

Kannustin vai kannustinloukku?

Tarkastelussa yleisen asumistuen ansiotulovähennys

Jutta Jokinen

Pro Gradu – tutkielma

Kevät 2018

Sosiaalipolitiikka

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Tampereen yliopisto

Ohjaaja: Markku Sippola



Sisällysluettelo

1 Johdanto	5
2 Lähestymistapoja työttömyyteen	8
2.1 Muuttuvat työmarkkinat	10
2.2 Rahansiirroista aktiiviseen työvoimapolitiikkaan	12
3 Aktiivisen työvoimapolitiikan kannustavuus	14
3.1 Aktiivinen vai kannustava työvoimapolitiikka?	14
3.2 Kannustinloukut ja sosiaalietuuksien yhteensovittaminen	17
4 Lainvalmisteluprosessi	20
4.1 Lainvalmistelu ja lain vaikutusarviointi	20
4.2 Yleisen asumistuen lainuudistuksen tausta ja sisältö	24
5 Tutkimuksen lähtökohdat ja toteutus	26
5.1 Aineisto	26
5.2 Aineiston analyysi sisällönanalyysillä	28
6 Millaisia tavoitteita ansiotulovähennysuudistuksella asetettiin?	31
6.1 Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen	31
6.2 Asumistuen uudistuksen kustannukset ja uudistuksen kohdentuminen	33
6.3 Asumistuen yhteensovittaminen muiden tukien kanssa	38
6.4 Kannustavuus	41
7 Mitä tässä vaiheessa voidaan todeta lainuudistuksen vaikutuksista?	45
7.1 Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen	45
7.2 Asumistuen kustannukset ja uudistuksen kohdentuminen	47
7.3 Asumistuen yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat	50
7.4 Kannustavuus	53
8 Yhteenveto ja pohdinta	57
Lähdeluettelo	60
Aineisto	65

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

JOKINEN, JUTTA: Kannustin vai kannustinloukku? Tarkastelussa yleisen asumistuen ansiotulovähennys

Pro gradu -tutkielma (65 s.),

Sosiaalipolitiikka

Ohjaaja: Markku Sippola

Kevät 2018

Suomessa on korkea työttömyysaste eikä etuusjärjestelmä ei ole kovin kannustava työntekoa kohtaan. Tilanteeseen haetaan ratkaisua aktiivisella työvoimapolitiikalla, jolla olisi parempi vaikuttavuus. On tutkittu, että pelkällä etuuksien tason nostolla ei saavuteta vaikuttavuutta. Suomen sosiaaliturvaa on sanottu passivoivaksi ja vastikkeettomaksi. Tutkielmassani tarkastelen näitä aktiivisen työvoimapolitiikan haasteita yleisen ansiotulovähennyksen näkökulmasta. Aiheeni liittyy myös laajempaan keskusteluun sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta, joka on viime aikoina noussut ajankohtaiseksi aiheeksi.

Pro gradu - tutkielmassani käsittelen ansiotulovähennystä pääosin aktiivisen työvoimapolitiikan näkökulmasta. Työvoimapolitiikkaa ei voida kuitenkaan käsitellä täysin irrallisena muusta sosiaalipolitiikasta asumistuen ansiotulovähennyksen yhteydessä. Siispä haen tutkimuksellani vastauksia seuraaviin kysymyksiin: *Millaisia yhteiskuntapolittisia tavoitteita yleisen asumistuen ansiotulovähennykselle asetettiin ja mitä lainuudistuksen vaikutuksista voidaan todeta tähän mennessä tehdyn tutkimuksen ja analyysin valossa.* Tutkielmani on kvalitatiivinen, mutta käytän myös kvantitatiivista aineistoa analyysini tukena. Aineistona toimivat yleisen asumistuen lakiuudistuksen valmisteluasiakirjat sekä asumistuen tilastotiedot vuosilta 2014 ja 2015. Aineiston olen analysoinut sisällönanalyysillä, jonka avulla tulen kytkemään tulokset myös laajempaan kontekstiin, esimerkiksi yhteiskunnalliseen ajankohtaiseen keskusteluun.

Asumistuen ansiotulovähennys - uudistuksella tavoiteltiin lainsäädännön selkiyttämistä ja yksinkertaistamista mahdollisimman kustannusneutraalisti. Uudistuksella toivottiin myös saatavan sovitettua asumistuki yhteen muiden rinnakkaisuuksien kanssa. Kannustavuusteema nousi myös vahvana esiin; uudistuksella haettiin joidenkin kannustinloukkujen purkamista ja työnteon kannustavuuden lisäämistä. Uudistuksen toteuttamisessa kustannusneutraalisti ei ole onnistuttu, ja kannustavuustavoitteessa on onnistuttu osittain. Uudistuksen toimeenpano on myös aiheuttanut uudenlaisia tilanteita esimerkiksi työsuhteen päättyessä, kun etuudensaajien taloudellinen tilanne on saattanut huonontua entisestään. Lainsäädännön selkeytymistä on tällä hetkellä hankala arvioida. Lainsäädännössä on edelleen byrokratiaa ja monimutkaisuutta. Lisäksi tutkimukseni toi esiin etuuksien yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat, kuten voidaanko yhtä etuutta uudistamalla saavuttaa laajempia sosiaaliturvajärjestelmälle asetettuja tavoitteita. Asumistuki linkittyy vahvasti toimeentulotukeen, jolla katetaan jo nyt monesti jäljelle jäävät asumiskustannukset. Uudistamalla yhtä etuutta saatetaan kasvattaa menoja toisen etuuden kohdalla.

Asiasanat: Kannustinloukku, sosiaaliturvajärjestelmä, aktiivinen työvoimapolitiikka, yleinen asumistuki, ansiotulovähennys, kannustinvaikutukset, työ, sosiaaliturvaetuudet

UNIVERSITY OF TAMPERE
School of Social Sciences and Humanities

JOKINEN, JUTTA: Incentive or incentive trap? Examining earned income exemption from housing allowance

Master's thesis (65 pages)

Social policy

Supervisor Markku Sippola

Spring 2018

Finland has a high unemployment rate, and the benefit system does not encourage working. Active labour market policy, with higher efficiency, has been introduced as a solution to resolve the situation. According to research, efficiency is not reached simply by increasing the amount of benefits. Finnish social security has been argued to make people passive and to be too gratuitous. In this thesis, I examine the mentioned challenges of active labour market policy from the perspective of earned income exemption from housing allowance. The subject of this thesis also connects to a wider discussion about the reforms of social security, which is a timely topic.

In this master's thesis I consider the earned income exemption from housing allowance from the perspective of active labour market policy. When discussing the earned income deduction from housing allowance, labour market policy cannot be treated as separate from social policy. That is why I search answers to the following questions: *What kind of social policy targets were set up for the earned income decrease of housing allowance, and based on studies an analysis done so far, what can be said about the influences of this reform.* Thesis is qualitative, but I also use quantitative materials to support my analysis. The material I am analyzing consists of the preparatory documents for the reformation of housing allowance law, and of statistics for housing allowance from 2014 and 2015. I have analyzed the data by using content analysis, which I also use to connect my results to a wider context, for example, to contemporary social discussion.

The target with reformation of the earned income deduction from housing allowance was to clarify and simplify legislation in a cost neutral manner. The reformation was also aimed to help coordinate housing allowance with other parallel allowances. Incentivization appeared as a distinctive theme in the analysis. The reform was meant to resolve some incentive traps and increase incentives to work. The reform did not turn out to be cost neutral, while the objective of incentivization was only partially successful. The reform has also caused new situations, for example, when employment ends, the financial situation of the recipient of allowance can worsen further. At this point, it is difficult to evaluate the objective of simplifying of legislation. The legislation is still bureaucratic and complicated. My analysis also evidenced problems with coordinating different allowances, e.g. whether it is possible to renew the whole social security system by reforming only one allowance. The housing allowance is strongly linked to income support which is used to cover remaining housing costs already now. Reforming one allowance might increase the expenses of other allowances.

Keywords: Incentive trap, the welfare system, active labour market policy, housing allowance, the earned income exemption, the incentive effects of labour, work, social security benefits

1 Johdanto

Aktivointi on viime aikoina noussut poliittisen keskustelun keskiöön. Aktivointitoimilla on haettu sosiaalipolitiikalle parempaa vaikuttavuutta. Pelkällä etuuksien tason nostolla ei saavuteta vaikuttavuutta. Vuoden 2018 alusta voimaan tullut työttömien aktiivimalli on saanut paljon kritiikkiä osakseen. Siinä vaikuttavuutta on haettu velvollisuuksien asettamisella työttömille ja työttömyysetuuden määrän laskemisella, mikäli tiettyjä velvollisuuksia ei ole täytetty. Suomessa on siirrytty kohti aktiivompaa työvoimapolitiikkaa. Tutkielmassani käsittelen erityisesti aktiivisen työvoimapolitiikan haasteita. Tarkastelun kohteena minulla on yleisen asumistuen ansiotulovähennys. Aiheeni liittyy myös laajempaan keskusteluun sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta, joka on viime aikoina noussut ajankohtaiseksi aiheeksi.

Työikäisen väestön vanhetessa työmarkkinoilta poistuvien määrä on suuri. Sen myötä työmarkkinoille tulisi saada enemmän työvoimaa, jotta tasapaino työmarkkinoilla saadaan säilytettyä. Samaan aikaan kuitenkin työttömyys on lisääntynyt. Työllisyyttä on edistetty erilaisilla toimenpiteillä. Työttömyystukia on vähennetty. OECD:n tuoreen maaraportin mukaan Suomen työttömyysaste on huomattavasti korkeampi kuin OECD:n maissa yleensä. Suomen työttömyysaste on noin 8 prosenttia, kun OECD:n keskimääräinen työttömyysaste on vähän alle 6 prosenttia. Euroalueen työttömyysaste on 9 prosentin tuntumassa ja Ruotsin 7 prosentin tienoilla. (OECD 2018.)

Korkeista työttömyyslukuista johtuen eduskunta on tehnyt monia lainuudistuksia, joihin myös tämä edellä mainittu työttömien aktiivimalli kuuluu. Toimivista keinoista on ristiriitaista tutkimustietoa; toisaalta toimiviksi keinoiksi työttömyyden alentamiseksi on todettu muun muassa sosiaalietuuksien määrien pienentäminen ja niiden keston lyhentäminen. (Kananen 2003, 13.) Näillä keinoilla ei ole todettu olevan tarpeeksi suurta vaikuttavuutta. Monessa tutkimuksessa on todettu työllistymisen suurimmaksi esteeksi erilaisten sosiaaliturvaetuuksien yhteensovittaminen ja tukien hankalat myöntämiskäytännöt. Kaiken tämän taustalla on, että työntekoa ja sen vastaanottamista yritetään tehdä kannattavammaksi.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla pyritään vastaamaan työttömyyden ongelmiin ja kannustamaan ihmisiä ottamaan työtä vastaan. Lakien valmistelulla luodaan pohja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteille. Lainvalmistelun tulisi myös olla pitkäjänteistä ja ennakoivaa. Juha Sipilän hallituksen aikana (2015-) on kuitenkin saatu viitteitä lyhyen aikaperspektiivin lainvalmistelusta. Lakien pitkäaikaiset vaikutukset eivät välttämättä ole olleet sellaisia, joita uudistuksilla haettiin. Joitakin lakiuudistuksia on myös jouduttu niissä ilmenneiden puutteiden vuoksi perumaan. Esimerkiksi eläkkeensaajan asumistuen saajien siirtyminen yleisen asumistuen piiriin jouduttiin perumaan. Lainvalmistelun tulisi olla pitkäjänteistä, ja lainsäätäjien tulisi ymmärtää lakien kauaskantoiset vaikutukset. Lakien vaikutukset nähdään usein siis vasta pitkän ajan kuluttua, jopa kymmenien vuosien päästä. Lain voimaan tulon jälkeen voidaan huomata, että sillä on myös sellaisia vaikutuksia, joita ei ole huomioitu lain valmisteluvaiheessa. Tällaisia ennakoimattomia vaikutuksia on todennäköisesti ollut myös tässä tutkielmassa tarkasteltavalla yleisen asumistuen lainuudistuksella.

Pro gradu- tutkielmassani käsittelen ansiotulovähennystä aktiivisen työvoimapolitiikan näkökulmasta. Tämä tutkimus etsii vastausta kysymyksiin: *Millaisia sosiaalipoliittisia tavoitteita yleisen asumistuen ansiotulovähennyksellä asetettiin ja mitä lainuudistuksen vaikutuksista voidaan todeta tähän mennessä tehdyn tutkimuksen ja analyysin valossa.* Yleisen asumistuen lainuudistus toi mukanaan ansiotulovähennyksen, joka tuli voimaan 1.9.2015 alkaen. Asumistuen ansiotulovähennys merkitsee sitä, että asumistukea saava henkilö saa tienata 300 euroa kuukaudessa niin, ettei se vaikuta asumistuen suuruuteen (Kela 2018). Tätä summaa ei siis huomioida laskettaessa asumistukeen vaikuttavia tuloja. Ansiotulovähennys on henkilökohtainen eli se tehdään jokaiselle ruokakuntaan kuuluvalla erikseen. Ansiotulovähennys voidaan tehdä palkkatulosta tai yrittäjätulosta (YEL- tai MYEL-tulo¹) (Kela 2018.)

Kiinnostukseni aihetta kohtaan nousi työni kautta. Työskentelen Kelalla yleisen asumistuen työtehtävissä. Lainuudistuksen myötä Kelassa asumistuen käsittelyn yhteydessä on tullut esiin lainuudistuksen myötä erilaisia, jopa epätasa-arvoisia tilanteita. Vastaan on tullut seuraavanlaisia tilanteita. Ruokakunta, jolla on tulona pelkästään täysimääräinen työttömyysetuus, on saattanut saada asumistukea vähemmän kuin sellainen ruokakunta, jolla on tulona saman suuruinen palkkatulo, josta on tehty ansiotulovähennys. Näin ollen ruokakunnalle, jolla tulona on pelkkä työttömyysetuus, jää vähemmän tuloja käteen suurempien veroprosenttien ja muutoinkin pienempien tulojen vuoksi. Vaikka

¹ Elinkeinotoiminnan tai maatalousyrittäjien lainmukaisen vakuutuksen perusteena oleva työtulo

lainuudistuksella haettiin työnteon kannustavuutta, se on nyt ajanut kaikkein heikoimmassa asemassa, pelkän sosiaaliturvan varassa olevat, entistä heikompaan asemaan. Sosiaalietuuksia täydennetäänkin nykyään jatkuvasti viimesijaisella etuudella, toimeentulotuella.

Lainuudistuksen myötä jo monet työssä olevat ruokakunnat ovat tulleet oikeutetuiksi asumistukeen. Lainuudistuksella ei varmastikaan ajateltu olevan tämän kaltaisia vaikutuksia. Lisäksi sosiaaliturvan tarkoitus on avustaa ihmisiä tilapäisissä kriisitilanteissa elämän aikana. Voisikin kysyä hieman kärjistäen, ajetaanko tällaisella politiikalla ihmisiä yhä enemmän viimesijaisen etuuden, toimeentulotuen, piiriin. Asumistuen nousseet kustannukset aiheuttavat myös jatkossa varmasti etuuksien määrien leikkaamista; asumistuen enimmäisasumismenot jäädytettiin vuonna 2018 kuten tehtiin edellisvuonnakin. Näin ollen asumistuen taso on jäämässä jälkeen elintasokustannuksien tasosta.

2 Lähestymistapoja työttömyyteen

Työttömyyteen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen vaikuttavat monet asiat. Näitä ovat muun muassa talouden kehityksen nopeat muutokset, työmarkkinoiden kasvaneet osaamisvaatimukset, elinkeinöelämän erinäiset muutokset ja työmarkkinoilla kiristynyt kilpailu (TEM 2012, 7). Suomen taloustilanne on tällä hetkellä nopeassa kasvuvaiheessa. Valtionvarainministeriön ennusteen mukaan talouden kasvu oli nopeampaa vuonna 2017 kuin vuonna 2016. Taloudellisen tilanteen odotetaan parantuvan edelleen vuonna 2018. Talouden paranemisen myötä myös bruttokansantuote kasvaa, joka osaltaan parantaa työllisyyttä. (Valtionvarainministeriö 2017.) Työllisyyden parantuminen ei näy kuitenkaan hetkessä, vaan se on hidas prosessi. Vuoden 2018 alussa työllisyysaste² oli noin 71 prosentissa. Työvoiman kysyntä on lisääntynyt vuodesta 2017. Tilastokeskuksen mukaan avoimia työpaikkoja on 23 prosenttia enemmän kuin vuonna 2017. Tähän vaikuttavat tällä hetkellä vahvana oleva talouden kasvu ja työvoiman lisääntynyt kysyntä. Työllisyyden parantuessa työttömyysaste laskee vuonna 2018, ja sen ennustetaan olevan tänä vuonna 8,1 prosenttia. Työllisyysasteen odotetaan nousevan lähivuosina ja vuonna 2019 se olisi 72 prosenttia ja vuonna 2020 72,5 prosenttia. (Valtiovarainministeriö 2018, 44-45.) Työllisyyden parantumiseen vaikuttavat moninaiset asiat, kuten kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus sekä ammatilliset ja alueelliset yhteensopivuusongelmat (Valtionvarainministeriö 2017.)

Työttömäksi määrittelyn kriteerit vaikuttavat myös osaltaan työttömyysasteeseen. Henkilön työmarkkina-aseman määrittelyssä ensisijaisia ja tärkeimpinä pidettyjä kriteerejä ovat työllisyys ja työttömyys, kun taas esimerkiksi opiskelua pidetään toissijaisena kriteerinä. Tämä määrittely johtaa kuitenkin siihen, että Suomessa on päätoimisia opiskelijoita ja koululaisia, jotka ovat hakemassa osa-aikatöitä tai harjoittelupaikkaa ja jotka ovat rekisteröityneet työttömiksi. (Hämäläinen & Tuomala 2013.) Työn tekoa pidetään tärkeänä sekä yhteiskunnan että yksilön kannalta ja työ nykyään määrittelee paljon ihmisten elämää. Yhteiskunnassa tavoitellaan mahdollisimman suurta työllisyysastetta, koska sillä on monia positiivisia vaikutuksia. Työttömyys taasen vaikuttaa yhteiskuntaan ja yksilöön

² Työllisyysaste tarkoittaa työllisten prosenttiosuutta 15-64-vuotiaiden väestöstä. Työttömyysaste taas tarkoittaa työttömien prosenttiosuutta saman ikäisestä väestöstä. (Tilastokeskus 2018.)

negatiivisesti. Tämän vuoksi työn teon esteitä pyritään poistamaan ja kannustamaan työntekoon, jotta välttyttäisiin pitkäaikaiselta etuuksien käytöltä.

Työllisyyttä ja työn tekemistä pidetään monissa yhteiskunnallisissa keskusteluissa ja päätöksenteossa keskiössä. Tämä johtuu siitä, että työn teon nähdään tuottavan ja lisäävän yksilöiden ja yhteiskuntien hyvinvointia. (Koistinen 2014, 87.) Tutkielmani aihe sijoittuu myös tähän keskusteluun työllisyydestä ja siihen kannustamisesta. Työllisyyteen vaikuttavat monet tekijät, kuten työvoiman kysyntä ja tarjonta. Niiden tulisi olla mahdollisimman hyvässä tasapainossa keskenään, jotta työllisyys olisi hyvällä tasolla. Tämän lisäksi työllisyyteen vaikuttavat myös työlainsäädäntö, työmarkkinasopimukset ja yhteiskunnalliset instituutiot. Nämä määrittelevät raamit työmarkkinoilla sekä tarjonnalle että kysynnälle. Työvoiman tarjonta on hitaammin vaihtelevaa kuin työvoiman kysyntä. Se johtuu osittain siitä, että työvoiman tarjonta riippuu työikäisen väestön määrästä ja väestönkasvusta sekä työntekijöiden liikkumisesta työmarkkinoilla. Työllisyydessä voi kuitenkin tapahtua yllättäviä ja nopeitakin muutoksia. Tämä johtuu taasen siitä, että työvoiman kysyntään vaikuttavat muun muassa talouden kehitys ja siinä tapahtuvat muutokset sekä teknologian kehitys. (Emt., 85-86.)

Sosiaaliturvan alkuperäinen tarkoitus on ollut köyhyyden estäminen, mutta sitä on syytetty myös köyhyyden synnyttämisestä. On myös väitetty, että etuudet poistavat ihmisiltä vastuun omasta itsestään ja elämästään. Niiden on väitetty houkuttelevan ihmisiä luopumaan itsenäisistä ponnistuksista saadakseen palkkatyötä ja elättääkseen itsensä. (Lister 2010, 158.) Seurauksiltaan viimesijainen sosiaaliturva voidaankin nähdä olevan lähes vastakkainen aktiiviselle työvoimapolitiikalle. Lister ajattelee aktiivisen työvoimapolitiikan olevan vastaus sosiaaliturvan kannustavuuden ongelmaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan tulee tuottaa mahdollisimman paljon hyötyä työstä saadusta palkasta eikä paranna etuuksia. (Emt., 158.)

Sosiaaliturvariippuvuuden käsitettä voidaan käyttää, kun selitetään tai tutkitaan sosiaaliturvaan liittyviä ongelmakohtia. Sosiaaliturvariippuvuus tarkoittaa viimesijaisten etuuksien pitkäaikaista käyttöä. Saari (2017) viittaa tutkimuksessaan sosiaaliturvariippuvuudella viimesijaisen turvan etuuksien pitkäaikaiseen käyttöön. Viimesijaisella etuudella viitataan usein toimeentulotukeen, mutta Saaren tutkimuksessa viimesijaisiin sosiaalietuuksiin kuuluvat toimeentulotuen lisäksi myös asumis- ja työmarkkinatuki. (Emt., 24.) Sosiaaliturvariippuvuus tarkoittaa viimesijaisten etuuksien pitkäaikaista

käyttöä. Sosiaaliturvariippuvaisilla viitataan usein väestönosaan, joka on työkäinen ja –kykyinen ja joka on mukana työelämässä jollain tapaa, mutta käyttää viimesijaisia etuuksia siitä huolimatta. Eliheitä ei ole suljettu työmarkkinoilta kokonaan pois. Sosiaaliturvariippuvuuden käsiteellä kuvataan ilmiöön liittyviä yhteiskunnallisia rakenteita ja sosiaalisia mekanismeja. Toisin sanoen, vaikka käsiteellä viitataan tiettyyn väestönosaan, niin sen avulla tarkastellaan ihmisten sijaan yhteiskunnallisia rakenteita ja mekanismeja, jotka aiheuttavat sosiaaliturvariippuvuutta. (Saari 2017, 16.)

2.1 Muuttuvat työmarkkinat

Työllisyyden edistämistoimista huolimatta Suomen työmarkkinoilla vallitsee korkea työttömyys. Korkeat työttömyysluvut juontavat juurensa 1990-luvun lamasta. Työttömyyslukuja ei ole tämän jälkeen saatu nostettua niihin lukuihin, joita eri hallitukset ovat kausillaan tavoitelleet. Tämä johtuu osin siitä, että lama aiheutti taloudessa ja elinkeinoelämässä suuren rakennemuutoksen, jonka myötä monet heikosti kannattavat yritykset lopettivat toimintansa. 90-luvun laman vaikutuksia ei tule unohtaa, kun puhutaan nykyisestä työttömyysongelmasta, koska sen vaikutukset ovat olleet syvät ja vaikutuksen näkee yhä edelleen. (Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala 2004, 33.) Laman aiheuttamaan rakennemuutokseen ei ole osattu vastata koulutuksen ja työmarkkinoiden kohtaannon osalta, jotta työllisyys olisi paremmissa lukemissa. 1990-luvun lamasta puhuminen edelleen 2010-luvulla osoittaa sen, että tapahtuneella rakennemuutoksella on kauaskantoiset vaikutukset.

Suomen 1990-luvun laman aikana työllisyys väheni yli 400 000 henkilöllä (Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala 2004, 34). Suomen talous on kohentunut huomattavasti lamasta ja uusia työpaikkoja on syntynyt. On huomattava, että työpaikkoja ei edelleenkään synny suuria määriä aloille, joilta niitä hävisi eniten laman aikana. Maa- ja metsätaloussektorilla työvoiman määrä on

laskenut edelleen, kun taas rahoitus- ja palvelusektorilla työllisten määrä on jatkanut kasvuaan. Myöskään teollisuuden alan työllisyysluvut eivät ole palautuneet lähtötasolle. (Emt.) Myös niin sanottu Kiina-ilmiö on vaikuttanut joidenkin alojen työllisyyteen, koska työtä on siirretty paljon halpatuotantomaihin (Kasvio 2007, 30). Eri alojen työllisyyden muutokset voivat myös kummuta yleisemmästä kulttuurisesta tai yhteiskunnallisesta muutoksesta. Lisäksi globaali toimintaympäristö on erilainen kuin 1990-luvulla.

Länsimaissa työvoiman kysyntä painottaa tehokkuutta. Tämä aiheuttaa sen, että työnantajat etsivät korkean tuottavuuden ja taitotason työvoimaa. Näin ollen lama-aikana työttömäksi joutuneiden ammattitaito ei välttämättä enää vastaa kasvavien alojen tarpeita. (Heinonen ym. 2004, 35.) Laman aiheuttamat talouden rakennemuutokset ovat siis heikentäneet työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa, jolloin työttömiksi joutuneet eivät löydä ammattitaitoaan vastaavia töitä. Toinen työmarkkinoilla tapahtunut muutos on epätyypillisten työsuhteiden yleistyminen. Epätyypillisiä työsuhteita ovat muun muassa määräaikaiset ja osa-aikaiset työsuhteet. Epätyypilliset työsuhteet ovat työnantajille joustava, vaivaton ja turvallisempi työvoiman käyttömuoto työmarkkinoiden suhdanteiden ja kysynnän muutoksiin nähden. Työntekijöiden näkökulmasta tämä ei kuitenkaan ole mieluisa vaihtoehto. Erilaisten kyselyiden perusteella suurin osa epätyypillisissä työsuhteissa olevista haluaisi vakituisen toistaiseksi voimassa olevan kokoaikaisen työpaikan. (Heinonen ym. 2004, 39.) Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen työttömien aktiivimallin yhtenä seurauksena voi olla se, että työttömät henkilöt joutuvat ajan myötä ottamaan vastaan ammattitaitoaan vastaamatonta alhaisenkin palkkatason työtä. Avoimia työpaikkoja ei ole työmarkkinoilla niin paljon kuin aktiivimalli antaa olettaa.

2.2 Rahansirroista aktiiviseen työvoimapolitiikkaan

Työvoimapolitiikka käsitteenä on ollut käytössä Suomessa 1940-luvulta lähtien. Työvoimapolitiikkaa ei kuitenkaan vielä tuolloin aktiivisesti harjoitettu. Työvoimapolitiikka 1940- ja 1950-luvuilla keskittyi vain työttömyyden hoitamiseen, ei niinkään sen ehkäisemiseen tai työllisyyden lisäämiseen. Tuolloin työttömät sijoitettiin valtion ja kuntien töihin, jotta työttömät saatiin tekemään jotakin. Työttömyyden hoitamista sanottiin niin sanotusti lapiolinjaksi. Työvoimapolitiikan murroskohta tapahtui sotien jälkeen. Tuolloin siirryttiin vapaammasta politiikan harjoittamisesta kohti suunnitelmallisempaa politiikkaa. Valtion rooli korostui myös tuolloin. Aluksi työvoimapolitiikkaa harjoitettiin yksittäisinä politiikan toimenpiteinä eikä sitä nähty osana laajempaa strategiaa. Siirtyminen kohti aktiivisempaa työvoimapolitiikkaa tapahtui Suomessa 1970-luvulla. Aktiivinen työvoimapolitiikka sisältää erilaisia toimia, joiden avulla pyritään parantamaan työmarkkinoiden toimintaa ja vähentämään sekä ehkäisemään työttömyyttä. Nämä toimet suunnataan työttömille tai työttömyysuhan alla olevilla. Esimerkkiä otettiin silloin OECD- maista sekä Ruotsista. Tämän muutoksen myötä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet alkoivat yleistyä. Työllistämisen erilaiset muotoja, työttömyyskorvauksien maksamista, työnvälitystä, koulutuksia ja ammatinvalinnanohjausta alettiin käyttää koordinoitummin. (Räisänen 2017, 9-17.)

Työmarkkinoiden rakennemuutoksen ja globaalin toimintaympäristön muutoksesta johtuen aiemmillä työllisyyspoliittisilla keinoilla ei enää saavuteta toivottua vaikuttavuutta työllisyysilanteeseen. Työllisyyttä parantavissa keinoissa painopiste on siirtynyt pelkkien etuuksien eli rahallisten korvauksien sijaan erilaisiin koulutuksiin ja työllistämiprojekteihin. (Malmberg-Heimonen, Siurala & Wrede-Jäntti 2003.)

Aiempien työllisyyspoliittisten toimien tehottomuuden lisäksi aktiivisempaan työmarkkinapolitiikkaan siirtymiseen on vaikuttanut valtion menojen kasvu. Sosiaalietuuksiin käytettävät määrärahat ovat nousseet viime vuosina, mikä muodostunut vakavaksi ongelmaksi. Asumistuen ansiotulovähennysuudistus kasvatti asumistukimenoja huomasti. Vuosina 2015 ja 2016 asumistuen menot kasvoivat vuosittain yli 10 prosenttia (Kela 2018). Aktiivisempaan työvoimapolitiikkaan siirtyminen on johtunut osin myös siitä, että sosiaalipolitiikassa on alettu painottaa yksilön vastuuta ja omatoimisuutta

yhteiskunnan vastuun sijaan (Malmberg-Heimonen, Siurala & Wrede-Jäntti 2003). Vaikka työllistymisessä onkin alettu korostamaan entistä enemmän yksilön vastuuta ja omatoimisuutta, ongelmaa ei voida katsoa pelkästään yksilön syyksi, vaan vastuu ja osasyynä nähdään olevan yhteiskunnalla. Näin ollen ratkaisuja ongelmaan lähdetään hakemaan yhteiskunnan rakenteista ja vastuualueista.

Aktiivinen työvoimapolitiikka ei pyri tarjoamaan yhdenmukaista, yhtä ja ainoata ratkaisua työllisyyden ongelmaan. Sen tavoitteiden toteutumista tukevat talous- ja palkkapolitiittiset toimenpiteet. Ongelmiin ei myöskään löydy vastausta ilman yhteistyötä ja vastuunjakoja erityisesti valtiovallan ja työmarkkinaosapuolten kanssa. (Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala 2004, 53.) Aktiivisella työvoimapolitiikalla pyritään parantamaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa ja yhteensopivuutta sekä kohennetaan työllisyyttä. Talouden laskusuhdanteessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä yritetään lieventää suhdanteesta johtuvaa työvoiman kysynnän pienentymistä. Suuren työttömyyden ja heikon työvoiman kysynnän aikana työmarkkinoilta syrjäytymistä voidaan ehkäistä lisäämällä esimerkiksi työllistämistyötä ja koulutusta. Tämä mahdollistaa lisäksi sen, että myöhemmin työvoiman kysynnän kasvaessa työvoiman laadullinen ja määrällinen saatavuus on taattu. (Rantala 1995, 9.)

3 Aktiivisen työvoimapolitiikan kannustavuus

Yleisen asumistuen lainuudistuksen yhtenä tausta-ajatuksena on ollut työllisyyspolitiikan kannustavuuden lisääminen, joten avaan tutkimuksessani myös keskustelua työllisyyspolitiikan kannustavuudesta ja kannustinloukuista.

3.1 Aktiivinen vai kannustava työvoimapolitiikka?

Työnteon muuttaminen kannustavammaksi on ollut politiikan tavoite monia vuosia ja sitä se on edelleen. Monien lakiuudistusten perusteluissa näkyy tämä tavoite. Työnteko tulisi saada entistä kannattavammaksi yksilöille ja verotuksen tulisi myös tukea tätä tavoitetta. Tämän keskustelun keskiöön nousee myös kannustinloukut, jotka vähentävät työnteon kannattavuutta. Kannustinloukut muodostuvat yhteiskunnassamme korkeasta sosiaaliturvan tasosta sekä progressiivisesta verotusjärjestelmästä. (Kärkkäinen 2011, 2.) Ne yhdessä aiheuttavat sen, että työnteko tai työn vastaanottaminen ei välttämättä ole kannattavaa. Täysillä tuilla eläessä henkilön nettotulot saattavat olla suuremmat kuin esimerkiksi työn määrää lisätessä tai nettotulot saattavat jopa vähentyä työnteon myötä. (Kärkkäinen 2011, 25.)

Kannustinloukut liittyvät myös työnteon ja vapaa-ajan yhdistämiseen. Vaikka yhteiskuntapolitiikka kannustaa työntekoon, yksilöllä on myös tässä oma vastuunsa. Puhtaasti taloustieteellisesti ajatellen ihminen ajattelee tilannetta omasta näkökulmastaan ja punnitsee työnteon taloudellisen hyödyn ja siihen nähdyin vaivan. Näiden pohjalta ihminen tekee päätöksen siitä, onko juuri tämän työn vastaanottaminen kannattavaa. Kannustinloukkuja tutkiessa huomiota tulee näin kiinnittää myös ihmisten

työmarkkinakäyttäytymiseen. Yksilö tekee laskelmia työn kannattavuudesta monien, usein taloudellisten tekijöiden, pohjalta. (Parpo 2004, 43.)

Sosiaaliturvan kannustavuuden vähäisyys saa usein kritiikkiä. Ensinnäkin sosiaaliturvamme on tällä hetkellä jokseenkin vastikkeetonta, jos ei oteta huomioon vuoden 2018 alussa voimaan tullutta työttömien aktiivimallia. Toiseksi sosiaaliturva on liian antelias ja työnteon verotus vastaavasti käteen jääviä tuloja roimasti vähentävä. Yhdessä nämä vähentävät työnteon mielekkyyttä ja kannattavuutta. (Parpo 2004, 43.) Tutkimukseni kohteeksi ottamallani vuoden 2015 syksyllä voimaan tulleella asumistuen ansiotulovähennyksellä yritettiin tehdä ansiotyön vastaanottaminen hieman kannattavamaksi.

Kärkkäinen (2011) on tutkinut erilaisia kannustimia kokoaikaisen sekä osa-aikaisen työn näkökulmasta. Osa-aikatyötä tekeväksi määritellään sellainen henkilö, joka työskentelee päätyössään yleensä alle 30 tuntia per viikko. Vuonna 2016 osa-aikatyössä olevia Suomessa oli 14 prosenttia. Hollannissa on eniten osa-aikatyössä olevia eli 37,7 prosenttia. Vaikka viime vuosina Suomessa osa-aikatyön tekeminen on yleistynyt, muihin OECD-maihin verrattuna sen taso on edelleen matala. (OECD 2017.) Osa-aikaisessa työssä on omat hyvät puolensa. Osa-aikaisen työn vastaanottaminen on tehty kannattavamaksi niin, että sitä on pyritty sovittamaan yhteen työttömyysetuuksien kanssa. Toisin sanoen osa-aikatyössä oleva saattaa olla oikeutettu soviteltuun työttömyysetuuteen, jolloin hän ei jää pelkäämään palkkatulon varaan. (Kärkkäinen 2011, 2.)

Erilaiset työvoiman ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat sekä erilaiset kannustinloukut aiheuttavat monia kohtuuttomia tilanteita. Metteri (2012) on tutkinut väitöskirjassaan hyvinvointivaltion aiheuttamia kohtuuttomia tilanteita sosiaalitoimen asiakkaille. Yksi yleinen kohtuuton tilanne syntyy esimerkiksi siitä, että laki tai säädökset eivät ole sopivia asiakkaan tilanteeseen (Metteri 2012, 10). Kohtuuttoman tilanteen syntyyn vaikuttaa myös sosiaaliturvan monimutkaisuus. Monia etuuksia koskeva lainsäädäntö on hyvin tiukkaa eikä siihen sisälly juurikaan tarveharkintaa. Metterin (emt.) tutkimuksen tuloksissa nousee esiin erityisesti 1990-luvulla tapahtunut sosiaaliturvan painopisteen muuttaminen kohti etuuksien ansiosidonnaisuutta. Etuuksien ansiosidonnaisuus takaa jo työmarkkinoilla olleille paremman ja suuremman etuustason työttömyysjaksoille. Kohtuuttomia tilanteita syntyy myös erilaisista kannustinloukuista, jolloin esimerkiksi ihminen vastaanottaa työn, mutta siitä

aiheutuu hänelle iso taloudellinen tappio. Esimerkiksi nettotulot voivat laskea ja pahimmassa tapauksessa henkilölle saattaa jäädä myös etuuden takaisinperintää maksettavaksi.

Parpo (2004) on tutkinut nykyisen tulonsiirtojärjestelmän kannustavuutta. Tulonsiirtojärjestelmän perustason tehtävä on tasata tulonjakoa, edistää sitä kautta tasa-arvoa sekä ehkäistä köyhyyden syntymistä. Parpon mukaan nykyinen tulonsiirtojärjestelmä onnistuu tehtävässään ainakin kohtuullisesti. Tulonsiirtojärjestelmän suurin ongelma on kuitenkin sen kannustavuus. Tutkimuksen mukaan vuoden aikana työttömänä olleista jopa 13 prosenttia on niin sanotussa työttömyysloukussa. Tämä tarkoittaa tilannetta, että kokopäivätyön vastaanottaminen ei ole järkevä vaihtoehto, koska se ei lisää kotitalouden nettotuloja. Vähän samansuuntainen tilanne on tuloloukussa, jossa pieni lisä työtuloissa ei lisää merkittävästi kotitalouden nettotuloja. Tässä tilanteessa on jopa 8 prosenttia kotitalouksista. Nämä luvut ovat kuitenkin vain suuntaa-antavia ja täytyy muistaa, että kannustinloukkujen aiheuttajat ovat moninaisia. (Parpo 2004, 5.)

Etuuksista kannustinloukkuja synnyttävät yleisimmin työttömyysturvaetuudet, yleinen asumistuki ja toimeentulotuki. Yleisimmin loukun aiheuttaja on etuuksien saamisen samanaikaisuus ansiotulojen kanssa ja tämän vaikutus (muun muassa etuuksien väheneminen suhteessa ansiotuloon) näihin kaikkiin etuuksiin. (Parpo 2004, 5.) Yksi merkittävä ongelma on etuuksien nopea väheneminen ansiotuloja saadessa. Tämä on nähtävissä etenkin asumistuen kohdalla. (Kärkkäinen 2011, 18.) Kannustinloukut liittyvät siis vahvasti sosiaaliturvaan. Niistä kärsivät yleisimmin pienituloisimmat sosiaaliturvan varassa elävät ihmiset, esimerkiksi työttömät ihmiset ja yksinhuoltajat. (Parpo 2004, 5.) Tämä johtuu pääosin siitä, että pienituloinen henkilö on oikeutettu Suomessa useisiin etuuksiin, joilla yritetään tasata pienituloisuutta. Etuuksien päällekkäisyys tulojen saamisen kanssa aiheuttaa kuitenkin usein harmia. (Kärkkäinen 2011, 25.)

3.2 Kannustinloukut ja sosiaalietuuksien yhteensovittaminen

Kannustinloukulla kuvataan yleisesti sellaista kestämatöntä tilannetta, jossa työnteko tai työn vastaanottaminen ei ole kannattavaa sen aiheuttamien ristiriitaisten ongelmien vuoksi. Kannustinloukkujen tarkempaa käsittelyä varten tätä yläkäsitettä täytyy pilkkoa pienempiin alakäsitteisiin. (Parpo 2004, 44), jolloin aiheesta saadaan laajempi ja tarkempi käsitys. Määrittelenkin seuraavaksi muutamia alakäsitteitä kannustinloukulle, joiden koen olevan relevantteja tutkimukselleni. Kaksi selkeintä kannustinloukkujen lajia ovat *työttömyysloukku* ja *tuloloukku*. *Työttömyysloukut* estävät työn vastaanottamisen ja *tuloloukut* estävät lisätulon hankkimisen. Suurempi ongelma näistä kahdesta ovat *työttömyysloukut*. (Kärkkäinen 2011, 2.)

Työttömyysloukku on tilanne, jossa sosiaaliturvaetuuden saaminen passivoittaa henkilöä vastaanottamaan tai etsimään työtä, koska sosiaaliturvaetuuksista saatu nettotulo saattaa olla suurempi kuin työstä saatu tulo. Näin ollen työn tekeminen ei ole tarpeeksi kannattavaa. Se, kuinka kannattavaksi työn vastaanottaminen koetaan, riippuu sosiaaliturvan tasosta ja vastikkeellisuudesta. Työttömyysloukun muodostaakin usein korkeatasoinen ja vastikkeeton sosiaaliturva. Tähän on yritetty puuttua vuonna 2018 voimaan tulleen työttömien aktiivimallin avulla. Viime vuosina myös etuuksien tasoa leikattu valtion menokehityksen hillitsemiseksi, mutta myös sen vuoksi, että työnteko muodostuisi houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi kuin etuuksien varassa eläminen. *Äärimmäisestä työttömyysloukusta* on kyse silloin, kun etuuksista voi saada yhtä suuren tai jopa suuremman nettotulon kuin työstä. Tällöin on siis taloudellisesti kannattavampaa elää etuuksien varassa. Työllistymisessä tulee huomioida myös sen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset, kuten muun muassa työmatkakustannukset. Työstä tulisi saada siis huomattavasti suuremmat tulot, jotta se olisi kokonaisuudessaan kannattavampaa. (Parpo 2004, 44-45.)

Tuloloukut eivät liity niinkään sosiaaliturvan tasoon vaan työtulojen ja etuuksien yhteensovittamiseen. Tuloloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa ansiotulot vähentävät kokonaisuudessaan kotitalouden nettotuloja. Ansiotulot ensinnäkin vähentävät etuuksia ja samalla kasvattavat maksettavien verojen määrää sekä mahdollisesti myös nostavat muiden tulosidonnaisten palvelumaksujen tasoa. Lopulta voi olla niin, että työllistyminen lisää vain vähän kotitalouden käytettävissä olevia tuloja tai

jopa pitää ne samana kuin ne olivat ennen työtä. Pahimmassa tilanteessa voi käydä jopa niin, että kotitalouden nettotulot työn myötä pienenevät. On selvää, että tällöin työntekoa ei nähdä kannattavana. Tuloloukku eroaa työttömyysloukusta niin, että tuloloukku voi koskea myös muitakin kuin työttömiä. Työttömien lisäksi tuloloukun riskiryhmään kuuluvat pienituloiset henkilöt, jotka saavat palkkatulon lisäksi samanaikaisesti sosiaaliturvaetuuksia kaikkien elinkustannusten kattamiseksi. (Parpo 2004, 45-46.) Esimerkiksi osa-aikaista työtä tekevät, jotka saavat palkkatulon lisäksi soviteltua työttömyysetuutta ja asumistukea, ovat tällaisia pienituloisia henkilöitä.

Kannustinloukkuja tarkastellessa ja tutkiessa näkökulma painottuu yleensä pelkkiin taloudellisiin tekijöihin. Useimmin kannustinloukuissa tutkitaan erilaisten tulonsiirtojen vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen ja työn tekemiseen. Pelkkä taloudellinen näkökulma asiaan on kuitenkin liian suppea. Pelkkien taloudellisten tekijöiden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös esimerkiksi etuuksien myöntämiskäytäntöihin. (Parpo 2004, 46-47.)

Etuuksien käsittely- ja myöntämiskäytännöt ovat monimutkaisia ja tulot huomioidaan eri tavoin eri etuuksia myönnettäessä. Esimerkiksi mistä ajankohdasta lähtien etuus tarkistetaan tulojen tason muutoksen vuoksi. Monesti myös muutokset henkilön tilanteessa huomioidaan etuuksiin viiveellä. Tilanteen muutokset, esimerkiksi työn saanti, edellyttävät yleensä sosiaaliturvaetuuksien tarkistamista, jossa arvioidaan työtulon vaikutukset etuuteen. (Parpo 2004, 46-47.) Vuoden 2015 asumistuki uudistus tarjosi kuitenkin tälle ongelmalle ratkaisun, jossa tarkistusta asumistukeen tulojen muutoksen vuoksi ei tehdä välttämättä heti tulojen muuttumista seuraavasta kuukaudesta lukien. Tämä auttaa ennakoimaan etuuden mahdollista takaisinperintää. Kyseisessä laissa asia sanotaan näin ”*tuki tarkistetaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, josta alkaen tulojen muutos on voimassa kuukauden 1. päivästä alkaen*” (Laki yleisestä asumistuesta 28 § 1 mom.).

Tukea voidaan myös maksaa liikaa kasvaneiden tulojen ja työn teon aloittamisen vuoksi, minkä takia sitä voidaan periä takaisin. Tällöin kasvaneista tuloista hyötyminen saattaa olla lyhytaikaista, koska samanaikaisesti kotitalouden maksettavaksi tulee etuuden takaisinperintä. (Parpo 2004, 46-47.) Tätä kannustinloukku kutsua *takaisinperintäloukuksi*. Kasvaneiden tulojen vuoksi etuuksiin täytyy tehdä tarkistus eli uusi päätös, jossa arvioidaan työtulojen vaikutus etuuteen sekä ratkaistaan, jääkö niiden jälkeen lopulta oikeutta enää etuuteen. Mikäli etuuden määrä laskee tai etuuteen ei ole enää oikeutta,

maksetun etuuden ylimäärä peritään kotitaloudelta takaisin. Työtulojen vaikutus kotitalouden taloudelliseen tilanteeseen tulee näkyviin siis viiveellä vasta takaisinperintäprosessin päätyttyä. (Parpo 2004, 46-47.)

Tulonsiirtojärjestelmän monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus aiheuttavat taloudellista epävarmuutta ja pelkoa sekä sosiaaliturvaetuudensaajien että työssäkäyvien keskuudessa (Parpo 2004, 47). He saattavat pelätä sitä, että työn vastaanottaminen aiheuttaa takaisinperintää ja vaikeuttaa omaa taloudellista tilannetta entisestään. Tämä johtuu sosiaaliturvan määräytymisperusteiden monimutkaisuudesta; ihmisillä ei ole monesti näistä tarpeeksi tietoa tai ymmärrystä. Tätä kannustinloukkua kutsutaan *byrokratialoukuksi*. Esimerkiksi sosiaaliturvan varassa elävän henkilön on vaikea arvioida lyhytaikaisenkin työllistymisen vaikutuksia taloudelliseen kokonaistilanteeseensa. Tällöin auttaisi tieto, mihin kaikkiin etuuksiin palkkatulolla on vaikutusta, missä kohtaa uudet tulot otetaan huomioon etuuksia tarkistettaessa ja syntykö mahdollisesti liikamaksua, joka peritään myöhemmin takaisin. Etuusprosessien lisäksi tietämystä tulisi olla myös verotuksesta. (Parpo 2004, 47.)

Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta lisää eri etuuksien yhteensovittaminen. Vuonna 2001 toimeentulotuen väliaikaista muuttamista suunniteltaessa nousi esiin ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat. Silloin arvioitiin, että ansiotulojen yhdistäminen etuuksiin hämmentää ja aiheuttaa asiakkaille epävarmuutta sekä lisää byrokratiaa. Lyhemmät määräaikaiset ja pientituloisemmat työt aiheuttavat tuensaajille suuria tulojen vaihteluita. Nämä epätyypilliset työsuhteet nähdään kuitenkin osaratkaisuna työttömyyden parantamiseen. Ongelmana tässä on töiden kysyntä sekä sosiaalietuuksien yhteensovittaminen niin, että töiden tekeminen olisi kannustavaa. (Hiilamo 2003, 309.) Etuuksien yhteensovittamista hankaloittaa myös eri etuuksien omat myöntämisedellytykset.

4 Lainvalmisteluprosessi

Lainvalmistelu on monivaiheinen prosessi. Yleisen asumistuen lakiuudistuksen kohdalla lakiehdosta käsiteltiin myös monessa eri työryhmässä ja keskustelussa. Tutkielman aiheen kannalta lainvalmisteluprosessin avaaminen ja tarkastelu on tärkeää, jotta lainvalmistelusta ja uudistuksen taustoista voidaan saada kokonaisvaltaisempi käsitys.

4.1 Lainvalmistelu ja lain vaikutusarviointi

Säädösympäristössä on tapahtunut viimeisimpien muutaman vuosikymmenen sisällä olennainen muutos. Suomen liittyessä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 vahvistui ihmis- ja perusoikeuksien asema. Tämä perusoikeusuudistus ja uuden perustuslain (1999) vaatimus laintasoisesta oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämisestä on korostanut perusoikeuksia ja nostanut säädöstasoa. Säädösympäristön eurooppalaistaminen on asettanut lainsäätäjälle lisää tehtäviä ja uusia reunaehtoja, joiden mukaan toimia. Erityisesti Suomen EU-jäsenyys ja sitä edeltänyt ETA-jäsenyys toivat mukanaan vaatimuksen yhdenmukaistaa suuren määrän kotimaisia lakeja EU-säädösten kanssa. (Rissanen 2011, 33.) Koska lainsäätäjien tehtävät ovat lisääntyneet ja aikataulu monessa uudistuksessa on rajallinen, hallintoa ja viranomaisten toimintaa on alettu tehostamaan. Tehokkuutta ja tuottavuutta on viime aikoina pyritty parantamaan viranomaistoimintojen yksityistämällä, yhtiöittämällä ja ostopalvelujen käyttämällä. (Emt., 33.)

Edellä kuvatut muutokset ovat johtaneet eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden lainvalmistelijoiden tehtävien merkittävään lisääntymiseen, uusiin ammattivaatimukseen sekä resurssi- ja aika-

pulaan. Työtehtävien kiivastahtisuutta on osaltaan myös lisännyt runsas ja monipuolinen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön ja valmisteluun. Tässä samalla kiireen seurauksena lakien valmistelukulttuuri on myös muuttunut. Aikaisemmin yleisesti käytettyjen komiteoiden sijasta on siirrytty pienempiin valmistelukokoonpanoihin kuten työryhmiin tai yhden virkamiehen suorittamaan valmisteluun. (Rissanen 2011, 33.) Nämä tekijät yhdessä aiheuttavat ongelmia ja puutteita lainvalmistelussa.

Lainvalmistelu on moniportainen prosessi. Uusien lakien ja vanhojen lakien muuttaminen lähtee liikkeelle eduskunnassa joko hallituksen esityksestä tai kansanedustajan aloitteesta. (Eduskunta 2016.) Asumistuen lainuudistus lähti liikkeelle hallituksen esityksestä, kuten suurin osa muistakin lakialoitteista. Lakivalmistelu voi myös lähteä liikkeelle kansalaisten lakialoitteesta. Jotta kansalaisaloite etenisi eduskunnan käsittelyyn, sille pitää olla vähintään 50 000 kansalaisen kannatus. Lakiesitys menee edelleen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistuntoon. Siellä lakiesitys käydään läpi ja kootaan se esitettävään muotoon valiokunnan käsittelyä varten. Lähetekeskustelussa ei siis tehdä vielä mitään päätöksiä, vaan nimensä mukaisesti lakiesitys lähetetään eteenpäin sopivaan valiokuntaan. (Eduskunta 2016.)

Valiokuntakäsittely vie yleensä kuukauden tai kaksi, mutta kuitenkin kiireelliset asiat voidaan käsitellä nopeamminkin. Asian kiireellisyys todetaan lähetekeskustelussa. Suuremmat lakihankkeet saattavat viedä muutaman vuodenkin. Kun valiokunta on käsitellyt mietinnön, se siirtyy takaisin täysistunnon käsittelyyn. Lakiehdotuksilla on näin ollen aina kaksi täysistuntokäsittelyä. Valiokunnan mietintö ja sen ehdotukset toimivat toisen käsittelyn pohjana, ja nämä voivat poiketa hallituksen alkupe-
räisistä ehdotuksista. Valiokunta voi kannattaa lakiehdotuksen hyväksyntää osittain tai hylätä sen kokonaan. Kun asia on käsitelty täysistunnossa, eduskunta on äänestänyt ja hyväksynyt lain, siitä laaditaan vielä eduskunnan vastaus. Eduskunnan vastaus sisältää muokatun ja hyväksytyn lakitekstin sekä mahdolliset muut eduskunnan tekemät päätökset asiaan liittyen. Tämän jälkeen sen allekirjoittavat eduskunnan puhemies ja pääsihteeri. Tasavallan presidentti vielä vahvistaa lain. Presidentillä on mahdollisuus jättää laki vahvistamatta, jolloin se palaa takaisin eduskunnan käsittelyyn. (Eduskunta 2016.)

Lain vaikutuksia tulisi ennakoida säädöksen valmisteluvaiheessa. Kaikki merkittävät vaikutukset tulisi pyrkiä arvioimaan etukäteen. Tässä ei kuitenkaan aina onnistuta. Lainsäädännön vaikutukset voidaan jakaa taloudellisiin vaikutuksiin, vaikutuksiin viranomaisten toiminnassa, ympäristöllisiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Taloudellisia vaikutuksia ovat muun muassa vaikutukset julkistalouteen ja vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen. Ympäristövaikutuksia voivat olla vaikutukset luontoon, ihmisten oloihin ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. Yhteiskunnallisia vaikutuksia voivat olla muun muassa vaikutukset ihmisten elinoloihin, eri ihmisryhmien asemaan, työllisyyteen ja tasa-arvoon. (Ervasti 2014.)

Lakien vaikutukset voivat olla suoria ja epäsuoria, välillisiä ja välittömiä, lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Lailla voi olla päävaikutuksia ja sivuvaikutuksia, ennakoituja ja ennakoimattomia vaikutuksia sekä aineellisia ja aineettomia vaikutuksia. Lain astuessa voimaan tavoitteet saavutetaan usein vain vajavaisesti ja usein lailla on myös sivuvaikutuksia. Lainvalmistelussa tavoitteet ovat usein moniulotteisia, monitahoisia ja joskus jopa ristiriitaisia. Asiakirjoissa tavoitteet saattavat usein olla myös esitetty niukasti ja yleisluonteisesti. Tavoitteet, keinot ja ennakoidut vaikutukset eivät välttämättä ole keskenään sopusoinnussa. (Ervasti 2014.)

Myös poliitikot ovat alkaneet ymmärtää lakien vaikutusten ennakoarvioinnin tärkeyden. Juha Sipilän hallitusohjelmassa oli asetettu tavoitteeksi muodostaa lainsäädännön arviointineuvosto, joka perustettiin sittemmin joulukuussa 2015. Arviointineuvosto arvioi hallituksen esityksiä ja niiden mahdollisia vaikutuksia. (Valtioneuvoston kanslia 2017.) Neuvoston perustaminen tapahtui suhteellisen myöhään siihen katsottuna, että laeilla on kuitenkin todistettu olevan monenlaisia vaikutuksia ja vaikutusten ennakoarvioinnin haasteellisuus on tiedostettu jo aiemminkin. Neuvoston tärkeimpänä tavoitteena on tehdä lainvalmistelu mahdollisimman kestävältä ja laadukkaalta pohjalta. Lisäksi arviointineuvosto pyrkii parantamaan hallituksen esitysten ja lainvalmistelun aikataulutusta ja suunnittelua. (Valtioneuvoston kanslia 2017.)

Neuvosto antaa lausuntoja pääosin hallituksen esityksistä. Lausuntoja voidaan antaa tarvittaessa myös muista säädösluonnoksista, esimerkiksi EU-lainsäädännöstä. Arviointineuvosto ei laadi täysin uusia vaikutusarvioiteja, vaan se käyttää analyysissään valmiita arvioita. Niiden pohjalta neuvosto tekee omat kehittämisehdotuksensa. Vuosittain lausuntoja tehdään noin 40. Vaikutusarvioinneissa on

tärkeää punnita erilaiset vaihtoehdot ja niiden kaikki mahdolliset vaikutukset. Tämä antaa monipuolisempaa tietoa päätöksentekijälle. Vaikutusten arvioinnilla saadaan aikaan pitkäjänteisempää politiikkaa ja päätöksen tekoa. Tämä myös parantaa lainsäädännön ja lainvalmistelun laatua. (Valtioneuvoston kanslia 2017.)

Arviointineuvosto toimii itsenäisesti ja riippumattomasti. Se ei anna lausuntoa jokaisesta hallituksen esityksestä lausuntoja, vaan valitsee itse ne esitykset, joista antaa lausuntonsa. (Valtioneuvoston kanslia 2017.) Arviointineuvoston lausunnot eivät kuitenkaan takaa vielä, että asia etenee neuvoston tekemän kehittämisehdotuksen mukaisesti. Jos arviointineuvosto on käsitellyt hallituksen esitystä, siitä tulee merkintä esitykseen. Siihen mainitaan myös, miten annettu lausunto on huomioitu. Kuten moni muukin lainvalmistelussa, myös neuvoston lausunnot ovat julkista tietoa. (Emt.)

Arviointineuvoston lausunnossa arvioidaan monia asioita ja etenkin hallituksen esityksen kattavuutta tietyillä kriteereillä. Lausunnossa täytyy myös arvioida päätöksenteon ja -valmistelun läpinäkyvyyttä. Lausunnossa arvioidaan muun muassa seuraavia asioita:

- Onko keskeiset kustannus- ja hyötyerät tunnistettu?
- Onko kustannusten ja hyötyjen kohdistuminen kuvattu?
- Onko keskeiset vaikutusmekanismit ja -kanavat kuvattu?
- Onko kustannusten ja hyötyjen suuruusluokka esitetty?
- Onko arvioon liittyvät epävarmuustekijät nostettu esiin?

(Valtioneuvoston kanslia, 2017.)

4.2 Yleisen asumistuen lainuudistuksen tausta ja sisältö

Yleisen asumistuen lainuudistus on syntynyt hallituksen tekemästä esityksestä. Hallituksen esitys perustuu sosiaaliturvan uudistamiskomitea (eli SATA-komitean) ehdotukseen (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 2009). Ehdotuksen ensisijaisena tarkoituksena oli parantaa hallinnon toimivuutta. (Hallituksen esitys 52/2014, 6.) Uudistuksen taustalla oli myös asumistuen perusteiden määrätymisen selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen. Tukiperusteiden määrätymistä oli toivottu selkeämmäksi ja läpinäkyvämmäksi. Esitykseen vaikuttivat myös hallitusohjelmassa ja silloisessa kehyspäättöksessä sovitut tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset liittyen enimmäisvuokrien korottamiseen ja omavastuuosuuksien alentamiseen. Kansaneläkelaitos (Kela) on etuuksien myöntämisen ja maksamisen toimeenpanija, joten lainvalmistelu tehtiin yhteistyössä Kelan kanssa. Kelalla oli myös omat tavoitteensa ja ehdotuksensa uudistukselle, jotka otettiin valmistelussa huomioon. Kela esimerkiksi halusi yksinkertaistaa asumistuen tulokäsitettä. (Hallituksen esitys 52/2014.)

Asumistuella alennetaan pienituloisten perheiden ja ruokakuntien asumismenoja sekä edistetään heidän mahdollisuuksiaan kohtuulliseen asumistasoon. Laki yleisestä asumistuesta (938/2014) lähtee siitä, että asumistukea myönnetään Suomessa sijaitsevaan vuokra-, omistus tai asumisoikeusasunnon asumismenoihin. Hallituksen esitys kiteyttää asumistuen määrätymisperusteen näin: *”Asumistukea myönnetään 80 prosenttia hyväksyttävien enimmäisasumismenojen ja tulojen sekä ruokakunnan koon mukaan määrättyvän perusomavastuun erotuksesta. Tuensaajan itsensä maksettavaksi jää asumistukijärjestelmässä näin ollen aina vähintään 20 prosenttia asumismenoista.”* Asumistuella ei siis kateta asumismenoja kokonaisuudessaan. Tarkoituksena tällä on aktivoita osaltaan asumistuen saajaa osallistumaan ja vaikuttamaan myös itse asumiskustannuksiin, ymmärtämään millaiset omat asumiskustannukset ovat ja millainen tasokehitys niissä on sekä tarvittaessa niiden noustessa korkeiksi etsimään halvempaa asuntoa itselleen. (Hallituksen esitys 52/2014, 8.)

Hallitus (52/2014) esitti, että ainoastaan asunnon sijainti ja ruokakunnan koko vaikuttaisivat asumistukeen hyväksyttävien asumismenojen enimmäistasoon. Uudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa tuen myöntämisedellytyksiä. Tämä palvelisi sitä tarkoitusta ja auttaisi tuenhakijoita ja -saajia ymmärtämään paremmin, mitkä asiat huomioidaan tukea myönnettäessä. Enää ei tarvitsisi pohtia sitä, vaikuttaako jokin asunnon ominaisuus tai tehty peruskorjaus asumistuen myöntämiseen tai sen määrään.

Aiemmin asumistuen määräytymiseen nimittäin vaikuttivat myös esimerkiksi asuntoon tai taloon tehdyt peruskorjaukset. Hallituksen esityksessä puhuttiin myös kustannuksista. Uudistus ajateltiin toteutettavan mahdollisimman kustannusneutraalisti. Kustannusneutraaliutta haettiin enimmäisasumismenojen rajaamisella. Esityksessä sanottiin asiasta näin: ”...hyväksyttävät enimmäisasumismenot on ollut tarpeen rajata tasolle, jolle ne ovat jääneet keskimäärin, kun asunnon ikä sekä neliövuokra- ja pinta-alanormit ovat määritelleet kussakin tapauksessa hyväksytyn vuokratason.” (Hallituksen esitys 52/2014.)

Hallituksen esityksen tavoite oli myös selkiinnyttää lainsäädäntöä ja tehdä siitä asteen verran ymmärrettävämpää (Hallituksen esitys 52/2014). Lainsäädännön selkiyttäminen ei tapahdu hetkessä, mutta tätä tavoitetta halutaan edistää pikkuhiljaa. Asumistuen uudistus toi lakiin uusia asioita, mutta monet asiat pysyivät samoina. Esityksessä päädyttiin siihen, että asumistukilaki kirjoitetaan kokonaisuudessaan uudelleen, vaikka jotkut osat siinä säilyvätkin entisellään. Kela osallistui lainvalmisteluun ja sen tavoitteena oli, että asumistuen tulokäsitettä yksinkertaistetaan ja selkiytetään. Tämän uudistuksen myötä tulokäsitettä myös yhdenmukaistettiin muutaman rinnakkaisetuuden (lastenhoidontuen ja Kelan maksaman työttömyysetuuden) kanssa. (Emt.) Asumistukilaki kirjoitettiin siis uudelleen vuonna 2014, ja se tuli voimaan muilta osin tammikuun 1. päivä 2015, paitsi ansiotulovähennyksen osalta vasta syyskuun 1. päivä 2015. Hallituksen esitys sai laajan kannatuksen eduskunnassa. Lakiin ei tullut juurikaan muutoksia lakikäsittelykierroksen aikana. Perustusvaliokunta teki ehdotuksen lainuudistuksen siirtymäsäännöksestä, joka otettiin käyttöön lain voimaan tullessa.

5 Tutkimuksen lähtökohdat ja toteutus

Tutkielmani hakee vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1. Millaisia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita yleisen asumistuen ansiotulovähennys uudistuksella haettiin?*
- 2. Mitä lainuudistuksen vaikutuksista voidaan todeta tähän mennessä tehdyn tutkimuksen ja analyysin valossa?*

Tutkimukseni on pääosin kvalitatiivinen (laadullinen), mutta etenkin toisen tutkimuskysymyksen – uudistuksen vaikutusten – analyysin osalta olen käyttänyt tilastollisia lähteitä. En niinkään työstä tilastotietoja, vaan ne auttavat analysoimaan ja havainnollistamaan yleisen asumistuen lainuudistuksen tarkastelua. Analysoin lainvalmisteluasiakirjoja, joista ilmenevät lainuudistuksen tavoitteet ja keskeiset argumentit.

5.1 Aineisto

Aineistona tutkielmassani toimivat yleisen asumistuen lakiuudistuksen valmisteluasiakirjat ja asumistuen tilastotiedot vuosilta 2014 ja 2015. Lakiuudistuksen valmisteluasiakirjoina ovat hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta (52/2014) (57 sivua), Ympäristövaliokunnan mietintö (7/2014 vp) (5 sivua), Perustuslakivaliokunnan lausunto (17/2014 vp) (5 sivua) ja Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto (5/2014 vp) (2 sivua) sekä eduskunnan ensimmäisen ja toisen lainkäsittelyn keskustelumuistiot (yhteensä 8 sivua).

Aineisto on avoimesti saatavilla, joten sen keräämistä en ole suorittanut itse. Olen kuitenkin itse valinnut ja koonnut nämä asiakirjat tutkielmani aineistoksi. Kokonaisuudessaan aineistoni on 77 sivua. Aineistoni on julkista tietoa, joten sen käyttöön en ole tarvinnut tutkimuslupaa.

Käytän asumistukiudistuksen seurauksia käsittelevässä analyysissäni pääasiassa Kelan vuoden 2014 ja 2015 asumistukitilastoja. Tilastot pitävät sisällään monipuolista tietoa asumistuen saajista, esimerkiksi ruokakunnista, asunnoista ja maksettujen etuuksien määrästä. Tilastot sisältävät tiedot kaikista asumisen tuista: eläkkeensaajan asumistuki, yleinen asumistuki, opintotuen asumislisä ja sotilasavustuksen asumisavustus. Opintotuen asumislisä on vielä oma tukimuotonsa näissä vuoden 2014 ja 2015 tilastoissa. Sen piirissä olleet opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin vasta vuoden 2017 syksyllä. Tilastot perustuvat vuoden 2014 ja 2015 joulukuussa asumistukia saaneisiin henkilöihin. Maksettujen etuuksien määrät perustuvat koko vuoden aikana maksettuihin etuuksiin. Asumistukien saajia ja asuntoja kuvaavia tekijöitä ovat alue, asumistuen saaja (henkilö tai ruokakunta) ja asunto. Tilastojen joukosta löytyy muun muassa tilastot yleisen asumistuen saajaruokakunnista 31.12.2014 ja 31.12.2015, jotka kertovat ruokakunnan elämäntilanteen (esimerkiksi keskimääräinen asumistuen määrä, keskimääräiset asumismenot ja keskimääräinen asumistukitulo) ja ruokakuntatyyppin (yksin asuvat, lapsettomat parit, lapsiperheet ja muut) sekä yleisen asumistuen saajaruokakuntien tulolajit 31.12.2014 ja 31.12.2015; näissä tulolajeina ovat muun muassa palkkatulo, yritystulo, pääomatulo ja eri etuudet (sairauspäiväraha, lastenhoidontuki yms.). (Kelan asumistukitilasto 2014 ja 2015.)

5.2 Aineiston analyysi sisällönanalyysillä

Aineistoon tarkemmin tutustuttuani lähdin analysoimaan sitä sisällönanalyysillä. Sisällönanalyysillä aineistoa tarkastellaan eritellen ja siitä yritetään löytää yhtäläisyyksiä ja eroja. Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jonka avulla tutkittavasta ilmiöstä pyritään luomaan tiivistetty kuvaus. Sen avulla saadaan kytkettyä saadut tulokset laajempaan kontekstiin, esimerkiksi ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tämä auttaa myös siinä, että tulokset saadaan kytkettyä osaksi laajempaa keskustelua tai ilmiötä. Sisällönanalyysillä pyritään etsimään tekstin merkityksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 106.) Omassa analyysissäni keskityn vain asumistuen uudistumisen tavoitteisiin ja peilaan niiden toteutumista lain vaikutuksista tähän mennessä tehtyyn tutkimukseen ja analyysihin kannustavasta ja aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Tällöin saan liitettyä aiheeni laajempaan keskusteluun esimerkiksi kannustinloukuista ja viime aikoina puhuttaneesta sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta. Tämän vuoksi koenkin, että sisällönanalyysi menetelmänä on sopeva tutkielmani kannalta.

Sisällönanalyysi sopii monenlaisiin tutkimuksiin ja se onkin yksi perusanalyysimenetelmistä. Sitä voidaan käyttää analyysimenetelmän lisäksi myös teoreettisena kehyksenä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93.) Sisällönanalyysi ei anna valmiita tuloksia, vaan sen avulla tutkittava aineisto saadaan tiivistettyyn ja kerättyyn muotoon. Analyysin pohjalta tutkija vetää itse johtopäätökset. Diskurssianalyysistä sisällönanalyysi eroaa sillä, että sisällönanalyysillä saadaan esiin tekstin merkitykset, kun taas diskurssianalyysi tarkastelee, millaisilla diskursseilla merkityksiä tuotetaan. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105-106.)

Kokonaisuuden hallitseminen ja löytäminen aineistosta on tärkeää sisällönanalyysissä. Sisällönanalyysia voidaan tehdä joko teoriaohjaavasti, aineisto- tai teorialähtöisesti. Kokonaisuuden hallitseminen ja löytäminen aineistosta on tärkeää sisällönanalyysissä. Aineistolähtöisessä analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta sen mukaan, mikä palvelee parhaiten tutkimuksen tarkoitusta ja millä päästään vastaamaan asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Toisin sanoen analyysiyksiköt nousevat aidosti tutkittavasta aineistosta, eivätkä näin ollen ole ennalta määriteltyjä. Aineistolähtöinen analyysi

on aidommillaan vapaata teoriasta ja aiemmista tutkimustuloksista. Sitä ei saisi ohjailla aiemmat tiedot tai havainnot. Aineistolähtöistä analyysitapaa on vaikeaa noudattaa, koska jo tutkimusaihetta ja -asetelmaa miettiessä tutkijan omat ajatukset, aiemmat havainnot ja tiedot vaikuttavat analyysiin. Samoin ne vaikuttavat myös johtopäätöksiin ja tutkimuksen lopputulokseen. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97-99.)

Teorialähtöisessä analyysitavassa teoria ohjaa analyysiä. Analyysiyksiköitä ei kuitenkaan tässäkään analyysitavassa määritellä etukäteen valmiiksi, vaan ne nousevat myös aineistosta. Tässä analyysitavassa erona aineistolähtöisyyteen on se, että aiempi tieto ja havainnot ohjaavat vahvasti analyysiä. Teorialähtöisessä analyysissä testataan usein aiempaa teoriaa tai havaintoja uudessa kontekstissa, jotta sille voitaisiin vahvistaa aiemmin todettua tietoa tai muodostaa uutta tietoa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97-99.) Tutkielmani analyysi on sekä aineisto- että teorialähtöistä. Tutkimukseni kannustavuusanalyysi on aiempaan teoriaan sidottua, mutta muut analyysin teemat eivät ole. Muut analyysin nousivat puhtaasti aineistosta, joten lähestyn niitä analyysissä aineistolähtöisesti. Tutkielmani teoriaosassa minulla on pääluku kannustavuudelle, muttei muille analyysin alaluvuille (asumistuen kustannukset, lainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen sekä yhteensovittamisen ongelmat). Tämä aineistolähtöinen laajennus johtuu osin myös siitä, että aiheeseen tarkemmin tutustuttuani huomasin, että asumistukilakiuudistuksella ei olekaan saavutettu sille asetettua työnteon kannustavuutta.

Tutkielmani analyysin aloitin kokoamalla yhteen sopivat eduskunnan lainvalmisteludokumentit: hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta (52/2014), Ympäristövaliokunnan mietintö (7/2014 vp), Perustuslakivaliokunnan lausunto (17/2014 vp) ja Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto (5/2014 vp) sekä eduskunnan ensimmäisen ja toisen lainkäsitteilyn keskustelumuistiot. Valitsin nämä aineistokseni, koska niistä selviää parhaiten lainvalmistelun kokonaisuus vaihe vaiheelta. Pystyin niiden avulla seuraamaan mitä on keskusteltu tai ehdotettu missäkin vaiheessa tai millaisia odotuksia ja tavoitteita lakiuudistukselle on asetettu.

Aineiston analyysi lähtee liikkeelle aineiston pelkistämisestä. Pelkistämällä tarkoitetaan sitä, että aineistosta jätetään pois tutkimustehtävän kannalta epäolennaiset asiat. Aineistoa toisin sanoen tiivis-

tetään olennaiseen muotoon, jotta analyysin seuraava vaihe eli teemoittelu olisi helpompaa. Pelkistämistä voidaan tehdä esimerkiksi alleviivaamalla aineistosta olennaisia asioita erivärisillä kynillä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110-115.) Kävin itse aineiston läpi juuri tällä tavalla: kävin jokaisen aineiston osan läpi ja alleviivasin eri väreillä olennaisia asioita.

Pelkistämisen jälkeen siirrytään aineiston teemoitteluun. Sen avulla tutkimustehtävän kannalta olennaiset löydetty asiat ryhmitellään. Samalla aineistosta löydetään yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Samaan teemaan kuuluvat asiat yhdistetään ja niille nimetään oma käsite, joka kuvaa parhaiten koko sen teeman sisältöä. Tämä helpottaa löydettyjen asioiden kokonaisvaltaisempaa hahmottamista. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110-115.) Lukiessani aineistoa kokonaisuudessaan läpi merkitsin aineistoni kohtia, joissa lainuudistuksen tavoitteista mainitaan tai keskustellaan. Kirjasin samalla ylös myös omia ajatuksia aiheista. Kokosin nämä eri asiat erilliseen dokumenttiin. Huomasin tässä vaiheessa, että monet asiat ja merkitykset liittyvät toisiinsa. Sen vuoksi teemoittelinkin aineistoni eri teemoihin, jotta minun olisi helpompaa lähteä analysoimaan ja tekemään johtopäätöksiä löydöksistäni.

Teemoittelun jälkeen huomasin, että minulla oli liuta erilaisia teemoja. Huomasin samalla kuitenkin, että monet asiat linkittyvät yhteen ja näitä voisi yhdistää suurempiin teemoihin. Analyysin seuraavaa vaihetta kutsutaan abstrahoinniksi eli käsitteellistämiseksi. Aineistosta esiin nousseen olennaisen tiedon ja teemojen pohjalta luodaan teoreettisia käsitteitä ja sitä kautta johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110-115.) Tärkeää on muistaa pitää koko ajan mielessä tutkimuksen tehtävä ja mihin kysymyksiin vastauksia haetaan. Yhdistelin aineiston teemoja isommiksi kokonaisuuksiksi ja nimesin ne kokonaisuuteen sopiviksi. Näistä muodostuivat analyysini temaattiset kokonaisuudet: lainsäädännön selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen, kustannukset, asumistuen yhteensovittaminen muihin etuuksiin ja kannustavuus.

6 Millaisia tavoitteita ansiotulovähennysuudistuksella asetettiin?

Tämä analyysiluku pyrkii vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni eli *millaisia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita yleisen asumistuen ansiotulovähennys uudistuksella haettiin*. Tutkimukseni aineistosta nousi esiin selkeitä tavoitteita, joita lakiuudistuksella tavoiteltiin ja joilla lakiuudistusta perusteltiin. Aineistosta nousi esiin neljä tärkeää tavoitetta: lainsäädännön yksinkertaistaminen, kustannukset ja kohdentuminen, etuuksien yhteensovittaminen ja kannustavuus. Näitä tavoitteita avaan tässä luvussa tarkemmin.

6.1 Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen

Selkein ja aineistosta monesti esiin noussut tavoite oli asumistuen ja sen menettelytapojen ja sitä kautta lainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen. Tämä tavoite korostui hallituksen esityksessä (52/2014), mutta tätä pidettiin äärimmäisen tärkeänä tavoitteena myös eduskunnan keskusteluissa sekä valiokuntien lausunnoissa. Tämä tavoite nähtiin tärkeänä myös siksi, että näin mahdollistuvat sekä tasa-arvoinen asumistuen myöntämisen tilanne että tuensaajien vaikutusmahdollisuus esimerkiksi siihen, millaisen asunnon he voivat valita ja siihen, voidaanko tukioikeutta ennakoida.

”Tällä uudistuksella yleistä asumistukijärjestelmää yksinkertaistetaan ja menettelytapoja selkiinnytetään uudelle tasolle. Tuen suuruus ei enää olisi riippuvainen asunnon ominaisuuksista.”

*Peruspalveluministeri Susanna Huovinen, Ensimmäinen eduskunta lähetekäsittely
6.5.2014*

”Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetut muutokset yksinkertaistavat ja helpottavat tuen myöntämistä ja lisäävät asukkaiden mahdollisuuksia valita asuntonsa.”

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto 5/2014 vp

Lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen liittyy myös näkökulma, joka tuli esiin muutamassa puheenvuorossa eduskuntaryhmän lakiehdotuksen käsittelyssä. Aikaisemman asumistukilain mukaan omaisuus on ollut huomioon otettava tekijä. Omaisuuden selvittäminen on ollut aikaa vievää, mikä on hankaloittanut etuuden hakemista ja käsittelyä. Tämä on ollut hankalaa niin Kansaneläkelaitoksen asumistuen käsittelijöiden ja toisaalta myös asiakkaiden näkökulmasta. Uuden lain myötä asumistukea myönnettäessä huomioidaan vain omaisuudesta saatavat tulot, kuten esimerkiksi osakkeista saatava osinkotulo. Lain ensimmäisessä käsittelyssä eduskunnassa Tytti Tuppurainen (sosiaalidemokraattinen puolue) nostaa esiin, että lainuudistuksella helpotetaan myös kuntien ja Kelan töitä. Tuen myöntämisprosessin sujuvoittaminen osaltaan auttaa selkeyttämään ja yksinkertaistamaan asumistuen lainsäädäntöä.

”Myös omaisuuden huomioon ottamisesta luopuminen on perusteltua, koska omaisuuden selvittely on käytännössä vaikeuttanut hakemis- ja myöntämismenettelyä, vaikka omaisuus on vain harvoin vaikuttanut asumistuen määrään.”

Merja Kuusisto SDP, Lakiehdotuksen ensimmäinen eduskuntakäsittely 25.9.2014.

Tällainen liiallinen ja joissakin tapauksissa turha selvittelytyö hidastaa ja monimutkaistaa myös asumistuen myöntämisprosessia. Lakiuudistuksella on siis nähty olevan paljon potentiaalia asumistukilain selkeyttämisessä ja yksinkertaistamisessa. Kuitenkaan tällä asumistukilain uudistamisella ei ole päästy käsiksi kaikkiin sen ongelmakohtiin. Perustusvaliokunta nostaa esiin yhden perustavanlaatuisen ongelman asumistukijärjestelmässä: kuinka avoliitto määritellään.

”Perustuslakivaliokunta pitää asumistuen ruokakuntakohtaisuudesta johtuvaa avoliiton tunnistamistarvetta, avoliiton määrittelyyn liitettyjen kriteerien kaavamaisuutta ja

viranomaisille jäävää laajaa harkintavaltaa perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisina.”

Perustusvaliokunnan lausunto 17/2014 vp

Uudistus ei tuonut tähän muutoksia. Lain laadintavaiheessa oli siis selvää, että lainsäädännön selkiyttämistavoitteeseen ei kaikilta osin ehkä päästä.

6.2 Asumistuen uudistuksen kustannukset ja uudistuksen kohdentuminen

Hallituksen esityksessä ja muussa tutkimukseni aineistosta nousee vahvana esiin myös uudistuksen kustannukset. Esitykseen on laskettu mahdolliset kustannukset uudistuksesta ja lakiehdotusta perustellaan myös kustannuksilla.

Hallituksen esityksessä oli sosiaaliturvan uudistamiskomitean eli SATA-komitean kustannusarvio uudistuksesta. Asumistuen uudistamista tavoiteltiin mahdollisimman kustannusneutraalisti. SATA-komitea arvioi, että ”*asumistuen uudistaminen lisää kokonaisuudessaan asumistukimenoja vuoden 2009 tasossa 12 miljoonaa euroa*”. Lisäksi ”*kokonaisvuokraan siirtymisen enimmäisasumismenojen määrittelyssä arvioitiin vähentävän asumistukimenoja 5 miljoonan euroa vuositasolla, kun taas ”lienaarinen omavastuun määrittely lisääsi menoja 17 miljoonaa euroa vuositasolla laskettuna maaliskuun 2009 tuensaajakannasta*”. Hallitus hyväksyi siis SATA-komitean arvion siitä, että rakenteellinen uudistaminen ei lisääsi asumistuki menoja. (Hallituksen esitys 52/2014.)

Lakiuudistuksella on monia vaikutuksia asumistuen saajiin. Näitä vaikutuksia arvioitiin jo hallituksen esityksessä sekä eduskunnan keskusteluissa. Hallituksen esityksessä esitettiin, että uudistuksen myötä asumistuen määrä muuttuisi suurella osalla tuensaajista. Vaikutukset ruokakuntien tukeen riippuisivat perheen koosta ja siitä, miten ruokakunnan hyväksyttävät asumismenot muodostuvat ja kuinka hyvin ne asettuvat uusiin kokonaisvuokriin nähden. Uudistuksen myötä hallituksen esityksen mukaan ”keskimääräisen maksettavan asumistuen määrän arvioidaan nousevan noin 24 eurolla”. Ruokakunnilla, joissa on alaikäisiä lapsia, tuen arvioitiin nousevan keskimäärin noin 36 euroa kuukaudessa. Uudistus määritteli uudelleen omavastuun lapsiperheille, joten heille uudistus arvioitiin olevan suotuisin. Arvion mukaan kuitenkin noin 73 prosentilla tuensaajista tuki olisi noussut tai pysynyt ennallaan. Kuitenkin ”noin 27 prosentilla tuensaajista tuki laskee sen vuoksi, että asumistukea on myönnetty nyt esitettäviä korkeammista enimmäismenoista”. Esityksessä tiedostettiin myös lain vaikutukset toimeentulotukeen, mutta näitä vaikutuksia pidettiin minimaalisina. (Hallituksen esitys 52/2014, 14-15.)

”Uudistuksen vaikutusta toimeentulotukimenoihin on vaikea arvioida. Osalla toimeentulotukea saavista asumistuki nousee, mikä vähentää toimeentulotukimenoja ja osalla puolestaan tuki laskee, mikä lisää toimeentulotukimenoja. Kokonaisuudessaan asumistukien uudistamisen ei arvioida vaikuttavan merkittävästi toimeentulotukimenojen tasoon.”

Hallituksen esitys 52/2014, 14-15

Hallituksen esityksen arvion mukaan uudistus ei suosisi mitään aluetta toista enempää. Mahdolliset ”tukien muutokset kohdistuvat alueellisesti suhteellisen tasaisesti”. Hallituksen esityksessä käytettiin vuoden 2013 asumistukitilastoa havainnollistamaan mahdollisia tuen muutoksia. Vuoden 2013 tilaston mukaan vain noin 36 prosentilla tuensaajista vuokra mahtui uuden kokonaisvuokran sisään. (Hallituksen esitys 52/2014.) Tämä tarkoittaa sitä, että suurella osalla tuen määrä tulisi muuttumaan. Eniten uudistuksen myötä tulisivat häviämään pienet ruokakunnat. Heistä suurimmalla osalla enimmäis- asumismenot ylittyisivät, jolloin asumistuki tulisi heillä laskemaan. Hallituksen esityksen arvio ruokakuntien asumistuen muutoksesta oli seuraavanlainen: ”yhden ja kahden henkilön ruokakunnilla uuden kattovuokran ylittäviä tapauksia on yli 70 prosenttia, kolmen hengen ruokakunnilla 60 prosenttia, 4 hengen ruokakunnilla 43 prosenttia, 5 hengen ja sitä suuremmilla ruokakunnilla noin 30

prosenttia.” (Hallituksen esitys 52/2014.) Uudistus siis rokottaisi eniten yhden ja kahden henkilön ruokakuntia.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että uudistus toisi noin 2 500 lapsiperhettä ja pienen joukon eläkkeensaajan asumistuen piiriin kuuluneita ruokakuntia yleisen asumistuen piiriin. (Hallituksen esitys 52/2014.) Uudistus korosti lapsiperheitä. Aiemman asumistuki lain mukaan lapsiperheillä oli ollut oikeus valita eläkkeensaajan ja yleisen asumistuen välillä. Heille oli tehty niin sanottu edullisuusvertailu ja näin ollen he olivat saaneet valita ruokakunnalleen edullisimman asumistuen. Se, että osa eläkkeensaajan asumistuen piirissä olleista ruokakunnista siirtyisi yleiseen asumistukeen, tarkoittaisi suurimmalle osalle (noin 65 prosentille) korkeampaa asumistukea, mutta noin 35 prosentilla tuki pysyisi samana tai jopa laskisi. Heillekään tämä uudistus ei olisi toki pelkästään edullinen. Arvion mukaan useimmilla asumistuen muutos vaihtelisi enintään 50 euroa kuukaudessa suuntaan tai toiseen. Hallituksen esityksessä korostettiin myös yksinhuoltajaperheiden asemaa. Heidän tilannettaan uudistus parantaisi jonkin verran muihin ruokakuntiin nähden. Näin ollen uudistus siis suosisi hieman enemmän yksinhuoltaja- ja lapsiperheitä. (Hallituksen esitys 52/2014.)

Perustusvaliokunnan lausunnossa oli reilumpi arvio siitä, kuinka paljon tuki enimmillään joillakin ruokakunnilla kasvaisi tai pienenis. Kun hallituksen esityksen arviossa puhuttiin enintään 50 euron muutoksesta kuukaudessa, perustusvaliokunnan lausunnossa puhuttiin jopa yli 100 euron muutoksesta kuukaudessa.

”Perustuslakivaliokunnan saamien laskelmien mukaan tuki kasvaa vähintään 50 euroa kuukaudessa yli 52 000 tuensaajalla eli 26 prosentilla ja yli 100 euroa kuukaudessa 7 prosentilla tuensaajista. Tuki alenee yli 50 euroa kuukaudessa 5 300 tuensaajalla eli vajaalla kolmella prosentilla tuensaajista. Näistä 436 tuensaajalla tuki alenee yli 100 euroa kuukaudessa.”

Perustusvaliokunnan lausunto 17/2014 vp

Perustusvaliokunta lausunnossaan piti myös tärkeänä, että yleisen asumistuen järjestelmää kehitettäisiin yksilöllisempään suuntaan. Tällä ajatuksella haettiin parempaa asemaa lapsiperheille ja yksinhuoltajaperheille. Tämä toisaalta herätti huolen eriarvoisesta kohtelusta. Perustusvaliokunnan lausunnossakin todettiin, että lapsiperheet ovat kuitenkin vähemmistö yleisen asumistuen saajista.

”Valiokunta pitää tärkeänä, että yleistä asumistukijärjestelmää pyritään kehittämään yksilöllisempään suuntaan, samalla tavoin kuin eläkkeensaajan asumistuessa ja opiskelijan asumislisässä on jo tehty.”

Perustusvaliokunnan lausunto 17/2014 vp

”Nykyisin tuensaajista on kuitenkin lapsiperheitä enää 33 prosenttia, kun taas yksin-suvia on 58 prosenttia.”

Perustusvaliokunnan lausunto 17/2014 vp

”Perusomavastuuosuuksien määrittely uudistetaan niin, että asumistuet eivät juuri ale-nisi. Tämä turvataan lapsiperheillä siten, että omavastuuosuuksien määrittelyssä tu-loista vähennettävä erä on lasten osalta suurempi verrattuna ruokakunnan aikuisjäsen-ten lukumäärän perusteella tehtävään vähennykseen.”

Ympäristövaliokunnan mietintö 7/2014 vp

Sosiaali- ja terveystuokunnan lausunnossa (5/2014 vp) lausuttiin ääneen pyrkimys toteuttaa uudis-tus mahdollisimman kustannusneutraalisti. Sosiaali- ja terveystuokunta laski kokonaiskustannuk-siksi uudistukselle 68 miljoonaa euroa. Kustannusten lisäys aiheutuisi valiokunnan käsityksen mu-kaan hallitusohjelmassa sovitun enimmäisvuokran korottamisesta ja lakiehdotukseen sisältyvistä tar-kistuksista. (Sosiaali- ja terveystuokunnan lausunto 5/2014.) Myös ympäristövaliokunta näki tukien muutoksen vähäisinä ja arvioi asumistukimenojen lisääntyvän 68 miljoonalla eurolla vuositasona. (Ympäristövaliokunnan mietintö 7/2014 vp).

Lausunnoissa korostettiin toisaalta sitä, että asumistuen muutokset ovat suurimmalla osalla tuensaajia vähäisiä. Kuitenkin noin 27 prosentilla tuensaajista tuen määrä laskisi. Jo tämän pienen joukon tuen pieneneminen aiheuttaisi ristiriidan, mikä todettiin sosiaali- ja terveystuokunnan lausunnossa. On-gelma asumistuen saajien siirtymisestä toimeentulotuella tiedostettiin.

*”Vaikka uudistetun asumistuen enimmäisasumismenoihin mahtuvien tapausten osuus on jonkin verran suurempi kuin nykyjärjestelmässä, jää huomattavalla osalla tuensaa-
jia osa asumismenoista edelleen asumistukijärjestelmän ulkopuolelle, usein toimeentu-
lotuella katettaviksi.”*

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto 5/2014 vp

Ylipäätään valiokuntalausunnoissa korostui kustannuspuhe. Niissä uudistusta käytiin läpi ja argu-
mentoitiin pitkälti kustannusten kautta.

*”Ehdotettu asumistukijärjestelmän rakenteellinen uudistaminen on perustelujen mu-
kaan pyritty tekemään valtiontaloudellisilta vaikutuksiltaan mahdollisimman kustan-
nusneutraalisti. Asumistukimenoja lisäävät enimmäisvuokran korottaminen ja lakieh-
dotukseen sisältyvät tarkistukset yhteensä noin 68 miljoonalla eurolla.”*

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto 5/2014 vp

6.3 Asumistuen yhteensovittaminen muiden tukien kanssa

Asumistuen rakenteellisella uudistuksella hallituksen esityksen mukaan haluttiin yksinkertaistaa merkittävästi asumistukijärjestelmää. Tuen hakeminen ja myöntämismenettely haluttiin helpommaksi ja ymmärrettävämmäksi. Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen myötä yleinen asumistuki ja toimeentulotuki saataisiin yhteensovitettua paremmin, koska *”toimeentulotuessa tarpeellisen suuruisena hyväksyttävien asumismenojen määrä perustuu jo nyt useimmiten kokonaisvuokraan.”* (Hallituksen esitys 52/2014, 16.) Asumistuen hyväksyttävien asumismenojen määräytymisperusteet olivat monimutkaiset vanhan lain mukaan. Hyväksyttäviin asumismenoihin vaikuttivat esimerkiksi asunnon peruskorjaukset. Asumistukeen hyväksyttävien asumismenojen määräytymisperusteiden yksinkertaistaminen lähemmäs toimeentulotukeen hyväksyttäviä asumismenoja auttaisi paremmin yhteensovittamaan nämä kaksi etuutta. Uudistuksen jälkeen etuuksilla ei olisi enää niin suurta eroa asumismenojen määräytymisen osalta.

Hallituksen esityksessä korostettiin siis sitä, kuinka asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittaminen onnistuisi entistä paremmin uudistuksen myötä. Tämä ajattelu ja perustelu toistuivat myös valiokuntien lausunnoissa sekä eduskunnan lainkäsitteilyn keskusteluissa.

”Asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovitus toimii myös nykyistä paremmin tulevaisuudessa, kun kummassakin järjestelmässä käytetään kokonaisvuokraa.”

*Peruspalveluministeri Susanna Huovinen, Ensimmäinen eduskunta lähetekäsittely
6.5.2014*

Peruspalveluministeri Susanna Huovinen otti keskusteluun myös muiden etuuksien yhteensovittamisen eduskunnan ensimmäisessä lähetekäsittelyssä. Hän puhui siitä, kuinka uudistuksen myötä yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen välinen valintaoikeus poistuisi. Se yksinkertaistaisi näiden kahden etuuden yhteensovittamista. Myös Huovisen puoluetoveri Tytti Tuppurainen otti tämän näkökohdan esille puheenvuorossaan.

”Tämä yhdessä myös työttömyysturvaan säädetyn suojaosuuden kanssa kyllä merkittävästi helpottaa pienituloisten ja työttömien ihmisten ahdinkoa. He voivat ottaa työtä vastaan ilman, että se toisesta päästä vähentää tuloja leikkaamalla asumistukea tai työttömyysturvaa.”

Tytti Tuppurainen/Sdp: Ensimmäinen eduskunta lähetekäsittely 6.5.2014

Asumistuen tulokäsitteen uudistusta perusteltiin myös asumistuen yhteensovittamisella työttömyystukien kanssa. Esimerkiksi työttömyysturvassa oli ollut vuodesta 2014 jo olemassa 300 euron suojaosa, joka ei vaikuttanut työttömyysetuuden määrään. Kuitenkin tämä 300 euron tulojen nousu oli aiheuttanut tarkistuksen asumistukeen ja mahdollisesti myös vaikuttanut tuen määrään. Niinpä tämä etuuksien yhteensovittaminen oli järkevä peruste asumistuen ansiotulovähennykselle.

”Valiokunta pitää järjestelmän selkeyden ja läpinäkyvyyden kannalta tärkeänä, että uudistuksessa yhdenmukaistetaan asumistuen tulokäsitettä muiden vastaavien etuuksien kanssa. Valiokunta kiinnitti työttömyysturvan 300 euron suojaosuudesta säädettäessä huomiota siihen, että myös asumistukea tulisi uudistaa siten, että se nykyistä paremmin turvaisi mahdollisuuden lisätulojen hankintaan, koska toimeentulotuen tarvetta voitaisiin silloin merkittävästi vähentää. Toimeentulotuen hakijoista useimmat ovat myös työmarkkinatuen ja/tai asumistuen saajia (StVM 24/2013 vp). Valiokunta pitää tärkeänä asumistuen 300 euron ansiotulovähennyksen toteuttamista tämän kokonaisuudistuksen yhteydessä.”

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto 5/2014 vp

Etuuksien yhteensovittamiseen liittyen myös ympäristövaliokunta piti tärkeänä asumistuen 300 euron ansiotulovähennyksen toteuttamista niin, että se vähentäisi toimeentuloturvan tarvetta. Toimeentulotuki on kuitenkin tarkoitettu viimesijaiseksi etuudeksi.

”Valiokunta viitaten sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausuntoon pitää tärkeänä, että myös asumistukea uudistetaan siten, että se nykyistä paremmin turvaisi mahdollisuuden

lisätulojen hankintaan, koska toimeentulotuen tarvetta voitaisiin silloin merkittävästi vähentää.”

Ympäristövaliokunnan mietintö 7/2014 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti etuuksien käyttöä vain elämän kriisitilanteissa. Viimesijaisen etuuden toimeentulotuen tulisi tulla kyseeseen vain poikkeustilanteissa ja tilapäisesti. Tämän toi esiin myös ympäristövaliokunta mietinnössään. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä lisäksi tunnustettiin se tosiseikka, että asumistukiudistuksen vaikutusta toimeentulotukimenoihin on vaikea arvioida.

Eduskunnan lakikäsittelyn keskustelussa pohdittiin paljon ensisijaisten etuuksien tasoa sekä sen suhdetta viimesijaiseen toimeentulotukeen. Toimeentulotuki on monesti korjaamassa sosiaalietuuksien varassa elävän toimeentuloa. Sillä katetaan loput menot, joita ei ole saatu katettua ensisijaisilla etuuksilla. Tämän uudistuksen myötä huomattavalla osalla asumistuen saajista osa asumismenoista jäisi asumistukijärjestelmän ulkopuolelle eli usein toimeentulotuella katettavaksi.

”Eli miten me tulemme käytännössä ottamaan huomioon nämä ihmiset, jotka ovat erityis- ja poikkeustapausten takana olleet, ettei meillä tulisi kovin paljoa sitten näitä väliinputoajia tässä tilanteessa? Ainahan on tilanne se, että jos ihminen ei tule toimeen, niin sitten on mahdollista, että toimeentulotuella korjataan tämä ihmisen tilanne. Siinä, tuleeko turhan paljon sitten näitä toimeentulotuella korjattavia, on meillä mietiskelyn paikka.”

Tytti Tuppurainen/Sdp: Ensimmäinen eduskunta lähetekäsittely 6.5.2014

Asumistuen uudistuksen kustannuksia tarkastellessa tuli esiin, että joillakin asumistuen saajilla tuki saattaisi laskea jopa yli 100 eurolla kuukaudessa. Perustusvaliokunta kiinnittikin erityisesti huomiota tähän, sillä asumistuen laskeminen jopa 100 eurolla ei olisi pienituloiselle ruokakunnalle pieni muutos. Tämä seikka ei noussut esiin muiden valiokuntien tai eduskunnan keskusteluissa. Tätä realiteettia ei ollut ymmärretty; paperilla se ei kuulostanut lainsäätäjien korvaan suurelta muutokselta. Etuuksien varassa eläville jopa muutaman kymmenen euron muutos on radikaali. Se voi vaikeuttaa tai jopa pakottaa ruokakunnan muuttamaan sen hetkisestä asunnostaan. Lakiuudistus aiheuttaa myös lisähuolta ja epävarmuutta tuenhakijoissa ja -saajissa. Heidän on vaikea ennustaa, millaisia vaikutuksia

uudistuksella tulee heidän kohdallaan olemaan. Näiden asioiden vuoksi perustusvaliokunta tekikin ehdotuksen uudistuksen siirtymäsäännöksestä, joka otettiin uudistuksen yhteydessä käytäntöön.

”Näin ollen ruokakunnan tuki voi muuttua jo tammikuulta maksettavan tuen osalta, jos vuosittainen tuen tarkistusajankohta osuu tammikuulle. Jotta tuenhakijat eivät tällaisissa tapauksissa joutuisi kohtuuttomiin tilanteisiin, valiokunta pitää perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että ympäristövaliokunta vielä selvittää, olisiko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.”

Perustusvaliokunnan lausunto 17/2014 vp

6.4 Kannustavuus

Aineistossa nousi vahvasti esiin lainuudistuksen kannustavuustavoitteet. Lainsäädännön yksinkertaistaminen, asumistuen kustannukset ja kohdentaminen sekä yhteensopivuus muiden tukimuotojen kanssa olivat tärkeässä asemassa yleisen asumistuen lakiuudistuksessa, mutta ansiotulovähennyksen kohdalla työvoimapolitiittinen kannustavuusvaikutus oli tärkeässä asemassa. Lakiuudistuksen tuloihin liittyviä uudistuksia perusteltiin vahvasti kannustavuustavoitteilla.

Hallituksen esityksessä uudistettiin asumistuen tarkistusten tulo rajoja Kansaneläkelaitoksen toiveesta. Niitä korotettiin huomattavasti, koska pienemmän tulo rajat olivat aiheuttaneet paljon tarkistuksia ja pieni lisätulo oli aiheuttanut heti tarkistuksen tukeen. Uudet korkeammat tulo rajat mahdollistaisivat paremmin työn vastaanottamisen eikä pieni tulomuutos välttämättä aiheuttaisi tukeen edes

tarkistusta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin näin: ”tulojen noustessa uusi tarkistusraja olisi 100 euroa nykyistä korkeampi eli 400 euroa ja tulojen laskiessa 40 euroa korkeampi eli 200 euroa.” (Hallituksen esitys 52/2014, 12.) Aiemmin tulorajat ovat olleet tulojen noustessa 300 euroa ja tulojen laskiessa 160 euroa.

Tulorajoja uudistaessa ehdotettiin myös tarkistuksia tuen myöntämisen- ja tarkistamisajankohtiin, jotta ne tukisivat paremmin työn vastaanottamista. Uudistuksen jälkeen ”tulojen muutokseen perustuva tarkistus tehtäisiin aina sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, josta alkaen tulojen muutos on voimassa kuukauden 1. päivästä lukien.” Tulojen vuoksi tarkistus tulisi siis vasta täyttä ansaintakuukautta seuraavan kuukauden alusta. Työn aloittaminen ei siis aiheuttaisi tarkistusta heti. Tämä muutos yhdessä tulorajojen korottamisen kanssa kannustaisi ottamaan työtä vastaan ja turvaamaan työn aloittajan taloutta, koska ensimmäinen palkka työstä ei välttämättä tule aivan heti. Näin vähennettäisiin myös takaisinperittävien tukien määriä. Tämä myös sujuvoittaisi asumistuen prosessia sekä osaltaan kannustaisi työn vastaanottamiseen, niin, ettei tuensaajan täytyisi pelätä tuen takaisinperintää. (Hallituksen esitys 52/2014, 12.)

Nämä hallituksen esittämät tulorajat tulotarkistukseen liittyen saivat kannustusta myös eduskunnan lähete- ja lakiehdotuksen käsittelyissä.

”Ansiotulojen hankkimista ja työhön menoa pyritään muutoinkin kannustamaan. Tuensaajan tai jonkun ruokakunnan jäsenen työllistyessä asumistukea ei enää tarkistetakaan välittömästi vaan vasta yhden ansaitun täyden kuukauden jälkeen.”

Peruspalveluministeri Susanna Huovinen, Ensimmäinen eduskuntalähetekäsittely 6.5.2014

”Työllistymistä voi joissakin tapauksissa helpottaa tuensaajan mahdollisuus ansaita muuttunutta tuloa yhden kuukauden ajan ennen asumistuen tarkistusta.”

Merja Kuusisto SDP, Lakiehdotuksen ensimmäinen eduskuntakäsittely 25.9.2014.

Asiakkaan vastuu itsestä nousi esiin myös eduskunnan lakikeskusteluissa nimenomaan kannustavuuden kautta. Keskusteluissa ei kuitenkaan jätetty työllisyyden parantamista ihmisten omaksi ongelmaksi, vaan yhteiskunnan nähtiin vahvasti voivan ja kuuluvan puuttuvan tähän työllisyystilanteeseen.

”Tämä omavastuu kasvaa. Sinänsä toinen asia on siinä sitten, että on erittäin hyvä, että tällä lailla kannustetaan ihmisiä hankkimaan rahaa eli kannustetaan työn tekemiseen, siihen, että tavalla tai toisella pienennetään asumiskustannuksia, hankitaan työtä, tuloa.”

Tytti Tuppurainen/SDP: Ensimmäinen eduskuntalähetekäsittely 6.5.2014

Työvoimapolitiittinen kannustavuusargumentti tuli analyysissä erittäin vahvasti esille erityisesti siinä, miten laajaa kannustusta asumistuen ansiotulovähennys sai. Ansiotulovähennykseen liittyen kansanedustaja Eva-Maria Maijala (keskusta) ehdotti myös suurempaa ansiotulovähennyssummaa: *”Itse olisin ollut kyllä valmis miettimään siihen suurempaakin suojaosaa, 500 euroa. Ehkä tämä sitten tullaan kokeilemaan käytännössä, minkälainen siitä tulee, ja ehkä se tulee myöskin nousemaan siitä. Kokeilemme, lähdemme liikkeelle 300 eurolla ensiksi tässä asiassa.”* (Ensimmäinen eduskuntalähetekäsittely 6.5.2014). Suurempi ansiotulovähennys olisi nostanut asumistuen kustannuksia entisestään ja jo työssäkäyviä olisi entistä suuremmassa määrin tullut oikeutetuksi asumistukeen.

Tutkimusaineistostani nousee esiin myös se, että lausunnoissa haluttiin korostaa etuuksien piirissä olon tilapäisyyttä. Sosiaalietuudet on tarkoitettu alun perin erilaisiin kriisitilanteisiin ja asiakkaan perusturvasta huolehtimiseen eri elämäntilanteissa. Tämä asia on ristiriidassa sen kanssa, että lakiuudistuksen tullessa voimaan suuri osa jo työssäkävivistä tuli oikeutetuksi yleiseen asumistukeen. Pärjääkö Suomessa enää pelkällä palkkatulolla etenkin pieni- tai keskituloisessa työssä? Ajetaanko tällaisella politiikalla ihmisiä viimesijaisen etuuden, toimeentulotuen, piiriin?

Asumistuen lakiuudistusta perusteltiin Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhdellä isolla tavoitteella, työllisyyden parantamisella. Hallituskauden työllisyystavoite on kirjattu hallituksen ohjelmaan näin: *”Hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoituksen turvaamiseksi on toteutettu työn kannustavuutta, työllistämisen houkuttelevuutta, työvoimahallinnon toimivuutta ja kilpailukykyä parantavat uudistukset. Uudistukset lisäävät työn tarjontaa, yrittäjyyttä ja elinkeinorakenteen monipuolistumista*

sekä vahvistavat julkistaloutta yli miljardilla eurolla.” Myös asumistuen uudistus kuuluu osaksi tätä tavoitetta, mikä näkyi peruspalveluministerin Susanna Huovisen puheenvuorossa:

”Tällä uudistuksella voidaan osaltaan merkittävällä tavalla tukea hallituksen rakennepaketin tavoitteita ja tärkeää hallitusohjelman painopistettä eli köyhyyden ja eriarvoisuuden vastaista työtä.”

*Peruspalveluministeri Susanna Huovinen, Ensimmäinen eduskunta lähetekäsittely
6.5.2014*

Työllistymiseen kannustamisen tavoite erilaisten tukien yhteensovittamisen kautta – vaikka se helpottaisikin työllään heikosti ansaitsevien asemaa – voi toisaalta tuottaa dilemman toisen tavoitteen, pienituloisten aseman parantamisen, kohdalla.

”Asumiseen tarvitaan tukea etenkin, jos tavoite on alentaa pienituloisten asumismenoja.”

”Merkittävä helpotus pienituloisten ihmisten arkeen ja asumiskulujen kanssa pärjäämiseen.”

Tytti Tuppurainen /sdp: Ensimmäinen eduskunta lähetekäsittely 6.5.2014

Tässä tulee esiin ristiriita, että vain etuuskien varassa elävillä, pienituloisilla asumistuen määrä saattaa ollakin pienempi kuin esimerkiksi työssäkäyvän ruokakunnan. Näin käy esimerkiksi tilanteessa, jossa tuensaaja on työllistynyt ja hänen palkkatulonsa ei aiheutakaan tarkistusta asumistukeen, koska tulot eivät ole nousseet huomattavan muutoksen verran eli vähintään 400 euroa kuukaudessa. Työsuhteen päättyessä tuen määrä ei taaskaan muutu, koska voimassa olevassa asumistukipäätöksessä tulona hänellä on aiemmin ollut työttömyysetuus. Tällöin henkilöllä jää rahaa käteen vähemmän työttömänä ollessaan kuin työssä ollessaan. Toki tämä kannustaa työntekoon, mutta kriisitilanteessa, kun tulot ovat muutoinkin pienet, näillä tuilla ei pärjääkään. Tällöin ruokakunta saa monesti myös kompensatiota menoihinsa viimesijaisesta etuudesta, toimeentulotuesta.

7 Mitä tässä vaiheessa voidaan todeta lainuudistuksen vaikutuksista?

Edellisessä luvussa käsittelin asumistuen uudistamisen tavoitteita ja sitä, millaista keskustelua uudistamisesta käytiin valiokunnissa sekä eduskunnassa. Tässä luvussa analysoin ja arvioin näiden kaikkien osa-alueiden (lainsäädännön selkiyttäminen, kustannukset, yhteensovittamisen ongelmat sekä kannustavuus) vaikutuksia ja onnistumismahdollisuuksia suhteessa tavoitteisiinsa. Millä osa-alueilla on onnistuttu, millä ei ja millä esiintyy ristiriitoja? Analyysissa hyödynnän aiempaa tutkimusta ja saatavilla olevaa tilastollista tietoa.

7.1 Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen

Juha Sipilän hallitus sisällytti hallitusohjelmaansa Säädösten sujuvoittaminen-kärkihankkeen. Sen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää lainsäädäntöä eli poistaa turhia normeja sekä keventää hallintoa. Näillä toimilla helpotetaan sekä julkista hallintoa, että kansalaisten arkista elämää. Kärkihankkeen toteuttamista varten asetettiin lainsäädännön arviointineuvosto. Heidän vuoden 2016 raportissaan tarkastellaan hallituksen ensimmäisen vuoden onnistumista tavoitteisiin nähden. (Valtioneuvoston kanslia 2017, 2.)

Arviointineuvoston raportin mukaan on hankalaa arvioida heidän lausuntojensa todellisia vaikutuksia hallituksen esityksiin. Tämän arviointiin tarvittaisiin erillinen tutkimus aiheesta. (Valtioneuvoston kanslia 2017, 11.) Tätä tulisi kuitenkin voida arvioida jollakin tasolla, koska muutoin hallituksen ta-

voitteiden toteutumistakin on hankala seurata. Arviointineuvosto korostaa, että laadukkaalla ja perusteellisella lainvalmistelulla saadaan lopulta yksinkertaistettua ja yhdenmukaistettua lainsäädäntöä. Sen vuoksi neuvoston jäsenet, puheenjohtajat ja sihteeristö osallistuvat monien työryhmien ja ministeriöiden toimintaan. (Valtioneuvoston kanslia 2017, 11.) Olisiko kenties vieläkin parempi, että vaikuttavuutta tutkittaisiin kansalaisten ja lakien toteutuksen parissa työskentelevien tahojen näkökulmasta ja yhteistyössä heidän kanssaan. Tällöin lainsäädännön selkiyttämistavoitteitakin olisi helpompi arvioida.

Asumistuen ansiotulovähennyksen onnistumista voidaan arvioida jollain tasolla jo tässä vaiheessa kannustinloukkujen näkökulmasta. *Byrokratialoukku* liittyy lainsäädännön vaikeaselkoisuuteen ja monimutkaisuuteen. Ihmiset eivät välttämättä ole tietoisia, ovatko he oikeutettuja johonkin etuuteen eivätkä välttämättä osaa asiaa selvittää. Asumistuen uudistuksen jälkeen lakiteksti on edelleenkin lakitekstiä. Jotkut kohdat siinä on yhdenmukaistettu ja tehty edullisemmaksi monille tuensaajille, mutta se ei kuitenkaan poista etuuksien monimutkaisuutta ja laajaa etuusverkostoa, joka Suomessa on. Uudistuksen jälkeen voi tulla eteen tilanteita, joissa hakija ei lopulta hoksaa tehdä asumistuen tarkistusta jonkun lyhyemmänkin työsuhteen aloittamisen vuoksi. Kaikille ei avaudu asumistukilaisa määritelty tarkistusajankohta: ”...*tarkistus tulojen muutoksen vuoksi tehdään aina sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, josta alkaen tulojen muutos on voimassa kuukauden 1. päivästä lukien.*” (Laki yleisestä asumistuesta 14.11.2014/938). Tämän vuoksi joitakin tulojen muutoksia saattaa jäädä ilmoittamatta ja samalla syntyy takaisinperintöjä. Lisäksi tuensaajien ja -hakijoiden on edelleen vaikea ymmärtää keskiarvotuloa. Hakijoiden täytyy tässä tilanteissa osata arvioida omat tulonsa seuraavalle 12 kuukaudelle. Esimerkiksi mikäli asumistuki tarkistetaan työn vuoksi, joka kestää tarkistusajankohdasta enää vain 2 kuukautta, asumistukeen tulee laskea keskiarvotulo, koska tulot eivät pysy samana vähintään 3 kuukautta tarkistusajankohdasta.

7.2 Asumistuen kustannukset ja uudistuksen kohdentuminen

Hallituksen asumistukiesityksessä oli sosiaaliturvan uudistamiskomitean eli SATA-komitean kustannusarvio uudistuksesta. Asumistuen uudistamista tavoiteltiin mahdollisimman kustannusneutraalisti. SATA-komitea arvioi muun muassa, että uudistus lisäisi asumistukimenoja 12 miljoonaa euroa ja asumistukimenojen kasvamiseen eivät vaikuttaisi enimmäisasumismenojen ja omavastuun määrittely uudistaminen. Uudistuksen arvioitiin kokonaisuudessaan kasvattavan asumistukimenoja 68 miljoonalla eurolla. (Hallituksen esitys 52/2014.)

Kelan vuoden 2014 asumistukitilaston mukaan maksettujen asumistukien yhteismäärä vuonna 2014 oli 1 522,7 miljoonaa euroa. Kasvua vuoden 2013 määrään oli 8 prosenttia. Eläkkeensaajan asumistuen osuus oli näistä noin kolmannes (497,9 miljoonaa euroa). Yleisen asumistuen osuus oli asumisen tuista suurin eli 49 prosenttia (742,3 miljoonaa euroa). (Kela asumistukitilasto 2014.) Vuonna 2015 asumistukea maksettiin yhteensä 1 731,8 miljoonaa euroa. Määrä kasvoi yhteensä 14 prosenttia vuodesta 2014. Yleisen asumistuen osuus kaikista maksetuista asumisen tuista oli 76 prosenttia (917,6 miljoonaa euroa). Eläkkeensaajan asumistukea maksettiin 532,2 miljoonaa euroa eli noin kolmannes (31 prosenttia). (Kela asumistukitilasto 2015.) Nämä luvut kertovat, että eläkkeensaajan asumistuen etuusmenot pysyivät suhteellisen samoina vuonna 2014 ja 2015. Eläkkeensaajan asumistuen maksatuksen kasvu oli 7 prosenttia (Kela asumistukitilasto 2015), kun taas suurin kasvu tapahtui yleisen asumistuen kohdalla. Vuodesta 2014 yleisen asumistuen menot kasvoivat 24 prosenttia; yleisen asumistuen maksetut etuudet kasvoivat 175,3 miljoonaa euroa (Kela asumistukitilasto 2015).

Vuonna 2017 yleisen asumistuen menot ovat tasaantuneet ja kasvu on saatu taittumaan. Asumistukien menot ovat edelleen kuitenkin suuret. Vuonna 2017 yleisen asumistuen menot olivat 1 261 miljoonaa euroa. Kasvua vuoteen 2016 verrattuna oli 17 prosenttia. (Kela 2018.) Tämä luku on kuitenkin suhteellisen maltillinen verrattuna vuosien 2015 ja 2016 kasvuun. Yleisen asumistuen menot kasvoivat vuosina 2015 ja 2016 vuosittain yli 150 miljoonalla eurolla (Kansaneläkelaitos 2018). Uudistuksen tavoitteena oli, että se saataisiin toteutettua pienellä yleisen asumistuen menojen kasvulla. Tavoite oli 68 miljoonaa, mikä ei ole toteutunut.

Yleistä asumistukea vuoden 2014 lopussa sai 206 100 ruokakuntaa. Vuodesta 2013 kasvua oli noin 7 prosenttia. (Kelan asumistukitilasto 2014.) 2010-luvun alussa asumistuen saajien määrä on kasvanut maltillisia määriä, mutta 2015-2016 asumistuen saajien määrä on kasvanut huimaa vauhtia. Osa-syynä tähän on ollut juuri asumistuen ansiotulovähennys, jonka myötä moni uusi henkilö ja ruokakunta tuli oikeutetuksi asumistukeen. Yleisen asumistuen piirissä oli vuoden 2015 lopussa 246 400 ruokakuntaa. Vuonna 2015 saajien määrä kasvoi eniten yleisessä asumistuessa eli noin 20 prosenttia. Eläkkeensaajan asumistuen saajamäärät kasvoivat vain hieman. (Kelan asumistukitilasto 2015.)

Kelan tutkimuksen mukaan: *”yleistä asumistukea saavista ruokakunnista elokuussa 2016 32 prosenttia sai palkka- tai yritystuloja. Vuosina 2009-2015 vastaava osuus oli 26-27 prosenttia.”* Tästä voidaan päätellä, että asumistuen lainmuutoksen jälkeen palkka- tai yritystuloa saavien osuus on noussut 5 prosenttia. Elokussa 2016 yleistä asumistukea saavien ruokakuntien ansiotulot olivat keskimäärin 1 324 euroa kuukaudessa. (Kempainen 2016.) Yleiseen asumistukeen huomioidaan tuensaajan bruttomääräiset tulot. Tämä on eri määräytymisperuste kuin toimeentulotuessa, johon vaikuttavat nettotulot. Huomioon ottavaa asumistuen uudistuksen myötä on, että asumistukeen saattaa olla oikeus jopa 2 000 euron kuukausituloilla. Ansiotulovähennyksen jälkeen asumistuen saanti on *”yleistynyt etenkin 1 500-2 000 euroa kuukaudessa ansaitsevilla”*. Aiemmin moni yksinasuva tämän suuruisilla ansiotuloilla ei ollut oikeutettu asumistukeen. Tähän tuli kuitenkin lainuudistuksen jälkeen muutos. (Kempainen 2016.) Vuoden 2014 Kelan asumistuen tilaston mukaan yleisen asumistuen saajat olivat olleet paljon pienituloisempia: *”asumistuen ruokakuntien keskimääräiset tukeen vaikuttavat kuukausitulot olivat 936 euroa.”* (Kelan asumistukitilasto 2014.)

Yleisen asumistuen saajien palkkatulot ovat harvoin kuitenkaan pysyviä ja toistaiseksi voimassa olevia. Useimmiten asumistuen saajien ansiotulot tulevat lyhyistä ja määräaikaista työsuhteista. Tämä voidaan päätellä asumistuen tilastotiedoista, joissa monella palkkatuloja ja asumistukea saavalla ruokakunnalla tulot on määritelty keskiarvotulona. Kansaneläkelaitos määrittelee asumistukilakiin pohjautuen keskiarvotulon näin: *”Mikäli tulot eivät jatku vähintään kolme kuukautta asumistuen myöntämisen- tai tarkistamisajankohdasta lukien, tuensaajan tulot lasketaan keskiarvotulona. Keskiarvotuloon arvioidaan tuensaajan tulot seuraavalle 12 kuukaudelle.”* (Kela 2018.) Vuoden 2016 elokuussa 264 486 ruokakuntaa sai yleistä asumistukea. Näin ruokakunnista 85 675 sai palkka- tai yritystuloa. Tulot oli laskettu keskiarvotulona näistä ruokakunnista lähes joka neljännelle (25 prosentille). Vuonna 2015 keskiarvotulon laskeminen on ollut suurin piirtein samaa luokkaa eli se koski

noin 30 prosenttia ruokakunnista. Tästä voidaan päätellä myös se, että *”ansiotulovähennysuudistuksen myötä asumistuen piiriin on tullut myös enemmän säännöllisesti ansiotuloja saavia ruokakuntia.”* (Kemppainen 2016.)

Kokonaisuudessaan myös asumistuen saajien määrä on kasvanut. Yleistä asumistukea saavia oli elokuussa 2016 264 486 ruokakuntaa³. Yleistä asumistukea saavien määrä oli 15 prosenttia suurempi kuin vuonna 2015. Asumistukea saavien kotitalouksien määrä on noussut vuodesta 2008 vuoteen 2016 yli 120 000 ruokakunnalla. Tyypillisin asumistuen saaja on nuori ja yksin vuokra-asunnossa asuva henkilö. Vuoden 2016 elokuussa asumistuen saajista heitä oli enemmistö, yli puolet (54 prosenttia.). Opiskelijat kuuluivat tuolloin vielä opintotuen asumislisän piiriin. (Kemppainen 2016.) Opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin lakimuutoksen vuoksi 1. elokuuta vuonna 2017. Heidän vaikutuksensa asumistukeen ja kustannuksiin eivät näy vielä 2016 tilastoissa.

Hallituksen esityksessä esitettiin myös toimenpide asumistuen tason nostamiseksi: *”asumistuessa sovellettavien enimmäisasumismenojen taso esitetään kykettäväksi vuokratason kehitykseen. Sitä mitattaisiin Tilastokeskuksen vuositilaston vuokrataseindeksin kehityksellä.”* Tämä indeksitarkistus suunniteltiin tehtävän ensimmäistä kertaa vuonna 2016. (Hallituksen esitys 52/2014, 10.) Tähän tavoitteeseen ei myöskään päästy, koska uudistuksen kokonaiskustannukset nousivat niin suuriksi ja koska 1.8.2017 voimaan astunut opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin esti sen. Nämä yhdessä aiheuttivat sen, että enimmäisasumismenot jäädytettiin vuosina 2017 ja 2018. Tason nosto ei siis ole toteutunut halutulla tavalla.

Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän muutosprosesseja tutkinut Olli Kärkkäinen (2011) on myös tutkinut erilaisten muutospakettien kustannuksia ja tullut lopputulokseen, että kustannusneutraaliutta näillä paketeilla ei saavuteta. (Kärkkäinen 2011, 25.) Hänen mukaansa kaikki pakettivaihtoehdot joko kasvattavat julkisia menoja tai vähentävät menoja. Muutospaketit liittyen kunnan ansiotulovähennykseen aiheuttavat sen, että ne kasvattavat kunnallisverotuksessa tehtäviä verovähennyksiä ja näin ollen vähentävät kunnallisverojen kokonaismäärää. Asumistukeen tehtävät muutokset kasvattavat luonnollisesti asumistukiin meneviä kokonaiskustannuksia. (Kärkkäinen 2011, 18-19.) Siten on todettu jo

³ Ruokakunta voi muodostua niin yhden kuin useammankin henkilön ruokakuntana. Ruokakunnan muodostavat yleensä samassa asunnossa asuvat henkilöt (Kela 2018).

aiemman tutkimuksen valossa, ettei tällaisia muutoksia saada luotua kustannusneutraalisti. Kärkkäinen toteaa tutkimuksessaan: ”*todennäköisesti tehokkaampi keino näiden kannustinloukkujen purkamiseen olisi etuuksien tulosidonnaisuuden vähentäminen sen sijaan, että etuuksien pienentymistä kompensoitaisiin yleisten verovähennysten avulla.*” (Kärkkäinen 2011, 18-19.) Osaltaan tulosidonnaisuutta asumistuessa tehtiinkin väljemmäksi tällä uudistuksella, mutta se taas kasvatti kustannuksia liian korkeiksi eikä lopulta sillä saavutettu kaikkia sille asetettua tavoitteita. Etuuksien tulosidonnaisuudesta ei kuitenkaan kokonaisuudessaan ole mahdollista luopua. Silloin sosiaalieläimet menettäisivät niiden päätarkoituksen: avustaa ihmisiä toimeentulossa elämän kriisitilanteissa.

7.3 Asumistuen yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat

Työntekoon kannustavia uudistuksia esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmään on tehty monia. Toimeentulotukeen tehtiin väliaikainen ansiotulovähennysuudistus vuonna 2002, joka oli voimassa vuoden 2005 maaliskuun loppuun asti. Silloin toimeentulotuen saaja sai ansaita palkka- tai yrittäjätuloa jonkun verran ennen kuin se vaikuttaa toimeentulotuen määrään. Kuten asumistuen ansiotulovähennyksellä, sillä tavoiteltiin työntekoa kannattavuutta. Uudistuksen perusteluna mainittiin, että henkilö voisi ansaita pientä lisätuloa ilman, että se vaikuttaisi heti toimeentulotukeen. (Hiilamo & Haapola 2003, 299.) Hiilamo ja Haapola (emt.) analysoivat Yhteiskuntapolitiikka-lehden artikkelissaan aiemmin voimassa olleen asumistuki lain tarkistusajankohdan vaikutuksia ja kannustavuutta. Analyysissään he totesivat asumistuen ongelmaksi alhaiset tulorajat. Pieni lisätulo tai lyhytkin työsuhde pakottivat tarkistamaan asumistuen. Näin ollen vähäisetkin ansiotulot vaikuttivat asumistukeen ja alensivat sen määrää. (Hiilamo & Haapola 2003, 302.)

Asumistuki ja toimeentulotuki ovat etuuksina pitkälti keskinäisriippuvaisia. Toimeentulotukea myönnettäessä asumistuki on huomioon otettavaa tuloa. Jos asumistuen määrä pienenee, toimeentulotuen

tarve ja määrä lisääntyvät. Aiemman asumistukilain voimassa ollessa asumistuen tulorajat olivat matalammat ja tarkistus tukeen tehtiin muutosta heti seuraavan kuukauden alusta. Kuten todettiin, se ei kannustanut työn vastaanottamiseen juuri kyseisen tulojen nousun tarkistamisen vuoksi. Kuitenkaan tulojen laskiessa asumistuen tarkistusrajat eivät aiheuttaneet ongelmia vanhan lain voimassa ollessa. Mitä nopeammin asumistuki tarkistettiin esimerkiksi työn päättymisen jälkeen, sitä parempi, koska se myös ehkäisi toimeentulotuen tarvetta. (Hiilamo & Haapola 2003, 302.) Asumistuen uudistukset tulorajaan ja tarkistusajankohtiin olivat tarkoituksenmukaisia erityisesti tilanteessa, jossa tulot nousevat, mutta tulojen laskiessa asumistuki tarkistetaan viiveellä. Tällöin ruokakunnalle todennäköisesti tulee toimeentulotuen tarve.

Hiilamo ja Haapola (2003) toteavat analyysissään, että asumistuen tarkistusrajojen nostaminen olisi järkevää ja tekisi työn vastaanottamisesta kannattavampaa. Heidän mukaansa tuloloukkua ei syntyisi tulojen noustessa. Asumistuen uudistaminen tarkistusrajoja nostamalla olisi kuitenkin heidän mielestään vastaus sille, että se vähentäisi toimeentulotuen käyttöä. (Hiilamo & Haapola 2003, 302.) Tutkimukseni tuo kuitenkin esiin, että uudistuksessa on käynyt päinvastoin. Toimeentulotuen tarvetta nostavat myös asumiskustannukset. Asumistuella saa kattaa vain 80 prosenttia asumismenoista, ja loput maksaa ruokakunta. Asumiskustannukset ovat nousseet paljon viime vuosina. Korkeammat asumiskustannukset tarkoittavat sitä, että ruokakunta joutuu turvautumaan todennäköisesti asumistuen lisäksi myös toimeentulotukeen. (Emt., 302.)

Työ- ja elinkeinoministeriön Työllisyyspaketti-työryhmä (2016) esitti yleisen asumistuen ja toimeentulotuen yhteiskäyttöproblematiikkaan osaratkaisua, joka vaikuttaisi työllisyyteen ja joka alentaisi toimeentulotuen kustannuksia. Työryhmä esitti omavastuun palauttamista toimeentulotuen asumiskustannuksissa, mikä tekisi myös toimeentulotuesta hieman vastikkeellisempaa. (TEM 2016, 34.) Tässä on vaarana se, että todellisen avuntarpeen piirissä olevat ajautuvat entistä ahtaammalle. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, mutta sen käyttö on kuitenkin laajentunut nykyään niin, että sillä korvataan usein asumistuen jälkeen jäljelle jääneet asumiskustannukset. Tämän hetkinen toimeentulotukijärjestelmä ei ”*kannusta asiakasta asumaan asunnossa, jonka vuokra on parhaassa suhteessa omiin tuloihin.*” (TEM 2016, 34.)

Yleisessä asumistuessa on myös omavastuu. Sen tarkoitus on aktivoida ja kannustaa ihmisiä töihin, koska se ei tukimuotona kataakaan koko asumista. Lisäksi tarkoituksena on ohjata ihmisten valintoja, jotta ihmiset eivät valitse kaikkein kalleinta asuntoa. Työllisyyspaketti-työryhmän esittämällä uudistuksella toimeentulotuen omavastuun palauttamiseksi pyrittäisiin siis yhtäältä kannustavuuteen ja toisaalta järkevämpään asumisajatteluun. Tämän yhteydessä tiedostettiin myös se, että myös toimeentulotuki aiheuttaa kannustinloukkuja eikä se välttämättä poistaisi kyseistä kannustavuus- ja asumisongelmaa. Palkkatulo vaikuttaa lähes täysimääräisesti toimeentulotuen määrään. Työllisyyspaketti-työryhmän arvion mukaan kustannussäästö olisi noin 80 miljoonaa euroa ja heidän mukaansa toimeentulotuen piirissä tulisi olemaan noin 30 000 kotitaloutta vähemmän. Toimeentulotuensaajien määrän pieneneminen johtuisi siitä, että näillä 30 000 kotitaloudella toimeentulotuen taso on ollut alhainen. Uudistuksen jälkeen heiltä siis poistuisi oikeus toimeentulotukeen. (TEM 2016, 34.) Tätä toimenpide-ehdotusta ei ole ainakaan vielä toteutettu.

Asumistuen uudistusta suunniteltaessa ja toteuttaessa uudistuksen ei arvioitu vaikuttavan juurikaan toimeentulotukeen tai sen menoihin (Hallituksen esitys 52/2014). On hankala sanoa, onko asumistuen uudistus vaikuttanut toimeentulotuen menoihin. Kuitenkin se voidaan sanoa, että nämä etuudet, vaikka toinen onkin viimesijainen etuus, täydentävät usein toisiaan. Asumistuen pieneneminen tai lakkaaminen tarkoittaa monesti sitä, että koituneet lisäkustannukset katetaan toimeentulotuella, mikäli muihin ensisijaisiin etuuksiin ei ole jostain syystä oikeutta. Asumistuen uudistus yritti kannustaa ihmisiä enemmän työntekoon, mutta samalla se aiheutti sen, että kriisitilanteissa olevat ajetaan yhä enemmän viimesijaisen etuuden, toimeentulotuen, piiriin.

Asumistuen enimmäisasumismenojen jäädyttäminen, joka tehtiin vuosina 2017 ja 2018, aiheuttaa sen, että henkilöt siirtyvät etuudesta toiseen. Useimmiten se siirtää henkilöt toimeentulotuen piiriin. (Viljamaa 2017.) Etuuksien yhteensovittamisen problematiikkaa avataan myös hallituksen asumistuen uudistamisen esityksessä. Toimeentulotuen tarve on tullut pysyväksi esimerkiksi monella työmarkkinatuella elävällä yksinasuvalla. Hyväksyttävien asumismenojen määräytyminen asumistuessa ja toimeentulotuen nousu ovat aiheuttaneet sen, että pelkällä työmarkkinatuella elävä ei pärjää ainoastaan ensisijaisilla etuuksilla, vaan niitä tulee säännöllisesti täydentää toimeentulotuella. Toimeentulotuen piiriin ajaa myös nykyinen vuokrataso. Asumistuessa hyväksyttävät asumismenot ovat jääneet paljon jälkeen jo siitäkin vuokratasosta, joka toimeentulotuessa katsotaan tarpeelliseksi. (Hallituksen esitys 52/2014.) Toisaalta tästä herää keskustelu siitä, että houkutteleeko tämä hyväksyttävien

asumismenojen nousu vuokramarkkinoita nostamaan vuokria edelleen. Ne ovat tälläkin hetkellä Suomessa korkealla tasolla.

7.4 Kannustavuus

Olli Kärkkäisen (2011) muutospakettitutkimus tarkasteli uudistusten kannustavuutta ja onnistumismahdollisuuksia. Moni muutospaketti kosketti kunnallista ansiotulovähennystä ja sen muutosta lapsiperheitä korostavaan suuntaan niin, että lapsiperheiden kohdalla ansiotulovähennys olisi suurempi. Yhdessä muutospaketissa asumistuen perusomavastuuta muutettiin siten, että sen tulosidonnaisuutta vähennettiin. Kaikkien muutospakettien huomattiin pienentävän kokopäivätyön ja puolipäivätyön työllistymisveroasteita. Työllistymisveroasteella tarkoitetaan sitä, millainen osa tulojen kasvusta työllistymisen johdosta menee kasvaneiden verojen maksamiseen ja vähentyneisiin sosiaalietuuksiin. Kuitenkin muutospaketin, jossa mukana oli myös asumistuen muutos, havaittiin parantavan eniten työn teon kannustavuutta puolipäivätöitä tekevien yksinhuoltajien ja yksin asuvien kohdalla. (Kärkkäinen 2011, 25.)

Kärkkäisen tutkimuksessa kannustavuuden suureksi ongelmaksi todettiin tulonsiirtojärjestelmän ja verojärjestelmän monimutkaisuus ja päällekkäisyys. Ihmisen on hankala arvioida työn vastaanottamisen yhteydessä kaikkia vaikutuksia, joita se aiheuttaa hänen taloustilanteeseensa, etuuksiinsa ja verotukseensa. Suurin syy kannustinloukkuihin Suomessa ovat asumistuen ja muiden etuuksien jyrkkä väheneminen työtä tehdessä. (Kärkkäinen 2011, 27.) Kannustinongelmat ilmenevät työllistymistilanteissa. Kannustinongelma syntyy monen eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Näitä ovat yleensä sosiaaliturvan, tulojen ja asumis- ja matkakustannusten yhteensovittaminen. Työllistyessä tulojen tulisi nousta tarpeeksi, jotta työllistyminen olisi lopulta kannattavaa. (Holm, Nivalainen & Volk 2008, 100.)

Juha Sipilän hallitus teki hallitusohjelmaan päivityksen vuonna 2016, jolloin työllisyyspakettiin lisättiin monia työntekoon kannustavia toimia. Päivitys tehtiin, koska hallituksen alkuperäisen suunnitelman toimenpiteet todettiin riittämättömiksi. Hallituksen vuonna 2016 asettama Työllisyyspaketti-työryhmä mietti juuri näitä lisätoimenpiteitä. Ryhmän esityksessä oli myös ehdotuksia asumistuen, toimeentulotuen ja työttömyysetuuksiin liittyen. (TEM 2016, 6.)

Erikoista esityksessä asumistuen osalta oli, että asumistukijärjestelmän muutoksia tulisi tarkastella uudelleen ja opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin tulisi perua. Työllisyyspaketti-työryhmä näki opiskelijoiden siirtymisen yleiseen asumistukeen lisäävän pienten vuokra-asuntojen kysyntää ja kasvattavan asumistuen kuluja, koska yleinen asumistuki on monelle opiskelijalle suurempi kuin opintotuen asumislisä. Näin ollen yleinen vuokrataso saattaa nousta. Työllisyyspaketti -työryhmä arvioi siirron kustannuksien olevan noin 56 miljoonaa euroa. Asumistuen vuoden 2015 lakiuudistukseen aiheuttamien kustannusten nousun kanssa tämä ei olisi toivottava muutos. Muutos aiheuttaisi myös sen, että yleisellä asumistuella ei tuettaisi enää opiskelua, vaan pelkästään asumista. Tämä saattaisi pidemmällä aikavälillä myös vaikuttaa opintojen etenemiseen. Yleiseen asumistukeen ei liity opiskeluelvoitetta, kuten opintotuen asumislisään on liittynyt. (TEM 2016, 31.) Kyseinen uudistus toteutettiin kuitenkin vuonna 2017. Tämä aiheutti myös sen, että enimmäisasumismenot jätettiin myös jo toisena vuonna peräkkäin vuonna 2018.

Kannustavuuden onnistuvuutta voidaan arvioida myös kahdelle kannustinloukulla, työttömyys- ja tuloloukulla. *Työttömyysloukku* passivoittaa henkilöä eikä kannusta työntekoon, koska sosiaaliturvatuksista saatu nettotulo saattaa olla suurempi kuin työstä saatu tulo. (Parpo 2004, 44-45.) Uudistus toi osaltaan tähän helpotusta ja ratkaisun nostamalla tarkistuksen tulo rajoja sekä myöhentämällä myöntämis- ja tarkistusajankohtaa. Kuitenkin ruokakunnan täytyy näissä tilanteissa punnita taloudellista puolta kokonaisuudessaan. Ovatko nettotulot työhön mennessä reaalisesti suuremmat kuin etuuksien yhteenlaskettu nettosumma? Toki työn vastaanottamiseen vaikuttaa monet seikat, kuten esimerkiksi motivaatio, mutta taloudelliset seikat ovat valintatilanteessa myös merkittävässä asemassa.

Tuloloukut liittyvät työtulojen ja etuuksien yhteensovittamiseen. Tuloloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa ansiotulot vähentävät kokonaisuudessaan kotitalouden nettotuloja (Parpo 2004, 45-46). Asumistuen ansiotulovähennys ei ole tässä onnistunut kovin hyvin. Tuloloukku realisoituu esimerkiksi, kun ansiotulosta hyötyminen jää lyhytaikaiseksi eikä asumistuki sopeudu vaihtuvaan tilanteeseen kovin hyvin. Näin käy, kun tuensaja työllistyy määräaikaiseen työsuhteeseen. Hänen palkkatulonsa aiheuttaa tarkistuksen asumistukeen, koska tulot ovat muuttuneet huomattavan muutoksen verran eli vähintään 400 euroa kuukaudessa. Työsuhteen päättyessä asumistuen määrä ei välttämättä kuitenkaan muutu, vaikka todellisuudessa nettotulot ovat pienemmät. Tämä johtuu osin siitä, että sosiaalietuudet eivät kuulu ansiotulovähennyksen piiriin eli niistä ei tehdä ansiotulovähennystä. Tällöin henkilöllä jää vähemmän rahaa käteen työttömänä ollessaan kuin työssä ollessaan. Tähän vaikuttaa osaltaan myös etuuksien kovempi verotus. Toki tämä osaltaan kannustaa työntekoon, koska asumistukeen voi jäädä oikeus työsuhteen ajaltakin. Toisaalta elämä kriisitilanteessa, työttömänä tai sairaana ollessa pienillä tuloilla on valmiiksi hankalaa eikä etuuksilla lopulta edes tule toimeen. Tällöin ruokakunta saa monesti myös kompensatiota menoihinsa viimesijaisesta etuudesta, toimeentulotuesta.

Työllisyyspaketti-työryhmän esityksessä tuli esiin myös etuuksien, etenkin asumistuen, toimeentulotuen ja työmarkkinatuen yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat. Ne aiheuttavat eniten kannustin- ja byrokratialoukkuja. Esityksessä tarkasteltiin etuuksia yksittäin eikä kokonaisuutena, johon olisi tarvetta. Työryhmä näki sekä etuus- että verojärjestelmän kokonaistarkastelun oleellisena, mutta se ei tuossa vaiheessa ollut vielä mahdollista aikataulun puitteissa. (TEM 2016, 9.) Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistus nähtiin seuraavana askeleena kohti toimivampaa ja kannustavampaa järjestelmää. Kannustavuustutkimuksessaan Kärkkäinen (2011) esittikin ratkaisuksi yhdistetyn tukimuodon, josta on viime aikoina puhuttu paljon myös mediassa. Sillä voitaisiin yksinkertaistaa ja selkeyttää järjestelmää ja se poistaisi myös kannustinloukkuja. Tällainen tukimuoto onkin käytössä Iso-Britanniassa, jossa se toimii verojärjestelmän kautta. Siellä sen on todettu vähentävän kustannuksia sekä kannustavan ihmisiä ottamaan työtä vastaan. (Kärkkäinen 2011, 27.)

Sosiaaliturvan kokonaisuudistaminen on noussut ajankohtaiseksi aiheeksi Suomessa. Kokonaisuudistusta on lähdetty suunnittelemaan ja sille perustettiin oma työryhmä (eriarvoisuustyöryhmä) vuoden 2017 alussa. Kokonaisuudistuksella haetaan politiikan vaikuttavuutta, työllisyyden parantamista ja parantaa työn teon kannustavuutta. Samalla sen avulla sosiaaliturvajärjestelmästä tulisi selkeämpi ja yksinkertaisempi. Tämä myös poistaisi osin eri etuuksien yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat.

Työryhmä selvitti uudistuksen eri vaikutuksia kustannus-, työllisyys- ja tulonjako näkökulmasta. Työryhmä selvitti erilaisia vaihtoehtoja kokonaisuudistuksen toteuttamiselle. Työryhmä luovutti raporttinsa pääministerille vuoden 2018 maaliskuussa. (Valtioneuvoston kanslia 2018.)

8 Yhteenveto ja pohdinta

Vuoden 2015 asumistuen uudistuksella tavoiteltiin lainsäädännön selkiyttämistä ja yksinkertaistamista, kustannusneutraaliutta, asumistuen yhteensovittamista muiden rinnakkaisetuuksien kanssa sekä joidenkin kannustinloukkujen purkamista ja työnteon kannustavuuden lisäämistä.

Asumistuen uudistamisessa huomattiin, ettei sen toteuttaminen ole mahdollista kustannusneutraalisti. Joissakin asetetuissa tavoitteissa onnistuttiin, mutta monessa epäonnistuttiin. Asumistuen tulorajojen nostaminen ja tarkistusten muuttaminen saattoivat edesauttaa jonkin verran kannustavuustavoitetta, mutta toisaalta jo monet työelämässä olevat henkilöt ja ruokakunnat tulivat oikeutetuksi asumistukeen ansiotulovähennyksen tullessa voimaan. Lainmuutoksella tavoiteltiin varmasti enemmän sitä, että jo etuuden piirissä olevat kokisivat työn teon kannustavammaksi. Elokuussa 2016 Kelan asumistukitilastosta selviää, että ansiotulovähennysuudistuksen myötä ansiotuloja (palkka- tai yritystuloja) saavien osuus tuensaajista on noussut noin 5 prosenttia. (Kempainen 2016.)

Tarkistusajankohdan muutokset pääosin kannustavat varmasti tulevaisuudessa työn vastaanottamiseen, koska palkkatulo ei vaikuta aivan saman tien asumistukeen ja tarkistuksen tulorajat ovat suuremmat. Toinen kysymys on, kuinka nämä muutokset vaikuttavat pelkkien etuuksien varassa eläviin ja etuusasiakkaiden tilanteisiin työsuhteen päättymisen jälkeen. Asumistukeen ei välttämättä tulekaan enää uutta tarkistusta asiakkaan tipahdettua etuuden varaan, koska etuudesta ei tehdä ansiotulovähennystä. Tässä tuleekin esiin ristiriita, että etuuksien varassa elävillä pienituloisilla asumistuen määrä saattaa ollakin pienempi kuin esimerkiksi työssäkäyvän ruokakunnan. Esimerkiksi tilanne, jossa tuensaaja työllistyy, mutta hänen palkkatulonsa ei aiheutakaan tarkistusta asumistukeen, koska tulot eivät ole nousseet huomattavan muutoksen verran eli vähintään 400 euroa kuukaudessa. Työsuhteen päättyessä tuen määrä ei taaskaan muutu, koska voimassa olevassa asumistukipäätöksessä tulona hänellä on aiemmin ollut työttömyysetuus. Tällöin henkilöllä jää rahaa käteen vähemmän työttömänä ollessaan kuin työssä ollessaan. Toki tämä kannustaa työn tekoon, mutta kriisitilanteessa, kun tulot ovat muutoinkin pienet, näillä tuilla ei tullakaan välttämättä toimeen. Tällöin ruokakunta saa monesti myös kompensatiota menoihinsa viimesijaisesta etuudesta, toimeentulotuesta.

Tutkimuksessani nousi vahvana esiin Suomen valtiontalouden kestämatön tilanne. Taloustilanne ei kestä tämän kaltaisia uudistuksia, koska etuuksiin kuluva menoerä jatkaa nousemistaan joka vuosi. Lisäksi tutkimukseni tuo esiin vahvana sen, että sosiaaliturva ja kannustinloukut vaativat järjestelmän kokonaisuudistamista. Yksittäisen etuuden uudistaminen ei juuri auta, koska se voi aiheuttaa etuudesta toiseen siirtymistä. Tulonsiirrot siirtyvät aina vain toisen etuuden kautta maksettavaksi ja yhden etuuden uudistaminen saattaa lisätä toisen etuuden menoja.

Etuuksien yhteensovittaminen nousikin yllättävän suureksi ongelmaksi aktiivisen työvoimapolitiikan näkökulmasta katsottuna. Olisiko tähän siis ratkaisuna yksi ”yleistuki”, joka onkin noussut viime aikoina yleiseen keskusteluun? Yleistuella ja sitä kautta koko sosiaaliturvan kokonaisuudistamisella yhdistettäisiin etuudet yhdeksi tai ainakin etuuksien määrää saataisiin pienemmäksi. Etuudensaajan asemakin parantuisi, koska silloin etuudensaajan ei tarvitsisi pohtia esimerkiksi työpaikan saatuaan, että miten asia vaikuttaa mihinkin etuuteen. Yleistuki yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi huomattavasti etuusjärjestelmää. Perustulokokeilu on myös meneillään tällä hetkellä ja päättyy tämän vuoden 2018 lopussa. Siitä saatavat tulokset ovat varmasti mielenkiintoista luettavaa tämän tutkielman tulosten valossa. Kokeilun tuloksille on asetettu kovat odotukset. Nähtäväksi jää, onko se lunastanut odotukset ja onko sillä saavutettu esimerkiksi kannustavampaa työntekeä.

Juha Sipilän hallituksen ohjelman yksi tavoitteista on ollut sosiaaliturvan uudistaminen osallistavammaksi ja työhön kannustavammaksi (Hallitusohjelma 2017). Ohjelmassa on myös määritelty asumistukeen liittyvät toimenpiteet. Hallitus tiedostaa, että asumistuki on yksi kannustinloukkujen synnyttäjä ja hallituksen tavoitteena on purkaa niitä. Yksi toimenpiteistä on asumistuen leikkaaminen. Samalla hallitus on ymmärtänyt, että leikkaustoimet kasvattavat toimeentulotuen menoja. (ks. esim. Hallituksen budjettiesitys 2018.) Ongelmat siis tiedostetaan, mutta etuuksien päällekkäisyys on hankala purkaa. Hallituksen vuoden 2018 budjettiesityksessä oli myös ehdotus, että asumistuen neliövuokratulojen lisäämisestä luovutaan eli palautettaisiin niin sanottu osa-asuntonormi. Neliövuokratulojen todettiin aiheuttavan lisää harmia sekä tuensaajille etenkin opiskelijoille ja vuokranantajille. Niiden ei enää katsota kannustavan asumaan niin sanotuissa kimppa-asunnoissa. Toisaalta budjettiesityksessä jouduttiin jäädyttämään asumistuen hyväksyttäviä asumismenoja. Jäädyttäminen on tehty nyt kahtena vuotena peräkkäin, vuosina 2017 ja 2018. (Hallituksen budjettiesitys 2018.) Toisin sanoen hallitus tiedostaa, että asumistuen leikkaaminen tarkoittaa sitä, että toimeentulotuen menot kasvavat.

Vuonna 2017 ja 2018 yleisen asumistuen enimmäisasumismenot siis jäädettiin, koska sillä haettiin säästöjä ja arvioitiin, että jäädyttämisellä saataisiin opiskelijoiden siirtyminen opintotuen asumislisästä aiheutuneet kulut osittain kuitattua (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta HE 231/2016 vp). Tämä leikkaus johtuu osittain myös vuoden 2015 asumistuen uudistamisesta, joka nosti asumistuen kustannuksia huomasti vuosina 2015 ja 2016. Tämä aiheutti sen, että tuen painopiste siirtyi viimesijaisen etuuteen, toimeentulotukeen. Rahansiirto siirtyi vain toisen etuuden piiriin.

Tutkielmani tuotti paitsi uutta tietoa sosiaalipoliittisen lakiuudistuksen monimutkaisista vaikutuksista myös sosiaali- ja talouspoliittisten seuraamusten kietoutumisesta yhteen. Viimeaikaisia hallituksia on kritisoitu lainvalmistelun lyhytnäköisyydestä, mutta muun muassa tämän lakiuudistuksen jälkipyykki on myötävaikuttanut usean eri aloja edustavan usean työryhmän perustamiseen lainvalmistelun tueksi. Näin pitkäjänteisyys on osittain palannut lainvalmisteluun. Edelleen tarvitaan tutkimusta lakien laajemmista yhteiskuntapoliittisista vaikutuksista. Näin tutkielmassani tekemä työ saa melkoisella todennäköisyydellä jatkoa.

Lähdeluettelo

Eduskunta (2016) Lainvalmistelu. https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaattaminen/lainvalmistelu_vaiheet/Sivut/default.aspx. Viitattu 9.11.2016.

Ervasti, Kaijus (2014) Oikeussosiologian luentosarja. 4. luento. <http://www.helsinki.fi/oikeustiede/oppiaineet/oikeussosiologia/luentomateriaalit.htm>. Viitattu 14.11.2016.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 231/2016 vp) <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160231.pdf>. Viitattu 10.9.2017.

Heinonen, Elisabet & Hämäläinen, Kari & Räisänen, Heikki & Sihto, Matti & Tuomala, Juha (2004) *Mitä on työvoimapolitiikka*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 38. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hiilamo, Heikki & Haapola, Ilkka (2003) *Asumistuen tarkistusrajan kannustinvaikutuksista*. Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003:3). <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100559/033ahii-lamo.pdf?sequence=1>. Viitattu 26.4.2018.

Hiilamo, Heikki (2003) *Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet*. Kansantaloudellinen aikakauskirja. 99.vsk. 3/2003. <http://taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32003/kak32003hiilamo.pdf>. Viitattu 26.4.2018.

Holm, Pasi. & Nivalainen, Satu & Volk, Raij (2008) *Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus*. Teoksessa *Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.

Hämäläinen, Ulla & Tuomala, Juha (2013) *Faktaa nuorisotyöttömyydestä*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Policy Brief. 2-2013. http://www.vatt.fi/file/policybrief/vatt_policybrief_22013.pdf. Viitattu 20.11.2017.

Laki yleisestä asumistuesta 14.11.2014/938.

Lister, Ruth (2010) *What's the problem? Social constructionism. – Welfare dependency*. Teoksessa *Understanding theories and Concepts in Social Policy*. UK: The Policy Press.

Malmberg-Heimonen, Ira & Siurala, Lasse & Wrede-Jäntti, Matilda (2003) *Tulkintoja nuorisotyöttömydestä*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Metteri, Anna (2012) *Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Kananen, Pentti (2003) *Kannustuksen ongelmat ja haasteet* Teoksessa *Kannustavan sosiaaliturvan haaste*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:5, toim. Pentti Kananen & Ulla Salonen-Soulié. Helsinki: Edita Prima Oy, 13-22.

Kasvio, Antti (2007) *Työn muutos globaalin kilpailun, tieteen uusien edistysaskelien ja syvenevien ympäristöongelmien aikakaudella*. Teoksessa *Työ murroksessa*. Kasvio, Antti & Johanna Tjäder. (toim.) 2007. Artikkelikokoelma. Helsinki: Työterveyslaitos.

Kela (2015) *Ansiotulovähennys*. <http://www.kela.fi/ansiotulovahennys>. Viitattu 1.10.2016.

Kela (2018) *Asumistukimenojen kasvu taittui vuonna 2017*. http://www.kela.fi/ajankohtaista-henki-loasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/asumistukimenojen-kasvu-taittui-vuonna-2017?_101_INSTANCE_bXQwrAFx2FGH_redirect=%2F. Viitattu 10.3.2018.

Kemppainen, Heidi (2016) *Asumistuen maksaminen työssäkäyville on yleistynyt*. Sosiaalivakuutus. 4/2016. Kela. <https://sosiaalivakuutus.fi/asumistuen-maksaminen-tyossakayville-yleistynyt/>. Viitattu 21.8.2017.

Koistinen, Pertti (2014) *Työ, työvoima ja politiikka*. Tampere: Vastapaino.

Kärkkäinen, Olli (2011) *Työnteon vastaanottamisen kannustimet Suomessa*. Palkansaajien tutkimuslaitos. Työpapereita. 266. http://www.labour.fi/?wpfb_dl=1113. Viitattu 3.12.2017.

OECD (2017) *Part-time employment rate*. <https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm>. Viitattu 3.4.2018.

OECD (2018) *Economic Surveys of Finland 2018*. <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-finland.htm>. Viitattu 3.4.2018.

Parpo, Antti (2004) *Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako*. Stakes: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Rantala, Juha (1995) *Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 25. Helsinki: J-Paino Ky.

Rissanen, Kirsti (2011) *Onko ajatus säädöspolitiikasta utopia?* Teoksessa *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*. Jyrki Talan juhla-kirja. Turun yliopisto 2011, 31–44.

Räisänen, Heikki (2017) *Työvoimapolitiikan ajattelumallit ja käytännöt ovat eläneet eri sykleissä*. Teoksessa Työvoimapolitiittinen aikakauskirja. 2/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. 9-22. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80073/TEM_TAK_2_2017.pdf. Viitattu 23.4.2018.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Anna Puusniekka (2006) *KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 2.10.2016.

Saari, Juho. (toim.) (2017) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* Tampere: Juvenes Print.

Tilastokeskus (2018) Työvoimatutkimus. *Tammikuun työttömyysaste 8,8 prosenttia*. https://www.stat.fi/til/tyti/2018/01/tyti_2018_01_2018-02-20_tie_001_fi.html. Viitattu 18.3.2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012) *Nuorten yhteiskuntatakuu 2012*. TEM-raportteja 8/2012. <http://tyollisyysportti-fi-bin.aldone.fi/@Bin/c73151dd32c3d9e03294573e24691add/1521373939/application/pdf/23545/Nuorten%20yhteiskuntatakuu%20-tyoryhman%20raportti.pdf>. Viitattu 2.11.2017.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) *Työllisyyspaketti-työryhmän esitykset*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä 33/2016. TEM raportti. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75398/TEMrap_33_2016.pdf?sequence=1. Viitattu 18.3.2018.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 13. osin uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtioneuvoston kanslia (2017) *Arviointineuvosto*. <http://vnk.fi/arviointineuvosto>. Viitattu 22.1.2017.

Valtioneuvoston kanslia (2017) Lainsäädännön arviointineuvosto. *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2016*. <http://vnk.fi/documents/10616/1851227/Lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+vuosikatsaus+2016/f79853f2-3de3-442b-949f-7f8fd88aa39c?version=1.0>. Viitattu 22.1.2017.

Valtioneuvoston kanslia (2015) *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf.pdf. Viitattu 25.1.2017.

Valtionvarainministeriö (2017) Taloudellinen katsaus. Syksy 2017. Valtionvarainministeriö julkaisu – 32A/2017. <http://vm.fi/talouden-ennusteet>. Viitattu 3.12.2017.

Valtiovarainministeriö (2018) Taloudellinen katsaus. Kevät 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu – 9a/2018. <http://vm.fi/documents/10623/7694810/Taloudellinen+katsaus+-+kev%C3%A4t+2018+-+suomi/3eeb4aeb-c42b-4871-8cf5-2616fe8434e0?version=1.0> . Viitattu 23.4.2018.

Valtioneuvoston kanslia (2018) *Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160706/01_2018_Eriarvoisuutta%20kasittelevan%20tryn%20loppuraportti_kansilla_netti.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 24.4.2018.

Viljamaa, Tuomas (2017) *Budjettiriihi toi sekä hyviä että huonoja uutisia vuokranantajille*. Me vuokranantajat. <https://vuokranantajat.fi/2017/09/budjettiriihi-toi-seka-hyvia-etta-huonoja-uutisia-vuokranantajille/> . Viitattu 10.9.2017.

Aineisto

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta (52/2014) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140052>.

Kelan asumistukitilasto (2014) http://www.kela.fi/documents/10180/1630858/Kelan_asumistukitilasto_2014.pdf/6962fce5-0ce4-4b8b-b3c7-f9a309ff2b09.

Kelan asumistukitilasto (2015) http://www.kela.fi/documents/10180/1630858/Kelan_asumistukitilasto_2015.pdf/b2981335-9970-4222-94fa-92e32ef29064.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan lausunto (5/2014 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/stvl_5+2014.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (17/2014 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_17+2014.pdf.

Ympäristövaliokunnan mietintö (7/2014 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/ymvm_7+2014.pdf.