulukossa 9 tarkastellaan muutamia tuen pysyvyyden mittareita. Siinä esitetään tuensaajan todennäköisyys saada tukea seuraavana kuukautena, 6 kuukauden kuluttua ja 12 kuukauden kuluttua. Lisäksi taulukossa esitetään tuensaajan asumisaika nykyisessä asunnossa.

Taulukosta nähdään, että vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvista 83 prosenttia tietynä kuukautena toimeentulotukea saaneista saa sitä seuraavanakin kuukautena. Kuuden kuukauden kuluttua tukea saa 63 prosenttia ja 12 kuukauden kuluttua 57 prosenttia. Keskimääräinen asumisaika on noin kuusi vuotta. ARA-asunnoissa asuvilla toimeentulotuen saaminen on hieman pysyvämpää ja asumisaika keskimäärin selvästi pidempi.

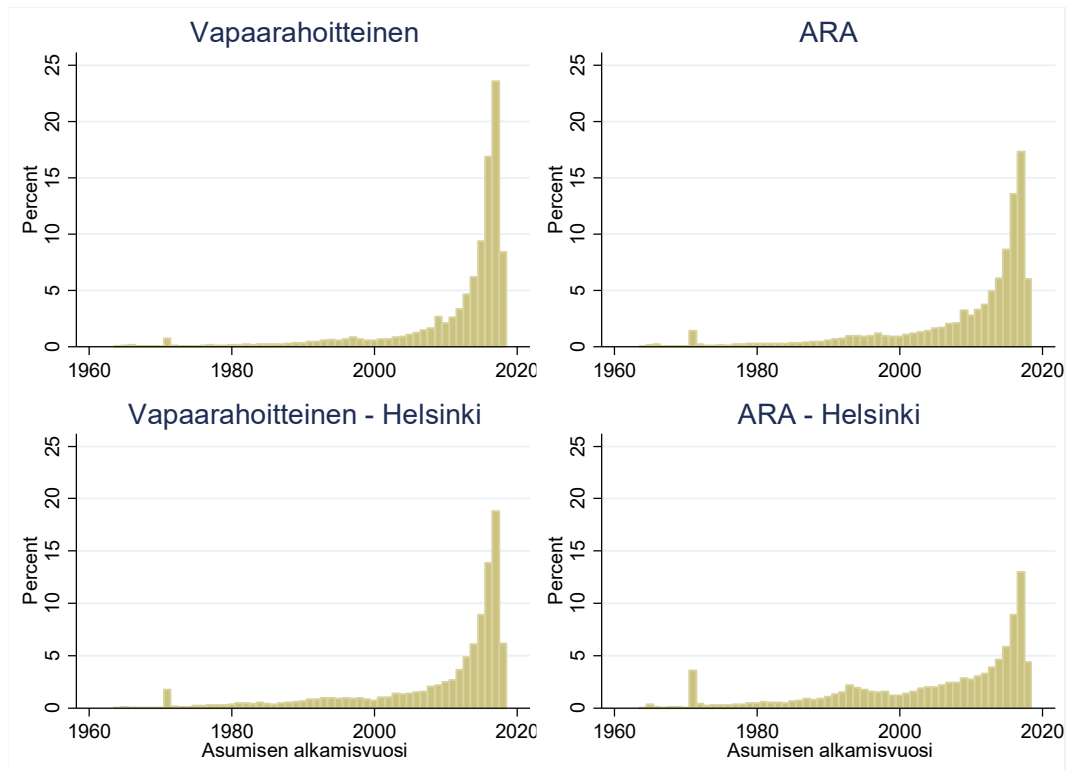
Taulukko 9. Toimeentulotuen pysyvyys ja asumisaika

	Vapaarahoitteiset		ARA-asunnot	
	Keskiarvo	Keskihajonta	Keskiarvo	Keskihajonta
Tukea ensi kuussa	0,83	0,38	0,84	0,36
Tukea 6kk kuluttua	0,63	0,48	0,67	0,47
Tukea 12kk kuluttua	0,57	0,50	0,62	0,49
Asumisaika vuosina	6,10	9,90	8,60	11,10

Taulukon 9 perusteella voidaan arvioida, että monille tuensaajille tuki on suhteellisen lyhytkestoista verrattuna asumisjakson aikajänteeseen. Siten useilla tuensaajilla on kannusteet pyrkiä edulliseen asumiseen vaikka korkeatkin asumismenot korvattaisiin tukijakson aikana.

Kuviossa 23 tarkastellaan tarkemmin toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien muuttoa nykyiseen asuntoon. Vapaarahoitteisessa vuokra-asuntokannassa noin 20 prosenttia tuensaajista on muuttanut nykyiseen asuntoon vuonna 2017. ARA-asunnoissa tämä luku on huomattavasti alhaisempi, erityisesti Helsingissä, jossa vain alle 15 prosenttia on muuttanut nykyiseen asuntoonsa vuonna 2017.

Kuvio 23. Nykyiseen asuntoon muuttovuoden jakaumat



Toimeentulotuen asumisosa ja yleinen vuokrataso

Kansainvälisessä asumisen tukien vuokra vaikutuksia tutkivassa kirjallisuudessa on pyritty erottelamaan tuen mahdollisia vaikutuksia tuensaajien maksamiin vuokriin sekä kaikkien vuokralaisten maksamiin vuokriin. Jos tukijärjestelmä heijastuu yleiseen vuokratason, se vaikuttaa myös niiden asukkaiden vuokriin, jotka eivät saa tukea. Näin olisi erityisesti silloin, jos vuokrat määräytyvät täysin kilpailullisesti. Asiaa on pyritty ekonometrisesti arvioimaan mm. hyödyntämällä asuntomarkkina-alueiden välisiä eroja asumistuen saajien osuudessa (ks. esim. Gibbons ja Manning, 2006; Eriksen ja Ross, 2015).

Toimeentulotuessa korvattavien asumismenojen merkitystä yleiseen vuokratason voidaan pyrkiä arvioimaan käyttäen hyväksi toimeentulotuensaajien osuutta kaikista vuokralaisista tai toimeentulotuessa korvattavien asumismenojen kokonaissummaa suhteessa vapaarahoitteisen vuokramarkkinan kokoon.

Taulukossa 10 raportoidaan toimeentulotuen saajien osuus kaikista vuokralaisista. Vapaarahoitteista ja ARA-asuntokantaa kuvaavat tiedot ovat Tilastokeskuksen vuoden 2017 asuntokantaa koskevat tiedot. Toimeentulotuen saajien osalta luvut kuvaavat marraskuun 2017 tilannetta.

Taulukon 10 perusteella vaikuttaa siltä, että toimeentulotuki on merkittävä tekijä vuokra-asuntomarkkinoilla sitä kautta, että tuensaajien osuus kaikista vuokralaisista on kohtuullisen suuri, noin 10 prosenttia vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa ja 20–30 prosenttia ARA-asunnoissa.

Taulukko 10. Toimeentulotuen saajat suurissa kaupungeissa (vapaarahoitteiset asunnot ja ARA-asunnot).

	Vapaa- rahoitteiset	Osuus kaikista va- paarahoitteisista	ARA-asun- not	Osuus kaikista ARA- asunnoista
Espoo	2 891	11,8	4 159	19,5
Helsinki	10 319	10,7	11 444	17,4
Jyväskylä	1 881	9,9	2 734	23,6
Kuopio	1 340	9,8	2 043	21,2
Lahti	2 406	14,8	1 894	21,2
Oulu	1 992	7,7	2 535	19,4
Pori	1 088	9,1	586	27,6
Tampere	4 191	10,2	4 074	23,0
Turku	2 678	8,1	2 658	16,8
Vantaa	3 367	14,6	4 538	26,3

Kattavamman kokonaiskuvan saamiseksi taulukossa 11 pyritään arvioimaan tuensaajien osuuden sijaan tukisumman suuruutta suhteessa vapaarahoitteisen vuokramarkkinan koon.

Vapaarahoitteisen vuokramarkkinan koon arviointi on vaikeaa, koska kuntakohtaisia tietoja vapaarahoitteisten ja ARA-asuntojen kokojakaumasta ei ole saatavilla. Tämän takia laskelmissa käytetään kahta ääripäätä. Ensimmäisen ääripään muodostaa kunnan kaikkien asuntojen keskimääräinen koko. Tämä luku todennäköisesti yliarvioi vuokramarkkinan koon, koska omistusasujat luultavasti asuvat keskimäärin väljemmin kuin vuokralaiset. Toinen ääripää on asumistukea saavien vuokralaisten asuntojen keskikoko.¹³ Tämä luku puolestaan todennäköisesti aliarvioi vuokramarkkinan koon, koska asumistuen saajat ovat pienituloisempia kuin vuokralaiset keskimäärin, minkä takia he luultavasti asuvat keskimäärin ahtaammin kuin vuokralaiset keskimäärin.

Hyödyntämällä näitä kahta tapaa laskea vapaarahoitteisen vuokramarkkinan koko toimeentulotuen kautta korvattavien asumismenojen kokonaismäärä voidaan suhteuttaa vuokramarkkinoiden kokoon. Näiden laskelmien avulla pyritään pääättelemään, kuinka suuren kokonaiskysynnän lisäyksen ja vuokravaikutuksen toimeentulotuki voisi suurimmillaan aiheuttaa.

Taulukossa 11 raportoidaan toimeentulotuessa korvattavat asumismenot suhteessa vuokramarkkinan kokoon. Taulukon lukuja on pidettävä vain suuntaa-antavina eikä tarkkoina arvioina johtuen muun muassa siitä, että vuokramarkkinan kokoa ei pystytä arvioimaan kovin tarkasti.

Taulukossa kunkin kaupungin vuokramarkkinan koon laskemisessa on käytetty Tilastokeskuksen raportoimaa keskimääräistä vuokraa vapaarahoitteisissa asunnoissa ja asuntokuntien määrää vuokra-asunnoissa vuonna 2017.

Taulukossa esitetään ensin vasemmalla vapaarahoitteisen vuokramarkkinan koko kahdella eri tavalla arvioituna. Oikealla esitetään toimeentulotuesta asumismenoihin kohdistettavat tukimenot ja menojen osuus vuokramarkkinan kokoa koskevan arvion ylä- ja alarajalla.

¹³ Nämä kaupunkikohtaiset keskimääräiset neliövuokrat on poimittu Kelastosta.

Taulukko 11. Laskennallinen vapaarahoitteisen vuokramarkkinan koko, toimeentulotuen asumismenot sekä osuus markkinasta.

	Vuokramarkkinan koko		Toimeentulotuen asumismenot		
	1000 e/kk, yläraja	1000 e/kk, alaraja	1000 e/kk	Osuuden alaraja	Osuuden yläraja
Espoo	31 626	18 810	782	2,5	4,2
Helsinki	118 906	73 920	2 432	2,0	3,3
Jyväskylä	18 772	10 679	365	1,9	3,4
Kuopio	14 064	8 119	277	2,0	3,4
Lahti	15 616	9 624	468	3,0	4,9
Oulu	25 034	13 959	468	1,9	3,4
Pori	10 648	6 397	149	1,4	2,3
Tampere	38 909	23 415	840	2,2	3,6
Turku	29 934	18 349	443	1,5	2,4
Vantaa	26 875	17 843	891	3,3	5,0

Toimeentulotuen saajien osuus vapaarahoitteisessa vuokra-asuntokannassa vaihtelee kymmenen prosentin molemmin puolin (Taulukko 10). Sen sijaan toimeentulotuessa korvattavat asumismenot muodostavat vain muutaman prosentin koko vapaarahoitteisen vuokramarkkinan koosta. Pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa Vantaalla toimeentulotuen ylärajaksi arvioidaan noin viisi, Espoossa noin neljä ja Helsingissä noin kolme prosenttia.

Vaikka taulukon laskelmat ovat vain suuntaa-antavia, niiden perusteella voidaan arvioida, että toimeentulotuen kautta korvattavien asumismenojen kokonaissumma on pieni verrattuna vuokramarkkinoiden kokoon. Tämän takia voidaan arvioida, että myös tuen vaikutus kokonaisuusnäkökulmasta on pienehkö. Siksi myös tuen vaikutus yleiseen vuokrataseeseen on todennäköisesti pieni.

3.6. Toimeentulotuen saajien asumisvalinnat

Toimeentulotuen vaikutusta asumisvalintoihin tutkitaan tarkastelemalla muutoksia tuensaajien asumistilanteessa tukijakson aikana suhteessa tukijärjestelmän luomiin kannusteisiin.

Tähän liittyy kaksi näkökohtaa. Ensinnäkin, kuten edellä on havaittu, ilmoitettuja asumismenoja ei välttämättä hyväksytä toimeentulotuessa kokonaisuudessaan silloin kun asumismenot ylittävät kuntakohtaisen vuokranormin. Lisäksi Kela saattaa ohjata asukkaan etsimään edullisempaa asuntoa.

Molemmat voivat vaikuttaa siihen suuntaan, että niiden kotitalouksien, joiden vuokra ylittää vuokranormin, muuttoalttius on korkeampi kuin niiden, joiden vuokra alittaa vuokranormin.

Kuvion 24 vasemmassa kuvassa näytetään kuukausittaisen muuttoalttiuden yhteys ilmoitetun vuokran ja normivuokran erotukseen. Pisteet ovat 10 euron välein määritettyjen ryhmien keskimääräisiä muuttotodennäköisyyksiä. Toimeentulotuen saajia verrataan kotitalouksiin, jotka saivat yleistä asumistukea, mutta eivät toimeentulotukea.¹⁴

¹⁴ Toimeentulotuen saajiksi määriteltiin ne, jotka olivat saaneet toimeentulotukea huhtikuun 2017 ja marraskuun 2018 välisenä jaksana vähintään kuusi kuukautta ja lisäksi saivat toimeentulotukea tarkastelukuukautena. Pelkän yleisen asumistuen saajiksi määriteltiin kotitaloudet, jotka eivät saaneet lainkaan toimeentulotukea 2017/4—2018/11 aikana. Muut kotitaloudet rajattiin analyysin ulkopuolelle.

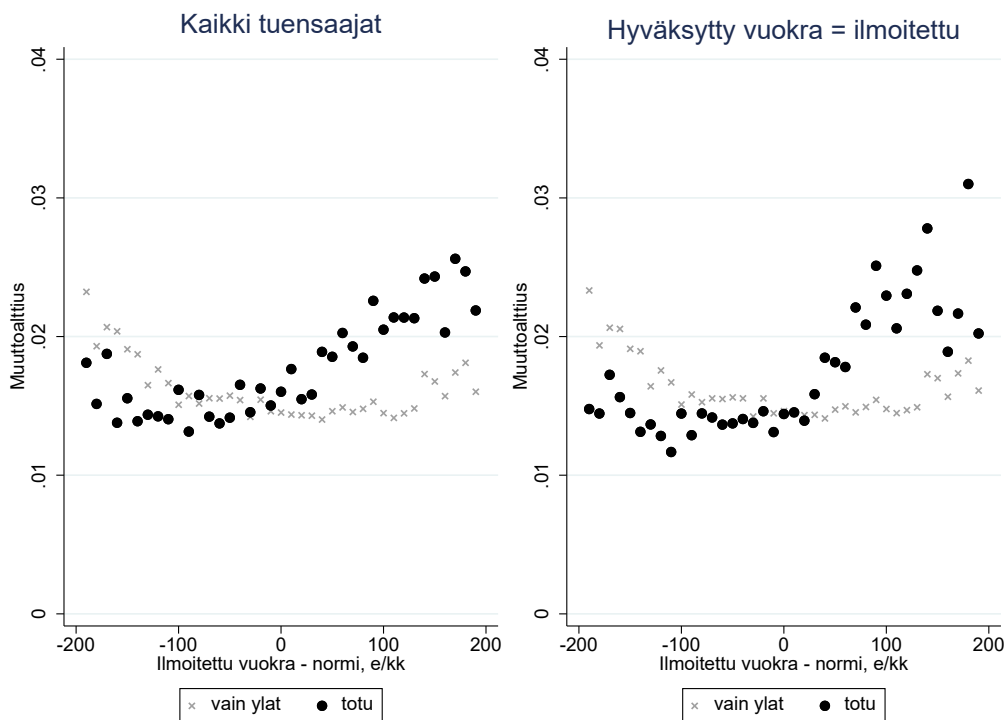
Vertailu asumistuen saajiin on kiinnostavaa, koska muuttoalttius saattaa olla yhteydessä normiin myös toimeentulokijärjestelmästä riippumattomista syistä. Voi olla, että tukijärjestelmästä riippumatta kaukana normista olevista kotitalouksikokoon verrattuna isoista asunnoista muutetaan keskimääräistä useammin pienempiin asuntoihin ja vastaavasti kaukana normista olevista pienistä asunnoista keskimääräistä useammin suurempiin asuntoihin. Sen sijaan lähellä normia olevat asunnot voivat olla kotitalouden koko huomioiden keskimäärin sopivampia kotitaloudelle ja näin ollen muuttoalttius alhaisempi.

Kuviosta nähdään, että muuttoalttius on keskimäärin suurempi sellaisilla toimeentulotukea saavilla kotitalouksilla, joiden vuokra on kauempana vuokranormista. Erityisesti kotitaloudet, joiden vuokra on reilusti yli normin, muuttavat muita useammin. Normin alapuolella vajaa kaksi prosenttia toimeentulotuen saajista muuttaa kuukausittain. Sen sijaan niistä tuensaajista, joiden vuokra ylittää normin 100–200 eurolla kuukaudessa, noin 2,5 prosenttia muuttaa kuukausittain. Vain asumistukea saaneilla kotitalouksilla muuttoalttius ei näytä vaihtelevan yhtä voimakkaasti sen mukaan, kuinka kaukana oma vuokra on toimeentulotuen vuokranormista. Tämä viittaa siihen, että toimeentulotuen vuokranormi vaikuttaa toimeentulotuen saajien muuttamiseen.

Kuviossa oikeanpuoleisessa kuvassa tarkastelu rajataan koskemaan niitä toimeentulotuen saajia, joiden ilmoittamat asumismenot on hyväksytty täysimääräisenä. Tässä ryhmässä muuttoalttius erityisesti kaukana vuokranormin yläpuolella olevissa asunnoissa näyttää suuremmalta kuin kaikkien tuensaajien ryhmässä.

Tulos voi viitata siihen, että ainakin osa niistä muuttavista toimeentulotuen saajista, joiden asumismeno ylittää vuokranormin, muuttaa Kelan ohjaustoimenpiteiden seurauksena. Toisaalta muuttoalttuteen liittyviä kuvioita tulee tulkita varoen, koska on vaikeaa arvioida, miten vuokranormin ylittäminen, Kelan ohjaustoimet, päätöksen saaminen asumismenojen korvaamisesta, muuttaminen ja tuen maksaminen kohdistuvat ajallisesti.

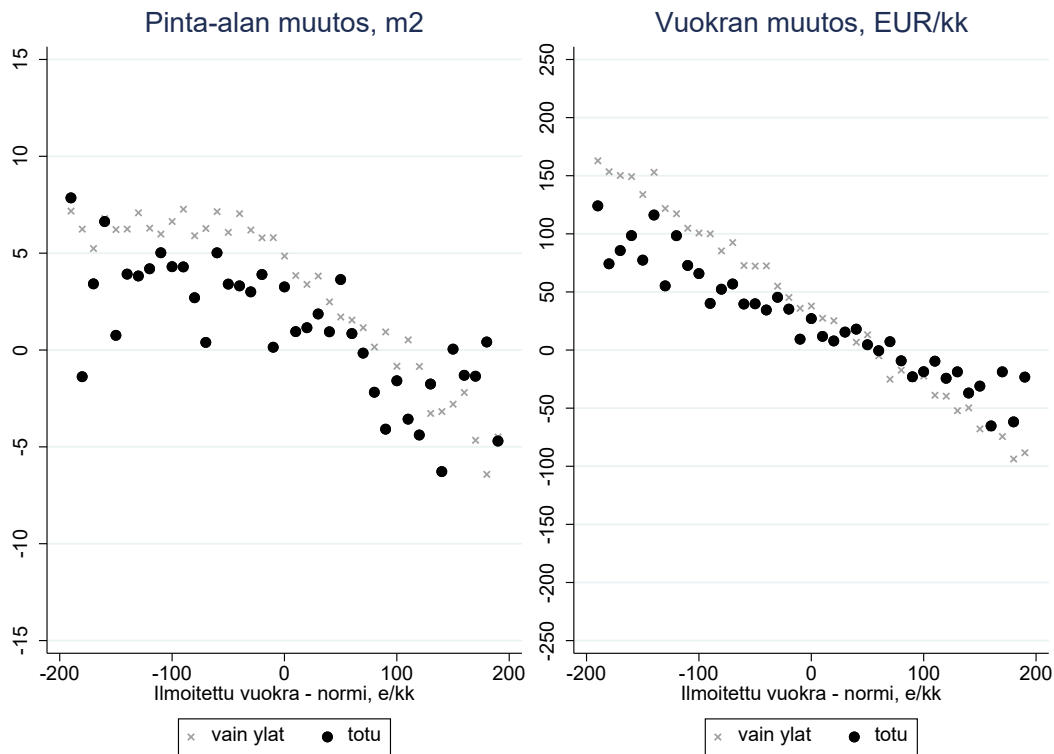
Kuvio 24. Muuttoalttius tukimuodon mukaan ja vuokranormi, vapaarahoitteiset.



Kuviossa 25 tarkastelu rajataan koskemaan niitä tuensaajia, jotka ovat muuttaneet tarkastelu-
 lueaikana. Kuviossa vasemmalla tarkastellaan muuttavien tuensaajien asunnon pinta-alan
 muutosta ja oikealla asumismenojen muutosta.

Niiden muuttaneiden, joiden asumismenot ylittivät vuokranormin ennen muuttoa, asuinpinta-
 ala pienenee muita useammin. Asuinpinta-alan pienenemisen lisäksi myös keskimääräiset
 asumismenot pienenevät hieman. Toisaalta myös asumistuensaajilla havaitaan samankal-
 tainen yhteys vuokranormietäisyyden ja pinta-alan sekä asumismenojen muutosten välillä.
 Asuinpinta-alan ja asumismenojen laskua voi siis selittää myös muut tekijät kuin tukijärjes-
 telmän vaikutus. Toimeentulotuen saajien muuttoalttiudessa havaittu nousu normin yläpuo-
 lla viittaa kuitenkin siihen, että normin ylittäminen lisää jonkin verran pienempiin ja matala-
 vuokraisempiin asuntoihin muuttamista.

Kuvio 25. Muuttajien asunnon pinta-alan ja asumismenojen muutos sekä vuokranormi, vapaarahoitteiset.



3.7. Johtopäätökset

Toimeentulotuen kuntakohtaiset asumismenonormit eivät näytä muodostavan alarajaa
 vuokrille. Noin puolilla toimeentulotuen saajista vuokra alittaa normin. Koko maata tarkastel-
 taessa normien kohdalla ei ole merkittävästi ylimääräistä massaa vuokrajakaumissa eikä
 normien lähistöllä ei ole ylihintaisia asuntoja. Tämä viittaa siihen, että asumismenonormit
 eivät ole merkittävä tekijä tuensaajien vuokrien määräytymisessä.

Helsingin vapaarahoitteisia vuokramarkkinoita tarkasteltaessa on kuitenkin viitteitä siitä, että
 normit voivat vaikuttaa vuokrajakaumiin. Toisaalta vuokratason ja asuntojen ominaisuuksien

tarkastelu viittaa siihen, että normi vaikuttaa tuensaajien asumisvalintoihin eikä siis välttämättä aiheuta sitä, että tuensaajat maksavat tuen seurauksena korkeampaa vuokraa ominaisuuksiltaan vakioidusta asunnosta.

Tukijaksot ovat usein lyhyitä verrattuna asumisjaksoon. Siksi tuensaajilla on usein kannustin edulliseen asumiseen, vaikka tukijärjestelmässä hyväksytään usein täysimääräisesti korkeinkin asumismenoja.

Vuokranormin ylittävä asumismeno hyväksytään sellaisenaan noin 60 prosentilla tuensaa- jista, joiden asumismeno on vähintään 50 euroa normia korkeampi.

Suurissa kaupungeissa vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla asumismenojen perusteella maksetun toimeentulotuen osuus vuokrasummasta on korkeintaan muutaman prosentin luokkaa.

Toimeentulotuensaajien muuttoalttius kasvaa asumismenojen ollessa normia korkeammat. Yhteys voi johtua normiin liittyvästä ohjaus- tai kannustinvaikutuksesta. Pelkkää yleistä asu- mistukea saavia kotitalouksia tarkasteltaessa ei havaita vastaavaa yhteyttä muuttoalttiuden ja toimeentulotuen asumismenonormin välillä. Normin ylittävillä kotitalouksilla muutto tapah- tuu keskimäärin aiempaa asuntoa hieman pienempiin ja edullisempiin asuntoihin.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Eerola, E. ja T. Lyytikäinen (2017). Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme, VATT Working Papers 88.

Eriksen, M. D. ja A. Ross (2015). Housing Vouchers and the Price of Rental Housing, *American Economic Journal: Economic Policy* 7(3), 154-176.

Gibbons, S. ja A. Manning (2006). The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms, *Journal of Public Economics* 90, 799-822.

Honkanen, P. (2013). Vuokranormien vaikutus toimeentulotukeen. Teoksessa *Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö Helsingissä 2008–2010*, (toim.) Ahola, E. ja H. Hiilamo, *Sosiaali- ja Terveysturvan tutkimuksia* 117.

Hietala, V. (2018): Perustoimeentulotuen enimmäisasumismenojen kehittäminen. KELA, julkaisematon muistio.

Soininvaara, O. (2018). Asumistuki asuntopoliitiikan välineenä, tarkastelussa erityisesti Helsingin seutu, *Akava Works -raportti* 22018.

4. TOIMEENTULOTUEN JA TYÖNTEON YHDISTÄMINEN

Heikki Hiilamo ja Annika Lehmus-Sun

4.1. Johdanto

Kolmannessa osahankkeessa tutkitaan eri näkökulmista, miten yleistä toimeentulotuen ja työnteon yhdistäminen on. Kysymystä tarkastellaan toimeentulotukikuukausien määrän, asuinpaikan, sukupuolen, kotitaloustyyppien ja tulolajien (palkkatulo, yrittäjätulo) mukaan.

Etuoikeutettua, alun perin enintään 100 euron suuruista, ansiotuloa koskeva toimeentulotukilain säännös (1410/2001) tuli väliaikaisena voimaan toimeentulotukilakiin vuoden 2002 huhtikuun alusta lukien ja se oli voimassa vuoden 2005 maaliskuun loppuun. Kolmivuotisen kokeilun jälkeen lain voimassaoloa pidennettiin ja enimmäismäärää nostettiin 100 eurosta 150 euroon. Etuoikeutetusta tulosta tuli pysyvä vuoden 2015 alusta alkaen. Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes teki selvityksen etuoikeutetun tulon kokeilusta vuosina 2002-2004 (Hiilamo ym. 2004). THL selvitti etuoikeutetun tulon käyttöä suppean työntekijäkyselyn avulla vuonna 2013 (Karjalainen ym. 2013).

Mainittujen tutkimusten mukaan etuoikeutetun tulon käyttöönoton myönteisiä vaikutuksia olivat toimeentulotukiasiakkaiden aikaisempaa oikeudenmukaisempi kohtelu, työssäkäyvien asiakkaiden toimeentulotuen kohtuullisempi taso, kannustavuuden lisääntyminen sekä etuoikeutetun tulon käyttö sosiaalityön välineenä. Sosiaalityöntekijät käyttivät etuoikeutettua tuloa motivoimaan asiakkaitaan ottamaan vastaan ansiotöitä. Toisaalta etuoikeutettu tulo toi toimeentulotuen asiakkaaksi uusia työssäkäyviä pienituloisia, joilla tuen saaminen voi olla pysyvää, vaikka toimeentulotuen tavoitteena on olla lyhytaikainen tukimuoto. Tärkeä näkökohta toimeentulotuen ja työssäkäynnin yhdistämisessä liittyykin toimeentulotukikuukausien määrään. Heikki Palviainen (2018) analysoi etuoikeutetun tulon työllisyysvaikutuksia vuosina 2002-2005 kvasikokeellisella asetelmalla. Tutkimuksessa havaittiin tilastollisesti merkitseviä tulonlisäyksiä naisille, yksinasuville ja työtuloja saaville toimeentulotukiasiakkaille. Sen sijaan uudistuksella ei ollut juurikaan vaikutuksia työmarkkina-aseman muutoksiin.

Toimeentulotuen ja työssäkäynnin yhdistämiseen vaikuttaa merkittäväällä tavalla tuensaajien asuinpaikka. Kyse on paitsi matalapalkkaisten työpaikkojen saatavuudesta, myös asumiskustannuksista. Suurissa asutuskeskuksissa korkeat asumiskustannukset voivat synnyttää pienipalkkaisille oikeuden toimeentulotukeen.

Etuoikeutetun tulon erityispiirteenä on myös se, että 150 euron etuoikeutetun tulon määrä on henkilökohtainen. Kotitalouksien lapset nostavat toimeentulotukinormia ja tuovat pienipalkkaisia työntekijöitä toimeentulotuen piiriin. Tämä nostaa esille sekä sukupuolinäkökulman että yleensä kotitaloustyyppiä koskevan näkökulman.

Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa etuoikeutetussa tulossa pulmana oli, että kunnat olivat käyttäneet kirjavia menettelyitä etuoikeutetun tulon myöntämisessä. Etuoikeutettu tulo on 20 prosenttia ja enintään 150 euroa ansiotuloista. Monissa kunnissa oli käytetty kaavamaisesti 20 prosenttia, jolloin etuoikeutetun tulon määrä jäi selvästi enimmäismäärää alhaisemmaksi (Karjalainen ym. 2013). Etuoikeutetun tulon muutosta tarkastellaan kohdassa 4.3.

Tutkimuskysymyksiin vastataan käyttämällä Kelan vuodesta 2017 alkaen kertynyttä kuukausitason aineistoa perustoimeentulotuesta. Kelan tuottama toimeentulotukirekisteri antaa mahdollisuuden tarkastella perustoimeentulotuen saajien työssäkäyntiä ja ansiotuloja kuukausitasolla eri taustamuuttujien mukaan. Aineistossa ovat mukana tuen kohdistumisen mukaan huhtikuun 2017 ja maaliskuun 2018 välisenä aikana perustoimeentulotukea Kelasta saaneet 18-64-vuotiaat henkilöt sekä saman ikäiset työttömän perusturvan (työmarkkinatuen ja peruspäivärahan) saajat. Aineiston havaintoyksikkönä on henkilö, mutta toimeentulotuen maksuun liittyvä muuttuja on kotitalouskohtainen. Perusmenetelmänä on tilastollinen vertailu vuosien 2017 ja 2018 aikana, jolloin tilannetta on tarkasteltu kuukausitasolla. Vertailuja suoritetaan sekä kuukausittain että vuositasolla (huhtikuu 2017- maaliskuu 2018).

4.2. Ansiotulojen yleisyys

Ansiotulojen yleisyys ja tulolajit

Ansiotulojen (palkka- ja yrittäjätulojen) saaminen kaikkien perustoimeentulotukea saaneiden keskuudessa oli alimmillaan 5,2 prosenttia ja ylimmillään 6,5 prosenttia tuensaajista kuukausitason tarkastelussa (Taulukko 12). Ansiotulojen saaminen oli hieman yleisempää loka-kuusta 2017 alkaen, suurempia eroja ei kuukausien välisessä tarkastelussa kuitenkaan löytynyt.

Selkeä enemmistö, 9 610 ansiotulojen saajista, sai palkkatuloja. Yrittäjätuloja puolestaan sai 399 henkeä. Samanaikaisesti sekä palkka- että ansiotulojen saavia oli 18 henkilöä. Tulolajit perustuvat maaliskuun 2018 poikkileikkausaineistolla tehdyn analyysin tuloksiin.

Taulukko 12. Ansiotulojen yleisyys toimeentulotukea saavien keskuudessa.

Toimeentulotuen kohdistamiskuukausi	Ansiotuloja %	Ei ansiotuloja %	N
2017/04	5,4	94,6	165 415
2017/05	5,5	94,6	169 347
2017/06	6,0	94,0	177 812
2017/07	5,7	94,3	172 484
2017/08	5,2	94,8	163 948
2017/09	5,4	94,5	157 009
2017/10	6,0	94,0	156 968
2017/11	6,0	94,0	156 071
2017/12	5,3	94,7	118 679
2018/01	6,5	93,5	136 403
2018/02	6,0	94,0	151 513
2018/03	6,3	93,7	159 276

Taulukossa 13¹⁵ puolestaan esitellään ansiotulojen saaminen toimeentulotukea ja työttömän perusturvaa (työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa) saavien keskuudessa. Tiedot perustuvat maaliskuun 2018 poikkileikkausaineistoon.

¹⁵ Työttömyystukien tiedoissa on käytetty sovitellun työtulon muuttujaa omien tarveharkintatulojen sijasta, sillä jälkimäinen ei ollut totuudenmukainen peruspäivärahasaajien kohdalla.

Sekä toimeentulotukea että työttömän perusturvaa saavista ansiotuloja oli vajaalla neljällä prosentilla (3,6 %). Pelkästään työttömän perusturvaa saavilla (ei toimeentulotukea) ansiotuloja saavien osuus oli kymmenen prosenttiyksikköä enemmän (13,6 %). Molemmissa ryhmissä, toimeentulotukea ja työttömän perusturvaa sekä vain työttömän perusturvaa saavilla, peruspäivärahasaajilla oli huomattavasti todennäköisemmin ansiotuloja (8,8 % ja 28,8 %) kuin työmarkkinatukea saavilla.

Peruspäivärahasaajien korkeampaan todennäköisyyteen vaikuttanee se, että työttömän peruspäivärahan saaminen edellyttää aikaisempaa työhistoriaa. Joukko on siis valikoitunut. Tämä näkyy myös työttömyysturvan 300 euron suojaosan vaikutusta käsitelleen raportin tuloksissa (Kyyrä et al., 2018). Raportin mukaan työttömyyden aikainen työskentely on yleisintä peruspäivärahan saajien keskuudessa ja vähäisintä työmarkkinatuen saajien joukossa. Eroa selitetään ainakin osittain valikoitumisella, sillä työmarkkinatuen saajissa on mahdollisesti paljon ihmisiä, joiden edellytykset työllistyä ovat erittäin huonot. Toisin on peruspäivärahan saajilla, joilla on tuoretta työhistoriaa vähintään työssäoloehdon vaatima määrä. (Kyyrä et al., 2018.)

Taulukko 13. Ansiotulojen yleisyys toimeentulotukea ja työttömän perusturvaa saavien keskuudessa maaliskuussa 2018.

	Ansiotuloja %	Ei ansiotuloja %	N
Toimeentulotukea ja työttömän perusturvaa saavat (3/2018)			
Yhteensä (sekä peruspäivärahan saajat että työmarkkinatuen saajat, jotka saavat toimeentulotukea)	3,6	96,4	83 481
Työmarkkinatuen saajat	3,2	96,8	76 651
Peruspäivärahan saajat	8,8	91,2	6 830
Työttömän perusturvaa ilman toimeentulotukea			
Yhteensä (sekä peruspäivärahan saajat että työmarkkinatuen saajat, jotka eivät saa toimeentulotukea)	13,6	86,4	244 107
Työmarkkinatuen saajat	11,1	88,9	209 694
Peruspäivärahan saajat	28,8	71,2	34 413

Ansiotulojen yleisyys ja toimeentulotukikuukausien määrä

Taulukko 14 tarkastelee huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneiden henkilöiden toimeentulotukikuukausien määrää maaliskuuhun 2018 mennessä. Luvun 2 kuvio 7 hahmottaa kuinka huhtikuussa 2017 tuen saannin aloittaneet ovat huomattavasti pitkäkestoisempaa perustoimeentulotukiasiakaskuntaa kuin myöhemmissä kuukausissa aloittaneet Kela-siirron vuoksi. Ansiotulot on määritelty niin, että toimeentulotuen saajalla on ollut ansiotuloja ainakin kerran huhtikuun 2017 ja maaliskuun 2018 välisenä aikana samanaikaisesti toimeentulotuen saamisen kanssa (siis vähintään yhtenä kuukautena).

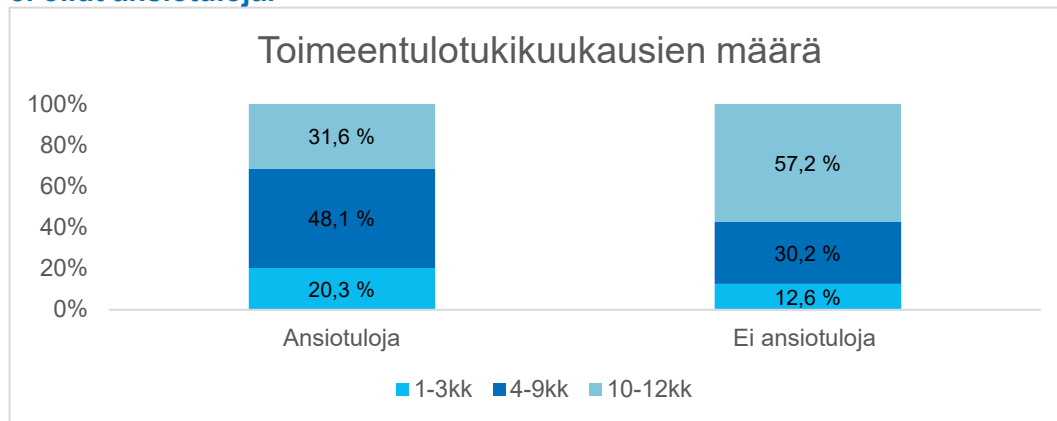
Taulukosta selviää, että heistä, jotka saivat 1-3 kuukauden ajan tarkastelujaksolla toimeentulotukea, reilu 17 prosenttia sai myös ansiotuloja. Ansiotuloja saaneiden osuus oli lähes samalla tasolla niillä toimeentulotuen saajilla, joiden toimeentulotukikuukausien määrä oli 4-9 kuukautta. Vähintään 10 kuukautta toimeentulotukea saavilla osuus oli vain 6,7 %. Selkein ero on siis 1-9 kuukautta ja 10-12 kuukautta toimeentulotukea saaneiden välillä.

Taulukko 14. Ansiotulojen saaminen toimeentulotuen keston mukaan 4/2017 toimeentulotukea saaneiden keskuudessa.

Toimeentulotukikuukausien määrä seuraavan 12 kuukauden aikana	Ansiotuloja %	Ei ansiotuloja %	N
1-3kk	17,4	82,6	22 317
4-9kk	17,2	82,8	53 452
10-12kk	6,7	93,3	89 646

Kuvio 26 puolestaan esittää toimeentulotukikuukausien määrän huhtikuun 2017 ja maaliskuun 2018 välillä niillä, joilla oli ansiotuloja ainakin yhtenä kuukautena ja niillä, joilla ei ollut ansiotuloja. Ansiotuloja saaneiden ryhmässä oli eniten heitä, jotka olivat saaneet toimeentulotukea 4-9 kuukauden ajan. Ilman ansiotuloja olleista suurin osa sai toimeentulotukea pitkäaikaisesti eli vähintään 10 kuukautta vuoden tarkastelujakson aikana.

Kuvio 26. Toimeentulotukikuukausien määrä huhtikuun 2017 ja maaliskuun 2018 välillä niillä, joilla oli ansiotuloja ainakin yhtenä kuukautena ja niillä joilla ei ollut ansiotuloja.



Ansiotulojen yleisyys kotitaloustyypeittäin ja sukupuolen mukaan

Taulukossa 15 on tarkasteltu ansiotulojen saamista kotitaloustyypeittäin. Tiedot perustuvat maaliskuun 2018 aineistoon. Yleisintä ansiotulojen saaminen on kahden huoltajan ja yksinhuoltajien perheissä, joista ansiotuloja sai 10,7 prosenttia ja 9,5 prosenttia perheistä. Vanhemman luona asuvista vain 2,6 prosenttia oli ansiotuloja, ja yksin asuvista 4,5 prosenttia.

Niin ikään maaliskuun 2018 tietoihin perustuen, ansiotulojen saaminen kaikkien keskuudessa oli hieman yleisempää naisilla, 7,1 % (N = 5 602) kuin miehillä 4,7 % (N = 4 425).

Sukupuoli on otettu erikseen huomioon myös neljän alimman kotitaloustyyppin kohdalla. Selkeä eroavaisuus on eritoten yksinhuoltajaperheissä, joissa 92,1% ansiotulojen saajista oli naisia. Myös muissa yhden hengen kotitalouksissa (esimerkiksi asuminen muiden kuin vanhempien kanssa) ja vanhemman luona asuvissa oli sukupuolella merkitystä. Ansiotuloja saaneista vanhemman luona asuvista reilut 40 % oli naisia, kun taas muista yhden hengen kotitalouksista reilut 60 % oli naisia. Mielenkiintoinen sukupuolinäkökulma tulee esiin erityisesti ansiotulojen ja ansiotulottomien tarkastelussa, joissa naisten työnteko osoittautuu yleisemmäksi mitä miesten kaikissa muissa ryhmissä paitsi vanhemman luona asuvien kohdalla.

Myös työttömyyden aikainen työskentely oli tyypillisempää naisille kuin miehille. Työttömyyden aikainen työskentely on erityisen yleistä naisvaltaisilla palvelualoilla sekä hoitajien ja opettajien keskuudessa (Kyyrä et al, 2018).

Taulukko 15. Ansiotulojen saaminen kotitaloustyypeittäin maaliskuussa 2018.

Kotitaloustyyppi	Ansiotuloja %	Ei ansiotuloja %	N
Yksin asuva	4,5	95,5	85 564
Naisten osuus	52,5	33,4	
Miesten osuus	47,5	66,6	
Muu yhden hengen kotitalous	5,7	94,3	11 480
Naisten osuus	60,6	41,1	
Miesten osuus	39,4	58,9	
Vanhemman luona asuva	2,6	97,4	6 837
Naisten osuus	41,3	29,6	
Miesten osuus	58,7	70,4	
Yksinhuoltajaperhe	9,5	90,5	19 418
Naisten osuus	92,1	91,1	
Miesten osuus	7,9	8,9	
Lapseton pari	7,5	92,5	12 229
Kahden huoltajan perhe	10,7	89,3	23 748

Ansiotulojen yleisyys ja asuinpaikka

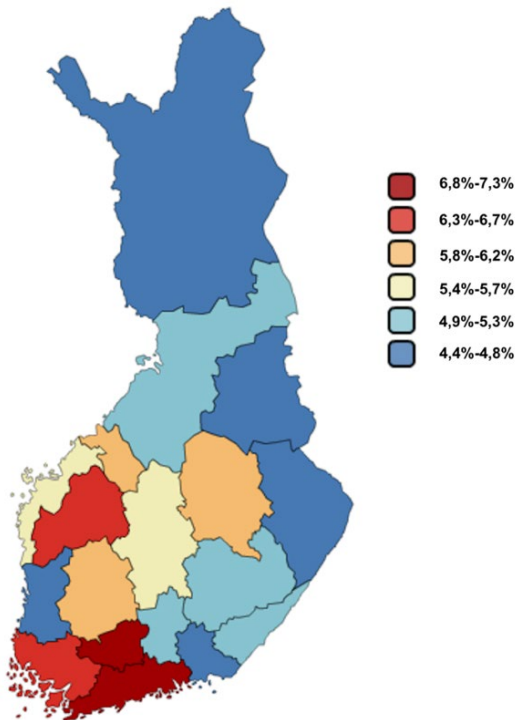
Taulukossa 16 ja kuviossa 27¹⁶ esitetään ansiotulojen yleisyys maakunnittain. Aineistona on käytetty toimeentulotuen saajien tietoja maaliskuussa 2018. Tulokset olivat pitkälti samansuuntaiset kuin huhtikuusta 2017 maaliskuuhun 2018 ulottuvassa aineistossa.

Taulukko 16. Ansiotulojen saaminen maakunnittain maaliskuussa 2018.

Maakunnat	Ansiotuloja %	Ei ansiotuloja %
Uusimaa	7,3	92,7
Kanta-Häme	7,0	93,0
Varsinais-Suomi	6,8	93,2
Etelä-Pohjanmaa	6,5	93,5
Pirkanmaa	6,3	93,7
Pohjois-Savo	6,1	93,9
Keski-Pohjanmaa	6,0	94,0
Pohjanmaa	5,7	94,3
Keski-Suomi	5,6	94,4
Etelä-Karjala	5,3	94,7
Etelä-Savo	5,2	94,8
Pohjois-Pohjanmaa	5,1	94,1
Päijät-Häme	4,9	95,1
Lappi	4,8	95,2
Satakunta	4,7	95,3
Kainuu	4,6	95,4
Pohjois-Karjala	4,4	95,6
Kymenlaakso	4,4	95,6

¹⁶ Kuvion luomisessa on hyödynnetty Tilastokeskuksen Tee oma karttaesitys -palvelua.

Kuvio 27. Ansiotulojen saaminen maakunnittain maaliskuussa 2018.



Kuten johdannossa mainittiin, toimeentulotuen ja työssäkäynnin yhdistämiseen vaikuttaa tuensaajan asuinpaikka. Korkeat asumiskustannukset suurissa asutuskeskuksissa voivat synnyttää joillekin pienipalkkaisille oikeuden toimeentulotukeen. Asuinpaikka on jaoteltu tässä maakuntiin, joista Uudellamaalla, Kanta-Hämeessä ja Varsinais-Suomessa ansiotulojen saaminen oli yleisempää toimeentulotuen saajien keskuudessa. Vähiten ansiotulojen saajia toimeentulotuen saajien keskuudessa oli Kymenlaaksossa, Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa.

Asumiskustannusten lisäksi asuinpaikka vaikuttaa luonnollisesti myös työpaikkojen saatavuuteen sekä palkkatasoon.

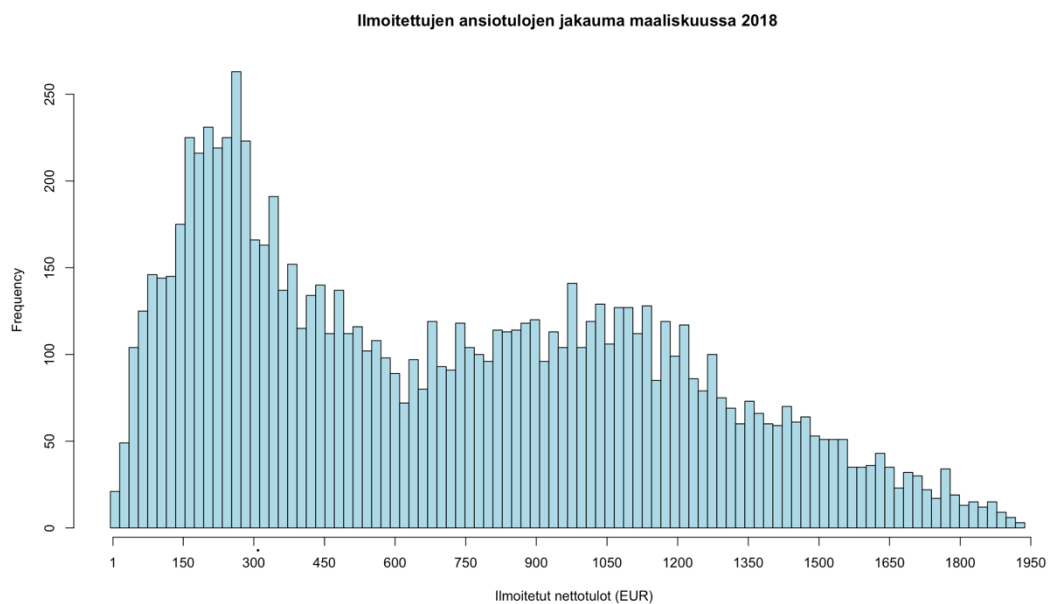
Ansiotulojen määrä

Nykylainsäädännön mukaan toimeentulotuen saajien työtuloista jätetään huomioimatta etuoikeutettuna tulona 20 prosenttia, kuitenkin korkeintaan 150 euroa kuukaudessa. Kuviossa esitetään ilmoitettujen ansiotulojen jakauma.

Tiedot ansiotulojen määrästä perustuvat maaliskuussa 2018 ansiotuloja saavien tietoihin. Yhden kuukauden poikkileikkauksen tarkastelussa eivät korostu samalla tavalla säännöllisesti palkkaa saavien ansiot kuin koko vuoden tarkastelussa. Maaliskuun 2018 analyysissä jokaisella ansioita saavasta henkilöstä on vain yksi havainto.

Erityisen kiinnostavaa on tarkastella, onko ansiotulojen jakaumassa kasaumaa 150 euron etuoikeutetun tulon kohdalla (etuoikeutetun tulon enimmäismäärä) tai 300 euron kohdalla (työttömyysturvan suojaosan enimmäismäärä). Kasauma 150 euron kohdalla kertoisi mahdollisesta etuoikeutetun tulon käytön suunnitelmallisuudesta. Tällöin oletuksena on, että tukea saava kotitalous pyrkisi maksimoimaan etuoikeutetun tulon määrän ja että etuoikeutettu tulo myönnettäisiin täysimääräisenä ilmoitettujen tulojen mukaan. Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon lisäksi on mielenkiintoista tarkastella, kasautuuko ansiotuloja työttömyysturvan ansiotulovähennyksen (ns. suojaosa) vuoksi 300 euron kohdalle. Alle 300 euron tulot eivät alenna työttömyyspäivärahaa.

Kuvio 28. Ilmoitettujen ansiotulojen jakauma maaliskuussa 2018: onko piikkiä 150e tai 300e kohdalla?



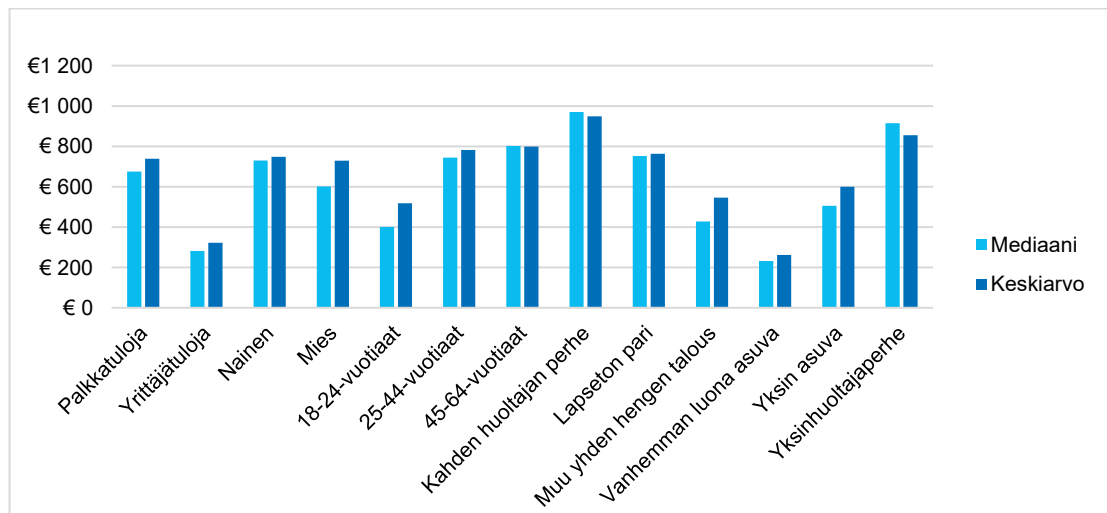
Kuviossa 28 näkyy jonkin verran kasautumista 150 ja 300 euron kohdalla. Jakaumassa on selvempi huippu 300 euron kohdalla. Valtaosa maaliskuussa 2018 saaduista ansiotuloista oli kuitenkin suurempia kuin toimeentulotuen etuoikeutettu tulo tai työttömyysturvan suojaosa. Toimeentulotukea ja ansiotuloja saavista noin 12 prosentilla kuukauden tulot olivat 150 euroa tai vähemmän ja 29 prosentilla 300 euroa tai vähemmän. Siis lähes 70 prosentilla tulot olivat yli 300 euroa. Osuudet olivat saman suuruiset, kun tarkasteltiin koko vuoden sekä vain vuoden 2018 ansiotulojen jakaumaa. Toisin sanoen mahdollinen muutos Kelan käytännöissä (ks. alla) ei ole vaikuttanut tuon saajien käyttäytymiseen.

Taulukossa 17 ja kuviossa 29 esitetään ilmoitettujen ansiotulojen keskiarvo ja mediaani heidän kohdalla, jotka ovat saaneet sekä toimeentulotukea että ansiotuloja ainakin kerran tarkastelujakson aikana. Korkeimmat keskiarvo- ja mediaanitulot olivat palkkatuloja saavilla kahden huoltajan perheillä, 45-64-vuotiailla ja naisilla. Myös yksinhuoltajaperheillä sekä 25-44-vuotiailla oli suhteessa korkeammat keskiarvo- ja mediaanitulot. Pienimmät ilmoitetut keskiarvo- ja mediaanitulot puolestaan olivat yrittäjätuloja saavilla, vanhemman luona asuvilla, 18-24-vuotiailla ja miehillä. Myös muilla yhden hengen kotitalouksilla sekä yksin asuvilla oli kohtalaisen pienet ilmoitetut tulot.

Taulukko 17. Ilmoitettujen ansiotulojen keskiarvo ja mediaani maaliskuussa 2018.

	Ilmoitetut ansiotulot (netto)	Mediaani (EUR)	Keskiarvo (EUR)
TULOLAJIT	Palkkatuloja	675	739
	Yrittäjätuloja	282	322
SUKUPUOLI	Nainen	730	748
	Mies	601	729
IKÄRYHMÄT	18-24-vuotiaat	401	518
	25-44-vuotiaat	744	782
	45-64-vuotiaat	802	799
KOTITALOUSTYYPPI	Kahden huoltajan perhe	970	949
	Lapseton pari	752	763
	Muu yhden hengen talous	428	546
	Vanhemman luona asuva	232	262
	Yksin asuva	505	600
	Yksinhuoltajaperhe	915	855

Kuvio 29. Ilmoitetut ansiotulot tulolajin, sukupuolen, ikäryhmän ja kotitaloustyypin mukaan, keskiarvo ja mediaani koko tarkastelujaksolla.

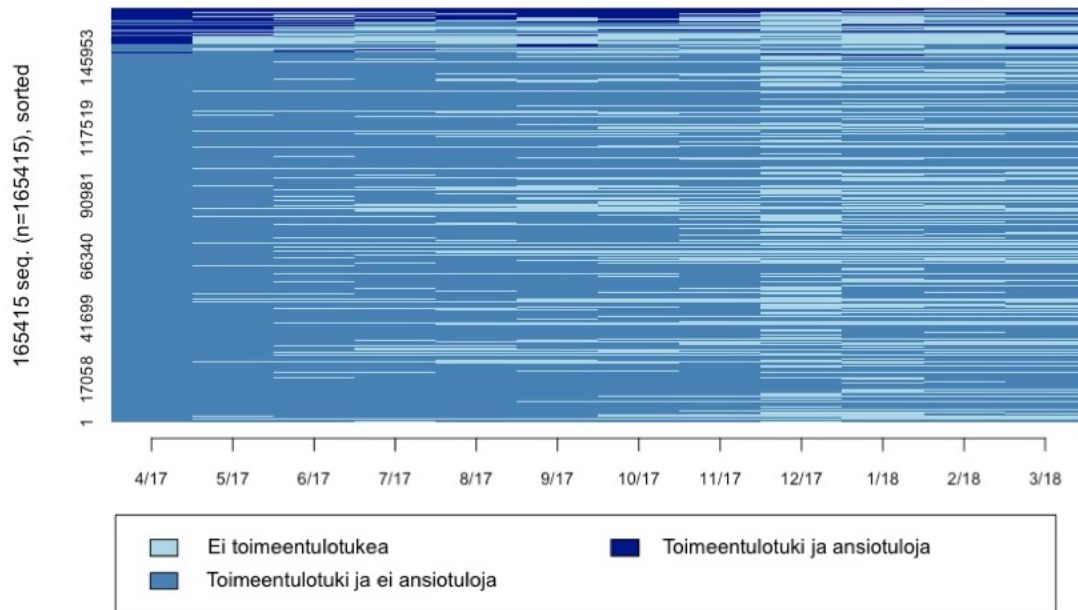


Sekvenssianalyysi

Sekvenssianalyysit kuvaavat kuukausitasolla toimeentulotuen ja ansiotulojen saamista huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneiden osalta. Kuviossa 30 esitetään kaikki toimeentulotukea huhtikuussa 2017 saaneet ja kuviossa 31 vain he, jotka saivat toimeentulotukea huhtikuussa 2017 ja ainakin kerran ansiotuloja tarkasteluajalla eli huhtikuun 2017 ja maaliskuun 2018 aikana.

Ansiotulojen yleisyyden näkee selkeästi kuvioista 30, jossa ansiotuloja ainakin kerran saaneet erottuvat kuvion yläosasta. Suurin osa huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneista ovat saaneet toimeentulotukea mutta eivät ansiotuloja tarkastelujakson aikana. Melkein saman verran on myös heitä, joilla toimeentulotuki on katkennut ainakin osaksi aikaa. Syynä voi olla ansiotulojen nousu, muiden etuustulojen saanti, menojen pieneneminen, jolloin oikeus toimeentulotukeen poistuu.

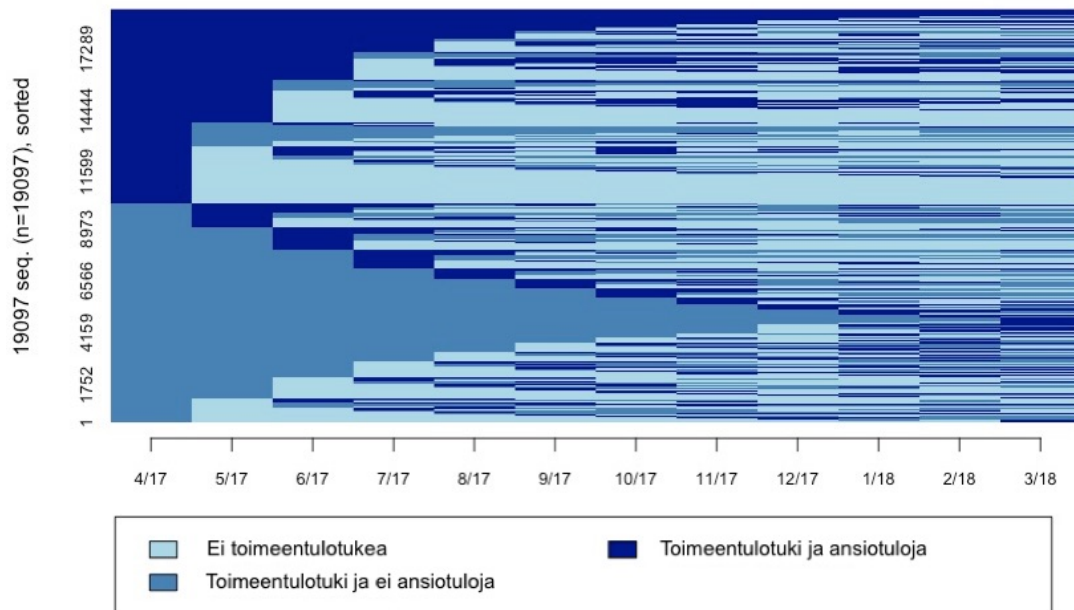
Kuvio 30. Sekvenssianalyysi huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneista.



Kuviossa 31 puolestaan tarkastellaan vain heitä, jotka ovat saaneet ansiotuloja ainakin keran tarkastelujaksolla sekä toimeentulotukea huhtikuussa 2017. Kuviossa 31 voi nähdä, kuinka pieni määrä on heitä, jotka ovat saaneet koko ajan sekä toimeentulotukea että ansiotuloja. Suurin osa näyttää kuitenkin olevan heitä, jotka saavat välillä sekä toimeentulotukea että ansiotuloja ja välillä heidän toimeentulotukensa katkeaa joko koko loppu tarkasteluajan ajaksi tai muutamaksi kuukaudeksi.

Jonkin verran on myös henkilöitä, jotka ovat ensin saaneet ainoastaan toimeentulotukea, mutta sitten alkaneet saada sen lisäksi myös ansiotuloja yhdessä toimeentulotuen kanssa. Näissä tapauksissa henkilö on huhtikuussa saanut toimeentulotukea mutta ei ansiotuloja, jonka jälkeen seuraavien kuukausien aikana saanut myös ansiotuloja toimeentulotuen kanssa yhtä aikaa. Tällaisissa tapauksissa henkilö näyttää pääsevän pois toimeentulotuen piiristä. Syynä voi olla työllistyminen kokoaikaisesti tai muu ansiotulojen nousu. Näitä tapauksia on syytä selvittää jatkotutkimuksessa.

Kuvio 31. Sekvenssianalyysi huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneista, jotka saivat myös ansiotuloja ainakin kerran tarkasteluajan aikana.



Logistinen regressio

Taulukossa 18 on esitetty logistinen regressioanalyysi ilmoitettujen ansiotulojen todennäköisyyksistä. Analyysien aineistona on huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneet ja heidän tiedot seuraavilta 12 kuukaudelta maaliskuuhun 2018 asti. Taustatiedot ovat ensimmäiseltä kuukaudelta, eli huhtikuulta 2017. Taulukossa 19 puolestaan on sama regressioanalyysi, mutta erikseen miehille ja naisille. Molemmissa taulukoissa on esitetty marginaalivaikutukset.

Taulukon 18 tulokset vahvistavat aiempia tarkasteluja. Ennen muuta alhainen toimeentulotukikuukausien määrä (1-3 kuukautta), naissukupuoli, kahden vanhemman perheessä ja Uudellamaalla asuminen ovat yhteydessä ansiotulojen saamisen kanssa. Puolestaan korkea toimeentulotukikuukausien määrä (10-12 kuukautta), miessukupuoli, vanhemman luona ja Pohjois-Karjalassa asuminen vähensivät todennäköisyyttä, että henkilöllä olisi ansiotuloja.

Toimeentulotukilaskelman alijäämä vaikuttaa siihen, miten pienet tulot poistavat oikeuden toimeentulotukeen. Alijäämä tarkoittaa perustoimeentulotuessa hyväksytyjen menojen ja huomioon otettavien tulojen erotusta. Jos alijäämä on pieni, vähäisetkin lisätulot vievät oikeuden toimeentulotukeen. Vastaavasti suuri alijäämä antaa mahdollisuuden ansaita melko paljonkin ilman poistumista toimeentulotuelta. Kotitaloustyyppi vaikuttaa muun muassa perusosien laskennallisten määrien ja asumiskustannusten kautta alijäämän määriin. Tämä selittää sitä, että ansiotulojen saaminen on yksin asuvia yleisempää kahden vanhemman perheissä, lapsettomilla pareilla ja yksinhuoltajilla.

Taulukko 18. Logistinen regressioanalyysi ansiotulojen todennäköisyydestä huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneilla.¹⁷

	Marginaalivaikutus	Keskivirhe	P-arvo
Toimeentulotukikuukausien määrä (referenssinä 1-3kk)			
4-9kk	-0,113	0,02	< 0,001***
10-12kk	-1,200	0,03	< 0,001***
Sukupuoli (referenssinä mies)			
Nainen	0,171	0,02	< 0,001***
Kotitalous (referenssinä yksin asuva)			
Kahden vanhemman perhe	0,796	0,02	< 0,001***
Lapseton pari	0,211	0,03	< 0,001***
Muu yhden hengen talous	-0,076	0,04	0,026 *
Vanhemman luona asuva	-0,671	0,05	< 0,001***
Yksinhuoltajaperhe	0,534	0,03	< 0,001***
Maakunta (referenssinä Uusimaa)			
Etelä-Karjala	-0,501	0,06	< 0,001***
Etelä-Pohjanmaa	-0,175	0,05	0,002 **
Etelä-Savo	-0,321	0,06	< 0,001***
Kainuu	-0,354	0,09	< 0,001***
Kanta-Häme	-0,188	0,05	< 0,001***
Keski-Pohjanmaa	-0,256	0,09	0,006 **
Keski-Suomi	-0,239	0,04	< 0,001***
Kymenlaakso	-0,556	0,05	< 0,001***
Lappi	-0,427	0,06	< 0,001***
Päijät-Häme	-0,423	0,05	< 0,001***
Pirkanmaa	-0,147	0,03	< 0,001***
Pohjanmaa	-0,198	0,03	< 0,001***
Pohjois-Karjala	-0,545	0,05	< 0,001***
Pohjois-Pohjanmaa	-0,410	0,03	< 0,001***
Pohjois-Savo	-0,243	0,04	< 0,001***
Satakunta	-0,431	0,05	< 0,001***
Varsinais-Suomi	-0,154	0,03	< 0,001***

Merkitsevyys: 0 **** 0.001 *** 0.01 ** 0.05 * 0.1 ' ' 1

Analyyseiden tulokset taulukossa 19 ovat pitkälti samansuuntaiset mitä taulukossa 18 esitetyn analyysin tulokset. Merkittävimmät erot tulivat esiin marginaalivaikutusten voimakkuudessa. Yksinhuoltajanaisten ansiotulojen saamisen todennäköisyys oli suurempaa kuin yksin asuvilla naisilla. Yksinhuoltajamiesten ansiotulojen saamisen todennäköisyydessä ei ole yhtä suurta eroa verrattuna yksin asuviin miehiin.

¹⁷ Selitettävä muuttuja: onko ansiotuloja kyllä =1 /ei = 0

Taulukko 19. Logistinen regressioanalyysi ansiotulojen todennäköisyydestä huhtikuussa 2017 toimeentulotukea saaneet miehet ja naiset.

	MIEHET			NAISET		
	Marginaali- vaikutus	Keskivirhe	P-arvo	Marginaali- vaikutus	Keskivirhe	P-arvo
Toimeentulotukikuukausien määrä (referenssinä 1-3kk)						
4-9kk	0,042	0,03	0,204	-0,222	0,03	< 0,001***
10-12kk	-1,023	0,03	< 0,001***	-1,322	0,03	< 0,001***
Kotitalous (referenssinä yksin asuva)						
Kahden vanhemman perhe	1,387	0,03	< 0,001***	0,069	0,03	0,039 *
Lapseton pari	0,451	0,03	< 0,001***	-0,067	0,04	0,104 *
muu yhden hengen talous	-0,182	0,05	< 0,001***	-0,022	0,05	0,632 *
vanhemman luona asuva	-0,573	0,07	< 0,001***	-0,762	0,08	< 0,001***
yksinhuoltajaperhe	0,320	0,03	< 0,001***	0,729	0,08	< 0,001***
Maakunta (referenssinä Uusimaa)						
Etelä-Karjala	-0,799	0,10	< 0,001***	-0,260	0,08	0,002 **
Etelä-Pohjanmaa	-0,317	0,08	< 0,001***	-0,048	0,07	0,515 **
Etelä-Savo	-0,421	0,09	< 0,001***	-0,223	0,08	0,007 **
Kainuu	-0,513	0,13	< 0,001***	-0,196	0,12	0,100**
Kanta-Häme	-0,366	0,08	< 0,001***	-0,048	0,07	0,469**
Keski-Pohjanmaa	-0,363	0,14	0,009 **	-0,137	0,13	0,285**
Keski-Suomi	-0,270	0,06	< 0,001***	-0,201	0,05	< 0,001***
Kymenlaakso	-0,537	0,07	< 0,001***	-0,367	0,07	< 0,001***
Lappi	-0,569	0,08	< 0,001***	-0,286	0,08	< 0,001***
Päijät-Häme	-0,538	0,07	< 0,001***	-0,340	0,06	< 0,001***
Pirkanmaa	-0,196	0,04	< 0,001***	-0,109	0,04	0,006 **
Pohjanmaa	-0,247	0,08	0,003 **	-0,127	0,08	0,128**
Pohjois-Karjala	-0,734	0,08	< 0,001***	-0,380	0,07	< 0,001***
Pohjois-Pohjanmaa	-0,378	0,05	< 0,001***	-0,433	0,06	< 0,001***
Pohjois-Savo	-0,415	0,06	< 0,001***	-0,092	0,06	0,095 *
Satakunta	-0,542	0,08	< 0,001***	-0,335	0,07	< 0,001***
Varsinais-Suomi	-0,215	0,05	< 0,001***	-0,095	0,04	0,033 *

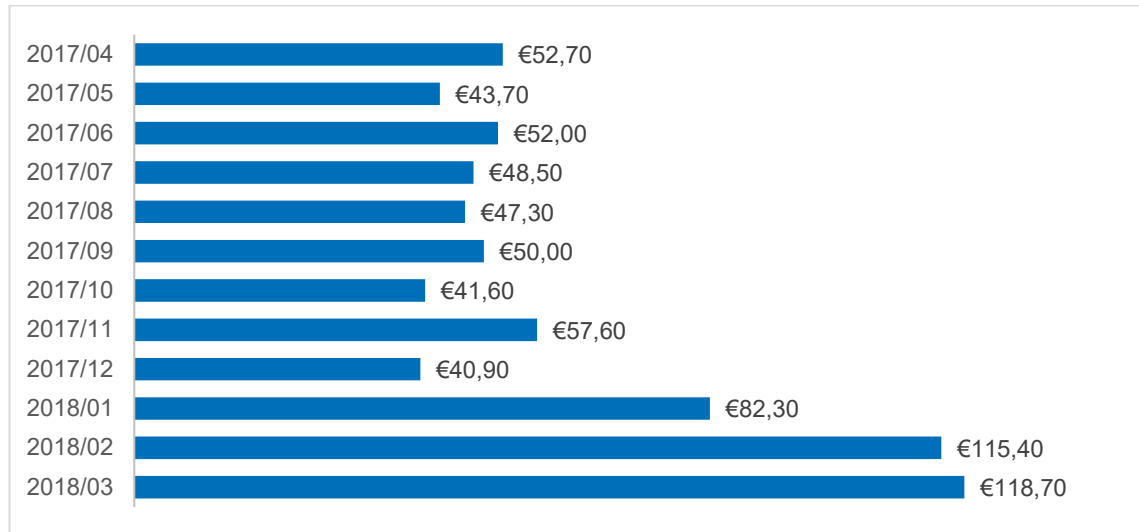
Merkitsevyyys: 0 **** 0.001 *** 0.01 ** 0.05 * 0.1 ' ' 1

4.3. Etuoikeutettu tulo tarkasteluajalla

Kuviossa 32 on esitelty kuukausitasolla etuoikeutetuksi tuloksi hyväksytty määrä niillä, jotka ovat ilmoittaneet ansiotuloikseen 150 euroa huhtikuun 2017 ja maaliskuun 2018 aikavälillä. Kuten aiemmin mainittu, etuoikeutettu tulo on 20 prosenttia ja enintään 150 euroa. Toimeentulotuen ollessa kuntien vastuulla, oli monissa kunnissa käytetty kaavamaisesti 20 prosenttia ansiotuloista, jolloin etuoikeutetun tulon määrä jäi enimmäismäärää alhaisemmaksi. Käytäntöjen voi olettaa yhtenäistyneen perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen.

Kuvion 32 luvuista voidaan kuitenkin päätellä, etteivät käytännöt olleet täysin vakiintuneita heti Kela-siirron jälkeen. Vasta alkuvuonna 2018 etuoikeutetun tulon käyttö vaikuttaa vakiintuneen siten, että 150 euron tulosta lasketaan aikaisempaa enemmän etuoikeutettua tuloa.

Kuvio 32. Ilmoitetut 150 € ansiotulot ja etuoikeutetun tulon keskiarvo kuukausitasolla koko tarkastelujaksolla tarkasteltuna.



Kelan etuusohjeet muuttuivat vasta 21.5.2018, jolloin ohjeissa ei enää mainittu 20 % vähennystä vaan ainoastaan 150 euron maksimiansiotulovähennys. Kuitenkin kuvion 32 mukaan alkuvuonna 2018 etutulon käyttö on alkanut jo vakiintua niin, että entistä useammin katsotaan etuoikeutetuksi tuloksi 150 euroa aiemman 20 % ilmoitettujen tulojen sijasta. Toisin sanoen vähintään 150 euron palkkatulosta tehdään yhä useammin koneellisesti 150 euron vähennys.

Kelan helmikuussa 2019 (7.2.2019) julkaisemassa etuusohjeessa etuoikeutetusta tulosta todetaan seuraavaa: ”Hakijan tai hänen perheenjäsenensä ansiotulosta vähennetään aina niin kutsuttu ansiotulovähennys, joka on enintään 150 euroa kuukaudessa. Vähennys on henkilökohtainen. Vähennys tehdään ennen kuin tulosta on vähennetty työmatkamenoja tai muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja. Järjestelmä tekee ansiotulovähennyksen.”

4.4. Yhteenveto

Selvityksen tulokset vahvistavat aikaisempia havaintoja. Ansiotuloja saavien toimeentulotukiasiakkaiden osuus kokonaisuudessaan on pieni. Ansiotuloja (palkka- ja yrittäjätuloja) saavien määrä oli noin 6 prosenttia kaikista toimeentulotuen saajien määrästä. Kelan rekisteritiedot antoivat ensimmäistä kertaa mahdollisuuden tarkastella kuukausittaista vaihtelua ansiotulojen saamisessa. Erot kuukausien välillä eivät olleet kovin suuria. Tarkasteluaikana osuus oli korkein eli 6,5 prosenttia tammikuussa 2018 ja alhaisin eli 5,2 prosenttia elokuussa 2017.

Sekä yksittäistarkastelujen että logistisen regressioanalyysin mukaan alhainen toimeentulotukikuukausien määrä (1-3 kuukautta), naissukupuoli, kahden vanhemman perheessä ja Uudellamaalla asuminen ovat yhteydessä ansiotulojen saamisen kanssa. Myös yksinhuoltajaperheessä, Kanta-Hämeessä ja Varsinais-Suomessa asuminen ovat positiivisessa yhteydessä ansiotulojen saamiseen toimeentulotukiasiakkuuden aikana. Puolestaan miehillä, Pohjois-Karjalassa, Kymenlaaksossa ja Kainuussa asuvilla on alhaisempi todennäköisyys saada ansiotuloja toimeentulotukiasiakkuuden aikana. Myös toimeentulotukikuukausien korkealla määrällä (10-12 kuukautta) oli merkittävä negatiivinen vaikutus ansiotulojen ja toimeentulotuen välillä.

Naisten korkeampaa todennäköisyyttä ansiotulojen saamiseen toimeentulotukiasiakkuuden aikana selittää ainakin osaksi yksinhuoltajaperheiden sukupuolijakauma, yksinhuoltajista noin 92 % on naisia. Selityksenä voi olla myös toimeentulotuen saamisen aikainen työskentely naisvaltaisilla ja pienipalkkaisilla palvelu-, hoito- ja opetusalailla.

Ansiotulojen jakauman tarkastelussa esiintyi yksi kohoama 300 euron kohdalla. Jatkotutkimusta varten kiinnostava kysymys olisi tutkia suunnitelmallisuutta ansiotulojen tienaamisen kohdalla tarkemmin.

Sekvenssianalyysien mukaan toimeentulotukea ei käytetä säännöllisesti ansiotulojen lisätulona. Yhtäjaksoisesti sekä ansiotuloja että toimeentulotukea saavia oli hyvin rajattu määrä. Suurin osa näyttää olevan heitä, jotka saavat välillä sekä toimeentulotukea että ansiotuloja ja välillä heidän toimeentulotukensa katkeaa joko koko loppu tarkasteluajan ajaksi tai muutamaksi kuukaudeksi.

Jonkin verran on myös henkilöitä, jotka ovat ensin saaneet ainoastaan toimeentulotukea, mutta sitten alkaneet saada sen lisäksi myös ansiotuloja yhdessä toimeentulotuen kanssa. Näissä tapauksissa henkilö on huhtikuussa 2017 saanut toimeentulotukea mutta ei ansiotuloja, jonka jälkeen seuraavien kuukausien aikana alkanut saada myös ansiotuloja toimeentulotuen kanssa yhtä aikaa. Tällaisissa tapauksissa henkilö näyttää katoavan toimeentulotuen piiristä. Toisaalta kun toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja lyhytaikaiseksi tuki, sen tulee toimia näin. Ansiotulojen vaihtelu voi myös aiheuttaa sen, ettei henkilö halua nähdä vaivaa toimeentulotuen hakemiseksi. Ylipäätään työn ja monien etuuksien yhdistely on asiakkaalle vaativaa. Jatkotutkimusta ajatellen olisi tärkeä tietää enemmän heistä, jotka tulevat toimeentulotuen piiriin ja saavat ansiotuloja ja heistä, jotka lähtevät toimeentulotuelta ansiotulojen saamisen jälkeen.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Hiilamo, H., Karjalainen, J., Kautto, M. & Parpo, A. (2004). Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Stakes, Helsinki.

Karjalainen, J., Kuivalainen, S., Hannikainen-Ingman, K. & Mukkila, S. (2013). Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Kuivalainen Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. THL raportti, Helsinki. s 189-214.

Kelan etuusohje: toimeentulotuki 3.3.2017. Löytyy osoitteesta: <https://www.kela.fi/documents/10192/a755bb10-0911-4ade-b880-ade7ccf0750e>

Kela etuusohje: toimeentulotuki 21.5.2018. Löytyy osoitteesta: <https://www.kela.fi/documents/10192/3ea2d6a6-f7c9-4322-a349-7a68600a9989>

Kyyrä, T., Matikka, T. & Pesola, H. (2018). Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

Palviainen, H. (2018). Evaluation of the Finnish Income Disregard Reform. Tampere Economic Working Papers. Working Paper 119 February 2018

5. YHTEENVETO

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli kuvata toimeentulotuen saajia sekä heidän asumis-
nojaan ja työntekoaan Kelan rekisteriaineistojen avulla. Kolmen edellä mainitun teeman kes-
keisimmät tulokset on koottu taulukkoon 20.

Taulukko 20. Tutkimuksen tulokset.

Teema	Keskeiset tulokset
Toimeentulotuen saajat	<ul style="list-style-type: none">Nuoret ja työttömät ovat suurimmat ryhmät toimeentulotuen saajissa. Erityisesti yksin asuvat työttömät ovat keskeinen ryhmä. Asumismenot muodostavat puolet heidän menoistaan ja perustoimeentulotuen osuus tuloista on vajaa neljännes.Toimeentulotukea saavista kotitalouksista merkittävä osa, noin neljännes, ei saa ensisijaisia etuuksia esimerkiksi työttömyysturvan sanktion vuoksi. Heidän tulonsa muodostuvat asumistuesta ja toimeentulotuesta.Toimeentulotukea saavista kotitalouksista 41 % sai 12 kuukauden aikana toimeentulotukea 10–12 kuukautta. 26 % sai toimeentulotukea 1–3 kuukautta. Keskimääräinen tukikuukausien määrä oli 7,2 kuukautta.Yksin asuvat ja lapsiperheet saavat toimeentulotukea pidempään kuin muut ryhmät. Alle 25- ja yli 64-vuotialla tukikuukausia oli keskimäärin vähemmän kuin muilla ikäryhmillä.
Asumiskustannukset	<ul style="list-style-type: none">Toimeentulotuen vuokranormit eivät näytä muodostavan alarajaa vuokrille. Koko maan tarkastelussa toimeentulotuen vuokranormien kohdalla ei ole merkittävästi ylimääräistä massaa vuokrajakauksissa. Normien lähistöllä ei ole ylihintaisia asuntoja.Lyhytaikaisilla tuensaajilla on yleensä kannuste edulliseen asumiseen, vaikka tukijärjestelmä korvaakin tietyissä tilanteissa täysimääräisesti korkeitakin asumiskustannuksia.Normin ylittävä vuokra on korvattu 70 %:ssa tapauksista.Normi korreloi voimakkaasti alueellisten vuokrien kanssa, mutta hajontaa paljon.Vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla asumismenojen perusteella maksetun toimeentulotuen osuus vuokrasummasta suurissa kaupungeissa on muutaman prosentin luokkaa. Tuen vaikutus kokonaisyksyntään on oletettavasti pienehkö.
Työnteko	<ul style="list-style-type: none">Noin 6 %:lla toimeentulotuen saajista on ansiotuloja.Ansiotulojen saaminen on yleensä lyhytaikaista.Ansiotulojen saaminen on naisilla yleisempää kuin miehillä. Se on myös selvästi yleisempää lapsiperheillä kuin muilla kotitalouksilla.Pitkäaikaisilla tuensaajilla ansiotulojen saaminen on harvinaista.Ansiotulojen määrässä on piikki juuri ennen työttömyysturvan 300 euron suojaosaa, mutta 70 %:lla ansiotulojen saajista tulot olivat yli 300 euroa. Keskimäärin ansiotuloja oli noin 700 €/kk.

Tutkimus tuo esille pääasialliset syyt perustoimeentulotuen tarpeelle. Lähtökohtaisesti viimesijaiseen toimeentulotukeen joudutaan turvautumaan silloin, kun kotitalouden ansiotulot

ja ensisijaiset etuudet eivät riitä arjen välttämättömiin menoihin eikä kotitaloudella ole säästöjä. Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan toimeenpantavaksi on pystytty tarkemmin tarkastelemaan toimeentulotukea saavien kotitalouksien tuloja ja menoja. Tietojen perusteella voidaan havaita, minkälaisissa elämäntilanteissa ja missä määrin toimeentulotukea tarvitaan paikkaamaan muita tuloja tai niiden puutetta.

Perustoimeentulotuen Kela-siirto mahdollistaa tukikuukausien määrän tarkastelun myös kalenterivuotta pidemmällä ajanjaksolla. THL:n kalenterivuoteen perustuvan tilaston perusteella vuosittain noin 30 prosenttia toimeentulotukea¹⁸ saavista kotitalouksista saa tukea 10–12 kuukautta (Toimeentulotuki 2017, 2019), on tekemässämme 12 kuukauden seurannassa osuus jopa 41 prosenttia perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Toisaalta havaitsimme myös, että pitkäaikaisten tuensaajien osuus on huomattavasti suurempi niissä kotitalouksissa, jotka saivat perustoimeentulotukea Kelasta ensimmäistä kertaa huhtikuussa 2017¹⁹. Huhtikuussa ensimmäistä kertaa tukea saaneista yli puolet sai tukea 10–12 kuukautta. Myöhemmin tuensaantinsa aloittaneista pitkäaikaisesti tukea sai vain noin 20 prosenttia ja lyhytaikaisesti (1–3 kk) noin puolet. Keskimäärin kotitaloudet saivat tukea 7,2 kuukautta 12 kuukauden seurantajaksolla.

Tulostemme perusteella toimeentulotuki paikkaa erityisesti työttömien ja nuorten perusturva. Reilu kolmannes tuensaajista oli saanut Kelan työttömyysturvaa ennen päätymistään toimeentulotuella. Työttömillä oli myös eniten (keskimäärin 8,2) tukikuukausia 12 kuukauden aikana. Muita ryhmiä pidempään tukea saavat myös vanhempain- tai hoitovapaalla (8,0) olevat sekä vailla ensisijaisia etuuksia olevat työttömät (7,6).

Nuorten joukossa toimeentulotukea edelsi useimmin opintorahan saaminen ja heidän osaltaan toimeentulotuen tarve korostuu erityisesti kesäisin. Lisäksi alle 25-vuotiaita koskevat muita ikäryhmiä tiukemmat työttömyysturvan ehdot, joten nuoret ovat usein pelkän toimeentulotuen varassa (ks. myös Raittila ym., 2018). Nuoret saavat tukea kuitenkin muita työikäisiä lyhyemmän aikaa.

Eläkeläisten toimeentulotuen tarve poikkeaa muista ryhmistä. He saavat tukea selvästi muita ikäryhmiä lyhyemmän aikaa. Muita perusturvaetuuksia korkeampi takuueläke sekä yleistä asumistukea korkeampi eläkkeensaajan asumistuki kattavat toimeentulotukea saavien eläkeläisten perus- ja asumismenot ainakin laskennallisesti tarkasteltuna. Heillä on kuitenkin huomattavasti muita ryhmiä korkeammat terveydenhoitomenot. Terveydenhoitomenot ovat muita korkeammat myös pitkäaikaisesti sairailta tuensaajilla.

Muilla ryhmillä toimeentulotuen tarpeen aiheuttavat laskennallisesti katsottuna asumismenot, joihin mahdolliset ensisijaiset etuudet ja asumistuki eivät enää perusmenojen kattamisen jälkeen riitä. Perustoimeentulotuen tarve asumisen kustannusten kattamiseen onkin herättänyt keskustelua siitä, tulisiko asumisen tukijärjestelmää jotenkin uudistaa. Tämä tutkimus tuo osaltaan tietoa tähän keskusteluun.

Tutkimuksen toisena teemana onkin asumiskustannusten korvaaminen perustoimeentulotuesta. Teemaa tarkastellaan kolmesta näkökulmasta: toimeentulotuen vaikutus kotitalouksien maksamiin vuokriin, toimeentulotuen vaikutus yleiseen vuokratasoon ja toimeentulotuen saajien muuttoalttius.

Kohtuullisiksi arvioidut asumiskustannukset hyväksytään perustoimeentuessa täysimääräisinä. Kohtuullisuusharkintaa varten Kelassa on käytössä kuntakohtaiset rajat kohtuullisille

¹⁸ Mukana kaikki toimeentulotuen lajit: perustoimeentulotuki, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki.

¹⁹ Tai sitä ennen siirtymäajalla tammi-maaliskuussa 2017. Ks. tarkemmin luku 2.4.

vuokra-asumisen kustannuksille. Kuntakohtaiset vuokranormit korreloivat voimakkaasti kunnan toimeentulotuensaajien keskimääräisten vuokrien kanssa, mutta hajontaa on paljon.

Ilmoitetut asumismenot ovat vuokranormia alemmat hieman yli 50 prosentilla tuensaajista. Uusissa vuokrasuhteissa vuokranormin alittuminen on harvinaisempaa kuin vanhoissa, mutta Helsingissäkin vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa 37 prosentissa uusista vuokrasopimuksista asumismeno alittaa normin.

Suurin osa ilmoitetuista asumismenoista huomioidaan toimeentulotuessa täysimääräisenä. Myös normin ylittävissä tapauksissa vuokra huomioidaan kokonaan 70 prosentissa tapauksista. Niiden tuensaajien osuus, joiden ilmoitettuja asumismenoja ei ole huomioitu täysimääräisenä, nousee heti kuntakohtaisen vuokranormin kohdalla. Toimeentulotuen saajan ”omavastuu” todennäköisesti riippuukin siitä, ovatko asumismenot korkeammat kuin kuntakohtainen normi.

Tulosten mukaan vuokranormit eivät näytä muodostavan alarajaa vuokrille. Koko maan tarkastelussa vuokranormien kohdalla ei ole merkittävästi ylimääräistä massaa vuokrajakauksissa. Helsingin vapaarahoitteisia vuokramarkkinoita tarkasteltaessa on kuitenkin viitteitä siitä, että normit voivat vaikuttaa vuokrajakauksiin. Toisaalta vuokratason ja asuntojen ominaisuuksien tarkastelu viittaa siihen, että normi vaikuttaa tuensaajien asumisvalintoihin eikä siis välttämättä aiheuta sitä, että tuensaajat maksavat tuen seurauksena korkeampaa vuokraa ominaisuuksiltaan vakioidusta asunnosta.

Vuokranormin alittavaa vuokraa perivällä vuokranantajalla voi olla kannustin nostaa vuokranormia vastaavaksi tai jopa sitä suuremmaksi. Jos osa vuokranantajista toimisi näin, normin lähellä olevien asuntojen havaittaisiin olevan esim. pinta-alan ja sijaintiin nähden kalliita. Vuokranormin kohdalla ei ole havaittavissa asunnon ominaisuuksiin nähden ylihintaisia asuntoja. Yhteys on samankaltainen vapaarahoitteisissa asunnoissa, ARA-asunnoissa, Helsingissä ja uusissa vuokrasopimuksissa. Nämä havainnot tuovat lisävahvistusta siihen, että toimeentulotuen vuokranormi ei ole merkittävä tekijä tuensaajien vuokrien määräytymisessä.

Suurissa kaupungeissa toimeentulotuen saajien osuus vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvista vaihtelee kymmenen prosentin molemmin puolin. Toimeentulotuessa korvattavat asumismenot muodostavat vain muutaman prosentin koko vapaarahoitteisen vuokramarkkinan koosta. Pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa Vantaalla toimeentulotuesta maksettujen vuokrien ylärajaksi arvioidaan noin viisi, Espoossa noin neljä ja Helsingissä noin kolme prosenttia.

Toimeentulotuen saajien muuttoalttius kasvaa, jos asumismenot ovat normia korkeammat. Muuttoalttiuden kasvun taustalla näyttäisi olevan se, että normia korkeampia asumismenoja ei korvata välttämättä kokonaan ja että kotitalous ohjataan etsimään edullisempi asunto. Pelkkää yleistä asumistukea saavia kotitalouksia tarkasteltaessa ei havaita vastaavaa yhteyttä muuttoalttiuden ja toimeentulotuen vuokranormin välillä. Normin ylittävillä kotitalouksilla muutto tapahtuu keskimäärin aiempaa asuntoa pienempiin ja edullisempiin asuntoihin.

Kolmas tämän selvityksen teema oli perustoimeentulotuen ja ansiotulojen yhteensovittaminen. Perustoimeentulotuen laskennassa jätetään ansiotuloista 150 euroa huomiomatta ns. etuoikeutettuna tulona. Sitä suuremmat tulot vähentävät maksettavaa tukea. Tarkastelussa havaittiin, että ansiotuloja saavien toimeentulotuen saajien keskimääräiset tulot ovat noin 700 euroa. Jonkinlainen piikki on huomattavissa juuri ennen työttömyysturvassa käytössä olevaa 300 euron suojaosaa, mutta 70 prosentilla tulonsaajista tulot ylittävät kyseisen rajan.

Tulosten mukaan ansiotulojen saaminen on yleisempää naisilla kuin miehillä. Tämä voi johtua koulutuseroista sekä ammatillisesta segregaatista ja edelleen siitä, että naisille tyypillisiä töitä on tarjolla useammin osa- ja määräaikaisina. Samaan viittaa se, että ansiotulojen saaminen oli muuta maata yleisempää Uudellamaalla. Ansiotulojen saaminen oli myös yleisempää kahden vanhemman ja yksinhuoltajakotitalouksissa kuin yksin ja kotona vanhempiensa luona asuvilla. Tämä voi johtua siitä, että useamman henkilön kotitalouksissa toimeentulotuen perusosien yhteenlaskettu määrä on korkeampi, jolloin sen mahdollistaa toimeentulotuen saamisen ansiotulojen lisäksi. Vanhemmilta saatava taloudellinen tuki voi esimerkiksi nuorilla vaikuttaa siten, että motivaatiota tehdä lyhytkestoisia tai matalasti palkattuja töitä ei samassa määrin ole kuin silloin, kun taloudellisen avun saaminen lähipiiristä ei ole mahdollista. Yleisesti ottaen ansiotulojen saaminen on lyhytaikaista. Pitkäaikaisilla tuen saajilla ansiotulojen saaminen on hyvin harvinaista.

Toimeentulotuen tulee viimesijaisena toimeentuloturvan muotona edistää yksilöiden ja heidän perheidensä itsenäistä selviytymistä. Tähän raporttiin on koottu tietoa siitä, kuinka monet ja millaisissa elämäntilanteissa olevat kotitaloudet joutuvat turvautumaan viimesijaiseen tukeen.

Viimesijaisen tuen tarve liittyy usein työttömyyteen ja sitä kautta ensinnäkin ensisijaisten tulojen pienuuteen. Työttömyys näkyy myös siinä, että vain pienellä osalla toimeentulotuen saajista on työtuloja. Taustalla voi olla erilaisia sosiaalisia ja/tai terveydellisiä ongelmia, jotka heikentävät henkilön mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ainakaan lyhyellä aikavälillä. Toisaalta huomattavalla osalla ei ole ensisijaisia etuuksia eikä muita tuloja ollenkaan, mikä aiheuttaa viimesijaisen turvan tarpeen. Kolmas keskeinen syy toimeentulotuen tarpeelle on asumismenojen suuruus. Ne vievät huomattavan osan pienituloisten kotitalouksien tuloista, joten toimeentulotuki paikkaa muuta tukijärjestelmää myös siltä osin. Toimeentulotuen vaikutuksista vuokriin ja vuokratasoon on käyty paljon keskustelua ja tässä raportissa on tarjolla ensimmäisiä tutkimustuloksia aiheesta.

Toivomme tämän raportin toimivan kattavana tietopohjana keskusteluille ja ennen kaikkea pohdittaessa sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Raittila Simo, Korpela Tuija, Ylikännö Minna, ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Toimeentulotuki 2017. Helsinki: THL, Tilastoraportti; SVT Suomen virallinen tilasto, 2019.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-704-8 (pdf)

