

PERUSTOIMEENTULOTUEN ASUMISMENOT KYMMENEN  
SUURIMMAN KAUPUNGIN TOIMEENTULOTUEN  
SOVELTAMISOHJEISSA VUONNA 2008

Sivi Talvensola  
Pro gradu -tutkielma  
Sosiaalityö  
Yhteiskuntatieteiden  
ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2009

## TIIVISTELMÄ

### PERUSTOIMEENTULOTUEN ASUMISMENOT KYMMENEN SUURIMMAN KAUPUNGIN TOIMEENTULOTUEN SOVELTAMISOHJEISSA VUONNA 2008

Sivi Talvensola  
Sosiaalityö  
Pro gradu -tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaaja: Mikko Mäntysaari  
Kevät 2009  
Sivumäärä: 119 sivua + 3 liitettä

Tutkielman tavoitteena oli tarkastella ja vertailla Suomen kymmenen asukasluvultaan suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeissa perustoimeentulotuen asumismenoista annettuja ohjeita. Lisäksi tutkielmassa tarkasteltiin kaupunkien kohtuulliseksi (tarpeellisen suuruiseksi) määrittelemiä vuokra-asumismenojen rajoja vertaamalla niitä kaupunkien kesken, suhteutettuna kaupunkien vuokratasoihin ja asumistuen enimmäisasumismenorajoihin.

Tutkielman aineistona olivat Helsingin, Espoon, Tampereen, Vantaan, Turun, Oulun, Lahden, Kuopion, Jyväskylän ja Porin vuonna 2008 voimassa olleet toimeentulotuen soveltamisohjeet, joista tarkempaan analyysiin poimittiin asumismenoja koskevat kohdat. Aineisto kerättiin loka-marraskuussa 2008 kaupunkien verkkosivuilta ja kaupunkien toimeentulotuesta vastaaville lähettyjen aineistopyyntöjen avulla. Tutkimusote oli kvalitatiivinen. Analyysimenetelminä käytettiin teemoittelua, luokittelua ja kvantifiointia. Tutkielman näkökulma perustuu suurelta osin lakiin toimeentulotuesta (1412/1997) ja on luonnehdittavissa sosiaalipoliittiseksi sosiaalityön tutkimukseksi.

Yhteistä kaikkien tutkimuskaupunkien soveltamisohjeille oli, että niissä korostettiin kohtuullisuutta perustoimeentulotuessa huomioitavien asumismenojen arvioinnissa. Aineiston analyysissä kuitenkin havaittiin, että tutkimuskaupunkien perustoimeentulotuen asumismenoja koskevissa soveltamisohjeissa on eroja sekä annettujen ohjeiden sisällöissä että eri asumismenolajeille määritellyissä enimmäisrajoissa. Eroja kaupunkien välillä ilmeni kohtuulliseksi (tarpeellisen suuruiseksi) määriteltyjen vuokra-asumismenojen tasoissa sekä niiden suhteessa asumistuen enimmäisasumismenoihin ja kaupunkien vuokratasoihin. Lisäksi havaittiin, että osassa tutkimmuskaupungeista vuokra-asumismenojen kohtuullisena pidetty taso muuttui eri kokoisilla perheillä, yleensä perheeseen kasvaessa, asiakkaan kannalta epäedullisemmaksi suhteessa asumistuen enimmäisasumismenoihin ja/tai kaupunkien vuokratasoihin, kun taas osassa tutkimuskaupungeista suhde pysyi lähes samana perhekoosta riippumatta.

Toimeentulotuen lakimuutoksilla on pyritty lisäämään kansalaisten yhdenvertaisuutta, ja sama tavoite on myös paikallisilla soveltamisohjeilla. Tämän yhdenvertaisuuden toteutumiseksi kohtuulliseksi määritellyn vuokra-asumismenojen tason tulisi olla kaikissa kaupungeissa sama suhteessa kaupungin omaan vuokratasoon perhekoosta riippumatta. Kohtuullisuuden näkökulmasta tarpeellisen suuruisten vuokra-asumismenojen tason tulisi vastata vähintään paikkakunnan keskivuokratasoa.

**Avainsanat:** toimeentulotuki, asumismenot, soveltamisohjeet

# SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUSONGELMA.....	9
3	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA.....	12
3.1	Toimeentulotuen soveltamisohjeet sosiaalihuollossa.....	12
3.2	Tutkimuksia kuntien toimeentulotukiohjeista.....	13
3.3	Suomalaisen asumisjärjestelmän peruspiirteitä.....	21
3.4	Sosiaaliavustusjärjestelmät ja asumisen viimesijainen avustaminen eri maissa.....	24
3.4.1	Ruotsi.....	25
3.4.2	Iso-Britannia.....	26
3.4.3	Saksa.....	27
3.4.4	Yhdysvallat.....	28
3.4.5	Yhteenvetoa.....	30
3.5	Johtopäätöksiä.....	30
4	ASUMISMENOT TOIMEENTULOTUESSA SOSIAALIHUOLTOLAISTA NYKYPÄIVÄÄN.....	32
4.1	Sosiaalihuoltolain myötä toimeentulotukeen.....	33
4.1.1	Lama vaikutti toimeentulotuen asumismenojen myöntämiskäytäntöihin.....	34
4.1.2	Asumiskustannusten kasvu ja toimeentulotuen asumismenot.....	35
4.2	Laki toimeentulotuesta.....	37
4.3	Asumismenot ajantasaisessa toimeentulotukilaissa.....	39
4.4	Yhteenvetoa.....	42
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS, AINEISTO JA ANALYYSI.....	43
5.1	Tutkimusaineisto ja aineistonkeruu.....	44
5.2	Aineiston kuvailu.....	46
5.3	Dokumenttien tutkimisesta.....	47
5.4	Aineiston analyysi.....	49
5.5	Tutkimuseettisistä kysymyksistä.....	50
6	TILASTOTIETOA TUTKIMUSKAUPUNGEISTA.....	51
6.1	Toimeentulotukea saaneiden osuus 1990–2000-luvuilla.....	52
6.2	Toimeentulotukimenot 1990-luvulta alkaen.....	53
6.3	Asunnon hallintaperuste tutkimuskaupungeissa.....	55
6.4	Asumiskustannukset.....	57
6.5	Yhteenvetoa tilastoista.....	60
7	KAUPUNKIEN OHJEET PERUSTOIMEENTULOTUEN ASUMISMENOISTA.....	61
7.1	Perustoimeentulotuen asumismenoihin liittyvät ohjeet eri kunnissa.....	61
7.1.1	Asumistukilain 6 §:n mukaisten asumismenojen ohjeistus.....	64
7.1.2	Taloussähkö.....	76
7.1.3	Kotivakuutus.....	78
7.1.4	Yhteenveto.....	81
7.2	Tarpeellisen suuruiset asumismenot perustoimeentulotuessa.....	82
7.2.1	Asumismenojen kohtuullistamisen lähtökohdat ja rajaukset.....	84
7.2.2	Kohtuullisten asumismenojen määrittelyt soveltamisohjeissa.....	88
7.2.3	Mitä kohtuullisiin asumismenoihin oikein sisältyy?.....	89

7.2.4 Toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen ja asumistuen enimmäisasumismenojen vertailua.....	93
7.2.5 Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot ja kaupunkien keskimääräinen vuokrataso.....	98
7.2.6 Yhteenvetoa perustoimeentulotuen asumismenojen soveltamisohjeista.....	108
8 POHDINTA.....	109
KIRJALLISUUS.....	114
LIITTEET.....	120

## Taulukkuuettelo

Taulukko 1. Asumismenoille asetettuja nimekekohtaisia rajoja.....	20
Taulukko 2. Suomen 10 suurimman kaupungin asukasluvu vuodenvaihteessa 2007–2008.....	51
Taulukko 3. Asunnon hallintaperuste kymmenessä suurimmassa kaupungissa ja koko maassa sekä tutkimuskaupungeissa keskimäärin vuonna 2007 (% asutokunnista).....	56
Taulukko 4. Kaupunkien ja koko maan eri vuokra-asuntotyyppien keskimääräiset keskineliövuookrat (€/m <sup>2</sup> ) sekä vuokratasossa tapahtunut muutos 2007–2008 (% ).....	58
Taulukko 5. Soveltamisohjeissa määritellyt perustoimeentulotuen asumismenot kaupungeittain (X=määritelty).....	62
Taulukko 6. Erilaisten lämmityskulujen määrittelyjä niitä erikseen ohjeistaneissa kaupungeissa.....	67
Taulukko 7. Osa-asunnon (alivuokra-/kimppa-asunto) enimmäisasumismenot henkilömäärän mukaan (€/kk).....	69
Taulukko 8. Kohtuullisen taloussähkön määrittelyt eri kaupungeissa.....	77
Taulukko 9. Kotivakuutuksen enimmäismenot perheen henkilömäärän perusteella (€/vuosi).....	79
Taulukko 10. Kotivakuutuksen enimmäismenot eri asumis- ja hallintamuodoissa (€/vuosi).....	80
Taulukko 11. Kohtuullisten asumis/vuokramenojen sisältämät menoerät eri kaupungeissa (+ sisältyy, - ei sisälly).....	90

## Kuvaluettelo

Kuva 1. Toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuus tutkimuskaupungeissa ja koko maassa keskimäärin vuosina 1990–2007 (% asukkaista).....	52
Kuva 2. Toimeentulotukimenot tutkimuskaupungeissa ja koko maassa keskimäärin vuosina 1993–2007 (€/asukas).....	54
Kuva 3. Tutkimuskaupunkien kohtuulliset vuokra/asumismenot ja tutkimuskaupunkien keskimääräinen taso perhekoon mukaan (€/kk).....	65
Kuva 4. Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot sisältäen vesimaksut henkilöä kohden erikokoisilla perheillä tutkimuskaupungeissa sekä niissä keskimäärin (€/kk).....	91
Kuva 5. Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot sisältäen vesimaksut henkilöä kohden erikokoisilla perheillä asumistuen kohtuullisten enimmäispinta-alojen mukaan tutkimuskaupungeissa ja niissä keskimäärin (€/m <sup>2</sup> /kk).....	93
Kuva 6. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m <sup>2</sup> /kk: Kuntaryhmä I.....	96
Kuva 7. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m <sup>2</sup> /kk: Kuntaryhmä II.....	96
Kuva 8. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m <sup>2</sup> /kk: Kuntaryhmä III.....	97

Kuva 9. Espoon ja Helsingin toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m <sup>2</sup> /kk).....	100
Kuva 10. Jyväskylän ja Kuopion toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m <sup>2</sup> /kk).....	101
Kuva 11. Lahden ja Oulun toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m <sup>2</sup> /kk).....	102
Kuva 12. Porin ja Tampereen toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m <sup>2</sup> /kk).....	103
Kuva 13. Turun ja Vantaan toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m <sup>2</sup> /kk).....	104

# 1 JOHDANTO

Asuminen kuuluu ihmisen perustarpeisiin (Goodin 1990, 21). Asumisen ja asunnon välttämättömyys vahvistetaan myös Suomen perustuslaissa (731/1999 19 §), jossa julkisen vallan tehtäväksi asetetaan sen edistäminen, että jokaisella on oikeus asuntoon, jonka lisäksi asumisen omatoimista järjestämistä tulee tukea. Suomessa hallitusohjelman mukaisen asuntopolitiikan toteuttamisesta vastaa ympäristöministeriö. Asuntopolitiikan tavoitteena on sosiaalisesti ja taloudellisesti tasapainoisten asuntomarkkinoiden turvaaminen sekä asunnottomuuden vähentäminen. Lisäksi huolehditaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon riittävydestä. (Ympäristöministeriö – Asuminen.)

Asumista tuetaan eri tavoin, kuten valtion takaamalla asunnon rakentamiseen tai ostamiseen tarkoitetuilla korkotukilainoilla (ks. ARA), verotuilla, sekä suorilla rahallisilla avustuksilla, asumistuilla. Suomessa on neljä eri asumistukijärjestelmää, jotka on tarkoitettu eri ryhmille: yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opiskelijan asumislisä, sotilasavustuksen asumisavustus. Asumistukien myöntämisestä vastaa Suomessa Kansaneläkelaitos, Kela. Asumistuen hallinnointi siirtyi ympäristöministeriöltä Sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2008 alussa (Ympäristöministeriö – Asuminen). Viimesijaisesti asumista voidaan tukea toimeentulotuella, jota myöntävät kunnat.

Toimeentulotukea säädellään lailla toimeentulotuesta (1412/1997, jatkossa toimeentulotukilaki tai Totul), jossa määritellään toimeentulotuen rakenne, suuruus ja sen myöntämiseen liittyvistä toimenpiteistä. Toimeentulotuen myöntämisestä vastaa kunta. Kunnilla on mahdollisuus omien, paikallisten toimeentulotuen myöntämiseen liittyvien käytäntöjen luomiseen, kunhan ne eivät ole ristiriidassa lain kanssa. Kuntien laatimien toimeentulotukiohjeiden onkin todettu olevan merkityksellisessä asemassa toimeentulotukea myönnettäessä (esim. Karjalainen 2004b, 129; Huhtanen 1994, 327–328; Kaurala 1994, 30). Toimeentulotukeen liittyvää kunnallista päätöksentekoa pyritään ohjaamaan myös Sosiaali- ja terveysministeriön laatimilla toimeentulotukioppailla (viimeisin vuodelta 2007), jotka sisältävät ministeriön kannanottoja ja tulkintasuosituksia toimeentulotukilain soveltamiseksi. Paikallisten soveltamisohjeiden lisäksi ministeriön toimeentulotukioppaat on myös todettu mer-

kittäviksi vaikuttajiksi kunnallisessa toimeentulotukikäytännössä (esim. Koskiahde & Mieskolainen 2003, 3).

Pro gradu -työssäni tutkin kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeita perustoimeentulotuen asumismenoista. Tavoitteenani on selvittää, millaisia ohjeita kaupungit ovat kyseisistä menoista antaneet sekä tuoda esiin kaupunkien ohjeissa olevia mahdollisia eroja ja yhtäläisyyksiä. Olen myös kiinnostunut kaupunkien määrittelemien tarpeellisen suuruisten asumismenojen suhteesta kunkin kaupungin keskimääräiseen vuokratasoon sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin. Työni on pääosin kvalitatiivinen, johon yhdistyy numeerista tietoa tilastojen ja asumismenojen vertailuja varten tekemiäni laskelmien kautta. Analyysimenetelminä olen käyttänyt kvantifointia, luokittelua ja teemoittelua, joiden avulla olen tiivistänyt aineiston tekstimassaa tavoitteena vastata asettamiini tutkimuskysymyksiin.

Olen rajannut pro gradu -työni perustoimeentulotuen asumismenoihin, koska toimeentulotukilain pykälä 7 b antaa mahdollisuuden määrittellä toimeentulotuessa huomioon otettavat asumismenot *tarpeellisen suuruksina*. Täysin kunnan omassa vallassa asumismenojen määrittely ei kuitenkaan ole, vaan perustoimeentulotuen asumismenojen tulee toimeentulotukilain säännösten mukaan perustua asumistukilain (408/1975) kuudennen pykälän mukaisiin asumismenoihin. Tekemääni rajaukseen keskittyä nimenomaan kymmenen suurimman kaupungin perustoimeentulotuen asumismenoja koskeviin soveltamisohjeisiin ovat vaikuttaneet myös muut seikat. Asumismenot koetaan koko väestön keskuudessa toimeentulo-ongelmia yleisimmin aiheuttavana rasitteena, mutta erityisen voimakkaasti näin kokevat pienituloiset ja yksinhuoltajat (Tulonjakotilasto 2006). Junton (2000, 240) mukaan jatkuvasti kallistuva asuminen muodostaa riskin jälkimodernissa yhteiskunnassa varsinkin pienituloiselle väestölle. Kaupunkimaisissa kunnissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, asumismenot ovat suurempia taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin verrattuna. Myös asumismenojen kattamiseen kuluva osuus kotitalouden tuloista on pääsääntöisesti korkein kaupunkimaisissa kunnissa. Asumismenot kasvattavat pienituloisuusriskiä suhteellisesti eniten kaupunkimaisissa kunnissa ja erityisesti vuokra-asujilla pienituloisuusriski on moninkertainen omistusasujiin verrattuna. (Niemelä 2005.) Toimeentulotukiasiakkailla vuokra-asuminen on tyypillisempää omistusasumiseen verrattuna (Heikkilä, Rintala, Airio & Kainulainen 2003, 54). Lisäksi toimeentulotukiasiakkuus on yleisempää suuremmissa

kaupungeissa verrattuna koko maan keskimääräiseen tasoon (ks. kuva 1, s. 52). Keskimääräistä korkeammat asumismenot ja toimeentulotukea saavien osuus asettavat haasteita erityisesti toimeentulotuen asumismenojen osalta suurissa kaupungeissa.

Aiheen valintaan on vaikuttanut kiinnostukseni toimeentulotukeen ja sen myöntämiseen liittyviin asioihin. Alunperin tarkoitukseni oli tutkia vuokratipäästösten perusteluja toimeentulotuessa. En kuitenkaan saanut tutkimusta toteutettua, sillä aineiston kerääminen ei onnistunut lainkaan. Tältä pohjalta mietin tutkimuskysymystä uudelleen. Halusin edelleen keskittyä asumiseen liittyviin kysymyksiin toimeentulotuessa ja päädyin ideaan tutkia asumismenojen määrittelyä kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeissa. Lisäksi aiheetta on tutkittu varsin vähän (ks. kuitenkin Kaurala 1994; Koskiahde & Mieskolainen 2003), joten tutkimuksella on mahdollista saada tietoa uutta tietoa perustoimeentulotuen asumismenoihin liittyvistä soveltamiskäytännöistä ja erityisesti kaupunkien määrittelemien tarpeellisen suuruisten asumismenojen kohtuullisuudesta.

Työni alkaa luvulla, jossa määrittelen tarkemmin tutkimusongelman tutkimuskysymykseen. Seuraavassa luvussa tuon esiin, millainen asema soveltamisohjeilla on kunnan sosiaalihuollossa ja käyn läpi soveltamisohjeista tehtyjä harvoja, aikaisempia tutkimuksia. Avaan myös suomalaisen asumisjärjestelmän ominaispiirteitä, jonka lisäksi sivuan kansainvälistä sosiaaliavustusregiimitutkimusta sekä esittelen lyhyesti viimesijaista asumismenoihin liittyvää avustamista eri maissa. Tämän jälkeen keskityn Suomen toimeentulotukilainsäädännössä tapahtuneisiin muutoksiin asumismenojen osalta sosiaalihuoltolaista ajantasaiseen lakiin toimeentulotuesta. Viidennessä luvussa käsittelen tutkimukseni menetelmällisiä valintoja, aineiston keruuta sekä aineistoa. Kuudennessa luvussa tuon esiin muutamia tutkielmani kannalta keskeisiä tilastotietoja tutkimuskaupungeista. Seitsemännessä luvussa keskityn tutkimustulosteni esittelyyn, joiden pohjalta tekemäni johtopäätökset ja pohdintaa tutkielmastani esitän viimeisessä luvussa.



## 2 TUTKIMUSONGELMA

Työssäni tutkin kymmenen suurimman kaupungin soveltamisohjeita perustoimeentulotuen 7 b pykälän asumismenojen osalta. Perustoimeentulotuen asumismenoja ovat asumistukilain (408/1975) 6 pykälän mukaiset, ns. juoksevat, kuukausittain erääntyvät asumismenot, joita ovat esimerkiksi vuokra ja vastike. Lisäksi tarkastelen taloussähköstä ja kotivakuutuksesta annettuja ohjeita, sillä kyseiset menot ovat kiinteästi asumiseen liittyviä kuluja ja niistä säädetään myös toimeentulotukilain 7 b pykälässä. Tutkielmani ulkopuolelle jäävät siten ne kaupunkien ohjeet, jotka koskevat täydentävän toimeentulotuen piiriin kuuluvia muita asumismenoja, kuten esimerkiksi muuttoon liittyviä kustannuksia. En myöskään tutki työssäni ehkäisevän toimeentulotuen asumisen turvaamiseen tähtäävää ohjeistusta.

Asumismenot muodostavat suuren menoerän erityisesti pienituloisimpien kukkarossa. Vuonna 2006 vähiten ansainneen tuloviidenneksen asumismenot kaikista kulutusmenoista olivat 37 prosenttia, kun kotitalouksien keskimääräinen asumismenoihin kohdistuva kulutus samana vuonna jäi alle 24 prosentin. (Kotitalouksien kulutus.) Erityisesti asumisen kalleus koettelee suurimmissa kaupungeissa, joissa vuokrat ovat muutamaa poikkeusta lukuunottamatta koko maan keskimääräistä vuokratasoa korkeammalla tasolla. Varsinkin pääkaupunkiseudun vuokrataso on muuta maata huomattavasti kalliimpi. (Asuntojen vuokrat; ks. taulukko 4.) Toimeentulotukea saavista suurin osa asuu vuokra-asunnoissa (Heikkilä ym. 2003, 54), joten vuokrataso, mutta myös vuokra-asuntotarjonta vaikuttavat varsin paljon toimeentulotuen asiakkaisiin. Myönnetyn toimeentulotuen määrään puolestaan vaikuttaa kunnan toimeentulotukilain puitteissa laatimat soveltamisohjeet ja niissä määritellyt tarpeellisen suuruiset asumismenot, erityisesti vuokran osalta.

2000-luvulla kuntien välisiä vertailuja toimeentulotuen osalta on tehty säännöllisesti esimerkiksi kuusikkokunnissa (ks. esim. Kumpulainen 2008), mutta kyseisissä vertailuissa ei ole keskitytty soveltamisohjeisiin vaan toimeentulotuen tilastoaineiston vertailuun. Asumismenojen osalta toimeentulotukilainsäädäntöä on viimeksi muutettu vuonna 2006 toimeentulotuen rakennetta muuttamalla, joka nosti asumismenojen sääntelyn lain tasolle. Samana vuonna lakia muutettiin toistamiseen poistamalla asumismenojen seitsemän prosen-

tin omavastuu toimeentulotuen perusosasta. Viime vuosien lakimuutokset osaltaan puoltavat kuntien toimeentulotukiohjeiden tutkimista.

Kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeista on tehty selvityksiä, joista suurin osa on ilmestynyt 1990-luvulla (ks. esim. Kaurala 1994). Toimeentulotukilain aikana kiinnostus kuntien soveltamisohjeisiin on ollut vähäisempää, eikä tutkimusta alueelta juuri ole (ks. kuitenkin Koskiahde & Mieskolainen, 2003). Aikaisemmissa toimeentulotuen soveltamisohjeisiin liittyneissä selvityksissä ja tutkimuksissa on muun muassa kuvattu ohjeiden sisältöä sekä niissä esiintyviä eroja ja samanlaisuuksia (esim. Koskiahde & Mieskolainen 2003). Vastaava tarkoitus on myös tässä työssä: kuvata kymmenen suurimman kaupungin laatimien soveltamisohjeiden sisältöä perustoimeentulotuen asumismenojen osalta sekä etsiä niistä eroja ja yhtäläisyyksiä.

Työni tarkoituksena on edellä esittämäni lisäksi pohtia asumismenojen ”kohtuullisuutta” vertaamalla kaupunkien määrittämiä tarpeellisen suuruisia toimeentulotuen asumismenoja Tilastokeskuksen vuokratilastoihin sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin. Tarpeellisen suuruiset asumismenot määritellään toimeentulotukilaissa asumistukilain kautta. Asumistuen määräytymisperusteita, myös valtioneuvoston määrittelemiä enimmäisasumismenoja, on siten mahdollista soveltaa toimeentulotukea myönnettäessä. Myös tähän kiinnitän työssäni huomiota vertaamalla kaupunkien määrittelemiä asumismenoja asumistuen enimmäisasumismenoihin.

Tutkimuskysymyksiäni ovat:

1. Mitä ja millaisia perustoimeentulotuen asumismenoihin liittyviä ohjeita kaupunkien toimeentulotukiohjeissa määritellään?
2. Millä perusteilla ja miten kaupungit määrittelevät tarpeellisen suuruiset asumismenot perustoimeentulotuessa, erityisesti vuokrien osalta? Kuinka perustoimeentulotuessa määritellyt tarpeellisen suuruiset vuokramenot suhteutuvat paikkakunnan keskimääräiseen vuokratasoon ja asumistukilain mukaisiin enimmäisasumismenoihin?
3. Onko perustoimeentulotuen asumismenoihin liittyvissä ohjeistuksissa eroja tai yhtäläisyyksiä kaupunkien välillä? Jos on, millaisia?

Tutkimuskysymykset limittyvät toisiinsa siten, että ensimmäisen kysymyksen avulla tarkoituksenani on saada kattava kuva kaupunkien ohjeissa määritellyistä perustoimeentulo-

tuen asumismenoista ja näiden ohjeiden sisällöstä. Toisen kysymyksen kautta käsittelen tarkemmin mielestäni keskeisintä ja kiinnostavinta asumismenojen määrittelyn osa-aluetta toimeentulotuessa, tarpeellisen suuruisia asumismenoja, vertaamalla kaupunkien määrittämiä asumismenoja toisiinsa, mutta myös kaupunkien omaan keskimääräiseen vuokratason sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin. Tässä yhteydessä pohdin myös, mitä merkitystä toimeentulotuen asumismenojen tasolla suhteessa vuokratason sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin on toimeentulotukea saavan kannalta. Kolmantena tavoitteenani on etsiä eroja ja yhtäläisyyksiä kaupunkien soveltamisohjeista. Tämä sisältyy ensimmäiseen ja toiseen tutkimuskysymykseen, vaikka tässä erillisenä tutkimuskysymyksenä esiintyykin.

## 3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

### 3.1 Toimeentulotuen soveltamisohjeet sosiaalihuollossa

Toimeentulotuen myöntämisestä vastaa kunnan määräämä sosiaalihuoltolain (SHL, 710/1982) kuudennen pykälän mukainen monijäseninen toimielin, esimerkiksi sosiaali- tai perusturvalautakunta. Sosiaalilautakunta tai vastaava toimielin voi siirtää johtosäännöllä sille laissa säädettyä päätösvaltaa sen alaisille viranhaltijoille. (SHL 6 §, 12 §.) Tuorin (2004, 137) mukaan on tyypillistä, että sosiaalilautakunta tai vastaava sosiaalihuollon kunnallinen toimielin on vahvistanut viranhaltijoille soveltamisohjeita asioista, jotka johtosäännöllä on siirretty heidän ratkaistaviksi, esimerkiksi toimeentulotuesta. Kunnallis-hallinnossa sosiaalihuollon monijäsenisellä toimielimellä on esimiesasemaan perustuvaa ohjusvaltaa, jonka nojalla toimielimen on mahdollista antaa viranhaltijoita velvoittavia normeja päätöksenteossa noudatettavasta menettelystä. Kyseiset normit eivät saa olla ristiriidassa lakien ja asetusten kanssa, eikä etuuksille, jotka ovat lailla taattuja subjektiivisia oikeuksia, kuten toimeentulotuki, voida asettaa soveltamisohjeilla etuuden saamista rajoittavia, lakiin perustumattomia ehtoja. (Mt. 137–138.) Tuori (mt. 138) toteaa, ettei soveltamisohjeilla voida yleisesti määrätä, että jotkut, tiettytyyppiset menot olisivat aina tuen ulkopuolella. Myös korkeimman hallinto-oikeuden kanta on ollut, ettei kunta voi sitoa yleisillä normeilla etuuden tasoa, mikäli laki edellyttää tapauskohtaista (tarve)arviota, kuten esimerkiksi toimeentulotuessa. Kunnalliset ohjeet voivat koskea myös lain väljien säännösten tulkintaa. Tulkintaohjeitakaan ei voi pitää poikkeuksetta noudatettavina ohjeina tapauskohtaisen tarvearvioinnin vuoksi. Selvä rajanveto tulkinnan ja uusien rajoitusten asettamisen välillä voi olla käytännössä hankalaa. (Mt. 139.)

Soveltamisohjeiden antamista voidaan sekä puoltaa että vastustaa. Vastustaviin perusteisiin kuuluu tarveperiaate, jossa etuuksia tulisi myöntää ensisijaisesti tapauskohtaisen tarpeen mukaan. Tämä on keskeinen oikeusperiaate, joka tulee ottaa huomioon etuuspäätöksiä tehdessä. Soveltamisohjeiden antamista taas puoltaa kuntalaisten yhdenvertaisuus, johon voidaan pyrkiä noudattamalla yhtenäistä ratkaisulinjaa samankaltaisissa tapauksissa. Kääntöpuolena voi tosin olla eriarvoisuuden lisääntyminen eri kuntien välillä, jos tuen taso ja myöntämisperusteet vaihtelevat kuntien kesken. (Tuori 2004, 139–140.) Kuntalaisten

yhdenvertaisuus kaupunkien kesken sekä kaupunkien sisällä tarkoittaisi omassa aineistossani esimerkiksi kohtuullisten vuokra-asumismenojen osalta sitä, että kyseiset asumismenot noudattaisivat yhtenäistä tasoa kaikissa kaupungeissa kaiken kokoisilla perheillä suhteessa kunkin kaupungin paikalliseen vuokratasoon sekä asumistuen enimmäisasumismenojen tasoon.

Tuori (2004, 140) esittää, että kunnallisten viranhaltijoiden on lähtökohtaisesti noudatettava soveltamisohjeita yksilöllisissä päätöksissään, elleivät annetut ohjeet ole selkeästi ristiriidassa etuutta koskevan lainsäädännön kanssa. Tämän hän perustaa suomalaisen hallinto-oikeuden kantaan, jonka mukaan virkamiehillä ja viranomaisilla on velvollisuus noudattaa heitä hierarkkisesti ylempien virkamiesten ja viranomaisten määräyksiä, elleivät ne ole sisällöltään lainvastaisia. Soveltamisohjeet ovat Tuorin (mt. 140) mukaan useimmiten tärkein viranhaltijoiden päätöksentekoa ohjaava tekijä, sillä sosiaalisista etuuksista, kuten toimeentulotuesta, annetut lait ja muut säännökset on muotoiltu väljiksi juuri tarveharkinnan vuoksi. Vastaavaa ovat esittäneet myös Huhtanen (1994, 327–328) ja Karjalainen (2004b, 146). Siksi kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeita tutkimalla on mahdollista saada tietoa paikallisesta toimeentulotuen myöntämiskäytännöstä (Karjalainen 2004b, 129).

Tuori (2004, 136) nimeää myös sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet ja oppaat keskeisiksi vaikuttajiksi kunnallisessa päätöksenteossa, vaikka ministeriöllä ei varsinaista toimivaltaa sitovaan normiohjaukseen olekaan. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaiden tärkeys on todettu muun muassa Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003, 3) selvityksessä. Oppaan merkitystä tutkimuskaupunkien toimeentulotuen myöntämiskäytännössä sivutaan myös tässä tutkielmassa.

### ***3.2 Tutkimuksia kuntien toimeentulotukiohjeista***

Kuntien omien toimeentulotuen soveltamisohjeiden on huomattu olevan keskeisessä asemassa toimeentulotuesta päätettäessä. Huhtanen (1994) on tutkinut väitöskirjassaan toimeentulotuen myöntämistä ja siihen liittyvää perustelukäytäntöä sekä sitä oikeusopillista ajattelua, joka ilmenee päätösten ratkaisukäytännöissä. Johtopäätöksensä Huhtanen esittää, että etenkin sosiaalilautakuntien osalta tärkeimmiksi päätösperusteiksi toimeentulo-

tukea myönnettäessä ovat nousseet sosiaalilautakunnan hyväksymät yksityiskohtaiset tulkintaohjeet toimeentulotukea koskevan lainsäädännön sijaan (Huhtanen 1994, 327–328). Karjalainen (2004b, 146) on myös huomannut, että paikalliset ohjeet, mutta myös yhdenmukaistavat ja vakiinnuttavat käytännöt, ovat tärkeitä sosiaalityöntekijöille heidän päättäessä toimeentulotuen tapauskohtaisesta harkinnasta. Karjalaisen (mt. 129) mukaan soveltamisohjeiden kautta saadaan hyvin tietoa myös kuntien toimeentulotukikäytännöistä ja niiden vaihtelusta.

Toimeentulotuen myöntämiskäytännöllä on todettu olevan vaikutusta eroihin kuntien toimeentulotukimenoissa. Myöntämiskäytäntöjen vaikutusta toimeentulotuen tasoon on kuitenkin hankala arvioida, sillä siihen vaikuttavat monet muutkin tekijät, joita ovat kunnan toimeentulotukipolitiikka, kotitalouksien rakenne-erot, kotitalouksien tulonlähteet sekä kuntien kalleuserot. Viimeksi mainittuun vaikutusta on erityisesti asumismenoilla. (Haapola & Karisto 1988, 19–21.)

Suomessa on tehty joitakin toimeentulotuen soveltamisohjeita koskevia tutkimuksia ja selvityksiä. Kuntien toimeentulotukiohjeistuksia koskevia selvityksiä ovat tehneet muun muassa Kaurala (1994), Virtanen (1995), Salomaa (1997), Koskiahde ja Mieskolainen (2003), Karjalainen, Hiilamo ja Raivio (2003) sekä Karjalainen (2004a; 2004b). Toimeentulotuen soveltamisohjeisiin ovat kiinnittäneet huomiota myös Peltomaa (1997), Kuusisto-Niemi (1996) ja Mäntysaari (1993). Selvityksiä on tehty usein lääninhallitusten (esim. Virtanen 1995; Koskiahde & Mieskolainen 2003) tai sosiaali- ja terveysministeriön (esim. Kaurala 1994; Salomaa 1997) toimeksiantona. Kuntien ohjeita toimeentulotuesta on sivuttu myös Huhtasen (1994) toimeentulotuen myöntämisen soveltamiskäytäntöä koskeneessa väitöskirjassa.

Edellä mainituista Kauralan (1994) sekä Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003) tutkimukset ovat työni kannalta keskeisimmässä asemassa. Kaurala (1994) tarkastelee tutkimuksessaan toimeentulotuen asumismenoista kunnissa laadittuja soveltamisohjeita. Kauralan työ on ainoa laatuaan, sillä Suomessa ei ole tähän mennessä tehty muita tutkimuksia, joissa keskityttäisiin erityisesti asumismenoihin liittyviin ohjeisiin. Tutkimuksen teon aikaan toimeentulotukea säänneltiin osana sosiaalihuoltolakia. Tuolloin voimassa olleet säännökset erosivat jossain määrin nykyisistä toimeentulotukilain säännöksistä. Selvitys on

oman työni kannalta joka tapauksessa mielenkiintoinen vertailukohde, jonka avulla voi saada tietoa, kuinka asumismenojen ohjeistaminen ylipäänsä on muuttunut viidentoista vuoden aikana lakimuutosten myötä. Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003) tutkimuksessa asumismenojen soveltamisohjeet ovat osa tutkimusta, jossa selvitettiin ehkäisevästä ja muusta toimeentulotuesta laadittuja ohjeita Pirkanmaalla. Vaikka Koskiahteen ja Mieskolaisen tutkimus ei Kauralan tapaan keskittynyt pääasiassa asumismenoihin, tutkimus on tärkeä vertailukohde työni kannalta, sillä se on ainoa käsiini saamani toimeentulotukilain aikana tehty kuntien soveltamisohjeita koskeva selvitys<sup>1</sup>.

Suurin osa kuntien toimeentulotukiohjeita koskeneista selvityksistä ja tutkimuksista on tehty 1990-luvulla, jolloin toimeentulotuesta annetut säädökset olivat osa sosiaalihuoltolakia. Yhteenvedona 1990-luvulla tehdyistä, toimeentulotuen soveltamisohjeita koskevista tutkimuksista (mm. Kaurala 1994; Huhtanen 1994; Virtanen 1995) voi todeta, että kuntien toimeentulotuesta antamat ohjeet vaihtelivat hyvin paljon eri kuntien välillä sekä asetettujen normien, että myöntämiskäytäntöjen osalta. Varsinkin asumismenoihin liittyneissä toimeentulotukikäytännöissä oli vaihtelua kuntien välillä (mm. Kaurala 1994; 30; Virtanen 1995, 32–33; Kuusisto-Niemi 1996; 46) Ohjeet saattoivat olla myös sosiaalihuoltolain toimeentulotukisäännösten vastaisia, johon eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomionsa (HE 217/1997).

Toimeentulotukilain (1412/1997) voimaantultua kiinnostus kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeiden tutkimiseen on ollut vähäistä, eikä tutkimusta ole tehty juuri lainkaan. Länsi-Suomen lääninhallituksen toimesta on tehty vuonna 2003 kaksi kuntien toimeentulotukiohjeita ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa selvitystä. Näistä Johanna Koskiahteen ja Juha Mieskolaisen selvitys ”Ehkäisevä toimeentulotuki ja kuntien toimeentulotukiohjeet Pirkanmaalla” (2003) on toinen tutkimukseni keskeisimmistä vertailukohteista. Soveltamisohjeita ovat 2000-luvulla tutkimuksissaan sivunneet ainakin Karjalainen

---

1 Toista selvityksistä nimeltään ”Selvitys vuonna 2002 käytössä olleista toimeentulotukiohjeista ja ehkäisevästä toimeentulotuesta Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueen kunnissa” en ole saanut käsiini mistään. Tiedon selvityksen olemassa olosta olen saanut Karjalaisen (2004, 137–138) tutkimuksesta. Maan muiden lääninhallitusten toimesta ei ole tehty toimeentulotuen soveltamisohjeita koskevaa tutkimusta lainkaan toimeentulotukilain voimassaoloaikana. Tieto tuli esiin, kun yritin etsiä soveltamisohjeita koskevia julkaisuja lääninhallitusten sähköisistä julkaisuarkistoista. Sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole aiheesta julkaistu Kauralan (1994) jälkeen tutkimuksia. Asumisen rasitteesta toimeentulotukeen on menossa ministeriössä tutkimushanke, mutta vielä oman työni tekoaikana hankkeesta ei ole ilmestynyt raportteja (Mäntysaari 16.3.2009, sähköpostiviesti).

(2004a; 2004b), Karjalainen, Hiilamo ja Raivio (2003) sekä Ukkola-Kettula (2000). Kyseisissä tutkimuksissa tarkastelun keskiössä ovat kuitenkin toimeentulotukeen eri vuosina tehdyt muutokset. Ukkola-Kettula (2000) arvioi toimeentulotuen lainsäädäntömuutosten, muun muassa perusosaan lisätyn 7 prosentin asumismenojen omavastuun aiheuttamia vaikutuksia lakimuutoksen ensimmäisen vuoden aikana. Karjalaisen, Hiilamon ja Raivion (2003) tutkimuksessa arvioinnin kohteena olivat etuoikeutettua tuloa, toimeentulotuen lisäosaa ja ehkäisevää toimeentulotukea koskeneet muutokset (ks. myös Hiilamo, Karjalainen, Kautto & Parpo 2004).

Ainoan pääosin toimeentulotuen asumismenoista annettuihin ohjeistuksiin keskittyvän tutkimuksen on tehnyt Marjatta Kaurala (1994). Hän selvitti vuoden 1994 elokuun toimeentulotukitilannetta keskittyen erityisesti asumismenoihin. Kyselyn teon taustalla vaikuttivat puutteelliset tiedot kuntien asumismenoihin liittyvistä toimeentulotukikäytännöistä, sillä niitä ei ollut selvitetty aiemmin. Otokseen poimittiin joka neljäs kunta sekä kymmenen suurinta kuntaa, jotka olivat myös tuolloin samat kuin tässä tutkielmassa. Yhteensä otoksen suurudeksi muodostui 144 kuntaa ja 7 suurpiiriä Helsingistä, Espoosta ja Vantaalta. Aineistonkeruu tapahtui tietokoneavusteisella puhelinhaastattelulla. Tutkimuksessa kartoitettiin eri asumismenolajien huomiointia kuntien toimeentulotuessa, ehkäisevän toimeentulotuen ja lastensuojelulakiin perustuvan tuen käyttöä asumisongelmissa, ylivelkaantuneiden auttamiseksi määriteltyjä toimia, asumistukijärjestelmän vaikutuksia toimeentulotukeen sekä asumismenojen osuutta toimeentulotukeen oikeuttavista menoista (mt. 1–3). Työni kannalta olennaisimpia tuloksia Kauralan tutkimuksessa ovat (perus)toimeentulotuen asumismenoja koskevat löydökset, joiden esittelyyn keskityn seuraavaksi.

Kauralan (1994, 9–10) mukaan kunnat hyväksyivät vuokramenot varsin joustavasti toimeentulotukeen oikeuttaviksi menoiksi, sillä reilu 70 prosenttia kunnista *ei ollut asettanut rajoituksia vuokramenojen hyväksymiselle*. Rajoja vuokramenoille asetti vain neljäsosa kunnista (N=36), joiden keskuudessa normien asettamistavat vaihtelivat vuokrien osalta Kauralan mukaan varsin paljon. Kunnat asettivat toimeentulotuessa hyväksyttävälle vuokramenoille rajoituksia tyypillisimmin perheeseen perusteella määriteltyjen kokonaisasumismenorajojen<sup>2</sup> kautta. Näin toimittiin 42 prosentissa kunnista. Neljäsosa kunnista

2 Kokonaisasumismenoilla Kaurala (1994, 6) tarkoittaa kaikkien toimeentulotuessa hyväksytyjen asumismenojen yhdistelmää, joita esimerkiksi vuokra-asunnossa ovat vuokra sekä erilliset vesi-, sähkö- ja lämmitysmenot. Omistusasunnon enimmäisasumismenot muodostuvat vastikkeesta, kiinteistön



rajoitti hyväksyttäviä vuokramenoja perhekoon mukaisin enimmäisrajoin. Asumistuki-normeilla vuokramenoja kohtuullisesti samoin neljäsosa kunnista. Muita tapoja käytti loput kuusi prosenttia kunnista. Puolet kunnista ilmoitti myöntävänsä toimeentulotukea alle neljän kuukauden ajan määrittelemiensä vuokramenojen rajat ylittäviin asumiskuluihin. Toisaalta 30 prosenttia kunnista ei myöntänyt lainkaan tukea määritellyt vuokramenot ylittäviin asumiskuluihin. Kymmenesosa kunnista ilmoitti, että tarpeen vaatiessa asetetuista rajoista voidaan joustaa. Loput 10 prosenttia eivät osanneet sanoa, kuinka kunnissa normin ylittäviin asumismenoihin suhtaudutaan. (Mt. 9–10.)

Asuntolainojen korkojen hyväksymistä toimeentulotukimenona rajoitti eri tavoin yli 80 prosenttia kunnista, joten vuokramenoihin verrattuna korkoihin liittyvä rajoittaminen oli varsin yleistä kunnissa. Asuntolainan korkojen huomioonottotajoa oli lisäksi useita. Ainoastaan 13 prosenttia kunnista hyväksyi asuntolainan korot menoiksi kokonaisuudessaan toimeentulotukea myönnettäessä. Toteuttamistavat korkorajoitusten suhteen vaihtelivat runsaasti eri kunnissa, kuten myös eri toteuttamistapojen sisäiset (tuolloin) markkamääräiset rajat. Tyypillisimmin (36 %) kunnissa käytettiin perhekoon mukaan määräytyviä enimmäisrajoja. Kaikille samaa enimmäisrajaa sovelsi kunnista neljäsosa. Perhekoon mukaiset kokonaisasumismenorajat olivat käytössä reilulla 10 prosentilla kunnista, kuten myös käytäntö, jossa asumismenoina hyväksyttiin koroista puolet. Hyväksyttävät asuntolainan korot ylittäviä menoja ei huomionnut lainkaan yli 40 prosenttia kunnista. Enimmäisrajat ylittäviä asuntolainan korkoja hyväksyi menoina alle neljän kuukauden ajan lähes kolmasosa kunnista. 15 prosenttia kunnista ilmoitti joustavansa asettamistaan rajoituksista tarpeen vaatiessa. Asuntolainojen korkomenojen hyväksymiseen toimeentulotukimenona vaikutti erityisesti asuntolainan realistisuus. Muita tärkeitä tekijöitä olivat paikkakunnan yleinen asumiskustannusten taso sekä hakijan lainajärjestelyt. (Kaurala 1994, 5–9.)

Muista asumiskuluista lähes kaikissa kunnissa (95–100 %) otettiin huomioon toimeentulotukea myönnettäessä lämmityskulut, vesi- ja jätevesimaksut, sähkö- ja kaasumaksut, koti- ja palovakuutusmaksut sekä hoitovastike. Kiinteistövero hyväksyttiin menona kahdessa kolmasosassa kuntia. Rahoitusvastike (sisältäen yhtiölainan korot ja lyhennykset), perus-

---

hoitomenoista sekä erillisistä vesi-, sähkö- ja lämmitysmenoista.

korjauskustannukset sekä takuuvuokrat puolestaan hyväksyttiin toimeentulotukimenoina noin puolessa kunnista. (Kaurala 1994, 11.)

Muiden asumismenojen huomiointitavoissa oli eroja kuntien välillä. Suurin osa kunnista huomioi hoito- ja rahoitusvastikkeen, sähkö- ja kaasumaksut, lämmityskustannukset, vesi- ja jätevesimaksut, koti- ja palovakuutusmaksut sekä kiinteistöveron todellisen suuruusina toimeentulotuessa. Toisaalta kyseisiä menoja myös kohtuullistettiin, niitä voitiin sisällyttää kokonaisasumismenoihin, niihin voitiin soveltaa asumistuen rajoja tai kunnan muutoin määrittämiä markkamääräisiä rajoja. Kunnissa voitiin käyttää myös jotain muuta kuin edellä mainittuja tapoja. (Kaurala 1994, 12–14.)

Kaurala (1994) selvitti tutkimuksessaan myös kuntien arvioita siitä, kuinka suuri osuus maksetusta toimeentulotuesta muodostui asumismenoista. Kuntien arvioiden perusteella kyseinen osuus oli keskimäärin 38 prosenttia (Kaurala 1994, 26). Kauralan (mt. 26) mukaan arvio on korkea. Varsinaisia tilastotietoja aiheesta ei ollut saatavilla, joten asumismenojen osuus perustui täysin kuntien omaan arvioon. Lisäksi lähes kaksi kolmasosaa kunnista ilmoitti asumismenojen osuuden toimeentulotukimenoista kasvaneen vuoteen 1993 verrattuna, johon ensisijassa oli vaikuttanut työttömyyden kasvu (n. 50 % kunnista) ja asumistukeen tehdyt tiukennukset (45 %). Kohonneet asumiskustannukset (vuokrataso, uusien asuntojen korkeat vuokrat, sähkön kallistuminen ja arvonnlisävero) toimeentulotuen asumismenojen kasvun syynä nimesi lähes 30 prosenttia kunnista. (Kaurala 1994, 26–28.)

Kaurala (1994, 30) päätyy selvityksessään johtopäätökseen, että kunnat noudattavat asumismenojen huomioimisessa pääosin itse asettamiaan hyväksyttävien menojen normeja ja tarveharkinnan käyttö tapahtuu kyseisten normein puitteissa. Omistusasumisen kustannuksiin suhtauduttiin kunnissa vuokra-asumista ankarammin. Kuntien toimeentulotukikäytännöt asumismenojen osalta vaihtelivat paljon, joka puolestaan asetti kansalliset eriarvoiseen asemaan asuinkunnasta riippuen. Tämän vuoksi Kaurala (mt. 34) ehdottaa, että toimeentulotuen myöntämistä tulisi yhtenäistää käytäntöjen ja toteuttamistapojen osalta (vrt. Huhtanen 1994, 330–331).

Johanna Koskiahde ja Juha Mieskolainen (2003), jotka kartoittivat ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä ja kuntien toimeentulotukiohjeiden sisältöä Pirkanmaan 33 kunnassa.

Aineistona olivat kuntien ehkäisevästä ja muusta toimeentulotuesta annetut soveltamisohjeet. Selvityksessä haluttiin tietoa, miten kunnat ovat ohjeistaneet ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä ja ehkäisevään toimeentulotukeen suunnattujen määrärahojen suuruutta. Lisäksi arvioitiin muuhun toimeentulotukeen liittyviä ohjeistuksia niiden lainmukaisuuden perusteella, vertailemalla kuntien ohjeistusten sisältöä sekä niiden yhteneväisyyksiä ja eroja. (Mt. 1.) Tutkielmani tavoitteena ei ole arvioida kaupunkien ohjeiden lainmukaisuutta, mutta vertailua eroja ja yhtäläisyyksiä etsimällä aion tehdä. Koska olen kiinnostunut nimenomaan perustoimeentulotuen asumismenoista, käyn seuraavaksi läpi Koskiahteen ja Mieskolaisen tutkimuksesta vain niihin liittyviä tuloksia ja jätän ehkäisevää toimeentulotukea koskevat huomiot tarkasteluni ulkopuolelle.

Selvityksessä kävi ilmi, että kunnat ohjeistivat ottamaan toimeentulotuen lisäosalla<sup>3</sup> katettavat menot huomioon todellisen suuruusina. Asumismenoihin ja perusosaan sisällyttämiin tervydenhuoltomenoihin liittyviä mainintoja oli kuntien ohjeistuksissa eniten ja kunnat olivat asettaneet niille euromääräisiä ylärajoja. Vaikka kunnilla oli muutamia poikkeuksia lukuunottamatta yhteneväiset periaatteet menojen huomioimisessa, eri menojen hyväksyttävät euromääräiset suositukset vaihtelivat kunnittain huomattavasti. Kunnilla oli mahdollisuus soveltaa kohtuullisuusharkintaa arvioidessaan lisäosalla katettavien menojen tarpeellisuutta. Kohtuullisuusharkinnan lähtökohtana oli paikkakunnan yleinen kustannustaso. (Koskiahe & Mieskolainen 2003, 6–7.) Selvityksessä kuitenkin todetaan, ettei paikkakunnan kustannustasoa vuokraa lukuunottamatta voida pitää suuria kuntakohtaisia eroja selittävänä tekijänä kohtuullisena hyväksyttävissä asumismenoissa (mt. 7).

Noin kolmasosa Pirkanmaan kunnista käytti asumismenojen kohtuullistamisen perusteina asumistuen määräytymisperusteita sekä siinä hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja. Asumistuki nähtiin tästä huolimatta ohjeellisena ja asumismenoihin sovellettiin kuntien omaa asumiskustannustasoa. Mikäli tuenhakijan asumismenot olivat kunnan määrittelemien kohtuullisten asumismenojen rajoissa, ne huomioitiin todellisen suuruusina. Asumis-

---

3 Selvityksen tekoaikana toimeentulotuen rakenne poikkesi nykylainsäädännön mukaisesta toimeentulotuesta. Toimeentulotuki muodostui perusosasta, lisäosasta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perusosa koostui tuolloin samoista perusmenoista kuin ajantasaisessa lainsäädännössä lukuunottamatta seitsemän prosentin omavastuuosuutta asumismenoista, joka poistettiin perusosasta syyskuun alussa 2006 (L 64/2006).

tuen määräytymisperusteiden lisäksi kuntien ohjeissa ei tuotu esiin muita perusteluja kohtuullisille asumismenoille. (Koskiahde & Mieskolainen 2003, 6.)

Yleisimmin kuntien asumiseen liittyvistä menoista annetut ohjeet koskivat asunnon vuokraa, asunto- ja perusparannuslainan korkoja, koti- ja palovakuutusta, kiinteistöveroja, lämmityskustannuksia, vesi- ja jätemaksuja sekä taloussähköä. Ohjeita annettiin myös muista asumismenoista, ei kuitenkaan yhtä usein kuin edellä mainituista menoista.

(Koskiahde & Mieskolainen 2003, 6–7.) Taulukosta 1 nähdään tarkemmin, millaisia euromääräisiä rajoja kunnat olivat tutkimuksen (mt. 7) mukaan asettaneet eri asumismenoille. Taulukkoon on otettu mukaan ainaostaan tutkielmani kannalta olennaiset tiedot.

*Taulukko 1: Asumismenoille asetettuja nimekekohtaisia rajoja (Lähde: Koskiahde & Mieskolainen 2003, 7)*

<b>Nimike</b>	<b>Vaihteluväli</b>	<b>Keskiarvo</b>	<b>Mainintojen lkm</b>
<b>Lämmityskulut</b>	0,66–1,05 €/m <sup>2</sup>	0,78 €/m <sup>2</sup>	7
<b>Vesimaksu</b>	11–13,50 €/henkilö	12,36 €/henkilö	7
<b>Muut hoitomenot</b>	55–56,34 €/m <sup>2</sup>	55,45 €/m <sup>2</sup>	3
<b>Taloussähkö</b>	17–26 €/kk	22,12 €/kk/yksinasuva	8
	34–42 €/kk	40,40 €/kk/perhe	5
	8,30–9,25 €/kk	8,62 €/kk/henkilö	2
<b>Koti- ja palovakuutus</b>			
<b>Omistusasunto</b>	204–300 €/vuosi	213,20 €/vuosi	5
<b>Vuokra-asunto</b>	83,30–85 €/vuosi	84,15 €/vuosi	2
<b>Asuntolainojen korot</b>	166–333 €/kk	242,17 €/kk/yli 18-vuotias henkilö	6

Toimeentulotuen soveltamisohjeiden sisällössä ja yksityiskohtaisuudessa oli kunnittain varsin paljon vaihtelua. Osa kuntien ohjeista oli myös vanhentuneita ja niistä oli paikoin löydettävissä toimeentulotukilain vastaisia ohjeita. Toimeentulotuen myöntämisen pääasiallisena ohjeena Pirkanmaan kunnissa käytettiin Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön opasta toimeentulotukilain soveltajille (2001:7). Useissa kunnissa oli asetettu euromääräisiä rajoja toimeentulotuessa hyväksyttävälle menoille. Rajat olivat suositusylärajoja kohtuullisena pidettävästä hintatasosta. Myöntämisohjeissa ei tuotu esiin asumistuen enimmäisasumismenoja lukuunottamatta, mihin annetut eurorajat perustuvat. (Koskiahde & Mieskolainen

2003, 18.) Koskiahde ja Mieskolainen (mt. 18–19) toteavat, ettei kuntien asettamien hyväksyttävien menojen ylärajojen tulisi olla ehdottoman määrättyjä rajoja, sillä ne rajoittavat mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan (vrt. Tuori 2004, 139). Toisaalta kaksi kolmasosaa kunnista korosti antamiensa ohjeiden ohjeellisuutta ja niiden tapauskohtaisesta sovellettavuutta. (Koskiahde & Mieskolainen 2003, 18–19).

### ***3.3 Suomalaisen asumisjärjestelmän peruspäiirteitä***

Toimeentulotuen asiakkaisiin – samoin kuin kaikkiin Suomessa asuviin – vaikuttaa, kuinka asumiseen ja sen järjestämiseen liittyvät asiat ajatellaan ylipäänsä yhteiskunnan tasolla hoidettavan. Suomen nykyisestä asumisjärjestelmästä on löydettävissä muutamia sille tyypillisiä piirteitä. Ensinnäkin, suomalainen järjestelmä perustuu olettamukselle, että kotitaloudet tyydyttävät asumiseen liittyvät tarpeensa pääasiassa muutoin kuin julkisen asuntotuotannon kautta. Toisin sanoen asunnot hankitaan yksityisiltä asuntomarkkinoilta ja asumisolosuhteiden parantaminen nähdään kotitalouksien omana asiana. Toiseksi, Suomessa asuntopolitiikka nähdään osana sosiaalipolitiikkaa. Asuntopolitiikan tarkoituksena on ollut auttaa niitä kotitalouksia, joilla ei ole ollut mahdollisuutta hankkia kohtuullisen asumisen kriteerejä täyttävää asumistasoa. Kolmanneksi, suomalainen asuntojärjestelmä on koostunut kahdesta sekä vuokra- että omistusasuntomarkkinoilla toimivasta, erillisestä sektorista, joista yhdessä on suhteellisen vapaat asuntomarkkinat ja toisessa asuntoihin pääsyä on säännelty jonotuslistoilla ja tarveharkinnalla. (Andersson, Naumanen, Ruonavaara & Turner 2007.) Toimeentulotuen saajilla vuokra-asumisen on todettu olevan yleisempää omistusasumiseen verrattuna (Heikkilä ym. 2003, 54). Myös pro gradu -työssäni vuokra-asumiseen liittyvät tekijät korostuvat näkökulmavalintojeni vuoksi omistusasumista enemmän. Siksi käyn lyhyesti läpi edellä esiin tulleista tyypillisistä piirteistä vain kolmatta ja sitäkin ainoastaan vuokra-asuntomarkkinoiden osalta.

Kunnille on määritelty laissa asunto-olojen kehittämisestä (919/1985 5 §) vastuu asunnottomien sekä puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseksi, jonka kautta myös asunto- ja sosiaalipolitiikan yhteys tulee varsin selvästi ilmi. Vuokra-asuntomarkkinoilla sosiaalipoliittinen näkökulma korostuu erityisesti niin sanotuissa sosiaalisissa vuokra-asunnoissa, joissa asukasvalinta tehdään tarveharkintaisesti (Andersson et al 2007). Tarveharkinta perustuu hakijan tuloihin ja varallisuuteen sekä asunnon tarpeen taustalla oleviin

sosiaalsiin tekijöihin. Valintatavalla on kuitenkin käänköpuolensa. Sosiaalisin perustein tapahtuva asukasvalinta voi johtaa talojen asukasrakenteen yksipuolistumiseen ja siten lisätä syrjäytymisuhkaa. Liiallinen tarveharkinta voi siksi aiheuttaa ongelmien kasautumista tiettyihin lähiöihin ja johtaa sosiaalisen vuokra-asumisen stigmatisoitumiseen. (Junto 2002, 306–307; ks. myös Piirainen 1993.) Suomessa, erityisesti Helsingissä, asuinalueiden huono-osaisuudessa on tyypillisesti kyse tarkkarajaisista, yleensä yksittäisistä kerrostaloista, joihin on valikoitunut moniongelmaisia asukkaita. (Kortteinen, Elovainio & Vaattovaara 2006). Vaikka tarveharkintakäytännöt lieventyivät 1990-luvulla, sosiaalinen vuokra-asuminen keskittyi yhä enemmän pienituloisimpien asumismuodoksi (Junto 2004, 99–100).

Kaikesta huolimatta sosiaalinen vuokra-asuminen on varsin turvallinen asumismuoto asunnon pysyvyyden kannalta mitattuna, sillä vuokranantajat ovat tyypillisesti sitotuneet pitkäaikaiseen vuokranantajuuteen. Asunnot ovat tyypillisimmin kuntien vuokra-asuntoyhtiöiden tai voittoa tavoittelemattomien yritysten omistuksessa. (Andersson et al 2007.) Vuokrataso on myös selvästi halvempi kuin koko maassa keskimäärin sekä verrattuna vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin erityisesti, jotka ovat yksityisten ja voittoa tavoittelevien yritysten omistamia (Asuntojen vuokrat; ks. myös taulukko 4, s. 58). Asuntopolitiikan tavoitteena on edistää sosiaalista monimuotoisuutta rakentamalla samalle asuinalueelle eri asumismuodon mukaisia asuntoja. Siksi sosiaalisia vuokra-asuntoja ei eristetä muista asumismuodoista, vaikka niihin liitetäänkin negatiivisia mielikuvia. (Andersson et al 2007.)

Sosiaalisten vuokra-asuntojen lisäksi on tarjolla yksityisiä vuokra-asuntoja, joiden omistajilla on yleensä tavoitteena tuottaa vuokra-asuntotoiminnalla voittoa, mutta sitoutuminen vuokranantajuuteen voi olla tästä huolimatta lyhytaikaista. Yksityisten vuokra-asuntojen määrä pieneni toisesta maailmansodasta alkaen 1990-luvun alkuun saakka. Syynä oli sodan jäkeinen vuokrasääntely, joka ei houkuttanut sijoittamaan yksityisiin vuokra-asuntoihin. Vuokrasäännöstelyä pyrittiin muuttamaan ajanjaksolla vähemmän tiukaksi, mutta se ei johtanut yksityisten vuokra-asuntojen määrän kasvuun, sillä myös vuokrasuhteen purkaminen nähtiin liian vaikeaksi vuokranantajan kannalta. Vuokrasääntelyn poistaminen asteittain 1990-luvulla sekä vuokralaisten oikeuksien madaltaminen teki vuokra-asuntojen omistamisesta aiempaa kannattavampaa

liiketoimintaa ja johti yksityisten vuokra-asuntojen määrän kasvuun. Vuokrasääntelyn loppuminen nosti yksityisten vuokra-asuntojen hintaa. Tämän seurauksena erot yksityisten ja sosiaalisten vuokra-asuntojen vuokrissa alkoivat kasvaa. (Andersson et al 2007.) Tilastokeskuksen vuokratilastoista käy ilmi, että vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliöhinnat ovat huomattavasti sosiaalisia arava-asuntoja korkeampia koko maassa. Vuonna 2008 vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliövuokra Suomessa oli lähes 1,50 euroa arava-asuntoja kalliimpi. Edellä mainittujen vuokra-asumismuotojen kalleuserot korostuvat varsinkin suurimmissa kaupungeissa. (Asuntojen vuokrat; taulukko 4, s. 58.)

Edellä esiin tuodun perusteella näyttäisi siltä, että sosiaaliset vuokra-asunnot tarjoavat pienituloisen kannalta turvallisemman ja halvemmän vaihtoehdon nykyisessä asumisjärjestelmässä yksityisiin vuokra-asuntomarkkinoihin verrattuna. Mikäli asuntoja ei kuitenkaan riitä kaikille tarvitsijoille, onko tutkimuskaupunkien määrittelemä toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso sellainen, joka mahdollistaa valintoja myös sosiaalisen asuntosektorin ulkopuolelta? Talouden tulot ja resurssit vaikuttavat merkittävästi eri asuinalueille ja asumismuotoihin sijoittumisessa (Juntto 2004, 93). Karjalaisen (2004a, 126) tapaan ajattelen, että viimesijainen toimeentulotuki on ”kovin heppoinen väline monien muutosten maailmassa”, tässä tapauksessa asuntomarkkinoilla yleisemmin, vaikka Ukkola-Kettulan (2000, 93) tutkimuksen mukaan kohtuullistetuilla asumismenoilla olikin ollut sosiaalityöntekijöiden arvioihin perustuen merkitystä paikallisen yksityisomisteisten vuokra-asuntojen hintatason hillitsemisessä. Keinot vuokra-asuntojen hinnan nousun estämiseksi täytyy mielestäni tulla muualta kuin toimeentulotuen enimmäisasumismenoista. Toimeentulotukiasiakkaan vaikutusmahdollisuudet omaan vuokratasoonsa ovat rajatut, mikäli tarjolla ei ole kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Toimeentulotuen tarpeeksi korkea taso asumismenojen hyväksymisen osalta edesauttaisi asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia vuokra-asunnon valinnassa. Samalla kunnat voisivat toteuttaa heikoimassa asemassa olevien osalta yksilöllistä asuntopolitiikkaa mahdollista-malla sosiaalisen monimuotoisuuden toteutumista siten, että toimeentulotukiasiakkaalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus valita muukin vaihtoehto kuin sosiaalinen vuokra-asunto.

### ***3.4 Sosiaaliavustusjärjestelmät ja asumisen viimesijainen avustaminen eri maissa***

Sosiaalipoliittikkaa voi harjoittaa monin tavoin ja eri maissa järjestelmät eroavat toisistaan. Ensisijaiset toimeentuloturvajärjestelmät ovat aina yhteydessä viimesijaiseen tukeen. Siksi eri sosiaalipoliittiset mallit ja hyvinvointivaltiomallit ovat keskeisiä myös viimesijaisen sosiaaliavustuksen tarkastelussa. (Kuivalainen 2004, 5.) Tunnetuimpia hyvinvointivaltiomallien jaotteluista lienevät Richard Titmussin (esim. 1987) ja Gøsta Esping-Andersenin (1993) esittämät mallit. Viime vuosina hyvinvointivaltiomallien rinnalle on luotu luokitteluja eri maiden sosiaaliavustusjärjestelmistä (social assistance) (mm. Eardley et al 1996a, Gough et al. 1997, Gough 2001). Suomi sijoitetaan Eardleyn ja muiden (1996a), Goughin ja muiden (1997) sekä Goughin (2001) tutkimuksissa kansalaisuuteen perustuvaan, residuaaliseen avustusregiimiin (*citizenship based residual assistance*). Regiimiin kuuluville maille ominaista sosiaaliavustuksen osalta on yksi yleinen järjestelmä, jossa etuuksien taso on suhteellisen korkea. Sosiaaliavustusta säännellään valtiollisesti, mutta paikallisten viranomaisten rooli on huomattava. Tiukka tarveharkinta yhdistyy yksilöllisempään näkökulmaan oikeuksista ja kansalaisperustaiseen avustuksen hakujärjestelmään. Sosiaaliavustuksen osuus regiimiin kuuluvissa maissa oli marginaalinen 1980-luvun lopulle saakka. (Gough et al. 1997.)

Eardleyn ja muiden (1996a) tutkimuksessa vertailtiin 24 OECD-maan tarveharkintaisia (means-tested), rahallisia tai sitä vastaavia sosiaalietuuksia, joiden tarkoituksena on tuottaa minimitoimeentulo sen tarpeessa oleville henkilöille. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös asumismenoihin liittyvää avustamista. Useissa tutkimuksessa mukana olleissa maissa asumismenot huomioidaan kokonaan tai osittain sosiaaliavustuksessa ja/tai pienituloisia varten on kehitetty oma erillinen, tulositonnainen tai tarveharkintainen asumistuki-järjestelmä. Monissa maissa sekä vuokra- että omistusasujat ovat oikeutettuja tukeen. Asumista tuetaan eri maissa myös muutoin kuin sosiaaliavustuksen tai asumistuen kaltaisilla etuuksilla. Sekä vuokra-asujille että asunnonomistajille on useissa maissa tarjolla joko verohelpotuksia, lainajärjestelyjä, julkisesti rahoitettuja asuntoja tai vuokrasäännöstelyä. (Eardley et al. 1996a, 67–71.)



Käyn seuraavaksi pääpiirteittäin läpi, kuinka asumista tuetaan Ruotsissa, Saksassa, Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa. Maat on valittu Esping-Andersenin (1990) tunnetun hyvinvointivaltioregiimiluokituksen perusteella siten, että Ruotsi edustaa sosiaalidemokraattista regiimiä, Saksa korporatiivista ja Iso-Britannia sekä Yhdysvallat liberaalia regiimiä. Goughin ja muiden (1997, ks. myös Eardley et al. 1996a) tutkimuksesta kävi ilmi, että Esping-Andersenin (1990) typologia käy ainoastaan osittain yhteen sosiaaliavustusregiimien kanssa. Erityisesti liberaaliin regiimiin kuuluvissa maissa on eroja, kuten Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen sijoittumisesta eri sosiaaliavustusregiimeihin voi todeta (Gough 2001). Maissa on myös varsin erilaiset tavat asumisen tukemiseksi, joka käy ilmi seuraavista aliluvuista.

### 3.4.1 Ruotsi

Ruotsi ja Suomi sijoittuvat Esping-Andersenin (1990) typologiassa sosiaalidemokraattiseen regiimiin, jonka lisäksi maat on luokiteltu samaan regiimiin myös viimesijaisen sosiaaliavun osalta (Eardley et al. 1996a, Gough et al. 1997, Gough 2001). Suomen ja Ruotsin mallit viimesijaisessa asumisen tukemisessa ovat hyvin samanlaisia. Kuten Suomella, myös Ruotsilla on yleinen asumistukijärjestelmä pienituloisille, jota voidaan myöntää myös sosiaaliavustusta saaville (Eardley et al. 1996a, 70). Ruotsissa yleisen asumistuen lisäksi voi saada tukea asumiseen myös muilla tavoin. Asumismenot voidaan huomioida sosiaaliavustusta määrätessä kokonaisuudessaan, mikäli niiden katsotaan olevan kohtuullisia. Sekä vuokra- että omistusasunnoissa asujat voivat saada tukea asumiskuluihinsa, mutta omistusasunnossa asuvien asumismenoihin ei hyväksytä asuntolainan pääomakuluja, vaan ainoastaan korot. Mikäli sosiaaliavustuksen hakija saa yleistä asumistukea, otetaan asumistuki tulona huomioon. Eläkeläisille on olemassa oma, yleisestä asumistuesta erillinen, tulosidonnainen kunnallinen asumistuki, josta saatavan tuen määrä vaihtelee kunnittain. (Eardley et al. 1996b, 361; ks. myös Kemp 1997, 56.)

Ruotsissa sosiaaliavustusta (ekonomiskt bistånd) säädellään sosiaalipalvelulalla (Socialtjänstlag, SoL 2001:453). Asumismenot, taloussähkö ja kotivakuutus kuuluvat valtakunnallisen normin (riksnorm) ulkopuolisiin menoihin, joihin sosiaaliavustusta voidaan myöntää (SoL 2001:453 4 kap. 3 § stycket 2). Kunnat määrittelevät kohtuulliset asumismenot itse. Paikalliset viranomaiset laativat omat kuntakohtaiset ohjeet

(*tillämpningsbestämmelser*) tuen yksityiskohtaisemmasta myöntämiskäytännöstä. Koska tuen myöntämisen peruseriaatteena on yksilöllinen harkinta, tuesta päättävillä sosiaalityöntekijöillä on mahdollisuus poiketa annetuista ohjeista tarpeen vaatiessa. Yksilöllisyyden vaatimus asettaa haasteita johdomukaisuudelle päätöksentekotyössä myöntämiskäytäntöjen ja lopputulosten osalta. (Jewell 2007.)

Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä ohjeistaa Ruotsissa kuntien lisäksi myös Sosiaalivirasto (Socialstyrelse). Viraston sosiaalivastuksesta antamien ohjeiden (SOSFS 2003, 7) mukaan kohtuullistamisen tulisi perustua siihen, kuinka paljon pienituloisella olisi normaalisti mahdollisuus maksaa asumisestaan paikkakunnalla. Kohtuullistamisessa tulee ottaa huomioon myös paikallinen, yleishyödyllisten vuokra-asuntoyhtiöiden tai muiden suurten asuntoyhtiöiden vuokrataso (mt. 8). Taloussähkökulut suositellaan huomioimaan todellisina, mikäli menot ovat kohtuullisia. Kohtuullisia menoja taloussähkön osalta ohjeissa ei kuitenkaan määritellä. (mt. 10.) Ruotsissa kunnilla on mahdollisuus määritellä toimeentulotuessa hyväksyttävät asumismenot itse, kuten Suomessakin. Suomen ja Ruotsin lainsäädäntö asumismenoista vaikuttavat varsin samanlaisilta. Ruotsissa asumismenoja ei kuitenkaan ole Suomen tavoin sidottu maan asumistuen lainsäädäntöön, joten asumismenoihin liittyvän harkintamahdollisuuden toimeentulotuessa voidaan ajatella olevan laajempi Suomeen verrattuna.

### 3.4.2 Iso-Britannia

Iso-Britannia sijoittui Goughin ja muiden (1997; myös Eardley et al 1996a; Gough 2001) luokituksessa integroitujen turvaverkkojen hyvinvointivaltioiden (*welfare states with integrated safety nets*) joukkoon Irlannin ja Kanadan kanssa. Toimeentulotuki (income support) on Iso-Britanniassa laaja, kansallinen ja yleinen järjestelmä, jolla ei varsinaisesti tueta asumista. Toimeentulotukena saatava tuen taso yhdessä asumistuen (Housing Benefit) kanssa on OECD-maiden keskiarvon yläpuolella. Tuensaantioikeudet ovat vakiintuneita, etuoikeutettu tulo ja työhön kannustaminen kuuluvat osaltaan tukeen. (Gough et al 1997.)

Iso-Britannian avustusjärjestelmä eroaa jo lähtökohtaisesti Suomeen verrattuna, sillä Iso-Britanniassa ei vuokra-asujille myönnetä toimeentulotukea (income support) asumismenoi-

hin. Kohtuulliset asumismenot voidaan korvata kokonaisuudessaan myöntämällä niihin asumistukea (Housing Benefit, HB). Asumistukea voi saada sekä julkisiin että yksityisomistuksessa oleviin vuokra-asuntoihin. Tukea hallinnoi ja siitä päättää paikallinen viranomainen. Tuen saamiseen oikeuttavat ehdot ovat yhtäläiset toimeentulotuen kanssa ja toimeentulotukea saavien vuokra-asujien asumismenot tyypillisesti korvataan kokonaisuudessaan. Omistusasunnoissa asujat eivät voi saada asumistukea, mutta heille voidaan myöntää toimeentulotukena osuus asunnon asuntolainan koroista. (Eardley et al. 1996A, 70.) Suomessa asuntolainan korot ovat Britannian tapaan toimeentulotuessa huomioitavia asumismenoja (Totul 7 b §).

Huhtikuussa 2008 Britanniassa tuli voimaan lakimuutos paikallisesta asumistuesta (Local Housing Allowance, LHA), jossa paikallisten asumiskustannusten suuruus otetaan tarkemmin huomioon asumistukea määriteltäessä. Tuki on tarkoitettu vapaiden markkinoiden vuokra-asunnoissa asuville, joiden saamaa tukea tällä hetkellä rajoitetaan asumistuessa (HB). Tuki määräytyy hakijan asuinalueen, asukasmäärän sekä kotitalouden koon perusteella. (Local Housing Allowance Guidance Manual 2007, 1.01–1.10.)

Lakimuutoksen tavoitteena on tuen oikeudenmukaisuuden ja määräytymisperusteiden läpinäkyvyyden lisääminen, valinnanvapauden, mutta myös henkilökohtaisen vastuun lisääminen sekä taloudellinen inkluusio omasta vuokranmaksusta huolehtimisen kautta. Lisäksi uudistuksella pyritään hallinnoinnin parantamiseen sekä työnteon esteiden vähentämiseen. (Local Housing Allowance Guidance Manual 2007, 1.01–1.10.)

### 3.4.3 Saksa

Saksassa sosiaaliavustusta (Sozialhilfe) säädellään vuonna 1961 voimaan tulleella Liittovaltion sosiaaliavustuslailla (Bundessozialhilfegesetz, BSHG) (Jewell 2007). Eardleyn ja muiden (1996a) tutkimuksessa Saksa sijoitettiin Iso-Britannian kanssa samaan regiimiin. Gough ja muut (1997; myös Gough 2001) puolestaan luokittelivat Saksan sosiaaliavustusjärjestelmän dualiksi sosiaaliavustukseksi (*dual social assistance*). Muita regiimiin kuuluvia maita olivat Ranska, Belgia ja Luxemburg. Maissa on tietyille ryhmille tarkoitettuja avustusjärjestelmiä, joita on täydennetty yleisellä turvaverkolla. Paikallisilla viranomaisilla on määräysvaltaa, mutta avustuksia säädellään myös kansallisella tasolla.

Omaisuu den ja tulojen huomioimisessa voidaan joustaa, mutta etuuk sien taso jää alle OECD-maiden keskitason. (Gough et al. 1997.)

Saksassa asumismenoihin voi saada avustusta toimeentulotuesta. Tuen suuruudesta sekä mahdollisesta harkinnasta päättävät paikalliset viranomaiset heille annettujen ohjeistusten mukaisesti. Tuki on tarkoitettu sekä vuokra- että omistusasujille. Toimeentulotuen saajien asumismenot, mukaan lukien lämmitys- ja vesikustannukset, voidaan korvata kokonaisuudessaan, mikäli niitä pidetään kohtuullisina. Asuntolainojen korkoihin voidaan myöntää tukea, jonka suuruudesta päätetään paikallisesti. Pienituloisille kotitalouksille on myös erillinen, ansiosidonnainen asumistukijärjestelmä (Wohngeld). (Eardley et al. 1996a, 68.)

Samoin kuin Ruotsissa (ja myös Suomessa) Saksassa kunkin päätöksen tulee periaatteessa perustua yksilölliseen harkintaan. Päätöksiä tekevillä sosiaalityöntekijöillä on varsin paljon määräysvaltaa ja laajat päätöksenteko-oikeudet. Mahdollisuus tehdä poikkeuksia normaalisti noudatettaviin sääntöihin tuo oman vaikeutensa yhtenäisten päätöksentekokriteerien ja lopputulosten saavuttamisen osalta. (Jewell 2007.)

#### 3.4.4 Yhdysvallat

Goughin ja muiden (1997; myös Eardley et al. 1996a; Gough 2001) tutkimuksessa Yhdysvaltojen sosiaaliavustusjärjestelmä nimettiin julkisen avustuksen valtio (*public assistance state*) -malliksi. Maassa on huomattava määrä tarveharkintaisia etuuksia, joita voidaan järjestää hierarkisesti hyväksyttävyyden ja leimaavuuden perusteella. Omaisuutta koskevat testit ovat tiukkoja, mutta palkkatulojen huomiotta jättäminen ja työhön kannus-taminen ovat sisään rakennettuina kaikissa järjestelmissä. Etuudet vaihtelevat ja etuuk sien taso on alhainen verrattuna muihin OECD-maihin, mutta myös suhteessa maan omiin köyhyysrajoihin. Eri osavaltioiden välillä on eroja. Joissain osavaltioissa etuuk sien taso on OECD-maiden keskitasolla, vaikka niissä muut Yhdysvalloille ominaiset piirteet esiinty-vätkin. (Gough et al. 1997.)

Yhdysvalloissa on useampia keskeisiä viimesijaista sosiaaliavustusta eri asiakasryhmille tuottavaa järjestelmää (mm. Food Stamps, General Assistance, Supplemental Security Income) (ks. Eardley et al. 1996a, 70;1996b, 420–422). Edellisten lisäksi Eardleyn ja

muiden (1996a; 1996b) tutkimuksen aikaan Yhdysvalloissa oli voimassa lapsiperheille suunnattu tukijärjestelmä, Aid for Families with Dependent Children, AFDC. AFDC-ohjelmaa uudistettiin vuonna 1996 järjestelmäksi nimeltä the Temporary Assistance for Needy Families, TANF. Kyseinen ohjelma on suunnattu edeltäjänsä tapaan pienituloisille perheille, ja niistä erityisesti yksinhuoltajille. TANF-ohjelma eroaa AFDC:stä työntekoon liittyvien edellytysten, tuen saannin aikarajoitusten, ei-rahallisille avustuksille asetettujen vaihtoehtojen sekä valtion antaman rahallisen avun käyttötarkoituksen säätelyn osalta. TANF:n suhteen osavaltioilla on AFDC-ohjelmaan verrattuna enemmän valtaa päättää avustustasosta sekä muista tuen määrään, saatavuuteen ja tukimuotoon (rahallinen vai ei-rahallinen avustus) vaikuttavista tekijöistä. (Moffitt 2001, 12–14.)

Moffittin (2001, 12) mukaan TANF-ohjelma lisäsi osavaltioiden päätösvaltaa monilta osin annettavan avustuksen osalta. Suurimmat uudistukset kohdistuivat työvaatimuksiin sekä tuen kestoon (mt. 13–17). Vuonna 2005 TANF-ohjelmia kutsuttiin varsin eri nimillä eri osavaltioissa, jonka lisäksi niiden sisältö vaihteli osavaltioittain (Coven 2005). Eardleyn ja muiden (1996a) tutkimuksen perusteella Yhdysvalloissa ei ollut 1990-luvun alussa koko maan kattavaa, yhtenäistä asumistukijärjestelmää, kuten esimerkiksi Iso-Britanniassa. Tukea asumiseen myönnettiin vaihtelevilla järjestelmillä asuntolainoihin ja vuokriin eri osavaltioissa sekä paikallisesti. Vuokra-asumisen tukijärjestelmät perustuivat usein vähävaraisten asuntoprojekteihin tai etukuponkeihin (voucher). Lisäksi tukea voitiin myöntää erillisten ohjelmien kautta lämmitys- ja ilmastointikuluihin (Low-Income Energy Assistance Program) sekä asuntojen säänkestävyyden parantamiseen (The Weatherization Assistance Program). Avun järjestäminen oli maantieteellisesti epätasaista sekä rajoitettua. (Eardley et al. 1996a, 70.)

Yhdysvaltain liittovaltion ylläpitämällä virallisella avustussivustolla ([GovBenefits.gov](http://www.govbenefits.gov)) tekemäni haku<sup>4</sup> pienituloisille tarkoitetuista asumistukiohjelmista paljastaa, että kyseiselle väestöryhmälle erilaisia asumismenoissa tukemiseen tarkoitettuja avustushjelmia on tarjolla 14 kappaletta. Mikäli haun kohdistaa vain erilaisiin, tarjolla oleviin asumisen tukimuotoihin kohderyhmää määrittelemättä, haku antaa jopa 53 eri tulosta. Tästä voitaneen päätellä, että Eardleyn ja muiden (1996a) havainnot Yhdysvaltain asumiseen

4 Tein haun sivustolla [http://www.govbenefits.gov/govbenefits\\_en.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=gbcc\\_page\\_category&\\_nfls=false](http://www.govbenefits.gov/govbenefits_en.portal?_nfpb=true&_pageLabel=gbcc_page_category&_nfls=false), jossa valitsin osiosta ”category of interest” kohdan ”housing” sekä osiosta ”Select whom you're searching for benefits” kohdan ”low income”.

liittyvän tukijärjestelmän monimuotoisuudesta, sekä viimesijaista sosiaaliapua tuottavasta järjestelmästä ylipäänsä, ovat paikkaansa pitäviä tänäkin päivänä.

### 3.4.5 Yhteenvedoa

Edellä tarkastelin lyhyesti Ruotsin, Saksan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen pienituloisimpien asukkaiden asumisen tukemiseksi järjestelmiä, josta kävi ilmi, että asumista tuetaan eri maissa eri tavoin. Ruotsin ja Saksan malli, joissa asumiseen voi saada tukea toimeentulotuen kaltaisesta viimesijaisesta sosiaaliavusta sekä erillisestä asumistuesta, on lähimpänä Suomea. Iso-Britanniassa puolestaan asumiseen ei saa tukea toimeentulotuesta (income support), mutta toimeentulotuen asiakkailta on mahdollisuus saada korvattua asumismenonsa kokonaan asumistuesta. Yhdysvalloissa pienituloinen voi saada asumiseen tukea varsin eri tavoin eri tukijärjestelmistä, eikä yhtä, tai edes muutamaa kaiken kattavaa ohjelmaa maasta löydy.

Maiden välillä on myös yhtäläisyyksiä. Sekä vuokra- että omistusasujille on tarjolla erilaisia tukimuotoja kaikissa tarkastelun kohteena olevissa maissa. Vuokra-asuminen on myös omistusasumista tyypillisempää toimeentulotukea saaneiden joukossa monissa maissa (Eardley et al 1996a, 112). Yhteistä Ruotsille, Saksalle sekä Iso-Britannialle, mutta myös Suomelle, asumisen viimesijaisessa tukemisessa on, että paikalliset viranomaiset voivat vaikuttaa tuen myöntämisperusteisiin sekä tasoon jossain määrin, vaikka se on valtiollisesti säänneltyä. Yhdysvalloissa tuki on usein osavaltiollisesti säänneltyä. Sääntelyn taso ja tuesta päättävien viranomaisten mahdollisuudet käyttää harkintaa tuen myöntämisessä kuitenkin vaihtelee (ks. Jewell 2007).

## 3.5 Johtopäätöksiä

Kuntien soveltamisohjeet on myös todettu keskeiseksi viranhaltijoiden päätöksentekoa ohjaavaksi tekijäksi toimeentulotukityössä (esim. Huhtanen 1994, 327–328). Soveltamisohjeilla on ohjausvaltaa kunnassa, mutta annettujen ohjeiden tulee olla sopusoinnussa toimeentulotukilain kanssa (Tuori 2004, 139–140). Soveltamisohjeiden tutkimuksesta voi siten saada varsin hyvin tietoa kuntien toimeentulotukikäytännöistä (Karjalainen 2004b, 129).

Tutkimusta toimeentulotuen soveltamisohjeista ei ole juuri Suomessa tehty. Tutkielmani kannalta keskeisiä teoksia ovat Marjatta Kauralan (1994) sekä Johanna Koskiahteen ja Juha Mieskolaisen (2003) tutkimukset. Kauralan (1994) tutkimus on ainoa, jossa keskitytään nimenomaan asumismenoihin liittyviin määrittelyihin kuntien toimeentulotuki-ohjeissa. Sosiaalihuoltolain aikaisen tutkimuksen keskeinen tulos oli, että asumismenoihin liittyvät toimeentulotukikäytännöt vaihtelevat paljon kunnittain. Lisäksi asumismenoissa käytetyt normit olivat kuntien määrittelemiä ja harkinta tapahtui pääosin niiden puitteissa. Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003) selvitys Pirkanmaan kuntien ehkäisevän ja muun toimeentulotuen soveltamisohjeista on tehty toimeentulotukilain aikana. Asumismenojen ohjeistaminen todettiin tutkimuksessa pääosin yhtenäiseksi, mutta menoille asetetut euro-määräiset ylärajat vaihtelivat huomattavasti. Kohtuullistamisen perusteena varsinkin vuokrien osalta olivat asumistuen määrittelemät enimmäisasumismenot sekä paikkakunnan kustannustaso.

Vuokra-asuminen on omistusasumiseen verrattuna tyypillisempää toimeentulotukiasiakkailla (Heikkilä ym. 2003, 54). Suomessa asuntopolitiikka on nähty osana sosiaalipolitiikkaa, jonka vuoksi maan asuntomarkkinat niin omistus- kuin vuokra-asuntojen osalta ovat varsin kahtia jakautuneet. Vuokra-asuntomarkkinoilla on tarjolla sosiaalisia sekä yksityisomisteisia vuokra-asuntoja, joista viimeksi mainittujen vuokrat ovat reilusti edellisiä korkeammalla tasolla. (Andersson et al. 2007.) Muutokset vuokra-asuntomarkkinoilla vaikuttavat varsin paljon myös toimeentulotukeen ja sen saajiin etenkin suurissa kaupungeissa, joissa toimeentulotuen saajien osuus on suurempi kuin maassa keskimäärin.

Eri maissa asumista tuetaan monin, vaihtelevin tavoin. Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa asumiseen voi saada tukea toimeentulotuesta, mutta esimerkiksi Britanniassa tarkoitukseen on olemassa asumistuki. Yhdysvalloissa puolestaan tukeminen vaihtelee osavaltioittain eikä koko maan kattavaa, yhtä, toimeentulotuen tai asumistuen kaltaista kaikille asukkaille tarjolla olevaa järjestelmää ole lainkaan. (Eardley et al. 1996a.) Verrattaessa Suomen ja Ruotsin toimeentulotukilainsäädäntöä, käy ilmi, että Suomessa sääntely on tiukempaa. Tästä huolimatta kummassakin maassa kunnat ovat keskeisessä asemassa kohtuullisten asumismenojen määrittelyn osalta toimeentulotuen myöntämismenettelyssä.

## **4 ASUMISMENOT TOIMEENTULOTUESSA SOSIAALIHUOLTOLAISTA NYKYPÄIVÄÄN**

Tässä luvussa käyn läpi asumismenoihin liittyviä säännöksiä toimeentulotueessa sosiaali- huoltolaista alkaen. Tarkoitukseni on tuoda esiin, kuinka toimeentulotueessa on säädelty asumismenoja sosiaalihuoltolain säännöksistä ajantasaiseen, vuoden 2008 toimeentulotuki- lainsäädäntöön saakka. Tämän teen keskittyen muutoksiin, joita asumismenojen sääntelyssä on tapahtunut sekä niiden taustalla olleisiin tekijöihin. Kuvaan samalla sitä keskustelua, mitä toimeentulotuen asumismenoista on ajanjakson aikana käyty.

Suomessa siirryttiin moderniin sosiaaliavustukseen 1980-luvulla sosiaalihuoltolain ja siinä säädetyn toimeentulotuen myötä. Siirtyminen tapahtui Suomessa varsin myöhään verrattuna esimerkiksi Britanniaan, jossa moderni sosiaaliavustusjärjestelmä luotiin jo 1940-luvun lopulla. Sosiaaliavustuslainsäädäntö muuttui ajanjaksolla kokonaisvaltaiseksi ja valtiolliseksi, oikeutta tukeen yhtenäistettiin eikä tuen saanti enää rajoittanut muita oikeuksia. (Kuivalainen 2004, 47–48.)

Asumismenoihin liittyvät säännökset ovat muuttuneet ajanjakson aikana yhä tarkemmin säännellyiksi. Ensin toimeentulotueessa huomioitavista asumismenoista säädettiin valtio- neuvoston asetuksilla toimeentulotuen yleistä perusteista (VNp 838/1983; 1349/1988; 988/1993). Toimeentulotukilain (1412/1997) voimaantullessa vuonna 1998 asumismenojen suuruutta ryhdyttiin säätelemään asetuksella toimeentulotuesta (66/1998), jonka myötä asumismenot sidottiin asumistukilain säädöksiin. Vuonna 2006 toimeentulotuen rakenne- muutoksen yhteydessä asumismenoja koskevat säännökset siirrettiin asetuksesta toimeen- tulotukilakiin.

Asumismenojen huomioimista toimeentulotueessa on ohjattu valtiollisesti 1980-luvulla ministeriön ohjekirjeillä sekä 1990-luvulta lähtien toimeentulotukioppailla (van Aerscht 1996, 246–247). Kuntien päätösvaltaa asumismenojen huomioimisen osalta on kavennettu ajanjakson aikana, mutta tästä huolimatta kunnilla on ajantasaisessa lainsäädännössä edelleen mahdollisuus määrittää ”tarpeellisen suuruiset” asumismenot toimeentulotukilain (Totul 7b, 7c §) puitteissa.



#### **4.1 Sosiaalihuoltolain myötä toimeentulotukeen**

Sosiaalihuoltolaki (710/1982) tuli voimaan vuoden 1984 alusta. Laki sääteli muun muassa toimeentulotuen asiasisällöstä ja oli siten samalla toimeentulotuen erityislaki (van Aerschot 1996, 245). Huoltoavun tilalle tullut toimeentulotuki oli sosiaalihuoltolakiuudistuksen näkyvin osa (Karisto, Takala & Haapola 1999, 300). Toimeentulotukea koskevia säännöksiä annettiin sosiaalihuoltolain lisäksi sosiaalihuoltoasetuksessa (607/1983) ja toimeentulotuen yleisistä perusteista annetuissa valtioneuvoston päätöksissä (VNp 838/1983; 1349/1988; 988/1993). Toimeentulotuki koostui varsinaisesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Varsinaisesta toimeentulotuesta kunta määräsi valtioneuvoston päättämien perusteiden mukaan, mutta ehkäisevän toimeentulotuen osalta kunta sai toimia itsenäisesti (SHL 31–32 §). Varsinainen toimeentulotuki muodostui perusosasta ja sekä ”tarpeellisen suuruisina” huomioitavista, muista menoista, joihin muun muassa asumismenot kuuluivat (VNp 838/1983 1 §, 3 §). Kaksi seuraavaa, viiden vuoden välein annettua valtioneuvoston päätöstä (VNp 1349/1988; 988/1993) eivät muuttaneet asumismenoista annettuja ohjeita toimeentulotuen määräytymisessä<sup>5</sup>.

Tarpeellisen suuruisten menojen, myös asumismenojen, määrittely oli pitkälti kuntien päätettävissä, mutta myös toimeentulotuesta päättävän virkamiehen omassa harkinnassa (Lehto & Lamminpää 1992, 3). Kuntien omat soveltamisohjeet olivat osoittautuneet varsin keskeisiksi, jopa lakia tärkeämmiksi päätösperusteiksi toimeentulotuen myöntämisessä (ks. esim. Huhtanen 1994, 327–328). Kuntien ohjeiden lisäksi oli (ja on edelleen) olemassa myös muita lakiin verrattuna alemmantasoisia soveltamisohjeita ja -suosituksia. Sosiaalihuoltolain toimeentulotuen soveltamisohjeet sisältyivät vuonna 1983 kuntien sosiaali-

5 Vuoden 1989 alussa voimaantulleessa valtioneuvostonpäätöksessä (1349/1988) tehtiin muutoksia lähinnä perusosaan ja lisäosaan. Muutokset astuivat voimaan vuoden 1989 alussa. Perusosan suuruus kasvoi ja sisälsi nyt joitain aiemmin lisäosalla katettavaksi kuuluneita menoja. Lisäosaan tehtiin tarkennuksia terveydenhoito- ja työmatkakulujen sekä muiden menojen osalta. Joitain muutoksia tehtiin myös huomiotta jätettäviin tuloihin. Vuonna 1994 (VNp 988/1993) perusosaan kuuluvat menot määriteltiin aiempaa tarkemmin. Perusosan määriin tehtiin myös muutoksia (ns. laaja perusosa). Vanhempien luona asuvalle 18 vuotta täyttäneelle määriteltiin nyt oma perusosa ja alle 18-vuotiaille määriteltiin enää kaksi eri suuruista perusosaa, kun aiemmin lapsen perusosan määrä oli pienentynyt sekä iän, että lapsiluvun mukaan. 16-vuotiaiden ja tätä nuorempien lasten perusosan määrää suurennettiin, mutta vastaavasti lapsilisä katsottiin nyt aiemmasta poiketen toimeentulotukilaskelmassa huomioitavaksi tuloksi. Vuonna 1996 otettiin käyttöön sanktio, mikäli ilman perusteltua syytä kieltäytyi työstä tai työvoimapolitiisesta toimeenpiteestä. Tällöin toimeentulotukea voitiin vähentää 20 prosentilla. Toimeentulotuen määrään tehtiin myös heikennyksiä, sillä samalla päätöksellä asetettiin, ettei vuosina 1996–1998 tehdä tasokorotuksia tukeen. (VNp 1676/1995.) Toimeentulotuksessa 1990-luvulla tapahtuneet muutokset heikensivät toimeentulotuen tasoa ja kiristivät tuen saantiehtoja, mutta samalla niiden avulla pyrittiin lisäämään työnteon kannustavuutta (Parpo 2006).

lautakunnille lähetettyyn yleiskirjeeseen, jonka uusi versio laadittiin kolme vuotta myöhemmin. Vuoden 1989 alussa kirje, jota ryhdyttiin kutsumaan ”ohjekirjeeksi”, uusittiin valtioneuvoston päätöksen muututtua. Vuodesta 1993 alkaen tarkempien ohjeiden antaminen lain soveltamisesta siirtyi sosiaalihuoltokannalta sosiaali- ja terveysministeriölle. Vuonna 1994 ilmestyi ensimmäinen toimeentulotukiopas<sup>6</sup>, johon oli koottu keskushallinnon näkemykset toimeentulotukilain soveltamisesta. Oppaan kannanotot olivat nimenomaan suosituksia, eivät kuntia velvoittavia ohjeita tai määräyksiä. (van Aerschot 1996, 244, 246–247.)

#### 4.1.1 Lama vaikutti toimeentulotuen asumismenojen myöntämiskäytäntöihin

1990-luvun alun lama lisäsi toimeentulotukiasiakkaiden määrää sekä toimeentulotukimenoja koko maassa. Menojen hillitsemiseksi kaksi kuntaa kolmesta tiukensi toimeentulotuen saantiehtoja vuoden 1990 jälkeen. Tyypillisintä edellä mainittu toiminta oli suurissa, yli 50 000 asukkaan kunnissa, joista 90 prosenttia kiristi myöntämisperusteita. Näin tehneet kunnat toteuttivat säästötoimenpiteensä tyypillisimmin kiristämällä tarveharkintaa ylipäänsä (77 % kunnista) tai kohdistamalla tiukennukset tiettyihin avustusmenoihin (73 % kunnista). Asumismenojen osalta kiristykset tehtiin yleisimmin asuntolainojen korkoihin ja lyhennyksiin (53 % kunnista) sekä vuokratiloihin (36 % kunnista). (Lehto & Lamminpää 1992, 8–11, 14–16.) Toimeentulotuen myöntämisperusteiden tiukentaminen jatkui vielä vuonna 1993, myös asumismenojen osalta (Mäntysaari 1993). Seuraavana vuonna tilanne vaikutti jo tasoittuneen ja suurin osa kunnista totesi tuolloisten asumismenoihin liittyvien myöntämisperusteiden pysyneen ennallaan tammi-heinäkuun 1994 välillä. Suurin osa kunnista arvioi, että tilanne tulisi pysymään ennallaan asumismenojen osalta myös vuonna 1995. (Kaurala 1994, 18–19.)

Kuntien erilaiset tavat ottaa asumismenoja huomioon toimeentulotukea myönnettäessä herätti huomiota 1990-luvun alkupuolella (esim. Karjalainen 1993, 38–39; Kaurala 1994; STM:n suositus 22.2.1995, ks. van Aerschot 1996, 267). Asumismenojen huomiointi toimeentulotuessa vaihteli kunnittain, mutta tarveharkintaisuutensa puolesta myös kunnan sisällä työntekijöittäin (Karjalainen 1993, 38; Lehto & Lamminpää 1992, 3; Kaurala 1994).

---

6 Viimeisin sosiaali- ja terveysministeriön opas toimeentulotuen soveltajille on ilmestynyt vuonna 2007. Kyseessä on oppaan kuudes, korjattu painos. Vuosien 1994 ja 2007 välisenä aikana STM:n oppaat ”Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille” ovat ilmestyneet vuosina 1997, 1998, 2001 ja 2003.

Tiukimpaa linjaa noudattaneissa kunnissa asumismenoiksi ei hyväksytty vuokratästejä, takuuvuokria tai asuntolainan korkoja (Karjalainen 1993, 38; Kaurala 1994, 5–9, 14–15). Vaikka asuntovelalliset olivat yksi suurimmin kasvaneista ryhmistä toimeentulotuen saajien joukossa, kunnat vastasivat kansalaisten asumiskustannuskriisiin kiristämällä toimeentulotuen myöntämisehtoja juuri omistusasumisen osalta (Lehto & Lamminpää 1992, 12–15).

Asumismenojen huomioon ottamisen ongelmallisuus toimeentulotukea myönnettäessä tuli esiin myös lääninoikeuksiin tehdyissä, toimeentulotukeen liittyvissä valituksissa (HE 217/1997). Kunnilla ei ollut Karjalaisen (1993, 38) mukaan tietoa asumiseen liittyvien ongelmien osuudesta toimeentulotuessa, johon kohdistui kovia kasvupaineita laman aikaisessa tilanteessa. Siksi toimeentulotuki vastasi tuolloin heikosti asumisen ongelmien kasvuun sekä niiden monimutkaistumiseen. Tämä näkyi muun muassa rästivuokrista aiheutuneiden häätöjen määrän kasvuna (mt. 39–40). Vuosien 1990–1995 välillä ulosottoon saapuneiden häätöasioiden määrä lähes kaksinkertaistui koko maassa (Salovaara-Karstu & Muttilainen 2004, 25–26, 93).

#### 4.1.2 Asumiskustannusten kasvu ja toimeentulotuen asumismenot

Asumistukeen 1990-luvulla tehdyt heikennykset lisäsivät omalta osaltaan toimeentulotukimenoja, kun aiemmin asumistuella korvattu osuus asumismenoista siirtyi toimeentulotuella maksettavaksi (Kosunen 1997a, 79–81; 1997b, 123). Helsingissä tehdyssä tapaustutkimuksessa kuitenkin todettiin, että asumisen kallistuminen vaikutti toimeentulotukimenojen kasvuun enemmän kuin asumistuen leikkaukset (ks. Tanninen & Hirvonen 1997, 100–102). Pienituloisimmalla kymmenellä prosentilla väestöstä asumiseen ja energiaan käyttämien menojen osuus nousi vuosien 1990–1994 aikana 34 prosentista lähes 40 prosenttiin. Vastaavat kulutusmeno-osuudet olivat samoina vuosina koko väestöllä keskimäärin 24 ja 29 prosenttia. (Sihvo 1997, 174.) Asumismenojen osuus kasvoi 1990-luvun alussa eniten vuokralla asujilla, kun asumismenot suhteutetaan talouden tuloihin. Samaan aikaan vuokralaisten käytettävissä olevat tulot pysyivät ennallaan, joka vaikeutti tilannetta entisestään. (Siikanen, Säylä & Tahvanainen 1999, 47.) Asumisen kalleus aiheutti taloudellista turvattomuutta erityisesti alle 35-vuotiaiden keskuudessa (Niemelä ym. 1997, 53).

Asumismenot olivat työttömyyden ohella toinen tärkeimmistä toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttavista taustatekijöistä (HE 217/1997). Asumiskustannukset muodostivat myös huomattavan osan toimeentulotuen kokonaismenoista. Lahdessa tehdyn tutkimuksen mukaan asumiskustannusten osuus muodosti noin kolmanneksen toimeentulotukimenoista (Peltomaa 1997, 19, 39). Tulos vastasi jokseenkin hyvin Kauralan (1994, 26) muutamaa vuotta aikaisemmin tekemää selvitystä, jossa asumismenot kuntien arvion mukaan muodostivat keskimäärin 38 prosenttia toimeentulotukimenoista. Toimeentulotuki muuttui yhä enemmän ensisijaista toimeentuloturvaan, kuten työttömyysturvaan tai asumistukea täydentäväksi avustukseksi. (HE 217/1997).

Lipposen I hallitusohjelman mukaisesti 1990-luvun puolivälissä asetettiin Kannustinloukkutyöryhmä, jonka työ keskittyi pääosin vähimmäisturvajärjestelmän johdonmukaistamiseen sekä pieni- ja keskituloisten työnteon kannustimien. Työryhmä esitti loppuraportissaan (1996), että asumistuen omavastuu (20 prosenttia asumismenoista) tulisi sisällyttää toimeentulotuen perusosaan, josta vastaavasti niin sanotut informaatiomenot (mm. tv-maksu ja sanomalehti) siirrettäisiin erikseen, tarpeellisen suuruisina korvattaviksi. Esitystään työryhmä perusteli sillä, että omavastuun myötä ”tuensaajalla itsellään säilyisi intressi pitää asumismenot kohtuullisina ja jotta tuen valumista vuokratasoon hillittäisiin”. (Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti 1996, 7, 19, 46.)

Kannustusloukkutyöryhmän esittämien tavoitteiden pohjalta toimeentulotuen kehittämistä, mutta myös yleisesti toimeentuloturvalainsäädännön selkiyttämistä (ks. Arajärvi 1997a, 1998) pohtinut Pentti Arajärvi (1997b, 20) ehdotti muun muassa erillisen toimeentulotukilain säätämistä. Toimeentulotuen perusosaan sisällytettävän asumismenojen omavastuun Arajärvi (mt. 20) olisi jättänyt viiden prosentin suuruiseksi, mutta hallituksen esityksessä (HE 217/1997) omavastuuksi esitettiin seitsemää prosenttia asumistukilain mukaisista kohtuullisista asumismenoista. Hallitus korosti esityksessään omavastuun asuntopoliittisten syiden merkitystä sekä toimeentulotuen saajan mahdollisuutta vaikuttaa käytettävissä olevien tulojensa määrään vaikuttamalla asumismenoihinsa. Toimeentulotuen harkinnanvaraista osuutta olisi ehdotuksen perusteella voinut käyttää tarpeen mukaan niihin asumismenoihin, joita asumistuki ja toimeentulotuen perusosa eivät kattaisi. (HE 217/1997.)

## 4.2 Laki toimeentulotuesta

Erillinen laki toimeentulotuesta (1412/1997) tuli voimaan maaliskuun 1. päivänä vuonna 1998. Lailla tehtiin uudistuksia<sup>7</sup> toimeentulotukeen muun muassa asumismenojen osalta. Samalla tuli voimaan asetus toimeentulotuesta (66/1998), jossa määriteltiin tarkemmin lisäosalla katettavista menoista, joihin myös asumismenot sisältyivät.

Ennen uuden lain voimaantuloa toimeentulotukilaskelmassa oli periaatteessa huomioitu asumismenot todellisen suuruisena. Käytännössä kunnilla oli ollut jo sosiaalihuoltolain aikana tiettyjä kohtuullistamiskriteerejä asumiskustannusten huomioonottamiseksi. Uuden toimeentulotukilain myötä asumismenojen huomioon ottaminen muuttui, eikä asumisesta aiheutuvia kustannuksia enää huomioitu kokonaisuudessaan. (Ukkola-Kettula 2000, 13.) Uudessa laissa toimeentulotuen perusosaan sisältyi asumismenojen omavastuu, jonka suuruus oli ”seitsemän prosenttia tarpeellisen suuruudesta asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä” (Totul 7 § 2 mom). Omavastuuta perusteltiin toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittamisella, eikä asumistuessa noudatettavaa omavastuuperiaatetta haluttu kumota toimeentulotuksessa. Toisaalta asumiskustannukset olivat keskeinen syy, jonka perusteella toimeentulotukea myönnettiin ja siksi asumisen omavastuu haluttiin pitää vähäisenä. Omavastuulla pyrittiin myös edesauttamaan toimeentulotuen saajien hakeutumista kohtuullisen hintaisiin asuntoihin. (HE 217/1997; Ukkola-Kettula 2000, 13–14.) Omavastuun osuutta voidana pitää kompromissina, ehdottihan Kannustusloukkutyöryhmä (1996) sen määräksi 20 prosenttia ja Arajärvi (1997b) viittä prosenttia.

Seitsemän prosentin omavastuun mukanaan tuomaa vaikutusta lain ensimmäisinä voimassaolovuosina toimeentulotukea saavien asumiskustannuksiin ja asumiseen on arvioitu Ukkola-Kettulan (2000) sekä Keskitalon, Heikkilän ja Laaksosen (2000) tutkimuksissa. Omavastuun tarkoituksena oli säilyttää tuenhakijan kiinnostus omiin asumismenoihinsa sekä kannustaa tuensaajia halvempaan asuntoon hakeutumisessa. Omavastuun rahallinen merkitys vaihteli asumiskustannusten perusteella, mutta se johti joka tapauksessa toimeentulotuen tason laskuun. Omavastuuseen kohdistui myös kritiikkiä, sillä sen arveltiin lisääväan vuokratien ja häätöjen määrää erityisesti silloin, kun halvempaan asuntoon

<sup>7</sup> Uudistuksista ja niiden vaikutuksista lain ensimmäisen voimassaolovuoden aikana tarkemmin ks. Ukkola-Kettula 2000.

muuttaminen ei ollut mahdollista paikkakunnan vuokra-asuntotilan-teen vuoksi<sup>8</sup>. (Keskitalo ym. 2000, 32; Ukkola-Kettula 2000, 14–15, 92). Karjalaisen ja muiden (2003, 16) tutkimuksessa kävi ilmi, ettei asumismenojen omavastuu ollut suosittu toimenpide sosiaalityöntekijöiden keskuudessa.

Muiden kuin perusosaan sisältyvien asumismenojen huomioimisesta säädettiin toimeentulotukiasetuksessa (66/1998). Siinä (1 §) säädettiin kattamaan tarpeellisen suuruisena perusosaan sisällymätön osuus asumistukilain (408/1975) kuudennessa pykälässä tarkoitettujen asumismenojen määrästä sekä lisäksi muut asumisesta aiheutuvat menot. Asetuksessa myös todettiin, että perusosalla katettavat asumismenot eli asumismenojen omavastuuosuus, voidaan poikkeuksellisesti ottaa toimeentulotukimenoina huomioon, mikäli sen avulla turvataan henkilön tai perheen toimeentulo tai edistetään itsenäistä suoriutumista (1 § mom 2). Toimeentulotuessa huomioitavat asumismenot sidottiin nyt asumistukeen, jota ei ollut aiemmissa sosiaalihuoltolain toimeentulotukipykälässä eikä -asetuksessa tehty. Asumistukilaisissa määriteltiin tarkasti muun muassa vuokra- ja omistus-asumiseen kuuluvat asumismenot ja kohtuullisina pidetyt enimmäisasumismenot. Asumistuen normit koskivat nyt myös toimeentulotukea, jonka myötä kuntien toimeentulotuen asumismenoja määriteltiin aiempaa tarkemmin. Kuntien kohtuullisuusharkintaa asumismenojen suhteen ei tästä huolimatta haluttu rajoittaa ja kunnilla oli edelleen oikeus huomioida asumiskustannuksia asumistuesta annettuja normeja väljemmin (Ukkola-Kettula 2000, 14).

2000-luvulla toimeentulotuen uudistuksilla on pyritty kannustavuuden lisäämiseen (ks. esim. Hiilamo ym. 2004). Ehkäisevää toimeentulotukea täsmentäneellä lailla (923/2000) kirjattiin ehkäisevän toimeentulotuen (Totul 13 § mom 2) yhdeksi käyttötarkoitukseksi ”asumisen turvaaminen”. Vuoden 2006 alusta voimaan tulleella lakiuudistuksella (1218/2005) muun muassa kumottiin toimeentulotukiasetus (66/1998) ja muutettiin

---

8 Asumisen seitsemän prosentin omavastuun vaikutusta voi yrittää arvioida esimerkiksi tarkastelemalla tilastoja ulosottoon saapuneista häätöasioista. Ulosottoon saapuneiden häätöasioiden määrä laski vuosien 1998–2001 aikana. Vuosina 2002–2003 määrä puolestaan kasvoi, jonka jälkeen häätöasioiden määrä on vaihdellut 7300 ja 7800 välillä vuosina 2005–2007. Vuoden 2004 tilastot eivät ole suoraan vertailukelpoisia edellisiin vuosiin järjestelmämuutosten vuoksi ja ovat todennäköisesti liian alhaisia (v. 2004 5830). (Tilastot kertyvät... 2008.) Edellä esitettyjen tilastojen perusteella näyttäisi siltä, ettei toimeentulotuen asumisen omavastuuosuus toimeentulotukilain voimaantultua vaikuttanut ulosottoon saapuneiden häätöasioiden määrään. Aivan suoraan ei yhtäläisyyttä voi kuitenkaan asioiden välille vetää, sillä tilastot eivät kerro tarkemmin, millaisia asioita ulosottoon saapuneiden häätöasioiden taustalla on ollut.

toimeentulotuen rakennetta siten, että toimeentulotuki koostui perustoimeentulotuesta (perusosa ja muut perusmenot), täydentävästä toimeentulotuesta sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Syyskuun 2006 alkuun saakka perusosa sisälsi seitsemän prosentin omavastuuosuuden tarpeellisen suuruisesta asumistukilain (408/1975) kuudennessa pykälässä tarkoitettujen asumismenojen määrästä (Totul 7a §). Muut asumiseen liittyvät perusmenot koostuivat tarpeellisen suuruisista asumistukilain (408/1975) kuudennessa pykälässä tarkoitetuista asumismenoista omavastuuosuutta lukuunottamatta sekä taloussähkömenoista ja kotivakuutuksesta (Totul 7b §). Täydentävää toimeentulotukea voitiin myöntää niihin asumismenoihin, jotka eivät sisällyneet toimeentulotukilain 7a ja 7b pykäliin. Poikkeuksellisesti sitä voitiin myöntää myös perusosalla katettavaan asumismenojen omavastuuosuuteen. (Totul 7c §.) Asumismenojen osalta keskeisin uudistus oli vuoden 2006 syyskuun alusta voimaan tullut lakimuutos (64/2006), jolla poistettiin seitsemän prosentin asumismenojen omavastuu toimeentulotuen perusosasta.

### ***4.3 Asumismenot ajantasaisessa toimeentulotukilaissa***

Ajantasainen toimeentulotukilainsäädäntö asumismenojen osalta koostuu perustoimeentulotuen 7 b pykälässä mainituista asumismenoista ja 7c pykälän täydentävän toimeentulotuen mukaisista asumismenoista sekä ehkäisevän toimeentulotuen (13 §, 1 § 1–2 mom) ”asumisen turvaamiseksi” myönnettävistä menoista. Tässä työssä keskityn edellä mainituista pykälistä yhteen, perustoimeentulotuen 7b pykälän mukaisiin asumismenoihin kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeissa. Käyn seuraavaksi läpi toimeentulotukilain asumismenoja koskevat pykälät yhdessä Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukioppaan (2007) kanssa, jossa esiin tuodut ministeriön kannanotot ja tulkintasuositukset on tarkoitettu tukemaan kuntien toimeentulotukityötä ja päätöksentekoa.

Perustoimeentulotuen 7b pykälän mukaan ”perusmenoina otetaan *tarpeellisen suuruisina* huomioon”:

- 1) asumistukilain [\(408/1975\) 6 §:ssä](#) tarkoitettut asumismenot;
- 2) taloussähköstä aiheutuvat menot;
- 3) kotivakuutusmaksu, sekä
- 4) vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

Asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettuja asumismenoja ovat *vuokra-asunnossa vuokra, omistusasunnossa vastike sekä molemmissa erikseen maksettavat lämmityskulut ja asunnon vesimaksut*. Omistusasunnoissa asumismenoiksi luetaan *kiinteistön hoitomenot* (mm. palovakuutus, tontin vuokra, kiinteistövero, jätehuolto; ks. Toimeentulotukiopas 2007, 67) sekä valtioneuvoston vuosittain määräämä osuus *asunnon hankkimiseen tai perusparannukseen otettujen henkilökohtaisten lainojen koroista*. Valtioneuvosto päättää vuosittain, kuinka kiinteistön hoitomenot lasketaan sekä minkä suuruisina erilliset lämmitys- ja vesimaksut huomioidaan asumismenoina (ks. vuoden 2008 päätöksistä VNa 1125/1997). Asumistuen määrä perustuu valtioneuvoston vuosittain vahvistamiin kohtuullisiin enimmäisasumismenoihin neliometriä kohden sekä asuntojen enimmäispinta-aloihin, joita määriteltessä otetaan huomioon asunnon sijainti, ikä, koko ja varustetaso (Asumistukilaki 7 §).

Sosiaali- ja terveysministeriö suosittaa Toimeentulotukioppaassaan (2007, 67) kuntia huomioimaan asumismenoja toimeentulotuessa asumistukilakiin verrattuna väljemmin. Asunnon hankkimista ja perusparannusta varten otettujen henkilökohtaisten lainojen korot kehoitetaan huomioimaan toimeentulotuessa todellisen suuruisina, mikäli ne on otettu huomioon verotuksessa. Asumisoikeusasunto ja osaomistusasunto neuvotaan rinnastamaan toimeentulotuessa vuokra-asuntoon. Vaikka asumisoikeusasunnon ja osaomistusasunnon lainojen korkoja ei huomioida menona asumistuessa eivätkä korot ole myöskään perustoimeentulotuessa tarkoitettuja asumismenoja, ne voidaan ottaa huomioon asumismenoina täydentävässä toimeentulotuessa. Osaomistusasunnon pääomavastike ei puolestaan ole perustoimeentulotuen mukainen asumismeno, sillä sitä ei lueta menoksi asumistuessa. Täydentävää toimeentulotukea siihen tosin voidaan myöntää. Lämmityssähkön osuus kaikista sähkömenoista voidaan arvioida kohtuusharkintaa noudattamalla, mikäli sähkölämmityskustannuksia ei saada erikseen selvitettyä. Arvioinnin perusteena voi käyttää esimerkiksi valtioneuvoston asettamia, asumistuessa hyväksyttäviä lämmityskustannuksia. (Toimeentulotukiopas 2007, 66–67.)

Taloussähköstä, joka on kotitaloudessa muuhun kuin lämmitykseen kuluva sähkö, sekä kotivakuutuksesta aiheutuvat kulut suositellaan ottamaan toimeentulotukea määrättäessä huomioon todellisen suuruisina, mikäli kustannuksia ei pidetä kohtuuttomina. (Toimeen-



tulotukiopas 2007, 68). Kyseisten menojen kohtuullisuutta tulisi arvioida suhteessa paikkakunnan yleiseen kustannustasoon kuten asumismenojakin (mt. 66).

Täydentävää toimeentulotukea (Totul 7c §) voidaan myöntää muihin kuin lain 7b §:ssä mainittuihin asumismenoihin. Täydentävä toimeentulotuki on erityismenoihin myönnettävää tukea, jossa menot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina. Täydentävän toimeentulotuen mukaisia asumismenoja ovat Toimeentulotukioppaan (2007, 74) mukaan esimerkiksi vuokraennakko, takuuvuokra, välityspalkkio sekä muut muuton aiheuttamat kustannukset. Pääsääntönä on, että kyseiset menot huomioidaan täysimääräisinä, mikäli ne eivät ole kohtuuttomia (mt. 74). Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää myös vuokratilanteisiin (mt. 68).

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on ”edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta” (Totul 1 § mom 2). Kuntien tulee myöntää ehkäisevää toimeentulotukea, jotta laissa asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Kunnat saavat kuitenkin päättää itse, millä perusteilla ehkäisevää tukea myöntävät. (Totul 13 § mom 1.) Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa asumisen turvaamiseen (Totul 13 § mom 2) esimerkiksi vuokratilanteissa (Toimeentulotukiopas 2007, 93). Salomaan (1997, 12) mukaan ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisellä vuokratilanteisiin on voitu estää häätö, perheen hajoaminen ja asioiden entistä pahempi kriisiytyminen. Vuokratilanteisiin on mahdollista myöntää toimeentulotukea myös takautuvasti, kun perhettä tai henkilöä uhkaa häätö, eikä toimeentulotukea ole haettu ajoissa (Toimeentulotukiopas 2007, 68).

Asumismenoihin myönnettävän toimeentulotuen tarkoituksena on turvata hakijan asuminen. Asumismenojen huomiointia yhtä tarkoin säädeltynä kuin asumistuessa ei pidetä kaikilta osin tarkoituksen mukaisena, sillä toimeentulotukilaki mahdollistaa edelleen kohtuullisuusharkinnan asumismenojen osalta. Asumiskulujen kohtuullisuutamisen tulisi puolestaan perustua paikkakunnalla vallitsevaan kustannustasoon. (Toimeentulotukiopas 2007, 65–66.)

#### **4.4 Yhteenvetoa**

Toimeentulotukilain muutoksilla on pyritty yhdenmukaistamaan kuntien harkintakäytäntöjä sekä lieventämään kaikkein tiukimpia tulkintakäytäntöjä (Karjalainen 2004b, 132).

Toimeentulotukilaki on myös asumismenojen kannalta tarkasteltuna muuttunut lakimuutosten myötä tiukemmin säädellyksi sosiaalihuoltolaista nykypäivään (vrt. mt. 128).

Viimeisin muutos on ollut toimeentulotuen rakennemuutoksen yhteydessä tehty asumismenojen sääntelyn liittäminen osaksi toimeentulotukilakia aiemman asetuksen sijasta.

Lakimuutosten ja niille asetettujen tavoitteiden perusteella kuntien välisten tulkinta- ja harkintakäytäntöjen tulisi olla vähäisiä. Asumismenojen osalta tämä tarkoittaisi kaikissa kunnissa samanlaista lain soveltamista myönnettäessä toimeentulotukea erilaisten perheiden asumiskustannuksiin. Toisaalta toimeentulotuen asumismenoille ei voi asettaa samaa tai edes muutamaa toisistaan eroavaa (vrt. asumistuen enimmäisasumismenot) tasoa yhdenmukaisen myöntämiskäytännön saavuttamiseksi valtakunnallisesti, sillä kunnat ovat asumiskustannuksiltaan erilaisia eikä tällainen olisi mahdollista edes toimeentulotukea koskevan lainsäädännön vuoksi. Sen sijaan yhdenvertaisuus toimeentulotuen asumismenojen myöntämiskäytännöissä tarkoittaisi oman tulkintani mukaan ensinnäkin sitä, että asumismenojen huomioimisen tavat ja taso olisivat yhtäläiset saman kunnan asukkaille riippumatta perhekoosta. Toiseksi, edellä mainittu tulisi olla totta myös kuntien keskinäisessä vertailussa. Koska kunnat eroavat toisistaan asumisen kalleudessa, asumismenojen taso tulisi määrittää kunkin kunnan oman asumiskustannustason mukaan, mutta kuitenkin siten, että taso olisi suhteellisesti sama kaikissa kunnissa. Lisäksi taso tulisi määrittää kaikissa kunnissa, tarpeeksi korkeaksi, esimerkiksi paikkakunnan keski-vuokratason mukaisesti, jotta myös asumismenojen kohtuullisuus todentuisi. Mikäli edellä mainitut tekijät olisivat tasapainossa, voisi toimeentulotuen asumismenoihin liittyvän myöntämiskäytännön todeta kohtelevan suomalaisia varsin yhdenmukaisesti läpi maan. Toisaalta toimeentulotukeen liittyy kiinteästi tarveharkintaisuus, joka on lähtökohdiltaan vaikeasti sovitettavissa yhteen yhdenmukaisuuden kanssa. Näiden kahden toimeentulotukeen liittyvän periaatteen, tarveharkintaisuuden ja yhdenmukaisuuden, yhteensovittaminen vaatii jatkuvaa pohdintaa toimeentulotuen myöntämistyössä muutenkin kuin pelkästään asumismenojen osalta.

## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS, AINEISTO JA ANALYYSI

Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen tavoitteena on kuvata todellista elämää ja pyrkiä mahdollisimman kokonaisvaltaiseen tutkimukseen. Tarkoituksena on paljastaa tai löytää tosiasioita, ei niinkään todentaa väittämiä, jotka jo ovat olemassa. Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisiä piirteitä ovat esimerkiksi aineistolähtöinen, induktiivinen analyysi, tarkoituksen mukaisen kohdejoukon valinta, tutkimuksen edetessä tapahtuva tutkimussuunnitelman muotoutuminen sekä tapausten ainutlaatuisuus ja aineiston tulkinta se huomioiden. (Hirsjärvi ym. 2003, 152, 155.)

Edellä mainittu sopii hyvin tutkimukseni tekotapaan. Tarkoitukseni on kuvata mahdollisimman tarkasti kaupunkien perustoimeentulotuen asumismenoista antamia ohjeita ja tuoda tarkan lukutavan avulla esiin ohjeiden eroja ja yhtäläisyyksiä. Tutkimuksen kohteeksi olen valinnut asukasluvultaan kymmenen suurinta kaupunkia, sillä asumismenot ovat kaupungeissa pääasiallisesti korkeampia kuin koko maassa keskimäärin. Myös toimeentulotukiasiakkuus on kaupungeissa tilastollisesti yleisempää valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna. Kaupunkimaisuus on keskeisessä asemassa työssäni ja se aiheuttaa osaltaan rajoituksia tulosten tulkintaan ja yleistämiseen. Työni tuloksia ei siten voi kritiikittä yleistää koskemaan koko maata. Tutkielmani näkökulma on saanut uusia ulottuvuuksia läpi koko tutkimusprosessin tapahtuneen taustakirjallisuuteen tutustumisen myötä. Lopulliseen muotoonsa kysymyksenasettelut ovat tarkentuneet hiljalleen tutkimuksen kuluessa.

Tutkimukseni on kuvailevaa, jonka lisäksi vertailen kaupunkien perustoimeentulotuen asumismenoja toisiinsa, kaupunkien keskimääräiseen vuokratasoon sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin. Kuvailevan tutkimuksen tavoitteena esittää tarkkoja kuvauksia tutkimuskohteesta sekä dokumentoida ilmiöiden keskeisiä ja kiinnostavia piirteitä. Myös kuvaileva tutkimus voi olla sekä kvalitatiivista, että kvantitatiivista. (Hirsjärvi ym. 2003, 128.) Vertailulla pyrin löytämään tutkimuskohteista eroja, yhtäläisyyksiä tai molempia.

Hyödynnän työssäni numeerista tietoa, luokittelua ja tilastoja, vaikka miellän tutkimukseni pääosin kvalitatiiviseksi. Hirsjärven ja muiden (mt. 125) mukaan kvalitatiivista ja

kvantitatiivista tutkimusta on käytännössä hankala erottaa toisistaan tarkkarajaisesti. Ne ovat ennemminkin toisiaan täydentäviä kuin vastakkaisia suuntauksia (mt. 125). Olen aloittanut työni tekstimassan rajaamisen jälkeen laskemalla ja luokittelemalla eri perustoimeentulotuen asumismenoja ohjeissaan maininneet kaupungit. Näin olen saanut selville, miten yleistä kyseisten menojen määrittely kaiken kaikkiaan aineistossani on. Vasta tämän jälkeen olen jatkanut asumismenojen sisällölliseen tarkasteluun. Olen myös laskenut kaupunkien kohtuullisista asumismenoista keskineliövuokria, joita olen verrannut kaupunkien kesken, asumistuen enimmäisasumismenoihin kuntaryhmittäin ja kaupunkien omaan tilastolliseen keskineliövuokratason (ks. liite 3). Tutkimusta taustoittamaan olen käyttänyt useita Tilastokeskuksen ja SOTKANetin tilastoja.

Tutkielma kohdistuu ajantasaisen toimeentulotukilainsäädännön perusteella laadittuihin toimeentulotuen soveltamisohjeisiin. Tutkimus on poikkileikkaus, jossa tarkastellaan tutkimusajankohtana voimassa olevaa toimeentulotukilakia sekä sen pohjalta laadittuja, tutkimuskaupungeissa vuonna 2008 voimassa olleita soveltamisohjeita perustoimeentulotuen asumismenoista.

Pro gradu -työtäni voisi luonnehtia sosiaalipoliittiseksi sosiaalityön tutkimukseksi, sillä tutkielmani keskeisenä ajatuksena on tarkastella toimeentulotukilakiin perustuvaa toimeentulotuen myöntämiskäytäntöä kunnissa yhdellä, perustoimeentulotuen asumismenojen, osa-alueella, yhden aineiston, toimeentulotuen soveltamisohjeiden näkökulmasta. Näkökulmani on enemmän-kin hallinnollinen ja organisaatiosta lähtevä kuin asiakkaan kannalta arvioiva, vaikka pohdin löydöksiä myös asiakkaan kannalta. Näen toimeentulotuen soveltamisohjeiden kuvaavan toimeentulotuen myöntämismenettelyn pääasiallista todellisuutta tutkimus-kaupungeissa. Toisin sanoen tutkimalla kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeita on mahdollista saada tietoa, kuinka toimeentulotukea asumismenoihin paikkakunnilla myönnetään.

## ***5.1 Tutkimusaineisto ja aineistonkeruu***

Pelkistetyimmillään laadullisella aineistolla tarkoitetaan tekstimuodossa olevaa aineistoa, joka on syntynyt tutkijasta riippuen tai riippumatta (Eskola & Suoranta 1998, 15).

Tutkimusaineistoni koostuu Suomen kymmenen asukasluvultaan suurimman kaupungin

toimeentulotuen vuonna 2008 voimassa olleista soveltamisohjeiden asumismenoja koskevista teksteistä. Toimeentulotuen soveltamisohjeet ovat olleet olemassa ilman, että tutkija on niiden muotoon tai syntyyn vaikuttanut millään tavalla. Toimeentulotukiohjeet ovat siten tutkijan kannalta katsottuna valmista aineistoa (ks. Robson 2007, 28).

Olen rajannut työni kymmeneen asukasluvultaan suurimpaan kaupunkiin, jotka vuonna 2008 olivat suurimmasta pienimpään Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Lahti, Kuopio, Jyväskylä ja Pori. Rajauksen olisi voinut tinkiä toisin ja tutkia vaikkapa 15 suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeita. Tutkimuskaupunkien lukumäärän valinta perustuu puhtaasti omiin intresseihini. Halusin nimittäin tutkia Suomen asukasluvultaan suurimpia kaupunkeja ja niiden joukossa asuin- ja opiskelukaupunkiani, Jyväskylää. Jyväskylä oli vuonna 2008 asukasluvultaan yhdeksänneksi suurin kaupunki, joten päädyin ottamaan mukaan tutkimukseen vielä kymmennenneksi suurimman kaupungin, Porin, jotta lukumäärä olisi mukavan ”pyöreä”. Rajaukseni tarkoituksenmukaisuutta voi kyseenalaistaa, sillä sen olisi tinkiä voinut tehdä monella muullakin tavalla. Jyväskylän lisäksi aineiston rajaamisen perusteena on ollut kaupungin koko ja ajatus siitä, että suurimpia kaupunkeja yhdistää ”kaupunkimaisuus”. Lisäksi toimeentulotukiasiakkuus on keskimääräistä yleisempää suurimmissa kaupungeissa kuin koko maassa (ks. kuva 1, s. 52). Aivan ongelmattomasti rajaaminen ei pelkän koon tai toimeentulotukiasiakkuuksien määrän perusteella ole, sillä kymmenen suurimman kaupungin joukkoon mahtuu hyvin eri kokoisia ja näköisiä kaupunkeja ja varsinkin Pori osoittautui poikkeukseksi useassa suhteessa verrattuna muihin tutkimuskaupunkeihin (tästä lisää seuraavassa luvussa).

Suuria kaupunkeja ja toimeentulotukea on tarkasteltu ennenkin, vaikkakaan ei täysin tutkielmaani vastaavasta näkökulmasta. Kymmeneen suurimpaan kaupunkiin tutkimuksensa on rajannut esimerkiksi Haapola (2001), joka eritteli 1990-luvulla tutkimuskaupungeissa toimeentulotukea saaneiden yksilöiden ja perheiden asiakas- ja elämänuria. Suurimpien kaupunkien, niin sanottujen Viisikko- ja Kuusikko-kuntien, toimeentulotukivertailuja on tehty vuodesta 1993 lähtien (Kumpulainen 2008, 3). Vertailuissa ei kuitenkaan olla käsitelty kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeita, vaan kaupunkikohtaisia tilastoja toimeentulotuesta. Viisikko- ja Kuusikkokuntien kaupungit (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku ja Oulu) ovat edustettuina myös omassa tutkimuksessani.

Kokosin aineiston loka–marraskuussa 2008 internetin avulla. Viiden kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeet olivat saatavilla kaupunkien internetsivuilla, joko toimeentulotukea käsitteleviltä sivuilta (Jyväskylä, Kuopio, Oulu) tai kaupunkien toimeentulotukiasi-oista päättävien lautakuntien päätösasiakirjojen sähköisissä arkistoissa pöytäkirjojen liite-tiedostoina (Vantaa, Tampere). Muiden kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeet eivät olleet suoraan saatavilla kaupunkien verkkosivuilla, vaikka niiden olemassaoloon löytyi viittauksia lautakuntien pöytäkirjoista. Pyysin puuttuvia soveltamisohjeita sähkö-postitse marraskuun alussa (ks. liite 1). Aineistopyynnön osoitin Helsingin, Espoon, Turun, Lahden ja Porin toimeentulotuesta pääasiassa vastaavalle henkilölle. Henkilöt etsin kaupunkien internetsivuilta. Aineistopyyntöihini vastattiin ja minulle lähetettiin sähkö-postin välityksellä pyytämäni toimeentulotuen soveltamisohjeet ilmoittamani määräajan puitteissa yhtä lukuunottamatta kaikista kaupungeista. Tästäkin kaupungista aineisto lähetettiin pyydettyäni sitä toistamiseen sähköpostitse.

## ***5.2 Aineiston kuvailu***

Kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeet muodostivat yhteensä 400-sivuisen aineiston. Ohjeiden sivumäärät vaihtelivat 6–112 sivun välillä (ks. liite 2). Soveltamisohjeet erosivat toisistaan niin sivumäärältään kuin rakenteeltaankin. Esimerkiksi Espoon ohjeet oli kirjoitettu Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön uusimpaan toimeentulotuki-oppaaseen (2007) erillisinä ”Espoon tarkennuksina”. Espoon soveltamisohjeet olivatkin aineistossani sivumäärällä mitattuna pisimmät, 112 sivua. Lyhyimmät käytössäni olleet ohjeet olivat Tampereelta, josta aineistonani oli kuuden sivun mittaiset, vuoden 2006 toimeentulotukilakimuutosten myötä laaditut tiettyjen menojen myöntämistä tarkentavat soveltamisohjeet.

Koska olin kiinnostunut perustoimeentulotuen asumismenoihin liittyvistä ohjeista, etsin soveltamisohjeista ainoastaan tutkimuskysymysten kannalta olennaiset kohdat. En halunnut rajata aineistoa vielä tässä vaiheessa liian tarkasti, vaan etsin ne kohdat sovelta-misohjeista, joissa selvästi ohjeistettiin asumismenoja. Näin rajaamani, asumismenoja käsittelevän aineiston sivumääräksi tuli karkeasti arvioiden 74 sivua (ks. liite 2). Asumis-menoihin liittyvien kohtien pituus vaihteli eri kaupunkien soveltamisohjeissa 2–21 sivun välillä. Sivumäärällä mitattuna tarkimmin asumismenoja ohjeisti Helsinki, jossa toimeen-

tulotuen asumismenoja koskevien ohjeiden pituus sivumäärällä mitattuna oli 21 sivua, jonka lisäksi ohjeistukseen kuului viisi erillistä liitettä. Analyysin aloittaessani kohdensin huomioni rajaamassani aineistossa tutkimuskysymysten mukaisesti perustoimeentulotuen 7b pykälän mukaisiin asumismenoihin.

### **5.3 Dokumenttien tutkimisesta**

Termi *dokumentti* viittaa yleensä jonkinlaiseen painettuun ja kirjalliseen lähteeseen. Tutkimuksessa dokumentin käsite voidaan ulottaa käsittämään myös ei-kirjallisia lähteitä, kuten valokuvat tai maalaukset. (Robson 2007, 28.) Erityinen, dokumentit muusta lähdeaineistosta erottava piirre Robsonin (mt. 28) mukaan on, että ne ovat olemassa tutkijasta riippumatta, jonka lisäksi ne on tuotettu jotain muuta tarkoitusta kuin tutkimusta varten. Tutkimusaineistoni soveltamisohjeet ovat dokumentteja, joiden tarkoituksena on ohjata toimeentulotuen myöntämiskäytäntöä.

Dokumenttitutkimuksen pääasiallinen etu Robsonin mukaan on, ettei tutkimuksen tekeminen vaikuta itse dokumenttiin. Dokumenttitutkimuksessa niin sanottua reaktiivisuuden uhkaa ei ole, sillä dokumentti säilyy samanlaisena, tutkittiinpa sitä tai ei. Dokumenttien käytön huonona puolena on, ettei niitä ole alunperin tarkoitettu tutkimuskäyttöön. Tämä vaikuttaa sekä aineiston sisältöön, että luonteeseen. Dokumenttien tutkimisessa täytyykin arvioida sen alkuperäistarkoitukseen mahdollisesti vaikuttavia seikkoja, kuten esimerkiksi onko teksti puolueellista, syrjiikö tai suosiiko se jotenkin tms. Tieto dokumentin ”yleisöistä”, niistä, joille se on alunperin tarkoitettu, voi tuoda lisäselvyyttä tekstiin vaikuttaneista asioista. (Robson 2007, 29.) Kuten jo edellä on tullut ilmi, soveltamisohjeilla pyritään vaikuttamaan kunnan toimeentulotukikäytäntöön. Ohjeet ovat siten tarkoitettu pääasiallisesti toimeentulotukipäätöksiä tekevien viranomaisten käyttöön, joita usein ovat esimerkiksi etuuskäsittelijät, sosiaalihoajaajat sekä sosiaalityöntekijät. Toimeentulotukiohjeet eivät ole salassapidettäviä asiakirjoja. Tästä huolimatta niiden saatavuudessa oli eroja kaupunkien välillä. Voidaankin ajatella, että soveltamisohjeet on tarkoitettu ennen kaikkea ohjaamaan toimeentulotukityötä eikä niinkään asiakkaita varten, joille ohjeet toisivat yksityiskohtaisempaa tietoa kunnan toimeentulotukikäytännöistä.

Dokumenttien tukimuksen perussääntö Robsonin mukaan on, ettei mitään dokumentin kertomaa hyväksytä nimellisarvona (*at face value*), vaan pyritään selvittämään, miksi dokumentissa sanotaan niin kuin sanotaan. (Robson 2007, 29.) Oman tutkimukseni kannalta näen Robsonin edellä esittämän asian dokumenttien nimellisarvosta hieman toisesta näkökulmasta. Miellän kaupunkien soveltamisohjeet Karjalaisen (2004b, 129) tapaan hyvänä ikkunana paikallisiin käytäntöihin, joiden avulla voidaan vertailla kunta-kohtaista vaihtelua toimeentulotuen myöntämisessä. Toisaalta Karjalaisen (mt. 146) tutkimuksessa kävi ilmi, että toimeentulotukikäytäntöihin vaikuttavat soveltamisohjeiden lisäksi muut tekijät, kuten työntekijän harkinta tai yksittäisen toimiston käytännöt, joten pelkkä soveltamisohjeiden tutkiminen ei tuo esiin koko totuutta asumismenoihinkaan liittyvistä menettelytavoista tuen myöntämiseen liittyvässä kokonaisuudessa. Tutkielmani käsittää soveltamisohjeiden muodossa ainoastaan yhdenlaista aineistoa kaupunkien toimeentulotukikäytännöstä. Lisätietoa asumismenoihin liittyvistä ohjeistuksista olisi voinut hankkia esimerkiksi haastatteluin. Päädyin ottamaan aineistoksi pelkästään soveltamisohjeet, sillä ne on todettu aiemmissa tutkimuksissa merkittävinä kuntien toimeentulotukikäytännöissä, jonka lisäksi aineisto oli suhteellisen helposti saatavilla.

Tutkittavien dokumenttien täytyy olla aitoja, jotta ei niiden perusteella ei tuoteta jo lähtökohtaisesti virheellisiä tuloksia. Aitoutta voi selvittää varmistamalla dokumentin kirjoittaja, paikka sekä aika. (McCulloch 2004, 42.) Nämä tiedot kirjoittajia lukuunottamatta on koottu liitteeseen *kaksi*. Yksittäistä kirjoittajaa ei aineistoni soveltamisohjeissa mainita. Ohjeet on vahvistettu kunkin kaupungin toimeentulotukiasioista päättävässä lautakunnassa, esimerkiksi sosiaalilautakunnassa. Aineiston olen saanut joko kaupunkien sähköisestä päätössiakirja-arkistosta (Tampere, Vantaa), kaupunkien toimeentulotukea koskevilta verkkosivuilta (Jyväskylä, Kuopio, Oulu) tai sähköpostin liitetiedostona (Helsinki, Espoo, Pori, Turku, Lahti) kaupunkien sosiaalitoimen organisaatioissa työskenteleviltä, toimeentulotuesta vastaavilta henkilöiltä. Tampereen osalta tarkastin erikseen sähköpostitse, että asiakirja-arkistosta löytämäni, vuonna 2006 uudistetut ohjeet ovat varmasti edelleen voimassa.

Aineistoni on ollut kokonaan sähköisessä muodossa. Sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja on mahdollista muokata edelleen tekstinkäsittelyohjelmilla, mikäli tiedostoa ei ole kirjoitussuojattu. Aineistoni ei ollut kirjoitussuojattua, joten sisällön muokkaaminen olisi



ollut mahdollista. En ole puuttunut aineistoni sisältöön millään lailla. Tulostin kaikkien kaupunkien soveltamisohjeet paperiversioiksi, joita on ollut helpompi käsitellä analyysin edetessä. Edellä mainittuun vedoten aineistona olleiden toimeentulotukiohjeiden aitoutta ei ole syytä epäillä.

#### **5.4 Aineiston analyysi**

Analyysini lähtökohtana ovat toimeentulotukilain perusteella määrittyvät perustoimeentulotuen asumismenoista annetut säännökset, joiden lisäksi olen käyttänyt apuna Sosiaali- ja terveysministeriön opasta toimeentulotukilain soveltamiseksi (2007), sillä ministeriön ohjeiden on todettu olevan keskeisessä asemassa kuntien toimeentulotukikäytännön muodostamisessa (Karjalainen 2004b, 137; Koskiahde & Mieskolainen 2003, 18). Laki toimeentulotuesta sekä Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukiopas (2007) ovat siten suunnanneet tarkastelutapaani aineistoon ja niiden pohjalta olen muodostanut alustavan käsityksen perustoimeentulotuen asumismenoihin kuuluvista menoeristä, joihin myös kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeissa todennäköisimmin tullaan ottamaan kantaa. Kiinnostukseni liikkuu tekstin ”pintatasolla” ja tekstin ilmeisissä merkityksissä, eikä tarkoitukseni ole saada selville tekstin sisään liitetyjä merkityksiä. Vaikka olen lähestynyt tekstiaineistoa tästä näkökulmasta, en ole välttynyt tulkintojen tekemiseltä tekstiä käsitellessäni. Jo luokittelu on vaatinut osassa aineistoa tulkintaa siitä, onko kyseessä perustoimeentulotuen asumismeno.

Kvalitatiivisen aineiston analyysin tarkoituksena on selkeyttää aineistoa ja tuottaa siten uutta tietoa tutkittavasta aiheesta. Analyysin avulla aineistoa tiivistetään, mutta samalla sen sisältämä informaatio tulee säilyttää. Tavoitteena on näin kasvattaa aineiston informaatioarvoa muokkaamalla hajanaisesta aineistosta selkeä ja mielekäs kokonaisuus. (Eskola & Suoranta 1998, 138.) Kvalitatiivisen aineiston analyysitapoja on useita eivätkä niiden väliset rajat ole välttämättä selviä, joten käytännössä erilaiset tavat analysoida aineistoja voivat kietoutua toisiinsa. Samassa tutkimuksessa voidaan käyttää myös useampaa analyysitapaa. (Mt. 161–162.) Tutkielmassani olen käyttänyt teemoittelua, luokittelua sekä kvantifiointia.

Teemoittelun avulla aineistosta voidaan tuoda esiin aiheita, teemoja, jotka valaisevat tutkimusongelmaa. Tämä mahdollistaa vertailun tiettyjen aineistossa ilmenevien ja esiinty-

vien teemojen välillä. Aineistosta poimitaan sen sisältämät keskeiset aiheet, jotka ovat tutkimusongelman kannalta olennaisia. (Eskola & Suoranta 1998, 175–176.) Luokittelu voidaan määrittellä erääksi kvantifioinnin, määrällisen analyysin, menetelmäksi, jossa järjestellään aineistoa erilaisten tekijöiden perusteella erilaisiin luokkiin. Ennen luokittelua tulee määrittellä tarkat säännöt, joihin luokittelu perustuu. Mahdollisimman selkeät luokittelukriteerit, tulkintasäännöt, helpottavat luokittelua, mutta parantavat samalla aineiston analyysin arvioitavuutta. (Eskola & Suoranta 1998, 165–167.) Tein aineistosta aluksi useampia luokituksia, jotka perustuivat perustoimeentulotukilain pykälään 7b. Muodostin taulukoita, joihin merkitsin, mitä asumismenoja kaupunkien ohjeistuksissa lainkohtaan liittyen mainittiin. Tiivistin tämän jälkeen aineistoa kokoamalla esimerkiksi kaupunkien ohjeissa omakotitalon kiinteistön hoitomenoina mainittuja kulueriä samaan luokkaan. Tästä jatkoin luokittelua eteenpäin siten, että kävin yksitellen läpi ohjeissa mainitut perustoimeentulotuen asumismenot ja kirjasin ylös, mitä tarkempia, sisällöllisiä ohjeita kuhunkin menoerään liittyen annettiin. Eskola ja Suoranta (1996, 167–168) suosittavat luokittelujen toistamista, ja tein näin myös omalle aineistolleni. Tein myös laskelmia asumismenoista, jotta sain ne vertailtavampaan muotoon (ks. liite 3).

### ***5.5 Tutkimuseettisistä kysymyksistä***

Dokumenttiaineistoa käyttävän tutkijan tulee olla tietoinen sekä pitäytyä niissä oikeuksissa, velvollisuuksissa ja rajoituksissa, joita vallitseva lainsäädäntö asettaa (McCulloch 2004, 48). Sosiaalihuollossa on useita dokumentteja, joita salassapitosäännöt koskevat. Toimeentulotuen soveltamisohjeet eivät kuitenkaan ole salassapidettäviä dokumentteja, kuten esimerkiksi toimeentulotukipäätökset, joiden tutkimiseen tarvittaisiin sekä asianomaisen että kaupungin myöntämä tutkimuslupa.

Osa tämän tutkimuksen soveltamisohjeista oli julkistettu kaupunkien verkkosivuilla, toiset sain sähköpostitse käyttöni (ks. liite 1). Vaikka soveltamisohjeet eivät sisällä salassapidettävää materiaalia, aineisto on ainoastaan tutkimuskäyttöä varten. Tutkimuksen valmistumisen jälkeen poistan tiedostot tietokoneeltani ja hävitän tulostamani materiaalin. Koska aineiston dokumentit ovat kuitenkin julkisia, ei-salassapidettävää materiaalia, viittaan soveltamisohjeisiin kunkin kaupungin nimellä.

## 6 TILASTOTIETOA TUTKIMUSKAUPUNGEISTA

Olen rajannut tutkielmani kymmenen suurimman kaupungin soveltamisohjeisiin perustoimeentulotuen asumismenojen osalta. Aineiston valintaan on vaikuttanut kaupungin koko, joka toisaalta yhdistää, mutta myös erottaa, sillä kaupunkien erot jo pelkästään asukasluvulla mitattuna ovat suuria (vrt. Haapola 2001, 33). Suurimman (Helsinki) ja pienimmän (Pori) kaupungin kokoero väestömäärällä mitattuna on lähes puoli miljoonaa (taulukko 2).

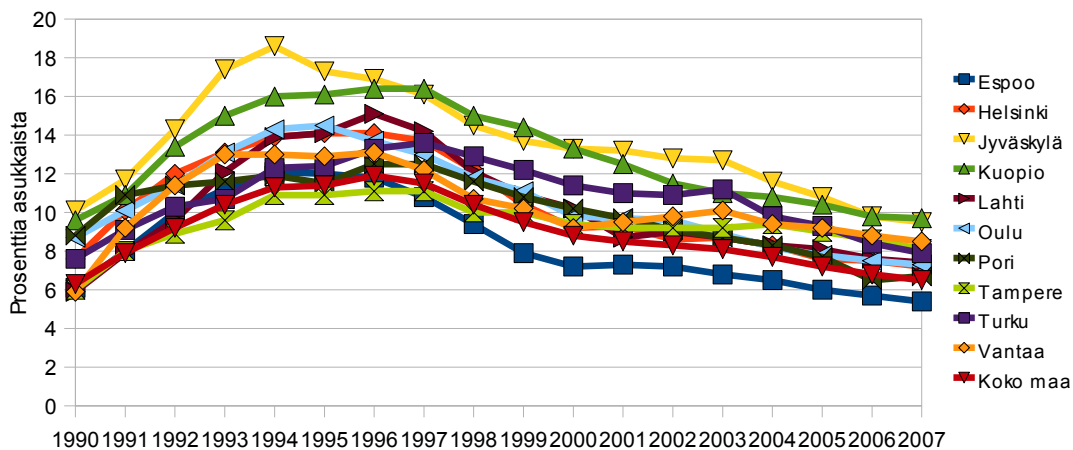
*Taulukko 2: Suomen 10 suurimman kaupungin asukasluku vuodenvaihteessa 2007–2008 (Lähde: Taskutieto 2008, Tilastokeskus).*

<b>Kaupunki</b>	<b>Asukasluku</b>
Helsinki	568 531
Espoo	238 047
Tampere	207 866
Vantaa	192 522
Turku	175 286
Oulu	131 585
Lahti	99 308
Kuopio	91 320
Jyväskylä	85 402
Pori	76 255

Seuraavissa kappaleissa teen pienen tilastollisen katsauksen kaupunkeihin valitsemieni tunnuslukujen kautta. Käyn lyhyesti läpi kaupunkien toimeentulotukea saavien osuutta asukasluvusta, toimeentulotukimenoja, asumisen hallintamuotoa sekä vuokra-asumisen asumiskustannuksia ja niiden muutosta. Tilastokatsauksesta käy ilmi, että tutkimuskaupunkien kesken on varsin paljon vaihtelua kaikilla tarkastelluilla alueilla, mutta myös yhtäläisyyksiä on löydettävissä.

## 6.1 Toimeentulotukea saaneiden osuus 1990–2000-luvuilla

Kuvassa 1 on esitetty toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuus prosentteina vuosien 1990–2006 aikana tutkimuskaupungeissa sekä koko maassa. Kuvasta nähdään, että toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuus asukkaista nousi voimakkaasti koko maassa, kuten myös tutkimuskaupungeissa 1990-luvun alussa. 2000-luvulla toimeentulotukea saaneiden osuus tutkimuskaupungeissa, kuten myös koko maassa on pääasiassa laskenut.



Kuva 1. Toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuus tutkimuskaupungeissa ja koko maassa keskimäärin vuosina 1990–2007 (% asukkaista) (Lähde: SOTKANet. Stakes.)

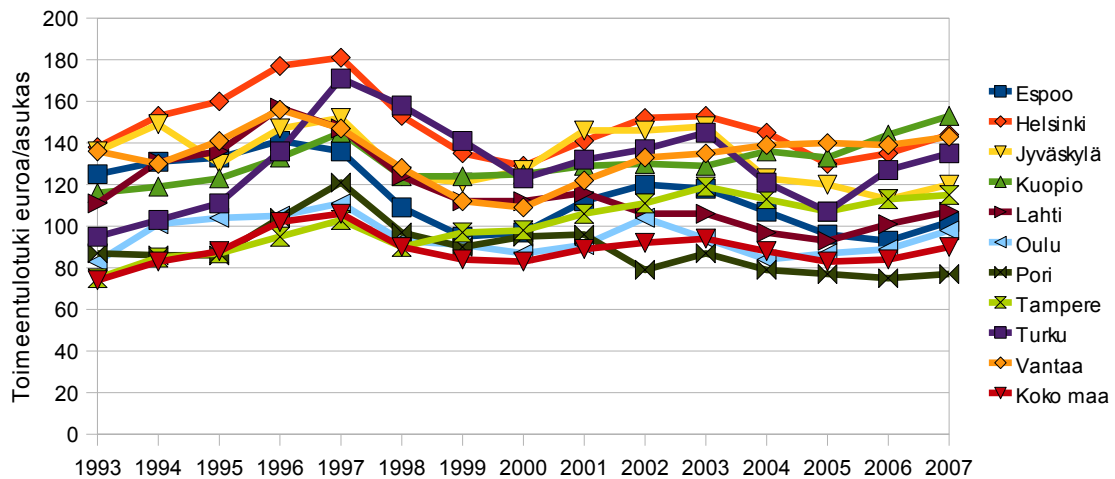
Toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuus on ollut suurimmillaan 1990-luvulla. Ajankohta, jolloin toimeentulotukea saaneita oli eniten, osuu eri kaupungeissa eri vuosille. Nopein nousu toimeentulotuen saajien osuudessa oli Jyväskylässä, jossa huippu saavutettiin jo vuonna 1994. Tuolloin 18,6 prosenttia jyvaskyläläisistä sai vuoden aikana toimeentulotukea. Muissa tutkimuskaupungeissa saajien osuuden huippu sijoittui myöhäisemmäksi, vuosille 1995–1997. Koko maassa toimeentulotuen saajien osuus oli suurimmillaan vuonna 1996. Eniten kasvua tapahtui Lahdessa, jossa osuus kaksi ja puoli-kertaistui vuosien 1990–1997 välillä. Toimeentulotukea saaneiden osuus on laskenut huippuvuosien jälkeen kaikissa kaupungeissa. Espoossa, Jyväskylässä ja Porissa osuus on viimeisimpänä tarkasteluvuonna 2007 jopa pienempi kuin vuonna 1990. Kuopiossa osuus vuonna 2007 on sama kuin vuonna 1990. Muissa kaupungeissa toimeentulotuen saajien osuus on vuoden 1990 tasoa korkeampi.

Vuonna 2007 toimeentulotukea saaneiden osuus vaihteli kymmenessä suurimmassa kaupungissa 5,4–9,7 prosentin välillä. Vähiten toimeentulotukea saaneita oli Espoossa ja eniten Kuopiossa. Keskimäärin 7,8 prosenttia tutkimuskaupunkien asukkaista sai toimeentulotukea vuonna 2007. Yleisesti ottaen toimeentulotukea saavien osuus kymmenessä suurimmassa kaupungissa on tarkastelujakson aikana ollut suurempi kuin koko maassa keskimäärin. Vain Tampereella, Espoossa ja Porissa toimeentulotukea saaneiden osuus on jäänyt alle valtakunnallisen keskiarvon. Tampereella toimeentulotukea saavien henkilöiden osuus oli koko maan keskiarvoa alemmalla tasolla vuosien 1992–1998 välisenä aikana. Espoossa osuus on pysynyt valtakunnallista keskiarvoa alempana vuodesta 1996 alkaen. Porissa toimeentulotukea saaneiden osuus kävi koko maan keskiarvon alapuolella vuonna 2006.

## ***6.2 Toimeentulotukimenot 1990-luvulta alkaen***

Tutkimuskaupungeissa toimeentulotukimenot ovat toimeentulotukea saaneiden osuuden tapaan olleet tyypillisesti korkeampia kuin koko maassa keskimäärin (ks. kuva 2). Poikkeuksen edelliseen muodostaa Pori, jossa 2000-luvulla toimeentulotukimenot asukasta kohden ovat olleet koko maan keskiarvoa alemmalla tasolla. Oulun toimeentulotukimenot ovat pysytelleet pääasiassa valtakunnallisen keskiarvon tuntumassa. Tutkimuskaupunkien suurimmat toimeentulotukimenot vuonna 2007 olivat Kuopiossa, Helsingissä, Vantaalla ja Turussa.

Vaikka lamavuosien jälkeen toimeentulotukea saaneiden osuus on keskimäärin vähentynyt vuosi vuodelta, toimeentulotukimenojen lasku ei ole ollut yhtä suoraviivaista. Menot ovat 1990-luvun huippuvuosista kaiken kaikkiaan laskeneet, mutta tarkastelujakson aikana toimeentulotukimenoissa on tapahtunut aaltoilua, toisin sanoen menojen nousuja ja laskuja. Kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotukimenoille näyttää olleen tyypillistä menojen lasku 1990-luvun loppua kohti, jonka jälkeen menot ovat useassa kaupungissa kääntyneet kasvuun. Nousu on monissa kaupungeissa kuitenkin taittunut heti 2000-luvun alkuvuosien jälkeen. Kuopiossa ja Vantaalla toimeentulotukimenot ovat edellisestä poiketen olleet noususuunnassa vuosituhannen alun jälkeenkin.



Kuva 2. Toimeentulotukimenot tutkimuskaupungeissa ja koko maassa keskimäärin vuosina 1993–2007 (€/asukas)(Lähde: SOTKANet. Stakes.)

Vuonna 2007 toimeentulotukimenot asukasta kohden ovat olleet suurimmillaan Kuopiossa ja pienimmillään Porissa. Toimeentulotukimenot ovat vaihdelleet 77–153 euron välillä. Kuopiossa toimeentulotukimenot asukasta kohden ovat olleet siten kaksinkertaiset Porin toimeentulotukimenoihin verrattuna.

Verrattaessa vuoden 2007 toimeentulotuen menoja asukasta kohden tarkastelujakson ensimmäiseen vuoteen 1993<sup>9</sup>, voidaan todeta, että koko maassa toimeentulotukimenot ovat keskimäärin korkeammalla vuonna 2007 vuoteen 1993 verrattuna. Kymmenen suurimman kaupungin joukossa vastaava tilanne on Helsingissä, Kuopiossa, Oulussa, Tampereella, Turussa ja Vantaalla. Espoon, Jyväskylän, Lahden ja Porin toimeentulotukimenot olivat vuonna 2007 alle kunkin kaupungin oman vuoden 1993 aikaisen tason.

Toimeentulotukea saavien osuudessa ja toimeentulotukimenoissa ei näytä olevan täysin suoraa vastaavutta toisiinsa siten, että niissä kaupungeissa, jossa toimeentulotukea saavien osuus on suurin, myös toimeentulotukimenot asukasta kohden olisivat suurimmat. Esimerkiksi Jyväskylässä, jossa toimeentulotuen saajien osuus (ks. kuva 1) on ollut tarkastelu-

<sup>9</sup> SOTKANetin tilastointi alkaa toimeentulotukimenoissa asukasta kohden vasta vuodesta 1993, ei vuodesta 1990, kuten toimeentulotuen saajien osuus asukkaista. Toimeentulotukea saaneiden osuus oli kasvanut tutkimuskaupungeissa vuoteen 1990 verrattuna, joten mahdollista on, että myös toimeentulotukimenot ovat kasvaneet vuodesta 1990. Siten toimeentulotukimenojen osalta ei voi tehdä vastaavaa ”ennen lamaa”-vertailua kuin toimeentulotuen saajien osuuden kohdalla.

jaksolla korkein vuosia 1997–1999 lukuunottamatta, toimeentulotukimenot asukasta kohden eivät kuitenkaan ole olleet korkeimmat kuin vuonna 2001. Vuonna 2007 Jyväskylän toimeentulotukimenot asukasta kohti olivat kymmenen suurimman kaupungin joukossa vasta viidenneksi suurimmat. Kuopion (1.) ja Vantaan (3.) sijoitus pysyi samana sekä toimeentulotukimenoja, että saajien osuutta tarkasteltaessa. Näissä kaupungeissa sekä toimeentulotukea saaneiden osuus että toimeentulotukimenot ovat muihin kaupunkeihin verrattuna korkealla tasolla. Helsingissä puolestaan toimeentulotuen saajien osuus on muihin tutkimuskaupunkeihin verrattuna varsin matala, mutta toimeentulotukimenoja tarkasteltaessa Helsingissä menot ovat toiseksi suurimmat. Porissa ja Espoossa sekä toimeentulotukimenot että toimeentulotuen saajien osuus on pienin tai ainakin pienimpien joukossa muihin tutkimuskaupunkeihin verrattuna.

### ***6.3 Asunnon hallintaperuste tutkimuskaupungeissa***

Suomessa omistusasuminen on vuokra-asumista yleisempi asumismuoto (Asuntokunnat ja asuinolot). Toimeentulotukea saavilla vuokra-asunnoissa asuminen on kuitenkin tyypillisin asumismuoto (Heikkilä ym. 2003, 54). Vuokra-asuntojen määrä sekä vuokrataso ovat tekijöitä, jotka on syytä huomioida eri kaupunkien asumismenoja koskevien toimeentulotuen soveltamisohjeiden vertailussa. Esittämäni tilastot kuvaavat kuitenkin koko väestöä, ei ainoastaan toimeentulotuen saajia.

Asunnon hallintaperusteen<sup>10</sup> mukaan tarkasteltuna vuonna 2007 omistusasuntoja oli Suomessa 65 prosenttia koko asuntokannasta vuokra-asuntojen osuuden jäädessä 30 prosenttiin (ks. taulukko 3). Vuokra-asuminen on ollut yleisintä suurissa kaupungeissa, mutta niissäkin omistusasujia on ollut vuokralla-asujia enemmän. Omistusasuntojen osuus kaikista asuntokunnista vuonna 2007 oli tutkimuskaupungeissa keskimäärin 55 prosenttia ja vuokra-asuntojen osuus 40 prosenttia.

---

<sup>10</sup> Tilastokeskus luokittelee asunnon hallintaperusteen neljään luokkaan: omistusasunto, vuokra-asunto, asumisoikeusasunto ja muu tai hallintaperuste tuntematon.

*Taulukko 3: Asunnon hallintaperuste kymmenessä suurimmassa kaupungissa ja koko maassa sekä tutkimuskaupungeissa keskimäärin vuonna 2007 (% asuntokunnista) (Lähde: Asuntokunnat ja asuinolot. Tilastokeskus).*

	<b>Omistusasunto</b>	<b>Vuokra-asunto</b>	<b>Asumisoikeus- asunto</b>	<b>Muu/ tuntematon</b>
<b>Koko maa</b>	65,3	30,9	1,3	2,6
<b>Espoo</b>	59,9	34,2	3,5	2,3
<b>Helsinki</b>	48,3	47,3	2,2	2,2
<b>Jyväskylä</b>	47,7	47	2,9	2,4
<b>Kuopio</b>	56,2	40,3	1,3	2,3
<b>Lahti</b>	55,8	39,3	2,1	2,8
<b>Oulu</b>	54,1	41,7	1,8	2,4
<b>Pori</b>	65,6	31,7	0	2,7
<b>Tampere</b>	54,4	41,4	2,5	1,7
<b>Turku</b>	52,4	42,8	2	2,9
<b>Vantaa</b>	59,9	34,6	3,9	1,6
<b>Tutkimuskaup. keskimäärin</b>	55,4	40	2,2	2,3

Kymmenen suurimman kaupungin kesken lasketut keskiarvot eri asumisen hallintaperusteiden muodoista poikkeavat koko maan keskiarvoista (ks. taulukko 3). Omistusasuntoja tutkimuskaupunkien asuntokunnista on keskimäärin hieman yli 55 prosenttia, vuokra-asuntoja on 40 prosenttia ja asumisoikeusasuntoja yli 2,2 prosenttia. Muiden kuin edellä mainittujen tai tuntemattomien asumismuotojen osuus asuntokannasta tutkimuskaupungeissa on keskimäärin 2,3 prosenttia. Vuokra- sekä asumisoikeusasumisen osuus on siten huomattavasti yleisempää suurimmissa kaupungeissa verrattuna koko maahan keskimäärin. Omistusasuminen on puolestaan muuta maata selvästi vähäisempää.

Taulukosta 3 käy ilmi, että yleisintä vuokra-asuminen vuonna 2007 oli Helsingissä, jossa vuokra-asuntoja oli kaikista asuntokunnista hieman yli 47 prosenttia. Lähes yhtä yleistä vuokra-asuminen oli Jyväskylässä, jossa myös vuokra- ja omistusasuntojen suhde oli tutkimuskaupungeista tasaisimmillaan. Vähiten vuokra-asuntoja oli Porissa, jossa vuokra-asuntojen osuus jäi alle kolmasosaan koko asuntokannasta. Kymmenessä suurimmassa



kaupungissa vuokra-asuntojen osuus on kuitenkin suurempi kuin koko maassa keskimäärin. (Asuntokunnat ja asuinolot.)

#### **6.4 Asumiskustannukset**

Vuokrat ovat olleet viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana nousussa. Vuokrat nousivat 1990-luvun alussa varsin voimakkaasti koko maassa. Keskimääräinen neliövuokra nousi vuoden 1990 tasosta 65 prosenttia vuoteen 1999 mennessä. 2000-luvulla vuokrat ovat jatkaneet nousuaan maltillisemmin viime vuosikymmeneen verrattuna. Vaikka vuokratason kasvu on tasaantunut, koko maan keskimääräinen neliövuokra nousi vuosien 2000–2008 välillä yli 27 prosenttia. (Asuntojen vuokrat.)

Arava- ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen neliöhintakehitys lähti eriytymään 1980-luvun lopulla. Vapaarahoitteisten asuntojen vuokran nousu on ollut pääasiassa arava-asuntoja voimakkaampaa ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrat ovat korkeampia arava-asuntoihin verrattuna. (Asuntojen vuokrat.) Vuokrakehitykseen 1990-luvulla vaikuttivat monet tekijät, kuten vuokrasäätelyn purkaminen, omistusasujien siirtyminen vuokra-asuntomarkkinoille ja korkokustannusten nousu (Laakso 2000, 45).

Vuokrien nousu ei ole jakautunut tasaisesti läpi koko Suomen. Vuosituhannen alussa vuokrat kallistuivat nopeammin pääkaupunkiseudulla muuhun maahan verrattuna. Vuodesta 2004 alkaen tilanne kääntyi päinvastaiseksi ja vuokrat nousivat muualla maassa pääkaupunkiseutua voimakkaammin. Vuonna 2008 hintakehitys on jälleen muuttunut ja pääkaupunkiseudun vuokrat ovat nousseet keskimäärin muuta maata enemmän. (Asuntojen vuokrat.)

Pääkaupunkiseudulla vuokrat ovat olleet muuhun maahan verrattuna keskimäärin korkeammalla tasolla sekä arava- että vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Vuonna 2008 keskimääräinen neliövuokra kuukaudessa oli koko maassa 9,04 euroa, pääkaupunkiseudulla 10,89 euroa ja muualla maassa 8,33 euroa. Pääkaupunkiseudun asuntojen keskimääräinen neliövuokra vuonna 2008 oli noin 30 prosenttia muun maan vuokratasoa ja noin 20 prosenttia koko maan vuokratasoa korkeampi. (Asuntojen vuokrat.) Pääkaupunkiseudun

korkea vuokrataso nostaa toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuuden riskiä, sillä asumiskustannusten suuruus vaikeuttaa ja pitkittää toimeentulotuesta irtautumista (Haapola 2001,99).

Kymmenen suurimmassa kaupungissa keskimääräisen vuokratason nousu on ollut varsin voimakasta erityisesti 1990-luvulla. Vuosien 1992–2000 välillä keskuslämmitteisten asuinhuoneistojen keskimääräiset kuukausivuokrat nousivat 34–56 prosenttia. Suurinta kasvu oli Oulussa ja pienintä Kuopiossa. Koko maassa vuokrat nousivat ajanjakson aikana keskimäärin 42 prosenttia. Korkeimmat keskimääräiset vuokrat olivat pääkaupunkiseudulla, Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. (Haapola 2001, 54.)

2000-luvulla vuokrat ovat jatkaneet nousuaan suurimmissa kaupungeissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kymmenen suurimman kaupungin joukosta Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla vuokrat ovat olleet maan korkeimmat, myös vuonna 2008 (ks. taulukko 4).

*Taulukko 4: Kaupunkien ja koko maan eri vuokra-asuntotyyppien keskimääräiset keskineliövuokrat (€/m<sup>2</sup>) sekä vuokratasossa tapahtunut muutos 2007–2008 (%) (Lähde: Asuntojen vuokrat. Tilastokeskus).*

	Rahoitusmuodot yhteensä		Arava-asunnot		Vaparaahoitteiset asunnot	
	€/m <sup>2</sup>	Muutos 2007–08 %	€/m <sup>2</sup>	Muutos 2007–08 %	€/m <sup>2</sup>	Muutos 2007–08 %
<b>Koko maa</b>	9,04	3,4	8,38	3,4	9,73	3,4
<b>Espoo</b>	10,37	4,9	9,51	6	11,64	3,5
<b>Helsinki</b>	11,24	4,1	9,35	3,6	13,18	4,4
<b>Jyväskylä</b>	9,45	2,4	8,59	4,3	10,38	0,7
<b>Kuopio</b>	8,83	3,2	7,73	2,7	10,21	3,6
<b>Lahti</b>	8,98	3,9	8,32	4,5	9,68	3,3
<b>Oulu</b>	9,01	0,8	8,22	2,6	9,77	-0,6
<b>Pori</b>	8,08	1,5	7,67	2,7	8,34	0,7
<b>Tampere</b>	9,66	3,6	8,73	2,9	10,53	4,2
<b>Turku</b>	9,19	3,4	8,14	2	10,1	4,3
<b>Vantaa</b>	10,07	3,6	9,34	3,6	11,36	3,7

Taulukosta 4 käy ilmi, että arava-asuntojen keskimääräiset neliövuokrat ovat vapaa-  
rahoitteisia alempia vaihdelleen halvimmillaan Porin 7,67 eurosta Espoon 9,51 euroon,  
jossa arava-asuntojen vuokra oli korkeimmillaan vuonna 2008. Kalleimman ja halvimman  
keskimääräisen arava-asunnon neliövuokran ero on noin kaksi euroa. Valtakunnallisesti  
arava-asuntojen keskimääräinen neliövuokra oli 8,38 euroa. Kuopiossa, Oulussa, Lahdessa,  
Turussa ja Porissa arava-asuntojen keskineliövuokra oli maan keskitasoa halvempi vuonna  
2008.

Vapaa-  
rahoitteisten vuokra-asuntojen keskimääräisissä neliöhinnoissa kymmenen  
suurimman kaupungin kesken oli arava-asuntoja enemmän vaihtelua (ks. taulukko 4).  
Vuonna 2008 korkein vapaa-  
rahoitteisten asuntojen keskineliövuokra oli Helsingissä, 13,18  
euroa. Halvin vapaa-  
rahoitteisen asunnon keskineliövuokra oli Porissa, keskimäärin 8,34  
euroa. Helsingin ja Porin vapaa-  
rahoitteisten asuntojen keskineliövuokrien ero oli siten  
lähes 5,50 euroa. Keskimäärin vapaa-  
rahoitteisen asunnon neliövuokra koko maassa oli  
9,73 euroa. Ainoastaan Porin ja Lahden keskimääräinen vuokrataso vapaa-  
rahoitteisissa  
asunnoissa oli halvempi valtakunnalliseen tasoon verrattuna. Muissa kaupungeissa vapaa-  
rahoitteisten asuntojen keskineliövuokrat olivat koko maan keskiarvoon verrattuna  
korkeampia.

Vuokrat ovat nousseet vuonna 2008 koko maassa keskimäärin 3,4 prosenttia edellis-  
vuoteen verrattuna (taulukko 4). Vuokrat eivät ole muuttuneet tasaisesti kymmenen  
suurimman kaupungin joukossa. Suunta vuokrissa keskimäärin on ollut nouseva ja muutos-  
prosentit ovat vaihdelleet keskimäärin 0,8–4,9 prosentin välillä. Vähiten vuokrat ovat  
nousseet Oulussa ja eniten Espoossa. Aravavuokra-asuntojen vuosimuutos on vaihdellut 2–  
6 prosentin välillä. Vapaa-  
rahoitteisissa asunnoissa vaihtelu on ollut arava-asuntoja  
suurempaa ollen -0,6–4,4 prosentin välillä. Oulussa vapaa-  
rahoitteisten asuntojen vuokrat  
ovat jopa laskeneet vuodesta 2007.

Keskimääräinen vuokrien vuosimuutos kymmenessä suurimmassa kaupungissa on ollut  
3,14 prosenttia. Suurimpien kaupunkien keskimääräinen vuokrataso on noussut vuoden  
2008 aikana vähemmän kuin koko maassa keskimäärin. Arava-asunnoissa kymmenen  
suurimman kaupungin keskimääräinen vuosimuutos on hieman koko maan keskiarvoa  
suurempi (3,49 % > 3,4 %), mutta vapaa-  
rahoitteisissa asunnoissa suurimpien kaupunkien

vuokrat ovat nousseet huomattavasti vähemmän koko maan keskiarvoon verrattuna (2,78 % < 3,4 %). (Asuntojen vuokrat.)

### **6.5 Yhteenvetoa tilastoista**

Tilastoista käy ilmi, että asukasluvultaan kymmenen suurinta kaupunkia ovat erilaisia ja niissä on myös varsin paljon vaihtelua edellä tarkasteltujen tilastojen osalta. Yhteistä tutkimuskaupungeille kuitenkin on, että niissä pääasiassa on enemmän toimeentulotuen saajia, suuremmat toimeentulotukimenot ja enemmän vuokra-asujia kuin koko maassa keskimäärin.

Asumiskustannuksissa ja niissä tapahtuneissa muutoksissa eroja kaupunkien välillä on jo enemmän. Eniten joukosta eroaa tilastojen perusteella Pori, jossa tarkastellut tekijät, toimeentulotuen saajia ja vuokra-asuntojen osuutta lukuunottamatta, ovat pienemmät kuin koko maassa keskimäärin.

## **7 KAUPUNKIEN OHJEET PERUSTOIMEENTULOTUEN ASUMISMENOISTA**

### ***7.1 Perustoimeentulotuen asumismenoihin liittyvät ohjeet eri kunnissa***

Tämän luvun tarkoituksena on vastata kysymykseen, mitä ja millaisia ohjeita kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeissa on toimeentulotukilain 7 b pykälän mukaisista asumismenoista ja asumisesta johtuvista menoista (taloussähkö ja kotivakuutus) annettu. Sosiaali- ja terveysministeriö (Toimeentulotuki 2007, 65) suosittelee huomioimaan perustoimeentulotuen asumismenot todellisen suuruisina, mutta niiden tarpeellisuuden arvioinnissa voidaan käyttää paikkakunnan yleiseen kustannustasoon perustuvaa kohtuullisuusharkintaa. Tarkkoja ohjeita menojen suuruudesta ei varsinaisesti ole, vaikka asumistukilain (408/1975) ja -asetuksen (1125/2007) määrittelemiä asumiskuluja voisi toisaalta sellasina pitää. Toisaalta ministeriö (Toimeentulotuki 2007, 66) suosittelee, ettei kuntien soveltama kohtuullisuusharkinta toimeentulotuessa olisi yhtä tiukkaa kuin asumistuessa. Kannanoton mukaan kuntien kohtuullisuusharkinnan tulisi siten olla valtion harjoittamaa kohtuullistamista väljempää. Mikäli kunnat kyseistä suositusta noudattavat, toimeentulotuessa huomioitavat asumismenot ovat asumistuen enimmäisasumismenoja korkeammat. Tähän palaan myöhemmin.

Yhteenveto kaupunkien ohjeistamista perustoimeentulotuen asumismenoista on taulukossa 5, josta käy ilmi, että kaupungit, Tampere lukuunottamatta, olivat antaneet erikseen ohjeita varsin monen perustoimeentulotuen asumismenon osalta. Kaikki kaupungit määrittivät tarpeellisen suuruiset vuokrat ohjeissaan. Taloussähköstä ja kotivakuutuksesta annettiin ohjeita muualla paitsi Tampereella. Veden, lämmityksen, saunan, alivuokra- tai kimppa-asumisen sekä asuntolainan korkojen huomioimista toimeentulotuessa ohjeisti kahdeksan kaupunkia. Omistusasuntoon tai omakotitaloon liittyviä ohjeita mainitsi niin ikään kahdeksan kaupunkia. Omistusasuntoon ja omakotitaloon liittyvillä ohjeilla tarkoitetaan tässä yhteydessä myös kiinteistön hoitomenoihin liittyviä ohjeistuksia. Asumisoikeusasuntoihin toimeentulotuen myöntämistä ohjeisti kuusi kaupunkia. Vähiten annettiin ohjeita, jotka liittyivät osaomistusasuntoon. Niitä oli kuitenkin viiden kaupungin soveltamisohjeissa.

*Taulukko 5: Soveltamisohjeissa määritellyt perustoimeentulotuen asumismenot kaupungeittain (X=määritelty)*

	Espoo	Hki	Jkl	Kuopio	Lahti	Oulu	Pori	Tre	Turku	Vantaa	<b>Yht.</b>
Vuokra	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	<b>10</b>
Vesi	X	X	X	X	X	X			X	X	<b>8</b>
Lämmitys	X	X	X	X	X	X			X	X	<b>8</b>
Sauna*	X	X	X	X	X	X	X		X		<b>8</b>
Alivuokra-/ kimppa-asunto		X			X	X	X	X	X	X	<b>7</b>
Asumis- oikeusasunto		X	X	X	X	X			X		<b>6</b>
Osaomistus- asunto		X	X	X		X			X		<b>5</b>
Omistusasunto /omakotitalo**		X	X	X	X	X	X		X	X	<b>8</b>
Asuntolainan korot		X	X	X	X	X	X		X	X	<b>8</b>
Taloussähkö	X	X	X	X	X	X	X		X	X	<b>9</b>
Kotivakuutus	X	X	X	X	X	X	X		X	X	<b>9</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	

\* Sauna ei kuulu asumistukilain 6 §:n mukaisiin asumismenoihin, mutta on tästä huolimatta määritelty useimpien kaupunkien ohjeissa perustoimeentulotuen asumismenoksi

\*\* Sisältää myös omakotitaloihin liittyviä kiinteistöhoitomenoja määritelleet kaupungit

Kaikkia taulukossa 5 mainittuja eri perustoimeentulotuen asumismenolajeja oli ohjeistettu vähintään puolessa tutkimuskaupungeista. Perustoimeentulotuen asumismenojen ohjeistamista voidaan siten pitää varsin yleisenä tutkimuskaupunkien joukossa. Tulos vastaa Kauralan (1994) sekä Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003) tutkimuksia, joissa molemmissa yleisimmin ohjeistetuiksi asumismenoksi todettiin asunnon vuokra, asunto- ja perusparannuslainan korot, koti- ja palovakuutus, kiinteistövero, lämmityskustannukset, vesi- ja jätemaksut sekä taloussähkö. Edellä mainitut ovat kaikki nykyisessä toimeentulotukilaisissa perustoimeentulotuella katettavia asumismenoja.

Kaupunkikohtaista vaihtelua oli havaittavissa siinä, kuinka monesta perustoimeentulotuen asumismenolajista ohjeita määriteltiin. Kaupungeista neljä (Helsinki, Lahti, Oulu ja Turku) oli antanut ohjeita kaikista edellä mainituista perustoimeentulotuen asumismenoista. Jyvä-

kylän ja Kuopion ohjeista löytyi menolajeista kymmenen, Vantaalta kahdeksan ja Porista seitsemän. Espoon ohjeissa oli määritelty tarkemmin kuusi perustoimeentulotuen asumismenoista. Tampereen ohjeissa määriteltiin ainoastaan vuokra ja alivuokra. Tutkielmassa käy ilmi, että määrittelyjen sisällöissä ja laajuudessa on kaupungista vaihtelua.

Sosiaali- ja terveysministeriön laatimien toimeentulotukioppaiden tärkeä asema toimeentulotukityössä on tullut esiin aikaisemmissa tutkimuksissa (Karjalainen 2004b; Koskiahde & Mieskolainen 2003; Huhtanen 1994, 327–328; ks. myös Tuori 2004, 136). Aineistoni kymmenen suurimman kaupungin osalta näyttää tukevan aiempia havaintoja oppaan tärkeydestä toimeentulotukityössä.

Toimeentulotukioppaan ja kaupunkien soveltamisohjeiden suhdetta määriteltiin ohjeissa muutamain eri tavoin. Lahden ja Tampereen ohjeissa sosiaali- ja terveysministeriön opas nimettiin ensisijaiseksi soveltamisohjeeksi. Espoossa, Vantaalla, Kuopiossa ja Turussa tuotiin esiin, että kaupunkien ohjeet olivat tarkoitettu täydentämään ministeriön toimeentulotukiopasta. Helsingin ohjeiden suhdetta ministeriön toimeentulotukioppaaseen ei tuotu esiin yhtä selväsanaisesti kuin muissa kaupungeissa, mutta ohjeissa viitataan oppaaseen useita kertoja, kuten kaikissa muissakin aineistoni ohjeissa.

Oulun ja Jyväskylän ohjeissa toimeentulotukiopas rinnastettiin toimeentulotukiasioiden käsittelyssä huomioon otettaviin säännöksiin. Tuorin (2004, 136) mukaan ministeriöllä ei kuitenkaan ole varsinaista ohjausvaltaa asiassa. Onko Oulussa ja Jyväskylässä kenties haluttu korostaa oppaan tärkeyttä kaupunkien toimeentulotukimenettelyssä luokittelemalla se toimeentulotukea säätelevien lakien yhteyteen vai onko sijoittelu kenties sattumaa? Toisaalta sosiaalihuollon toteuttaminen kuuluu kunnille ja niillä on mahdollisuus päättää toimeentulotuen myöntämistä koskevista ohjeista, kunhan ne eivät ole lain kanssa ristiriidassa. Siten toimeentulotuesta päättävien työntekijöiden ohjeistaminen käyttämään Sosiaali- ja terveysministeriön suosituksia tekee Toimeentulotukioppaasta osan kuntien toimeentulotuen myöntämiskäytäntöä. Näin suositusten voidaan ajatella muuttuvan kunnan ohjeiksi ja samalla yhtäläillä työntekijöitä sitoviksi kuin kuntien itse laatimat soveltamisohjeet.

### 7.1.1 Asumistukilain 6 §:n mukaisten asumismenojen ohjeistus

Asumistukilain (408/1975) kuudennessa pykälässä säädetään sekä vuokra- että omistus-asuntojen asumismenoista. Kummassakin asumismuodossa hyväksytään menoina myös erilliset lämmitys- ja vesimaksut. Vaikka käsittelen lämmitys- ja vesimaksuja ainoastaan vuokra-asumisen yhteydessä valitsemani käsittelyjärjestyksen vuoksi, niistä annetut ohjeet ovat voimassa myös muiden asumismuotojen kohdalla, jollei toisin mainita.

#### **Vuokra-asuntojen asumismenot**

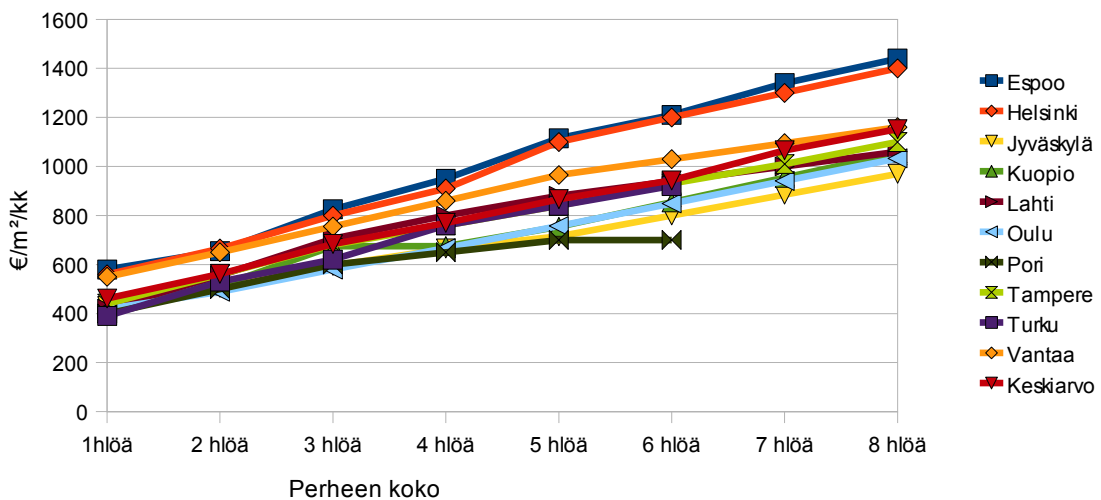
Asumistukilain (408/1975) kuudennen pykälän mukaisia asumismenoja vuokra-asunnossa ovat *vuokra* sekä *erikseen maksettavat lämmitys- ja vesimaksut* asunnosta, joista annettuja ohjeita käyn seuraavissa kappaleissa tarkemmin läpi.

Kaikki **kymmenen** kaupunkia olivat määritelleet toimeentulotuessa kohtuullisina pidettävät asumismenojen euromääräiset enimmäisrajat, joita sovellettiin sekä vuokra- että muihin asumismuotoihin. Määrittely perustui kaikissa kaupungeissa perhekokoon sekä Turussa lisäksi asunnon kokoon. Asumismenojen rajausta perheeseen perusteella on tullut esiin jo Kauralan (1994) tutkimuksessa, mutta tuolloin tyypillisempää oli, että asumismenot huomioitiin todellisen suuruusilman rajauksia, joita myös perhekokoon edustaa. Kauralan (1994) tutkimuksessa oli mukana samat kaupungit kuin omassa työssäni, mutta Kauralan raportista ei käy ilmi, missä kaupungeissa perheeseen mukaista rajausta käytettiin. Siten ei voi sanoa, etteikö perheen koko olisi voinut olla asumismenojen rajaamisperusteena jo 1990-luvulla kymmenessä suurimmassa kaupungissa.

*Kohtuulliset vuokra/asumiskulut* sisälsivät kaupungista riippuen joko ainoastaan vuokran tai erilaisen yhdistelmän vuokra-asunnon asumismenoiksi katsottavia kuluja (tarkemmin ks. taulukko 10). Jyväskylässä ja Porissa kohtuulliset asumiskulut sisälsivät vuokran, erilliset lämmitys- ja vesimaksut. Kyseisissä kaupungeissa vuokra-asumisen asumismenot määriteltiin siten *perhekokoon perustuvina kokonaisasumismenorajoina* (vrt. Kaurala 1994, 6, 9) Tyypillisempää kuitenkin oli, että kohtuullisiin kuluihin sisältyi vuokra ja lämmityskustannukset, joiden lisäksi vesimaksut huomioitiin erikseen menona. Näin ohjeistettiin Lahdessa, Espoossa, Oulussa, Kuopiossa ja Turussa. Vantaan ja Helsingin kohtuullisissa asumismenoissa määriteltiin ainoastaan vuokran osuus, jonka lisäksi



huomioitiin erikseen maksettavat lämmitys- ja vesimaksut, mikäli niitä oli. Edellä mainittuja tapoja voisi luonnehtia Kauralan (mt.) tavoin *perhekoon mukaisina enimmäisrajoina*, sillä rajat eivät sisällä kaikkia vuokra-asumisesta aiheutuvia kuluja. Tampereen osalta on hankala arvioida, mitä kohtuullisina pidettävät menot todella sisältävät, sillä ohjeissa käytettiin samassa yhteydessä sekä termiä ”kohtuulliset asumiskustannukset”, että maksimivuokra. Oma tulkintani on, että Tampere määrittelee vuokra-asumismenot Jyväskylän ja Porin tapaan kokonaisasumismenoina.



Kuva 3. Tutkimuskaupunkien kohtuulliset vuokra/asumismenot ja tutkimuskaupunkien keskimääräinen taso perhekoon mukaan (€/kk)

Kuvaan 3 on koottu kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeissaan määrittelemät kohtuulliset vuokra/asumismenot, jotka eivät ole kaikilta osin suoraan vertailukelpoisia keskenään edellä mainitun perusteella. Kohtuulliset vuokra/asumismenot kasvavat tasaisesti lähes kaikissa kaupungeissa perhekoon kasvaessa. Yhden ja kahden henkilön asumismenot määritellään varsin yhdenmukaisesti ja kuvion perusteella kaupungeista voi muodostaa kaksi ryhmää: pääkaupunkiseudun kaupungit ja muut kaupungit. Pääkaupunkiseudun kaupungeissa, erityisesti Helsingissä ja Espoossa, toimeentulotuen kohtuulliset enimmäisasumismenot määritellään muita kaupungeja korkeammiksi kaiken kokoisissa perheissä. Pienimmät kohtuulliset asumismenot löytyvät puolestaan Jyväskylästä ja Porista, sekä pienten perheiden kohdalla myös Tampereelta.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien toimeentulotuen kohtuulliseksi määritellyt vuokra-asujien asumismenot ovat tutkimuskaupunkien keskiarvoa korkeammalla. Espoon ja Helsingin toimeentulotuessa kohtuullisena pidetty vuokrataso on kautta linjan hyvin samankaltainen. Vantaalla kohtuullisten asumismenojen taso on pienissä, yhden ja kahden henkilön, perheissä Espoon ja Helsingin tasolla, mutta tätä suuremmissa perheissä lähempänä muita kaupunkeja kuin Espoota tai Helsinkiä. Toisessa ryhmässä (Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Tampere, Turku) osa kaupungeista on aivan keskiarvon tuntumassa ja osa jopa hieman sen yläpuolella. Kohtuullisten asumismenojen taso pienillä perheillä on varsin samankaltainen, mutta hajonta alkaa kasvaa kolmen henkilön ja tätä suurempien perheiden osalta. Suurimmillaan näiden kaupunkien väliset erot kohtuullisissa asumismenoissa ovat kuuden henkilön perheissä, jonka jälkeen erot jälleen kaventuvat. Palaan tarkemmin kohtuullisiin asumiskuluihin hieman myöhemmin.

*Vesimaksuista* annettiin erikseen ohjeita **kahdeksan** kaupungin soveltamisohjeissa, joista neljässä oli määritelty kuukausittaiset enimmäiskustannukset henkilöä kohden. Jyväskylässä ja Turussa kohtuullisena vesimaksuna pidettiin 17 euroa/hlö/kk. Espoossa ja Oulussa vastaava oli hieman korkeampi, 18 euroa/hlö/kk. Espoossa ohjeistettiin myös, kuinka veden tasauslaskusta voidaan laskea toimeentulotuessa huomioitavan vesimaksun osuus. Helsingissä, Vantaalla, Lahdessa ja Kuopiossa huomioitiin vesimaksut toimeentulotuen menona erikseen. Kuopio, Lahti ja Vantaa eivät asettaneet ohjeissaan rajoituksia korvattaville vesimaksuille. Helsingissä menona hyväksyttiin kohtuulliset vesimaksut, joiden suuruutta ei täsmennetty. Porin ja Tampereen ohjeissa vesimaksuihin liittyviä tarkempia ohjeistuksia ei ollut.

Toimeentulotukioppaassa (2007) ei vesimaksujen suuruuden arviointiin puututa, joskin paikkakunnan yleinen kustannustaso ja asumistukea väljempi harkinta kohtuullisarvioinnin perustana voidaan ajatella koskevan myös vedestä aiheutuvia kustannuksia. Asumistuessa vesimaksun enimmäismäärä henkilöä kohden vuonna 2008 on 16,61 euroa kuukaudessa (VNa 1125/2007 4 §). Jyväskylän, Turun, Espoon ja Oulun määrittämät eurorajat vesimaksuille ovat asumistuen kohtuullisia kustannuksia suuremmat ja niiden voidaan katsoa noudattavan ministeriön suosittamaa linjaa (Toimeentulotuki 2007, 66), samoin kuin Kuopio, Lahti ja Vantaa, jotka eivät asettaneet lainkaan enimmäisrajoja vesimaksuille.

*Lämmityskuluja* voi olla monenlaisia riippuen asunnon lämmitysjärjestelmästä (ks. taulukko 6). Tyypillisimmin määriteltiin lämmityssähkön osuutta (**seitsemän** kaupunkia). Muutamissa kaupungeissa ohjeistettiin myös puu- ja/tai öljylämmitystä. Lahdessa annettiin ohjeita kaikkista kolmesta lämmitysmenolajista. Toimeentulotukioppaassa (2007, 67) lämmityskulut kehoitetaan huomioimaan joko paikkakunnan kohtuullisuusharkintaan perustuen taikka tarvittaessa lämmityskulut voi määrittää asiakkaan asumistukipäätöksen tai asumistuen määräytymisperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan, mikäli tarkkoja tietoja kuluista ei ole saatavilla (mt. 67).

*Lämmityssähkön* osuus määriteltiin kaupunkien ohjeissa tyypillisimmin prosentteina ks. taulukko 6). Ohjeissa lämmityssähkön osuus vaihteli sähkölämmitteisessä talossa 60–80 prosentin välillä koko sähkölaskusta. Vantaalla osuudeksi oli määritelty 60 prosenttia, Jyväskylässä 65 prosenttia, Lahdessa 70 prosenttia sekä Kuopiossa ja Oulussa 80 prosenttia. Kaupunkien määrittelemät sähkölämmityskulut ovat siten, Jyväskylää lukuunottamatta, korkeampia pohjoisemmassa kuin eteläisemmässä Suomessa. Määrittely on linjassa asumistuen kanssa, jossa lämmityskulujen katsotaan olevan korkeammat Pohjois- kuin Etelä-Suomessa.

*Taulukko 6: Erilaisten lämmityskulujen määrittelyjä niitä erikseen ohjeistaneissa kaupungeissa.*

	<b>Sähkölämmitys</b>	<b>Öljylämmitys</b>	<b>Puulämmitys</b>
<b>Kuopio</b>	80 %*		Sekapilke 37 €/m <sup>3</sup>
<b>Oulu</b>	80 %*		
<b>Jyväskylä</b>	65 %*		
<b>Lahti</b>	70 %*, asumistuen normit	Asumistuen normit	1 motti puuta/kk
<b>Vantaa</b>	60 %*		
<b>Espoo</b>	55 €/kk/1. hlö + 25 €/kk/lisähenkilö	Asumistuen normit	
<b>Helsinki</b>	Kohtuulliset kulut		
<b>Turku</b>			Sis. kokonaisas.menoihin

\* Lämmityssähkön osuus koko sähkölaskusta sähkölämmitteisessä talossa

Sähkölämmityskulujen kohtuullisuutta voitiin Lahdessa määritellä myös asumistuen lämmityskulunormin avulla. Helsingissä lämmityskulut huomioitiin asumismenona

erikseen eikä suuruutta määritelty. Espoossa kohtuulliseksi lämmityssähkön kustannukseksi määritettiin 55 euroa ensimmäiseltä henkilöltä kuukaudessa, jonka lisäksi jokaisesta ruokakuntaan kuuluvasta lämmityssähkön osuus nousi 25 euroa kuukaudessa. Tampereella, Turussa ja Porissa lämmityssähkömenojen huomiointia ei ohjeistettu erikseen.

*Öljylämmityksen* kustannuksia ohjeistivat erikseen vain **kaksi** kaupunkia, Espoo ja Lahti (ks. taulukko 6). Molemmissa kaupungeissa öljylämmityksestä aiheutuvat kohtuulliset menot laskettiin asumistuen lämmityskustannusten perusteella. *Polttopuiden* korvaamisesta tarkempia annettiin ohjeita **kolmessa** kaupungissa, Turussa, Kuopiossa ja Lahdessa (ks. taulukko 5). Turussa puulämmitteisiin asuntoihin voitiin myöntää toimeentulotukea polttopuihin, jos asumiskustannukset jäivät kaupungin määrittelemiä kohtuullisia asumismenoja alemmiksi. Turussa lämmityskustannukset, myös polttopuut, sisältyivät kohtuullisiin asumismenoihin. Lahdessa kohtuullisina puulämmitteisen talon lämmityskuluina pidettiin yhtä mottia puita kuukaudessa. Lahden ohjeeseen oli kirjattu tietty puiden hankintapaikka, hinnat ja kuljetusmaksu. Puihin voitiin myöntää joko maksusitoumus tai niistä aiheutuneista kuluista oli esitettävä tarvittaessa kuitti. Kuopiossa ei määritelty tarkasti, kuinka usein polttopuihin voitiin toimeentulotukea myöntää vaan avustusta puihin myönnettiin ”määräajoin”. Ohjeissa mainittiin myös, mikä oli kaupungin toimeentulotuen näkökulmasta kohtuullinen sekapilkkeen kuutiohinta.

*Saunamaksuja* ei mainita asumistukilain kuudennen pykälän mukaisissa asumismenoissa. Kymmenestä kaupungista **kahdeksan** kuitenkin määrittelee kantansa saunamaksujen huomioinnista toimeentulotuessa asumismenojen yhteydessä. Kuudessa kaupungissa (Jyväskylä, Espoo, Helsinki, Lahti, Oulu ja Turku) saunamaksut luokitellaan perustoimeentulotuen asumismenoksi (eli toimeentulotukilain 7 b pykälän mukaiseksi menoksi) ja kyseisissä kaupungeissa huomioidaan saunomisesta johtuvat kulut hieman eri määrittelyin toimeentulotuessa. Espoo ja Turku myöntävät toimeentulotukea saunomiseen kerran viikossa, kun taas Helsingissä, Lahdessa ja Oulussa meno huomioidaan ilman erillisiä määreitä. Jyväskylässä saunamaksuun myöntämisestä ei anneta erikseen ohjeita, sen ainoastaan todetaan olevan asumistukilain kuudennen pykälän mukainen asumismeno vuokra-asunnossa, joka sisältyy kohtuullisiin kokonaisasumismenoihin. Kuopio ja Pori eivät myönnä erikseen toimeentulotukea saunamaksuihin, sillä kaupungit määrittelevät

saunamaksun perusosaan sisältyväksi hygieniamenoksi. Tampereen ja Vantaan ohjeissa saunamaksua ei mainita lainkaan.

### **Alivuokralaisuus/kimppa-asuminen**

Alivuokralaisen kohtuullisia asumismenoja määritellään **neljän** kaupungin (Tampere, Vantaa, Turku, Helsinki) ohjeissa ja kimppa-asumisen menoista, jossa eri ruokakuntiin asuvia henkilöitä asuu saman katon alla, annetaan ohjeita **kolmessa** kaupungissa (Lahti, Oulu, Pori) (ks. taulukko 7). Määrittelyt tehtiin joko asukasta kohden (Helsinki, Lahti, Oulu), perheen koon (Tampere, Turku) tai asunnossa asujien määrän (Pori) perusteella. Vantaan ohjeissa todettiin yksinomaan alivuokran enimmäissuuruus kuussa, mutta määrittelystä ei käy ilmi, tarkoitettiinko tällä asukasta vai alivuokra-asumista ylipäänsä. Verrattuna muiden kaupunkien määrittelemiін asumismenoihin, Vantaan luku tarkoittaa todennäköisesti alivuokran suuruutta per henkilö. Turussa alivuokran suuruus määritellään asumistuessa hyväksytyjen menojen mukaisesti, jossa kohtuullisen osa-asunnon vuokran määrään vaikuttaa asunnon sijainnin lisäksi henkilömäärä (VNa 1125/2007 7 §).

*Taulukko 7: Osa-asunnon (alivuokra-/kimppa-asunto) enimmäisasumismenot henkilömäärän mukaan (€/kk)*

	<b>1 hlö</b>	<b>2 hlöä</b>	<b>3 hlöä</b>
<b>Helsinki*</b>	315	630	945
<b>Lahti*</b>	350	700	1050
<b>Oulu*</b>	274	548	822
<b>Pori</b>	300	600	660
<b>Tampere</b>	300	460	720
<b>Turku</b>	249	384	461
<b>Vantaa</b>	230	460	690

\* Kahden ja kolmen henkilön asumismenot on muodostettu kertomalla yhden henkilön enimmäisasumismenot henkilömäärällä.

Yhden henkilön kohtuulliset alivuokralais- tai kimppa-asunnon enimmäisasumismenot niitä määritelleissä kaupungeissa vaihteli 230–350 € välillä kuukaudessa. Asumistuessa vastaava vaihtelu eri kuntaryhmissä välillä on 249–293 €/kk (VNa 1125/2007 8 §).

Kaupunkien määrittelemät kohtuulliset alivuokrat ja osa-asunnon asumismenot olivat

asumistukea korkeammalla tasolla. Vain Vantaan määrittelemä enimmäisvuokra 230 €/kk oli pienempi kuin yhden henkilön osa-asunnon enimmäisasumismenot asumistuen toisessa kuntaryhmässä (272 €/kk).

Kaupunkien määrittelemissä enimmäisasumismenoissa on varsin paljon vaihtelua ja ne poikkeavat myös edellä esiin tulleista vuokra-asuntojen kohtuullisista asumismenoista kaupungista riippuen joko ylöspäin tai alaspäin. Asumismuodot on tässä rinnastettu yhteen, sillä ne molemmat kuvaavat asumista osassa asunnossa siten, että asunnossa on ainakin kaksi eri ruokakuntaa, jotka voivat olla myös eri kokoisia henkilömäärältään, joiden tuloja ja menoja arvioidaan erikseen. Siten kimppa-asunnossa voi asua monta eri yhden henkilön ruokakuntaa, joihin kaikkiin sovelletaan yhden henkilön enimmäisasumismenoja, joita useimmat kaupungeista (Helsinki, Lahti, Oulu ja Vantaa) ovat määritelleet.

### **Asumisoikeus- ja osaomistusasunnot**

Asumisoikeusasunnot mainittiin erikseen **kuuden** kaupungin (Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Turku) ohjeissa ja osaomistusasunnot lähes yhtä usein (**viisi** kaupunkia, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Oulu, Turku). Kumpikin asumismuoto rinnastettiin ohjeissa vuokra-asuntoon (ks. Toimeentulotuki 2007, 67) ja niihin myös sovellettiin vuokra-asunnoille määriteltyjä kohtuullisia asumismenoja. Mielenkiintoista on, etteivät Vantaa ja Espoo ohjeistaneet erikseen asumisoikeusasumisen tukemista, jonka osuus kyseisissä kaupungeissa on tutkimuskaupunkien joukossa suurin (ks. taulukko 3). Porissa puolestaan asumisoikeusasuntoja ei ole lainkaan (taulukko 3), joten myöskään ohjeille ei ole tarvetta. Lisäksi Helsinki ja Vantaa ohjeistivat asumismenojen huomiointia entrè-asunnoissa samoin kuin osaomistusasunnoissa.

Kolme kaupunkia (Helsinki, Oulu ja Turku) täsmensivät asuntolainan korkomenojen huomioonottamista asumisoikeus- ja osaomistusasuntojen osalta. Oulussa korot huomioidaan samoin kuin omistusasuntojen asuntolainat. Turun ohjeissa todetaan molempien asumismuotojen osalta, että ”osamaksun maksamista varten otettujen lainan korot huomioidaan toimeentulotuessa”. Helsingin määrittelyssä asumisoikeusmaksua ja osaomistusasunnon lunastusta varten otetut henkilökohtaisen lainan korot sekä osaomistusasunnon pääomavastikkeen korot ovat toimeentulotukeen oikeuttavia menoja. Huomattava on, että asumisoikeusmaksuun ja osaomistukseen oikeuttavaan osamaksuun otetut henkilö-

kohtaisten asuntolainojen korot eivät ole asumistuessa huomioitavia asumismenoja, eivätkä siten myöskään perustoimeentulotuen menoja. Niihin voidaan kuitenkin myöntää täydentävää toimeentulotukea. (Toimeentulotuki 2007, 67.) Kyseinen täsmennys on tehty ainoastaan Helsingin sovellusohjeissa.

Osaomistusasuntojen kohdalla Jyväskylän, Oulun ja Turun ohjeissa korostettiin erikseen, ettei rahoitus/pääomavastike ole toimeentulotuessa huomioitava asumismeno. Rahoitus-/pääomavastiketta, jolla lyhennetään yhtiölainaa, ei huomioida asumistuessa vuokraksi, eikä tällä perusteella ole myöskään perustoimeentulotukeen sisältyvä asumismeno (Toimeentulotuki 2007, 67). Edellä mainittu tuodaan oppaassa esiin, mutta tarkennusta, kuinka osaomistusasunnon rahoitus-/pääomavastikkeeseen tulisi toimeentulotuessa suhtautua, ei tehdä. Helsingissä tulkinta ei ollut yhtä tiukka, vaan mikäli pääomavastikkeeseen sisältyi korkomenoja, ne huomioitiin täydentävän toimeentulotuen menona. Pääasiallinen kaupunkien tekemä linjaus näyttää kuitenkin olevan, että pääoma-/rahoitusvastike osaomistusasunnoissa rinnastetaan asuntolainan pääoman lyhennykseen, eikä siihen myönnetä toimeentulotukea. Vantaa voi kuitenkin olla tässä suhteessa poikkeus, mikäli kaupungin linjausta myöntää toimeentulotukea yhtiö- ja rahoitusvastikkeisiin kohtuullisten asumismenojen rajoissa sovelletaan myös osaomistusasuntoihin. Tätä ei kuitenkaan ohjeissa tuoda yksiselitteisesti esille.

### **Omistusasunnot ja omakotitalot**

Omistusasuntojen hoitomenoja asumistukilain kuudennen pykälän mukaan ovat vastike, erikseen maksettavat lämmitys- ja vesimaksut, kiinteistön hoitomenot sekä asunnon hankkimista ja perusparannusta varten otetut henkilökohtaisten lainojen korot. Asumistukilaissa ei varsinaisesti eritellä omistusasumisen muotoa, kuten osassa kaupunkien ohjeita sekä Toimeentulotukioppaassa (2007, 67) on tehty jakamalla omistusasunnot osake-asuntoihin ja omakotitaloihin.

Omistusasuntojen ja omakotitalon asumismenoja ohjeisti kaupungeista **seitsemän**, joista neljä (Helsinki, Kuopio, Lahti, Turku) antoi erikseen ohjeita kummastakin asumismuodosta ja kolme (Jyväskylä, Oulu, Pori) oli yhdistänyt ohjeet. Asumismenojen kohtuullisuus sekä omistusasuntojen että omakotitalojen osalta perustui samoihin enimmäisasumismenoihin kuin vuokra-asumisessa. Kaikkien seitsemän kaupungin ohjeissa mainittiin hyväksyttävänä

omistusasunnon asumismenoina yhtiö- tai hoitovastike, erilliset lämmitys- ja vesimaksut sekä asunto- ja perusparannuslainojen korot. Turku ja Pori huomioivat menona myös rahoitusvastikkeen niiltä osin kuin se mahtui kohtuullisten asumismenojen rajoihin. Sama käytäntö yhtiö- ja rahoitusvastikkeen osalta oli Vantaalla, vaikka omistus- tai omakoti-asumista ei kaupungin ohjeissa erikseen mainittu. Turussa edellä mainittua ohjetta tarkennettiin vielä niin, ettei rahoitusvastike saanut olla rinnastettavissa asuntolainaan, jolloin sitä ei huomioitaisi menona. Turun käytäntö omistusasuntojen pääoma-/rahoitusvastikkeen suhteen on päinvastainen verrattuna osaomistusasunnon vastaavaan, josta menona hyväksytään ainoastaan koron osuus edellä esiin tuoduin ehdoin. Helsingissä puolestaan hyväksyttiin rahoitusvastikkeen korkomenot toimeentulotuessa, mutta ei varsinaista rahoitusvastiketta. Jyväskylän ohjeissa taas todettiin, ettei rahoitus- tai muu vastike ole toimeentulotuessa hyväksyttävä omistusasunnon asumismeno.

Omakotitalon asumismenoina erillisten lämmitys- ja vesimaksujen sekä asunnon hankkimis- ja perusparannuslainojen korkojen lisäksi kaupunkien ohjeissa nimettiin toimeentulotuessa hyväksyttäviä *kiinteistön hoitomenoja*. Niitä olivat tyypillisimmin palovakuutus, tontin vuokra, kiinteistövero, jätehuolto, nuohous ja jätevesimaksut. Edellä mainitut asumiskulut sisältyivät useimmissa kaupungeissa kohtuullisiin enimmäisasumismenoihin eikä niihin myönnetty erikseen toimeentulotukea. Poikkeuksen muodostivat Lahti kiinteistöveron osalta sekä Pori ja Vantaa. Porissa kohtuullisten asumiskulujen lisäksi voitiin toimeentulotukea myöntää palovakuutukseen, tontin vuokraan, kiinteistöveroon sekä ekomaksuun. Vantaalla näitä kuluja olivat palovakuutus, kiinteistövero, nuohous, jätehuolto ja jätevesimaksut.

Mielenkiintoista on, että Jyväskylässä ja Oulussa kiinteistön hoitokulujen joukossa mainittiin kotivakuutus ja taloussähkö. Kyseiset menot eivät ole asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettuja asumiskuluja, vaan asumiseen liittyviä menoja, jotka tuodaan esiin toimeentulotukilain 7b §:ssä erillisinä kohtinaan asumismenojen lisäksi. Kummankin kaupungin ohjeissa todetaan omistusasuntojen asumiskulujen osalta seuraavaa:

Asumismenoja tarkastellaan kokonaisuudessaan ottaen huomioon kohtuulliseksi katsottavat asumismenot.

Huomioidaanko Oulussa ja Jyväskylässä omistusasunnoissa asuvien toimeentulotuki-asiakkaiden taloussähkön ja kotivakuutuksen menot osana kohtuullisia asumiskuluja?



Mikäli näin tehdään, omistus- ja vuokra-asujien asumiskuluja ei arvioida tasapuolisesti, jos samoin ei toimita myös vuokra-asujien kohdalla. Todennäköisesti näin ei ole, sillä vuokra-asunnoissa asuvien kohtuullisiin asumismenoihin sisältyviksi luettiin molemmissa kaupungeissa vuokra ja lämmityskulut sekä Jyväskylässä lisäksi vesimaksut. Epäselväksi pelkkien soveltamisohjeiden perusteella jää, tulkitaanko kaupungeissa lopulta taloussähkön ja kotivakuutuksen sisältyvän omistusasuntojen kohtuullisiin asumismenoihin vai ei.

Toisaalta taloussähkö ja kotivakuutus ovat menoja, jotka ministeriö suosittelee ottamaan toimeentulotuessa huomioon todellisina, mikäli niistä aiheutuvat kulut ovat kohtuullisia. Muissa omistusasuntojen ja omakotitalojen asumiskuluja määritelleissä kaupungeissa on tulkittu, että kotivakuutus ja taloussähkö ovat menoja, jotka huomioidaan asumismenojen lisäksi toimeentulotuessa. Lahdessa kotivakuutus sisältyi kohtuullisiin asumismenoihin tilanteessa, jossa kuukausittaiset menot laskettiin asumistuen määräytymisperusteiden mukaisilla hoitokuluilla.

*Asuntolainan korkomenojen huomioinnista toimeentulotuessa antoi ohjeita kahdeksan kaupungia. Ohjeissa tuotiin esiin etupäässä niitä ehtoja, joilla asuntolainan korot voitiin toimeentulotuen menona hyväksyä. Ensinnäkin, asuntolainan korkojen tuli olla hyväksytty verotuksen ennakonpidätyksessä. Ohjeistus on Toimeentulotukioppaan (2007, 67) mukainen ja se todettiin viiden kaupungin soveltamisohjeissa. Toiseksi, asiakkaan tuli asua asunnossa, jonka asuntolainan korkoihin hakee toimeentulotukea. Tämän täsmennyksen korkojen osalta teki erikseen kolme kaupunkia. Kolmanneksi, asuntolainan tuli olla realistinen. Kyseinen ehto mainittiin viiden kaupungin ohjeissa. Realistisuutta arvioitiin suhteessa lainanottamishetken tulotasoon, nykyisiin tuloihin, mutta myös tulevaisuuden mahdollisuuksiin selviytyä lainoista. Arvioon vaikuttavat lisäksi perheen ja asunnon koko sekä muut, samanaikaisesti maksussa olevien lainojen suuruus ja käyttötarkoitus. Mikäli asuntolainan arvioitiin olevan epärealistisen suuri asiakkaan maksukykyyn nähden, suhtauduttiin korkoihin toimeentulotuessa eri tavoin kaupungista riippuen. Turussa ja Lahdessa huomioitiin tällöin ainoastaan se osa korkomenoista, joka mahtui kaupunkien määrittelemiін kohtuullisten asumismenojen rajoihin yhdessä muiden asumismenojen kanssa. Porissa ja Helsingissä suhtautuminen epärealistisen asuntolainan korkoihin oli tiukempi. Helsingin ohjeissa todetaan suoraan, että ”epärealistisia asuntohankkeita ei tueta toimeentulotuella”. Jos on todennäköistä, että pankki tulee realisoimaan asunnon, ei tällöin*

toimeentulotuen myöntämisen tarkoitus asumisen turvaamiseksi täyty. Porissa realistisena pidetyt asuntolainan korot huomioidaan toimeentulotuessa. Epärealististen korkojen osalta toimintaohjetta ei tuotu suoraan esiin, mutta mikäli realistisena pidetyt korot huomioidaan, voidaan olettaa, että vastakkaisesti epärealistisena pidettyjä korkomenoja ei toimeentulotuessa huomioida.

Pori oli kaupungeista ainoa, joka oli laatinut euromääräiset suositukset ohjeellisista, toimeentulotuessa huomioitavista enimmäiskorkomenoista. Rajat perustuivat perheen kokoon (1 hlö 230 €/kk ja 2 henkilöä tai enemmän 430 €/kk). Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003, 7) tutkimukseen verrattuna asuntolainan korkojen enimmäisrajojen määrittely ei siten ollut yhtä yleistä kymmenen suurimman kaupungin joukossa kuin Pirkanmaan kunnissa.

### **Eri asiakasryhmiä koskevat ohjeet**

Perustoimeentulotuen asumismenoista annettujen ohjeiden yhteydessä tuotiin esiin, kuinka tiettyjen asiakasryhmien asumismenoihin toimeentulotukea myönnettäessä suhtaudutaan. Myös Toimeentulotukioppaassa (2007, 66) sivutaan eri asiakasryhmien perustoimeentulotuen asumismenojen huomioimista toimeentulotukea määrättäessä. Näitä ovat vammaiset ja etävanhemmat, joilla voi asumisessaan olla erityistä tilantarvetta, joka tulee huomioida asumismenojen kohtuullisuutta arvioitaessa. Lisäksi oppaassa tuodaan esiin 18 vuotta täyttäneet, vanhempiensa luona asuvat lapset, joiden osalta ministeriö suosittaa jakamaan asumiskustannukset pääluvun mukaan, ”ellei erityisestä syystä muuta johdu”. (Mt. 66.) Eri asiakasryhmien asumismenoja sivutaan myös toisaalla oppaassa asevelvollisuutta ja siviilipalvelusta suorittavien (mt. 30–31), vankien (mt. 32) ja velkajärjestelyssä olevien (mt. 34) osalta. Koska olen kiinnostunut erityisesti perustoimeentulotuen asumismenoista annetuista ohjeista, jätän analyysini ulkopuolelle sen, mitä ohjeita eri asiakasryhmistä on mahdollisesti annettu toisaalla kaupunkien soveltamisohjeissa.

Tyypillisimmin ohjeita määriteltiin opiskelijoiden sekä 18 vuotta täyttäneiden, vanhempiensa luona asuvien osalta. Kyseiset asiakasryhmät mainittiin perustoimeentulotuen asumismenojen yhteydessä viiden kaupungin ohjeissa. Vammaiset tuotiin esiin kolmen sekä vangit ja eläkeläiset/vanhukset kahden kaupungin ohjeissa. Yksittäisiä mainintoja oli poste restante -osoitteessa asuvista, asunnottomista, kotona asuvista työharjoittelijoista sekä

pitkäaikaissairaista. Käsittelen seuraavaksi opiskelijoista sekä vanhempien luona asuvia, 18 vuotta täyttäneitä koskevia ohjeita, joita koskevia ohjeita määriteltiin useimmin.

*Opiskelijoiden* ensisijaiseksi asumismuodoksi määritellään kaupunkien ohjeissa opiskelija-asunto, myös soluasunto, jota pidetään asumiskustannuksiltaan kohtuullisena. Opiskelijoilla asumismenojen kohtuullisuutta näytetään arvioivan hieman eri tavoin kuin asumismenoja yleensä. Turun ja Kuopion ohjeissa todetaan selvästi, että opiskelijan kohtuullinen kuukausivuokra on enintään 252 euroa. Mikäli opiskelija asuu muussa kuin opiskelija-asunnossa, vuokra kohtuullistetaan edellä mainitun mukaiseksi, mikäli vapaita opiskelija-asuntoja on saatavilla.

Kotona asuvien täysi-ikäisten opiskelijoiden asumismenojen huomiointi puolestaan riippuu opiskelijan tuloista sekä siitä, otetaanko asumismenot kokonaisuudessaan menona vanhempien toimeentulotukipäätöksessä. Esimerkiksi Lahdessa opiskelijalle lasketaan asumismenot perheen pääluvun mukaisesti, kun taas Helsinki ohjeistaa huomioimaan asumismenot kokonaisuudessaan vanhempien laskelmassa. Helsinki ja Kuopio tuovat esiin myös tilanteita, joissa kaupunki ei ole velvollinen maksamaan opiskelijan asumismenoja (kesäloma, kuukausien ulkomailla oleskelu). Yksittäinen opiskelijoihin liittyvä meno, pakollinen oppilastalon käyttömaksu, mainitaan Lahden ohjeissa menona, johon myönnetään toimeentulotukea. Myös Turun perustoimeentulotuen asumismenojen ohjeiden yhteydessä esiin tullut kalustemaksun hyväksyminen toimeentulotuen menona voi koskettaa opiskelija-asunnossa asuvia opiskelijoita.

*Vanhempiensa luona asuvien täysi-ikäisten lasten* toimeentulotukimenoja määritteli viisi kaupunkia (Helsinki, Kuopio, Lahti, Pori ja Turku). Kaupungit korostivat asumismenojen huomioinnissa pääluvun mukaista osuutta nuorelle perheen asumismenoista (vrt. Toimeentulotuki 2007, 66). Porin ohjeissa osallistumista vuokratuloihin edellytettiin, jos täysi-ikäinen lapsi kävi töissä. Muutoin Porissa vuokran todettiin olevan pääsääntöisesti vanhempien menoerä, eikä perheen sisäisiä vuokrasopimuksia hyväksytä.

Täysi-ikäisen kotona asuvan asumismenojen hyväksymiselle asetettiin ehtoja. Nuorella tuli olla taloudellinen mahdollisuus maksaa vanhemmille asumisestaan, jonka lisäksi vuokramaksusta täytyi olla aikaisempaa näyttöä. Vaihtoehtoisesti nuoren asumiskulut voitiin

huomioida, jos hän oli ennen kotiin muuttamista asunut muualla ja huolehtinut tuolloin itse asumiskuluistaan. Ohjeissa tuotiin lisäksi esiin, ettei ”pelkän ruokarahan” maksaminen vanhemmille oikeuttanut asumiskustannusten huomioimiseen toimeentulotuen menona. Vuokranmaksua tuli myös valvoa väärinkäytösten estämiseksi.

### 7.1.2 Taloussähkö

Taloussähkö on muuhun kuin asunnon lämmitykseen kuluva sähköä. Yhdeksän kaupunkia (muut paitsi Tampere) määritteli ohjeissaan tarkemmin, kuinka taloussähkömenot tulisi huomioida toimeentulotukilaskelmassa. Määrittelyt ovat taulukossa 8. Kuopiota lukuunottamatta ohjeissa todettiin kohtuullisuusharkinnan koskevan myös taloussähköä. Ministeriön suositus on, että taloussähkökulut huomioidaan toimeentulotuessa täysimääräisinä, mikäli kuluja ei pidetä kohtuuttomana (Toimeentulotuki 2007, 68). Kaupungit noudattivat ministeriön suosittamaa linjaa: *kohtuulliset* taloussähkökulut ohjeistettiin huomioimaan *todellisina* toimeentulotukea määritettäessä (kursivointi ST). Taloussähkön kohtuullistamista perusteltiin tyypillisesti paikallisten energiayhtiöiden sähkönkäyttölaskelmilla. Lahdessa tosin tuotiin esiin erikseen, ettei tarkkoja ohjeita kohtuukäytön kulutuslukemista haluttu antaa talouksien erilaisuuden vuoksi. Kuopiossa taloussähkökustannusten kohtuullistamisesta ei ollut mainintaa, vaan ohjeissa todettiin, että kyseiset menot hyväksyttiin aina todellisen suuruusina.

Tyypillisimmin taloussähkön suuruutta määriteltiin prosentteina sähkölämmitteisen talon sähkölaskusta (ks. taulukko 8). Viisi kaupunkia toi ohjeissaan esiin, kuinka suuri osuus laskun kokonaissummassa tuli toimeentulotukilaskelmassa huomioida taloussähkönä. Talous- ja lämmityssähkö ovat eri menolajeja toimeentulotuessa. Lämmityssähkö kuuluu asumistukilain kuudennen pykälän mukaisiin asumismenoihin, kun taas taloussähkö on erikseen perustoimeentulotuessa huomioitava kustannus (Totul 7 b §). Taloussähköksi määritelty osuus sähkölaskusta vaihteli 20–40 prosentin välillä siten, että Oulussa ja Kuopiossa pidettiin taloussähkön menona 20 prosenttia, Lahdessa 30 prosenttia, Jyväskylässä 35 prosenttia sekä Vantaalla 40 prosenttia. Taloussähkön osuus kokonaissähkölaskusta oli siten suurempi Etelä- kuin Pohjois-Suomessa. Tilanne oli päinvastainen lämmityssähkön kohdalla.

*Taulukko 8: Kohtuullisen taloussähkön määrittelyt eri kaupungeissa*

<b>Kaupunki</b>	<b>Kohtuullisen taloussähkön määrittely</b>
Espoo	Perhekokoon mukaan €/kk (22 €/1. hlö + 6 €/lisähenkilö)
Helsinki	Henkilöluvun ja asuntotyypin mukaan kWh/vuosi
Jyväskylä	35 %*
Kuopio	20 %*
Lahti	30 %*
Oulu	20 % *
Pori	Vuokraan sisältyvä taloussähkö asumistuen normien perusteella
Turku	Perhekokoon mukaan €/kk (31 €/1hlö, 37 €/2hlöä, 44€/3hlöä jne.)
Vantaa	40 %*

\* Taloussähkön osuus koko sähkölaskusta sähkölämmitteisessä talossa

Taloussähkön kohtuullisuutta arvioitiin myös muilla tavoin kuin prosentuaalisena osuutena kokonaissähkölaskusta (ks. taulukko 8). Espoon ja Turun ohjeissa kohtuullisen taloussähkön euromääräinen enimmäissuuruus määriteltiin kotitalouden henkilöluvun perusteella. Turussa euromääräiset rajat oli asetettu Espooseen verrattuna noin 10 euroa korkeammiksi saman kokoisissa perheissä. Helsingissä käytösähkön korvaaminen taas perustui kotitalouden ja asunnon koosta riippuvaan vuosikulutukseen. Porissa puolestaan vuokraan sisältyvät taloussähkömenot arvioitiin asumistuen määräytymisperusteiden mukaisesti. Asumistuessa määritellään lämmityssähkön osuutta, mutta ei taloussähköä, sillä se ei ole asumistukilain mukainen asumismeno. Todennäköisimmin ohje viittaa kiinteistön hoitomenojen laskemiseen (ks. VNa 1125/2007 4 §).

Kuopiossa ja Lahdessa annettiin lisäksi ohjeita, kuinka toimeentulotukilaskelma tehdään, kun taloussähkөөn haetaan tukea. Kuopion ohjeen mukaan taloussähkölasku huomioidaan aina kokonaisuudessaan laskun erääntymiskuuna myös niiden asiakkaiden osalta, joilla toimeentulotukitarve on satunnainen ja joilla sähkölasku voi nimenomaisesti toimeentulotuen tarpeen aiheuttaa. Lahdessa asia nähtiin toisin. Mikäli asiakas hakee toimeentulotukea vain sähkölaksun erääntymiskuukausina, tehdään tästä huolimatta yhden kuukauden laskelma, jolle sähkölasku on jaksotettu. Perusteluna käytännölle ohjeissa mainitaan mahdollisuus sopia energiayhtiön kanssa sähkölaskun maksamisesta kuukausittain. Talous-

sähkölaskujen huomioimisessa on näin ollen eroja niiden kohtuullisen suuruuden määrittelyssä kuin myös kaupunkien tavoissa tehdä sähkölaskun sisältävä toimeentulotukilaskelma.

### 7.1.3 Kotivakuutus

Kaupunkien ohjeissa korostui kotivakuutusmenojen kohtuullisuus asumismenojen huomioinnissa, kuten taloussähkönkin kohdalla. Ministeriö ohjeistaa kotivakuutusta samalla tavoin kuin taloussähköä, toisin sanoen suosittelee huomioimaan kustannukset täysimääräisinä, mikäli niitä ei voi pitää kohtuuttomia (Toimeentulotuki 2007, 68). Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Vantaan ohjeissa todettiin, että toimeentulotuen menona huomioidaan kohtuullinen kotivakuutus. Näiden kaupunkien ohjeissa ei määritelty tarkemmin, mitä kohtuullisuus tässä tapauksessa merkitsee. Vantaan ohjeiden mukaan ”kotivakuutuksessa otetaan huomioon kohtuullinen perusvakuutus”. Kuopion ja Lahden ohjeissa kohtuullisen kotivakuutuksen sisältöä määriteltiin edellistä tarkemmin. Kuopiossa kotivakuutuksen menona toimeentulotuessa huomioidaan ”kohtuullinen kotivakuutus, josta vähennetään vastuu- ja oikeusturvavakuutus”. Lahden määrittely oli vielä Kuopiotakin tarkempi:

Vakuutuksesta huomioidaan vain kohtuullinen, suppea irtaimiston ja kiinteistön kotivakuutus, sekä vastuuvakuutus [...] Maksuissa ei huomioida henkilövakuutusosia.

Selkeänä erona Lahden ja Kuopion ohjeistuksissa oli, että Lahdessa vastuuvakuutus huomioidaan toimeentulotuen menona, kun taas Kuopiossa ei. Turun ohjeissa oikeusturvavakuutus mainittiin kotivakuutuksen pakollisena osana, johon myös myönnetään toimeentulotukea, Espoon linjaus oli yhtäläinen Kuopion kanssa, eikä vastuu- ja oikeusturvavakuutusten osuuksiin myönnetty toimeentulotukea. Muiden kaupunkien ohjeista ei käynyt vastaavalla tavalla ilmi, myönnetäänkö toimeentulotukea kotivakuutukseen kokonaisuudessaan vaiko vain osaan siitä.

Viisi kaupunkia määritteli myös kohtuullisen kotivakuutuksen enimmäiseuromäärät toimeentulotuessa (ks. taulukot 9 ja 10). Oulun ja Turun eurorajaukset koskevat omakotitalojen koti- ja palovakuutusta. Ainoastaan Turun ohjeissa tuotiin esiin, mihin euromääräiset rajaukset perustuvat; hintatietoja oli kysytty kahdelta eri vakuutusyhtiöltä tammikuussa

2005 ja ne oli tarkastettu lokakuussa 2006, joka ei ollut aiheuttanut muutosta kotivakuutuksen enimmäismäärissä.

Enimmäiseuromäärät perustuivat joko asunnossa asuvien henkilöiden määrään (Espoo, Helsinki), asunnon tyyppiin (Oulu, Pori) tai molempiin edellisiin (Turku). Turussa kohtuullisen kotivakuutuksen määrään vaikutti lisäksi asunnon pinta-ala. Helsingin ja Espoon kohtuullisina kotivakuutuskuluina pitämät summat olivat lähes tulkoon samoja vaihdellen Espoossa 80–160 euron välillä ja Helsingissä 85–130 euron välillä. Turussa, jossa kerros- ja rivitaloasujien kohtuullisen kotivakuutuksen suuruuteen vaikutti sekä kotitalouden henkilömäärä, että pinta-ala, enimmäismenoina huomioitiin yhden ja kahden hengen kotitalouksilla 84 euroa vuodessa ja tätä suuremmilla kotitalouksilla 108 euroa vuodessa. Kohtuullisen kotivakuutuksen enimmäismaksut ei juuri poikkeaa yhden henkilön perheissä Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003, 7) tuloksista. Oulussa (taulukko 10) tosin kohtuullisen kotivakuutuksen euromääräiset rajat vaikuttavat varsin alhaisilta verrattuna muihin niitä määritelleisiin kaupunkeihin.

*Taulukko 9: Kotivakuutuksen enimmäismenot perheen henkilömäärän perusteella (€/vuosi)*

	<b>1 hlö</b>	<b>2 hlöä</b>	<b>3 hlöä tai enemmän</b>
<b>Espoo</b>	80	100	120–160
<b>Helsinki</b>	85	105	130
<b>Turku*</b>	84	84	108

\* Kotivakuutuksen enimmäisasumismenot kerros- ja rivitaloasujilla, pinta-alarajoitukset 1–2 hlöä 40–60 m<sup>2</sup>, 3–hlöä 77–90 m<sup>2</sup>

Oulussa ja Porissa toimeentulotuessa huomioitavan kotivakuutuksen enimmäismäärään vaikutti asunnon tyyppi sekä omakotitalojen kohdalla myös asunnon hallintamuoto (ks. taulukko 10). Porissa kerros- ja rivitaloissa, asunnon hallintamuodosta riippumatta, kohtuullisina vuosittaisten kotivakuutusmaksujen enimmäismääränä pidettiin 100 euroa, kun taas Oulussa vastaava oli lähes puolta pienempi ainoastaan 54 euroa vuodessa. Selviä eroja kaupunkien välillä oli löydettävissä myös omakotitalojen kohdalla niin omistus- kuin vuokra-asumisen osalta. Porissa asiakkaan omistaman omakotitalon kohtuullisina kotivakuutuskuluina pidettiin enimmillään 400 euroa vuodessa. Oulussa edellä mainitussa tilanteessa enimmäismenoina huomioitiin 178 euroa vuodessa, jonka lisäksi Oulussa

kohtuullisena pidettyyn summaan sisältyi kotivakuutuksen lisäksi palovakuutus. Porissa palovakuutuksen osalta ei tuoda esiin, sisältyykö se kohtuullisina pidettyihin kotivakuutuksen enimmäismenoihin vai ei. Vuokratuissa omakotitaloissa huomioitiin Porissa enimmillään 200 euroa vuodessa ja Oulussa 54 euroa vuodessa.

*Taulukko 10: Kotivakuutuksen enimmäismenot eri asumis- ja hallintamuodoissa (€/vuosi)*

	Kerros- ja rivitalot		Omakotitalot	
	Vuokra-asunto	Omistusasunto	Vuokra-asunto	Omistusasunto
<b>Oulu</b>	54	54	54	178
<b>Pori</b>	100	100	200	400
<b>Turku*</b>	84–108	84–108	252	252

\* Kotivakuutuksen enimmäisasumismenot kerros- ja rivitaloasujilla, pinta-alarajoitukset 1–2 hlöä 40–60 m<sup>2</sup>, 3– hlöä 77–90 m<sup>2</sup>

Vakuutusmenoina toimeentulotuessa huomiodut kulut ovat Porissa selvästi Oulun vastavia korkeammat. Turussa puolestaan koti- ja palovakuutuksen ohjeellinen, toimeentulotuessa huomioitava enimmäismeno omakotitaloissa on 252 euroa vuodessa. Asunnon hallintasuhdetta ei Turussa erikseen määritellä. Turun toimeentulotuessa huomioimat koti- ja palovakuutusmenot ovat siten Poriin ja Ouluun verrattuna korkeampia vuokrattujen omakotitalojen kohdalla. Omistettujen omakotitalojen osalta Turku sijoittuu Porin ja Oulun välimaastoon.

Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003, 7) tutkimuksessa omistusasuntojen kohtuullisena pidetty kotivakuutusmaksu vaihteli 204–300 euron välillä. Tässä tutkielmassa vaihteluväli oli omistusasuntojen osalta suurempi: 54–400 euroa, kun otetaan huomioon omistusasunnoissa myös rivi- tai kerrostaloasunnot. Omistusasunnoissa omakotitalojen kohtuullisten kotivakuutusten enimmäisrajat vaihtelivat hieman vähemmän, 178–400 euron välillä. Kaikkiaan kohtuullisen kotivakuutuksen määritelmät vaihtelevat sekä perusteiltaan että euromääräisten rajojen osalta eri kaupungeissa, viimeisin erityisesti omistusasunnoissa.



#### 7.1.4 Yhteenveto

Kaupunkien perustoimeentulotuen asumismenoja koskevien soveltamisohjeiden sisältö ja laajuus vaihtelivat. Tästä huolimatta niissä määriteltiin perustoimeentulotuen asumismenoja usein. Kutakin edellä tarkasteltua asumismenoerää ohjeisti vähintään puolet kaupungeista. Eniten ohjeistettiin vuokria, taloussähköä, koti-(ja palo)vakuutusta, vesi- ja lämmitysmaksuja sekä saunamaksuja. Tamperetta lukuunottamatta kunkin kaupungin soveltamisohjeessa annettiin erikseen ohjeita yli puolesta edellä käsitellyistä perustoimeentulotuen asumismenoista.

Sosiaali- ja terveysministeriön opas toimeentulotuesta oli varsin merkittävässä asemassa kaikissa tutkimuskaupungeissa, sillä oppaan ohjeet toistuivat varsin usein kaupunkien omissa soveltamisohjeissa. Ohjeet perustuivat varsin pitkälti ministeriön oppaassa antamille suosituksille. (vrt. Koskiahde & Mieskolainen 2003, 6; Karjalainen 2004b, 137.)

Menojen huomioiminen tarpeellisen suuruisena toimeentulotuessa kiteytyi kaupunkien ohjeissa kohtuullisuuteen (vrt. Karjalainen 2004b, 139). Verrattuna Kauralan (1994) sekä Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003) tuloksiin, joissa kuntien todettiin huomioivan asumismenot pääosin todellisina, kymmenen suurimman kaupungin linja asumismenojen huomioinnissa on erilainen, sillä tutkimuskaupunkien soveltamisohjeiden perusteella *kohtuulliset menot* voitiin hyväksyä *todellisina*. Toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen kohtuullisuutta korostettiin erityisesti vuokra-asuntojen osalta. Vuokra-asumiselle asetetut enimmäisasumismenot toimivat kohtuullistamisen rajoina myös muissa asumismuodoissa, kuten omistusasunnoissa tai omakotitaloissa. Kohtuullisten asumismenojen suuruus vaihteli kaupungista toiseen ja oli korkein pääkaupunkiseudulla. Kaupungeissa määriteltiin eri tavoin, mitä kohtuullisten asumismenojen enimmäisrajoihin kulloinkin luettiin sisältyväksi.

Asumismenoille asetetut rajoitukset perustuivat useampiin eri tekijöihin. Vuokralla-asujien asumismenojen enimmäisrajat perustuivat tyypillisimmin perhekokoon, kuten myös muissa asunnoissa asuvien menot, joiden kohtuullisuuden määrittely rinnastettiin vuokra-asumisen rajoihin. Perhekokoa tuli esiin myös muiden asumismenolajien määrittelyissä. Lisäksi eri

asumismenojen enimmäissuuruutta rajattiin prosenttein tai tietyn ajanjakson, kuten kuukauden tai vuoden, mukaan.

## **7.2 Tarpeellisen suuruiset asumismenot perustoimeentulotuessa**

Kunnilla on oikeus harkita ja määritellä asumismenojen tarpeellista suuruutta toimeentulotuessa (Toimeentulotuki 2007, 67). Kukin tutkimuskaupungeistani myös käytti kyseistä oikeutta. Harkinta ei saa johtaa asunnottomuuteen tai asuntoon muuttamiseen, joka ei vastaa yleisesti hyväksyttävää tai hakijan erityisiä tarpeita täyttävää asumistasoa. (mt. 67). Kaupunkien soveltamisohjeissa ei kuitenkaan varsinaisesti puhuta tarpeellisen suuruista, vaan *kohtuullisista asumismenoista tai vuokramenoista*. Toimeentulotukioppaassa käytetään tarpeellisten suuruisten asumismenojen lisäksi käsitteitä *kohtuullisuusharkinta* ja *kohtuulliset asumismenot*. Nykysuomen sanakirjassa (2002a, 438) käsitteen ”kohtuullinen” määritelmiä ovat ”ei liian suuri (kova, ankara tms.) eikä liian pieni (lievä tms.)”, ”sopiva” ja ”asianmukainen”. Kohtuulliset asumismenot eivät siten ole liian pieniä tai suuria, toisin sanoen asumismenoille on olemassa jokin taso, joka voidaan mieltää sopivaksi.

Laissa kuitenkin käytetään käsitettä *tarpeellisen suuruinen*. Käsite ”tarpeellinen” tarkoittaa Nykysuomen sanakirjan (2002b, 575) mukaan ”tarpeen tai asian vaatimaa” tai ”välttämätöntä”, määrästä puhuttaessa ”tarvittavaa”, ”riittävää”, ”tarpeen- tai asianmukaista” sekä ”sopivaa”. Käsitteillä kohtuullinen ja tarpeellinen on siten samoja määritelmiä (sopiva ja asianmukainen), mutta ne eivät tästä huolimatta tarkoita täysin samaa asiaa. Suurin ero käsitteiden välillä mielestäni on se, että kohtuullisella tarkoitetaan jotakin, joka ei ole liian suurta tai pientä, kun taas tarpeellisella voidaan tarkoittaa jotakin välttämätöntä, tarvittavaa ja riittävää, joka ei mielestäni tarkoita aina samaa kuin kohtuullisuus. Jollekin tarpeellinen, välttämätön voi olla vähemmän tai enemmän kuin kohtuullisena pidetty. Kohtuullisuusharkinnan peruslähtökohtana mielestäni on, ettei mennä äärimmäisyyksiin, että on olemassa jokin raja, jonka ylittäminen esimerkiksi asumismenojen kohdalla tuo liian paljon rahallista tukea asumiseen. Tarpeellisuuden käsitteessä puolestaan lähdetään siitä, mikä on juuri siinä tilanteessa ”oikea” määrä avustaa asumiskuluihin niin, että yksilön tai perheen tarpeet tulevat tyydytetyiksi. Se voi siten olla enemmän, mitä jonkin arvion mukaan voi pitää kohtuullisena. Toimeentulotukioppaassa molemmat näkökulmat, kohtuullisuus ja tarpeellisuus, on tuotu esiin.

Kohtuullistaminen näyttää tästä huolimatta olevan kuntien tarpeista lähtevää toimintaa. Kohtuullistamiskäytäntö perustuu Ukkola-Kettulan (2000, 93) mukaan kuntien tavoitteisiin vaikuttaa kohtuullistamisen kautta toimeentulotukiasiakkaiden asumismenojen kurissa pitämiseen, edistää halvempaan asuntoon hakeutumista sekä estää vuokratason liiallinen nousu erityisesti yksityisillä vuokra-asuntomarkkinoilla. Samaisessa tutkimuksessa todettiin, että sosiaalityöntekijöiden arvion mukaan asuntojen vuokrien nousun hillitsemistavoitteessa oli myös onnistuttu, sillä vuokranantajat olivat tietoisia toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen tasosta ja asettivat usein myös vuokrat vastaamaan enimmäisasumismenoja (mt. 93). Vuokranantajien tietoisuus toimeentulotuen enimmäisasumismenoista voi mahdollisesti vaikuttaa myös vastakkaisesti. Vuokra-asuntojen hintataso voidaan asettaa niin korkeaksi, ettei toimeentulotuen kohtuullisuus asumismenojen osalta täyty ja siten rajoittaa toimeentulotukiasiakkaiden vuokra-asuntojen saamista yksityisiltä vuokra-asuntomarkkinoilta.

Toimeentulotukioppaan (2007, 65–66) perusteella kunnat voivat käyttää tarpeellisuuden arvioinnissa kohtuullisuusharkintaa, joka perustuu kuntien asumiskustannusten tason lisäksi asunnon kokoon ja laatuun suhteessa perheen kokoon ja tarpeisiin. Käytän työssäni tarpeellisen suuruista asumismenoista rinnakkain käsitteitä *kohtuulliset asumismenot* sekä *toimeentulotuen enimmäisasumismenot*, joilla tarkoitan nimenomaan vuokra-asumismenoille toimeentulotuessa asetettuja enimmäisrajoja. Käsitettä *enimmäisasumismenot* käytetään asumistuessa ja sen määrittelyyn palaan myöhemmin.

Kohtuullisuutta voidaan lähestyä myös kulutuksen näkökulmasta, johon sisältyy myös asumiseen liittyvien tarpeiden tyydyttäminen (ks. esim. Aatola 2004). Kulutuksen näkökulmasta kohtuullisuus tarkoittaa tasoa, joka on enemmän kuin välttämätön minimi, mutta kuitenkin vähemmän, mitä pidetään yleisesti liiallisena tai ylellisenä. Kohtuullisuus ja keskimääräisyys ovat siten lähellä toisiaan. (mt. 26–27.) Voidaanko toimeentulotuen saajan kulutus rinnastaa kohtuulliseen kulutuksen käsitteeseen? Asumismenojen osalta toimeentulotukioppaassa (2007, 65–66) todetaan, että ”yleensä asumiskulujen kohtuullisuusharkinnassa lähtökohtana on paikkakunnalla vallitseva yleinen kustannustaso”. Tulkintani on, että ministeriö (mt.) rinnastaa edellä olevassa lainauksessa toimeentulotuen saajan kohtuulliset asumismenot keskimääräiseen asumiskulutustasoon, ei suinkaan minimi-

tasoon, jota toimeentulotuki itsessään edustaa. Tähän perustuu vertailuni toimeentulotuen enimmäisasumismenojen ja kaupunkien keskivuokratilastojen kesken.

Perustoimeentulotuen asumismenojen kohtuullisuutta voidaan lähestyä ainakin neljästä näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan ajatella, että kohtuulliset asumismenot kertovat sellaisenaan tasosta, jota kaupungissa pidetään toimeentulotuen asiakkaalle sopivana, ei liian suurena tai liian pienenä. Tällöin kohtuulliset asumismenot määrittelevät itse itsensä. Voidaan siis todeta, että asumismenot ovat kohtuullisia, koska ne on määritelty sellaisiksi. Ajattelu ei kuitenkaan tuo tietoa asumismenojen ja niiden kohtuullisuuden tasosta. Siksi kohtuullisuutta tulisi pohtia suhteessa johonkin, kuten esimerkiksi vertaamalla kohtuullisia asumismenoja kaupunkien *välillä*. Kaupunkien kesken tehty vertailu tuottaa tietoa yksittäisen kaupungin kohtuullisten asumismenojen suhteutumisesta muiden kaupunkien joukkoon. Syvemmälle tarkastelussa päästään, kun verrataan kunkin kaupungin kohtuullisia asumismenoja *suhteessa* kaupungin omaan keskimääräiseen vuokratasoon sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin. Kohtuullisuutta voidaan arvioida edellä tehtyjen vertailujen perusteella myös *asiakkaan* näkökulmasta. Kohtuullisuus näyttäytyy eri tavoin eri näkökulmista. Kiinnostavimpia ovat mielestäni kaksi viimeistä, joiden kautta kunkin kaupungin perustoimeentulotuen kohtuullisuutta voidaan mitata euroilla, mutta myös inhimilliseltä kannalta pohtimalla kohtuullisuutta toimeentulotukiasiakkaan kannalta.

Asumismenojen kohtuullistaminen lähtee kuntien tarpeista (ks. edellä). Perustoimeentulotuen *asumismenot kohtuullistetaan* kaupunkien soveltamisohjeiden perusteella *vuokra-asumisen näkökulmasta* ja samoihin rajoihin suhteutetaan omistus- ja omakotitaloissa asujien asumismenot. Koska toimeentulotuen saajat asuvat usein vuokra-asunnoissa (Heikkilä ym. 2003, 54), tarkastelen kaupunkien määrittelemiä tarpeellisen suuruisia asumismenoja nimenomaan vuokra-asumisen näkökulmasta.

### 7.2.1 Asumismenojen kohtuullistamisen lähtökohdat ja rajaukset

Asumismenojen huomioon otamisen peruslähtökohta, huomioidaanko menot todellisen suuruisina vai kohtuullistettuina, vaihteli kaupungista toiseen. Helsingin, Jyväskylän ja Porin ohjeista kävi selvästi ilmi, että asumismenojen huomiointi toimeentulotuessa perustui ensisijaisesti kaupunkien määrittämiin kohtuullisiin asumismenoihin. Oulun, Espoon ja Turun ohjeiden

tulkitsin myös viittaavan siihen, että kohtuullistaminen on ensisijaista todellisten menojen huomioimiseen verrattuna, kuten myös Tampereella, jossa viitattiin todellisten kulujen huomiointiin, mikäli ne vastaavat paikkakunnan kohtuullista asuinkustannustasoa. Kuopiossa puolestaan asumismenojen hyväksyminen todellisina vai kohtuullistettuina riippuu vuokranantajatahosta. Tiettyjen (yleishyödyllisten) vuokrayhtiöiden asunnoissa asuvien asumiskulut hyväksytään Kuopiossa todellisen suuruisina, kun taas yksityisissä vuokra-asunnoissa asuvien menot huomioidaan kohtuullistettuina. Kuopiossa korostuu siten tavoite hillitä nimenomaan yksityisten vuokranantajien vuokratasoa (vrt. Ukkola-Kettula 2000, 93), kun taas muissa kaupungeissa kohtuullistaminen koskee vuokra-asumista yleisesti. Lahdessa ja Vantaalla sovelletaan ministeriön suosituksen mukaista linjausta, jossa muut perusmenot, myös asumiskulut, ”otetaan yleensä huomioon todellisen suuruisina” (Toimeentulotuki 2007, 65). Lähtökohdasta huolimatta kohtuullisina pidetyt asumismenot on määritetty myös kyseisissä kaupungeissa.

Asumismenojen kohtuullistaminen on kymmenen suurimman kaupungin osalta ennemminkin sääntö kuin poikkeus. Tulos eroaa huomattavasti Kauralan (1994, 9–10) tutkimuksesta, jossa vain 13 prosenttia tutkimuskunnista asetti asumismenojen hyväksymiselle rajoituksia. Kauralan tutkimus sisälsi samat kaupungit kuin tässä tutkielmassa, mutta siitä ei käy ilmi, oliko rajoitusten asettaminen tyypillistä esimerkiksi suurille kaupungeille, kuten tutkielmani perusteella vaikuttaa olevan. Kohtuullistaminen poikkeaa myös Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003, 6) tutkimuksesta, jossa asumismenojen kohtuullisuutta arvioitiin tyypillisimmin asumistuen enimmäisrajojen pohjalta.

Kohtuullisuusharkinnalla on myös rajansa. Kuten jo edellä tuli esiin, se ei saa johtaa asunnottomuuteen tai sellaiseen asuntoon muuttamiseen, joka ”ei täytä yleisesti hyväksyttävää tai henkilön tai perheen erityisiä tarpeita vastaavaa asumistasoa” (Toimeentulotuki 2007, 66). Yleisesti hyväksytyä asumistasoa oppaassa ei tarkemmin määritellä. Erityisiä tarpeita voivat muun muassa olla lasten koulunkäynti, vammaisuus, etävanhemmuus tai erityinen hoidon tarve. Asumismenot tulisi oppaan mukaan ottaa todellisen suuruisina huomioon, mikäli paikkakunnalla ei ole tosiasiallisesti saatavilla asuntoa, joka täyttää toimeentulotuessa kohtuulliseksi määritellyt asumismenot. Uudelle asiakkaalle tulee myös varata riittävästi aikaa asumiskulujen kohtuullistamista, toisin sanoen edullisempaan asuntoon muuttamista, varten. Asumiskulujen huomioiminen todellisina voi

korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella olla tarpeellista myös silloin, jos asumismenot ovat vain vähän suuremmat, mitä toimeentulotuessa on kunta kohtuulliseksi määrittänyt. (Mt. 66.)

Edellä mainitut esimerkit toistuvat eri laajuudessa kaupunkien ohjeissa. Esimerkkejä tilanteista, joissa asumismenot otetaan huomioon todellisina, annettiin Lahden, Helsingin, Espoon, Oulun, Kuopion, Porin ja Turun ohjeissa. Muina perusteluina todellisten asumismenojen hyväksymiselle ohjeissa tuotiin esiin perhetilanteen muutokset (kuolema, erotilanteet), paikkakunnalle muutto, henkilön tai perheen elämäntilanne ja olosuhteet, kuten terveydelliset syyt, leskeys, vanhuus ja lasten ikä. Kuopiossa kohtuullisuusharkinta ei koske tiettyjen vuokra-asuntoyhtiöiden asuntoja, kuin ainoastaan poikkeustapauksissa. Jyväskylän, Tampereen ja Vantaan ohjeissa ei mainita erikseen tilanteita, joissa kohtuullisuusharkinnasta poikettaisiin. Kertooko ohjeiden puuttuminen kohtuullisuusharkinnan tiukasta soveltamisesta siten, että poikkeaminen on hyvin harvinaista? Toisaalta kaikissa kolmessa kaupungissa tuodaan esiin, että toimeentulotukiopasta hyödynnetään toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä, joten ministeriön suositukset voivat siten olla kaupungeissa käytössä ilman, että niitä erikseen tuodaan esiin kaupungin omissa toimeentulotukiohjeissa. Vantaalla toiston välttäminen oli kirjoitettu selvästi ohjeisiin. Toimeentulotukioppaan lopullisen vaikutuksen suuruus kaupungin toimeentulotukikäytäntöön jää kuitenkin tässä tutkielmassa arvailun varaan. Jokaisessa kaupungissa opas on joka tapauksessa keskeisessä asemassa, kuten edellä tuli esiin.

Ministeriö myös suosittelee, että uudelle toimeentulotuen asiakkaalle annetaan riittävä aika hakeutua edullisempaan, kunnan määrittelemien kohtuullisten asumismenojen mukaiseen asuntoon (Toimeentulotuki 2007, 66). Riittävää aikaa ei toimeentulotukioppaassa tarkemmin määritellä. Kauralan (1994, 31) ja Ukkola-Kettulan (2000, 93) tutkimuksissa kuntien määrittelemä riittävä aika oli tyypillisimmin kolme kuukautta. Asumismenojen *kohtuullistamiseen riittävä aika* määriteltiin seitsemän kaupungin ohjeessa. Espoossa, Kuopiossa, Oulussa ja Turussa riittäväksi ajaksi katsottiin kolme kuukautta, Helsingissä vähintään ja Porissa noin kolme kuukautta. Näissä kaupungeissa aika oli siten määritelty lähes saman mittaiseksi ja vastaa Kauralan (1994, 31) ja Ukkola-Kettulan (2000, 93) tuloksia. Lahdessa asunnon vaihtoon riittävä aika määriteltiin kaksi kertaa pidemmäksi, kuuden kuukauden mittaiseksi. Ohjeiden perusteella määräaika voitiin pidentää Espoossa,

Kuopiossa, Lahdessa, Helsingissä ja Turussa. Tyypillisimmin se edellytti asiakkaalta näyttöä joko halvemman asunnon aktiivisesta etsimisestä tai muista toimista asumiskulujen pienentämiseksi taikka sosiaalityöntekijän/ohjaajan puoltavaa arviota todellisten asumiskulujen huomioon ottamisessa erityisin perustein. Muussa tapauksessa asumismenot kohtuullistettiin määrääjän umpeuduttua. (Vrt. Ukkola-Kettula 2000, 93.)

Lahden, Kuopion ja Helsingin soveltamisohjeissa annettiin ohjeita toimeentulotuen *pitkäaikaisasiakkaiden asumiskulujen* muutosten osalta. Asunnon vaihto saattaa tulla ajankohtaiseksi Helsingissä, mikäli vuokrataso nousee toistuvien korotusten vuoksi yli kohtuullisina pidettyjen asumiskulujen eikä asiakkaalla ole esittää kyseisen asunnon tarpeelle erityisiä perusteita. Lahdessa menetellään toisin. Mikäli asumismenot ovat olleet asunnossa alunperin kohtuulliset ja nousevat vuokrankorotusten myötä yli kohtuulliseksi määritellyn rajan, ei asiakasta kehoteta muuttamaan, vaan uudet asumiskulut hyväksytään todellisen suuruksina. Toimeentulotukiasiakkuuden aikana kalliimpaan, kohtuullisen vuokran ylittävään asuntoon muuttajan asumiskulut kohtuullistetaan kaikissa kolmessa kaupungissa rajojen mukaisiksi, mikäli asiakkaalla ei ole esittää perusteltuja syitä muuttoonsa.

Jokainen kaupungeista on käyttänyt mahdollisuuttaan määrittellä *tarpeellisen suuruiset* asumismenot asettamalla niille enimmäisrajoja. Kohtuullisten rajojen ylittävien asumismenojen huomioiminen tulee kysymykseen vain tietyissä, erikseen esiin tuoduissa tilanteissa. Tähän perustuen tulkitsen, että asumismenojen huomioiminen kaupunkien määrittelemien kohtuullisten menojen pohjalta on toimeentulotuen myöntämiskäytännössä tyypillisempää verrattuna kulujen huomioimiseen todellisina. Kuten Kauralan (1994) tutkimuksessa kävi ilmi, on mielestäni mahdollista myös tutkimuskaupunkieni osalta, että toimeentulotuen myöntäminen asumismenoihin tapahtuu pääosin kaupungin määrittelemien kohtuullisten asumismenojen puitteissa. Toisaalta jotkut kaupungeista korostivat tekemiensä määrittelyjen ohjeellisuutta, joten ainoana mahdollisena toimeentulotuen myöntämistapana ohjeita ei voi pitää (ks. Karjalainen 2004b, 146), eikä näin tule toimeentulotukilain mukaan ollakaan, jossa yksilölliselle tarveharkinnalle tulee aina jättää tilaa. Seuraavaksi tarkastelen, kuinka kaupungit ohjeissaan kohtuullisia asumismenoja määrittelevät.

## 7.2.2 Kohtuullisten asumismenojen määrittelyt soveltamisohjeissa

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukioppaassa (2007, 65–66) ohjeistetaan tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrittelemisestä toimeentulotuessa seuraavasti:

Asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa otetaan huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa perheen kokoon ja tarpeisiin sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla.

Suosituksen mukaan tulisi ottaa huomioon useita eri tekijöitä (asunnon koko ja laatu, perheen koko ja tarpeet, kohtuullinen asumistaso ja sen kustannustaso paikkakunnalla), joiden perusteella tarpeellisen suuruiset asumismenot määritellään.

Kaupungit perustelivat toimeentulotuessa kohtuullisina hyväksymiään asumismenoja vaihtelevasti. Edellä mainittu ministeriön perustelu oli esitetty sellaisenaan viiden kaupungin (Helsinki, Oulu, Kuopio, Espoo ja Jyväskylä) ohjeissa. Helsinki perusteli määrittelemiään ohjeita erikseen myös kohtuullisella asumistasolla, joka käsitti huoneen henkilöä kohden keittiötä lukuunottamatta (vrt. Tilastokeskuksen määrittely normaalista asumistasosta). Paikkakunnan kohtuulliseen asumistasoon vedottiin Vantaan, Tampereen, Lahden, Turun ja Porin ohjeissa. Vantaan ja Tampereen ohjeista kävi ilmi, että kaupunkien kohtuulliset asumismenot perustuivat Tilastokeskuksen vuokratilastoihin. Asunnon koko kohtuullisten asumismenojen määrittelyperusteena esiintyi Vantaan, Espoon ja Turun ohjeissa.

Tärkein tekijä tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrittelyssä näytti ohjeiden perusteella olevan *perheen koko eli henkilömäärä* (vrt. Kaurala 1994, 9–10) Kaikkien kaupunkien ohjeissa kohtuulliset asumismenot määriteltiin toimeentulotukea hakevan talouden henkilömäärän perusteella. Ainoastaan Turun ja Espoon ohjeissa käytettiin kohtuullisten asumismenojen määrittelyssä henkilömäärän lisäksi asunnon pinta-alaa. Helsingin ohjeissa asumistuessa määritellyt kohtuulliset asuinpinta-alat olivat näkyvillä, mutta ne eivät ohjeistuksen mukaan tästä huolimatta vaikuta kohtuullisuusharkintaan. Pinta-aloina käytettiin asumistuen määritelmiä muutoin, mutta Espoossa yhden henkilön ja Turussa 1–2 henkilön asunnon koot määriteltiin asumistuen rajoja suuremmiksi. Yhden selkeän määrittelyohjeen luominen kohtuullisuuden arvioimiseksi todennäköisesti yksin-



kertaistaa käytännön työtä ja samalla edesauttaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta, kun moniselitteisiä tulkintaohjeita ei ole.

Tutkimuskaupunkien toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen määrittely näyttää ainakin päällisin puolin yksinkertaiselta verrattuna asumistuen enimmäisasumismenoihin, joihin vaikuttavat asunnon sijainti, ikä, koko ja varustetaso. Kohtuullisuus määritetään pääasiassa yhden kriteerin, perheen koon perusteella.

### 7.2.3 Mitä kohtuullisiin asumismenoihin oikein sisältyy?

Kaupunkien määrittelemissä kohtuullisten asumismenojen perusteluissa on eroja, kuten edellä kävi ilmi. Yhteistä kaikille kaupungeille oli, että kohtuullisten asumismenojen suuruuteen vaikuttaa perheen koko, jonka perusteella kaikki kaupungit olivat asumismenonsa määritelleet.

Kaupunkien ohjeissa viitataan asumismenoihin eri termein. Helsingin ohjeissa puhutaan ”kohtuullisesta vuokratasosta”. Espoon ohjeissa käytetty termi on lähes vastaava: ”kohtuullinen vuokra”. Käsite ”kohtuulliset asumismenot” esiintyy Jyväskylän, Porin ja Vantaan ohjeissa. Lahden soveltamisohjeissa käytetään termiä ”kohtuulliset, hyväksyttävät asumiskulut”. Oulussa ja Kuopiossa puolestaan puhutaan ”kohtuullisiksi katsottavista vuokrasta”, Tampereella käytössä ovat ilmaisut ”kohtuulliset asumiskustannukset” sekä ”maksimivuokra”. Turun ohjeissa on termi ”enimmäisvuokra”. Kaikilla edellä mainituilla käsitteillä viitataan periaatteessa samaan asiaan: tarpeen mukaisiin perustoimeentulotuen asumismenoihin. Käytetyissä käsitteissä on tästä huolimatta eroa kaupunkien välillä.

Onko myös käsitteiden sisällöissä eroa? Mitä oikeastaan tarkoitetaan, kun puhutaan esimerkiksi kohtuullisista asumismenoista, kuten Jyväskylän, Vantaan ja Porin ohjeissa tehdään? Kaupunkien ohjeista, Tampereetta lukuunottamatta, kävi ilmi, että eri kaupungeissa kohtuulliset asumismenot sisälsivät joko kaikki asumistuessa vuokra-asuntojen asumismenoina tarkoitettut kulut (vuokra, erilliset lämmitys- ja vesikulut) tai vain osan niistä.

Taulukosta 11 käy ilmi, että kaupungeissa määritellään eri tavoin, mitä kohtuulliset asumismenot sisältävät. Espoossa, Helsingissä ja Turussa kohtuullistetaan ainoastaan

vuokra, jonka lisäksi mahdolliset lämmityskulut ja vesimaksut huomioidaan erikseen menona. Kuopiossa, Lahdessa, Oulussa ja Vantaalla kohtuullisiin asumismenoihin sisältyvät vuokra ja lämmityskulut, joiden lisäksi erilliset vesimaksut huomioidaan menona. Tiukinta määrittely on Jyväskylässä ja Porissa, jossa kohtuulliset asumismenot sisältävät vuokran, lämmityksen ja veden. Tampereen osalta on hankala saada varmuutta, mitä kohtuullisiksi määriteltyihin menoihin lopulta sisältyy, sillä ohjeissa puhutaan sekä kohtuullisista asumiskustannuksista että kohtuullisista tai maksimivuokrista.

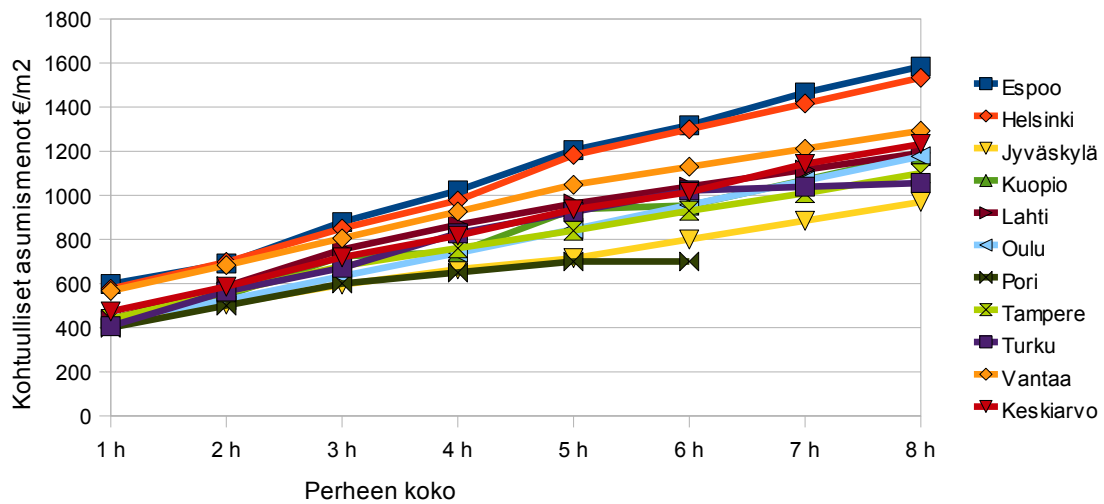
*Taulukko 11: Kohtuullisten asumis/vuokramenojen sisältämät menoerät eri kaupungeissa (+ sisältyy, - ei sisälly)*

<b>Kaupunki</b>	<b>Vuokra</b>	<b>Lämmityskulut</b>	<b>Vesi</b>
Espoo	+	-	-
Helsinki	+	-	-
Jyväskylä	+	+	+
Kuopio	+	+	-
Lahti	+	+	-
Oulu	+	+	-
Pori	+	+	+
Tampere*	+	+	+
Turku	+	+	-
Vantaa	+	+	-

\* Tampereen soveltamisohjeista ei käy selvästi ilmi, mitä kohtuulliset asumismenot sisältävät. Oma tulkintani on, että ne sisältävät kaikki kolme elementtiä: vuokran, lämmityksen ja veden. Tulkintani voi olla myös väärä.

Kuvassa 4 on nähtävissä kaupunkien toimeentulotuen kohtuulliset kokonaisvuokrat eri kokoisissa perheissä. Jotta kaupunkien asumismenot olisivat mahdollisimman vertailukelpoisia keskenään, olen lisännyt niihin vesimaksut henkilöä kohden, mikäli ne eivät jo alun perin sisältyneet kaupungin ilmoittamiin kohtuullisiin asumismenoihin. Lämmityskustannuksia en ole laskelmiini lisännyt. Perustelen päätöstäni sillä, että keskuslämmittämässä vuokra-asunnoissa lämmityskulut kuuluvat tyypillisesti kiinteästi vuokraan. Eri kaupunkien asumismenojen sisältämät menoerät löytyvät taulukosta 11. Liitteen 3 taulukosta 3 löytyvät laskemani asumismenot vesimaksuineen henkilöä kohden, joiden perusteella olen laatinut kuvan 4. Kaupunkien soveltamisohjeissa määriteltiin perus-

toimeentulotuen enimmäisasumismenot tyypillisesti kuuden tai kahdeksan henkilön perheille. Turun ja Porin ohjeissa ei yli kuuden henkilön perheiden osalta annettu tarkkoja ohjeita, kuinka asumismenot lasketaan. Siksi kyseisten kaupunkien asumismenoja vertaillaan 1–6 henkilön kokoisten perheiden kohdalta.

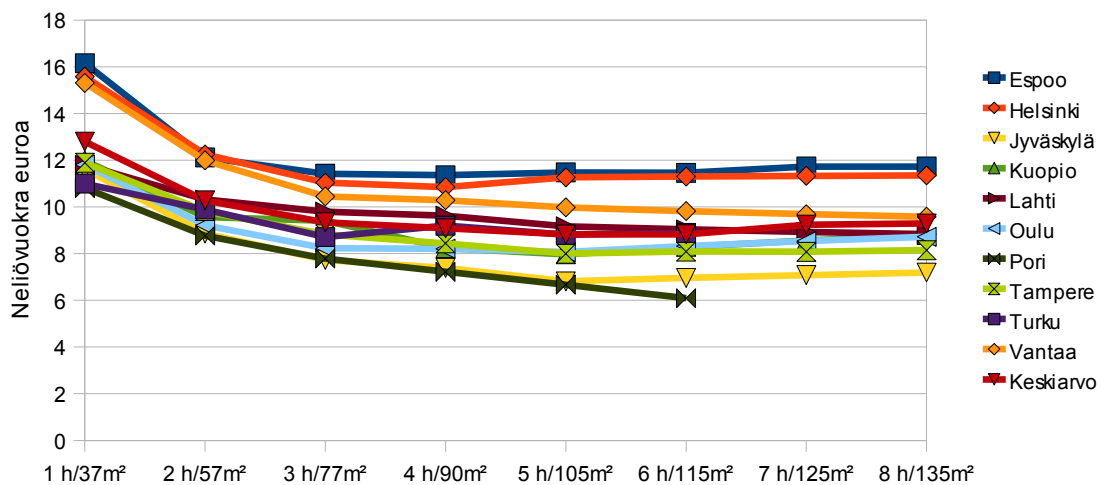


Kuva 4. Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot sisältäen vesimaksut henkilöä kohden erikokoisilla perheillä tutkimuskaupungeissa sekä niissä keskimäärin (€/kk)

Kuvasta *neljä* nähdään, että kohtuullisina pidetyt asumismenot kasvavat perheen koon kasvaessa. Asumismenojen kasvu perheen henkilömäärän noustessa on kaupungeissa jokseenkin suoraviivaista. Kuopion kohdalla on tosin nähtävissä ”notkahdus” neljän henkilön perheen asumismenoissa ja Porissa viiden ja kuuden henkilön perheillä kohtuulliset asumismenot ovat samat. Toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso on varsin yhtenäinen pääkaupunkiseudulla yhden ja kahden henkilön perheissä. Pääkaupunkiseudun kohtuulliset asumismenot yhden henkilön perheissä ovat lähes 200 euroa korkeammat kuin muualla maassa ja erot kasvavat perheen koon suurenessa erityisesti verrattaessa Helsingin ja Espoon kohtuullisia asumismenoja muiden kaupunkien asumismenoihin. Vantaan asumismenot lähentyvät muiden kaupunkien asumismenojen tasoa perheen koon suurentuessa, eivätkä siten vastaa täysin Espoon ja Helsingin määrittelemien asumismenojen tasoa. Vantaalla toimeentulotuessa kohtuullisina pidetyt asumismenot ovat joka tapauksessa korkeammat pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitseviin kaupunkeihin

verrattuna. Espoon ja Helsingin toimeentulotuen asumismenot pysyvät kautta linjan varsin samalla tasolla. Espoossa perustoimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso on kaikista kaupungista korkein. Helsingin määrittelemät asumismenot eivät juurikaan Espoon asumismenoista eroa.

Jyväskylässä ja Porissa on määritelty kymmenen suurimman kaupungin vertailussa alimmat toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot. Porin soveltamisohjeissa asumismenot on määritelty enimmillään kuuden henkilön perheille. Tätä suurempien perheiden kohdalla Porissa käytetään ohjeiden mukaan tapauskohtaista harkintaa. Verrattuna Porin kohtuullisia, kuuden henkilön asumismenoja (700 €) Espoon vastaaviin (1318 €,) ero euroissa mitattuna on lähes kaksinkertainen. Seitsemän ja kahdeksan henkilön perheen kohdalla ero Jyväskylän ja Espoon asumismenoissa on lähes 600 €. Toimeentulotuessa eri kokoisille perheille kohtuullisiksi määritellyissä asumismenoissa on siis selkeitä eroja ja vaihtelu asumismenojen suuruudessa eri kaupunkien kesken kasvaa perhekoon suuretessa.



Kuva 5. Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot sisältäen vesimaksut henkilöä kohden erikokoisilla perheillä asumistuen kohtuullisten enimmäispinta-alojen mukaan tutkimuskaupungeissa ja niissa keskimäärin (€/m<sup>2</sup>/kk)

Kuvassa 5 on kaupunkien kohtuullisista, vesimaksut sisältävistä asumismenoista lasketut neliövuokrat euroina kuukaudessa eri kokoisissa perheissä. Neliövuokrien laskemisessa on käytetty asumistuen kohtuullisia, perheen kokoon perustuvia enimmäispinta-aloja (VNa 1125/2007 6 §). Neliövuokrien tarkastelu ei muuta jo edellä kuvassa 5 esiin tullutta

vaihtelua asumismenojen suuruudesta. Kuvasta käy kuitenkin ilmi, että toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot neliötä kohden ovat suurimmillaan pienillä, 1–2 henkilön perheillä. Kuvasta 5 nähdään, että neliövuokrat eivät suurimmassa osassa kaupungeista pienene tasaisesti perheen koon suuretessa niin, että asumismenot neliötä kohden olisivat suurimmat yhden henkilön perheillä ja pienimmät kahdeksan henkilön perheillä. Myös perheen koko, jossa asumismenot neliötä kohden olivat pienimmillään vaihteli kaupungeittain. Turussa asumismenot neliötä kohden olivat pienimmillään kolmen henkilön perheiden asumismenoissa, Helsingissä ja Espoossa taas neljän henkilön perheillä sekä Tampereella, Jyväskylässä, Kuopiossa ja Oulussa viiden henkilön perheillä.

Jonkin verran vaikutusta on pinta-aloilla, joiden avulla olen neliövuokrat laskenut. Asumistuen kohtuullisten, perheen kokoon perustuvien enimmäispinta-alojen keskinäinen välimatka mitta-asteikolla ei ole sama ensimmäisestä viimeiseen, vaan muutos vaihtelee 10–20 m<sup>2</sup>:n välillä<sup>11</sup>. Asumistuen perheen kokoon perustuvien enimmäispinta-alojen käyttö on jossain määrin keinotekoinen tapa neliövuokrien laskemiseksi toimeentulotuen asumismenoista. Olen kuitenkin päätenyt niitä käyttämään, koska asumistuki on merkittävässä asemassa toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrittelyssä toimeentulotukilaissa.

#### 7.2.4 Toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen ja asumistuen enimmäisasumismenojen vertailua

Erityisesti suurissa kaupungeissa toimeentulotuessa on 2000-luvulla jouduttu hyväksymään korkeammat asumismenot kuin asumistuessa, jossa kohtuullisiksi määritellyt enimmäisasumismenot ovat jääneet jälkeen vuokrien hintakehityksessä (Sosiaaliturvan suunta 2003, 147). Sosiaali- ja terveysministeriö korostaakin toimeentulotukioppaassa (2007, 66), että toimeentulotuessa käytetyn kohtuullisuusharkinnan tulisi olla väljempää asumistukeen verrattuna. Perusteluna ministeriö käyttää toimeentulotuen luonnetta (mt.66). Miltä asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenojen suhde näyttää tutkimuskaupungeissani vuonna 2008?

---

<sup>11</sup> Ensin muutos pinta-alojen välillä on 20 m<sup>2</sup> (37 m<sup>2</sup>→ 57 m<sup>2</sup>→77 m<sup>2</sup>), sitten 13 m<sup>2</sup> (77 m<sup>2</sup>→90 m<sup>2</sup>). Seuraavien pinta-alojen välinen muutos on 15 m<sup>2</sup> ( 90 m<sup>2</sup>→105 m<sup>2</sup>), josta eteenpäin pinta-ala kasvaa 10 m<sup>2</sup> jokaista lisähenkilöä kohden (ks. VNa 1125/2007 6 §).

Vertasin kaupunkien määrittelemiä kohtuullisia asumiskustannuksia asumistuen enimmäisasumismenoihin. Asumistuessa huomioitavien asumiskustannusten enimmäismäärään vaikuttaa kuntaryhmä, joita asumistuessa on neljä (VNa 1125/2007, 1 §). Tutkimuskaupunki jakautuivat kolmeen eri kuntaryhmään. Helsinki kuului kuntaryhmään yksi, Espoo ja Vantaa kuntaryhmään kaksi sekä muut seitsemän kaupunkia kuntaryhmään kolme. Mikään tutkimuskaupungeista ei kuulunut kuntaryhmään neljä. Kuntaryhmiä voi pitää myös asumisen kalleusluokituksina, sillä enimmäisasumismenoina huomioon otettavat asumiskustannukset pienenevät kuntaryhmän numeron suuretessa.

Asumistuen suuruuteen vaikuttaa kuntaryhmän lisäksi muun muassa asunnon rakennus- tai perusparannusvuosi sekä asunnon pinta-ala. Rakennus- tai perusparannusvuosi on jaettu kolmeen luokkaan: 1985 tai tätä aiemmin rakennetut tai perusparannetut asunnot, vuosina 1986–1995 rakennetut tai perusparannetut asunnot sekä vuonna 1996 tai sen jälkeen rakennetut tai perusparannetut asunnot. Pinta-ala vaikuttaa asumistuen määräytymiseen siten, että pinta-alan kasvaessa asumistuessa huomioon otettava neliövuokra pienenee. Edellisten lisäksi enimmäisasumismenoihin vaikuttaa asunnon varustetaso, jonka mittarina asumistuessa käytetään lämmitysjärjestelmää. Vertailussa käytin niiden asuntojen enimmäisasumismenoja, joissa on keskus- tai siihen rinnastettava lämmitysjärjestelmä. (VNa 1125/2007, 5 §.)

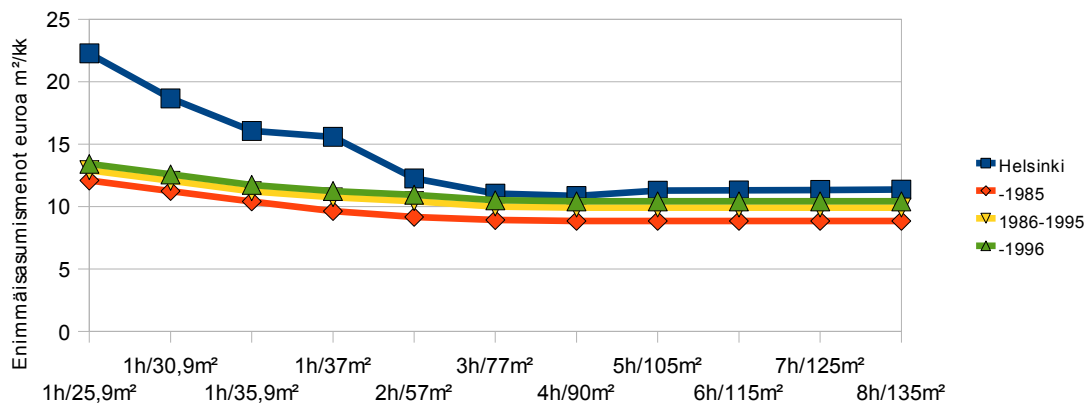
Asumistuen ensimmäisasumismenojen ja toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen vertaaminen ei onnistunut suoraan. Asumistuen enimmäisasumismenojen suuruuteen vaikuttavat monet tekijät (sijainti, ikä, koko, varustetaso), kun taas toimeentulotuessa kohtuulliset asumismenot määritellään useimmiten perhekoon mukaan. Lisäksi asumistuen enimmäisasumismenot ilmoitetaan euroina neliömetriä kohden kuukaudessa, kun toimeentulotuen enimmäisasumismenot kaupunkien soveltamisohjeissa ilmoitetaan kokonaiskuukausivuokrina. Vertailun mahdollistamiseksi päätin laskea kaupunkien perustoimeentulotuen kohtuullisista asumismenoista neliövuokrat. Neliövuokrien laskemisperusteena käytin asumistuen kohtuullisia enimmäispinta-aloja<sup>12</sup>. Lisäksi laskin neliövuokrat toimeentulotuen yhden henkilön enimmäisasumismenoista pienille, korkeintaan 35,9 m<sup>2</sup>:n asun-

---

12 Asumistuessa käytettävät asunnon ensimmäispinta-alat asunnossa asuvien henkilöiden perusteella ovat 1 henkilö 37 m<sup>2</sup>, 2 henkilöä 57 m<sup>2</sup>, 3 henkilöä 77 m<sup>2</sup>, 4 henkilöä 90 m<sup>2</sup>, 5 henkilöä 105 m<sup>2</sup>, 6 henkilöä 115 m<sup>2</sup>, 7 henkilöä 125 m<sup>2</sup> ja 8 henkilöä 135 m<sup>2</sup> (VNa 1125/2007 6 §).

noille käyttämällä luokan suurinta pinta-alaa<sup>13</sup>. Enimmäispinta-alojen lisäksi laskuissa käyttämäni pinta-alat olivat 25,9 m<sup>2</sup>, 30,9 m<sup>2</sup> ja 35,9 m<sup>2</sup>. Laskelmat ovat liitteessä 3.

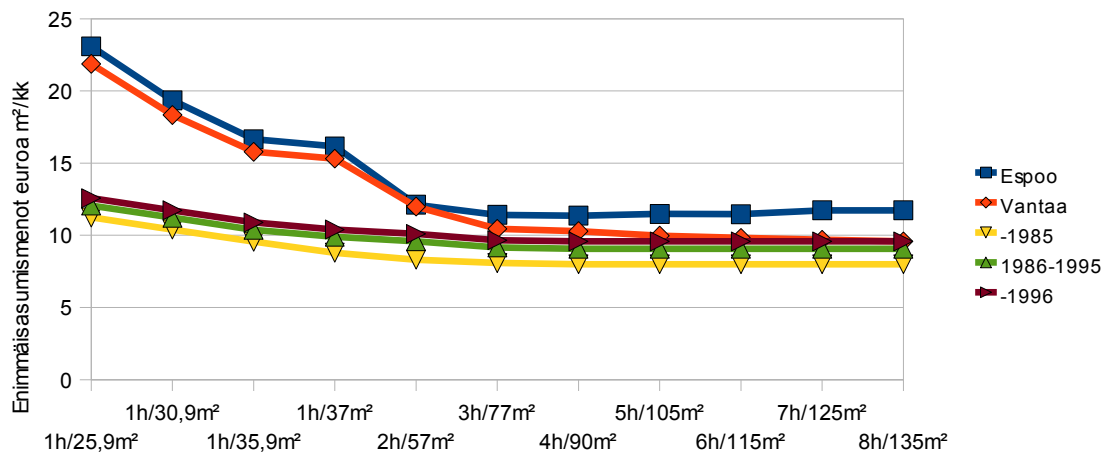
Kuvasta 6 käy ilmi asumistuen kuntaryhmän yksi enimmäisasumismenojen suhde toimeentulotuen asumismenoihin. Kuntaryhmään yksi kuuluu ainoastaan Helsinki, jonka perustoimeentulotuen asumismenot ovat poikkeuksetta korkeammat verrattuina asumistuen enimmäisasumismenoihin asunnon iästä riippumatta. Erot ovat suurimmillaan pienten asuntojen kohdalla, jonka jälkeen tasoero kaventuu asunnon koon kasvaessa.



Kuva 6. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m<sup>2</sup>/kk: Kuntaryhmä I (Lähde: VNa 1125/2007, 1 §, 5 §).

Kuvassa 7 verrataan asumistuen kuntaryhmään kaksi kuuluvien Espoon ja Vantaan kaupunkien perustoimeentulotuen asumismenojen suhdetta asumistuen enimmäisasumismenoihin. Espoon ja Vantaan toimeentulotuen asumismenot ovat Helsingin tapaan korkeammat kuin asumistuen enimmäisasumismenot. Espoon toimeentulotuen asumismenot neliötä kohden kuussa pysyttelevät kolmen henkilön tai tätä suuremmilla perheillä noin kaksi euroa korkeampina asumistuen enimmäisasumismenoihin verrattuna. Vantaalla puolestaan kolmen henkilön tai suurempien perheiden kohdalla asumismenot ovat lähempänä asumistuen enimmäisasumismenojen korkeimpia neliövuokria ja suurimpien asuntojen osalta lähes niiden tasolla.

<sup>13</sup> Asumistuessa käytetyt pinta-aluekat ovat: korkeintaan 25,9 m<sup>2</sup>, 26–30,9 m<sup>2</sup>, 31–35,9 m<sup>2</sup>, 36–45,9 m<sup>2</sup>, 46–60,9 m<sup>2</sup>, 61–80,9 m<sup>2</sup> ja yli 81 m<sup>2</sup> (VNa 1125/2007 5 §).

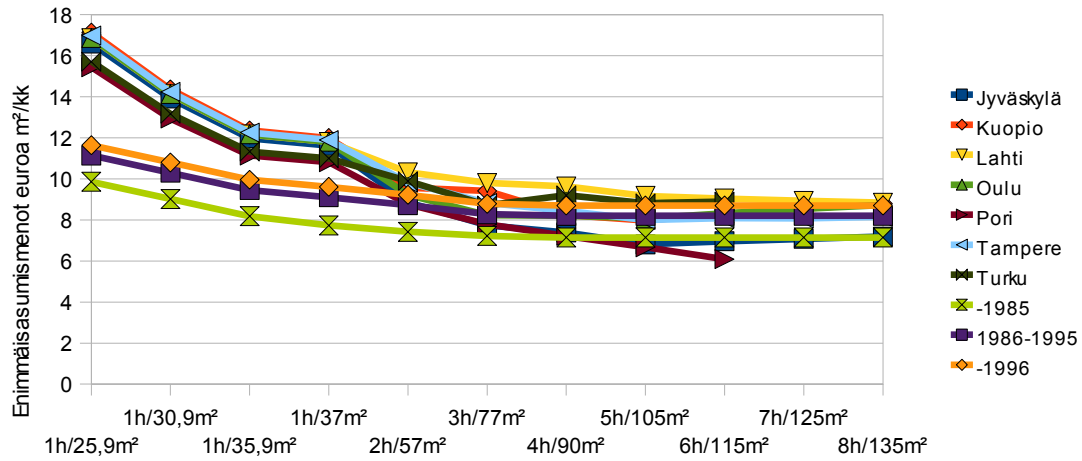


Kuva 7. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m<sup>2</sup>/kk: Kuntaryhmä II (Lähde: VNa 1125/2007, 1 §, 5 §)

Loput seitsemän kaupunkia, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori Tampere ja Turku, kuuluvat asumistuen kuntaryhmään kolme (ks. kuva 8). Kaikkien seitsemän kaupungin toimeentulotuen asumismenot ovat yhden henkilön asunnoissa asumistuen enimmäisasumismenoja korkeammalla tasolla. Eroja perustoimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen tasossa asumistuen enimmäisasumismenoihin verrattuna alkaa esiintyä kuitenkin heti kahden henkilön perheiden asumismenoista lähtien. Ainoastaan Lahdessa toimeentulotuen asumismenot ovat kaikissa verrattavissa tapauksissa asumistuen enimmäisasumismenoja suurempia. Turussakin toimeentulotuen taso on juuri ja juuri asumistuen enimmäisasumismenoja korkeammalla tasolla neljän henkilön perheiden asumismenoja lukuunottamatta.

Vertailussa huonoimmin pärjäävät Pori ja Jyväskylä, joissa toimeentulotuen asumismenot ovat neljän henkilön ja tätä suurempien perheiden kohdalla osin vuonna 1985 tai tätä aiemmin rakennettujen tai perusparannettujen asuntojen asumistuen enimmäisasumismenoja alemmalla tasolla. Toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso ei siten näiltä osin vastaa edes asumistuen alinta korvaustasoa. Oulussa, Tampereella ja Kuopiossa toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso noudattelee neljän henkilön ja tätä suurempien perheiden kohdalla asumistuen enimmäisasumismenojen vuosien 1986 ja 1995 välillä rakennettujen tai perusparannettujen asuntojen tasoa.





Kuva 8. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m<sup>2</sup>/kk: Kuntaryhmä III (Lähde: VNa 1125/2007, 1 §, 5 §)

## Yhteenvedoa

Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot ovat poikkeuksetta asumistuen enimmäisasumismenoja korkeammalla tasolla kolmessa kaupungissa, Espoossa, Lahdessa ja Helsingissä. Samoin Vantaan taso on vähintään asumistuen enimmäisasumismenojen korkeimmalla tasolla, jonka lisäksi Turussa neljän hengen perheitä lukuunottamatta toimeentulotuen asumismenojen taso on asumistukea suurempi. Kyseisissä kaupungeissa toteutuu sosiaali- ja terveysministeriön suosittelema toimeentulotuen asumismenojen taso suhteessa asumistuen enimmäisasumismenoihin (Toimeentulotuki 2007, 66).

Asumistuki suosii uudemmissa asunnoissa asuvia, joissa enimmäisasumismenot ovat korkeimmillaan. Toimeentulotuen puolestaan voidaan väittää suosivan yksinasuvia. Vertailussa kävi edellä ilmi (ks. kuvio 8), että kuntaryhmän kolme kaupungeissa yhden henkilön perheillä toimeentulotuen taso on poikkeuksetta asumistuen enimmäisasumismenoja korkeammalla tasolla. Kahden henkilön ja sitä suuremmissa perheissä toimeentulotuen taso suhteessa asumistukeen vaihtelee noudatellen pääosin asumistuen 1986–1995 rakennettujen tai perusparannettujen asuntojen tasoa. Porissa ja Jyväskylässä toimeentulotuen asumismenoissa jäädytään isoimpien, yli neljän henkilön ja tätä suurempien perheiden osalta jopa asumistuen alinta, vuonna 1985 tai tätä aikaisemmin rakennettujen tai perusparannettujen asuntojen, enimmäisasumismenoille määritettyä tasoa alemmaksi. Ministeri-

ön suosittama asumistukea väljempi kohtuullisuusharkinta toteutuu siten kaikissa tutkimuskaupungeissa ainoastaan yhden henkilön perheiden kohdalla. Eri kokoiset perheet ovat näin ollen eri asemassa verrattaessa eri kaupunkeja toisiinsa, mutta myös saman kaupungin sisällä, kun tarkastellaan asumistuen enimmäisasumismenojen ja perustoimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen suhdetta toisiinsa.

Yhdenvertaisuus toimeentulotukiasiakkaiden kesken ei siten toteudu niissä kaupungeissa, joissa tuen taso vaihtelee suhteessa asumistuen eri ikäisten asuntojen korvaustasoihin. Asumistuessa jää asiakkaalle aina vähintään 20 prosentin omavastuuosuus asumismenoista, vaikka tulojen perusteella määritelty perusomavastuu olisikin 0 euroa, sillä asumistuen suuruus on korkeintaan 80 prosenttia ”kohtuullisten asumismenojen määrästä, joka ylittää asunnon sijainnista, ruokakunnan koosta ja ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden pysyvien kuukausitulojen yhteismäärästä riippuvan euromääräisen perusomavastuuosuuden” (Asumistukilaki 5 § mom 1). Toimeentulotuessa ei enää ole asumismenojen omavastuuosuutta. Asiakkaat, joille ei tulojensa perusteella jää lainkaan asumistuen perusomavastuuta (ks. VNa 1125/2007 2 §), on tästä huolimatta maksettava 20 prosenttia asumismenoistaan. Mikäli toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot eivät yllä asumistuen enimmäisasumismenojen tasolle, toimeentulotuki ei korvaa täysin asumistuesta ”ylijäänyttä” 20 prosenttia asumismenoista. Tällöin asiakkaalle jää aina jonkin suuruinen perusomavastuu asumismenojen osalta, mikäli asiakas perheineen on normilaskelman perusteella ylipäänsä lainkaan toimeentulotukeen oikeutettu.

### 7.2.5 Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot ja kaupunkien keskimääräinen vuokrataso

Kuten edellä on tullut ilmi, tutkimuskaupunkien välillä on eroja perustoimeentulotuen kohtuullisissa asumismenoissa. Tilastokeskuksen vuokratilastojen mukaan asuminen on kalleinta pääkaupunkiseudulla, jossa myös toimeentulotuen enimmäisasumismenot olivat suurempia muihin tutkimuskaupunkeihin verrattuna. Vertaamalla perustoimeentulotuen kohtuullisia asumismenoja kaupungin varsinaiseen vuokratasoon saadaan tietoa, kuinka kohtuullisia asumismenoille asetetut rajat oikeastaan ovat. Kohtuullisuuden mittarina pidän Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (Toimeentulotuki 2007, 65) suosituksen mukaista paikka-

kunnalla vallitsevaa yleistä kustannustasoa, jonka todentumista voidaan mielestäni tarkastella Tilastokeskuksen vuokratilastojen avulla.

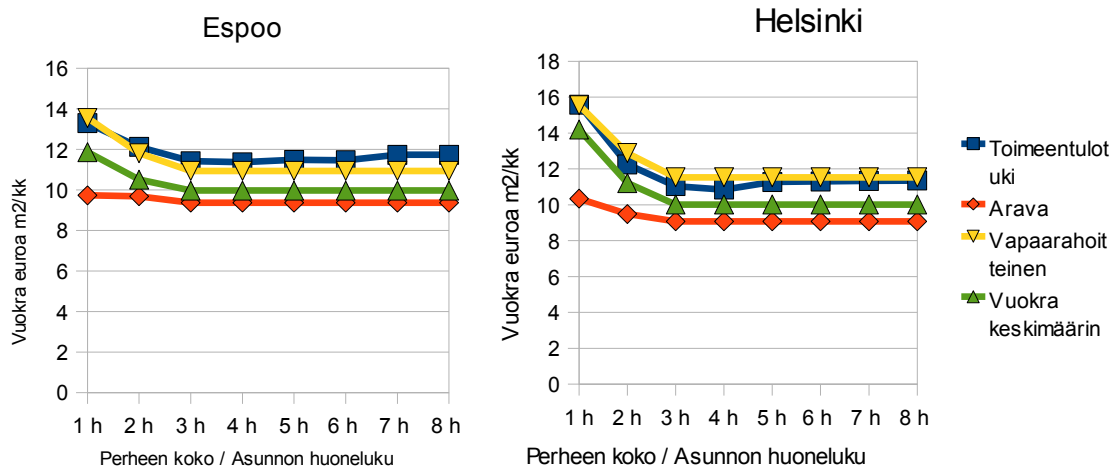
Vertaan perustoimeentulotuen asumismenoja Tilastokeskuksen vuokratilastoihin vuodelta 2008. Vuokratilastoihin on tilastoitu vuoden keskivuokrat arava- ja vapaarahoitteista asunnoista sekä molemmista rahoitusmuodoista laskettu asuntojen keskivuokra. Arava-asunnoilla tilastoissa tarkoitetaan valtion aravalainalla rakennettuja asuntoja, joissa vuokra määritellään kustannusvastaavuusperiaatteella. Vapaarahoitteisilla asunnoilla tarkoitetaan muita kuin arava-asuntoja. Tilastoidut keskivuokrat ilmoitetaan euroina neliometriä kohden ja niihin sisältyvät asunnon erilliset lämmityskustannukset sekä vesimaksut, mutta eivät muut asunnon käyttökorvaukset, kuten esimerkiksi pesutupa-, sauna-, sähkö- ja puhelinmaksut. Tilastokeskus käyttää vuokratilastoissaan kolmiluokkaista jaottelua, joka perustuu asunnon huonelukuun (yhden huoneen, kahden huoneen ja vähintään kolmen huoneen asunnot) keittiötä lukuunottamatta. (Asuntojen vuokrat.)

Kaupungit puolestaan ovat määritelleet perustoimeentulotuen kohtuulliset asumismenot perhekoon perusteella. Vertaan Tilastokeskuksen huonelukuun perustuvia keskineliövuokria toimeentulotuen henkilömäärän mukaisiin kohtuullisina asumismenoina pidettyihin neliövuokriin, sillä Tilastokeskuksen määrittelyn mukaan normaalin asumistason muodostaa asunto, jossa on vähintään yksi huone henkilöä kohden, mutta enintään kaksi asuinhuonetta enemmän kuin asunnon henkilömäärä, kun keittiötä ei lasketa huoneeksi. Koska toimeentulotuessa tulisi huomioida asunnon koko ja laatu suhteessa perheen kokoon ja tarpeisiin, voi mielestäni ajatella tämän tarkoittavan yksinasuvan asumista yksiosä, kahden hengen perheitä kaksiosä jne. Siten ahtaasti asumisen normi ei ainakaan täyty (ks. Asuntokunnat ja asuinolot). Samalla Tilastokeskuksen huonelukuun perustuvia neliövuokria voidaan mielestäni verrata toimeentulotuen henkilömäärään perustuviin asumismenoihin.

Toimeentulotuen enimmäisasumismenot koostuvat eri kaupungeissa eri menoista, kuten edellä on tullut ilmi. Tilastokeskuksen keskineliövuokrat sisältävät asunnon erilliset lämmityskustannukset ja vesimaksut. Jotta vertailuasetelma toimeentulotuen asumismenoihin olisi mahdollisimman tarkka, olen lisännyt vuokriin henkilömäärän mukaisen vesimaksun. Jotta voin vertailla nimenomaan neliövuokria, olen muuttanut toimeentulo-

tuen enimmäisvuokrat vuokriksi neliometriä kohden asumistuessa hyväksyttävien asunnon enimmäispinta-alojen perusteella. Tilastokeskuksen vuokratilastoissa ei mainita asuntojen keskimääräistä kokoa, jonka vuoksi olen päättänyt käyttää asumistuen enimmäispinta-aloja neliövuokrien laskemisessa myös tässä tapauksessa. Käyttämäni ratkaisu ei tee toimeentulotuen asumismenoista ja vuokratilastoista täydellisesti toisiaan vastaavia, mutta niiden avulla voi mielestäni silti saada viitettä siitä, kuinka toimeentulotuen enimmäis-asumismenot vastaavat kaupungin keskimääräistä vuokratasoa. Laskelmat ovat liitteessä 4.

*Espoossa* (ks. kuva 9) toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso on lähes poikkeuksetta korkeampi kuin keskineliövuokrat vapaarahoitteisissa asunnoissa vuonna 2008. Ainoastaan yhden henkilön asunnoissa toimeentulotuessa hyväksyttävä neliövuokra jää vapaarahoitteisen vuokra-asunnon neliövuokraa pienemmäksi ja tällöinkin eroa on ainoastaan 0,26 euroa. Mielestäni Espoossa toimeentulotuen vuokrataso on hyvin kohtuullinen sen ylittäessä jopa vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliövuokrat muutoin kuin yhden henkilön kotitalouksien osalta.

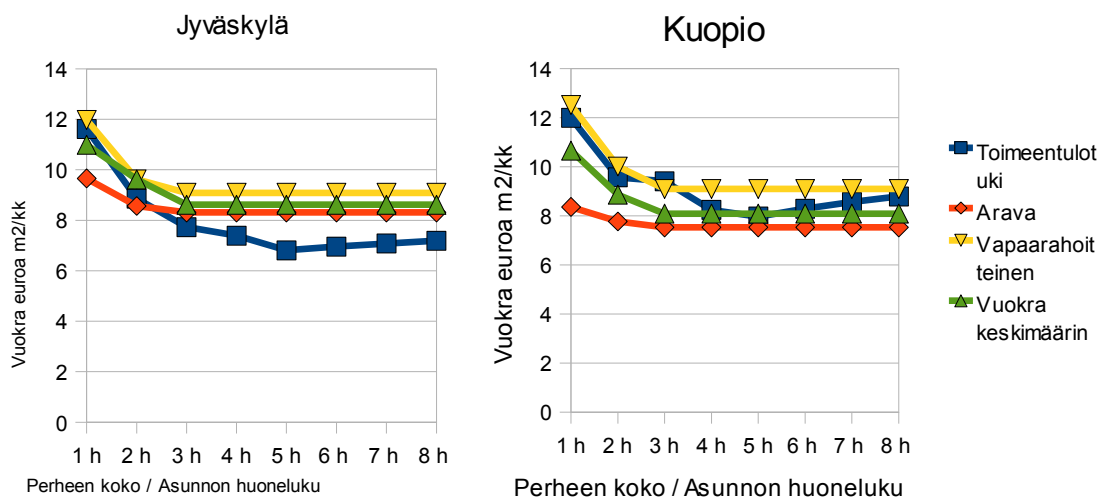


Kuva 9. Espoon ja Helsingin toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m<sup>2</sup>/kk) (Lähde: Asuntojen vuokrat. Tilastokeskus.)

*Helsingissä* (ks. kuva 9) toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot eivät yllä vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokrien tasolle kuin yhden henkilön/huoneen osalta.

Tästä huolimatta toimeentulotuen asumismenot pysyttelevät vapaarahoitteisten asuntojen vuokrien tuntumassa ja ovat joka tilanteessa korkeammalla tasolla kuin arava- ja vapaarahoitteisten asuntojen yhteiset, keskimääräiset neliövuokrat sekä arava-asuntojen keskimääräiset neliövuokrat vuonna 2008. Siten Helsingin toimeentulotuen asumismenojen tasoa voidaan myös pitää kohtuullisena.

*Jyväskylässä* (ks. kuva 10) toimeentulotuen kohtuullisen asumismenon keskineliövuokra on lähellä vapaarahoitteisten asuntojen vuokratasoa yhden huoneen/henkilön asunnoissa, mutta laskee tätä suurempien asuntojen osalta huomattavasti. Jo kahden henkilön/huoneen asuntojen neliövuokriin verrattaessa toimeentulotuessa hyväksyttävä neliövuokra on lähes aravavuokra-asuntojen tasolla. Vähintään kolmen huoneen/henkilön asunnoissa toimeentulotuen asumismenot jäävät huomattavasti jälkeen myös arava-asuntojen keskineliövuokratasosta. Yhden henkilön kotitalouksia lukuunottamatta Jyväskylän asumismenojen kohtuullisuus toimeentulotuessa ei näytä toteutuvan, kun sitä arvoidaan keskimääräisyyden kannalta.

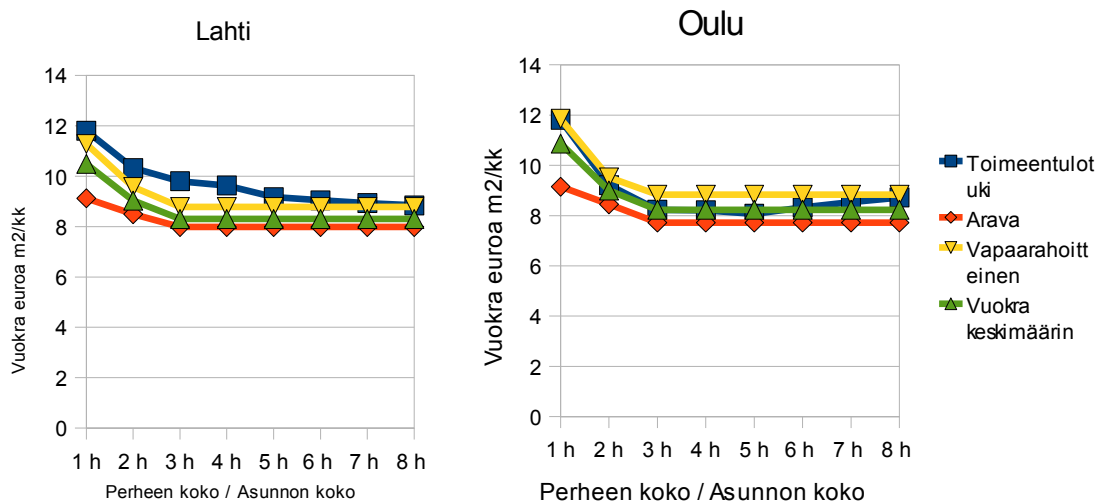


*Kuva 10. Jyväskylän ja Kuopion toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m<sup>2</sup>/kk)(Lähde: Asuntojen vuokrat. Tilastokeskus.)*

*Kuopiossa* (ks. kuva 10) toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot jäävät yhden ja kahden henkilön/ huoneen asunnoissa jälkeen vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokrista.

Kolmen henkilön asunnoissa toimeentulotuen asumismenojen taso on puolestaan korkeampi verrattuna vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin. Tätä isommissa asunnoissa toimeentulotuen asumismenojen neliövuokra asettuu vapaarahoitteisen ja rahoitusmuodoista yhteisesti lasketun keskiarvon välille. Kuopion toimeentulotuen asumismenot vaikuttavat siten kohtuullisilta, kuten Helsingissäkin.

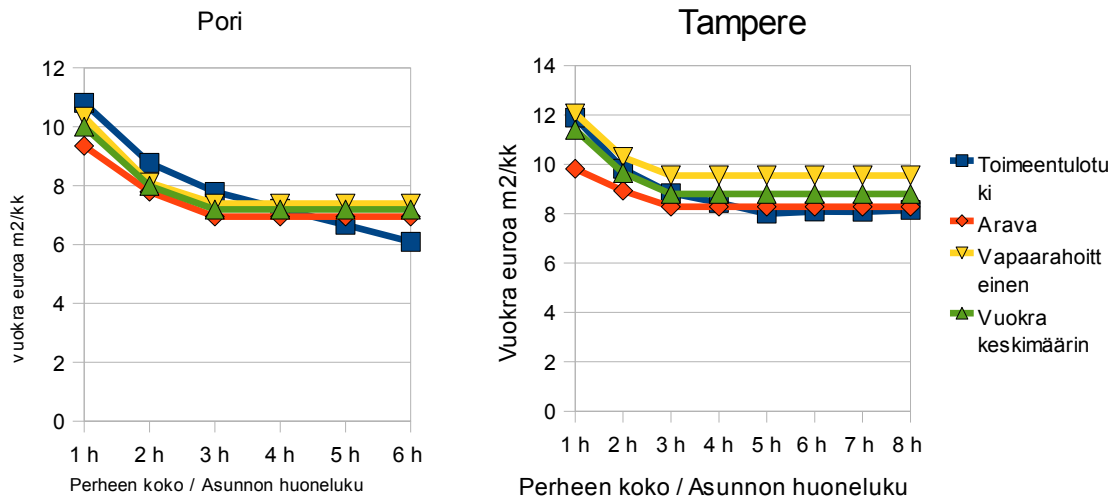
*Lahden* (ks. kuva 11) toimeentulotuen kohtuulliset asumismenojen neliövuokrat ovat tasoltaan poikkeuksetta kaupungin keskineliövuokria korkeammat verrattuna sekä vapaarahoitteisiin sekä aravavuokra-asuntoihin, että edellä mainittujen rahoitusmuotojen keskineliövuokriin yhteensä. Kuten Espoossa, myös Lahden toimeentulotuen asumismenoja voidaan pitää hyvin kohtuullisina.



*Kuva 11. Lahden ja Oulun toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m²/kk)(Lähde: Asuntojen vuokrat. Tilastokeskus.)*

*Oulussa* (ks. kuva 11) toimeentulotuen asumismenojen taso noudattelee pääosin arava-asunnoista sekä vapaarahoitteista asunnoista laskettuja yhteisten keskineliövuokrien tasoa. Yksinasuvien toimeentulotuen asumismenot ovat lähes samalla tasolla vapaarahoitteisten yhden huoneen suuruisten vuokra-asuntojen keskineliöhinnan kanssa. Myös Oulussa asumismenojen kohtuullisuus näyttää toteutuvan keskimääräisyydellä mitattuna.

*Porissa* (ks. kuva 12) toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen neliövuokrat ovat vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokria korkeammalla tasolla 1–3 henkilön/huoneen asuntoja verrattaessa. Tätä suuremmissa asunnoissa toimeentulotuen asumismenojen taso laskee ja jää lopulta alle arava-asuntojen keskineliövuokran tason. Pienten asuntojen osalta Porin toimeentulotuen asumismenot ovat korkeintaan kolmen henkilön perheillä varsin kohtuullisia ja neljän henkilön perheissäkin kohtuullisia. Viiden ja kuuden henkilön perheissä toimeentulotuen asumismenojen taso on alhaisempi kuin arava-asuntojen keskimääräinen vuokrataso.

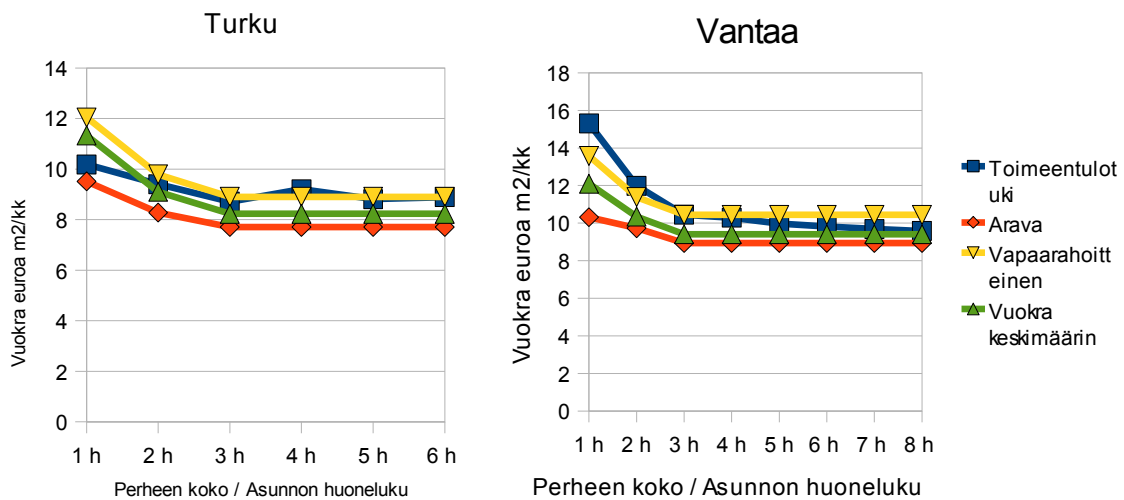


*Kuva 12. Porin ja Tampereen toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m<sup>2</sup>/kk)(Lähde: Asuntojen vuokrat. Tilastokeskus.)*

*Tampereella* (ks. kuva 12) toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot eivät missään vaiheessa ylitä vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokrien tasoa. Yhden henkilön/huoneen asunnoissa toimeentulotuen asumismenot ovat hyvin lähellä vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokraa. Kahden ja kolmen henkilön/huoneen asunnoissa toimeentulotuen taso vastaa lähes rahoitusmuotojen yhteistä keskineliövuokraa. Tätä suuremmissa asunnoissa toimeentulotuen asumismenojen taso jää hieman alhaisemmaksi kuin arava-asuntojen vuokrat keskimäärin. Kohtuullisuuden asteen voidaan todeta vaihtelevan perhekoosta riippuen. Korkeintaan kolmen henkilön perheissä asumismenot vaikuttavat

kohtuullisilta, mutta tätä suuremmilla kotitalouksilla toimeentulotuen asumismenojen suhde keskivuokratason laskee.

*Turussa* (ks. kuva 13) perustoimeentulotuen kohtuulliset asumismenot jäävät varsin selvästi jälkeen vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä vuokra-asuntojen keskimääräisistä keskineliövuokrista yhden henkilön/huoneen, asuntojen osalta. Ero vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliövuokraan on lähes 2 euroa neliöltä ja keskimääräiseen vuokraan eroa kertyy noin yhden euron verran. Ero tasoittuu huomattavasti verratessa kahden henkilön/huoneen asuntojen keskineliövuokria. Tällöin toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot ovat lähes vapaarahoitteisten keskineliövuokrien tasolla. Vähintään kolmen huoneen/henkilön asunnoissa Turun kohtuulliset asumismenot toimeentulotuessa ovat jo vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokrien tasolla. Turussa tilanne on päinvastainen muihin tutkimuskaupunkeihin verrattuna, sillä yhden henkilön kotitalouksien toimeentulotuen asumismenot eivät ole kohtuulliseksi määriteltävällä keskimääräisellä tasolla, kun taas tätä suurempien kotitalouksien asumismenojen tasoa voi pitää hyvinkin kohtuullisena.



Kuva 13. Turun ja Vantaan toimeentulotuen asumismenot, aravavuokra-asuntojen, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä yhteensä molempien rahoitusmuotojen keskineliövuokrat 2008 (€/m<sup>2</sup>/kk)(Lähde: Asuntojen vuokrat. Tilastokeskus.)

*Vantaalla* (ks. kuva 13) perustoimeentulotuen kohtuullisiksi määriteltujen asumismenojen keskineliövuokra on pienten asuntojen, 1–2 henkilön, kohdalla korkeampi verrattuna



vapaarahoitteisten asuntojen keskimääräiseen neliövuokraan. Kolmen henkilön/huoneen asunnoissa Vantaan perustoimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliöhinnat ovat lähes samoja. Tätä suuremmissa asunnoissa Vantaan toimeentulotuen kohtuulliset neliövuokrat jäävät alle kaupungin keskineliövuokratason vapaarahoitteisten asuntojen kohdalla, mutta ovat kuitenkin tasoltaan korkeammat kuin rahoitusmuotojen keskineliövuokrat yhteensä. Siten myös Vantaan vuokratasoa voidaan pitää kohtuullisena.

### **Yhteenvetoa**

Ainoastaan Lahdessa toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot neliövuokrilla mitattuina ovat johdonmukaisesti korkeammalla tasolla kaiken kokoisissa asunnoissa kaupungin vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliövuokraan verrattuna. Espoossa tilanne on lähes sama kuin Lahdessa, poikkeuksena yhden henkilön asunnot, joissa toimeentulotuen taso jää alle vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokran. Toimeentulotuen asiakkaan kannalta ajateltuna erityisesti Lahdessa, sekä yhden henkilön perheitä lukuunottamatta myös Espoossa, perheen koko ei aseta asiakkaita eriarvoiseen asemaan, vaan periaatteessa kaiken kokoisilla perheillä on varsin hyvät mahdollisuudet saada asunto toimeentulotuen kohtuullisten asumiskustannusten puitteissa, mikäli vain asuntoja on tarjolla. Muissa kaupungeissa toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen ja keskivuokratason välillä oli enemmän vaihtelua sekä tason, että perhekoon mukaan tarkastellessa.

On otettava huomioon, että vertailussa käytetään vapaarahoitteisten ja aravavuokra-asuntojen neliövuokrien keskiarvoja. Kaikissa kymmenessä tutkimuskaupungissa Tilastokeskus kartoittaa vuokratasoa usealta eri asuinalueelta, joiden kesken on vaihtelua vuokratasossa (ks. Vuokratilasto). Vaikka toimeentulotukiasiakkaalla ei ole mahdollisuutta valita mitä tahansa asuntoa, toimeentulotuessa hyväksytyjen enimmäisasumismenojen voidaan mielestäni todeta olevan Espoossa ja Lahdessa hyvin kohtuullisella tasolla. Näissä kaupungeissa määritellyt kohtuulliset asumismenot eivät siten näytä kohtuuttomasti kapeuttavan toimeentulotukiasiakkaan asumisvaihtoehtoja toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen neliövuokrien ollessa suuremmat kuin vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskimääräiset neliövuokrat. Myös Helsingin kohtuullisten asumismenojen taso

on varsin korkea ja joko ylittää vapaarahoitteisten asuntojen keskineliövuokran tai on hyvin lähellä sitä.

Vantaalla ja Porissa toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot ovat 1–3 huoneen/henkilön asunnoissa vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliövuokria korkeammalla tasolla. Erityisesti Vantaalla ero toimeentulotuen hyväksi on huomattava. Eroja kaupunkien kesken syntyy suurempien asuntojen osalta, sillä Vantaalla toimeentulotuen kohtuullinen neliövuokra laskee yli kolmen henkilön/huoneen asumismenojen osalta ainoastaan hieman vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliövuokria alhaisemmaksi. Porissa puolestaan toimeentulotuen viiden ja kuuden henkilön perheen toimeentulotuen kohtuullinen neliövuokra jää alle arava-asuntojen keskineliövuokran. Vantaalla ja Porissa Tampereella toimeentulotuki näyttääkin suosivan pieniä, 1–3 hengen perheitä.

Jyväskylässä, Lahdessa, Oulussa ja Tampereella on vuokrataso pienillä perheillä korkeimmillaan, mutta ei silti ylitä Vantaan ja Porin tapaan vapaarahoitteisten asuntojen vuokratasoa vaan jää vapaarahoitteisten ja keskimääräisen vuokratason välille. Samanlaisia kaupungit eivät tästä yhtenevyydestä huolimatta ole. Oulussa ja Kuopiossa kohtuullisten asumismenojen taso on varsin tasainen eri perheillä, tosin Kuopiossa on Oulua enemmän vaihtelua, sillä kolmen henkilön perheiden toimeentulotuen asumismenot ovat poikkeuksellisesti vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja korkeammat. Tampereella ja Jyväskylässä toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso suhteessa vuokratasoon jää vertailun alhaisimmaksi. Tampereella kohtuullisten asumismenojen taso noudattelee arava-asuntojen keskimääräistä vuokratasoa vähintään neljän hengen perheillä. Jyväskylässä puolestaan kohtuullisten asumismenot jäävät alle arava-asuntojen keskimääräisen vuokratason kolmen tai tätä suurempien perheiden osalta.

Turussa, toisin kuin muissa kaupungeissa, yhden henkilön perheillä vuokrataso toimeentulotuessa jää alle kaupungin keskivuokratason ja on yksinasuvilla alin verrattuna muun kokoisten perheiden toimeentulotuen asumismenojen ja vuokratason suhteeseen. Tämä tulee esiin varsin selvästi neljän henkilön tai sitä suurempiin perheisiin verrattuna, joilla toimeentulotuen asumismenot ovat lähes vapaarahoitteisten asuntojen tasolla.

Kaupungin vuokratason ja toimeentulotuen asumismenojen tarkastelusta kävi ilmi, että määriteltyjen menojen kohtuullisuus verrattuna keskivuokratason eri rahoitusmuodoissa vaihtelee niin kaupunkien kesken, mutta useissa kaupungeissa myös eri kokoisten perheiden välillä. Toimeentulotuelle kohtuullisena vuokra-asunnon asumismenojen tasona olen pitänyt tilastollista keskivuokratasoa, jonka moni kaupungeista saavutti hyvin ja varsinkin moni jopa ylitti siten, että toimeentulotuen asumismenojen taso oli lähes vapaarahoitteisten asuntojen keskivuokrien tasolla tai sitä korkeammalla. Kaupunkeja, joissa toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot ylittivät kaupungin kaikista vuokra-asunnoista lasketun keskivuokratason kaiken kokoisissa perheissä olivat Espoo, Helsinki, Kuopio, Lahti, Oulu ja Vantaa. Muissa kaupungeissa toimeentulotuen asumismenot jäivät alle edellä mainitun tason tietyn kokoisissa perheissä.

Tulkintaa tehdessä on huomiotava, että Tilastokeskus luokittelee kolmen huoneen tai tätä suuremmat vuokra-asunnot samaan luokkaan, joten tarkkaa tietoa kyseisistä asunnoista huoneluvun mukaan ei ole eriteltävissä. Oletettavaa on, että keskineliövuokra on pienempi suuremmissa asunnoissa kuten 1–3 huoneen asuntojen osalta käy jo varsin selvästi ilmi. Tilastollinen keskivuokra kolmen huoneen ja sitä suuremmille asunnoille on siten myös itsessään keskiarvo eikä tarkkoja johtopäätöksiä kyseisten asuntojen keskineliövuokran osalta verrattuna toimeentulotuen vastaaviin voi vetää. Tästä huolimatta toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen tasosta ja sen vaihtelusta on mahdollista saada käsitystä suhteessa keskimääräiseen vuokratason eri vuokra-asumisen muodoissa.

Tarkastelun perusteella voi todeta, että tutkimuskaupunkien toimeentulotuessa otetaan pääosin huomioon pieniin perheisiin kohdistuva keskimääräistä suurempi asumismenojen aiheuttama rasitus asettamalla toimeentulotuen asumismenot tyypillisesti tasolle, joka ylittää tai on hyvin lähellä vapaarahoitteisten asuntojen keskivuokratasoa. Samalla pienten kotitalouksien valinnanmahdollisuudet vuokra-asuntomarkkinoilla kasvavat toimeentulotuen mahdollistaessa asumisen myös vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa, joissa vuokrat ovat keskimäärin korkeammat kuin arava-asunnoissa. Vastaavasti niissä kaupungeissa, joissa toimeentulotuen asumismenojen taso suhteessa vuokratason vaihtelee perheeseen mukaan myös valinnanmahdollisuudet vaihtelevat eri kokoisissa perheissä.

## 7.2.6 Yhteenvetoa perustoimeentulotuen asumismenojen soveltamisohjeista

Kaikki kymmenen kaupunkia käyttivät mahdollisuutta toimeentulotukilain antamaa mahdollisuutta määritellä kohtuulliset asumismenot. Kohtuullistamista voidaan pitää kymmenen suurimman kaupungin osalta enemmän sääntönä kuin poikkeuksena. Asumismenojen huomioiminen toimeentulotuessa tapahtui pääosin kaupungin määrittelemien kohtuullisten asumismenojen puitteissa. Vuokra- kuten myös muiden asuntojen asumismenojen kohtuullistaminen perustui kaikissa kaupungeissa perhekokoon, jonka lisäksi muutamissa kaupungeissa kohtuullistamiseen vaikutti asunnon koko.

Tarpeellisen suuruisia asumismenoja tarkoittaneet käsitteet vaihtelivat kaupunkien ohjeissa. Kohtuullisten asumismenojen sisällössä oli myös vaihtelua kaupunkien kesken niin, että määritellyt enimmäisasumismenot koostuivat eri määrästä asumismenolajeja eri kaupungeissa. Kohtuullisuutta määritellään kaiken kaikkiaan kaupunkien ohjeissa eri tavoin.

Verrattaessa eri kaupunkien kohtuullisia, vuokra-asunnoille määriteltyjä asumismenoja sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin että kaupunkien keskivuokratason eri vuokra-asumismuodoissa voidaan todeta, että kohtuullisten asumismenojen taso vaihtelee kaupunkien välillä, mutta myös kaupungin sisällä eri kokoisissa perheissä. Yhdenvertaisuus ei siten toteudu kymmenen suurimman kaupungin asukkaiden kesken, mutta ei välttämättä myöskään saman kaupungin asukkaiden kesken. Yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi tulisi kaupunkien vuokratason olla samalla tasolla suhteessa kunkin kaupungin omaan vuokratason, joka tulisi olla sama myös eri kokoisilla perheillä. Oma näkemykseni kohtuullisesta vuokra-asumismenojen tasosta toimeentulotuessa perustuu ajatukseen kohtuullisuuden ja keskimääräisyyden yhteydestä. Siksi kohtuullisten vuokra-asumismenojen taso toimeentulotuessa tulisi mielestäni noudatella vähintään kaupungin keskivuokratasoa kaiken kokoisilla perheillä.

## 8 POHDINTA

Työssäni olen tutkinut Suomen kymmenen suurimman kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeita perustoimeentulotuen asumismenojen osalta vuonna 2008. Tavoitteenani on ollut tuoda esiin, mitä ja miten perustoimeentulotuen asumismenoja on ohjeistettu. Lisäksi olen tarkastellut vuokra-asunnossa asujille soveltamisohjeissa määriteltyjä tarpeellisen suuruisia asumismenoja, joita olen verrannut kaupunkien kesken, mutta myös kaupunkien omaan tilastolliseen vuokratason sekä asumistuen kuntaryhmittäisiin enimmäisasumismenoihin ja pohtinut näiden vertailujen kautta tutkimuskaupungeissa määriteltyjen toimeentulotuen asumismenojen kohtuullisuutta.

Asumismenot päädyin valitsemaan tarkastelun kohteeksi useammastakin syystä. Ensimmäkin, asuminen on eräs ihmisen perustarpeista ja muodostaa siten varsin huomattavan perustan yksilön hyvinvoinnille (esim. Goodin 1990, 2). Toiseksi, asumismenot ovat kaiken kaikkiaan yksi suurimmista kulueristä, mutta erityisesti ne rasittavat pienituloisia, joilla asumismenot ovat huomattavasti suuremmat verrattuna siihen, mitä asumiseen ja energiaan kulutetaan koko väestön keskuudessa keskimäärin (Tulonjakotilasto 2006). Lisäksi vuokra-asumismenot ovat kaupungeissa korkeampia kuin maassa keskimäärin (Asuntojen vuokrat). Kolmanneksi, kunnat voivat määritellä itse perustoimeentulotuen asumismenojen kohtuullisuutta toimeentulotukilain säännösten puitteissa. Neljänneksi, halusin tutkimukseni liittyvän toimeentulotukeen ja sen myöntämiseen. Koska kuntien toimeentulotukiohjeiden on todettu olevan varsin keskeisessä asemassa toimeentulotuen myöntämiskäytännössä (Koskiahde & Mieskolainen, 2003, 3; Karjalainen 2004b, 146) eikä asiaa ole juuri tutkittu viime vuosina, päädyin valitsemaani tutkimusaiheeseen.

Tutkielmassani olen käyttänyt pääosin kvalitatiivista tutkimusotetta. Aineistoni muodostui Helsingin, Espoon, Tampereen, Vantaan, Turun, Oulun, Lahden, Kuopion, Jyväskylän ja Porin vuonna 2008 voimassa olleista toimeentulotuen soveltamisohjeista, joista varsinaiseen tarkasteluun poimin asumismenoja koskevat kohdat. Tiedon tiivistämisessä olen käyttänyt luokittelua, kvantifiointia sekä teemoittelua, jonka lisäksi olen vertaillut kaupunkien määrittelemiä kohtuullisia vuokra-asumismenorajoja toisiinsa, asumistuen enimmäisasumismenoihin sekä kaupungin omaan vuokratason. Näkökulmaani aiheeseen

on ohjannut laki toimeentulotuesta sekä sosiaali- ja terveysministeriön opas toimeentulotuesta (2007), joka osoittautui merkitykselliseksi tekijäksi kaupunkien toimeentulotukikäytännössä myös tässä tutkielmassa (vrt. Koskiahde & Mieskolainen 2003; Karjalainen 2004b, 137).

Tutkielmani rajoituksena näen sen keskittymisen varsin pieneen osaan koko toimeentulotuen asumismenojen kokonaisuutta, jonka lisäksi rajausta on tehty myös jo alunperin rajatun aineiston sisällä. Esimerkiksi omistusasunnossa asuvien toimeentulotukimenojen kohtuullisuutta ei tässä tutkielmassa tarkastella lainkaan. Lisäksi aineiston yksipuolisuus ja tutkielman rajaaminen suurimpiin kaupunkeihin rajoittavat yleistysten tekemistä tutkimustulosten perusteella. Toisaalta aiheen tarkka rajausta pelkästään perustoimeentulotuen asumismenoihin ja suurimpiin kaupunkeihin on mahdollistanut aineiston huolellisen ja tarkan läpikäynnin sekä raportoinnin.

Aihetta on tutkittu varsin vähän. Kauralan (1994) työ on ainoa erityisesti asumismenoihin keskittyvä tutkimus. Kauralan (mt.) lisäksi olen käyttänyt tulosteni vertailussa Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003) tutkimusta, jossa asumismenoja käsitellään yhtenä osana. Tutkielmani tuottaa ajankohtaista tietoa kymmenen suurimman kaupungin perustoimeentulotuen asumismenojen määrittelyistä sekä kohtuullisten asumismenojen tasosta suhteessa asumistukeen ja kaupunkien vuokratason voimassa olevan toimeentulotukilain aikana.

Työni keskeisimpänä tuloksena voi todeta, että tutkimuskaupunkien perustoimeentulotuen asumismenojen ohjeistuksissa on eroja. Kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeiden erot ovat tulleet esiin jo useissa aikaisemmissa tutkimuksissa (ks. Kaurala 1994; Koskiahde & Mieskolainen 2003), joiden joukkoon tämäkin työ havainnoillaan liittyy. Eroja on löydettävissä niin ohjeiden tarkkuudessa ja sisällöissä ylipäänsä kuin euromääräisissä enimmäisasumismenorajoissa. Tästä huolimatta kymmenen suurinta kaupunkia ovat ohjeistaneet perustoimeentulotuen asumismenoja varsin ahkerasti.

Toisin kuin Kauralan (1994) sekä Koskiahteen ja Mieskolaisen (2003) tutkimuksissa, asumismenoja ei pääsääntöisesti oteta huomioon todellisen suuruksina vaan niiden määrittelyssä korostuu kohtuullisuus. Tulkitseen aineistoni pohjalta, että kymmenen suurimman kaupungin pääsääntöisenä soveltamisohjeena asumismenojen osalta on, että

mikäli menot ovat kohtuullisia, ne huomioidaan toimeentulotuessa todellisen suuruksina. Koska kohtuullisuutta määritellään tutkimuskaupunkien ohjeissa hyvin usein asettamalla erilaisia euromääräisiä enimmäisrajoja eri asumismenolajeille, pitänee Kauralan (1994, 30) johtopäätös, että toimeentulotuen harkinta tapahtuu kuntien määrittämien enimmäisrajojen puitteissa, paikkaansa myös tämän tutkielman osalta.

Toisena tavoitteena oli verrata kaupunkien määrittelmiä tarpeellisen suuruksia vuokra-asumismenoja kaupunkien kesken, asumistuen enimmäisasumismenoihin sekä kaupungin tilastolliseen vuokratasoon. Vuokra-asumista koskevien kohtuullisten asumismenojen osalta käy ilmi, että toimeentulotuen asumismenot ovat asumistukeen verrattuna pääosin korkeammalla tasolla tutkimuskaupungeissa. Vaihtelua tosin on kaupunkien kesken havaittavissa ja monissa tutkimuskaupungeissa toimeentulotuen asumismenojen taso alenee perhekoon suuretessa suhteessa asumistuen enimmäisasumismenojen kolmeen eri tasoon. Tutkimuskaupungeissa ministeriön suositus tarpeellisen suurusten asumismenojen väljemmästä harkinnasta verrattuna asumistukeen toteutuu pienten, 1–2 henkilön perheiden osalta. Tilastolliseen vuokratasoon verrattuna toimeentulotuen vuokra-asumismenojen tasossa eri kaupungeissa on enemmän vaihtelua kuin asumistuessa. Sekä asumistuen enimmäisasumismenoihin että vuokratasoon verrattuna muutamissa tutkimuskaupungeissa toimeentulotuen asumismenojen tasoa voidaan pitää kohtuullisena tai erittäin kohtuullisena kaiken kokoisilla perheillä. Toisaalta osassa kaupungeista taso toimeentulotuen asumismenoissa ei ole sama eri kokoisilla perheillä ja vaihtelee varsin paljon. Tutkielmassani kävi ilmi, että tyypillisesti yksinasuvien toimeentulotuen asumismenot on asetettu lähes poikkeuksetta erittäin kohtuullisiksi, mutta tätä isommilla perheillä perustoimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen taso laskee monissa kaupungeissa verrattuna keskivuokratasoon tai asumistuen enimmäisasumismenoihin.

Pohdittaessa edellä esiin tullutta toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan todeta, että yhdenvertaisuus ei toteudu eri kaupunkien kesken, mutta ei myöskään kaupunkien sisällä eri kokoisten asiakasperheiden välillä. Mielestäni ratkaisuna yhdenvertaisuuden toteutumiseksi olisi toimeentulotuen kohtuullisten vuokra-asumismenojen tason asettaminen vähintään paikkakunnan keskivuokratasolle kaiken kokoisilla perheillä, jolloin toimeentulotuen saajalla perhekoosta riippumatta olisi hyvät mahdollisuudet saada tarpeitaan vastaava asunto ilman, että asumistasosta joutuu tinkimään kohtuutto-

masti. Kohtuullisena asumistasona voidaan mielestäni pitää Tilastokeskuksen määritelmää asukas huonetta kohden, kun keittiötä ei lueta huoneeksi. Kaupungeilta tämä vaatii aktiivista vuokratason seuraamista ja siihen reagoimista tarpeen tullen. Näin useissa kaupungeissa oli jo tehtykin ja vuokratason seuraaminen tuli varsin hyvin esiin kohtuullisten asumismenojen ja vuokrien vertailuissa.

Tällä hetkellä lähes poikkeuksetta kaikissa tutkimuskaupungeissa toimeentulotuen asumismenojen kohtuullisuus toteutuu parhaiten yhden henkilön perheiden näkökulmasta. Heillä toimeentulotuessa hyväksytyt asumismenot ovat pääasiassa vapaarahoitteisia keskivuokria korkeammalla tasolla. Tämä merkitsee myös laajempia mahdollisuuksia vuokra-asuntomarkkinoilla suurempiin perheisiin verrattuna. Asiakkaan kannalta katsottuna toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot mahdollistavat asumiskulutuksen eri kaupungeissa eri tavoin eri kokoisilla perheillä.

Tutkielmani tarkasteli vain pientä osaa toimeentulotuen asumismenoihin liittyvistä ohjeista. Jatkossa voidaan tarkastella laajemmin tutkimuskaupunkien asumismenojen määrittelyä toimeentulotuen kokonaisuudessa toisin sanoen tarkastellaan täydentävän toimeentulotuen mukaisia muita asumismenoja sekä ehkäisevän toimeentulotuen asumisen turvaamiseksi tarkoitettua tuesta annettavia ohjeita. Toisaalta voitaisiin keskittyä tarkemmin niihin tilanteisiin, joissa käytetään soveltamisohjeista poikkeavaa myöntämiskäytäntöä toisin sanoen tilanteisiin, joissa asumismenojen osalta käytetään harkintaa. Tästä vielä kohdennetummin voitaisiin tutkia alkuperäisen suunnitelmani mukaisesti vuokratilanteita ja niihin liittyvää päätöksentekoa toimeentulotuessa. Tutkimukseni on ollut poikkileikkaus kaupunkien yhden vuoden perustoimeentulotuen asumismenoihin liittyviin ohjeisiin. Tarkasteluajanjaksoa voisi pidentää koskemaan esimerkiksi asumismenoihin liittyvän ohjeistuksen muutoksia jollain tietyllä ajanjaksolla. Tarkastelin tutkielmassani ainoastaan suurimpia kaupunkeja. Vastaavaa tutkimusta voisi hyvin tehdä pienemmissä kaupungeissa ja kylissä eli Tilastokeskuksen luokittelun mukaisesti taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa. Vaihtoehtoja jatkotutkimukselle on useita ja tutkielmani antoi vastauksia vain hyvin rajattuun osa-alueeseen toimeentulotuen myöntämisen osalta.

Toimeentulotukeen kohdistunut tutkimus ylipäänsä on ollut vähäistä Suomessa viime vuosina 1990-lukuun verrattuna. Talouden taantuma voi jälleen lisätä kiinnostusta



toimeentulotukitutkimukseen edellisten lamavuosien tapaan, kun toimeentulokiasiakkaiden ja -menojen osuus nousee talouden hiipumisen ja lisääntyvän työttömyyden vuoksi. Toimeentulotukimenojen kasvu on rasite erityisesti kuntataloudelle, joka taas houkuttelee menojen karsimiseen. Nähtäväksi jää, tullaanko kunnissa toteuttamaan toimeentulotuen osalta samanlaista myöntämiskäytäntöjen kiristämispoliittikkaa kuin 1990-luvun laman aikaan (ks. Lehto & Lamminpää 1992; Mäntysaari 1993). Mikäli kunnissa toteutetaan samanlaisia keinoja talouden tasapainottamiseksi, toimeentulotuen asumismenoihin liittyvä säästöpaino kasvaa, joka voi johtaa nykyistä tiukempaan tarpeellisen suuruisen asumismenojen määrittelyyn. Nähtäväksi jää, kuinka asumismenoja ja niiden kohtuullisuutta jatkossa määritellään.

## KIRJALLISUUS

- Aatola, Leena (2004) Näkökulmia kohtuulliseen kulutukseen. Teoksessa Ahlqvist, Kirsti & Raijas, Anu (toim.) *Erilaisia kulutusuria Suomessa*. Helsinki: Tilastokeskus. s. 25–41.
- Aerschot, Paul van (1996) *Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 210. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Andersson, Eva, Naumanen, Päivi, Ruonavaara, Hannu & Turner, Bengt (2007) Housing, Socio-Economic Security and Risks. A Qualitative Comparison of Household Attitudes in Finland and Sweden. *European Journal of Housing Policy* 7:2, 151–172
- Arajärvi, Pentti (1997a) *Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvalainsäädännön selkeyttämisestä*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Arajärvi, Pentti (1997b) *Toimeentulotuen kehittäminen. Selvitysmiesraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 18. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Arajärvi, Pentti (1998) *Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön selkeyttäminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 17. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Eardley, Tony, Bradshaw, Jonathan, Ditch, John, Gough, Ian & Whiteford, Peter (1996a) *Social Assistance in OECD Countries: Volume I Synthesis Reports*. Department of Social Security Research Report No. 46. London: HMSO. Saatavana www-muodossa: <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep046.pdf> [Viitattu: 10.10.2008].
- Eardley, Tony, Bradshaw, Jonathan, Ditch, John, Gough, Ian & Whiteford, Peter (1996b) *Social Assistance in OECD Countries: Volume II Country Reports*. Department of Social Security Research Report No. 47. London: HMSO. Saatavana www-muodossa: <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep047.pdf> [Viitattu: 10.10.2008].
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993) *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, Robert E. (1990) Relative Needs. Teoksessa Ware, Alan & Goodin, Robert E. (ed.) *Needs and Welfare*. Modern Politics Series Volume 26. London: SAGE. s. 12–33.
- Gough, Ian (2001) Social assistance regimes: a cluster analysis. *Journal of European Social Policy* Vol 11 (2): 165–170. [Online]. Saatavana www-muodossa: <http://esp.sagepub.com/cgi/reprint/11/2/165> [Viitattu: 10.10.2008].
- Gough, Ian, Bradshaw, Jonathan, Ditch, John, Eardley, Tony & Whiteford, Peter (1997) Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy* Vol 7 (1): 17–43. Saatavana www-muodossa: <http://esp.sagepub.com/cgi/reprint/7/1/17> [Viitattu: 10.10.2008].
- Haapola, Ilkka (2001) *Onko kotikunnalla väliä? Toimeentulotuen saajien asiakas- ja elämänurat 1990-luvulla kymmenessä kaupungissa*. Helsingin yliopisto. Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia. Raportteja ja selvityksiä 37. Helsinki: Palmenia-kustannus.

- Haapola, Ilkka & Karisto, Antti (1998) *Toimeentulotuki Lahdessa*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskuksen selvityksiä. Lahti: Lahden kaupungin painatuskeskus.
- HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säädösten kumoamiseksi.
- Heikkilä, Matti, Rintala, Taina, Airio, Ilpo & Kainulainen, Sakari (2003) *Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa*. Stakes, tutkimuksia 126. Helsinki: Stakes.
- Hiilamo, Heikki, Karjalainen, Jouko, Kautto, Mikko & Parpo, Antti (2004) *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki - Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista*. Stakes, Tutkimuksia 139. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2003) *Tutki ja kirjoita*. 6.–9. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Huhtanen, Raija (1994) *Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä*. Tampere: Finnpublishers.
- Jewell, Christopher j. (2007) Assessing Need in the United States, Germany and Sweden: The Organization of Welfare Casework and the Potential for Responsiveness in the "Three Worlds". *Law & Policy* 29:3, 380–406. Saatavana www-muodossa: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/117963128/PDFSTART> [Viitattu: 8.3.2009].
- Juntto, Anneli (2000) Alueelliset asuntomarkkinaerot. Auttoiko asuntopolitiikka? Teoksessa Loikkanen, Heikki A. & Saari, Juho (toim.) *Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki: Hakapaino Oy. s. 240–268.
- Juntto, Anneli (2002) Isäntien varjot – asunnon omistaminen yhteiskunnallisena jakona. Teoksessa Piirainen, Timo & Saari, Juho (toim.) *Yhteiskunnalliset jaot – 1990-luvun perintö?* Helsinki: Gaudeamus. s. 291–315.
- Juntto, Anneli (2004) Erotteleeko asumisura suomalaisia? Asumiskulutuksen menestyjät ja syrjäytyjät. Teoksessa Ahlqvist, Kirsti & Rajas, Anu (toim.) *Erilaisia kulutusuria Suomessa*. Helsinki: Tilastokeskus. s. 91–112.
- Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti* (1996) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1996/5. Helsinki: Yliopistopaino.
- Karisto, Antti, Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (1999) *Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa*. 1.–2. painos. Juva: WSOY.
- Karjalainen, Jouko (1993) *Mitä silmä ei näe, sitä sydän ei sure. Asunnottomuus, asumispalvelut ja sosiaalityö*. Helsinki: Stakes.
- Karjalainen, Jouko (2004a) Harkintaa kautta aikojen. Teoksessa Hiilamo, Heikki, Karjalainen, Jouko, Kautto Mikko & Parpo Antti: *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki - Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista*. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes. s. 117–126.
- Karjalainen, Jouko (2004b) Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa Hiilamo, Heikki, Karjalainen, Jouko, Kautto Mikko & Parpo Antti: *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki - Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista*. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes. s. 127–147.
- Karjalainen, Jouko, Hiilamo, Heikki & Raivio, Helka (2003) *Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti*. Aiheita 19. Helsinki: Stakes.

- Kaurala, Marjatta (1994) *Toimeentulotukitilanne elokuussa 1994 – erityisesti asumismenojen osalta*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1994:24. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kemp, Peter A. (1997) *A Comparative Study of Housing Allowances*. Department of Social Security Research paper No 60. London: The Stationary Office. Saatavana www-muodossa: <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep060.pdf> [Viitattu: 15.10.2008].
- Keskitalo, Elsa, Heikkilä, Matti & Laaksonen, Seppo (2000) *Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Kortteinen, Matti, Elovainio, Marko & Vaattovaara, Mari (2006) Asuinolot ja niiden kehitys Helsingin kunnallisissa vuokrataloissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 71:1, s. 3–13. Saatavana www-muodossa: <http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/371987BE-2081-4690-AD45-5876463BFF4A/0/061kortteinen.pdf> [Viitattu: 22.3.2009].
- Koskiahde, Johanna & Mieskolainen, Juha (2003) *Ehkäisevä toimeentulotuki ja kuntien toimeentulotukiohjeet Pirkanmaalla*. Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisusarja nro 2/2003. Tampere: Länsi-Suomen lääninhallitus.
- Kosunen, Virpi (1997a) Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.) *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 208. Saarijärvi: Gummerus. s. 45–101.
- Kosunen, Virpi (1997b) Leikkaukset ja kotitalouksien toimeentulo – Esimerkkiperheitä koskeva simulaatiomalliin perustuva analyysi. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.) *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 208. Saarijärvi: Gummerus. s. 103–134.
- Kosunen, Virpi (1999) Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 232. Helsinki: Stakes.
- Kuivalainen, Susan (2004) *A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries*. Helsinki: Stakes.
- Kumpulainen, Aila (2008) *Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuki 2007*. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2008. Saatavana www-muodossa: [http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA\\_FILES/TTT2007.pdf](http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_FILES/TTT2007.pdf) [Viitattu: 20.11.2008].
- Kuusisto-Niemi, Sirpa (1996) *Jos elämäntilanne niin vaatii. Toimeentulotukityön selvitysprojektin raportti*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laakso, Seppo (2000) *Asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys Suomessa 1980- ja 1990-luvulla*. VATT-Keskustelualoitteita 221. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lehto, Juhani & Lamminpää, Kaarina (1992) *Ruuhkaa ja leikattua perusturvaa toimeentulotukihuukulla*. Sosiaali- ja Terveystieteiden tutkimuskeskus. Raportteja 75. Helsinki: Vapokustannus.
- Local Housing Allowance Guidance Manual (2007) Department for Work and Pensions. Saatavana www-muodossa: <http://www.dwp.gov.uk/housingbenefit/claims-processing/lha/products/lha-guidance-manual-amd1.pdf> [Viitattu 14.2.2009].

- Louhelainen, Pekka (1984) *Suomalaisen sosiaaliturvan muotoutuminen*. Sosiaalipolitiikan laitos, tutkimuksia 66. Tampere: Tampereen yliopisto.
- McCulloch, Gary (2004) *Documentary Research in Education, History and the Social Sciences*. London: RoutledgeFalmer.
- Moffitt, Robert A. (2001) The Temporary Assistance for Needy Families Program. Paper prepared for the NBER Conference "Means-Tested Programs in the United States," May 11-12, 2000, Cambridge, Mass. Saatavana www-muodossa: [http://www.econ.jhu.edu/pdf/papers/moffitt\\_tanf.pdf](http://www.econ.jhu.edu/pdf/papers/moffitt_tanf.pdf) [Viitattu: 8.3.2009].
- Mäntysaari, Mikko (1993) Toimeentulotuki – Viimeinen suojaverkko vai ensisijainen turvajärjestelmä? Teoksessa Heikkilä, Matti, Hänninen, Sakari, Kosunen, Virpi, Mäntysaari, Mikko, Sallila, Seppo & Uusitalo, Hannu: *Hyvinvoinnin pääteypysäkillä? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun*. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Raportteja 128. Helsinki: Stakes.
- Niemelä, Mikko (2005) Alueelliset toimeentuloerot ennen ja jälkeen asumismenojen huomioon ottamista. *Janus* 13:1, s. 54–73.
- Niemelä, Pauli, Kainulainen, Sakari, Laitinen, Hanne, Pääkkönen, Juha, Rusanen, Timo, Ryyänänen, Ulla, Widgrén, Erja, Vornanen, Riitta, Väisänen, Raija & Ylinen, Satu (1997) *Suomalainen turvattomuus. Inhimillisen turvattomuuden yleisyys, perusolotuvuudet ja tyypittely – haastattelututkimus 1990-luvun Suomesta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Nykysuomen sanakirja (2002a) Toinen osa J–K. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Porvoo, Helsinki: WSOY.
- Nykysuomen sanakirja (2002b) Viides osa S–Tr. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Porvoo, Helsinki: WSOY.
- Parpo, Antti (2006) Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus. *Yhteiskuntapolitiikka* 71:1, s. 41–58.
- Peltomaa, Piia (1997) *Toimeentulotukiselvitys Lahdessa – Mitä tehdä kasvaville menoille*. Lahden sosiaali- ja terveysviraston julkaisuja. Lahti: Lahden kaupunki.
- Piirainen, Timo (1993) Vuokra-asuminen ja sosiaaliset ongelmat. Tutkimuksia 24. Helsinki: Stakes.
- Robson, Colin (2007) *How To Do A Research Project? A Guide For Undergraduate Student*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Salomaa, Kaija (1997) *Selvitys ehkäisevästä toimeentulotuesta*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1997:18. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Salovaara-Karstu, Christa & Muttilainen, Vesa (2004) *Asuntohädät 2000-luvun Suomessa. Ulosoton rekisteritietoja ja vuokrasuhteen osapuolten kokemuksia*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 213. Helsinki: Hakapaino Oy. Saatavana www-muodossa: <http://www.optula.om.fi/30329.htm> [Viitattu: 14.11.2008].
- Sihvo, Tuire (1997) Pienituloisten kulutus 1990–1994. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.) *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 208. Saarijärvi: Gummerus. s. 165–179.
- Siikanen, Antti, Säylä, Markku & Tahvanainen, Markku (1999) *Suomalaisten asumismenot*. Suomen ympäristö 330. Helsinki: Ympäristöministeriö.

- SOSFS (2003) *Ekonomiskt bistånd*. Socialstyrelsens författningssamling 5, Allmänna råd. Stockholm: Socialstyrelse. Saatavana www-muodossa: [http://www.sos.se/sosfs/2003\\_5/2003\\_5.pdf](http://www.sos.se/sosfs/2003_5/2003_5.pdf) [Viitattu: 16.10.2008].
- Sosiaaliturvan suunta 2003*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavana www-muodossa: <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/suunta03/suuntajulkaisu.pdf> [Viitattu: 21.11.2008].
- Tanninen, Timo & Hirvonen, Jukka (1997) *Asumistuesta itselliseen asumiseen vai toimeentulotukeen. I osaraportti*. Suomen ympäristö 130. Ympäristöministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Tilastot kertyvät... Tilastot kertovat. Oikeushallintotilastoja vuodelta 2007* (2008) Ulosottotoimi Toiminta ja hallinto -sarja 2008:9. Oikeusministeriö. Saatavana www-muodossa: <http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Toimintajahallinto/Toiminnanjahallinnonarkisto/Toimintajahallinto2008/1205254137584> [Viitattu: 19.11.2008].
- Titmuss, Richard M. (1987) Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change: The Role of Social Welfare. Teoksessa Abel-Smith, Bryan & Titmuss, Kay (eds.) *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen & Unwin. s. 254–268.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille*. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita, 1994:2. Helsinki.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille*. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita, 1997:4. Helsinki.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille*. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita, 2003:10. Helsinki. Saatavana www-muodossa: <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2003/08/aa1064385390072/passthru.pdf> [Viitattu: 13.11.2008].
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille*. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita, 2007:11. Helsinki. <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2007/04/md1176293474181/passthru.pdf> [Viitattu: 22.1.2008].
- Tuori, Kaarlo (2004) *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY.
- Ukkola-Kettula, Aino (2000) *Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen vuosina 1998–1999*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Virtanen, Teija (1995) *Selvitys kuntien viranhaltijoilleen antamista sisäisistä toimeentulotuen myöntämisperusteista Hämeen läänissä*. Hämeenlinna: Hämeen lääninhallitus.

### Internetlähteet

- ARA. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. <http://www.ara.fi/> [Viitattu: 21.10.2008].
- Coven, Martha (2005) An Introduction to TANF. Sivun viimeksi päivitetty 22.11.2005. <http://www.cbpp.org/1-22-02tanf2.htm> [Viitattu: 8.3.2009].
- GovBenefits.gov – Your Benefits Connection. [http://www.govbenefits.gov/govbenefits\\_en.portal](http://www.govbenefits.gov/govbenefits_en.portal) [Viitattu: 8.3.2009].
- Ympäristöministeriö – Asuminen. <http://www.ymparisto.fi/asuminen> [Viitattu: 21.10.2008].

## **Lait, asetukset ja päätökset**

### *Suomi:*

Asetus toimeentulotuesta 30.1.1998/66.

Asumistukilaki 4.6.1975/408.

Laki asunto-olojen kehittämisestä 29.11.1985/919.

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi 3.11.2000/923.

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi 29.12.2005/1218.

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi 19.1.2006/64.

Sosiaalihuoltoasetus 29.6.1983/607.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

### VNa:

Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2008  
29.11.2007/1125.

### VNp:

Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista 10.11.1983/838.

Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista 28.12.1988/1349.

Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista 18.11.1993/988.

Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista annetun  
valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 21.12.1995/1996.

### *Ruotsi:*

Socialtjänstlag 2001:453.

## **Tilastot**

Asuntojen vuokrat. Tilastokeskus. Saatavana www-muodossa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/asvu/index.html> [Viitattu: 24.2.2009].

Asuntokunnat ja asuinolot. Tilastokeskus. Saatavana www-muodossa:  
<http://www.tilastokeskus.fi/til/asuolo/index.html> [Viitattu: 20.11.2008].

Kotitalouksien kulutus 2006. Tilastokeskus. StatFin-tietokanta. Saatavana www-muodossa:  
[http://www.tilastokeskus.fi/til/ktutk/2006/ktutk\\_2006\\_2008-06-30\\_tie\\_003.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/ktutk/2006/ktutk_2006_2008-06-30_tie_003.html)  
[Viitattu: 20.11.2008].

SOTKANet. Indikaattoripankki. Saatavana www-muodossa:  
<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu> [Viitattu: 20.11.2008].

Taskutieto 2008. Väestökirjahallinnon taskutieto. Väestörekisterikeskus. Saatavana www-muodossa:  
[http://www.vaestorekisterikeskus.fi/tiedostot/taskutieto08/\\$file/Taskutieto\\_2008.pdf](http://www.vaestorekisterikeskus.fi/tiedostot/taskutieto08/$file/Taskutieto_2008.pdf)  
[Viitattu: 18.11.2008].

Tulonjakotilasto 2006. Tilastokeskus. Saatavana www-muodossa:  
<http://www.tilastokeskus.fi/til/tjt/2006/index.html> [Viitattu: 20.11.2008].

# LIITTEET

## LIITE 1. Sähköpostitse lähetetty aineistopyyntö toimeentulotuen soveltamisohjeista

Otsikko: Aineistopyyntö pro gradu-työtä varten: Kaupungin voimassaolevat toimeentulotuen soveltamisohjeet

Jyväskylässä 11.11.2008

Olen sosiaalityön pääaineopiskelija Jyväskylän yliopistosta ja teen pro gradu -työtä, joka liittyy kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeisiin. Tarkoitukseni on selvittää, kuinka kuntien ohjeissa määritellään tarpeellisen suuruisia, toimeentulotuessa huomioitavia asumismenoja. Työni ohjaajana toimii sosiaalityön professori Mikko Mäntysaari Jyväskylän yliopistosta.

Tarkoitukseni on vertailla 10 suurimman kaupungin toimeentulotukiohjeita asumismenojen osalta. Viiden kaupungin (Tampere, Vantaa, Oulu, Kuopio, Jyväskylä) voimassaolevat toimeentulotuen soveltamisohjeet ovat olleet saatavilla internetin kautta joko kaupungin sosiaali- ja terveystoimen verkkosivuilla tai toimeentulotukiohjeista päättävän lautakunnan sähköisessä pöytäkirja-arkistossa. Valitettavasti kaikkien kuntien ohjeet eivät ole olleet saatavilla sähköisessä muodossa, vaikka viitteitä niiden olemassaoloon pöytäkirjoissa on löydettävissä. Tästä syystä lähestyn aineistopyyntöineni Teitä.

Nyt toivoisin saavani kaupunkinne voimassaolevat toimeentulotuen soveltamisohjeet tutkielmani aineistoksi. Erityisen kiinnostunut olen kohtuullisten vuokrien suuruudesta ja niiden määrittelyyn liittyvistä perusteluista, mutta myös muista asumismenoista annetuista ohjeista.

Soveltamisohjeita ei käytetä muuhun kuin tutkimustarkoitukseen. Tutkielmassa kunkin kaupungin ohjeeseen tullaan viittaamaan kaupungin nimellä.

Soveltamisohjeet voi lähettää sähköpostin liitetiedostona osoitteella [sivi.m.talvensola@jyu.fi](mailto:sivi.m.talvensola@jyu.fi) tai vastaamalla tähän viestiin. Vastauksia toivoisin saavani mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään pe 21.11.08 mennessä.

Viestin vastaanottajaksi olen kaupungin internetsivujen kautta pyrkinyt valitsemaan henkilön, joka vastaa toimeentulotukeen liittyvistä asioista. Tätä viestiä saa lähettää edelleen henkilölle, joka voi aineistopyyntöasiaani vastata.

Viestin liitteenä on sama pyyntö pdf-tiedostona.

Annan mielelläni lisätietoja pro gradu -työstäni sähköpostitse.

Terveisin,  
Sivi Talvensola  
[sivi.m.talvensola@jyu.fi](mailto:sivi.m.talvensola@jyu.fi)  
p. 044-3453906



## LIITE 2. Taustatietoja tutkimusaineistona olleista toimeentulotuen soveltamisohjeista

Taulukko 1. Kaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeiden voimaantulopäivämäärät ohjeiden ja asumismenojen osalta, soveltamisohjeiden sivumäärä sekä lopullisen aineiston sivumäärä

Kaupunki	Voimaantulopvm Ohjeet/Asumismenot		Sivut + liitteet yhteensä	Lopullinen aineisto / sivua
Helsinki	28.5.2008	1.3.2008	21 + 5 liitettä	21 + 1 liitesivu
Espoo		1.3.2008	115	12
Tampere	-	1.6.2006	-	6
Vantaa	14.3.2007	1.4.2008	40 + 1 liite	4 + 2 liitesivua
Turku	2008	2008	58	10
Oulu	1.2.2006	1.2.2006	20	5
Lahti	6/2008	6/2008	79	11
Kuopio	1.10.2007	1.10.2007	33	5
Jyväskylä	1.1.2008	1.1.2008	12	2
Pori	1.3.2008	1.3.2008	16	6
Yhteensä	-	-	400	76

Osa kaupungeista oli päivittänyt toimeentulotuen soveltamisohjeita ja asumiseen liittyviä ohjeita, koskien yleensä kohtuullisina hyväksytyjä asumismenoja, eri aikaan. Esimerkiksi Vantaalla voimassaolevat soveltamisohjeet olivat tulleet voimaan keväällä 2007, mutta kohtuullisten asumismenojen osalta viimeisin päivitys oli tehty tämän vuoden keväällä, kuten muissakin pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa. Ohjeistusten päivitystahdissa on kaupungeittain eroja. Suurin osa kaupungeista on päivittänyt kuluvan vuoden aikana vähintään kohtuullisia asumismenoja koskevan ohjeistuksensa, mutta esimerkiksi Oulussa ja Tampereella tutkimusajankohtana voimassa olleet ohjeet olivat peräsin vuodelta 2006. Tampereen osalta ohjeet koostuvat ainoastaan kuuden sivun mittaisesta vuonna 2006 uudistetusta toimeentulotuen soveltamisohjeesta, joissa käsitellään asumismenojen osalta ainoastaan kohtuullisia vuokramenoja, vuokravakuutta sekä vuokratästejä. Muita toimeentulotuen soveltamisohjeita en Tampereelta pyynnöstäni huolimatta saanut. Tästä johtuen Tampereen tilannetta asumismenojen osalta ei voida tässä tutkimuksessa selvittää yhtä kattavasti muihin kaupunkeihin verrattuna.

**LIITE 3. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenojen vertailussa käytetyt neliövuokrat €/m<sup>2</sup>/kk ja niihin liittyvät laskelmat**

*Taulukko 1. Kaupunkien toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot €/kk, joihin sisältyvät vesimaksut*

	1 h	2 h	3 h	4 h	5 h	6 h	7 h	8 h	Vesi €/hlö*
Espoo	598	691	879	1022	1205	1318	1466	1584	18
Helsinki	576,61	698,22	849,83	976,44	1183,05	1299,66	1416,27	1532,88	16,61
Jyväskylä	430	505	595	665	715	800	885	970	
Kuopio	443,61	545,22	724,83	741,44	937,05	953,66	1070,27	1186,88	16,61
Lahti	436,61	588,22	754,83	866,44	963,05	1039,66	1116,27	1192,88	16,61
Oulu	437	525	634	739	847	957	1067	1177	18
Pori	400	500	600	650	700	700	-	-	
Tampere	440	560	680	760	840	930	1010	1100	
Turku	407	564	671	828	925	1022	1039	1056	17
Vantaa	566,61	683,22	804,83	926,44	1048,05	1129,66	1211,27	1292,88	16,61

Mikäli kaupungin soveltamisohjeissa ilmoittamiin asumismenoihin ei sisällynyt vesimaksuja on vesimaksujen laskemisessa käytetty kaupungin ohjeissa mainittua toimeentulotuen enimmäisvesikustannusta henkilöä kohden. Mikäli mainintaa ko. enimmäisvesimaksusta ei ollut, on laskuissa käytetty asumistuen kohtuullisena enimmäisvesimaksua 16,61 €/henkilö/kk. Erillisen vesimaksun määrä on ilmoitettu vain niiden kaupunkien kohdalla, joilla vesi ei sisällynyt enimmäisvuokraan.

*Taulukko 2. Kaupunkien toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot €/m<sup>2</sup>/kk, joihin sisältyvät vesimaksut sekä laskuissa käytetty vesimaksu €/hlö/kk*

	1 h / 25,9 m <sup>2</sup> *	1 h / 30,9 m <sup>2</sup>	1 h / 35,9 m <sup>2</sup>	1 h / 37 m <sup>2</sup>	2 h / 57 m <sup>2</sup>	3 h / 77 m <sup>2</sup>	4 h / 90 m <sup>2</sup>	5 h / 105 m <sup>2</sup>	6 h / 115 m <sup>2</sup>	7 h / 125 m <sup>2</sup>	8 h / 135 m <sup>2</sup>	Vesi €/hlö/ kk*
Espoo	23,09	19,35	16,65	16,16	12,12	11,42	11,36	11,48	11,46	11,73	11,73	18
Helsinki	22,26	18,66	16,06	15,58	12,25	11,04	10,85	11,27	11,30	11,33	11,35	16,61
Jyväskylä	16,60	13,92	11,98	11,62	8,86	7,73	7,39	6,81	6,96	7,08	7,19	
Kuopio	17,13	14,36	12,36	11,99	9,57	9,41	8,24	7,97	8,29	8,56	8,79	16,61
Lahti	16,86	14,13	12,16	11,80	10,32	9,80	9,63	9,17	9,04	8,93	8,84	16,61
Oulu	16,87	14,14	12,17	11,81	9,21	8,23	8,21	8,07	8,32	8,54	8,72	18
Pori	15,44	12,94	11,14	10,81	8,77	7,79	7,22	6,67	6,09	-	-	
Tampere	16,99	14,24	12,26	11,89	9,82	8,83	8,44	8,00	8,09	8,08	8,15	
Turku	15,71	13,17	11,33	11,00	9,89	8,71	9,20	8,81	8,89	-	-	17
Vantaa	21,88	18,34	15,78	15,31	11,99	10,45	10,29	9,98	9,82	9,69	9,58	16,61

Asumistuessa enimmäisneliövuokra määräytyy mm. asunnon pinta-alan mukaan. Laskuissa käytetty ensimmäisen kolmen neliövuokrasarakkeen kohdalla enimmäispinta-alaa, josta eteenpäin käytetty asumistuen henkilöä kohden olevia kohtuullisen enimmäispinta-alojen rajoja.

*Taulukko 3. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m<sup>2</sup>/kk: Kuntaryhmä 1*

	<b>1 h / 25,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 30,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 35,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 37 m<sup>2</sup></b>	<b>2 h / 57 m<sup>2</sup></b>	<b>3 h / 77 m<sup>2</sup></b>	<b>4 h / 90 m<sup>2</sup></b>	<b>5 h / 105 m<sup>2</sup></b>	<b>6 h / 115 m<sup>2</sup></b>	<b>7 h / 125 m<sup>2</sup></b>	<b>8 h / 135 m<sup>2</sup></b>
Helsinki	22,26	18,66	16,06	15,58	12,25	11,04	10,85	11,27	11,30	11,33	11,35
-1985	12,08	11,24	10,40	9,63	9,16	8,92	8,84	8,84	8,84	8,84	8,84
1986- 1995	12,91	12,06	11,22	10,74	10,43	10,00	9,91	9,91	9,91	9,91	9,91
1996-	13,41	12,57	11,73	11,24	10,94	10,50	10,42	10,42	10,42	10,42	10,42

*Taulukko 4. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m<sup>2</sup>/kk: Kuntaryhmä 2*

	<b>1 h / 25,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 30,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 35,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 37 m<sup>2</sup></b>	<b>2 h / 57 m<sup>2</sup></b>	<b>3 h / 77 m<sup>2</sup></b>	<b>4 h / 90 m<sup>2</sup></b>	<b>5 h / 105 m<sup>2</sup></b>	<b>6 h / 115 m<sup>2</sup></b>	<b>7 h / 125 m<sup>2</sup></b>	<b>8 h / 135 m<sup>2</sup></b>
Espoo	23,09	19,35	16,65	16,16	12,12	11,42	11,36	11,48	11,46	11,73	11,73
Vantaa	21,88	18,34	15,78	12,34	10,41	9,48	9,18	8,79	8,95	9,01	9,13
-1985	11,24	10,40	9,56	8,79	8,31	8,08	7,99	7,99	7,99	7,99	7,99
1986- 1995	12,06	11,22	10,38	9,90	9,59	9,16	9,07	9,07	9,07	9,07	9,07
1996-	12,57	11,73	10,89	10,40	10,10	9,66	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58

*Taulukko 5. Asumistuen ja toimeentulotuen enimmäisasumismenot €/m<sup>2</sup>/kk: Kuntaryhmä 3*

	<b>1 h / 25,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 30,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 35,9 m<sup>2</sup></b>	<b>1 h / 37 m<sup>2</sup></b>	<b>2 h / 57 m<sup>2</sup></b>	<b>3 h / 77 m<sup>2</sup></b>	<b>4 h / 90 m<sup>2</sup></b>	<b>5 h / 105 m<sup>2</sup></b>	<b>6 h / 115 m<sup>2</sup></b>	<b>7 h / 125 m<sup>2</sup></b>	<b>8 h / 135 m<sup>2</sup></b>
Jyväskylä	16,60	13,92	11,98	11,62	8,86	7,73	7,39	6,81	6,96	7,08	7,19
Kuopio	17,13	14,36	12,36	11,99	9,57	9,41	8,24	7,97	8,29	8,56	8,79
Lahti	16,86	14,13	12,16	11,80	10,32	9,80	9,63	9,17	9,04	8,93	8,84
Oulu	16,87	14,14	12,17	11,81	9,21	8,23	8,21	8,07	8,32	8,54	8,72
Pori	15,44	12,94	11,14	10,81	8,77	7,79	7,22	6,67	6,09	-	-
Tampere	16,99	14,24	12,26	11,89	9,82	8,83	8,44	8,00	8,09	8,08	8,15
Turku	15,71	13,17	11,33	11,00	9,89	8,71	9,20	8,81	8,89	-	-
-1985	9,86	9,02	8,18	7,73	7,42	7,22	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14
1986- 1995	11,14	10,30	9,46	9,10	8,72	8,28	8,20	8,20	8,20	8,20	8,20
1996-	11,64	10,80	9,96	9,61	9,22	8,79	8,70	8,70	8,70	8,70	8,70