

# Työtä toimeen- tulotuella

Suomessa on yritetty kannustaa toimeentulotuen saajia työhön jättämällä 100 euron kuukausittaiset työtulot huomioimatta toimeentulotuen määrässä. Tulokset ovat jääneet perin vaatimattomiksi.

**Heikki Hiilamo**  
Johtaja  
Diakonian ja yhteiskuntatyön  
yksikkö  
Kirkkohallituksen toiminnallinen  
osasto  
Suomen evankelis-luterilainen kirkko  
heikki.hiilamo@evl.fi

**Mikko Kautto**  
Tutkimuspäällikkö  
Stakes  
mikko.kautto@stakes.fi

Toimeentulotuki on Suomessa kuten useimmissa muissakin OECD-maissa viimesijainen turvaverkko. Toimeentulotukijärjestelmille yhteinen piirre on se, että ne korvaavat monenlaisista riskeistä aiheutuvaa tulojen menetystä silloin, kun muuta turvaa ei ole saatavilla. Kyse on siis viimesijaisesta avustuksesta, joka ei ole sidoksissa työhistoriaan tai maksuihin. (Eardley et al. 1996a, 1996b; Gough et al. 1997).

Työttömyysongelma on johtanut siihen, että toimeentulotuesta on tullut yhä useamman pitkäaikaistyöttömän toimeentulolähde. Toimeentulotukijär-

jestelmien tavoitteiksi on nostettu asiakkaiden “aktivointi” sen sijaan, että maksettaisiin vain “passiivisia” etuuksia. Aktivointi voidaan määritellä sellaisiksi toimiksi, joiden tarkoituksena on lisätä tuen saajien omatoimisuutta ja vähentää sosiaaliturvariippuvuutta (Hvinden et al. 2001). Tavoitteiksi on tullut aikaisempaa selvemmin tuloloukkujen poistaminen sekä rahallisten kannustimien ja aktiivisten toimenpiteiden kehittäminen.

Taloudellista hyötyä korostava kannustaminen voi tapahtua ainakin seuraavilla tavoilla (esim. Kuivalainen 1999):



Heikki Hiilamo ja Mikko Kautto korostavat, että vähäisetkin työtulot tarjoavat enemmän mahdollisuuksia tulojen kasvattamiselle ja toimeentulotuen tarpeen poistamiselle kuin tilanne, jossa työtuloja ei ole lainkaan.

– työtuloja jätetään ottamatta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä

– tuen myöntämisessä otetaan huomioon työstä aiheutuvia kustannuksia, – myönnetään jonkinlainen lisätuki (bonus) tuen saajalle hänen työllistyessään tai osallistuessaan aktivointitoimenpiteisiin

Tässä artikkelissa arvioimme ensiksi mainitun kannustustavan, tulojen huomioimatta jättämisen (tai ns. etuoikeutetun tulon) tuloksellisuutta toimeentulotuen saajien työssäkäynnin lisäämiseksi. Suomessa toteutettiin vähälle huomiolle jäänyt toimeentulotuen etuoikeutetun tulon kokeilu vuosien 2002 ja 2005 välisenä aikana. Arvioimme tämän lakikokeilun tuloksellisuutta rekisteriaineiston valossa.<sup>1</sup> Kysymme, lisäsikö taloudellisten kannustimien parantaminen toimeentulotuen saajien työntekeä. Tulostemme perusteella Suomessa toteutetun lakikokeilun vaikutukset olivat oletetun suuntaisia mutta volyymiltään perin vaatimattomia. Artikkelimme lopuksi pohdimme syitä tähän.

<sup>1</sup> Koko alkuperäinen tutkimus löytyy julkaisuista Hiilamo ym. (2004) ja Karjalainen ym. (2003).

## Toimiiko työn tarjontaan vaikuttaminen?

Kannustavuusajattelun oppihistoriallinen perusta on taloustieteen työn tarjonnan teoriassa. Työn etsiminen, vastaanottaminen tai sen määrän lisääminen on yhteydessä työtuloihin, sosiaaliturvaan sekä vapaa-ai-kaan, jonka henkilö arvottaa siitä saadun hyödyn suhteen. Mitä pienempi on työstä saatava hyöty suhteessa työtömänä saatuun hyötyyn tulojen ja vapaa-ajan muodossa, sitä pienemmät kannusteet työttömällä on siirtyä työelämään tai työllisellä on lisätä työpanostaan.

Toimeentulotukiasiakkaiden työllistymistä on selitetty kahdella kilpailevalla teoriolla (esim. Walker ja Shaw 1998; Dahl ja Lorentzen 2003a, 2003b; Garcia ja Kazepov 2002; Gustafsson et al. 2002). *Passivoitumisteorian* mukaan toimeentulotuen saaminen muuttaa käyttäytymistä eli johtaa tarmokkuuden, työmotivaation, kyky-

jen ja moraalien rappioon. Tuen saajat jättäytyvät sen varaan eivätkä yritäkään saada töitä. *Valikoitumisteorian* mukaan työkykyisimmät asiakkaat poistuvat nopeammin toimeentulotuen saajien joukosta ja jäljelle jää niitä, joilla on enemmän ongelmia ja vähemmän kvalifikaatioita. Tämän teorian mukaan toimeentulotuen pitkäaikasiakkaat eivät ole pitkäaikasiakkaita siksi, että tuen saaminen estäisi heidän työllistymistään, vaan siksi, että heillä oli jo ennen toimeentulotukiasiakkuutta heikommat työllistymismahdollisuudet kuin muilla tuen saajilla.

Olemassa oleva tutkimus toimeentulotuella olemisesta ja siltä poistumisesta puhuu pikemminkin valikoitumisteorian puolesta (Bane ja Ellwood 1994; O’Boyle 1998; Leisering ja Walker 199; Walker ja Shaw 1998; Dahl ja Lorentzen 2003a, 2003b; Saraceno 2002). Kannustimien roolia toimeentulotuessa on jonkin verran arvioitu, mutta nimenomaisesti tuloharkinnan väljentämisen vaikutuksia ei kovin hyvin ole pystytty tutkimaan. Ylipäätään empiirinen tutkimus siirtymisestä toimeentulotuella työhön on ollut kovin vähäistä. Harvassa maassa on aineistoja, joilla voisi seurata toimeentulotukea saaneiden siirtymistä työhön.

*Toimeentulotuki ei näyttäisi passivoivan sen pitkäaikasiakkaita, vaan heillä työllistyminen olisi jo muutenkin vaikeampaa kuin muilla tuen saajilla.*

## Toimeentulotukilain muutos Suomessa

Työttömyys lisääntyi Suomessa taloudellisen laman seurauksena räjähdysmäisesti 1990-luvun alussa. Työttömyysaste on laskenut hitaasti siitä lähtien. Yksi syy tästä dramaattisesta

muutoksesta oli, että köyhyyden rakenne muuttui 1990-luvulla. Monet pitkään työttöminä olleet täydentävät riittämätöntä työttömyysturvaa toimeentulotuella (Kautto 2004).

Työttömyyden vähentäminen ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy ovat nyt

Taulukko 1.  
Tulosiirtymät ja toimeentulotuen tarve.

Tulonlähde lähtötilanteessa	Tulonlähde lopputilanteessa Ansi- ja yrittäjätulo	Muut tulolähteet
Ansi- tai yrittäjätulo Muut tulonlähteet	Pieni tarve säilyi Tarve väheni	Tarve lisääntyy Suurempi tarve säilyi

keskeisiä sosiaalipoliittisia tavoitteita. Edistääkseen toimeentulotuella elävi- en työssäkäyntiä eduskunta päätti vuo- den 2001 lopussa muuttaa toimeen- tulotuesta annettua lakia väliaikaisesti siten, että vähintään 20 % hakijatalou- den ansiotuloista muodostetaan ns. etuoikeutetuksi tuloksi eli sitä ei oteta huomioon tukea myönnettäessä. Etuoikeutetun tulo enimmäismäärä on 100 €/kk. Tämä laki oli voimassa 1.4.2002–31.3.2005.

Uudistuksen tarkoituksena oli paran- taa toimeentulotukea saavien kotitalo- uksien kannustimia vastaanottaa työ- tä. Ennen uudistusta jokainen ansaittu käteen jäävä euro periaatteessa vähensi toimeentulotukea samansuuruisesti. Uudistuksen jälkeen pienten lisätulo- jen hankinta oli määrä tulla toimeen- tulotukea saaville kotitalouksille talo- udellisesti kannattavammaksi.

Lähtökohtana oli, että tämän seu- rauksena työttömät, ilman ansiotuloja olevat toimeentulotuen saajat työllis- tyvät helpommin osapäiväisesti tai muuten vähäisessä määrin avoimille työmarkkinoille. Tällöin he siirtyvät toimeentulotuen etuoikeutetun tulo n piiriin. Pidemmällä aikavälillä on edel- leen mahdollista, että toimeentulotu- en etuoikeutetun tulo saaja työllistyy avoimille työmarkkinoille. Tällöin toi- meentulotuen tarve poistuisi. Etuoikeu- tetun tulo kokeilulain kohderyhmään kuuluvat nimenomaan ne tuen saajat, joilla ei ole mahdollisuuksia työllistyä kokoaikaisesti. Jo lakia valmisteltaes- sa ajateltiin, ettei se koske kuin mar- ginaalista joukkoa toimeentulotuen saajista (lakiesityksen perusteluihin sisältyneen arvion mukaan 7 prosenttia tuensaajista).

## Kannustinvaikutuksen arvioi- minen työtulojen saannin kehityksellä

Työmarkkinakäyttäytymisen muutok- sia tarkastellaan tässä kotitalousta- salla tulonlähteissä tapahtuneina muutoksi- na.<sup>2</sup> Kyse on siitä, kuuluuko toimeen- tulotuen saajan tulopakettiin työtuloja vai ei. Puhumme jatkossa täsmällisyy- den vuoksi toimeentulotuen asiakkai- den työtulojen saamisesta eikä työssä- käynnistä, vaikka asiallisesti kyse on sa- masta ilmiöstä.

Tarkastelut perustuvat toimeentulo- tukea saavien kotitalouksien asiakas- rekisterien seurantaan ennen lakiko- keilua ja sen jälkeen. Analyysia varten muodostetaan kahden eri ajankohdan perusteella paneeliaineistoja, joissa tar- kastellaan toimeentulo- tukiasiakkaiden työtulojen saantia seurannan lähtö- ja lopputilantees- sa.

Kotitaloudet jaetaan neljään eri luokkaan sen perusteella, onko niillä lähtötilanteessa ja lopputilanteessa työtuloja (ansio- tai yrittä- jätuloja). Luokkiin sijoitetaan toi- meentulotuen tarpeen muutoksen pe- rusteella (taulukko 1). Ensimmäisen kategorian muodostavat ne kotitalo- udet, joilla ei ole työtuloja kumpana- kaan tarkasteluhetkenä. Toiseen ka- tegoriaan kuuluvat ne kotitaloudet, joilla on työtuloja lähtötilanteessa

<sup>2</sup> Tutkimuksen toteuttamisesta, aineis- toista ja niiden sudenkuopista sekä tulost- en tulkintaan liittyvistä varauksista ks. Hiilamo ym. (2004).

mutta ei lopputilanteessa. Kolmanteen kategoriaan kuuluvat ne, joilla ei ole työtuloja lähtötilanteessa mutta lop- putilanteessa on. Neljännen katego- rian muodostavat ne kotitaloudet, joil- la on työtuloja molempina aikoina.

Työssäkäynnin kehityksen näkökul- masta kiinnostavimpia ryhmiä ovat ne kotitaloudet, jotka ovat alkaneet saa- da työtuloja tai jotka ovat menettäneet ne. Ensimmäisessä tapauksessa työs- säkäynti on lisääntynyt ja jälkimmäi- sessä tapauksessa vähentynyt. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, ettei kummassakaan kategoriassa työssä- käynti ole vielä johtanut toimeentulo- tuen tarpeen lakkaamiseen. Toisin sa- noen kysymys on koko ajan tapauk- sista, joissa kotitaloudet ovat saaneet niin pieniä tuloja, etteivät ne ole vielä nostaneet kotitalouksia toimeentulotu- kinormin yläpuolelle.

## Työtulojen saanti Stakesin toimeentulotukitilastossa

Tarkastelemme aluksi Stakesin toi- meentulotukitilaston avulla toimeentu- lotukea saaneiden kotitalouksien työ- tuloja ennen huhtikuussa 2002 voi-

maantullutta lakiuudis- tusta eli aikavälillä mar- raskuu 2000 – marras- kuu 2001. Vertailemal- la toimeentulotuen asi- akkaiden työtulojen saantia eri ajankohtien välillä voidaan arvioida, miten kokeilulaki on vaikuttanut työmarkki- nakäyttäytymiseen. Ole-

tuksen mukaan toimeentulotukiasiak- kaiden työtulojen saamisen pitäisi li- sääntyä huhtikuusta 2002 alkaen.

Käytössä on kaksi paneeliaineistoa, jotka muodostettiin Stakesin toimeen- tulotukitilaston avulla. Ensimmäises- sä aineistossa mukana ovat vain ne kotitaloudet, jotka saivat toimeentu- lotukea marraskuussa 2000 ja mar- raskuussa 2001. Toiseen aineistoon kuuluvat marraskuussa 2001 ja 2002 toimeentulotukea saaneet. On tär-

*Edistääkö pienten ansiotulojen huomioimatta jättämi- nen toimeentulo- tuen saajien työllis- tymistä?*

keää huomata, että kahden perättäisen vuoden perusteella luodussa aineistossa on mukana vain toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita. Tässä joukossa on monia niitä, joiden voi tulkita kuuluvan työttömien "kovaan ytimeen". Toisaalta tämä on juuri se ryhmä, jonka toivotaan vähentävän riippuvuuttaan toimeentulotuesta pienten lisätulojen hankkimisella.<sup>3</sup>

Sekä marraskuussa 2000 että marraskuussa 2001 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista oli 89,3 prosenttia ilman ansio- tai yrittäjätuloja sekä lähtö- että lopputilanteessa. Työtuloja sai molempina ajankohtina kaksi prosenttia asiakkaista. Työtuloja alkoi saada 2,7 prosenttia. Työtulot menetti marraskuun 2000 ja 2001 välillä 4,2 prosenttia asiakkaista.

Työtuloja saaneet toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaat menettivät melko usein tulonsa ja jäivät kokonaan toimeentulotuen varaan. Tulos osoittaa, että tulojen lisääntymistä ei juuri tapahtunut ainakaan ennen kokeilulakia. Hyvin harvat kotitaloudet onnistuivat kiinnittymään työmarkkinoille siten, että ne kykenivät säilyttämään työtulonsa.

Huhtikuussa 2002 astui voimaan etuoikeutetun tulon kokeilulaki, joka paransi toimeentulotuen asiakkaiden työssäkäynnin kannustimia. Mikäli

<sup>3</sup> Toimeentulotuen tilapäisasiakkaiden joukkoon lukeutuu niitä, jotka ovat jo mukana työmarkkinoilla tai joilla on hyvät mahdollisuudet työllistyä niin, että toimeentulotuen tarve poistuu kokonaan.

kokeilulaki on lisännyt toimeentulotukiasiakkaiden työssäkäyntiä vuoden 2002 aikana, pitäisi edellä esitettyihin lukuihin verrattuna

a) ilman työtuloja olevien osuuden supistua,

b) työtulot säilyttäneiden osuuden lisääntyä,

c) työtulot menettäneiden osuuden pienentyä ja

d) työtuloja hankkineiden osuuden kasvaa.

Aineistomme osoittaa, että marraskuussa 2002 oli yhteensä 67 920 kotitaloutta, jotka olivat saaneet toimeentulotukea myös edellisen vuoden marraskuussa (taulukko 2). Pitkäaikaisasiakkaiden määrä nousi siis jonkin verran. Aikaisempaan verrattuna työtulot vuoden aikana säilyttäneiden osuus lisääntyi ja työtulot menettäneiden osuus pieneni. Nämä muutokset olivat siis hypoteesien mukaisia. Samaan aikaan työtuloja hankkineiden osuus kuitenkin supistui. Ilman työtuloja olevien osuus kasvoi mutta ei tilastollisesti merkitsevällä tavalla.<sup>4</sup>

Muutokset toimeentulotukiasiakkaiden työtulojen saamisessa vähenivät. Marraskuun 2000 ja 2001 välillä työtuloja hankki tai menetti 8,7 prosenttia asiakkaista. Vuotta myöhemmin vastaava osuus oli enää 7,5 prosenttia. Työtuloja lopputilanteessa saavien toimeentulotuen asiakkaiden osuus

<sup>4</sup> Luottamusväli on laskettu 95 prosentin tasolla tarkastelemalla prosenttimuutosten luottamusvälejä.

nousi kuitenkin 2001–2002 6,5 prosentista 6,8 prosenttiin.

## Työtulojen saanti kuuden kaupungin aineistossa

Edellä kuvatut Stakesin aineistoon perustuvat paneelit voitiin muodostaa ainostaan vuoden aikana ainakin kahdesti toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Kyse on siis pitkäaikaisasiakkaista, jotka eivät välttämättä reagoi yhtä voimakkaasti kannustimissa tapahtuneisiin muutoksiin kuin toimeentulotuen lyhytaikaisemmat asiakkaat. Lisäksi kokeilulaki tuli voimaan kesken jälkimmäisen tarkasteluvuoden.

Tästä syystä tutkimme etuoikeutetun tulon kokeilulain vaikutuksia myös kuuden suuren kaupungin toimeentulotukirekistereistä suoritettujen poimintojen avulla. Tämän aineiston avulla on mahdollista tarkastella myös niitä, jotka eivät ole toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita. Tarkastelemme seuraavassa kolmea eri paneelinaeistoa, ja muodostamme niistä kaksi vertailuasetelmaa. Ensimmäiseen aineistoon poimittiin marraskuussa 2001 ja juuri ennen lakimuutosta eli maaliskuussa 2002 tukea saaneet kotitaloudet. Toisen aineiston muodostavat ne kotitaloudet, jotka saivat toimeentulotukea marraskuussa 2001 ja huhtikuussa 2002, jolloin kokeilulaki tuli voimaan. Kolmannessa aineistossa leikkauskohdina käytettiin ajankohtia, jolloin ko-

Taulukko 2.  
Tulonsiirtymät Stakesin toimeentulorekisterissä.

	Marras2000–2001*		Marras2001*–2002		Muutos	Vaikutus suhteessa hypoteesiin	Luottamusvälit			
	n	%	n	%			1. jakso	2. jakso		
Toimeentulotuen saajia	66446		67920							
Ei työtuloja	59363	89,3 %	60868	89,6 %	0,3 %		89,1 %	89,6 %	89,4 %	89,8 %
Työtulot säilyneet	1320	2,0 %	1933	2,8 %	0,9 %	+	1,9 %	2,1 %	2,7 %	3,0 %
Työtulot poistuneet	2774	4,2 %	2467	3,6 %	-0,5 %	+	4,0 %	4,3 %	3,5 %	3,8 %
Työtulot alkaneet	2989	4,5 %	2652	3,9 %	-0,6 %	-	4,3 %	4,7 %	3,8 %	4,1 %
	66446	100,0 %	67920	100,0 %						

\* Tilastointikäytäntö muuttui: kahden tärkeimmän tulonlähteen sijasta siirryttiin merkitsemään kaikki tulonlähteet.

keilulaki oli jo voimassa eli huhtikuuta 2002 ja marraskuuta 2002. Ensimmäisessä vertailussa mukana on maaliskuussa 2002 päättynyt ja huhtikuussa 2002 alkanut seuranta. Tämän jälkeen verrataan huhtikuussa 2002 päättyntä ja alkanutta seurantaa.

Yleisellä tasolla kuuden kunnan aineiston tulokset vastaavat melko hyvin koko maan tuloksia, vaikka poimintaväli on lyhyempi. Ilman työtuloja oli kaikissa aineistoissa lähes 90 prosenttia tuen saajista. Toisin sanoen myös lyhyemmän aikaa toimeentulotukea saavat ovat melko kaukana työmarkkinoista.

Ensimmäisessä vertailussa kaksi tilastollisesti merkitsevää muutosta olivat työtuloja hankkineiden osuuden kasvu ja työtulot säilyttäneiden osuuden pienentyminen (taulukko 3). Työtuloja hankkineiden osuus kohosi 2,7 prosentista neljään prosenttiin mutta työtulot säilyttäneiden osuus laski 4,4 prosenttiyksiköstä 3,5 prosenttiyksikköön.

Jälkimmäisessä vertailussa ainoa tilastollisesti merkitsevä muutos oli oletuksen mukainen. Työtulojen alkaminen lisääntyi 2,8 prosentista neljään prosenttiin. Tulos oli myös siinä mie-

lessä oletuksen mukainen, että jälkimmäisessä vertailuasetelmassa kokeilulain vaikutus tuli tasaisemman poimintavälin ansiosta selvemmin näkyviin.

### Lopuksi: kannustimet toimeentulotuessa

Kokeilun arviointitutkimuksen lopporaportissa (Hiilamo ym. 2004) totesimme, että etuoikeutetun tulon kokeilu oli toimeentulotukiasiakkaiden näkökulmasta voittopuolisesti positiivinen asia: kokeilu lisäsi kohtuullisuutta (työnteosta sai taloudellista hyötyä, joskin vähän), oikeudenmukaista kohtelua (lakikokeilu yhtenäisti erilaiset kuntakohtaiset käy-



Heikki Hiilamo työskentelee kirkon diakonia- ja yhteiskuntatyön johtajana kirkkohallituksessa. Aikaisemmin hän tutki toimeentulotukea Stakesissa. Hänen väitöskirjansa käsitteli perhepolitiikkaa Suomessa ja Ruotsissa 1990-luvulla.

tännöt) ja kannustavuutta (mitä suuremmat lisäansiot, sen suurempi käteen jäävä tulo). Kuntien sosiaalityölle kokeilu toi uuden välineen (sosiaalityöntekijä pystyi osoittamaan, että työn vastaanottamisesta on hyötyä),

Taulukko 3. Tulosiirtymät kuuden kunnan toimeentulorekisterissä.

	Marras2001–Maali2002		Huhti–Marras2002		Vaikutus suhteessa hypoteesiin	Luottamusvälit				
	n	%	n	%		1. jakso		2. jakso		
Toimeentulotuen saajia	8937		7973							
Ei työtuloja	7923	88,7 %	7040	88,3	-0,4 %	88,0 %	89,3 %	87,6 %	89,0 %	
Työtulot säilyneet	396	4,4 %	278	3,5 %	-0,9 %	4,0 %	4,9 %	3,1 %	3,9 %	
Työtulot poistuneet	373	4,2 %	340	4,3 %	0,1 %	3,8 %	4,6 %	3,8 %	4,7 %	
Työtulot alkanee	245	2,7 %	315	4,0 %	1,2 %	2,4 %	3,1 %	3,5 %	4,4 %	
	8937	100,0 %	7973	100,0 %						
	Marras2001–Huhti2002		Huhti–Marras2002		Vaikutus suhteessa hypoteesiin	Luottamusvälit				
	n	%	n	%		1. jakso		2. jakso		
Toimeentulotuen saajia	8596		7973							
Ei työtuloja	7623	88,7 %	7040	88,3 %	-0,4 %	88,0 %	89,4 %	87,6 %	89,0 %	
Työtulot säilyneet	323	3,8 %	278	3,5 %	-0,3 %	3,4 %	4,2 %	3,1 %	3,9 %	
Työtulot poistuneet	410	4,8 %	340	4,3 %	-0,5 %	4,3 %	5,2 %	3,8 %	4,7 %	
Työtulot alkanee	240	2,8 %	315	4,0 %	1,2 %	2,4 %	3,1 %	3,5 %	4,4 %	
	8596	100,0 %	7973	100,0 %						



*Mikko Kautto on Stakesin hyvinvoinnin tutkimusryhmän tutkimuspäällikkö. Viime vuonna hän työskenteli valtioneuvoston kansliassa tullevaisuusselonteon projektipäällikkönä. Kautto on muun muassa tutkinut pohjoismaista hyvinvointimallia vertailevasta näkökulmasta.*

toisaalta työ laskennallistui asiakastyön kustannuksella, ja joissain paikoissa Suomea harkinta saattoi kiristyä (aiemmin joissakin kunnissa oli saatettu huomioida työtuloja lakikokeilun ohjeistusta enemmän).

Tulokset työtulojen saannin kehityksestä eivät ole aivan yksiselitteisiä. Yleinen linja näyttää olevan kuitenkin se, että toimeentulotuen saajien työtulojen hankkiminen on jossain määrin lisääntynyt lakikokeilun ansiosta. Molemmat aineistot antavat samansuuntaisen tuloksen. Työssäkäynnin lisääntyminen oli kuitenkin selvästi vähäisempää kuin kokeilulain perusteluissa oli oletettu, ja liikettä oli myös toiseen suuntaan.

Pelkästään aineistoon nojautuen on vaikea selittää, mistä tämä johtui. Arvelemme kuitenkin keskeisen vaikuttavan tekijän olleen sen, ettei Suomessa ollut tuensaajille sopivia työpaikkoja, toisin sanoen pulma oli työn kysynnässä. Toinen arvaus on se, että kannustinhöyry oli lakikokeilussa viritetty kustannusten pelossa liian pieneksi. Esimerkkiperhelaskelmat näyttävät, että taloudellinen hyöty on ollut vähäinen. Kolmas mahdollinen selitys on tutki-

muksessa tehtyjen haastattelujen perusteella se, että lisäansioiden hankkiminen aiheuttaa monissa tapauksissa lisätyötä, epävarmuutta ja tulojen epäsäännöllisyyttä myös muista ensisijaisista lähteistä – ennen muuta työttömyyden ja asumiskulu-

jen perusteella – tukia saaville toimeentulotukiasiakkaille. Tulos voi selittyä myös sillä, ettei kokeilulaki välttämättä tuonutkaan uutta tilannetta, koska jo aikaisemmin oli eri

kunnissa *de facto* vähäisiä tuloja jätetty ottamatta huomioon. (ks. Hiilamo ym. 2004.) Joka tapauksessa tulokset kyseenalaistavat ajatusta siitä, että vähäisillä kannustimien muutoksilla voidaan olennaisesti lisätä toimeentulotukiasiakkaiden työssäkäyntiä. Tältä osin tulokset ovat yhdenmukaisia aikaisempien tutkimusten kanssa (esim. Forsén ja Hakovirta 1998; Pedersen ja Smith 2001).

Viimesijaista yhteiskunnallista tukea saavien kannustimien parantamisessa tasapainoillaan erilaisten sosiaalipoliittisten ideologioiden välisessä maastossa. Pienetkin työtulot takaavat sen, että toimeentulotuen saajilla on jonkinlainen yhteys työmarkkinoihin, eikä kotitalous ole yhtä riippuvainen toimeentulotuesta kuin sellainen kotitalous, jolla ei ole lainkaan työtuloja. Voidaan olettaa, että vähäistenkin työtulojen saaminen tarjoaa enemmän mahdollisuuksia tulojen kasvattamiselle ja toimeentulotuen tarpeen poistamiselle kuin tilanne, jossa työtuloja ei ole lainkaan. Näin taisi arvioida eduskuntakin, sillä lakikokeilua päätettiin joulukuussa

2004 jatkaa vielä kahdella vuodella vuoden 2006 loppuun asti. Samalla eduskunta päätti korottaa etuoikeutetun tulon ylärajaa 100 eurosta 150 euroon, mutta etuoikeutetun tuloosuutta (20%) ei muutettu. Tutkimuksemme perusteella suurten käytäytymismuutosten aikaansaaminen vaatisi suurempia kannustimia. ■

## KIRJALLISUUS

Bane, M.J. & Ellwood, D.T. (1994), *Welfare Realities. From rhetoric to reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Dahl, E. & Lorentzen, T. (2003a), *Dynamics of Social Assistance: the Norwegian experience in Comparative Perspective*, *International Journal of Social Welfare*, 12, 289–301.

Dahl, E. & Lorentzen, T. (2003b), *Explaining Exit to Work Among Social Assistance Recipients in Norway: Heterogeneity or Time Dependency*, *European Sociological Review*, 19, 519–536.

Eardley, T. & Bradshaw, J. & Ditch J. & Whiteford, P. (1996a), *Social Assistance in OECD Countries: Volume I. Synthesis Reports. DSS Report No. 46*, OECD, Social Policy Research Unit: University of York.

Eardley, T. & Bradshaw, J. & Ditch, J. & Whiteford, P. (1996b), *Social Assistance in OECD Countries: Volume II. Country Reports. DSS Report No. 47*, OECD, Social Policy Research Unit: University of York.

Forsén K. & Hakovirta M. (1998), *Work Incentives in Single Parent Families*, Turun yliopisto, Sosiaalipoliittikan laitos, Series B/15.

Garcia, M. & Kazepov, J. (2002), *Why Some People Are More Likely to be on Social Assistance than Others*, teoksessa Saraceno, C. (Ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Bristol: Polity Press, 127–172.

Gough, I. & Bradshaw, J. & Ditch, J. & Eardley, T. & Whiteford, P. (1997), *Social Assistance in OECD Countries*, *Journal of European Social Policy*, 7, 17–43.

Gustafsson, B. & Müller, R. & Negri, M. & Voges, W. (2002), *Paths through (and out of) Social Assistance*, teoksessa Saraceno, C. (Ed.) *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Bristol: Polity Press, 173–234.

Hvinden, B. & Heikkilä, M. & Kankare, I. (2001), Towards Activation? The Changing Relationship Between Social Protection and Employment in Western Europe, teoksessa Kautto, M. & Fritzell, J. & Hvinden, B. & Kvist, J. & Uusitalo, H. (2001), Nordic Welfare States in the European Context, London: Routledge, 168–197.

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

Karjalainen, J. & Raivio, H. & Hiilamo, H. (2003), Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti, Stakes Aiheita 19/2993.

Kautto, M. (2004), Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi, Yhteiskuntapolitiikka, 69, 17–30.

Kuivalainen, S. (1999), Toimeentulotuki Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa. Vertaileva tutkimus kolmen Pohjoismaan vähimmäisturvajärjestelmistä Britannian ja Hollannin järjestelmien valossa, Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Leisering, L. & Walker R. (Eds.) (1988), The Dynamics of Modern Society, Bristol: Polity Press.

O'Boyle, E. (1998), Transit into and out of poverty, International Journal of Social Economics, 25, 1411–1424.

Pedersen J.P. & Smith A. (2001), Unemployment Traps: Do Financial Disincentives Matter? Aarhus School of Business, Working Paper 01–01.

Saraceno, C. (Ed.) (2002), Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes, Bristol: Polity Press.

Walker, R. & Shaw, A. (1998), Escaping from Social Assistance in Great Britain, teoksessa Leiserin, L. & Walker, R. (Eds.), The Dynamics of Modern Society. Poverty, Policy and Welfare. Bristol: Polity Press, 243–261.