



Minna Latvala

Puolison armoilla

Työttömyysturvan tarveharkinta



Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2008

Minna Latvala

Puolison armoilla

Työttömyysturvan tarveharkinta

Kirjoittaja

Minna Latvala, VTL, tiedottaja
Kela, Hallinto-osasto, viestintä
minna.latvala@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 978-951-669-777-5 (nid.)

978-951-669-778-2 (pdf)

ISSN 1238-5050

Vammalan Kirjapaino Oy
Vammala 2008

Tiivistelmä

Latvala M. **Puolison armoilla. Työttömyysturvan tarveharkinta.** Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97, 2008. 130 s. ISBN 978-951-669-777-5 (nid.), 978-951-669-778-2 (pdf).

Tutkimuksen kohteena on tarveharkinta puolison tulojen perusteella Suomen työttömyysturvassa. Tarveharkintaisia työttömyysetuuksia ovat työmarkkinatuki ja kotoutumistuki, joita saa noin puolet työttömyysturvan saajista. Toinen puoli työttömistä saa työttömyyspäivärahaa, johon puolison tulot eivät vaikuta. Tutkimusaineistona ovat ne työttömät, joille työmarkkinatuki tai kotoutumistuki maksettiin vuonna 2005 puolison tulojen takia vähennettynä tai joille tukea ei puolison tulojen takia myönnetty lainkaan. Tällaisia henkilöitä oli kaikkiaan 25 000. Työttömyysturvan tarveharkinta on poikkeuksellinen ilmiö Suomen muuten yksilöllisessä sosiaaliturvassa. Missään muussa elämän riskitilanteessa kansalaisella ei ole vaaraa jäädä kokonaan ilman sosiaaliturvaa puolison tulojen takia. Tilanteen ongelmallisuutta lisää avioliittolaki, jonka mukaan vain aviopuolisot ovat velvollisia elättämään toisiaan. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneista työttömistä kuitenkin lähes puolet on avoliitossa eikä näin ollen voi vaatia elatusta puolisoltaan. Valtaosa tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on naisia, vaikka työmarkkinatuen saajista heitä on alle puolet. Naiset ovat eri-ikäisiä ja heidän elämäntilanteensa vaihtelevat. Osa on nuoria, jotka eivät löydä työpaikkaa heti opintojen päätyttyä tai kotona lapsen kanssa vietettyjen vuosien jälkeen. Osa on pitkäaikaistyöttömiä, jotka ovat menettäneet oikeutensa työttömyyspäivärahaan. Oma erityisryhmänsä ovat maahanmuuttajapuolisot. Tarveharkinta kohdentuu sekä lapsiperheisiin että lapsettomiin pariskuntiin. Tarveharkinnan tulorajat ovat niin matalat, että suuri osa tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on alle keskituloisia perheitä ja pariskuntia. Tarveharkinta aiheuttaa työttömille myös kannustin- ja yksinäisyysloukkuja, jotka lisäävät houkutusta sosiaaliturvan väärinkäyttöksiin.

Avainsanat: työttömyysturva, tarveharkinta, työmarkkinatuki, kotoutumistuki, elatus

Sammandrag

Latvala M. **Att leva på nåder. Behovsprövning inom arbetslöshetsskyddet.**

Helsinki: FPA, Social trygghet och hälsa: undersökningar 97, 2008. 130 s. ISBN 978-951-669-777-5 (hft.), 978-951-669-778-2 (pdf).

Föremål för undersökningen är den behovsprövning inom arbetslöshetsskyddet som utförs på basis av makens eller makans inkomster. De behovsprövade arbetslöshetsförmånerna är arbetsmarknadsstöd och integrationsstöd. Hälften av alla som får arbetslöshetsförmåner får dessa stöd. Den andra hälften av de arbetslösa får arbetslöshetsdagpenning som inte påverkas av makens eller makans inkomster. Undersökningsmaterialet består av de arbetslösa som år 2005, på grund av makens eller makans inkomster, fick sänkt arbetsmarknadsstöd eller integrationsstöd eller inget stöd alls. De var 25 000. Behovsprövningen i samband med arbetslöshetsskyddet är ett ovanligt fenomen inom Finlands i övrigt individuella sociala trygghet. I ingen annan risksituation i livet kan medborgarna råka ut för att bli utan social trygghet på grund av makens eller makans inkomster. Äktenskapslagen gör situationen än mer problematisk eftersom endast gifta par har skyldighet att försörja varandra. Av de arbetslösa som råkat ut för behovsprövning lever närmare hälften i samboförhållanden. Således kan deras sambor inte förutsättas försörja dem. Majoriteten av dem som råkat ut för behovsprövning är kvinnor, fastän de utgör under hälften av dem som får arbetsmarknadsstöd. Kvinnorna är i olika åldrar och deras livssituationer är olika. En del är unga kvinnor, som inte hittat arbete genast efter studierna eller efter åren hemma med barnen. En del är långtidsarbetslösa som inte längre kan få arbetslöshetsdagpenning. En särskild grupp utgör invandramakarna. Behovsprövningen drabbar både barnfamiljer och barnlösa par. Vid behovsprövningen tillämpas så låga inkomstgränser att största delen av dem som drabbas är familjer och par med inkomster under medelinkomsten. Behovsprövningen kan också leda till att de arbetslösa råkar i flit- och ensamhetsfällor som ökar frestelsen att missbruka den sociala tryggheten.

Nyckelord: arbetslöshetsskydd, behovsprövning, arbetsmarknadsstöd, integrationsstöd, försörjning

Abstract

Latvala M. **At the financial mercy of one's spouse. The means testing of unemployment benefits.** Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland, Studies in social security and health 97, 2008. 130 pp. ISBN 978-951-669-777-5 (print), 978-951-669-778-2 (pdf).

The study focuses on the means testing of Finnish unemployment benefits against the income of the recipient's spouse. Means testing applies to labour market subsidies and to integration assistance for immigrants, recipients of which combined make up about a half of all unemployment compensation beneficiaries. The other half receive unemployment allowance, which is not means tested. The study focuses on unemployed persons who in 2005 received labour market subsidy or integration assistance for immigrants at a reduced rate or did not qualify at all due to the offset against their spouse's income. There were a total of 25,000 of such people. The means testing of unemployment benefits is exceptional insofar as the Finnish social security system is otherwise based on subjective entitlement. In no other situation in life do citizens face the risk of failing to qualify for social security benefits on account one's spouse's income. What makes the situation even more problematic is that under the Marriage Act, only married spouses have an obligation to support each other financially. However, half of the unemployed who come within the scope of means testing live in a common-law marriage and cannot therefore require their spouse to support them. While less than half of the recipients of labour market subsidy are women, among unemployed persons with a means-tested benefit, women are in the majority. These women are of different ages and their personal situations vary. Some are young people who cannot find employment after graduating or after years spent at home with children. Others are long-term unemployed persons who have exhausted their entitlement to unemployment allowance. Immigrant spouses are a group with particular challenges of their own. Means testing affects both families with children and couples without children. The income limits for means testing are so low that a majority of the families and couples affected by it earn less than the respective median income. Means testing can also lead to disincentives to work or partnership formation, which increase the temptation to abuse the social security system.

Key words: unemployment (benefits), means testing, labour market subsidy, integration assistance for immigrants, financial support

Alkusanat

Tämä tutkimus perustuu ammatilliseen lisensiaatintutkimukseen, joka on osa Turun yliopistossa suorittamaani sosiaalivakuutuksen jatkokoulutusohjelmaa (TOPSOS).

Kiinnostukseni työttömyysturvan tarveharkintaan virisi jo muutama vuosi sitten työssäni Kelan tiedottajana. Luin työttömien antamaa asiakaspalautetta, jossa ihmeteltiin, kuinka on mahdollista, että Suomessa voi pudota kokonaan sosiaaliturvan ulkopuolelle, avio- tai avopuolison elätettäväksi.

Myöhemmin TOPSOS-opinnoissa havaitsin, että aihetta ei Suomessa ole juurikaan tutkittu. Ensimmäinen tutkimussuunnitelmani aiheesta valmistui keväällä 2006. Keskeisen lähtökohdan tutkimukselle tarjosivat Kelan työttömyysetuuskien rekistereistä saatavat tiedot.

Alusta lähtien oli selvää, että Kelan rekistereistä kootut aineistot eivät vastaa kaikkiin niihin kysymyksiin, joihin vastausta kaivattaisiin. Esimerkiksi työttömyysturvan tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden tarkkaa lukumäärää ei voitu selvittää. Yllättävän paljon tietoa Kelan rekisterit kuitenkin tarjoavat ja tavoitteenani oli hyödyntää tämä tieto mahdollisimman tarkasti. Tilastollisen aineiston kokoamisessa ja kirkastamisessa sain korvaamatonta apua Heidi Kemppeiseltä Kelan aktuaari- ja tilasto-osastolta.

Tutkimusta tehdessäni työtäni ohjasivat innostavasti ja asiantuntevasti Anita Haataja, Katri Hellsten ja Veli-Matti Ritakallio. Heille parhaimmat kiitokset hyvistä neuvoista ja aiheeseen paneutumisesta.

Lopuksi kiitän Kelan tutkimusosastoa tuesta, jonka turvin tämä tutkimus valmistui. Erityisen lämmin kiitos kärsivällisyydestä kuuluu Tutkimusosaston julkaisutoimitukselle.

Helsingissä elokuussa 2008

Minna Latvala

”UPM Kajaanin Saha ojensi maaliskuussa 2006 irtisanomislapun 45 työntekijälle. Heidän joukossaan oli myös 45-vuotias Aaro Heikkinen, joka on työskennellyt sahalla 27 vuotta. Onneksi Aaron vaimolla on perhepäivähoitajana vakituinen työ. Perheen kolmesta lapsesta kaksi asuu vielä kotona. Heikkinen ihmettelee, onko työsuhteen katkaisu näin yksinkertaista. – Tämähän on ollut melkein kuin pitkä avioliitto, enempi kai yhtiön kanssa oltu tekemisissä kuin akan. Täällä on saatu olla joka päivä, mietti Heikkinen. Vähän ajan päästä hän tajusi senkin, että lempiharrastus on jätettävä ensimmäisenä. Bensarahojen vähetessä on lopetettava ajaminen, asuntovelan häntien alla myytävä moottoripyörä ja viidensadan ansiosidonnaisen päivärahan loputtua pian kerjättävä rakkaalta vaimolta muutama lantti polkupyörän kumien paikkausasiaan. Työmarkkinatuki menee näet 180 päivän jälkeen tarveharkintaan. Sillon kaikki 536 euroa kuukaudessa ylittävä puolison tienesti vähentää 23,16 euron kokoista työmarkkinatukea. Jos vaimon tulot ylittävät 1815 euroa, tulee vapaasta Kainuun miehestä EVP. Hän joutuu elämään vaimonsa palkalla.” (Kari Sirviö, Särnä 2/06, Puuliiton jäsenlehti.)

”Kirsi Lamminpään, 50, talouden pitävät tiukoilla asuntovelat. Vuonna 2000 toisen avioliittonsa solminut ja asentajamiehensä kanssa omakotitalon velkoihin sitoutunut Kirsi on huolissaan aviopuolison tulot huomioon ottavasta työmarkkinatuesta. Tämä käytäntö pudottaa hänen tulonsa nolnaan siinä vaiheessa, kun Kelan maksama työmarkkinatuki ensi kesän lopulla päättyy. Rahatilanne alkaa olla kriittinen. – Jääkö ainoaksi ratkaisuksi miehestä eroaminen, kärjistää Kirsi.” (Marjaleena Tuppurainen, Anna 12/2006.)

” – – tällä hetkellä kun on niin et jos puolisoni on työssä ja palkka jotain 1 000 euroa niin minun työmarkkinatuki osuus pienenee, mut jos kummatkin työttömii niin silloin saan työttömyys ajaltani tuen täysimääräisenä – – Joskus olen lukenut jostain sellaisiakin keskusteluja et puoliset ei tarvitsisi tukia olleenkaan jos toinen on työssä mut jos joskus niin kävis se olisi väärin joutuis sit puoliso elättää tai monet perheet hajoaisi puoliset muuttaisi erilleen sen takia, koska ei moni puoliso suostu maksaa toisen esim lääkärikuluja yms. Meilläkin kummallakin on omat tilit ja rahat en saa mieheltä rahaa vaikka jos hän onkin työssä. yhteiskunta luulee et ne pärjää paremmin kun toinen on työssä et työtön ei sit tarvitse täyttää työmarkkinatukea mutta todellisuudessa se on monessa suhteessa niin et se työtön vaan kärsii – – ” (Nimimerkki ” nainen 30” 2.4.2007

www.suomi24.fi > Keskustelu > Yhteiskunta > Yhteiskunnan tuet ja avustukset > Työttömyysturva.)

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	13
2 TARVEHARKINTA JA ELATUS	17
2.1 Tarveharkinta etuuksien jakoperiaatteena	18
2.1.1 Yleistyykö tarveharkinta?	18
2.1.2 Ajattelumallit tarveharkinnan taustalla	20
2.2 Puoliso ja elatus	21
2.2.1 ”Heikon mieselättäjyyden mallimaa”	23
2.2.2 Naisten työssäkäynnin muutokset	24
2.2.3 Lisääntykö naisten riippuvuus?	26
3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	28
3.1 Suomen nykyinen työttömyysturvajärjestelmä	28
3.2 Työmarkkinatuen tarveharkinnan menettely	29
3.3 Tutkimusongelma	32
3.4 Tutkimuksen aineistot ja menetelmät	33
3.4.1 Lainsäädäntö ja aiempi tutkimus	33
3.4.2 Tilastolliset aineistot	34
3.4.3 Aineiston analyysi	36
4 ELATUSVELVOLLISUUS JA SOSIAALITURVA	37
4.1 Elatusvelvollisuus avioliitossa	37
4.2 Elatusvelvollisuus sosiaaliturvan lainsäädännössä	38
4.3 Miten puolison tulot vaikuttavat vähimmäisturvaan?	40
5 MITEN TARVEHARKINNASTA TULI OSA SUOMEN TYÖTTÖMYYSTURVAA? ..	45
5.1 Työttömyyskorvaus 1960–1970-luvuilla	45
5.1.1 Tarveharkinta työttömyyskorvauksessa	47
5.1.2 ”Voitaisiinko tarveharkinnasta luopua?”	49
5.2 Työttömyysturvauudistus 1980-luvulla	51
5.2.1 Peruspäivärahan tarveharkinta	53
5.2.2 ”Tarveharkintaa lievennettävä asteittain”	54
5.3 Työmarkkinatuki vuodesta 1994 alkaen	56
5.3.1 Työmarkkinatuen tarveharkinta	58
5.3.2 Kotoutumistuki	61
5.3.3 Uusi työttömyysturvalaki 2002	62
5.3.4 Pitkäaikaistyöttömien aktivointi	66
5.4 Yhteenveto historiasta	67
6 TYÖTTÖMYYSTURVAN TARVEHARKINNAN VOLYYMI	69
6.1 Työttömyysturvan tarveharkinnan volyymi tilastojen valossa vuonna 2005	70

6.1.1	Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet.....	71
6.1.2	Tarveharkinnan takia nollapäätöksen saaneet.....	72
6.1.3	Tarveharkinnan rajoitusten merkitys.....	73
6.2	Tarveharkinnan volyymin kehitys 1997–2005	74
6.3	Arvioita tarveharkinnan kokonaisvolyymista	76
6.3.1	Työtön työnhakija ilman työttömyysturvaa	77
6.3.2	Piilotyöttömät ja työtä vailla olevat	78
7	TYÖTTÖMYYSTURVAN TARVEHARKINNAN VAIKUTUKSET	81
7.1	Toimeentulo	81
7.2	Kannustinloukut.....	82
7.3	Tarveharkinnan lieveilmiöt: väärinkäytöksiä ja avioeroja	85
8	KEIDEN TYÖTTÖMYYSTURVAA PUOLISON TULOT VÄHENTÄVÄT?.....	88
8.1	Naiset ja miehet	88
8.2	Ikäryhmät.....	90
8.3	Perhetilanne.....	94
8.4	Asuinpaikka	96
8.5	Kansalaisuus.....	96
8.6	Puolison tulojen suuruus	98
8.7	Aikaisemmat etuudet.....	100
9	TARVEHARKINNAN KOHDENTUMISEN PROFIIILIT	104
9.1	Nuoret naiset epävakaalla työuralla	104
9.2	Opintonsa päättäneet nuoret naiset	107
9.3	Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit.....	108
9.4	Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa	109
9.5	Ansiopäivärahaoikeutensa menettäneet keski-ikäiset naiset.....	111
9.6	Miehet puolison armoilla	112
	LOPUKSI.....	114
	KIRJALLISUUS	118
	LIITE.....	125
	LIITETAULUKOT JA -KUVIOT	127

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Esimerkkilaskelmia työmarkkinatuen tarveharkinnasta (1.1.2007).....	31
Taulukko 2. Puolison tulojen vaikutus syyperusteisen vähimmäisturvan suuruuteen eri elämäntilanteissa (1.1.2007).....	41
Taulukko 3. Työttömyysaste (%) 1960–1979	46
Taulukko 4. Työttömyysaste (%) 1980–1989	52
Taulukko 5. Työttömyysaste (%) 1990–1999	56
Taulukko 6. Työttömyysturvan tarveharkinnan tulorajat ja niihin tehdyt muutokset 1986–2006	65
Taulukko 7. Tarveharkinnan tulorajat ja niihin tehdyt muutokset 1986–2006 vuoden 2006 rahana	65
Taulukko 8. Työttömyysaste ja työmarkkinatuen sekä kotoutumistuen saajat 1997–2005.....	70
Taulukko 9. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyn työmarkkinatuen saajilla 2005	71
Taulukko 10. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyn kotoutumistuen saajilla 2005.....	71
Taulukko 11. Tarveharkinnan tulolajit työmarkkinatuen nollapäätöksissä 2005.....	73
Taulukko 12. Tarveharkinnan tulolajit kotoutumistuen nollapäätöksissä 2005.....	73
Taulukko 13. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinnan rajoitukset 30.9.2005.....	73
Taulukko 14. Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneiden osuus työmarkkinatuen ja kotoutumistuen saajista 1997–2005	75
Taulukko 15. Vuoden 2002 lopussa työttömänä tai työvoimapolitiisissa toimissa olleet saadun työttömyysturvan mukaan (Aho 2005, 7)	77
Taulukko 16. Tarveharkinnan kohdistuminen sukupuolen mukaan 2005	88
Taulukko 17. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta ikäryhmittäin 2005	91
Taulukko 18. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan 2005	95
Taulukko 19. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta lasten lukumäärän mukaan 2005	95
Taulukko 20. Työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella kansalaisuuden mukaan vuonna 2005	97
Taulukko 21. Ulkomaiden kansalaiset työmarkkinatuen tarveharkinnassa sukupuolen mukaan vuonna 2005	98
Taulukko 22. Puolison bruttotulojen suuruus työmarkkinatuen nollapäätöksissä 2005	99
Taulukko 23. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004.....	101
Taulukko 24. Työmarkkinatuen nollapäätökset ja eräiden etuuksien saaminen vuonna 2004	101
Taulukko 25. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat ja ansio- tai peruspäivärahan päättyminen.....	102
Taulukko 26. Työmarkkinatuen tarveharkinnan profilit. Aineistona työmarkkinatuen nollapäätökset puolison tulojen perusteella vuonna 2005 (n = 4 270).....	105

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Puolison tuloihin perustuva työmarkkinatuen tarveharkinta lapsiluvun mukaan vuonna 2006	31
Kuvio 2. Eri työttömyysturvalajien saajat vuoden lopussa 1990–2005 (lkm).....	69
Kuvio 3. Työttömyysturvan tarveharkinnan nollapäätökset 1997–2005 (lkm).....	74
Kuvio 4. Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet 1997–2005 (lkm).....	75
Kuvio 5. Puolison palkkatulojen vaikutus esimerkkiperheen nettotuloihin.....	83
Kuvio 6. Työttömyysturvan nollapäätöksen saajat (lkm) ja naisten osuus (%) 1997–2005.....	89
Kuvio 7. Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneet (lkm) ja naisten osuus (%) 1997–2005.....	89
Kuvio 8. Työmarkkinatuen saajien lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005	91
Kuvio 9. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajien lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.....	92
Kuvio 10. Vähennettyä työmarkkinatukea saaneiden lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.....	92

LIITETAULUKOT JA -KUVIOT

Liitetaulukko 1. Kotoutumistuen saajat ja tarveharkinta ikäryhmittäin.....	127
Liitetaulukko 2. Kotoutumistuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan	127
Liitetaulukko 3. Kotoutumistuen tarveharkinta ja lasten lukumäärä	127
Liitetaulukko 4. Työmarkkinatuen tarveharkinta asuinpaikan mukaan 2005.....	128
Liitetaulukko 5. Työmarkkinatuen tarveharkinta maakunnittain 2005	128
Liitetaulukko 6. Kotoutumistuen tarveharkinta asuinpaikan mukaan	128
Liitetaulukko 7. Puolison tulojen määrä kotoutumistuen tarveharkinnassa	129
Liitetaulukko 8. Kotoutumistuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004	129
Liitetaulukko 9. Kotoutumistukea vuonna 2004 saaneiden osuus kotoutumistuen nollapäätöksen saajista vuonna 2005 sukupuolen mukaan	129
Liitekuvio 1. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n = 4 270), ikä-muuttujan 95 %:n luottamusvälit klustereittain	130
Liitekuvio 2. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n = 4 270), puolison tulot -muuttujan 95 %:n luottamusvälit klustereittain	130

1 JOHDANTO

Suomalaiset ovat tottuneet luottamaan sosiaaliturvajärjestelmään. Sairaus, vanhuus tai lapsen syntymä aiheuttavat taloudellisia riskejä, joissa kansalainen voi luottaa siihen, että hänellä on oikeus perusturvaan. Työttömyyden kohdatessa näin ei aina ole. Parisuhteessa elävällä työttömällä miehellä tai naisella ei ole oikeutta saada työmarkkinatukea, jos hänen puolisonsa tulot ovat riittävän suuret. Avo- tai aviopuolison tehtävä on elättää työtön kumppaninsa, joka joutuu siis elämään ”puolison armoilla”.

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella ei automaattisesti kuulu työttömyysturvan luonteeseen. Suuri osa Suomen nykyisestä työttömyysturvasta myönnetään ilman tarveharkintaa. Työttömyyspäivärahan (ansiopäivärahan tai peruspäivärahan) saajan puolisollla voi olla työtuloja kuinka paljon tahansa niiden vaikuttamatta työttömyysturvan suuruuteen. Vain työmarkkinatuessa puolison ansio- ja muut tulot vähentävät maksettavan tuen määrää ja tietyn tulorajan ylityksen jälkeen tukea ei makseta lainkaan.

Miksi juuri työttömyys sosiaalisista riskeistä on erilaisessa asemassa, kun kerran lyhyt- ja pitkäaikaisen työkyvyttömyyden tai vanhuuden toimeentuloturvaan tällaista tarveharkintaa ei sovelleta? Onko sosiaalisilla riskeillä jokin hierarkia? Ei ainakaan perusoikeuksien näkökulmasta. Perustuslain mukaan ”jokaiselle taataan oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella” (L 731/1999, 19 §).

Perusoikeuksien tutkijat ovatkin kritisoineet puolison tulojen perusteella tehtävää tarveharkintaa. Perusoikeuksien luonne yksilön oikeuksina puoltaa tulkintaa, jonka mukaan sosiaaliin etuuksiin mahdollisesti liittyvä tarveharkinta on yksilöllistä eikä perhekohtaista. Siten työmarkkinatukeen nykyisin liittyvä, avo- tai aviopuolison tuloihin perustuva tarveharkinta on kyseenalainen. (Scheinin 1995, 343; ks. myös Sakslin 1996; Nieminen 1996; Arajärvi 2005.)

Yksilön riippumattomuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäksi puolison tuloihin perustuva tarveharkinta liittyy myös työttömyysturvan kykyyn ehkäistä köyhyyttä. Työttömyys on nyky-Suomessa suurin köyhyysriski. Etenkin 2000-luvulla tulot pitkäaikaistyöttömien perheissä ovat jääneet jälkeen yleisestä tulokehityksestä. Näiden perheiden tulotaso on alentunut lähelle suhteellista köyhyysrajaa, jonka se aikaisemmin ylitti selvästi. (Honkanen 2006, 6–7.)

Aikaisemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että tarveharkinta voi osaltaan pahentaa työttömyyteen liittyvää köyhyyttä. Lapset ja puolisolle maksettu työmarkkinatuki vaikuttavat yhdessä niin, että palkkatulojen nousu ei lisää perheelle käteen jääviä tuloja. Työmarkkinatuen tarveharkinnan lieventäminen tai poistaminen on nähty yhdeksi keinoksi parantaa työttömän perusturvaa, vähentää lapsiperheiden

köyhyyttä ja lisätä työnteon kannustavuutta (Laine ja Uusitalo 2001; Kurjenoja 2004; Parpo 2004; Honkanen 2006).

Työmarkkinatuen tarveharkinta onkin jo vuosia tiedostettu ongelma, jonka tuntevat niin sosiaalipolitiikan tutkijat, poliitikot kuin viranomaisetkin (esim. KM 1993:16, PeVL 46/2002). Puolison tuloihin perustuvan tarveharkinnan poistamista tai lieventämistä on vaadittu puolueohjelmissa ja lakialoitteissa. Jopa eduskunta on edellyttänyt, että ”hallitus selvittää edellytykset poistaa työmarkkinatuen saajan puolison tuloihin ulottuva tarveharkinta” (EV 229/2002 vp). Näin ei kuitenkaan ole menetelty, eikä lainsäädännön muutosta ole laitettu vireille.

Viimeksi puolison tuloihin perustuvan tarveharkinnan poistamista työmarkkinatuesta on esittänyt Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto yhtenä ratkaisuna perusturvan ongelmiin (Huomio perusturvaan 2007, 6). Työttömät itse tuntevat ongelman konkreettisesti, ja se nousee säännöllisesti keskustelun aiheeksi esimerkiksi työttömyyttä käsittelevissä verkkokeskusteluissa (Kapanen 2006). Aihepiiriä on käsitelty myös teatterissa, kuten Reko Lundánin näytelmässä *Tarpeettomia ihmisiä* (2003) ja Ryhmäteatterin esityksessä *Helsingin taivaan alla* (2006).

Ongelma siis tunnustetaan, mutta silti tähän mennessä ei ole juurikaan tutkittu sitä, miten työmarkkinatuen tarveharkinta käytännössä vaikuttaa ja keihin se kohdistuu. On tutkittu työmarkkinatuen saajia (esim. Aho 2005) ja työttömyysturvan tasoa (Hiihimo ym. 2005). Entä ne, jotka jäävät työttömyysturvan ulkopuolelle tarveharkinnan takia? Ketkä elävät ”puolison armoilla” ja kuinka paljon heitä on?

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten ja keihin työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen perusteella kohdistuu. Tavoitteena on hahmottaa, kuinka suurta osaa työttömistä tarveharkinta koskettaa, sekä kuvata tarveharkinnan vaikutuksia ja tyypillisimpiä tilanteita, joissa tarveharkinta puolison tulojen perusteella vähentää tai estää työmarkkinatuen maksamisen. Samalla pohditaan tarveharkinnan merkitystä osana nykyistä työttömyysturvaa: mihin tarveharkinnalla pyritään, ja onko sen merkitys kasvamassa vai vähenemässä.

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa, joka auttaa arvioimaan, mitä tapahtuisi, jos työttömyysturvassa luovuttaisiin tarveharkinnasta puolison tulojen perusteella. Tulisiko työttömyysturvan piiriin uusia ryhmiä, ja keitä näihin ryhmiin kuuluisi?

Perusturvasta ja tarveharkinnasta käydyssä poliittisessa keskustelussa viitataan usein ”vuorineuvoksen rouvaan” tai ”miljonäärin vaimoon” (VP 149/2001, 7.12.; Soininvaara 2007). Vuorineuvoksen rouvasta puhui mm. kansanedustaja Ben Zyskowitz 1990-luvulla, kun eduskunnassa keskusteltiin sairauspäivärahan tarveharkinnasta ja sen merkityksestä. Zyskowitz puolusti tarveharkintaa sillä, että vuorineuvoksen rouvat eli hyvätuloisten miesten ei-työssäkäyvät puoliset eivät tarvitse tukea, koska he ovat miehensä elatuksen varassa eivätkä sairastuessaan menetä tuloja. Argumentti on mielenkiintoinen, mutta onko sillä todellisuus pohjaa työttömyysturvan tarveharkinnassa?

Kuinka paljon Suomessa on vuorineuvosten rouvia, jotka hakisivat työmarkkinatukea heti, jos puolison tulot eivät sitä enää estä?

Luvussa 2 esitellään peruskäsitteet tarveharkinta ja elatus. Kun etuuden myöntämisessä sovelletaan tarveharkintaa, joudutaan aina ottamaan kantaa etuutta hakevan henkilön elatukseen. Jos työttömältä evätään etuus puolison tulojen perusteella, lähtökohtana on ajatus siitä, että puolison tulot riittävät molempien tai koko perheen elatukseen. Tämä ei välttämättä ole sopusoinnussa sen kanssa, mitä siviilioikeudessa säädetään avio- ja avopuolisoiden elatusvelvollisuudesta (ks. esim. Gottberg 2005).

Jane Lewisin (1992) feministinen teoria pitää hyvinvointivaltion sukupuolijakojen ytimenä mieselättäjyyttä (*male breadwinning*) ja sitä, miten sosiaalipolitiikka tukeutuu tähän rakenteeseen, uusintaa tai murtaa sitä. Suomea on perinteisesti pidetty heikon mieselättäjyyden mallimaana, jossa naisilla on vahva asema työmarkkinoilla. Suomessa sosiaaliturva ja verotus kohtelevat naista itsensä elättäjänä, riippumattomana miehen antamasta elatuksesta. Työttömyysturvassa sovellettu tarveharkinta puolison tulojen perusteella sopii malliin heikosti. Vaikka järjestelmä periaatteessa on sama sekä naisille että miehille, sen vaikutukset sukupuolen mukaan voivat olla varsin erilaiset.

Tässä tutkimuksessa sukupuolella onkin tärkeä merkitys tutkimusongelman määrittelyssä. Onko työttömyysturvan tarveharkinnan vaikutuksissa ja kohdentumisessa eroja naisten ja miesten välillä? Luvussa 3 tarkennetaan tutkimusongelma ja esitellään tutkimusaineistot ja -menetelmät. Sitä ennen kuvataan lyhyesti Suomen nykyinen työttömyysturvajärjestelmä ja työmarkkinatuen tarveharkinnan menettely (luvut 3.1 ja 3.2).

Työttömyysturvan tarveharkinnan luonteen ymmärtämiseksi on välttämätöntä selvittää, miten puolison tulot yleensä otetaan huomioon Suomen sosiaaliturvassa. Luvussa 4 selvitetään, mitä puolisoisten elatusvelvollisuudesta todetaan yhtäältä sosiaaliturvan lainsäädännössä ja toisaalta avioliittolaissa.

Yhtä tärkeää on ymmärtää, miten ja milloin tarveharkinnasta tuli osa Suomen työttömyysturvaa. Luvussa 5 käydään lyhyesti läpi työttömyysturvan tarveharkinnan historia Suomessa. Tarkastelemalla työttömyysturvan lainsäädäntöä ja sen tärkeimpiä muutoksia 1960-luvulta tähän päivään voidaan selvittää, miten ja miksi tarveharkinta otettiin työttömyysturvassa käyttöön ja miten sitä on sovellettu ja perusteltu eri aikoina.

Luvussa 6 selvitetään tilastojen avulla työttömyysturvan tarveharkinnan määrää ja laajuutta ja niiden muutoksia viime vuosina: kuinka suurta osaa työttömyysturvan saajista ja hakijoista tarveharkinta koskettaa.

Luvussa 7 käydään läpi työttömyysturvan tarveharkinnan vaikutuksia työttömien toimeentuloon ja työnteon kannustavuuteen. Tarveharkintaan on liittynyt myös erilaisia lieveilmiöitä, kuten byrokratian lisääntyminen ja sosiaaliturvan väärinkäytökset.

Luvuissa 8 ja 9 käsitellään työmarkkinatuen tarveharkinnan kohdistumista työttömiin työnhakijoihin. Tavoitteena on löytää joitakin tyypillisiä prosesseja tai elämäntilanteita, joissa työttömyysturvaa vähennetään tai se evätään kokonaan hakijan puolison tulojen perusteella.

2 TARVEHARKINTA JA ELATUS

Tarveharkinnan (*means testing*) käsite on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen ja eksakti. Sitä käytetään melko huolettomasti kuvaamaan varsin erilaisia menettelyjä sosiaalipoliittisten etuuksien ja palvelujen myöntämisessä. Perinteisesti tarveharkinnalla tarkoitetaan hakijan toimeentulomahdollisuuksien yksilöllistä arviointia. Yleensä arvioinnin kohteena ovat hakijan tulot, joskus myös säästöt ja omaisuus. Toimeentulotuen tarveharkinnassa arvioidaan lisäksi hakijan menoja (*needs testing*): mitkä menot voidaan ottaa huomioon tukea myönnettäessä. (Julkunen 2001, 228.)

Tarveharkintaa voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla. Tarveharkintaisiksi kutsutaan ryhmäkohtaisiin tulorajoihin sidottuja etuuksia, joissa tarveharkinta on mekaanista tietyn tulorajan noudattamista. Tällaista tarveharkintaa voidaan sanoa tuloharkintaiseksi. Siinä oikeus etuuteen lakkaa, kun hakijan tulot ylittävät tietyn rajan.

Tavallisinta sosiaaliturvassa on nykyään tulovähenteinen tarveharkinta (*income-testing*), jossa etuuden määrä vähenee asteittain hakijan muiden tulojen kasvaessa. Suomen nykyisessä etuusjärjestelmässä näin toimii esim. yleinen asumistuki tai kansaneläke, jota eläkkeensaajan muut eläketulot vähentävät (*pension income-testing*).

Tarveharkinnan toteutustavoissa Pentti Arajärvi (2002, 255) on erottanut toisistaan laskennallisen tarveharkinnan ja viranomaiselle jätetyn harkintavallan. Laskennallisessa tarveharkinnassa lainsäädäntö määrittelee ne tulot ja tulorajat, jotka vaikuttavat etuuden myöntämiseen. Laskennallisessa tarveharkinnassa lainsäädäntöä soveltavalla viranomaisella ei ole juurikaan liikkumavaraa. Toisaalta harkintavalta voidaan jättää myös viranomaiselle. Aikaisemmin Suomessa toimeentulotuen lisäosa oli tällainen etuus, jossa viranomaiselle oli annettu mahdollisuus varsin vapaasti myöntää tai olla myöntämättä etuutta.

Tarveharkinnassa voidaan erotella yksilöllinen ja perhekohtainen tarveharkinta sen mukaan, kenen tulot otetaan huomioon etuutta myönnettäessä (Arajärvi 2003, 5). Tarveharkinta voi kohdistua pelkästään hakijan omiin tuloihin (esim. soviteltu työttömyyspäiväraha). Perhekohtaisen tarveharkinnan laajuus vaihtelee. Yleensä tarveharkinta kohdistuu ensimmäiseksi hakijan itsensä lisäksi avio- tai avopuolison tuloihin. Joskus tarveharkinnassa otetaan huomioon myös hakijan vanhempien tulot (alle 20-vuotiaan toisen asteen opiskelijan opintoraha) tai samassa taloudessa asuvien lasten tulot (yleinen asumistuki).

Perhekohtaista tarveharkintaa sovellettaessa otetaan aina kantaa etuutta hakevan henkilön elatukseen. Kuka hänet elättää, jos etuutta ei voida myöntää hakijalle tarveharkinnan takia? Ilmiselvästi odotukset kohdistetaan siihen henkilöön, jonka tulot tarveharkinnassa otetaan huomioon. Miten tarveharkintaa ja elatusta, niiden muuttumista ja keskinäistä suhdetta tulisi tutkia? Seuraavassa etsitään välineitä tarkempaan analyysiin.

2.1 Tarveharkinta etuuksien jakoperiaatteena

Jochen Clasen ja Wim van Oorschot (2002) ovat erotelleet sosiaaliturvaetuuksien jakamisessa kolme periaatetta. Etuuden jakaminen voi perustua 1. tarpeeseen (*need*), 2. oikeudenmukaisuuteen (*equity*) tai vastavuoroisuuteen (*reciprocity*) tai 3. tasa-arvoon (*equality*).

Clasenin ja van Oorschotin mukaan kutakin periaatetta vastaa tietty menettely etuuksien myöntämisessä. Kun etuuden myöntäminen perustuu tarpeeseen, tavoitteena on vastata eniten tarvitsevien hätään, ja käytetty menetelmä on tarveharkinta (*means/needs testing*). Oikeudenmukaisuus (tai vastavuoroisuus) jakoperiaatteena merkitsee, että enemmän etuuksia saavat ne, jotka ovat ansainneet ja maksaneet enemmän. Tätä periaatetta ilmentää sosiaalivakuutus, jossa etuudet perustuvat maksettuihin vakuutusmaksuihin ja etuudet ovat yleensä ansiosidonnaisia (*wage-/earnings related*). Jos periaatteena on tasa-arvo, tavoitteena ei ole lievittää vain köyhimpien hätää vaan pikemminkin edistää yhteiskunnan yleistä hyvinvointia. Periaatetta vastaava menettely on universaalisuus, jossa etuus myönnetään kaikille tiettyyn kategoriaan kuululle (esim. kansalaiset, maassa asuvat tai alle 16-vuotiaat). (Clasen ja van Oorschot 2002, 91–92.)

Etuuksien kolme jakoperiaatetta on yhdistetty myös erilaisiin sosiaalipolitiikan malleihin, jotka kuvaavat hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvajärjestelmissä esiintyviä eroja. Mallien nimitykset vaihtelevat, mutta toisistaan voidaan erottaa ainakin sosiaalipolitiikan korporatistinen ansiosidonnainen malli, perusturvamalli ja tarveharkintainen malli. Ansiosidonnaisessa mallissa etuuden määräytyminen liittyy työhön: mitä pidempi on työhistoria ja suuremmat ovat tulot, sitä paremmat ovat etuudet. Tulosidonnaisten etuuksien avulla tavoitellaan suhteellista tasa-arvoa. Perusturvamallissa kaikille ehdon täyttävälle maksetaan yhtä suuret etuudet (tasaetu, *flat-rate benefit*). Tarveharkintaisesta mallissa etuudet kohdistetaan kaikkein eniten tarvitseville. Suomen on katsottu edustavan neljättä, sosiaalipolitiikan pohjoismaista laaja-alaista mallia, joka on yhdistelmä perusturva- ja ansiosidonnaisesta mallista. Mallit ovat kuitenkin ideaalityyppejä. Todellisuudessa sosiaalipoliittiset järjestelmät eri maissa sisältävät piirteitä kaikista etuuksien jakoperiaatteista. Sekoitukset toki vaihtelevat ja myös painotus muuttuu. (Kangas 1996, 1–3.)

2.1.1 Yleistyykö tarveharkinta?

Minkälaisen kokonaisuuden universaalit, ansioperusteiset ja tarveharkintaiset etuudet Suomessa muodostavat? Viime vuosikymmenellä Suomessa toteutettuja sosiaaliturvan muutoksia ja niiden seurauksia on analysoitu ja tutkittu runsaasti.

Raija Julkunen (2001) arvioi *Suunnanmuutos*-kirjassaan, että suomalaisessa sosiaaliturvassa universalismi olisi heikentynyt 1990-luvulla (ks. myös Julkunen 2006). Sen tilalle olisi kehittymässä kaksisidoksinen sosiaaliturvajärjestelmä, jossa ”sisäpiiri”

nauttii sosiaalivakuutuksen ansiosidonnaisista etuuksista ja muut joutuvat tyytymään tarveharkintaiseen minimiturvaan (Julkunen 2001, 205). Perheen yhteisiin tulorajoihin sidottujen, ei-yksilöllisten sosiaalietuuksien merkityksen katsotaan kasvaneen. Yhtenä esimerkkinä universalismin kuihtumisesta mainitaan usein vuoden 1994 työttömyysturvauudistus, jossa käyttöön otettiin tarveharkintainen työmarkkinatuki (Julkunen 2001, 220 ja 230–231).

Clasen ja van Oorschot (2002) pohtivat, miten eri jakomenettelyjen painotuksia ja niiden muuttumista pitäisi tutkia. Painotusten muuttumiseen vaikuttavat kahdenlaiset prosessit yhtä aikaa. Ensinnäkin etuuksia koskevaa lainsäädäntöä muutetaan (esim. tiukennetaan tai lievennetään tarveharkintaa). Toisaalta yhteiskunnassa yleensä tapahtuu sosiaalisia, taloudellisia tai demografisia muutoksia, joita ovat esimerkiksi yksinhuoltajien määrän kasvu, työttömyyden väheneminen tai suurten ikäluokkien tulo eläkeikään. Nämä muutokset voivat joko vahvistaa tai vähentää toistensa vaikutuksia.

”Tarveharkinnan laajeneminen voi olla tulosta tietynlaisesta ”ylivalumailmiöstä”. Pysyvä, korkea työttömyys yhdessä ei-tarveharkintaisten etuuksien supistusten kanssa kasvattaa joukkoa, jonka täytyy turvautua tarveharkintaiseen tukeen. Toisaalta joissakin maissa sosiaaliavun kasvu voi johtua myös siitä, että saatavilla ei ole muita vaihtoehtoisia palveluita tai etuuksia ryhmille, joiden määrä on kasvanut jonkin yhteiskunnallisen muutoksen seurauksena.” (Clasen ja van Oorschot 2002, 96; suomennos kirjoittajan.)

Tältä pohjalta myös etuusjärjestelmien periaatteiden tutkimisessa on kahdenlaisia mittareita. Ensinnäkin voidaan tutkia etuusjärjestelmiä koskevia lakeja ja asetuksia eli sitä, miten jonkin etuuden saamisen ehdot muuttuvat tietyn ajan kuluessa. Tämän ”lainsäädäntömittarin” avulla voidaan tarkastella myös muutosten tavoitteita eli mihin muutoksilla on pyritty. Toinen osoitin on eräänlainen ”volyyminmittari”, jossa tarkastellaan etuuden hakijoiden tai kustannusten määrää ja sen kehitystä tietyn ajan kuluessa. Esimerkiksi jos vakuutusperusteisen työttömyyspäivärahan saajien määrä vähenee ja vastaavasti työttömyysavustuksen saajien määrä kasvaa, se viittaisi siihen, että vastavuoroisuus työttömyysturvan periaatteena olisi menettämässä merkitystään ja vastaavasti tarpeen merkitys kasvaisi. (Clasen ja van Oorschot 2002, 94–95.)

Artikkelissaan Clasen ja van Oorschot arvioivat, että vastavuoroisuuden periaate olisi vahvistumassa Pohjoismaissa. Työmarkkinoille osallistumisen ja ansioiden suhde etuuteen on tiukentunut useissa eri etuuslajeissa. Esimerkkinä he mainitsevat Suomen ja Ruotsin työttömyys- ja eläkejärjestelmien kehityksen. Toisaalta näiden ansiosidonnaisten etuuksien ulkopuolelle jää kasvava joukko ryhmiä, joiden asema työmarkkinoilla ei ole niin vahva (esim. nuoret ja pätkätyöläiset). Lainsäädännön näkökulmasta vastavuoroisuusperiaate olisi siis vahvistunut, mutta kun tarkastellaan määrää ja laajuutta, ansiosidonnaisten etuuksien saatavuuden tai kattavuuden alue olisi pienemässä. (Clasen ja van Oorschot 2002, 109–110.)

Universalismin kuihtuminen voi tapahtua monella tavalla. Se ei tarkoita pelkästään perusturvan karsimista ja lainsäädännön muutoksia tai tarveharkinnan lisäämistä etuusjärjestelmissä. Universalismin kuihtumisena voi pitää yhtä lailla sitä, että perusturvan etuuskien korotukset laiminlyödään. Esimerkiksi työttömän perusturva jää niin paljon jälkeen yleisestä ansiokehityksestä, ettei sillä enää tule toimeen. (Bendix Jensen 2006, 13; ks. myös Julkunen 2001, 232.)

2.1.2 Ajattelumallit tarveharkinnan taustalla

Jan Bendix Jensen (2006) on arvostellut suoraviivaista tapaa yhdistää etuuskien myöntämisen periaate (*principle*) ja siinä käytetty menettely (*technique*). Bendix Jensenin mielestä etuuden myöntämisen taustalla oleva periaate (tarve, vastavuoroisuus tai tasa-arvo) on tärkeämpi kuin se tekninen menettely, jota etuuden myöntämisessä sovelletaan.

Käytännössä sama etuusjärjestelmä voi hyödyntää useita tekniikoita. Tarveharkintaisia sosiaalivastuuksia annetaan usein vain tiettyyn kategoriaan kuuluville, kuten työttömille, jotka ovat valmiit ja kykenevät ottamaan vastaan töitä. Toisaalta universaaleihin etuuksiin, esim. kansaneläkkeeseen, voi liittyä tulovähenteisyyttä, jonka perusteella hyvätuloiset eläkeläiset eivät saa etuutta. Vaikka johonkin etuusjärjestelmään liittyisi tarveharkinta, järjestelmää ei silti pitäisi automaattisesti kategorisoida edustamaan residuaalista sosiaalipolitiikan mallia. Kansaneläkkeessäkin tulovähenteisyys liittyy vain eläkeläisen muihin eläkkeisiin, ei muihin tuloihin, esim. työtuloihin tai suuriin-kaan pääomatuloihin. (Bendix Jensen 2006, 8–9.)

Tarveharkinnassa ei yleensä suoraan arvioida tarpeen olemassaoloa (onko hakija varmasti sairas tai työtön) vaan etuuden hakijan taloudellista tilannetta. Erilaiset tulot ja varallisuuden muodot otetaan eri tavoin huomioon tarveharkinnassa. Komeassa kartanossa asuva työtön, joka ajelee uudella autolla, voi olla oikeutettu työmarkkinatukeen, jos säännöllisiä ansiotuloja tai pääomatuloja ei ole. Etuuden tarveharkintaisuus ei siis aina merkitse sitä, että etuus kohdistuisi pelkästään niille, jotka ovat ”todella taloudellisen tuen tarpeessa”.

Tarveharkinnasta on olemassa erilaisia muotoja (esim. Gough ym. 1997). Ensinnäkin tarveharkinnassa voidaan käyttää eräänlaista köyhyysrajaa (*poverty testing*) eli tukea myönnetään vain niille henkilöille, jotka muuten jäisivät tietyn (yleensä virallisesti määritellyn) vähimmäiselintason alapuolelle. Toinen tarveharkinnan tyyppi edustaa väljempää tuloharkintaa, jossa etuudet kohdistuvat laajemmalle joukolle väestön eri tuloryhmissä. Tällöin tarveharkinnan tehtävänä voi olla yksinkertaisesti rajoittaa ns. hyväosaisten pääsyä etuuden piiriin.

Tarveharkinta itsessään ei siis ole ”hyvä” tai ”paha”. Etuusjärjestelmässä käytettyä tekniikkaa tärkeämpi on periaate, jota se pyrkii noudattamaan, ja se kuinka suurta joukkoa se koskettaa ja kuinka tehokkaasti.

Richard Titmuss pohti tarveharkinnan luonnetta artikkelissaan *Universal and Selective Social Services*, joka julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 1967. Artikkelissa Titmuss perustelee sitä, miksi kaikkien sosiaaliturvatuuksien ja -palvelujen myöntämisessä ei voida hyödyntää tarveharkintaa, jonka tekisi tietokone jokaisen verotustietojen pohjalta. Artikkeliki on vasta-argumentti niille, jotka 1960-luvun Englannissa vaativat lisää ”selektiivisyyttä” sosiaaliturvaan sanomalla ”keskittykäämme auttamaan niitä, jotka apua eniten tarvitsevat” tai ”miksi tarjota sosiaalietuja niille, jotka eivät niitä oikeasti tarvitse”. (Titmuss 1987, 129–130.)

Kuka tai ketkä tarvitsevat apua eniten? Titmuss korostaa, että tarveharkinnan luonne, sisältö, ala ja ominaispiirteet riippuvat pitkälti tarveharkinnan tehtävistä ja tarkoituksesta. Aina kun tarveharkinnalle laaditaan sääntöjä, joudutaan pakostakin ottamaan kantaa myös tiettyihin keskeisiin käsityksiin moraalisisista arvoista ja oikeudenmukaisuudesta. Tarveharkinnasta päätettäessä joudutaan pohtimaan mm. seuraavia kysymyksiä (Titmuss 1987, 136):

- Pitäisikö avioliitossa asuvan miehen ja naisen saada taloudellista etua verrattuna aviomieliin ja -vaimoihin?
- Pitäisikö vähemmän töitä tekevien tulla paremmin toimeen kuin enemmän töitä tekevien (tuloloukku-/kannustinloukkuongelma)?
- Pitäisikö niitä, joilla on säästöjä, rangaista verrattuna niihin, joilla ei ole?
- Pitäisikö vaimoja rohkaista vai estää osallistumasta ansiotyöhön (rangaista vai ei)?
- Pitäisikö perheitä rohkaista huolehtimaan vai estää huolehtimasta kotona vanhemmista sukulaisista tai vammaisista lapsista?

Esimerkiksi nämä moraaliset ja arvoihin liittyvät valinnat ovat aina tarveharkinnan taustalla. Tietokoneohjelmalla niitä on hankala ratkaista. Titmuss korostaa, että aina kun tarveharkinta kohdistuu työikäiseen väestöön, törmätään väistämättä kysymyksiin, jotka liittyvät arvoihin, kannustimiin ja oikeudenmukaisuuteen. Jos perheen isä tekee ylitöitä tai saa palkankorotuksen, vähennetäänkö perheen lapsilisää? Tai jos äiti menee töihin, menettääkö perhe lapsilisät ja maksaa aikaisempaa enemmän esim. lasten kouluruokailusta ja terveystalveluista? (Titmuss 1987, 137.)

Titmuss päätyy omassa artikkelissaan siihen, että köyhyyttä tai sosiaalista epätasa-arvoa ei voida yhteiskunnassa ratkaista ilman universaalien etuuksien ja palveluiden muodostamaa perustaa. Niiden lisäksi voidaan käyttää selektiivisiä palveluja, joiden lähtökohtana ovat tiettyjen ryhmien tarpeet – ei tarveharkinta. (Titmuss 1987, 139.)

2.2 Puoliso ja elatus

Richard Titmussin kysymykset tarveharkinnan taustalla olevista moraalisisista dilemmoista ja arvoista ovat yhä ajankohtaisia. Moni niistä liittyy läheisesti puolisoon ja perhesuhteisiin. Mikä on puolison ja perhesuhteiden merkitys sosiaaliturvassa ja tarveharkinnassa?

Miehen ja naisen parisuhde on modernien yhteiskuntien tärkein aikuissuhde. Vaikka parisuhteet ovat muuttuneet epävakammiksi, valtaosa työikäisistä aikuisista elää parisuhteessa (25–64-vuotiaista suomalaisista 82 %) Vain 10 % kustakin ikäluokasta elää elämänsä yksin. (Julkunen 2003, 378.)

Jos sosiaaliturvaetuuteen sovelletaan perhekohtaista tarveharkintaa, hakija voi menettää etuuden puolison tai muiden perheenjäsenten tulojen takia. Toisaalta sosiaaliturvassa puoliso voi tuoda myös turvaa. Sosiaaliturvaetuuksien myöntämisperusteissa voidaan erottaa ns. yksilölliset oikeudet ja johdetut oikeudet (*direct/derived rights*). Yksilöllisissä oikeuksissa turvan tiettyä riskiä vastaan saa vain se henkilö, johon riski kohdistuu. Oikeus yksilölliseen etuuteen voi perustua tehtyyn vakuutus sopimukseen tai se voi perustua kansalaisuuteen (universaalit oikeudet kaikille) (Jepsen ym. 1997, 6–8).

Johdetuissa oikeuksissa etuuksien saamisen perusteena on saajan suhde henkilöön, jolla on oikeus yksilölliseen etuuteen. Johdetut oikeudet perustuvat perhesuhteeseen, avioliittoon tai avoliittoon, jossa ei-työssäkäyvä aikuinen saa etuuksia toisen aikuisen yksilöllisten oikeuksien perusteella. Yksilöllisten etuuksien saaja voi saada korotuksia tai lisää etuuksiin perheenjäsenille tai myös muut perheenjäsenet ovat yhden etuuksien saajan turvan suojissa. (Jepsen ym. 1997, 6–8.)

William Beveridge otti kantaa avioivamojen asemaan vuonna 1942 esittämässään laajassa sosiaalipoliittisessa ohjelmassa. Beveridgen mukaan avioliiton solmiminen muuttaa ratkaisevasti naisen taloudellista asemaa. Avioliiton kautta nainen saa laillisen oikeuden miehensä elatukseen ja sosiaaliturvaan. Beveridgen mukaan avioivamo ei ollut pelkästään aikuinen elätettävä (*adult dependant*), vaan aviomies ja -vaimo muodostavat tiimin, joka jakaa miehen saaman sosiaaliturvan silloin, kun miehellä ei ole ansiotuloja. Naimisissa olevalla miehellä tuli siten olla oikeus suurempaan sosiaaliturvaan kuin yksin asuvalla miehellä. Aviomiehen etuuksien taso laski, jos vaimolla oli omia ansiotuloja. Vastaavasti myös työssä käyvällä avioivamolla tuli olla oikeus työttömyys- ja työkyvyttömyysetuuksiin, mutta niiden taso oli matalampi kuin aviomiehellä. (Beveridge 1942, 49–53 ja 130–133.)

Suomessa Margaretha Aarnio pohti 1970-luvun alussa avioliiton merkitystä sosiaalivakuutuksen etuuksien määräytymisessä.

”Avioliiton huomioon ottaminen etuuksia koskevilla säännöksillä on peräisin jo sosiaalivakuutuksen historian alkuajoilta. Varhaisimmat sosiaalivakuutusjärjestelmät olivat yleensä palkansaajien järjestelmiä. Vakuutettu palkansaaja oli säännöllisesti mies. Jos hän oli avioliitossa, olivat vaimo ja lapset täysin riippuvaisia hänen palkastaan eikä heillä ollut mitään omaa sosiaaliturvaa – sen enempää sosiaalivakuutuksen kuin erilaisten sosiaalivakuutusten muodossa.” (Aarnio 1972, 243.)

Aarnion mielestä suomalaisen sosiaalivakuutusjärjestelmän ”avioliittopalkkiot ja rangaistukset” olivat aikansa eläneitä. Hän arvioi, että avioliitosta oli häviämässä se

huoltoinstituution leima, joka sillä oli vuosikymmenten ajan ollut. Samalla perhemuodot erilaistuiivat: avioerot, avoliitot ja yksinhuoltajien perheet yleistyivät ja avioliitto menetti ylivoimaisesti hallitsevan asemansa. Uusiin perhemuotoihin sopivat huonosti sosiaalivakuutus säännöt, joihin sisältyi ajatus ”elinikäisestä avioliitosta, elatuksesta huolehtivasta miehestä ja elätettävästä vaimosta”. (Aarnio 1972, 252.)

2.2.1 ”Heikon mieselättäjyyden mallimaa”

Jane Lewisin (1992) feministinen teoria on hyvä lähtökohta elatuksen ja elättäjyyden analysoimiseen. Lewis piti sukupuolijakojen ytimenä mieselättäjyyttä (*male breadwinning*) ja sitä, miten sosiaalipolitiikka tukeutuu tähän rakenteeseen, uusintaa tai murtaa sitä. Ratkaisevassa asemassa on naisten asema työmarkkinoilla, joka 1990-luvun alussa oli varsin erilainen eri maissa. Raija Julkunen kuvaa erojen pääpiirteet sukupuolijakojen näkökulmasta seuraavasti:

”Saksalainen teollisuusvetoinen työllisyys-sosiaalipolitiikkamalli sijoitti naiset ja äidit kotiin. Amerikkalainen yksityisen palvelusektorin vetämä työllisyysmalli mobilisoi naisia työmarkkinoille, mutta asetti naiset hyvin eriarvoisiin paikkoihin, toiseen reunaan uranaiset, toiseen roskatyöpaikat. Ruotsalainen julkissektorivetoinen työllisyysmalli sijoitti naiset palveluvaltioon, teki siitä kasvavasti ”naisgheton” ja tuotti naisille yhtenäisemmän aseman ja intressit.” (Julkunen 2005, 361–362.)

Miehen elättäjänrooli näkyy lukuisissa käytännöissä, kuten sukupuolen mukaisessa työnjaossa, naisten taloudellisessa riippuvuudessa miehistä, naisten pienemmissä palkoissa verrattuna miesten palkkoihin, verokohtelussa, miesten ansiotyötä turvaavassa sosiaalivakuutuksessa ja naisten hoivaroolin sosiaalipoliittisessa tukemisessä (Julkunen 2005, 362).

Lewisin mukaan eri maita voitiin kuvata vahvan, kohtalaisen tai heikon miesansaitsijan (*strong, moderate, weak male breadwinning*) käsitteillä. Kriteereinä olivat naisten asema työmarkkinoilla, sosiaaliturvassa ja verotuksessa, ts. se, kuinka nämä instituutiot käsittävät naisen itsensä elättäjäksi tai miehen antamasta elatuksesta riippuvaiseksi.

Vahvan miesansaitsijan ideologia näkyy edelleen Keski-Euroopan sosiaaliturvassa, ja sen seurauksena myös vaimojen ja lasten oikeudet johdetaan miehen sosiaaliturva-oikeuksista. Työssä käyvä henkilö kartuttaa vakuutus pohjaista sosiaaliturvaa, joka samalla kertyy koko perheen hyväksi ja usein myös lakisääteisesti jaetaan perheen hajotessa (Gottberg 2005, 108).

Jo 1990-luvun alkupuolella Lewis esitti Pohjoismaat esimerkkinä heikosta mieselättäjyydestä. Pohjoismaissa naiset olivat itsenäistyneet itsensä elättäjiksi, ja sosiaali-, koulutus- ja veropolitiikka olivat tukeneet tätä kehitystä. Raija Julkunen 1990-luvulla tekemissä vertailuissa Suomesta tulikin ”heikon mieselättäjyyden mallimaa”.

Mieselättäjyyden indikaattoreita Julkusen vertailuissa olivat mm. iso ero miesten ja naisten työvoimaosuuksissa, äitien vähäinen osuus työvoimasta, alle 3-vuotiaiden päivähoitopaikkojen määrän vähäisyys ja naisten palkkojen pienuus verrattuna miesten palkkoihin. (Julkunen 2005, 364–365.)

Julkusen mukaan Suomi oli ”perässätulija eurooppalaisen tai skandinaavisen hyvinvointivaltion rakentamisessa, mutta edelläkävijä sukupuolten taloudellisissa suhteissa”. Siksi Suomessa tuntui osuvammalta puhua heikon mieselättäjyyden sijasta kahden elättäjän tai kahden ansaitsijan perheistä (naiselättäjyyttä ei ole juurikaan tutkittu muuten kuin yksinhuoltajuuden näkökulmasta).

Uusimmissa artikkeleissaan Jane Lewis kirjoittaa kaikkien aikuisten työssäkäynnin mallista (*universal adult worker model*), jossa ansiotyö katsotaan yhtäläisesti miehen ja naisen oikeudeksi ja velvollisuudeksi. Johdonmukaisesti tämän kanssa sosiaaliturva kohtelee kumpaakin taloudellisesti itsenäisenä yksikkönä. (Julkunen 2005, 368.) Margaretha Aarnio totesi saman jo 1970-luvun alussa artikkelissaan:

”Lopullisena tavoitteena tulisi olla, että sosiaalivakuutuksen tarjoama turva kohdistuisi kaikkiin aikuisiin henkilöihin koko ajan yksilöinä heidän kulloisistakin perhe- ym. henkilökohtaisista suhteistaan riippumatta.” (Aarnio 1972, 253.)

2.2.2 Naisten työssäkäynnin muutokset

Mieselättäjyyden haurastumista pidetään yhtenä selvimmistä ja yhtenäisimmistä modernisaatiotrendeistä. Naisten ansiotyö on lisääntynyt kaikissa hyvinvointivaltioissa. EU-maissa naisten, etenkin vaimojen ja äitien, työllisyyttä pyritään edistämään osana yleistä korkean työllisyysasteen tavoitetta. Naisten ansiotyön yleistyminen ei ole siis pelkästään modernisaatiota, vaan sitä pyritään edistämään yhteiskuntapoliittisesti aivan samoin kuin Skandinaviassa 1960–1970-luvuilla. Joka tapauksessa Euroopan maat ovat lähenemässä toisiaan tarkasteltaessa vaimojen ja äitien työssäkäyntiä.

Lewis katsoo sekä Pohjoismaiden että Yhdysvaltojen nojaavan aikuisten yleistyneeseen työssäkäyntiin (*universal adult worker model*), mutta toteutustavassa on monia mielenkiintoisia eroja.

Yhdysvalloissa ei tueta sen paremmin työssäkäyntiä kuin kotona tapahtuvaa hoivaa-kaan (*unsupported adult worker model*). Pitkät työajat, huonot liikenneyhteydet ja puuttuvat hoivapalvelut pakottavat naiset usein valitsemaan kodin ansiotyön sijasta. Äitien työssäkäynti onkin enemmän puuttuvan mieselättäjän aiheuttama pakko-tilanne kuin vapaaehtoinen valinta. Yksinhuoltajaäitejä pyritään kyllä aktivoimaan työmarkkinoille, mutta avioliitossa eläville naisille työssäkäynti ei ole houkuttelevaa aviomiehen tulot huomioivan tarveharkintaisen sosiaaliturvan vuoksi. Toisin sanoen heidän aktivointinsa ansiotyöhön ei ole ollut moraalisesti yhtä tärkeää. (Julkunen 2005, 372–375; vrt. Titmuss 1987.)

Pohjoismaat ovat olleet ensimmäisinä toteuttamassa universaalia työssä käyvän aikuisen mallia ja perhettä. Sosiaalipolitiikkaa on muotoiltu samaan aikaan sukupuolineutraaliksi ja sukupuoliherkäksi. Sukupuolineutraalius tarkoittaa miehen ja naisten kohtelemista yhtäläisesti sosiaalipoliittisessa lainsäädännössä. Nainen ja mies käsitetään samalla tavalla perheenelättäjiksi ja hoivaajaksi. Sukupuolisensitiivisyys taas tarkoittaa jommallekummalle sukupuolelle ominaisten intressien ja elämäntilanteiden tunnustamista sosiaalipoliittisissa ratkaisuisa. (Julkunen 2003, 376.)

Suomessa äitien työssäkäyntiä tuetaan sekä hoivapalveluin että perhevapain. Mutta niissä ei tueta vain työssäkäyntiä vaan myös kotona tapahtuvaa pienten lasten ja muiden avuttomien hoivaa, ts. vanhempien mahdollisuutta valita. Kun äideillä ja isillä on osin erilaisia oikeuksia ja lisäksi äidit käyttävät muodollisesti sukupuolineutraalit etuudet, Lewis katsoo Pohjoismaiden toimivan sukupuolen mukaan eriytyneen, sosiaalipoliittisesti tuetun aikuisten työssäkäyntimallin pohjalta (*gender differentiated supported adult worker model*). Suomessa kuitenkin on suosittu miesten ja naisten oikeutta valita ja sukupuolten tasa-arvo jää toiseksi suhteessa valinnanvapauteen. (Julkunen 2005, 374–375.)

Naisten työssäkäyntitilastojen mukaan kahden ansaitsijan perhemalli oli Suomessa yleisimmillään 1980-luvulla. Kahden ansiotyössä käyvän vanhemman lapsiperheiden osuus oli 1970-luvun puolivälissä 65 %, 1980-luvulla 75 %, mutta alle 60 % 1990-luvun lamavuosina, jolloin se tippui 1960-luvun alun tasolle. Kahden ansaitsijan mallin heikkeneminen 1990-luvun alussa johtui lamasta sekä siitä, että kahden ansaitsijan malli romahti erityisesti pienten lasten perheissä (Haataja 2006, 60.)

Pahimpina työttömyysvuosina 1990-luvun alussa ja puolivälissä naisista työttöminä oli eniten pienten lasten äitejä. Pienten lasten äitien työttömyysaste läheni Suomessa suurimmillaan 20:tä %. Nyt 2000-luvun alussa pienten lasten äitien työttömyysaste on alentunut Suomessa alle 10 %:in. (Haataja 2006, 72.) Työvoiman ulkopuolella olevien pienten lasten äitien osuus on Suomessa lähes 30 %. Luvut ovat selvästi suurempia kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa pienten lasten äitien työttömyysaste on 5 % ja työvoiman ulkopuolella olevien noin 20 %.

Pohjoismaat eivät siis olekaan perhe- ja sukupuolipolitiikaltaan yhtenäisiä ja erot ovat ilmeisesti kasvamassa. Viime aikoina Suomi on nähty yhdessä Ranskan kanssa edustamassa uusfamilismia (Mahon 2002). Suomen katsotaan kääntäneen suuntaa ja ”siirtyneen kohti väliaikaisen kotiäitiyden tai osittaisen kotiäitiyden mallia”. Kummallekin sukupuolelle suunnatuista sukupuolineutraaleista etuuksista (vanhempainvapaat, hoitovapaat) ei ole tullut molempien sukupuolten käyttämiä, vaan ne ovat kasvattaneet sukupuolieroja.

2.2.3 Lisääntykö naisten riippuvuus?

Universaalit sosiaaliturvaetuudet ja -palvelut ovat osoittautuneet toimivaksi ratkaisuksi naisten kannalta. Näin toteavat Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000) arvioi-
dessaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion universalismia muutama vuosi sitten. Lasten päivähoitopalvelut mahdollistavat naisten työssäkäynnin, ja toimeentuloturva vahvistaa taloudellista itsenäisyyttä.

”Ansiotulon puuttumisen takia ei naisen eikä miehen tarvitse elää kiduttavassa parisuhteessa: minimaalinenkin toimeentulo lisää autonomiaa ja hyvinvointia. Universaali toimeentuloturva on heikentänyt mieselättäjämallia ja vähentänyt naisten riippuvuutta isistä, aviomiehistä ja jopa sutenööreistä. Henkilökohtaisen perustoimeentulon puuttuminen on yhteiskunnallinen riski, joka johtaa osan kansalaisista hankkimaan toimeentulonsa kyseenalaisin keinoin: esimerkiksi harmailla markkinoilla, prostituutiolla tai rikollisuudella.” (Anttonen ja Sipilä 2000, 190.)

Entä jos suunta on nyt päinvastainen? Merkitseekö kahden ansaitsijan mallin vähen-
tyminen paluuta naisten kasvavaan riippuvuuteen mieselättäjistä? Mitä riippuvuus tarkoittaa?

Robert E. Goodin pohtii riippuvuuden ongelmaa teoksessaan *The Political Theory of the Welfare State* (1988). Goodinin mukaan hyvinvointivaltion tärkein tehtävä on vastata riippuvuuden ongelmaan, sillä riippuvuus luo pohjan riistolle ja hyväksikäytölle. Hän luettelee neljä edellytystä, joiden kaikkien on toteuduttava, jotta riippuvuussuhde muodostuu riistoksi.

- Epäsymmetria: suhteen muodostavat vahvempi ja heikompi osapuoli.
- Tarve: heikompi osapuoli tarvitsee juuri sitä resurssia, jonka vahvempi voi tarjota.
- Vaihtoehdottomuus: heikommalla osapuolella ei ole valinnanvaraa, vaan hän on riippuvainen juuri tästä tietystä vahvemmassa osapuolesta.
- Vahvempi osapuoli voi käyttää täysin itsenäistä harkintavaltaa sen suhteen, luovuttaako hän resurssin sitä tarvitsevan osapuolen käyttöön.

Tasa-arvon edellytyksenä pidetään yleensä yksilöiden taloudellista itsenäisyyttä, joka osaltaan vaikuttaa puolisoiden neuvotteluasemaan perheissä. Omat tulot ja määräys-
valta niihin ovat taloudellisen itsenäisyyden, kontrollin ja omanarvontunnon perusta. Katja Repo (2003) on todennut, että vaikka perheen tulot koettaisiin yhteisiksi, suomalaisissa perheissä toisen kukkarolle ei aina ole helppo mennä. Esimerkiksi henkilökohtaisiin tarpeisiin puoliset käyttävät mieluummin omia tuloja.

Nancy Fraser (2000) on kehittänyt feminististä oikeudenmukaisuusteoriaa, jossa sosiaalipolitiikan tärkein tehtävä on estää köyhyys ja haavoittuvien ryhmien hyväksi-
käyttö sekä ehkäistä hyväksikäytölle altistava taloudellinen riippuvuus (vrt. Goodin 1988). Fraser esittää vaihtoehtoisia visioita siitä, miten lasten ja omaisten hoito sekä työssäkäynti voitaisiin organisoida siten, että sukupuolten tasa-arvo otetaan huo-

mioon. Tasa-arvon kannalta parhaana mallina hän pitää ”universaalia hoivaajamallia”, jossa sekä miehet että naiset käyttävät aikaa niin ansiotyöhön, hoivaan kuin osallistumiseenkin. (Fraser 2000, 13–15.)

Suomessa 1990-luvun talouslama ja perhepolitiikan reformit edistivät naisten vetäytymistä työmarkkinoilta lasten hoidon ajaksi. Tämä vahvisti työnjakoa elatuksen ja hoivan välillä miesten ja naisten kesken. Silti naisten taloudellinen riippuvuus puolisoistaan väheni vuodesta 1990 vuoteen 2005, kun riippuvuutta mitataan puolisoiden yhteiseen talouteen tuomilla tulo-osuuksilla. Niiden työikäisten parien osuus, joissa mies kantaa päävastuun elatuksesta, on vähentynyt (Haataja ym. 2007, 153).

Muutokset näkyvät myös asenteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman tasa-arvobarometrin mukaan käsitys miehen roolista perheen pääasiallisena elättäjänä on vähentynyt. Väittämästä ”miehillä on ensisijaisesti vastuu perheen toimeentulosta” oli vuonna 2004 täysin tai jokseenkin eri mieltä miehistä 60 % ja naisista 71 %. (Melkas 2004.)

Työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella sopii heikosti universaaliin hoivaajamalliin tai Suomen asenneilmastoon, jossa kannatetaan vahvasti sekä naisten että miesten osallistumista työelämään. Tarveharkinta lisää riippuvuutta jättäessään työttömän naisen tai miehen puolison elätettäväksi. Vaikka järjestelmä periaatteessa on sama sekä naisille että miehille, sen vaikutukset sukupuolen mukaan voivat olla varsin erilaiset. Kuka jää puolison armoille?

3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

3.1 Suomen nykyinen työttömyysturvajärjestelmä

Työttömyysturvajärjestelmän tavoitteena on turvata työttömän toimeentulo työttömyyden aikana. Samalla varmistetaan työmarkkinoiden toiminnan tehokkuus. Työttömyysturvan ansiosta työttömällä on mahdollisuus etsiä uusi työ, joka parhaiten vastaa hänen ammattitaitoaan.

Työttömyyden aikaisen toimeentulon järjestämisessä on erilaisia tapoja. Keskeisiä työttömyysturvan arviointiperusteita ovat 1) työttömyysturvan korvaustaso eli sen kyky kompensoida työttömyydestä aiheutuvaa tulojen menetystä, 2) työttömyysturvan kesto eli aika, jona työttömän on mahdollista saada työttömyysturvaa ja 3) työttömyysturvan kattavuus eli kuinka suuren osan työttömistä työttömyysturva kattaa eli kuinka moni työttömistä jää työttömyysturvan ulkopuolelle (Vähätalo 1998, 75).

Suomessa työttömien toimeentulo turvataan pääasiassa työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Lisäksi ikääntyneiden työttömien toimeentuloa turvaa vuonna 1971 säädetty työttömyyseläkejärjestelmä, joka tosin on poistumassa vähitellen käytöstä (vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneiltä).

Työttömyyspäivärahana maksetaan sekä ansiosidonnaista päivärahaa että tasasuuruista peruspäivärahaa. Ansiosidonnainen työttömyysturva perustuu vapaaehtoiseen työttömyysvakuutukseen. Suomessa työntekijän tulee oma-aloitteisesti liittyä jonkin työttömyyskassan jäseneksi voidakseen saada ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa.

Työttömyyskassa maksaa ansiopäivärahaa sen jälkeen, kun työtön jäsen täyttää sekä jäsenyys- että työssäoloehdon. Kaikkien palkansaajakassojen jäsenyysehto on 10 kuukauden jäsenyys. Jos päivärahaa hakee ensimmäistä kertaa, työssäoloehto on 43 kalenteriviikkoa eli noin 10 kuukautta työttömyyden alkua edeltävien kahden vuoden aikana. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruus on keskimäärin 60 % työttömyyttä edeltävästä palkasta. Ne työttömät, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan mutta täyttävät työssäoloehdon, saavat tasasuuruista peruspäivärahaa (24,51 euroa/päivä vuonna 2008). Sekä ansio- että peruspäivärahaa maksetaan enintään 500 päivältä.

Työmarkkinatukea on maksettu vuodesta 1994 alkaen niille työttömille, jotka eivät työttömäksi tullessaan täytä työssäoloehto tai jotka ovat saaneet enimmäismäärän työttömyyspäivärahaa (ansio- tai peruspäivärahaa). Työmarkkinatuen kesto ei ole rajoitettu. Työmarkkinatuki on samansuuruinen kuin peruspäiväraha (24,51 euroa/päivä vuonna 2008), mutta se on tarveharkintainen eli avo- tai aviopuolison muut tulot vähentävät tuen määrää ja tietyn tulorajan ylityksen jälkeen tukea ei makseta lainkaan. Työmarkkinatuen tarveharkinta on osittain perhekohtaista: myös työttömän kanssa samassa taloudessa asuvien vanhempien tulot otetaan huomioon.

Tarveharkinnan soveltamiselle työmarkkinatuessa on kuitenkin asetettu rajoituksia. Tarveharkintaa ei sovelleta työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumisen ajalta tai jos työmarkkinatuen saaja on täyttänyt 55 vuotta ja täyttänyt työssäoloehdon työttömäksi jäädessään. Työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa 180 päivän ajan myös silloin, kun työtön on pudonnut ansio- tai peruspäivärahalta 500 päivän enimmäisajan jälkeen.

Vuodesta 1999 alkaen työmarkkinatuki on maksettu kotoutumistukena työttömälle maahanmuuttajalle kolmen ensimmäisen maassaolovuoden ajan. Kotoutumistuki on tarveharkintainen samalla tavalla kuin työmarkkinatuki.

Kaikkiin työttömyysetuuksiin maksetaan lapsikorotusta alle 18-vuotiaista lapsista. Lapsikorotukset ovat samat kaikissa etuuksissa: vuonna 2008 yhdestä lapsesta 4,64 euroa päivässä, kahdesta lapsesta yhteensä 6,82 euroa päivässä ja kolmesta tai sitä useammasta lapsesta yhteensä 8,79 euroa päivässä.

Nykyisen työttömyysturvajärjestelmän kattavuutta Suomessa pidetään yleisesti hyvänä. Turvan ulkopuolelle on arvioitu jäävän vain 2 % työttömistä (Vähätalo 1998, 78–79). Palkansaaajista noin 70 % on liittynyt jäseneksi työttömyyskassaan (Ahtiainen 2006, 56).

Suomen työttömyysturvajärjestelmän erityispiirteeksi voisi katsoa sen, että samaan aikaan sovelletaan kaikkia kolmea etuuksien jakoperiaatetta: on tasaetu, tarveharkinta ja ansioperiaate (Haataja 1998). Vuoden 2006 lopussa ansiosidonnaisen ja tarveharkintaisen työttömyysturvan saajia oli suunnilleen yhtä paljon. Tarveharkintaista työmarkkinatukea sai 115 000 työtöntä työnhakijaa. Kotoutumistukena työmarkkinatuki maksettiin 6 200 työttömälle maahanmuuttajalle. Ansiopäivärahan saajia oli 114 900 ja peruspäivärahaa sai 17 900 työtöntä. (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2006.)

3.2 Työmarkkinatuen tarveharkinnan menettely

Tutkimus kohdistuu Suomen nykyisen työttömyysturvan tarveharkintaiseen osaan eli työmarkkinatukeen ja kotoutumistukeen. Erityisesti tutkimuksen kohteena on tarveharkinta puolison tulojen perusteella. Työttömän henkilön kanssa samassa taloudessa asuvien vanhempien tulojen vaikutus on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa otetaan huomioon sekä työmarkkinatuen hakijan omat että hänen avio- tai avopuolisonsa tulot. Kotoutumistuessa tarveharkintaa sovelletaan täysin samojen säännösten mukaan. Työttömän henkilön omista tuloista tarveharkintaan vaikuttavat vain pääomatulot (esim. osinko-, metsä- tai vuokratulot) ja eräät sosiaaliturvaetuudet (esim. omaishoidon tuki).

Työttömän omat työtulot vähentävät aina työmarkkinatukea, mutta niitä ei huomioida tarveharkinnassa vaan työmarkkinatuen sovittelussa. Soviteltua työmarkkinatukea

maksetaan osa-aikaista tai lyhytaikaista työtä tekeväälle työttömälle tai osa-aikaisesti lomautetulle. Sovittelussa jokainen ansaittu oma euro vähentää täyttä työmarkkinatukea 50 sentillä. Työttömän työmarkkinatukea voivat samaan aikaan vähentää sekä tarveharkinta että sovittelu. (Työttömyysturvalaki 4:1–8 §.)

Kirsi Raittinen (2005) on selvittänyt pro gradu -tutkielmassaan työmarkkinatuen tarveharkintaratkaisujen perusteena käytettyjä tuloja. Tutkimusaineistona oli satunnaisesti valittu joukko työmarkkinatuen hakemuksia. Suurin osa puolison tuloista oli palkkatuloja. Hakijan omat tarveharkinnassa huomioidut tulot olivat yleensä pieniä pääomatuloja, esim. vuokra- tai osinkotuloja. Hakijan oma tulo voi olla myös sosiaalietuus, esim. perhe-eläke tai omaishoidon tuki.

Tarveharkinnassa työnhakijan ja hänen puolisonsa tulot arvioidaan sen mukaan, kuinka paljon niitä työttömyysaikana jatkuvasti tulee olemaan. Satunnaiset tai kertaluontoiset tulot eivät siten vaikuta työmarkkinatuen määrään. Tarveharkinnassa otetaan huomioon myös sellaiset työnhakijan tulotasoon vaikuttavat tulot, jotka on saatu muulloin kuin työttömyysaikana. Vuosittain tai muutoin toistuva tuloerä jaetaan tuloksi koko vuodelle tai muulle tulokaudelle.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa ei oteta huomioon seuraavia tuloja: lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, elatusapu ja -tuki, asumistuki, sotilasavustus, (puolison) tarveharkintainen työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Myös sotilasvammalain mukainen elinkorko ja täydennyskorko, leskeneläkkeen täydennysmäärä, toimeentulotuki tai vian, vamman tai haitan perusteella maksettavat erityisten kustannusten korvaukset (esim. vammaistuki) on määritelty etuoikeutetuksi tuloksi. (L 1290/2002 9:3 §.)

Työttömyysturvalaissa on määritelty tuloraja, jonka ylittävät tulot otetaan tarveharkinnassa huomioon. Rajat ovat 253 euroa kuukaudessa yksinäiselle henkilölle ja 848 euroa kuukaudessa perheelliselle eli huoltoveliäiselle. Kutakin alle 18-vuotiasta lasta kohden rajaa korotetaan 106 eurolla. (L 1290/2002 9:4 §.) Lisäksi puolison tulolle on asetettu suojaosuus: puolison tulot otetaan tarveharkinnassa huomioon siltä osin kuin ne ylittävät 536 euroa kuukaudessa (L 1290/2002 9:3 §). Huomioitavat tulot ovat bruttotulot, joista on ensin tehty tulojen hankkimiseen liittyvät vähennykset, esim. työttömyyskassan jäsenmaksut ja työmatkakulut.

Työmarkkinatuki pienenee siten, että perheellisellä täydestä työmarkkinatuesta vähennetään 50 % tulorajan (848 euroa) ylittävistä tuloista. Perheettömällä täydestä työmarkkinatuesta vähennetään 75 % tulorajan (253 euroa) ylittävistä tuloista. Vähennys lasketaan kuukausitasolla. Työmarkkinatuen tarveharkinnan kynnykset nousevat vuosittain, kun työmarkkinatuen ja lapsikorotusten määriin tehdään kansaneläkeindeksin mukaiset korotukset. Taulukkoon 1 on laskettu kolme esimerkkiä tarveharkinnan menettelystä vuonna 2007, jolloin työmarkkinatuen suuruus oli 23,91 e/pv.

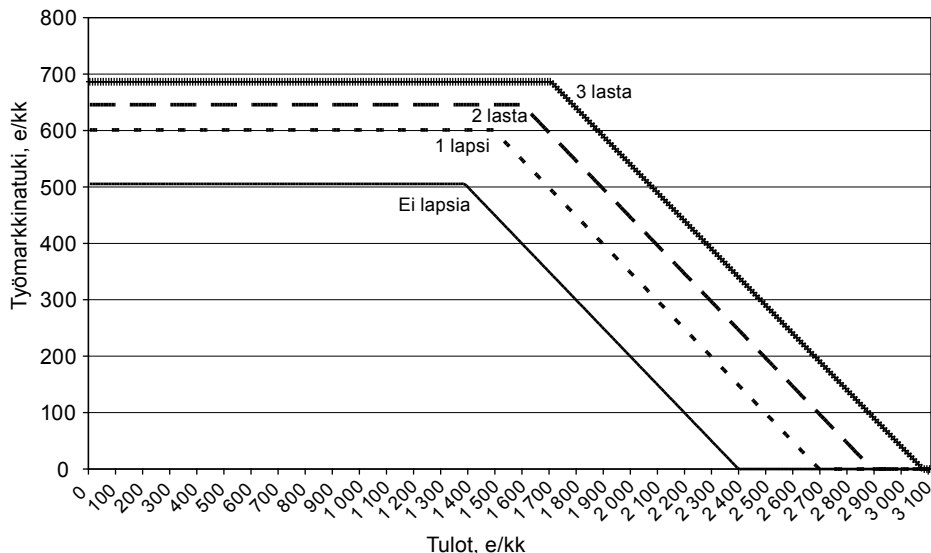
Kuviosta 1 näkyy, miten tarveharkinta vaikutti erikokoisissa perheissä vuonna 2006, jolloin täysi työmarkkinatuki ilman lapsikorotuksia oli 23,50 e/pv. Tarveharkinnan

Taulukko 1. Esimerkilaskelmia työmarkkinatuen tarveharkinnasta (1.1.2007).

<p>Esimerkki 1. Yksin asuva työtön, jolla on pääomatuloja 353 e/kk.</p> <p>Pääomatuloista (353 euroa) vähennetään yksinäisen henkilön tuloaraja (253 euroa). Jäljelle jää 100 euroa, josta huomioidaan 75 % eli 75 euroa. Tämä vähennetään täydestä työmarkkinatuesta. Täysi työmarkkinatuki on $21,50^a \times 23,91 \text{ e} = 514,06 \text{ e/kk} - 75 \text{ e} = 439,06 \text{ e}$. Maksetaan tarveharkinnan takia vähennetty työmarkkinatuki 439,06 e/kk.</p>
<p>Esimerkki 2. Avoliitossa asuva työtön, jonka puoliso ansaitse 2 500 e/kk</p> <p>Puolison tuloista (2 500 euroa) vähennetään ensin puolison tulojen suojaosuus 536 euroa = 1 964 euroa. Tästä vähennetään pariskunnalle asetettu tuloaraja eli 848 euroa = 1 116 euroa. Tästä huomioidaan 50 % eli 558 euroa. Tämä vähennetään täydestä työmarkkinatuesta. Täysi työmarkkinatuki on $21,50^a \times 23,91 \text{ e} = 514,06 \text{ e/kk} - 558 \text{ e} = -43,94 \text{ e}$. Tarveharkinnan takia työmarkkinatukea ei makseta.</p>
<p>Esimerkki 3. Avoliitossa asuva työtön, 2 huollettavaa lasta ja puoliso, joka ansaitsee 2 500 e/kk</p> <p>Puolison tuloista (2 500 euroa) vähennetään ensin puolison tulojen suojaosuus 536 euroa = 1 964 euroa. Tästä vähennetään perheelliselle asetettu tuloaraja (848 e + lapsikorotukset $2 \times 106 \text{ e} =$) 1 060 e = 904 e. Tästä huomioidaan 50 % eli 452 euroa. Tämä vähennetään täydestä työmarkkinatuesta. Täysi työmarkkinatuki kahden lapsen huoltajalle on $21,50^a \times 30,56 \text{ e} = 657,04 \text{ e/kk} - 452 \text{ e} = 205,04 \text{ e}$. Maksetaan tarveharkinnan takia vähennetty työmarkkinatuki 205,04 e/kk.</p>

^a Laskuperusteena käytetään 21,5:tä päivää kuukautta kohden, kun etuutta maksetaan viideltä päivältä viikossa.

Kuvio 1. Puolison tuloihin perustuva työmarkkinatuen tarveharkinta lapsiluvun mukaan vuonna 2006.



Lähde: Honkanen 2006.

työmarkkinatukea vähentävä vaikutus alkoi puolison tulojen ylittäessä 1 410–1 710 e/kk riippuen siitä, oliko perheessä lapsia lainkaan vai yksi, kaksi tai vähintään kolme lasta. Vastaavasti se puolison tulojen määrä, jonka ylityttyä työmarkkinatukea ei maksettu tarveharkinnan takia lainkaan, oli 2 400–3 070 euroa kuukaudessa lasten lukumäärästä riippuen. (Honkanen 2006, 29–30.)

3.3 Tutkimusongelma

Tutkimusongelman voi kiteyttää yhteen lauseeseen: mikä merkitys puolison tulojen perusteella tehtävällä tarveharkinnalla on Suomen työttömyysturvassa? Tutkimuksessa haluan selvittää, miten työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella kohdistuu ja minkälaisia vaikutuksia sillä on sekä miten tarveharkintaa on perusteltu lainsäädännössä.

Suomea on perinteisesti pidetty heikon mieselättäjyyden mallimaana, jossa naisilla on vahva asema työmarkkinoilla ja sosiaaliturva ja verotus kohtelevat naista itsensä elättäjänä, riippumattomana miehen antamasta elatuksesta. Työttömyysturvassa sovellettu tarveharkinta puolison tulojen perusteella sopii malliin heikosti. Onko työttömyysturvan tarveharkinnan vaikutuksissa ja kohdentumisessa eroja naisten ja miesten välillä? Tutkimusongelma hahmottuu seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

1. Mikä on puolisoiden elatusvelvollisuus ja miten se liittyy sosiaaliturvaan?
 - Mikä luetaan avio- ja avopuolisoiden velvollisuudeksi elättää toisiaan siviilioikeudessa ja toisaalta sosiaaliturvan lainsäädännössä?
 - Missä sosiaaliturvaetuksissa tarveharkintaa puolison tulojen perusteella sovelletaan ja missä ei?
2. Miten ja miksi tarveharkinnasta tuli osa Suomen työttömyysturvaa?
 - Miten työttömyysturvan tarveharkintaa on perusteltu eri aikoina?
 - Onko tarveharkinnan merkitys kasvanut vai vähentynyt työttömyysturvan lainsäädännössä?
3. Työttömyysturvan tarveharkinnan volyyymi ja vaikutukset
 - Kuinka suurta joukkoa työttömiä tarveharkinta koskettaa?
 - Kasvaako tarveharkinnan laajuus vai väheneekö se?
 - Onko tarveharkinnalla kannustinvaikutuksia ja jos on minkälaisia ne ovat?
 - Mitä muita mahdollisia vaikutuksia tarveharkinnalla on?
4. Tarveharkinnan kohdentumisen profiili:
 - Keihin tarveharkinta kohdistuu ja mitkä ovat tyyppillisiä tilanteita, joissa tarveharkinta puolison tulojen perusteella vähentää työttömyysturvaa tai estää sen maksamisen?
 - Sukupuoli, ikä, perhetilanne, asuinpaikka ja kansalaisuus
 - puolison tulojen suuruus
 - elämäntilanne.

Tutkimuskysymysten avulla pyrin hahmottamaan työttömyysturvan tarveharkinnan syvempää problematiikkaa: Miten tarveharkinta vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon

ja elatussuhteisiin parisuhteessa? Lisääkö tarveharkinta naisten riippuvuutta miehistä elättäjinä? Tarveharkinnan kohdistumista tutkimalla voidaan selvittää myös, syntykö tarveharkinnan seurauksena työttömiä väliinpuotoajia, jotka jäävät perusturvan ulkopuolelle. Keitä nämä väliinpuotoajat ovat vai voidaanko kysymykseen edes vastata käytettävissä olevien tietojen pohjalta?

Lopuksi voidaan kysyä, ovatko työttömyysturvan tarveharkinnan vaikutukset sopu-soinnussa työttömyysturvalle ja tarveharkinnalle lainsäädännössä kirjattujen perustelujen kanssa. Onko työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella jäänne jostain vanhasta vai suunta, johon työttömyysturva kehittyi?

3.4 Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Tutkimus on työttömyysturvan tarveharkintaa koskeva yleiskartoitus, jossa käytän rinnakkain useita aineistoja. Tutkimusta varten muodostin kaksi aineistoa työttömyysturvan hakijoista ja saajista. Muut aineistot ovat tilastoja, lainsäädäntömateriaalia ja aiempia tutkimuksia.

Lainsäädännön, aiemman tutkimuksen ja tilastojen kautta etsin vastausta kysymyksiin työttömyysturvan tarveharkinnan merkityksestä, vaikutuksista ja perusteluista (luvut 4, 5 ja 7). Rekisteripohjaisten analyysien avulla pyrin hahmottamaan työttömyysturvan tarveharkinnan volyymia ja kohdentumista (luvut 6, 8 ja 9).

3.4.1 Lainsäädäntö ja aiempi tutkimus

Työttömyysturvan tarveharkinnan perustelujen tarkastelussa hyödynnän laajaa lainvalmistelun tausta-aineistoa. Rajaan tarkastelun kolmeen lainsäädännölliseen uudistukseen ja niihin liittyvään työryhmä- ja komiteatyöskentelyyn. Aineistoa riittää myös valiokuntien mietinnöissä ja eduskunnan keskusteluissa.

Tutkimuksessani selvitän, miten työttömyysturvan tarveharkintaa on perusteltu lakeja säädettyäessä (ja miten se suhteutuu perusoikeuksien yksilöllisyyteen tai puolisoiden elatusvelvollisuuteen). Työttömyysturvaa koskeviin käsityksiin sisältyy poikkeuksellisen paljon tunteita, ideologiaa ja ideologispohjaisia ennakkoluuloja. Kari Vähätalon (1998) mukaan keskustelu ”oikeista työttömistä” ja työttömien oikeudesta sosiaaliturvaan juontaa juurensa 1800-luvulle ja keskusteluun Suomen vaivaishoitolainsäädännöstä.

Työttömyysturvan leikkauksia perustellaan useimmiten taloudellisilla syillä. Silti perusteluja ohjaa säästämisen ohella tietty näkemys siitä, mihin suuntaan etuusjärjestelmää halutaan muuttaa. ”Mikään puhdas taloudellinen realiteetti ei pakota muuttamaan työttömyysturvaa, kotihoidon tukea tai poistamaan sairausvakuutuksesta minimipäiväraha järjestelmää”, toteaa Pekka Kosonen pohtiessaan sosiaalisten

oikeuksien muutoksia 1990-luvulla. Taustalla vaikuttaa aina näkemys tällaisten toimien suotavuudesta talouskasvun, työllistämisen tai kilpailukyvyn kannalta. Kyse voi olla uusista arvostuksista tai vankasta uskosta siihen, että kansalaisten siirtäminen perusturvan piiristä työtä hakemaan on hedelmällistä vaikkapa kilpailukyvyn kannalta. Nämä taustaoletukset peittyvät kuitenkin taloudellisten välttämättömyyksien puheen alle. (Kosonen 1998, 29–30.)

3.4.2 Tilastolliset aineistot

Tarveharkinnan kohdistumisessa työttömiin voidaan erottaa kolme erilaista ryhmää:

1. työttömät, jotka saavat työmarkkinatukea tai kotoutumistukea, mutta tarveharkinta pienentää maksettavaa tukea
2. työttömät, jotka hakevat työmarkkinatukea tai kotoutumistukea, mutta tuki evätään kokonaan tarveharkinnan takia
3. työttömät, jotka eivät edes hae työttömyysturvaa, koska he arvioivat tai tietävät etteivät saa tukea tarveharkinnan takia.

Kelan rekistereiden kautta on mahdollista tutkia ryhmiä 1 ja 2, jotka koostuvat työmarkkinatuen tai kotoutumistuen hakijoista ja saajista. Ryhmä 3 jää tutkimusaineistojen ulkopuolelle, sillä kaikki työttömät eivät välttämättä hae työttömyysturvaa (Raittinen 2005, 50). Kelan asiakaspalvelussa asiakkaille on voitu tehdä arviolaskelma, tai he ovat itse tarkistaneet laskurilla Kelan internetsivuilla, ettei tukea jää tarveharkinnan jälkeen maksettavaksi.

Todennäköisesti osa ryhmästä 3 ilmoittautuu silti työttömäksi työnhakijaksi päätäkseen työvoimatoimiston palvelujen piiriin. Näin he voivat hakeutua esimerkiksi työharjoitteluun tai työvoimakoulutukseen, joiden ajalta työmarkkinatuki tai kotoutumistuki maksetaan ilman tarveharkintaa.

Ryhmän 3 tutkiminen olisi tärkeää, mutta Kelan ja työvoimahallinnon rekistereistä ei tässä ole juuri apua. Periaatteessa on mahdollista yhdistää tiedot työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneista ja tiedot kaikista työmarkkinatukea, peruspäivärahaa tai kotoutumistukea saaneista sekä tieto työttömyyskassan jäsenyydestä. Niiden työttömien, jotka eivät ole kassan jäseniä ja jotka eivät ole saaneet mitään muutakaan työttömyysturvaa, voi olettaa olevan työttömyysturvan ulkopuolella. Rekistereistä ei kuitenkaan käy ilmi se syy, miksi työtön on jäänyt ilman työttömyysturvaa. Tarveharkinnan lisäksi on myös monia muita syitä, miksi työttömyysturvaa ei tietyllä hetkellä ole maksettu: esim. työttömän omavastuu-aika, työmarkkinatuen viiden kuukauden odotusaika ja erilaiset työvoimaviranomaisen asettamat karenssit tuen myöntämiselle.

Työttömyysturvan tarveharkinnan kohdistumisen koko määrää ja laajuutta ei siis voida tarkasti selvittää käytettävissä olevien aineistojen avulla. Kelan rekistereistä

saadaan silti kattavasti tietoa ryhmistä 1 ja 2. Näin voidaan selvittää esim. tarveharkinnan kohdistumista sukupuolen, iän ja muiden taustamuuttujien mukaan.

Tutkimusta varten muodostettiin kaksi aineistoa poimimalla Kelan työttömyysturvan etuuskannasta tutkimusjoukoksi

- a) kaikki ne henkilöt, joille työttömyysturva (työmarkkinatuki tai kotoutumistuki) maksettiin tarveharkinnan takia vähennettynä vuonna 2005. Sama henkilö on aineistossa vain kerran, vaikka hän olisi saanut vähennettyä työmarkkinatukea useammassa eri jaksossa vuoden aikana.
- b) kaikki ne henkilöt, joilta Kela vuonna 2005 epäsi työttömyysturvan (työmarkkinatuki tai kotoutumistuki) puolison tulojen takia (ns. nollapäätöksen saajat). Sama henkilö on aineistossa vain kerran, vaikka hän olisi saanut useampia nollapäätöksiä vuoden aikana. Nollapäätösten saajat voitiin erottaa muista työttömyysturvan hakijoista päätöskirjeessä käytetyn tekstin perusteella:

”Jos hakijan ja hänen puolisonsa tarveharkinnassa vahvistetut tulot ylittävät työttömyysturvalain mukaisen tuloajan * __* , työmarkkinatuen määrää vähennetään. Vähennys on 50 % tuloajan ylittävästä tulojen osasta. Hakijan omat tulot otetaan tarveharkinnassa huomioon kokonaan. Puolison tulot otetaan huomioon siltä osin, kuin ne ylittävät * __* kuukaudessa. Tarveharkinnassa vahvistetut tulot ylittävät tuloajan. Vähennyksen jälkeen työmarkkinatukea ei jää maksettavaksi.”

Aineistot 1 ja 2 ovat osittain päällekkäisiä. Sama henkilö voi olla mukana molemmissa aineistoissa esimerkiksi silloin, jos työttömälle on ensin maksettu tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea, mutta myöhemmin samana vuonna hän on saanut nollapäätöksen, kun puolison tulot ovat nousseet.

Aineistot kokosi Kelan atk-keskus yhteistyössä Kelan tilastoryhmän kanssa lokakuussa 2006. Molemmat tutkimusaineistot on muodostettu yksilötasoisesti yhdistämällä ne tiettyihin demografisiin tietoihin (sukupuoli, ikä, siviilisääty, lasten lukumäärä, kotikunta ja kansalaisuus) ja tietoihin työmarkkinatukiratkaisun perusteista (tarveharkintatulojen ja puolison tulojen määrä) (liite).

Lisäksi vuonna 2005 nollapäätöksen saaneiden aineisto on yhdistetty tietoihin, jotka Kela keräsi alun perin ns. Kela–Stakes-aineistoa varten (ks. esim. Hiilamo ym. 2005, 16). Tämä aineisto muodostettiin yksilötasoisesti yhdistämällä Stakesin toimeentulotukirekisterin tietoja Kelan toimeentuloturvatietoihin. Yhdistely kattoi koko työikäisen väestön. Tiedoista käyvät ilmi kaikki työikäiselle väestölle maksetut etuudet vuosina 1997–2004. Tiedot on kerätty poikkileikkauksena 30.11.2004 sekä etuuksien kestoa kuvaavina kertyminä vuosilta 1997–2004 (liite). Näiden muuttujien avulla voidaan tutkia työttömyysturvan nollapäätösten saajien taustaa: mitä etuuksia he ovat saaneet vuonna 2004 eli minkä etuuksien piiristä he tulivat työmarkkinatuen tarveharkinnan piiriin? Nollapäätöksen saajien tiedot voitiin yhdistää vain Kelan tietoihin – ei esim. kuntien toimeentulotukitietoihin, koska yhdistetyssä Kela–Stakes-aineistossa ei ollut

enää tallella henkilötunnuksia, joihin olisi voinut yhdistää nollapäätöksen saajien henkilötunnukset.

Tutkimuksessa käytetyt aineistot ovat ajallisesti rajattuja. Aineistot kattavat kaikki ne työttömät, joille työmarkkinatukea tai kotoutumistukea maksettiin vähennettynä tarveharkinnan takia vuonna 2005. Lisäksi aineistossa ovat mukana ne työttömät, jotka saivat työttömyysturvan nollapäätöksen vuonna 2005. Sen sijaan aineisto ei kata kaikkia henkilöitä, joihin nollapäätös kohdistui vuonna 2005. Työtön henkilö on voinut saada jo vuonna 2003 tai 2004 nollapäätöksen ja olla edelleen työttömänä vuonna 2005, jolloin päätöksen vaikutukset edelleen ulottuvat hänen elämäänsä. Aineiston avulla ei myöskään ole mahdollista selvittää työttömyyden kestoa.

3.4.3 Aineiston analyysi

Tutkimusaineistoissa työmarkkinatuen ja kotoutumistuen ratkaisujen saajat erotin toisistaan omiksi ryhmikseen. Lisäksi tarkistin aineistot ja otin tutkimukseen mukaan vain ne henkilöt, joilla oli tarveharkintaan vaikuttavia puolison tuloja (ks. tarkemmin luku 6.1).

Analyysin tietokoneajot on tehty SPSS for Windows 14.0 -tilasto-ohjelmalla. Analyysissä olen käyttänyt seuraavia menetelmiä. Ensinnä esitän eri muuttujien suoria jakaumia sekä absoluuttisina että prosenttijakautumina. Tulokset esitän taulukoina tai graafeina. Joissakin tapauksissa olen laskenut keskiarvoja.

Puolison tulojen takia tarveharkinnan kohteeksi joutuneita verrataan työmarkkinatuen ja kotoutumistuen saajiin yleensä. Vertailukohteena käytetään julkaistuja tilastotietoja työmarkkinatuen saajista vuonna 2005 (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2005). Tarveharkinnan vaikutusta pyritään selvittämään kuvaamalla, miten tarveharkinnan kohteeksi joutuneet eroavat yleensä työmarkkinatuen saajista.

Nollapäätösaineiston ryhmittelyssä olen hyödyntänyt klusterianalyysia. Olen käyttänyt *Two Step Cluster* -analyysia, joka sopii erityisesti isojen aineistojen ryhmittelyyn sekä jatkuvien muuttujien että luokkamuuttujien avulla. Ohjelma etsii tilastollisesti eroavat klusterit ja ryhmittelee ne joukkoihin, joissa havainnot ovat mahdollisimman samankaltaisia ja ryhmien välinen ero mahdollisimman suuri.

4 ELATUSVELVOLLISUUS JA SOSIAALITURVA

4.1 Elatusvelvollisuus avioliitossa

Suomessa perheenjäsenten välinen elatusvelvollisuus määritellään avioliittolaisissa (234/1929) ja laissa lasten elatuksesta (704/1975). Aviopuolisot ovat velvollisia elättämään toisensa ja vanhemmat alaikäiset lapsensa. Avopuolisot eivät ole keskenään elatusvelvollisia.

Suomen avioliittolaki astui voimaan vuonna 1929. Sitä ennen siviilioikeuden puolella ei ollut säännöksiä puolisoitten välisestä avioliiton aikaisesta elatusvelvollisuudesta (Gottberg 1995, 13).

Suomen ja muiden Pohjoismaiden hieman aikaisemmin säädettyjä avioliittolakeja voi pitää varsin edistyksellisinä verrattuna muuhun Eurooppaan. David Bradley (2000) on puhunut jopa ”pohjoismaisesta avioliittomallista”. 1900-luvun alun lakien keskeisiä teemoja olivat taloudellisen tasa-arvon ja perheen elatuksen sääntely sekä uusi tapa säädellä avioliiton solmimista ja purkamista. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa säädettyt avioliittolait eivät sisältäneet ajatusta miehen edusmiehisyydestä tai ylivallassa perheessä, kuten esim. Englannissa tai Saksassa. Lait vahvistivat naisen itsenäiset oikeudet, ja lähtökohtana oli ajatus symmetrisestä elatusvelvollisuudesta.

”Puolisoiden tulee kykynsä mukaa rahavaroin, toiminnallaan kodissa tai muulla tavoin ottaa osaa perheen elatukseen. Perheen elatukseen on luettava, mitä, puolisoitten olojen mukaan, yhteistä taloutta ja lasten kasvatusta varten sekä kumpaisenkin puolison erityisten tarpeiden tyydyttämiseksi tarvitaan.” (L 234/1929, 46 §.)

Vaikka puolisoille avioliittolaisissa pääsääntöisesti taattiin yhdenvertainen oikeudellinen asema, laki kuitenkin perustui oletukselle miehen ja vaimon työnjaosta ja ydinperheen ideasta. Vaimon tehtäväksi katsottiin kodinhoito ja miehen puolestaan edellytettiin ansaitsevan perheen elantoon tarvittavat varat. Elatusta koskeva sääntely oli kuitenkin lain tasolla sukupuolineutraalia: itse säännöksissä ei puhuttu miehestä ja vaimosta, vaan puolisoitten oikeuksista ja velvollisuuksista (Gottberg 1995, 16–17).

Raija Julkunen on arvioinut, että miehen ja vaimon rinnastaminen elättäjinä ja vanhempina on meillä ollut muita Pohjoismaita suoraviivaisempaa jo 1900-luvun alkupuolella. Suomessa sukupuolten suhdetta on leimannut yhteinen taistelu leivästä, ja naisten tasa-arvo suhteessa miehiin on ollut ennen muuta oikeutta (ja pakkoa) hankkia tuota leipää. (Julkunen 2003, 363.)

Vuoden 1929 avioliittolaki uudistettiin vuonna 1987. Uudistuksessa avioero vapautettiin ja avioliittolaki muuttui ytimeltään taloudelliseksi laiksi, jossa säännellään yksinomaan puolisoitten keskinäistä suhdetta. Lapsen elatusta taas säännellään vuoden 1975 laissa lapsen elatuksesta (Gottberg 1995, 53). Puolisoiden avioliiton aikaista elatusvelvollisuutta koskeva perussäännös muotoiltiin uudelleen uudistuksen yhteydessä, mutta säännöksen periaatteellista sisältöä ei haluttu muuttaa.

”Kummankin puolison tulee kykynsä mukaan ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja puolisoiden elatukseen. Puolisoiden elatus käsittää puolisoiden yhteisten sekä kummankin henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen.” (A 820/1987 §.)

Näin esimerkiksi puolison toiminta kodissa voidaan edelleen katsoa hyväksyttäväksi tavaksi täyttää elatusvelvollisuus. Elatusvastuun ei liioin tarvitse jakautua puolisoiden kesken tasan: elatuskyky on keskeinen kriteeri vastuun jakautumista punnittaessa. (Gottberg 2005, 8–9.)

Vuoden 2001 parisuhdelain mukaan samaa sukupuolta olevien rekisteröityneiden pariin taloudellinen suhde käytännössä rinnastuu avioliittoon, ja myös heidän eromenettelyssään sovelletaan samoja normeja (Gottberg 2005, 2).

4.2 Elatusvelvollisuus sosiaaliturvan lainsäädännössä

Suomen julkisen elatusturvan lähtökohdaksi voidaan ottaa vuoden 1922 köyhäinhoitolaki, jonka mukaan itseään syystä tai toisesta elättämään kykenemätön ensi sijassa oli oikeutettu saamaan elatusta ja hoitoa omaisiltaan eli lähinnä aviopuolisoltaan ja sukulaisiltaan ylenevässä ja alenevassa polvessa. Tätä kutsuttiin julkisoikeudelliseksi elatusvelvollisuudeksi. Köyhäinhoitolain mukainen elatusvelvollisuus käsitti siis varsin laajan sukulaispiirin isovanhemmista lapsenlapsiin ja yli 16-vuotiaisiin lapsiin. Tällä tavalla pyrittiin säästämään julkisia varoja. (Gottberg 1995, 6–7.)

Köyhäinhoitolakiin säädetty omaisten välinen laaja julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus sai jatkoa huoltoapulaisissa (L 116/1956) (ks. esim. Hellsten 1993, 281–289). Se kumottiin vasta vuonna 1970, jolloin jäi voimaan vain vanhempien velvollisuus elättää lapsiaan ja aviopuolisoiden velvollisuus elättää toisiaan ja toistensa lapsia. Sekä yksityisoikeudellinen että julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus rajoittuivat siis lapsipuolilla laajennettuun ydinperheeseen. Huoltoapulain muutosta perusteltiin sillä, ettei annetun huoltoavun korvausten periminen laajalta sukulaispiiriltä enää ollut asianmukaista. Se saattoi jopa estää avuntarvitsijaa hakemasta huoltoapua sukulaisille tästä ehkä aiheutuvan korvausvastuun pelossa. (Gottberg 1995, 35.)

Viimesijaisen toimeentuloturvan puolella huoltoapulaki korvattiin sosiaalihuoltolaki (L 710/1982), joka tuli voimaan vuoden 1984 alussa. Lain mukaan toimeentulotuki voidaan periä takaisin avustettavalta tai hänen läheiseltään vain elatuksen tahallisuudessa laiminlyöntitapauksissa. Lisäksi päätös takaisinperinnästä on pääsääntöisesti tehtävä jo tuen myöntämispäätöksen yhteydessä. Vuonna 1997 sosiaalihuoltolain toimeentulotukea koskevat säännökset korvasi laki toimeentulotuesta (L 1412/1997), joka elatusvelvollisuuden osalta viittaa avioliittolakiin ja lapsen elatuksesta annettuun lakiin.

”Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien

muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja otto-lastensa elatuksesta.” (L 1412/1997 1:2 §.)

Sosiaaliturvan lainsäädännössä elatusvelvollisuus määritellään usein laajemmin kuin avioliittolaissa. Tämä koskee erityisesti tarveharkintaisia etuuksia, joita myönnettäessä otetaan huomioon sekä avio- että avopuolison tulot ja joskus myös täysi-ikäisen hakijan vanhempien tulot. Etuuksittain on vaihtelua siinä, keitä perheenjäseniä otetaan lukuun. Nämä elatusolettamukset ovat selkeästi ristiriidassa perhelainsäädännön kanssa, eikä ole selvää, kuinka pitkälle perheenjäsenet todella ovat velvollisia huolehtimaan toistensa elannosta. (Anttonen ym. 1995, 68; Gottberg 2005, 109.)

Perinteisesti on sanottu, ettei lainsäätäjät Suomessa ole katsonut tarpeelliseksi säännellä avoliittoa. Tämä koskee kuitenkin vain siviilioikeutta. Sosiaaliturvan lainsäädännössä eräänlainen avoliiton ja puolisojen erillään asumisen perusmääritelmä sisältyi jo vuoden 1956 kansaneläkelakiin. ”Jos mies ja nainen avioliittoa solmimatta elävät yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa, voidaan eläkkeen tukiosaa määrättäessä heihin soveltaa, mitä tässä luvussa on säädetty puolisoista.” (L 347/1956, 29 §.) Avoliiton yleistettyä sosiaaliturvalainsäädännössä on enenevästi alettu rinnastaa avio- ja avoparit taloudellisista etuuksista päätettäessä. Yhdessä asumisen merkitys on näin ohittanut yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden säännökset (Gottberg 2005, 109).

Pentti Arajärven (2002, 225) mukaan perusoikeudellinen ongelma syntyy siitä, että ”sosiaalipoliittisesti on tarkoituksenmukaista ja myös yhdenvertaisuuden kannalta perusteltua tarkastella avoliittoa avioliittoon rinnastaen”. Tarveharkinnassa tehdään oletus, että avopuoliso elättää avopuolisoaan. Tähän ei kuitenkaan ole säädetty sen paremmin perheoikeudellista kuin sosiaalioikeudellista velvoitetta. Jos avopuoliso ei elätä avopuolisoaan, tämä jää vaille välttämätöntä toimeentuloa tai perustoimeentuloturva.

Raija Huhtasen (1998, 109) mukaan sosiaalilainsäädännön valmistelussa on toisinaan ollut jopa nimenomainen pyrkimys irtautua perheoikeudellisista vastuukäsityksistä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti 1990-luvun alussa perhekesitetyryhmän, joka totesi, että ”sosiaalisia etuuksia ja palveluja kanavoivien säännösten tarkoitus ja yhteiskunnallinen tehtävä on kokonaan toinen” kuin perhelainsäädännön (Perhekesitetyryhmän muistio 1993, 16).

Työryhmä julkisti kuuluisan ”jääkaappiteorian”, jonka mukaan perhe koostuu kaikista niistä henkilöistä, jotka käyttävät samaa jääkaappia. Työryhmä ehdotti, että tarveharkintaisten etuuksien tuloharkinnan pitäisi ulottua mieluummin laajasti kuin

kapeasti määriteltyyn perheeseen. Huhtasen mielestä eri lainsäädäntösektoreiden funktioiden erilaisuus ei kuitenkaan riitä perustelemaan sääntelyn ristiriitaisuutta ja aukollisuutta sekä niistä yksityisille ihmisille aiheutuvia ongelmia, kuten sitä että jää ilman toimeentuloa. Hän on varoittanut, että väliinpuotoamisen riski on suuri, kun etuuden määräytyminen kytketään sellaisen henkilön tuloihin, jolla ei ole velvollisuutta osallistua edunhakijan elatukseen. (Huhtanen 1998, 103.)

Myös Anttonen ym. (1995, 68) toteavat, että jos ”jääkaappityöryhmän” näkemystä sovellettaisiin kunnolla, se veisi pohjan sosiaalietuuksien yksilöllisyydeltä ja samaan aikaan siirtäisi monia elatuksen ja huolenpidon tehtäviä valtiolta ja kunnilta perheelle.

4.3 Miten puolison tulot vaikuttavat vähimmäisturvaan?

Miten Suomen sosiaaliturvassa avio- tai avoliitto vaikuttaa toimeentuloturvan suuruuteen eri elämäntilanteissa ja eri etuuslajeissa? Suomessa perustuslaki tekee eron maassa asumiseen perustuvan perustoimeentulon turvan ja yksilökohtaisesti harkittavan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon välillä. Ensiksi mainittua sanotaan ensisijaiseksi syyperusteiseksi turvaksi ja toista viimesijaiseksi turvaksi.

Ensisijaiselle syyperusteiselle toimeentulon turvalle on tyypillistä jakautuminen ansioihin suhteutettuihin etuuksiin ja toisaalta vähimmäisetuuksiin, joihin on oikeus jokaisella Suomessa asuvalla ansiotyöhistoriastaan riippumatta. Ensisijaisen syyperusteisen turvan kattamia riskejä ovat vanhuus, työkyvyttömyys, työttömyys, perheen huoltajan kuolema ja lapsen syntymä. Nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä syyperusteisen turvan etuuksia ovat mm. kansaneläke, työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainpäiväraha. Väljästi määritellen perustoimeentuloa turvaaviksi etuuksiksi voidaan katsoa myös julkisen päivähoidon vaihtoehtona maksettava lapsen kotihoidon tuki ja opintotuki. Näitä syyperusteisia etuuksia täydentää viimesijainen turva, joka koostuu lähinnä toimeentulotuesta ja asumistuesta. (SOMERA-toimikunnan taustaraportti 2002, 123–131; Hiilamo ym. 2005, 9; Julkunen 2006, 45.)

Taulukossa 2 tarkastelen etuuksittain, onko hakijan avio- tai avoliitolla eri elämäntilanteissa vaikutusta toimeentuloturvan suuruuteen ja mikä on hakijan puolison tuloista riippumaton vähimmäisturva eri elämäntilanteissa. Taulukkoon ei ole merkitty etuuksien lapsikorotuksia. Etuuksien määrät perustuvat 1.1.2007 tilanteeseen.

Taulukosta 2 näkyy ensinnäkin se, että avio- ja avopuolisoa kohdellaan syyperusteissa vähimmäisturvassa samalla tavalla. Avio- ja avoliitolla on vähimmäisturvaa koskevassa lainsäädännössä yhtäläisesti lakisääteisiä vaikutuksia.

Taulukko 2. Puolison tulojen vaikutus syyperusteisen vähimmäisturvan suuruuteen eri elämäntilanteissa (1.1.2007).

Elämäntilanne	Etuuslaji	Vaikuttavatko puolison tulot etuuden määrään?	Etuus vähintään ^a
Opiskelu	Opintotuki	Opintoraha: EI Asumislisä: KYLÄ	Toisen asteen opiskelija: 213,60 e/kk Korkeakouluopiskelija: 259,01 e/kk
Raskaus ja lapsen syntymä	Äitiys-, isyys- tai vanhempainpäiväraha	EI	Vähimmäispäiväraha 15,20 e/pv x 25 ^b = 380 e/kk
Sairastuminen	Sairauspäiväraha	EI	Vähimmäispäiväraha 15,20 e/pv x 25 ^b = 380 e/kk
Alle 3-vuotiaan lapsen kotihoito	Lasten kotihoidon tuki	Hoitoraha: EI Hoitolisä: KYLLÄ	Hoitoraha 294,28 e/kk
Työttömyys	Työmarkkinatuki	KYLÄ	0 e/kk
Työttömyys (työssäoloehto täyttyy)	Työttömyyspäiväraha	EI	Peruspäiväraha 23,91 e/pv x 21,5 ^c = 514,07 e/kk
Työttömyys ja maahanmuutto	Kotoutumistuki	KYLÄ	0 e/kk
Vanhuus tai työkyvyttömyys	Kansaneläke tai kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke	EI	I kuntaryhmässä 503,53 e/kk II kuntaryhmässä 445,12 e/kk

^a Puolison tuloista riippumattoman tulon suuruus vähintään.

^b Laskuperusteena käytetään 25:tä päivää silloin, kun etuus maksetaan arkipäiviltä siten, että lauantai luetaan arkipäiväksi.

^c Laskuperusteena käytetään 21,5:tä päivää kuukautta kohden, kun etuutta maksetaan viideltä päivältä viikossa.

Lähde: Kelan etuudet pähkinänkuoressa 2007.

Toiseksi taulukosta 2 käy ilmi, että mitään etuutta ei nykyään makseta korotettuna puolison tulojen perusteella. Monissa muissa EU-maissa johdetut oikeudet ovat yhä tavallisia sosiaaliturvassa. Esimerkiksi Belgiassa työttömyysturvan suuruuteen vaikuttaa se, onko avioliitossa vai asuuko yksin. Irlannissa työttömyysturvaa maksettaessa otetaan huomioon sekä työttömästä riippuvaiset aikuiset että lapset. Isossa-Britanniassa työttömyysturvaan ei makseta lapsikorotuksia, mutta sen sijaan työttömän elättämä aikuinen korottaa tukea. (Jepsen ym. 1997, 84–85.) Suomessa työttömyysturvan etuuksiin ja joihinkin muihin etuuksiin (kansaneläke, lasten kotihoidon tuki) maksetaan korotuksia huollettavien lasten perusteella mutta ei koskaan riippuvaisen aikuisen takia.

Avio- tai avoliitto pienentää kansaneläkettä. Yksinäiselle maksetaan hieman suurempi eläke kuin avio- tai avoliitossa elävälle. Lähtökohtana on ajatus, että yksinäinen eläkeläinen tarvitsee suuremman eläkkeen, koska hänen on yksin vastattava kaikista

taloutensa menoista. Avio- tai avoliitossa elävä taas voi jakaa kustannuksia puolisonsa kanssa, joten hänen kansaneläkkeensä on selvästi pienempi.

Sekä vanhempainpäivärahoissa että sairauspäivärahassa hakijalla on oikeus vähimmäispäivärahaan, johon puolison tulot eivät vaikuta. Myös sairauspäivärahan tarveharkintaa kokeiltiin vuosina 1996–2002. Sairausvakuutuslakia muutettiin siten, että sairauspäivärahalla alettiin korvata yleensä vain sairauden vuoksi menetettyä ansiota. Sitä ennen kaikille ilman työtuloja oleville tai pienituloisille oli maksettu sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaa. Vähimmäispäivärahan tilalle otettiin käyttöön tarveharkintainen sairauspäiväraha, jonka myöntämisessä otettiin huomioon myös avio- ja avopuolison tulot.

Timo Maljanen ja Heikki Niemelä (2000) arvioivat, että kyseessä ei ollut pelkkä taloudellinen säästötoimenpide, vaan myös ”periaatteellinen suunnanmuutos”, jossa Suomi poikkesi pohjoismaisesta sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllisyydestä siirtymällä mannereurooppalaiseen tarveharkinnan perhekohtaisuuteen. Vähimmäispäiväraha kuitenkin palautettiin käyttöön 1.4.2002 alkaen. Palautusta perusteltiin ns. nollapäivärahaongelmilla: moni työtön oli sairastuessaan jäänyt kokonaan ilman toimeentuloturvaa tai turvan taso oli jäänyt hyvin matalaksi. Väliinputoajien joukossa oli myös vanhempainvapaalla tai hoitovapaalla olevia tai opiskelijoita, jotka eivät enää saaneet opintotukea opintojen pitkittymisen takia (HE 171/2001). Selvitysten mukaan tarveharkintainen vähimmäispäiväraha teki väliinputoajiksi juuri tulottomat ja vähätuloiset, joiden joukossa oli runsaasti mm. mielenterveyshäiriöitä sairastavia. (Maljanen ja Niemelä 2000, 63.)

Puolison tulot otetaan huomioon nykyisen vähimmäisturvan neljässä etuudessa: opintotuen asumislisässä, lasten kotihoidon tuen hoitolisässä, työmarkkinatuessa ja kotoutumistuessa. Opiskelijalla puolison tulot vaikuttavat opintotuen asumislisään mutta eivät opintorahaan, joka on korkeakouluopiskelijalla 259,01 e/kk. Lasten kotihoidon tuessa puolison tulot vaikuttavat hoitolisään mutta eivät hoitorahaan, joka on 294,28 e/kk.

Opintotuen asumislisää myöntävän Kelan on usein käytännössä vaikea arvioida opiskelijoiden ”avoliitonomaisia olosuhteita”. Opintotuen hakijat ovat kannelleet vääriksi kokemistaan ratkaisuksista mm. eduskunnan oikeusasiamiehelle.

”Käsitykseni mukaan avopuolison ja avoliiton käsitteen määrittäminen täsmällisesti lainsäädännössä ei ole mahdollista, mikä aiheuttaa osaltaan käytännön ratkaisutoiminnassa tulkintaongelmia. Tulkintaongelmia aiheuttaa erityisesti luotettavan näytön esittäminen. Lainsäädäntö on kirjoitettu avoimeksi tulkinnalle sijaa antavaksi ja tulkintakäytännössä avoliiton olemassaolo on varsin vahva lähtökohta silloin, kun kaksi eri sukupuolta olevaa suurin piirtein samanikäistä henkilöä asuu esimerkiksi samassa huoneistossa. Tällöin on etuuden hakijan tehtävänä pyrkiä osoittamaan se, ettei hän asu avoliitossa.” (Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio kannanotto 18.12.2006.)

Syyperusteiseen turvaan liittyvistä sosiaalisista riskeistä työttömyys on ainoa elämäntilanne, jossa puolison tulojen vaikutus vähimmäisturvaan vaihtelee. Jos työttömäksi jäänyt täyttää työssäoloehdon eli on ollut palkkatyössä 10 kuukautta viimeisen kahden vuoden aikana, hän on oikeutettu työttömän peruspäivärahaan, johon puolison tulot eivät vaikuta.

Jos työtön ei täytä työssäoloehtoakaan eikä kuulu työttömyyskassaan, hänen työttömyysetuutensa on työmarkkinatuki. Sama koskee työtöntä, joka on saanut työttömyyspäivärahaa (ansio- tai peruspäivärahaa) 500 päivän enimmäisajan, ja työtöntä maahanmuuttajaa, jolle työmarkkinatuki maksetaan kotoutumistukena. Työmarkkinatuessa (ja kotoutumistuessa) tarveharkinta on poikkeuksellisen ankara verrattuna muuhun vähimmäisturvaan. Missään muussa elämäntilanteessa puolison tulot eivät aiheuta etuuden hakijan jäämistä kokonaan ilman perusturvaa. Syyperusteista vähimmäisturvaakaan ei voi tässä tilanteessa pitää johdonmukaisena.

Hakijan sairastuminen, raskaus ja lapsen syntymä ovat tilanteita, joissa hakijalla on aina oikeus omista tai puolison tuloista riippumattomaan vähimmäispäivärahaan (380 e/kk). Lasta kotona hoitava vanhempi on aina oikeutettu kotihoidon tuen hoitorahaan (294,28 e/kk), vaikka hoitolisää ei puolison tulojen takia myönnettäisi. Korkeakouluopiskelijalla on oikeus opintorahaan (259,01 e/kk), vaikka puolison tulot estäisivät opintotuen asumislisän maksamisen. Puolison tuloilla ei ole vaikutusta myöskään työkyvyttömyys- tai vanhuuseläkkeelle jäävän vähimmäisturvaan. Työttömyys on elämäntilanteista ainoa, jossa etuuden hakija voi jäädä kokonaan vaille syyperusteista toimeentuloturvaakaan.

Epäjohdonmukaisuutta sisältyy myös työttömyysturvan tarveharkinnan soveltamiseen. Työmarkkinatuessa ja kotoutumistuessa otetaan huomioon myös vanhempien tulot, jos he asuvat samassa taloudessa työttömän kanssa. Vanhempien tuloihin tarveharkintaa ei kuitenkaan sovelleta yhtä ankarasti kuin puolison tuloihin. Vanhempiansa luona asuva työtön nuori saa aina vähintään 50 % työmarkkinatuesta (257 e/kk), sillä vanhempien tulot vaikuttavat vain puolikkaaseen tukeen (L 1290/2002 9:6 §).

Pentti Arajärvi (2002) näkee perusoikeudelliseksi ongelmaksi nimenomaan avopuolison tuloista johtuvan työmarkkinatuen tarveharkinnan. Koska vain aviopuolisoilla on avioliittolain mukaan elatusvelvollisuus, asia voidaan ratkaista vain poistamalla avopuolison tulojen tarveharkinta tai säätämällä avopuolisoille elatusvelvollisuus. Sosiaalilainsäädäntöön ”kiertoteitse ja vaivihkaa asetettuja elatusolettamia” arvos- telee myös Raija Huhtanen (1998). ”Jos avopuolisot halutaan elatusvelvollisuudessa rinnastaa aviopuolisoihin, olisi reilua pyrkiä muuttamaan perhelainsäädäntöä tältä osin.” (Huhtanen 1998, 105.)

Samanlaista ongelmaa ei Arajärven mielestä synny viimesijaisessa vähimmäisturvassa, vaikka toimeentulotuki ja asumistuki ovat myös tarveharkintaisia ja tuen myöntämiseen vaikuttavat sekä omat että hakijan perheenjäsenten tulot. Arajärven mukaan viimesijaisen vähimmäisturvan saajana on koko perhe ja kaikki sen jäsenet,

ei yksilö. Sen sijaan työttömyyttä koskevan etuuden tulisi olla täysin yksilöllinen. (Arajärvi 2002, 225.)

Miksi työttömän vähimmäisturva poikkeaa tarveharkinnan osalta muista vähimmäisturvan etuuksista? Selvitän seuraavassa, miten näin ankara tarveharkinta on tullut osaksi suomalaista työttömyysturvaa ja miten sitä on perusteltu.

5 MITEN TARVEHARKINNASTA TULI OSA SUOMEN TYÖTTÖMYYSTURVAA?

5.1 Työttömyyskorvaus 1960–1970-luvuilla

Työttömyysturvan historia Suomessa alkaa ammattiyhdistysten yhteyteen perustetuista työttömyyskassoista. Ensimmäiset perustettiin jo 1800-luvun lopulla, ja vuonna 1917 vahvistettiin ensimmäinen eduskunnan päätös työttömyyskassojen avustamisesta julkisin varoin. Näin Suomessa omaksuttiin ns. Gentin järjestelmä, joka on saanut nimensä belgialaisesta kaupungista. Järjestelmässä työväestön, erityisesti ammattiyhdistysten, keskuuteen muodostetaan työttömyyskassoja, joita tuetaan julkisin varoin.

Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtionvaroista (L 125/1934), tuli voimaan vuoden 1935 alusta. Myöhemmin tehtyine muutoksineen tämä laki oli voimassa vuoden 1984 loppuun, kunnes työttömyysturvalaki (L 602/1984) kumosi sen. Työttömyyskassojen jäsenilleen maksamat avustukset olivat ennen 1960-lukua ainoa varsinainen työttömille suoritettavan rahallisen avun muoto. Kassojen ulkopuolella olevat työttömät olivat 1960-luvulle asti köyhäinavun (vuoden 1957 alusta lähtien huoltoavun) varassa. Muuten työttömyysongelman hoidossa vallitsi ns. työlinja: joukkotyöttömyyden aikoina pyrittiin järjestämään yleisiä töitä, joita työtön sai hakea ilmoittautumalla työttömyyskortistoon. ”Suoranaisten raha-avustusten jakamista ilman vastasuoritusta pidettiin vahingollisena, koska se saattoi vaikuttaa moraalisesti rappeuttavasti työntekijän vastuuntuntoon” (Hellsten 1993, 310).

Kaikille pakollista työttömyysvakuutusjärjestelmää ryhdyttiin Suomessa valmistelemaan 1950-luvun lopulla työllisyystilanteen heikennyttyä. Komiteamietinnössä (KM 1958:B 45) esitettiin laajaa työttömyysvakuutusta, jonka piiriin kuuluisivat kaikki ne, joiden työ- ja virkasuhde oli edellisten 12 kalenterikuukauden aikana kesänyt vähintään 150 työpäivää. Lakiesityksessä työssäoloehto laskettiin 100 päivään, jotta myös osittain palkkatyössä olevat pienviljelijät saataisiin vakuutuksen piiriin. (Hellsten 1993, 316.)

Eduskunnassa esitys kaikille pakollisesta työttömyysvakuutuksesta kaatui kuitenkin kiistaan siitä, kenelle korvausta maksetaan ja kenen on osallistuttava kustannuksiin. Suomen maatalousvaltainen elinkeinorakenne ja osa-aikaisten pienviljelijöiden suuri määrä vaikeuttivat hankkeen toteutusta. Kiistan jatkuessa STK ja SAK neuvottelivat omalla tahollaan ja pääsivät sopimukseen ns. kassalinjan noudattamisesta, jota STK ajoi. SAK:ssa kassalinjan ajateltiin houkuttelevan ammattiosastoihin runsaasti uusia jäseniä. Lisäksi työntekijöiden maksurasitus olisi pienempi, kun työnantaja maksaisi osan työntekijän maksuista. Kun kaikille pakollinen työttömyysvakuutus ei toteutunut ja työttömyyskassalinja voitti, kassojen ulkopuolelle jäävien aseman ratkaisemista tarveharkintaisen työttömyyskorvauksen avulla pidettiin edullisimpana vaihtoehtona. (Hellsten 1993, 316–318.)

Valtion varoista maksettava työttömyysturva käynnistyi vuonna 1960. Ensimmäinen laki, jonka perusteella työttömyyskortistoihin hyväksytyille voitiin maksaa työttömyysavustusta, annettiin vuonna 1959 (L 126/1959). Seuraavassa laissa (L 322/1960) ja pysyväksi säädetyssä vuoden 1963 laissa (L 332/1963) etuuden nimitykseksi vakiinnutettiin työttömyyskorvaus (Nieminen 1985, 45). Työttömyyskorvaus voitiin myöntää ”työttömyyskortistoon hyväksytyille henkilölle, jota ei voida sijoittaa työhön ja joka sen vuoksi tarvitsee taloudellista tukea” (L 322/1960, 1 §). Työttömyyskorvauksen myöntämisestä päätti kunnan työvoimatoimikunta.

Vielä 1960-luvulla myös työttömyyskortistoon hyväksytyksi tuleminen edellytti kykyä ottaa vastaan raskaita ulkotöitä, kuten teiden ja katujen sekä vesi- ja viemärijohtojen rakentamista. Kortistojen ja näin ollen myös työttömyyskorvauksen ulkopuolelle jääneet olivatkin etupäässä naisia. Esimerkiksi vuosina 1966–1967 vain 5 % työttömyyskortistoihin hyväksytyistä oli naisia. Heistä lähes puolet oli leskiä ja eronneita. (Nummijärvi 1991, 16.)

Toisaalta työttömyyskorvauksen merkitys oli muutenkin koko 1960-luvun erittäin vähäinen verrattuna kassajärjestelmään. Esimerkiksi vuosina 1961–1965 työttömyyskorvausta maksettiin kuukaudessa keskimäärin 100–420 saajalle ja vuosina 1966–1970 keskimäärin 1 100–7 600 saajalle. Sen sijaan työttömyyskassojen jäsenmäärä kasvoi nopeasti, ja ne maksoivat avustuksia moninkertaiselle määrälle työttömiä työnhakijoita. Esim. vuosina 1966–1970 kuukausittain kassa-avustusta maksettiin keskimäärin 13 800–25 400 työttömälle. (Holmila 1974, 4.)

Myös Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työttömyysaste 1960-luvulla ja 1970-luvulla oli matala (taulukko 3). Työvoimatutkimus perustuu otokseen, jossa on haastateltu työikäistä väestöä ja haastatteluiden pohjalta määritellään henkilöiden osallistuminen työvoimaan (Tossavainen 2005, 17–18). 1960- ja 1970-luvuilla tutkimus toteutettiin postikyselyinä.

Taulukko 3. Työttömyysaste (%) 1960–1979.

Työttömyysaste	1960	1961	1962	1963	1964 ^a	1965	1966	1967	1968	1969
	1,5	1,2	1,3	1,4	1,6	1,4	1,5	3,0	4,1	2,8
Työttömyysaste	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976 ^b	1977	1978	1979
	2,0	2,4	2,7	2,4	1,8	2,6	3,9	5,9	7,3	6,0

^a Vuoteen 1964 asti 15 täyttäneet, 1965 alkaen 15–74-vuotiaat.

^b Vuonna 1976 työvoimatiedustelun menetelmä ja sisältö uudistettiin.

Lähde: Tilastokeskus 1993, 20.

Työttömyyskorvauksen merkitys kasvoi vasta 1970-luvun alussa, kun työttömyyskorvauksia alettiin maksaa uuden työllisyyslain (L 946/1971) ja -asetuksen (948/1971) perusteella. Vuodesta 1972 alkaen korvauksen saamista ei enää kytketty työttömyyskortistoon hyväksymiseen. Työttömyyskorvausta voitiin maksaa, jos taloudellisen tuen tarpeen harkinta ja muut ehdot sen sallivat, työvoimatoimistoon työnhakijaksi ilmoittautuneelle, jolle ei pystytty järjestämään työtä tai koulutusmahdollisuutta. Työttömyyskorvauksen saamiseen ei liittynyt työssäoloehto. Myöskään työttömyyskorvauksen kesto ei enää rajoitettu. Vuoteen 1972 saakka työttömyyskorvausta oli maksettu enintään 120 päivältä kalenterivuodessa (Nieminen 1985, 46).

Työttömyyskorvaus maksettiin korotettuna, jos työtön asui yhdessä avio- tai avopuolison kanssa. Huollettavan puolison tuloja ei otettu huomioon, jos ne jäivät pienemmäksi kuin yksinäiselle työttömälle maksettava korvaus. Myös kassajärjestelmässä puolison perusteella voitiin maksaa suurempi päiväraha, jos puoliso ei ollut ansiotyössä.

5.1.1 Tarveharkinta työttömyyskorvauksessa

Työttömyyskorvaus oli alusta lähtien tarveharkintainen. Korvauksen saamisen ehtona oli taloudellisen tuen tarve (L 322/1960, 1 §). Tarveharkintaa ei lainsäädäntöä laadittaessa juurikaan perusteltu. Kun lakia työttömyyskorvauksesta (L 322/1960) käsiteltiin, vielä lakiehdotuksessa todettiin, että ”perheenjäsenen työssäoloa älköön katsottako esteeksi työttömyyskorvauksen saantiin silloin, kun on kysymys perheen pääasiallisen huoltajan oikeudesta työttömyyskorvaukseen”. Tämä tarveharkintaa lieventävä säännös poistettiin valiokuntakäsittelyssä, eikä muutokselle löydy mitään perusteluja työväenasianvaliokunnan mietinnöstä. Näin kuitenkin perustoimeentulo saatettiin laajassa mitassa tarveharkinnan alaiseksi (Valpola 1986, 30–31).

Tarveharkinnan käytännön toteutus määriteltiin 1960-luvun lainsäädännössä vain väljästi. Tekstistä ei käy tarkasti ilmi se, kenen tulot ja varallisuus otetaan huomioon taloudellisen tuen tarpeen määrittelyssä. Asetuksessa mainitaan vain ”työtön ja hänen perheensä”.

”Harkitessaan tarvitseeko hakija työttömyytensä vuoksi taloudellista tukea, työvoimatoimikunnan on otettava huomioon työttömän ja hänen perheensä toimeentulomahdollisuudet ja taloudellinen asema” (A 334/1963, 3 §).

Tarveharkinnan toteutuksen tarkempi ohjaaminen jätettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön (myöhemmin työvoimaministeriön) tehtäväksi. (A 334/1963, 7 §) Esimerkiksi vuoden 1963 työllisyysasetuksen soveltamisohjeiden mukaan yhteiskunnan ei tarvinnut järjestää työtä (= maksaa työttömyyskorvausta) henkilölle, jonka aviopuoliso oli jatkuvassa säännöllisessä päivätyössä. (Nieminen 1985, 101; Nummijärvi 1991, 16.)

1970-luvun alussa työllisyysasetuksessa (948/1971) täsmennettiin viranomaisten menettelyä seuraavasti: ”Työttömyyskorvausta ei saa suorittaa henkilölle, joka ilmeisesti ei ole taloudellisen tuen tarpeessa” (9 §). Ministeriön antamissa soveltamisohjeissa pykälää selvitettiin seuraavasti:

”Harkittaessa tarvitseeko työtön henkilö työttömyyskorvauksena maksettavaa taloudellista tukea on kiinnitettävä huomiota henkilön taloudelliseen asemaan ja toimeentulomahdollisuuksiin kokonaisuudessaan.

Erityisesti on samalla tutkittava, mikä merkitys asiassa on hakijan, hänen aviopuolisonsa tai muun hänen kanssaan asuvan henkilön huoltovelvollisuuden suuruudella, velkojen tai muiden velvoitteiden määrällä ja muilla niihin verrattavilla seikoilla.” (Työllisyyslaki, -asetus ja soveltamisohjeet.)

Soveltamisohjeissa annettiin tarkka tuloraja, jota korvaushakemuksen hyväksymisessä tuli noudattaa, jos hakija on ”jäsenenä sellaisessa ruokakunnassa, joka saa toimeentulonsa lähinnä ansiotuloista”. Vuonna 1971 tuloraja oli 670–740 mk/kk kuntaryhmästä riippuen. Tulorajaa laskettaessa otettiin huomioon huollettavien lasten lukumäärä, vuokramenot 150 mk ylittävältä osalta sekä perheen velkojen korot ja kuoletukset. (Työllisyyslaki, -asetus ja soveltamisohjeet.)

Vuonna 1977 vuokramenojen rajaa korottava vaikutus lakkautettiin. Ruokakunnan tulorajaa tarkistettiin ilmeisesti vuosittain. Vuonna 1980 se oli noussut 2 500 markkaan.

”Jos korvauksen hakijan ja hänen puolisonsa tulot ovat yhteensä yli 2 500 markkaa kuukaudessa, ei korvausta voida myöntää. Tulorajaa korotetaan kuitenkin jokaisen huollettavan alle 18-vuotiaan lapsen osalta 350 markalla. Velkojen korko- ja kuoletusmenojen osalta tulorajaa korotetaan enintään 400 markalla. Yksinäisen henkilön tuloraja on kaksi kolmasosaa huoltovelvollisen henkilön tulorajasta.” (Työvoimaministeriön päätös työllisyysasetuksen soveltamisesta 1013/1980.)

1970-luvulta löytyy esimerkkejä siitä, että myös avopuolison ansiotulot otettiin huomioon työttömyyskorvausta myönnettäessä (Mikkola 1979, 254). 1970-luvun soveltamisohjeissa avopuoliso on ilmeisesti se ”muu hänen kanssaan asuva henkilö”.

Toisaalta sekä avioliitto että avoliitto hyväksyttiin perusteeksi myös sille, että työttömälle maksettiin ”perheellisen” työttömyyskorvaus, joka oli noin 30 % suurempi kuin yksinäisen henkilön saama korvaus. Henkilöä pidettiin perheellisenä, jos hänellä oli huollettavana puoliso (myös yli vuoden kestänyt avoliitto), josta hän välien rikkoutumisen vuoksi ei asu erillään, tai alle 18-vuotias oma lapsi, ottolapsi, aviopuolison lapsi tai kasvattilapsi. Huollettavan puolison tuloja ei otettu huomioon, jos ne jäivät pienemmäksi kuin yksinäiselle työttömälle maksettava korvaus. Korvauksen saajan huoltovelvollisuus saattoi ulottua myös omiin vanhempiin tai muuhun perheenjäse-

neen, joka oli elatuksessaan huomattavasti riippuvainen korvauksen saajasta. (KM 1979:27, 32.)

Matti Mikkola (1979) arvosteli väitöskirjassaan työttömyysturvan tarveharkinnan mielivaltaisuutta ja sitä, että ministeriön antamia soveltamisohjeita ei ollut julkaistu asetuskokoelmassa. Mikkolan mukaan työttömyyskorvauksen maksaminen ja maksamatta jättäminen oli paljolti riippuvaista juuri työvoimahallinnon itsensä kehittämistä normeista eli siitä, miten tämä hallinto ja sen eri tasojen viranomaiset ovat katsooneet parhaaksi toimia. Esim. työllisyysasetuksen 9 § korosti päätöksen tekevän viranomaisen oikeutta suhteellisen vapaaseen hakijan tulojen ja varallisuuden näytön harkintaan (Mikkola 1979, 75).

Tarveharkinnan tulorajat ja muut perusteet julkaistiinkin ensimmäisen kerran asetuskokoelmassa vasta vuonna 1980 (Työvoimaministeriön päätös työllisyysasetuksen soveltamisesta 29.12.1980/1013). Julkaisemiseen saattoi vaikuttaa juuri Matti Mikkolan väitöskirjassaan esittämä kritiikki (Honkanen 2006, 28). Mikkolan mukaan työttömyyskorvauksen myöntämisen yleiset edellytykset pysyivät suunnilleen samana koko 1960- ja 1970-luvun, ”vaikka keskustelua esim. tarveharkinnasta luopumisesta onkin silloin tällöin esiintynyt” (Mikkola 1979, 76).

5.1.2 ”Voitaisiinko tarveharkinnasta luopua?”

Eduskunnan sosiaalivaliokunta kiinnitti ensimmäisen kerran huomionsa työttömyysturvan tarveharkinnan seurauksiin vuonna 1971. Valiokunnan mielestä työttömyyskorvausten saannille ei pitäisi asettaa liian ankaria edellytyksiä. Työttömän henkilön perheenjäsenen tulot saisivat vaikuttaa vain rajoitetusti työttömyyskorvauksen saantiin. (Sosvk mietintö 18/1971 vp.)

Kielteisen kannan tarveharkintaan esitti vuonna 1974 myös tasa-arvoasian neuvottelukunta, joka totesi, että työttömyysturvan myöntämisperusteiden ”tulee lähteä periaatteesta, jonka mukaan jokaisella työikäisellä henkilöllä tulee olla itsenäinen oikeus työhön ja työn puuttuessa työttömien toimeentuloturvaan sukupuoleen tai siviilisäätyyn katsomatta, mitä eduskunnan vuonna 1970 hyväksymä Kansainvälisen Työjärjestön syrjinnän kieltämistä koskeva sopimuskin (no 111) edellyttää”. (Tasa-arvoasian neuvottelukunta 1974).

Kannanoton taustalla oli Maria Holmilan (1974) tutkimus *Naisten ja miesten toimeentuloturvan toteutumisesta työttömyyskorvausjärjestelmän puitteissa*. Tutkimus osoitti, että vuosittain noin neljäsosa työttömyyskorvauksista hylättiin, koska hakijan ei katsottu tarvitsevan taloudellista tukea. Naisten hakemuksia hylättiin tarveharkinnan perusteella selvästi enemmän kuin miesten hakemuksia. Hylkäämisen syynä olivat lähes poikkeuksetta jonkun muun kuin hakijan omat tulot, joten työtön joutui työttömyysaikanaan toisen henkilön elätettäväksi ja hänestä riippuvaiseksi. Työtöntä elättävän puolison tulot olivat tutkimuksen mukaan yleensä melko pienet. (Holmila 1974, 2.)

Tutkimuksessa arvioitiin, että pahiten lainkohta syrji ”keski-ikäisiä naisia, joiden työttömyys saattaa muodostua pitkäaikaiseksi, jotka kotirouvina usein ovat työttömyyskassojen ulkopuolella ja joiden aviopuoliso yleensä ansaitsee yli säädetyn tuloajan, jos vain on työssä”. Tarveharkinnan säännösten oletettiin aiheuttavan joissakin tapauksissa myös sen, että työtön ei hae korvausta lainkaan. Holmilan mukaan naisten miehiä heikompi asema työmarkkinoilla ilmeni erityisen selvästi niissä maalaiskunnissa, joissa työttömyysaste oli korkea ja työttömyyskassoihin kuulumisen vähäistä. (Holmila 1974, 2.)

Naisten työssäkäynnin yleistyminen heijastui nopeasti työttömyyskorvausjärjestelmään. Vuonna 1960 naisten osuus työvoimasta oli 54 %, mutta vuonna 1980 jo 69 % 16–64-vuotiaista naisista kuului työvoimaan (Haataja 2006, 56). 1970-luvun alkupuolella työttömyyskorvausjärjestelmää kehitettiin ”aktiivisen työvoimapolitiikan suuntaan”, sillä naisia haluttiin aktivoida työvoimaan. Uuden työllisyyslain (L 946/1971) tultua voimaan myös naisten osuus työttömyyskorvauksen saajista kasvoi selvästi vuonna 1972 (Nummijärvi 1991, 16).

1970-luvun puolivälistä lähtien työllisyystilanne kuitenkin heikkeni jyrkästi ja ongelmaksi tuli joukkotyöttömyys. Tätä yritettiin purkaa passivoimalla marginaalityövoimaa, mm. naisia työvoiman ulkopuolelle. Näitä pyrkimyksiä ilmensivät myös työttömyysturvan soveltamiskäytäntöjen muutokset (Mikkola 1979, 62–63 ja 73–74). Muutokset eivät tapahtuneet parlamentaarista tietä työttömyysturvaa koskevia säännöksiä muuttamalla, vaan byrokratian sisällä hallinnollisia määräyksiä ja lainkäytön menettelytapoja muuttamalla. Työttömyyskorvausjärjestelmään syntyi joukko uusia normeja ja ehtoja. Työttömyyskorvauksen hylkäämisen keskeisiksi perusteiksi muodostuivat ”ei työmarkkinoiden käytettävissä” ja ”ei aktiivinen työnhakija”, joista ei kuitenkaan laissa tai asetuksessa ollut mitään mainintoja. (Mikkola 1979, 306–307.)

Tarveharkinnan perusteita pohti myös vuonna 1977 asetettu työttömyysturvakomitea, joka sai tehtäväkseen tutkia työttömyysturvajärjestelmän kokonaiskehittämistä ja erityisesti työttömyysturvan yhtenäistämistä. Vuonna 1979 komitea esitti oman periaate-ehdotuksensa, jossa kannatettiin tarveharkinnan säilyttämistä perusturvassa ensi sijassa taloudellisista syistä. Samassa kappaleessa todetaan kuitenkin myös, että tarveharkinnasta tulisi asteittain luopua, kunhan työttömyysturvan piiriin pääsyn ehtoja täsmennetään. (KM 1979:27, 23.)

Tarveharkintaa puoltavina seikkoina komitea esitti ensinnäkin sen, että ”perusturva on kokonaan valtion verovarolla kustannettava toimeentuloturva, joten sitä olisi annettava vain niille, jotka muuten eivät voi saada kohtuullista toimeentuloa”. Toiseksi jos tarveharkintaa ei olisi, perusturvan hakijoiksi saattaisi vaikeina työllisyyskausina tulla sellaisia uusia ryhmiä, jotka itse asiassa eivät ole työn tarpeessa. Mietintö sisälsi myös ajatuksen sosiaalisten riskien hierarkiasta: ”yksilön osuus työttömyydestä aiheutuvan riskin syntymiseen on suurempi kuin hänen osuutensa sairastavuuteen tai ainakin vanhuuteen”. Kolmanneksi tarveharkinnalla saattoi jossakin tapauksessa olla komitean mielestä myös ”positiivisesti työllistävä vaikutus”. (KM 1979:27, 8 ja 23.)

Vastaavasti tarveharkinnasta luopumista puolsi komitean mielestä se, että tarveharkinta rankaisee säästäväisyyttä ja yritteliäisyyttä sekä estää eräissä tapauksissa työnteon. Toinen epäkohta oli tarveharkinnan muodostuminen monimutkaiseksi ja kaavamaiseksi, mikä voi aiheuttaa osittaista väliinputoamista. (KM 1979:27, 23.)

Mielenkiintoista on, että komitea teki selvän eron ennen työttömyyttä työssä olleen työntekijän ja uuden, työmarkkinoille vasta pyrkimässä olevan henkilön välille. Komitean ajatuksena oli, että työssä ollessaan työntekijä on lisännyt yleistä varallisuutta, jonka tuottoon hänellä pitäisi olla oikeus työn loppuessa. Työttömyysturvan tarveharkintaisuudelle ei siten tässä tapauksessa olisi perustetta. Sen sijaan tarveharkinta oli perusteltua niiden osalta, jotka vielä eivät olleet työmarkkinoilla tai jotka ovat olleet pitkään poissa työmarkkinoilta. Tämä perustelu tuli vahvasti esiin myöhemmin, kun työttömyysturvan uudistamista ryhdyttiin 1980-luvulla suunnittelemaan.

5.2 Työttömyysturvauudistus 1980-luvulla

Työttömyysturvajärjestelmän hajanaisuus ja itse turvan tason jälkeenjääneisyys olivat keskeiset lähtökohdat, kun työttömyysturvaa 1980-luvulla ryhdyttiin uudistamaan. Sairausvakuutuksessa toteutettiin vuonna 1982 päivärahaudistus (SOVE-uudistus), jossa sairausvakuutuksen päivärahoista tuli veronalaista tuloa. Sama uudistus haluttiin toteuttaa myös työttömyysturvassa.

Vaikka työttömyyskassojen maksama vakuutusmuotoinen avustus oli periaatteessa ansioihin suhteutettu (kolme neljäsosaa päiväpalkasta) ja tarveharkintaiset työttömyyskorvaukset olivat tasasuuruisia, ero niiden välillä oli kutistunut pieneksi. Kassaavustukselle määrätyn enimmäissuuruuden vuoksi se oli käytännössä muuttunut lähes tasasuuruiseksi kaikille hakijoille. (Piirainen 1989, 69.) Vuonna 1983 oli yksinäisen henkilön työttömyyskorvaus I kuntaryhmässä 42,50 mk päivässä ja työttömyyskassaavustus 53 mk päivässä (Nieminen 1985, 51).

Myös työttömyysturvan kattavuutta haluttiin parantaa. Vuonna 1983 kolmannes työttömistä jäi työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle. Ilman työttömyysturvaa jäävien osuus työttömistä oli pienentynyt, mutta työttömyyden kasvaessa heidän absoluuttinen määränsä oli kasvanut (taulukko 4). Vuonna 1983 hylättiin 60 000 työttömyyskorvaushakemusta eli 26 % kaikista hakemuksista. Hylkäyksistä 16 % (eli noin 9 600 kpl) perustui tarveharkintaan eli hakijan ei katsottu olevan taloudellisen tuen tarpeessa. (Nieminen 1985, 52.) Työvoimatoimistoissa tarveharkinta oli arvioitu tavallisimmaksi syyksi sille, että työtön henkilö jätti kokonaan hakematta työttömyyskorvausta (KM 1985:29, 27). Arviot tarveharkinnan vuoksi työttömyysturvan ulkopuolelle jääneistä kuitenkin vaihtelivat: työvoimaministeriön asiantuntijat arvioivat, että ulkopuolelle jääneitä olisi ollut enintään 26 500 henkilöä (KM 1984:33, 5).

Taulukko 4. Työttömyysaste (%) 1980–1989.

Työttömyysaste	1980 ^a	1981	1983 ^b	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	4,7	4,9	5,5	5,2	5,0	5,4	5,1	4,5	3,1

^a Työttömyyseläkeläisistä luettu työttömiksi vain työtä etsineet.

^b Vuonna 1983 tiedonkeruu muutettiin postitiedustelusta puhelinhaastatteluksi. Vastauskato pieni noin 30 %:sta 3–4 %:iin.
Lähde: Tilastokeskus 1993, 20.

Vuoden 1984 työttömyysturvauudistusta edelsi monivaiheinen ja pitkäkestoinen valmistelu, jossa heijastuivat sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen perinteiset linjaerimielisyydet ja jännitteet sosiaaliturvan kahden tavoitteen välillä (perusturvaa vai ansioturvaa). Työmarkkinajärjestöillä oli vahva asema uudistuksen valmistelussa (Piirainen 1989, 72; Hellsten 1993, 445). Valmistelussa mukana olleet arvioivat jälkikäteen, että perusturvan tarveharkinta kuului kaikkein vaikeimmin ratkaistaviin kysymyksiin (Perälä 1986, 18).

Uudistuksen päälinjat laati Työttömyysturvatoimikunta, jota veti Kelan johtaja Pekka Morri. Kesäkuussa 1982 julkaistu mietintö (KM 1982:34) sisälsi kuitenkin niin paljon eriäviä mielipiteitä, että käytännössä koko mietintö on Morrin käsialaa. Erimielisyyksien sovittelua jatkettiin, kunnes työntekijäjärjestöt kyllästyivät uudistuksen hitaaseen etenemiseen hallinnossa, ja sopimus työttömyysturvalainsäädännön uudistamisesta liitettiin keväällä 1984 solmittuun tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun. Työttömyysturvan uudistamisesta tuli osa tämän ns. Pekkas-ratkaisun sosiaalipaketin. (Piirainen 1989, 72.)

Kun valtioneuvosto antoi keväällä 1984 työttömyysturvauudistusta koskevat lakiesitykset, kokonaisratkaisu (HE 38/1984 vp) oli paljolti Morrin ehdotuksen mukainen. Työttömyysturvatoimikunnan mietinnössä oli esitetty tarveharkinnan säilyttämistä, koska ”sen poistaminen lisäisi merkittävästi työttömyysturvasta aiheutuvia kustannuksia” (KM 1982:34). Nyt hallituksen esityksestä tarveharkintaa koskevat säännökset oli kuitenkin jätetty auki. Tarkoitus oli, että niistä annetaan erillinen asetus, jota 29.3.1984 asetettu työttömyysturvan tarveharkintatoimikunta ryhtyi kiireellisesti valmistelemaan (ks. Perälä 1986, 18–24).

Tarveharkintatoimikunta tuli nopeasti siihen tulokseen, että peruspäivärahan tarveharkinnasta tulisi säätää lailla, ei asetuksella. Toimikunta antoi nopeasti myös oman ehdotuksensa pykälästä, jotka sellaisinaan liitettiin mukaan uuteen työttömyysturvalakiin (KM 1984:33, 5).

Työttömyysturvalaki (L 602/1984) ja työttömyyskassalaki (L 603/1984) tulivat voimaan 1.1.1985 alkaen. Työttömyysturvan etuuksia korotettiin tuntuvasti, ja niistä tuli veronalaista tuloa. Uudistuksessa perusjako kahdenlaiseen työttömiin ja työttömyysturvaetuuksiin säilyi ja vahvistui edelleen. Vanhan järjestelmän työttömyyskorvaus

muuttui tarveharkintaiseksi peruspäivärahaksi ja työttömyyskassojen maksama työttömyysavustus ansiopäivärahaksi, jossa tarveharkintaa ei sovellettu.

Vuoden 1984 työttömyysturvalaissa huoltovelvolliselle säädetyt korotukset poistettiin ja tilalle tulivat pelkät lapsikorotukset. Puolisoaan elättävän työttömän huoltovelvollisuutta ei enää otettu huomioon. Vuodesta 1985 alkaen työttömyysturvaa voitiin siis puolison antaman elatuksen perusteella vähentää mutta ei enää korottaa. Työttömyysturvasta tuli osittain yksilöllinen oikeus, johon ei enää liittynyt puolison kautta johdettuja oikeuksia – mutta kylläkin velvollisuuksia (KM 1979:27, 32; vrt. Jepsen ym. 1997).

Peruspäivärahan maksaminen siirtyi työvoimatoimikunnilta ja -toimistoilta Kelan hoidettavaksi. Myös hallinnollinen jako säilyi. Toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta työttömyysturvan toimeenpanon johto, valvonta ja kehittäminen kuuluivat sosiaali- ja terveystoimialalle. Työvoimapolitiisissa asioissa tehtävät kuuluivat työvoimaministeriölle.

5.2.1 Peruspäivärahan tarveharkinta

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella jatkui työttömien peruspäivärahajärjestelmässä paljolti samanlaisena kuin aikaisemmassa työttömyyskorvausjärjestelmässä. Hallituksen esityksessä tarveharkinnan säilyttämistä perusteltiin ensisijaisesti sillä, että kyseessä on valtiovoimien kokonaan verovarilla kustantama toimeentuloturva. Tämän vuoksi sitä olisi annettava vain niille, jotka muutoin eivät voi saada kohtuullista toimeentuloa. (HE 38/1984.) Myöhemmin tarveharkintatoimikunta ei pitänyt perustelua kovin johdonmukaisena, sillä sosiaaliturvaan kuului paljon muita valtion kokonaan kustantamia sosiaalietuuksia, jotka eivät olleet tarveharkintaisia (KM 1985:29, 11).

Uudessa laissa työttömyysturvan tarveharkintaa koskevat säännöt tuotiin kuitenkin ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön.

”Peruspäivärahaan on oikeus henkilöllä, joka täyttää 2 luvun mukaiset työttömyysturvan saamisen yleiset edellytykset ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa” (L 602/1984, 13 §).

”Taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon henkilön omat ja hänen puolisonsa tulot lukuun ottamatta lapsilisää, asumistukea, sotilasavustusta, sotilavammalain (404/48) mukaista elinkorkoa sekä vian, vamman tai haitan perusteella maksettavaa erityisten kustannusten korvausta” (L 602/1984, 14 §).

Ensimmäistä kertaa työttömyysturvalainsäädännössä pyrittiin myös tarveharkinnan osalta määrittelemään se, mitä puolisollla tarkoitetaan. Lain 46 §:ssä mainitaan erikseen, että lakia sovellettaessa puolisoon rinnastetaan myös sellainen ”henkilö,

jonka kanssa hakija avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa”.

Uuden lain katsottiin merkitsevän tarveharkinnan ”huomattavaa lieventymistä” (Välimäki 1984, 19). Työttömyyskorvauksessa tarveharkinta oli toiminut kaavamaisesti siten, että tietty tuloraja katkaisi kokonaan työttömän oikeuden saada perusturvaa. Jos esim. lapsettoman avioparin tulot olivat alle 3 000 markkaa, työttömyyskorvauksen sai täysimääräisenä. Jos taas tulot ylittivät 3 000 markkaa, korvausta ei maksettu lainkaan.

”Jäljempänä 22 §:n 1 momentissa ja 24 §:ssä tarkoitetun täysimääräisen peruspäivärahan kuukautta kohti lasketusta määrästä vähennetään huoltovelvollisella 75 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 3 500 markkaa kuukaudessa. Yksinäisellä henkilöllä vähennetään vastaavasti 75 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää kaksi kolmasosaa huoltovelvollisen edellä mainitusta tulorajasta. Yksinäisen henkilön tuloraja korotetaan lähimpään kymmeneen markkaan.

Huoltovelvollisen 3 momentissa tarkoitettua tulorajaa korotetaan 300 markalla jokaisen huollettavan alle 18-vuotiaan lapsen osalta.” (L 602/1984, 14 §.)

Uudessa järjestelmässä peruspäiväraha alkoi määrätyn tulorajan ylityksen jälkeen vähentyä ja tulojen noustessa tietylle tasolle peruspäivärahaa ei maksettu ollenkaan. Lapseton aviopari saattoi saada täyttä peruspäivärahaa (70 mk) vielä 3 500 markan tuloilla, ja 4 500 markan tuloilla maksuun jäi puolet peruspäivärahasta eli 35 mk. Omat ja puolison tulot vahvistettiin verotuksessa todettujen tulojen pohjalta.

Työttömyysturvauudistuksen seurauksena työttömyysturvan kattavuus parani. Ilman työttömyysturvaa jääneiden osuus työttömistä työnhakijoista pienentyi vuosina 1984–1986 vajaasta 18 %:sta noin 10 %:iin. Puolison tulot rajasivat silti edelleen työttömiä turvan ulkopuolelle varsin tehokkaasti. Esimerkiksi vuonna 1987 peruspäivärahahakemuksia hylättiin kaikkiaan 24 000. Tarveharkinta oli hylkäämisen syynä 17 %:ssa hakemuksista (4 080 kpl). Hylätyistä peruspäivärahahakemuksista oli naisten hakemusten osuus 60 %. (Lindroos ym. 1989, 537.)

5.2.2 ”Tarveharkintaa lievennettävä asteittain”

Tarveharkintatoimikunta antoi III osamietinnössään lopullisen ehdotuksensa siitä, miten työttömyysturvan tarveharkintaa tulisi kehittää jatkossa (KM 1985:59). Toimikunta päätyi ehdottamaan tarveharkinnan säilyttämistä edelleen ensi sijassa taloudellisista syistä, kuitenkin niin, että sen kaavamaisuuksista johtuvia epäkohtia korjattaisiin.

Esityksessään toimikunta nojasi vahvasti työttömyysturvakomitean jo vuonna 1979 esittämiin näkemyksiin. Valtion menojen rajoittamistavoitteen ohella tärkein tarve-

harkintaa puoltava näkökohta oli ”halu estää sellaisten aikaisemmin työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden ilmaantuminen työvoimatoimistoihin joiden tarkoituksena ei ole työn vaan työttömyysturvaetuuden saanti ja jotka eivät etuutta välttämättä tarvitse” (Perälä 1986, 23).

Tarveharkintatoimikunta teki selvän eron aikaisemmin työssä olleiden työttömien ja työmarkkinoille tulossa olevien uusien työnhakijoiden välillä. Tämä erottelu näkyi myös niissä toimikunnan esittämässä vaihtoehtoisissa malleissa, joilla tarveharkintaa voitaisiin lieventää. (KM 1985:59.) Toimikunnan puheenjohtaja Jorma Perälän mukaan malleilla oli kaksi päälähtökohtaa:

- Jo ansiotyössä olleiden ja työnsä menettäneiden henkilöiden tarveharkintaa tulee lieventää.
- Puolisoiden itsenäistä asemaa perheissä tulee tukea ja puolison tulojen vaikutusta lieventää, samalla kun muutenkin parannetaan perheellisten ja huoltovelvollisten asemaa. (Perälä 1986, 23.)

Ennen työttömäksi tuloaan ansiotyössä olleiden henkilöiden osalta toimikunta ehdotti, että tarveharkinta puretaan kokonaan. Tämän vaihtoehdon hinnaksi laskettiin noin 50 miljoonaa markkaa. Lisäksi toimikunta ehdotti, että toteutus voitaisiin aloittaa vanhimmista ikäryhmistä (esim. yli 55-vuotiaat), jotta nämä eivät menetä oikeuttaan työttömyyseläkkeeseen. Jo ansiotyössä olleiden tarveharkinnan purkamista pidettiin järkevänä vaihtoehtona, koska siihen sisältyi vähemmän epävarmuustekijöitä. ”Työssä-olovaatimusta on vaikea niiden täyttää, jotka todellisuudessa eivät työtä tarvitse eivätkä halua”. (Perälä 1986, 24.)

Ensi kertaa työmarkkinoille tulevien tarveharkintaa taas koskettavat ne mallit, joissa puolison tulon vaikutusta työttömyysturvan saantiin lievennetään. Toimikunta ehdotti mallia, jossa puolison tuloista jätettäisiin huomioimatta noin 1 500 markkaa kuukaudessa (= täysi kansaneläke naimisissa olevalle). Malli lisäisi valtion menoja lähes 60 miljoonalla markalla.

Tarveharkintatoimikunta laski, että tarveharkinta suuntautui ankarammin lapsiperheisiin kuin lapsettomiin pariskuntiin, eivätkä tarveharkinnassa noudatettujen tulo rajojen lapsikorotukset riittäneet kompensoimaan eroa. Toimikunta arvioi, että jos lasta kohti annettava tarveharkinnan lievennys korotettaisiin 300 markasta 500 markkaan, lisäkustannuksia koituisi noin 10 miljoonaa markkaa.

Puolison tulojen täydellistä poistamista tarveharkinnasta toimikunta luonnehti lähinnä vertailuvaihtoehdoksi muihin nähden. Uudistuksen hinnaksi laskettiin 100 miljoonaa markkaa. Peruspäivärahan piiriin tulisi 7 000 uutta saajaa ja markkamääräisen korotuksen uudistus toisi 18 500 saajan peruspäivärahaan. Toisaalta kuitenkin todettiin, että ”laajimmillakaan mahdollisilla selvityksillä ei voida etukäteen luotettavasti arvioida, kuinka paljon uusia aikaisemmin työmarkkinoiden ulkopuolella olleita työnhakijoita ilmaantuisi työvoimatoimistoihin”. (KM 1985:59b, 21.)

Tarveharkintatoimikunta luovutti esityksensä 17.1.1986 sosiaali- ja terveysministeri Matti Puhakalle. Ehdotukset saivat myönteisen vastaanoton ja niitä lähdettiin toteuttamaan heti seuraavana vuonna.

1.4.1987 alkaen tarveharkintaa ei peruspäivärahan saajista sovellettu enää 55 vuotta täyttäneisiin, jotka olivat täyttäneet ns. työssäoloehdon (L 226/1987, 13 §). Samassa lakimuutoksessa osa puolison tuloista jätettiin tarveharkinnassa ottamatta huomioon. Ensimmäistä kertaa otettiin käyttöön puolison tulojen suojaisuus, joka oli aluksi 190 markkaa: ”Taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon henkilön omat tulot kokonaan ja hänen puolisonsa tulot 190 markkaa ylittävältä osalta kuukaudessa”. Myös lasta huoltavien tuloja korotettiin. Aikaisemman 300 markan sijasta tuloja korotettiin 400 markalla jokaisen huollettavan alle 18-vuotiaan lapsen osalta.

Tulojen korotuksia jatkettiin vuosittain vuoteen 1991 saakka (A 897/1991). Muutokset on kuvattu tarkemmin taulukoissa 6 ja 7 (s. 65) Tarveharkinnan lieventymisestä huolimatta varsin moni menetti edelleen oikeutensa työttömyyspäivärahan tarveharkinnan takia. Vuonna 1990 tuloja, jonka ylittyessä peruspäivärahaa ei jäänyt maksettavaksi lainkaan, oli esimerkiksi lapsettomalla pariskunnalla 8 020 markkaa bruttona kuukaudessa, huoltovelvollisella, jolla on yksi lapsi, 9 240 markkaa, ja kahden lapsen huoltajalle 10 110 markkaa. Tuloja pidettiin varsin alhaisina. (Nummijärvi 1991, 18.)

5.3 Työmarkkinatuki vuodesta 1994 alkaen

1990-luvun työttömyysturvauudistus laadittiin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Työttömyysaste Suomessa nousi kolmessa vuodessa 3 %:sta (1990) 17 %:iin (1993) (taulukko 5). Työttömyystilanteen pahentuessa työttömyysturvasta tuli poliittisen kädenväännön kohde. Esko Ahon hallituksen aikomukset tiukentaa työttömyysturvan ehtoja kärjistyivät yleislakkouhan asteelle jo marraskuussa 1992. Kiistat koskivat lähinnä ansiosidonnaisen työttömyysturvan pienentämistä ja sen keston lyhentämistä 500 päivästä 400 päivään. (Ruotsalainen 1998, 93–95.)

Taulukko 5. Työttömyysaste (%) 1990–1999.

Työttömyysaste	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	1998	1999
	3,2	6,6	11,7	16,3	16,6	15,4	14,6	12,7	11,4	10,2

^aTiedonkeruu muuttui tietokoneavusteiseksi puhelinhaastatteluksi vuonna 1997, kuukausitutkimuksen tietosisältö laajeni sekä käsitteet ja määritelmät yhdenmukaistettiin vastaamaan entistä paremmin ILO:n ja EU:n ohjeita ja suosituksia. Viimeinen tarkistus työttömän määritelmään tehtiin toukokuussa 1998. Vuodet 1990–1998 on korjattu taannehtivasti.

Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimuksen aikasarja 1989–2006.

Toukokuussa 1993 hallituksen ja ay-liikkeen välit kiristyivät uudelleen lakkouhaksi asti. Nyt kiista koski mm. nuorten minimipalkkojen alentamista. Neuvotteluissa keskusteluun nostettiin myös kysymys työttömyysturvan kohtalosta. Kun työmarkkinaratkaisu 19.5. syntyi, sen tärkeimmät muutosesitykset koskivat juuri työttömyysturvaa. Ratkaisun pohjalta laadittiin lakiesitys työttömyysturvan uudistamiseksi. (Ruotsalainen 1998, 96–97.)

Lakiuudistusta oli jo pidempään valmistellut työttömyysturvatoimikunta (ns. Toiviaisen toimikunta), jonka työn lähtökohtana oli työttömyysturvan kattavuuden parantaminen. Ongelmaksi nähtiin erityisesti sellaisten työttömien määrän lisääntyminen, jotka olivat olleet työelämässä, mutta jotka eivät olleet työttömyyskassojen jäseniä. 1990-luvun alussa heidän määräkseen arvioitiin noin 70 000–80 000 henkilöä. (KM 1993:16, 4.)

Työttömyysturvatoimikunta arvioi, että näistä ansiopäivärahaa ilman jääneistä noin 20 000 henkilölle päivärahaa ei maksettu lainkaan tarveharkinnan takia. Esimerkiksi vuonna 1992 tehtiin yhteensä 359 751 peruspäivärahatarkaisua, joista hylättyjä oli 25 182. Niistä tarveharkinnan vuoksi hylättyjä oli 5 288. Toimikunta piti todennäköisenä, että jonkin verran oli myös sellaisia työttömiä, jotka eivät edes hakeutuneet työvoimapaalveluiden piiriin, koska tiesivät jäävänsä vaille peruspäivärahaa tarveharkinnan vuoksi. (KM 1993:16, 4.)

Toimikunta esitti myös laskelman: jos tarveharkinta purettaisiin peruspäivärahasta kokonaan, se lisäisi valtion menoja 460 miljoonalla markalla vuodessa (jos työttömyysaste olisi 17 %). Uusien potentiaalisten peruspäivärahan saajien määräksi arvioitiin 30 000–40 000. Varsinaiseksi ratkaisuksi toimikunta esitti kuitenkin sellaisen vaihtoehdon, että tarveharkinta peruspäivärahasta poistetaan vain työssäoloehdon täyttäviltä ja työmarkkinoille ensi kertaa tulevien toimeentulo ratkaistaisiin muulla tavoin. Tämän vaihtoehdon mukaiset lisäkustannukset jäivät noin 200 miljoonaan markkaan vuodessa. (KM 1993:16, 86–87.)

Työttömyysturvatoimikunta luonnosteli työmarkkinatuen uudeksi tukimuodoksi ensi kertaa työmarkkinoille tuleville nuorille, joiden ei katsottu ”kuuluvan välittömästi työttömyysturvan piiriin, vaan heidät tulisi ohjata nykyistä aktiivisempien ja monipuolisempien työvoimapaalvelujen ja työmarkkinakelpoisuutta parantavien toimenpiteiden piiriin”. Varsinainen työttömyysturva tulisi jatkossa olemaan vain sellaisten henkilöiden tukimuoto, jotka ovat olleet työelämässä joko palkansaajina tai yrittäjinä. (KM 1993:16, 5.)

Mietinnöstä jätettiin useita eriäviä mielipiteitä. Esim. työministeriön toimistopäällikkö Pertti Ojala piti työmarkkinatukea kohtuuttomana ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevia kohtaan, koska se ohjaa heidät työvoiman ulkopuolelle ja toimeentulotuen piiriin. Opiskelijoiden lisäksi Ojala luetteli myös joukon muita mahdollisia väliinpuotoajaryhmiä: yritystoiminnan lopettamaan joutuneet, pitkäaikaisesti sairaana

olleet, lapsiaan kotona hoitaneet, laitoksesta kotiutuvat ja varusmiespalveluksesta tulevat. (KM 1993:16.)

Laki työmarkkinatuesta (L 1542/1993) ja työttömyysturvalain muutokset tulivat voimaan 1.1.1994. Peruspäivärahasta poistettiin tarveharkinta asteittain 31.12.1995 mennessä. Peruspäivärahan saamisen edellytykseksi asetettiin sama työssäoloehto kuin ansiopäivärahan saamisessa (työssä 6 kuukautta viimeisten 2 vuoden aikana) ja sen enimmäiskestoksi määriteltiin sama 500 päivää kuin ansiopäivärahankin.

Työttömän ansio- ja peruspäivärahan rinnalla uutena tukimuotona otettiin käyttöön tarveharkintainen työmarkkinatuki. Työmarkkinatuki määriteltiin ”työttömälle työnhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaavaksi etuudeksi, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä” (L 1542/1993, 1 §).

Työmarkkinatuki oli tarkoitettu erityisesti työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tuleville nuorille, jotka eivät täytä työssäoloehto. Työmarkkinatukea maksettaisiin myös niille työttömille työnhakijoille, joiden ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan tai peruspäivärahan enimmäismaksuaika on päättynyt. Työmarkkinatuki ja työttömän peruspäiväraha olivat samansuuruiset. Alun perin työmarkkinatukeen esitettiin 300 päivän enimmäisaikaa (HE 235/1993), mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella enimmäisaika poistettiin. Perustuslakivaliokunta perusteli näkemystään ”työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan perustuslaillisella merkityksellä”: työttömyysturvaoikeuden lakkaamisesta voitaisiin säätää laki vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka työttömän toimeentulo järjestäisikin kunnallisen toimeentulotuen kautta (PeVL 32/1993 vp).

5.3.1 Työmarkkinatuen tarveharkinta

Tarveharkinnan poistaminen peruspäivärahasta sai myönteisen vastaanoton mm. eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalta.

”Peruspäivärahan tarveharkinnan poistaminen vuonna 1994 päivärahalle tuleville parantaa myös miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, koska tarveharkinta on useimmissa tapauksissa alentanut naispuolisen työttömän päivärahaa hänen miehensä tulojen perusteella. Samalla molemmille puolisoille syntyy itsenäinen oikeus toimeentuloon.” (StVM 47/1993 vp.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei kuitenkaan kiinnittänyt huomiota siihen, että uudessa työmarkkinatuessa tarveharkinta oli lähes täysin samanlaista kuin aikaisemmin peruspäivärahassa. Myös tarveharkinnan tulorajat siirtyivät sellaisenaan peruspäivärahasta työmarkkinatukeen: puolison tulojen suojaisuus oli 300 markkaa kuukaudessa, tarveharkintaan vaikuttivat perheellisellä ne puolison tulot, jotka ylittivät 5 540 markkaa kuukaudessa, ja tätä tulorajaa korotettiin 630 markalla kutakin alle

18-vuotiasta lasta kohti. Työmarkkinatuen tulorajat säädettiin täsmälleen samoiksi kuin miten niitä viimeksi oli sovellettu peruspäivärahassa vuoden 1991 asetuksen mukaan (A 897/1991; vrt. L 1542/1993, 4:24 §).

Laissa työmarkkinatuesta tarveharkinnan menettely kuvattiin seuraavasti:

”Taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon henkilön omat tulot kokonaan ja hänen puolisonsa tulot 300 markkaa ylittävältä osalta kuukaudessa. Puolisoon rinnastetaan myös sellainen henkilö, jonka kanssa hakija avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Aviopuolisoita, jotka välien rikkoutumisen vuoksi asuvat pysyvästi erillään, ei pidetä puolisoina”. (L 1542/1993, 24 §.)

Puolisoon rinnastettiin laissa myös ”sellainen henkilö, jonka kanssa hakija avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa” (L 1542/1993, 24 §). Lain perusteluissa todettiin lyhyesti, että kysymys on henkilön vähimmäistoimeentulon turvaavasta etuudesta. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista maksaa kokonaisuudessaan verovaroin rahoitettavaa työmarkkinatukea henkilölle, jonka toimeentulo jo muutenkin on turvattu (HE 235/1993).

Myöskään perustuslakivaliokunta ei puuttunut puolison tulojen perusteella tehtävään tarveharkintaan. Sen sijaan valiokuntaa askarrutti vanhempiensa luona asuvalle nuorelle maksettava osittainen (60 %) työmarkkinatuki: ”johtaako se muun lainsäädännön periaatteiden kanssa ristiriitaiseen huoltovelvollisuuteen kahden sukupolven asuessa samassa taloudessa?” (PeVL 32/1993 vp). Vanhempien lakisääteinen elatusvelvollisuushan päättyy lapsen tullessa täysi-ikäiseksi. Samalla tavalla lakisääteinen elatusvelvollisuus puuttuu avopuolisoiden väliltä, mutta siihen valiokunta ei ottanut kantaa.

Lainsäätäjän valinta synnytti jo tuolloin kysymyksiä. Kuinka turvattuna voidaan pitää sellaisen henkilön toimeentuloa, jolla ei ole käytettävänä minkäänlaista lakisääteistä elatusvaadetta, jos asuinkumppani ei häntä vapaaehtoisesti elätä? ”Säännös on edustava esimerkki rinnastussäännöksistä, joita yhä useampiin sosiaalisektorin lakeihin on vuosien varrella otettu.” (Gottberg 2005, 110–111.)

Tarveharkinnan kohdistumista rajoitettiin osittain samaan tapaan kuin aikaisemmin peruspäivärahassa. Tarveharkintaa ei sovelleta 55 vuotta täyttäneeseen, joka oli täyttänyt työttömäksi jäädessään työssäoloehdon. Uutta oli, että myös henkilö, jonka oikeus työttömyyspäivärahaan oli päättynyt, saattoi saada 180 päivän ajan työmarkkinatukea ilman tarveharkintaa. Tarveharkintaa ei myöskään sovellettu silloin, kun henkilö oli koulutuksessa, työharjoittelussa, työkokeilussa taikka työhallinnon järjestämässä kuntoutuksessa. (L 1542/1993, 25 §.)

Ensimmäiset muutokset työmarkkinatuen tarveharkintaan tehtiin 1.1.1997 alkaen (L 665/1996). Muutos perustui kannustinloukkuja pohtineen kannustinloukkutyö-

ryhmän ehdotuksiin, jotka koskivat työttömyysturvan lisäksi mm. toimeentulotukea ja asumistukea (Kannustinloukkutyöryhmä 1996). Tavoitteena oli estää ”työttömyysloukku” eli tilanne, jossa työnteko ei ole työttömälle taloudellisesti kannattavaa.

Työmarkkinatuessa tarveharkinnan tulorajaa alennettiin ja asteikkoa loivennettiin. Tulorajan ylittävien tulojen vaikutus alennettiin 75 %:sta 50 %:iin. Varsinainen tuloraja laski kuitenkin 500 markalla, joten vuodesta 1997 alkaen perheellisellä otettiin tarveharkinnassa huomioon ne puolison tulot, jotka ylittivät 5 040 markkaa kuukaudessa (vuosina 1991–1996 tuloraja oli 5 540 mk/kk). Työttömyysturvan muutokset olivat ristiriitaisia. Tarveharkinnan asteikko loiveni, mutta tarveharkinta alkoi purra aikaisempaa alemmilla tulotasoilla. (Honkanen 2006, 29.) Kaikkiaan uudistusten katsottiin kuitenkin onnistuneen lisäämään työnteon kannattavuutta verrattuna sosiaaliturvan varassa elämiseen (Niinivaara 1999).

Tarveharkinnan lisäksi työmarkkinatuessa havaittiin pian lain tultua voimaan myös muita muutostarpeita. Työmarkkinatuen tavoitteena oli ”aktivoida työnhakijat passiivisen toimeentuloturvan piiristä koulutukseen tai työmarkkinoille”, mutta pian huomattiin, että tuesta oli tulossa ilman työkokemusta ja ammatillista koulutusta olevien nuorten toimeentuloturvan muoto. Vuoden 1994 lopussa joka neljäs työmarkkinatuen saaja oli alle 20-vuotias ja heistä noin 90 % oli vailla ammatillista koulutusta.

Vuoden 1996 alusta lakia muutettiin siten, että alle 20-vuotiaalla ei enää ollut oikeutta työmarkkinatukeen, ellei hän osallistunut aktivoiviin toimenpiteisiin tai hakeutunut koulutukseen. 1997 alkaen rajoitukset laajenivat koskemaan kaikkia ilman ammatillista koulutusta olevia alle 25-vuotiaita nuoria. (L 665/1996.) Samalla työttömyyspäivärahaan liittyvä työssäoloehto pidennettiin 6 kuukaudesta 10 kuukauteen. Työelämään tuleville nuorille muutos merkitsi sitä, että he joutuivat työskentelemään neljä kuukautta pidempään saadakseen oikeuden ansio- tai peruspäivärahaan työmarkkinatuen sijaan.

Puolison tulojen vaikutusta tarveharkintaan lievennettiin toistamiseen 1.9.2000 alkaen (L 1131/1999). Puolison tulojen tarveharkinnalta suojattua osuutta nostettiin huomattavasti, 300 markasta 1 400 markkaan. Viimeksi suojaosuutta oli korotettu vuonna 1991, jolloin tarveharkinta vielä oli osa peruspäivärahaa.

Työttömistä työnhakijoista keskimäärin 10 000 oli ennen lainmuutosta jäänyt tarveharkinnan takia ilman työmarkkinatukea. Heistä noin 3 000:n arvioitiin pääsevän lainmuutoksen myötä työmarkkinatuen piiriin. (HE 83/1999 vp). Lainmuutosta perusteltiin ennen kaikkea kannustavuuden lisäämisellä ja kannustinloukkujen purkamisella.

”Kansanedustaja Niilo Keränen (kesk.): Tästä johtuen perheissä, joissa toinen puoliso on työssä ja toinen työmarkkinatuella, on pieni- ja keskituloisilla todellinen kannustinloukku. Työssä olevan puolison tulojen tulisi olla noin 14 000 markkaa kuukaudessa, jotta yleensä kannattaisi käydä työssä ja perheen käteen jäävä netto-

tulo jäisi suuremmaksi kuin molempien saamat pelkät tulonsiirrot.” (Eduskunnan pöytäkirja 75/1999 vp.)

5.3.2 Kotoutumistuki

Vuonna 1999 työmarkkinatukeen liittyvä aktivointi ulotettiin työttömiin maahanmuuttajiin. Toukokuussa tuli voimaan laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Lain ”tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista Suomeen ja tukea häntä suomalaisessa yhteiskunnassa tarvittavien tietojen ja taitojen saavuttamisessa” (L 493/1999, 1 §).

Tavoitteena oli, että aikuiset työtä vailla olevat maahanmuuttajat ohjataan mahdollisimman pian maahantulon jälkeen työhallinnon toimenpiteisiin ja että heidän kotoutumisensa ja työllistämisensä nopeutuisi. Maahanmuuttajien työttömyysprosentti oli varsin suuri: työministeriön mukaan vuoden 1996 lopussa keskimäärin 47 %.

Kotouttamislain mukaan maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon, on oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Kolme vuotta kestävä suunnitelma sisältää kotoutumista edistävät toimenpiteet, jotka voivat olla työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tai esimerkiksi suomen kielen opiskelua. Kotoutumissuunnitelman ajalta työnhakijana olevalle maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumistukena työmarkkinatukea. Henkilölle, joka ei ole työmarkkinoiden käytettävissä, kotoutumistuki maksetaan toimeentulotukena.

Lain mukaan kolmen ensimmäisen maassaolovuotensa aikana maahanmuuttajalla on oikeus työmarkkinatukeen ainoastaan kotoutumistukena.

”Vakituisesti maassa asuvalle myönnettävästä tuesta kotoutumistuki eroaisi siinä, että kotoutumistuen saaminen edellyttäisi aktiivisia toimenpiteitä. Tähän saakka vastaavassa tilanteessa oleva vakituisesti maassa asuva maahanmuuttaja on voinut saada kyseessä olevia tukia ilman vastasuoritustakin – – tässä esityksessä näiden tukien saaminen sidottaisiin tuensaajan vastavuoroisuuteen: velvollisuuteen hankkia Suomessa tarvittavia tietoja ja taitoja.” (HE 66/1998.)

Kotoutumistuen maksaminen edellyttää, että maahanmuuttaja noudattaa kotoutumissuunnitelmaa. Lisäksi edellytetään, että hän on taloudellisen tuen tarpeessa ja täyttää muutoinkin työmarkkinatuen saamisen edellytykset. Kotoutumistuki maksetaan ilman tarveharkintaa vain aktivointitoimenpiteen ajalta. Käytännössä työttömälle maahanmuuttajalle maksettava kotoutumistuki on täysin työmarkkinatukea vastaava etuus. Ainoa ero on oikeastaan se, että aktivointitoimenpiteiden kirjo on laajempi kuin yleensä työttömillä.

5.3.3 Uusi työttömyysturvalaki 2002

Vuosituuhannen vaihtuessa työttömyysturvalainsäädännön kokonaisuus oli muodostunut monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi. Työttömyysturvalakiin oli tehty vuosien varrella olennaisia muutoksia osittaisuudistuksina ilman lain rakenneuudistusta. Järjestelmää laajentavat muutokset taas oli tehty erillislakeina, kuten esim. laki työmarkkinatuesta. Ongelmana olivat myös eri etuuslakien keskinäiset ja ristikkäiset viittaukset, jotka tekivät lainsäädännöstä vaikeaselkoisen sekä kansalaisen että toimeenpanijan kannalta. (Aarnio ym. 2003, 8–9.)

Työttömyysturvalainsäädännön rakennetta selkeytettiin siten, että koko työttömyysturva koottiin yhteen lakiin ja erillislait kumottiin. Kyseessä oli pitkälti säädöstekninen uudistus, joka oli osa laajempaa sosiaaliturvan selkeyttämishanketta (Arajärvi 1998). Uusi työttömyysturvalaki astui voimaan 1.1.2003 (L 1290/2002). Lakiin ei tehty suuria sisällöllisiä muutoksia, eikä tarveharkinnan tulorajoihin tehty muutoksia. Tulorajat oli muunnettu euroiksi ilman korotuksia vuonna 2002. Puolison tulojen suojaosuus oli 236 euroa kuukaudessa (aikaisemmin 1 400 mk/kk). Perheellisellä otettiin tarveharkinnassa huomioon ne puolison tulot, jotka ylittivät 848 euroa kuukaudessa (5 040 mk/kk) ja tätä tulorajaa korotettiin 106 eurolla (630 mk/kk) kutakin alle 18-vuotiasta lasta kohti.

Sen sijaan tarveharkintaan vaikuttava puolison määritelmä sai uuden muodon:

”Kun etuuden saamiseen tai sen määrään taikka muulla tavoin vaikuttaa se, onko henkilö avioliitossa, noudatetaan seuraavaa:

- 1) jos mies ja nainen, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, elävät jatkuvasti avioliitossa eli yhteisessä taloudessa ja muutoinkin avioliitonomaisissa olosuhteissa, heihin sovelletaan, mitä laissa säädetään puolisoista; ja
- 2) jos aviopuolisot asuvat välien rikkoutumisen vuoksi jatkuvasti erillään eikä heillä ole yhteistä taloutta, heihin ei sovelleta puolisoita koskevia säännöksiä.” (L 1290/2002, 1:7 §.)

Vuodesta 2001 alkaen myös rekisteröidyn parisuhteen osapuolet on rinnastettu tarveharkinnan soveltamisessa aviopuolisoihin. Samaa sukupuolta olevien avioliitot ovat kuitenkin eri asemassa. Työmarkkinatuen tarveharkintaa puolison tulojen perusteella ei sovelleta, kun samaa sukupuolta olevat elävät yhdessä avioliitonomaisissa olosuhteissa suhdettaan rekisteröimättä. (Ks. LaVM 15/2001 vp.)

Uudessa työttömyysturvalaissa merkille pantavaa on se, että termi avioliitto pääsi myös lakitekstiin. Säännöksen perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa perusongelmaan – siviilioikeudellisen elatusvelvollisuuden puuttumiseen avopuolisoiden välillä tai sen korostuneen velvoittavaan olemassaoloon aviopuolisoiden välillä silloinkin, kun aviopuolisot asuvat erillään – vaan niissä tyydytään vahvistamaan jo aiemmassa laissa omaksuttu sääntelymalli. Lyhyesti tyydytään toteamaan avioliiton määrittelyn vaikeus.

Tosiasiallisesti yhdessä asumisen merkitys on näin työmarkkinatuen osalta ohittanut yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden merkityksen myös käänteisessä tapauksessa eli kun aviopuoliset asuvat liittonsa voimassaolosta huolimatta välirikon vuoksi erillään toisistaan. Avioliittolain (46–47 §) mukaan aviopuoliset ovat ankarassa vastuussa toistensa elatuksesta niin kauan kuin liitto jatkuu, ja tarvittaessa tämä velvollisuus voidaan toteuttaa myös elatusavuin. Aviopuolison vahva elatusvelvollisuus katkeaa vasta lainvoimaisen avioeron myötä.

Tälle seikalle ei kuitenkaan työttömyysturvalaissa anneta merkitystä. Sama koskee muitakin etuuksia, joihin puolison tulot vaikuttavat. Jos yhdessä asuminen on välirikon vuoksi lakannut, muualla asuvan hyvän elatuskyvynkään omaavan aviopuolison tulot eivät vaikuta hakijan tuen tarpeen arviointiin. Työmarkkinatuen osalta siviilioikeudellinen elatusvelvollisuus on hylätty kokonaan: merkitystä annetaan vain yhdessä asumiselle, olipa sitten kysymys avio- tai avopuolisoista. Niille avoliitossa asuville, jotka menettävät oikeutensa työmarkkinatukeen pitkäaikaisen työttömyyden vuoksi, tarveharkinnan pykälät ovat ankarat. Säännös ei jätä lain soveltajalle harkinnanvaraa edes silloin, kun tuen hakija osoittaa, ettei tosiasiasa saa elatusta avopuolisoltaan, jolta hän ei liioin voi sitä minkään säännöksen nojalla vaatia. (Gottberg 2005, 112–113.)

Tarveharkinnan kannalta olennainen on perustuslakivaliokunnan työttömyysturvalaista antama mietintö (PeVL 46/2002 vp). Ensimmäistä kertaa perustuslakivaliokunta suhtautui selvästi kielteisesti tarveharkintaan puolison tulojen perusteella. Vuonna 1995 Suomessa oli kirjattu hallitusmuotoon kansalaisten sosiaalis-taloudelliset perusoikeudet ja perustoimeentulon turva ja vuonna 2000 ne oli siirretty osaksi perustuslakia. Tältä pohjalta perustuslakivaliokunta arvioi työttömyysturvan tarveharkintaa seuraavasti:

”Tarveharkinta ulottuu 9 luvun 3 §:ssä työttömän omien tulojen lisäksi myös hänen puolisonsa tuloihin. Työmarkkinatukeen on sisällynyt tällainen tarveharkinta alusta alkaen. Kun laki työmarkkinatuesta säädettiin vuonna 1993, siis ennen perusoikeus uudistusta, valiokunta ei kiinnittänyt asiaan huomiota.

Valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin voimassa oleva ja esityksessä ehdotettu asiointi ei ole vaivatta sopuinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Perustuslain kanssa parhaiten sopuinnussa on järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin.” (PeVL 46/2002 vp.)

Perustuslakivaliokunnan taitava muotoilu ”ei vaivatta sopuinnussa” on herättänyt myöhemminkin huomiota (ks. Unkuri 2007). Sosiaali- ja terveysturvaliokunta (StVM 43/2002 vp) yhtyi perustuslakivaliokunnan näkemyksiin ja kiinnitti huomiota myös siihen, että työmarkkinatukeen liittyvä tarveharkinta käytännössä kohdistuu erityisesti työttömiin naisiin.

”Tarveharkintaa koskeva säännös kohtelee sinänsä puolueettomasti naisia, mutta käytännössä yleisempää on, että työtön nainen jää ilman tukea tai vähennetyn tuen varaan työssäkävystä puoliosastaan johtuen ja työtön mies saa tuen puolisonsa työssäkävynnistä huolimatta. Tarveharkinnan poistamista puoltavat näin myös sukupuolten tasa-arvoon liittyvät näkökohdat. Valiokunta edellyttääkin, että pikaisesti ryhdytään toimenpiteisiin työmarkkinatuen puolison tuloihin ulottuvan tarveharkinnan poistamiseksi”. (StVM 43/2002 vp.)

Samalla kannalle asettui vielä työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta muistuttaessaan, että ”avoliitossa eläminen ei läheskään aina merkitse yhteisessä taloudessa elämistä eikä avopuolisoilla lainsäädännön mukaan ole elatusvelvollisuutta toisiaan kohtaan”. Valiokunta muistutti, että verotuksessa käytetty avoliiton määritelmä poikkeaa olenaisesti työttömyysturvalain määritelmästä. Verolaeissa edellytetään, että henkilöillä on tai on ollut yhteinen lapsi, taikka he ovat olleet keskenään avioliitossa.

Valiokunta kiinnitti huomiota myös lain kiertämistarkoituksessa tehtyihin erojärjestelyihin tai todellisiin avioeroihin, joiden syynä on se, että puoliso on haluton huolehtimaan toisen puolison kaikista menoista. (TyVL 20/2002 vp.)

Vuoden 2004 alusta puolison tulojen suojaosuutta korotettiin uudelleen (L 1009/2003). Nyt se nostettiin 1 400 markasta (236 eurosta) lähes kaksinkertaiseksi eli 536 euroon. Tarveharkinnan vuoksi vähennettyä työmarkkinatukea maksettiin vuoden 2002 aikana 25 900 henkilölle. Hallituksen esityksessä (HE 69/2003 vp) arvioitiin, että lievennys tuo työmarkkinatuen piiriin noin 2 000 uutta tuen saajaa. Samalla vähennettyä työmarkkinatukea saavien tuki nousisi 7 euroa päivää kohti. Muutoksen arvioitiin lisäävän työmarkkinatuen menoja yhteensä 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Lievennystä pidettiin perusteltuna myös sosiaaliturvan kannustavuuden ja tuloloukkujen purkamisen näkökulmasta ja sen arveltiin alentavan kynnyistä työn vastaanottamiseen. Ensimmäistä kertaa lainsäädännön valmisteluasiakirjoissa tuotiin esiin myös tarveharkinnan epäkohta: tarveharkinnan lieventäminen oli perusteltua myös perhepoliittisesti, ”jottei järjestelmä kannusta puolisoita toimeentulosityistä esimerkiksi keinotekoisiiin asumisjärjestelyihin, jotka puolestaan ovat omiaan aiheuttamaan lisäkustannuksia muiden etuusjärjestelmien piirissä”. (StVM 16/2003 vp.)

Tarveharkintaan vuodesta 1997 alkaen tehdyt muutokset eivät ole olleet kovin radikaaleja. Esim. nelihenkisellä perheellä tuloaraja, jolla tarveharkinta alkaa vaikuttaa työmarkkinatuen suuruuteen, on alimmillaan ollut 1 220 euroa ja ylimmillään 1 630 euroa (eli vaihteluväli 410 euroa). Raja, jossa työmarkkinatuki loppuu, on vaihdellut 2 230 eurosta 2 930 euroon eli vaihteluväli on 700 euroa. (Honkanen 2006, 29.)

Tarveharkinnan lievennykset vuosina 2000 ja 2004 toteutettiin korottamalla tuntuvasti puolison tulojen suojaosuutta. Muita laissa mainittuja tarveharkinnan tuloarajoja ei ole käytännössä korotettu kertaakaan vuoden 1991 jälkeen. Päinvastoin – yhtä keskeistä rajaa alennettiin vuonna 1997. Perheellisellä henkilöllä tarveharkinnassa

Taulukko 6. Työttömyysturvan tarveharkinnan tulorajat ja niihin tehdyt muutokset 1986–2006. (Tulorajojen muutokset näkyvät taulukossa lihavoituina.)

Tulorajat	Peruspäiväraha							Työmarkkinatuki				
	1.1.1986 mk/kk	1.4.1987 mk/kk	1.7.1987 mk	1.7.1988 mk/kk	1.7.1989 mk/kk	1.7.1990 mk/kk	1.7.1991 mk/kk	1.1.1994 mk/kk	1.1.1997 mk/kk ^a	1.9.2000 mk/kk	1.1.2002 e/kk ^b	1.1.2004 e/kk
Puolison tulojen suojaisuus	0	190	220	230	260	280	300	300	300	1 400	236	536
Tarveharkinnan tuloraja	3 500	3 500	4 030	4 310	4 760	5 150	5 540	5 540	5 040	5 040	848	848
Tulorajan lapsikorotus	300	400	460	490	540	590	630	630	630	630	106	106

^a Tulorajaa alennettiin, mutta tulorajan ylittävistä tuloista otettiin huomioon 50 % aikaisemman 75 %-n sijaan.

^b Tulorajat muunnettiin markoista euroiksi ilman muutoksia.

Taulukko 7. Tarveharkinnan tulorajat ja niihin tehdyt muutokset 1986–2006 vuoden 2006 rahana. (Tulorajojen muutokset näkyvät taulukossa lihavoituina.)

Tulorajat	Peruspäiväraha							Työmarkkinatuki				
	1.1.1986 e/kk	1.4.1987 e/kk	1.7.1987 e/kk	1.7.1988 e/kk	1.7.1989 e/kk	1.7.1990 e/kk	1.7.1991 e/kk	1.1.1994 e/kk	1.1.1997 e/kk	1.9.2000 e/kk	1.1.2002 e/kk	1.1.2004 e/kk
Puolison tulojen suojaisuus	0	49	57	57	60	61	63	59	58	255	245	550
Tarveharkinnan tuloraja	940	907	1 045	1 065	1 103	1 344	1 167	1 098	971	916	880	870
Tulorajan lapsikorotus	81	104	119	121	125	129	132	125	121	115	110	109

otetaan edelleen huomioon puolison tulot, jotka ylittävät 848 e/kk, ja tätä tuloajaa korotetaan 106 eurolla kutakin alle 18-vuotiasta lasta kohti.

Vuonna 2003 voimaan tullut työttömyysturvalaki sisältää kuitenkin selvän ohjeen tuloajojen korottamisesta. Tarveharkintapykälän viimeisessä momentissa todetaan: ”Jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, valtioneuvoston asetuksella on tarkistettava tässä pykälässä säädettyt rahamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa” (L 1290/2002 9:4 §). Lain viiden voimassaolovuoden aikana korotuksia ei ole tehty.

5.3.4 Pitkäaikaistyöttömien aktivointi

Vuoden 2006 alusta pitkäaikaistyöttömien aktivointia tehostettiin merkittävästi (L 1217/2005). Uudistuksessa kiinnitettiin huomiota erityisesti pitkään työmarkkinatukea saaneisiin. Tähän ryhmään kuuluviksi määriteltiin ne työmarkkinatuen saajat, joille työmarkkinatukea on maksettu vähintään 500 päivältä. Käytännössä se tarkoittaa, että henkilö on saanut työmarkkinatukea vähintään noin kahden vuoden ajalta, ei välttämättä yhtäjaksoisesti.

Uudistuksella pyrittiin lisäämään työmarkkinatuen saajien aktivointia muuttamalla työmarkkinatuki vastikkeelliseksi tietyn työttömyysajan jälkeen. Yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneet joutuvat tuen vastineeksi osallistumaan heille tarjottuihin aktivointitoimenpiteisiin. Sama koskee niitä työttömiä, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea 180 päivää työttömyyspäivärahauden jatkoksi. Jos työtön ei osallistu tarjottuun aktivointitoimeen (kieltäytyy, keskeyttää tai eroaa ilman pätevää syytä), työmarkkinatuki voidaan lakkauttaa. Oikeus saada työmarkkinatukea työttömyysajalta voi jatkua vasta, kun työtön on ollut työssä, koulutuksessa tai työvoimapolitiisessa toimenpiteessä vähintään viisi kuukautta.

Aktivointitoimien lisäämistä edistämään työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen luotiin uusi rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia järjestämään pitkään työttömänä olleille aktivointitoimenpiteitä. Jos henkilölle on maksettu työmarkkinatukea yli 500 työttömyyspäivältä, työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoittavat sen jälkeen valtio ja kunta puoliksi. Aktivointiajalta tuen maksaa edelleen valtio.

Lakimuutoksen odotettiin tuovan parannusta rakenteelliseen pitkäaikaistyöttömyyteen ja vähentävän työmarkkinatuen merkitystä toimeentulotukena. Ensimmäiset tulokset ovat olleet myönteisiä. Pitkään työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste on lisääntynyt lähes kahdeksalla prosenttiyksiköllä vuodesta 2005 vuoteen 2006. Tosin aktivoitumisen vaikutuksista pitempiäaikaiseen työllistymiseen ei vielä tiedetä. (Tuomaala 2007, 33–34.)

5.4 Yhteenvetoa historiasta

Hyvällä syyllä voidaan kysyä, onko järkevää rinnastaa 1960-luvun ja tämän hetken tarveharkinta työttömyysturvassa. Koko yhteiskunta, sen elinkeinorakenne, työmarkkinat ja muu sosiaaliturva ovat muuttuneet suuresti. Vuonna 1960 esimerkiksi joka kolmas työvoimaan kuuluva sai elantonsa maa- ja metsätaloudesta ja naisten osuus työvoimasta oli noin 35 prosenttiyksikköä pienempi kuin miesten (Haataja 2006, 55–56).

Silti keskustelu tarveharkinnasta, sen perustelut ja kohdistuminen ovat pysyneet yllättävän paljon samoilla linjoilla. Tarveharkintainen työttömyyskorvaus sai alkunsa poliittisena kompromissina 1950-luvun lopussa, kun kaikille pakollisen työttömyysvakuutuksen toteuttaminen kaatui puolueiden kiistoihin järjestelmän kattavuudesta ja rahoituksesta. Työttömyyskorvaus perustettiin turvaamaan työttömyyskassojen ulkopuolelle jäävien työttömien toimeentulo. Samalla sai alkunsa Suomen työttömyysturvajärjestelmälle tyypillinen kahtiajako ansiosidonnaiseen turvaan ja perusturvaan, mikä jatkuu yhä edelleen.

1960-luvulla työttömyysturvassa tarveharkinta oli ”luonnollista”, eikä sitä alkuvaiheissa juurikaan perusteltu. Toisaalta työttömiä ja työttömyyskorvauksen saajia oli niin vähän, että myös tarveharkinnan seuraukset jäivät lähinnä periaatteellisiksi. Kun vuoden 1971 työllisyyslaki ja -asetus tulivat voimaan, myös työttömyyskorvauksen tarveharkintaan kiinnitettiin huomiota. Ensimmäistä kertaa vaadittiin tarveharkinnasta luopumista. Asian otti esiin myös Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, joka sukupuolten tasa-arvoon vedoten vaati naisille yhtäläistä oikeutta paitsi ansiotyöhön myös työttömyyskorvaukseen.

Tarveharkintaa arvosteltiin myös mielivaltaiseksi ja epämääräiseksi (esim. Mikkola 1979). 1960- ja 1970-luvuilla tarveharkinnan säännöistä päätettiin ministeriön antamalla soveltamisohjeilla, jotka julkaistiin ensimmäisen kerran asetuskokoelmassa vasta vuonna 1980. Viranomaisen harkintavallalla oli tarveharkinnassa merkittävä rooli. Vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa tarveharkinnan tulorajat tuotiin ensimmäistä kertaa työttömyysturvalakiin. Samalla tarveharkinnan menettely muuttui tuloraja-tyyppisestä tulovähenteiseksi tarveharkinnaksi. Työttömyysturvan saajan kannalta tarveharkinta muuttui läpinäkyvämmäksi, kun sen ehdoista ryhdyttiin päättämään osana lainsäädäntöä.

”Puolisoaan elättävälle” työttömyysturvaa maksettiin pitkään korotettuna. Vuoden 1984 työttömyysturvalaissa lapsettomalle huoltovelvolliselle maksettu korotus poistettiin ja tilalle tulivat pelkät lapsikorotukset. Vuodesta 1985 alkaen työttömyysturvaa voitiin siis puolison elatuksen perusteella vähentää mutta ei enää korottaa.

Työmarkkinajärjestöillä ja tulopoliittisilla kokonaisratkaisuuilla on ollut merkittävä rooli tarveharkinnan historiassa. Kaikkien työttömyysturvauudistusten päälinjat on hahmoteltu laajapohjaisissa työryhmissä ja sisällytetty sen jälkeen tulopoliittisiin

kokonaisratkaisuihin. Ammattiyhdistysliikkeen kiinnostus on kohdistunut melko yksipuolisesti ansioturvan kehittämiseen. Tarveharkinnasta luopumista ay-liike on vaatinut vain omien jäsentensä osalta. Yhtenä syynä tähän voi olla se, että tarveharkinnan on yhdessä perusturvan vaatimattoman tason kanssa katsottu edistävän ammatillista järjestäytymistä.

Tietyllä tavalla Suomen koko työttömyysturvajärjestelmä perustuu ansaintaperiaatteelle. Työttömän asema järjestelmässä riippuu työhistoriasta: mitä enemmän on työhistoriaa, sitä parempi on asema. Jo vuoden 1979 työttömyysturvakomitea teki selvän eron työssä olleen työntekijän ja uuden työmarkkinoille vasta pyrkimässä olevan henkilön työttömyyden välille. Tarveharkinta oli perusteltua niiden osalta, jotka eivät vielä olleet työmarkkinoilla tai jotka pitkään olivat olleet poissa työmarkkinoilta (nuoret ja naiset). Jos tarveharkintaa ei olisi, perusturvan hakijoiksi saattaisi vaikeina työllisyyskausina tulla sellaisia uusia ryhmiä, jotka eivät hae työtä vaan työttömyysturvaa. Tämä sama perustelu näkyy tarveharkinnan taustalla 1970-luvulta alkaen.

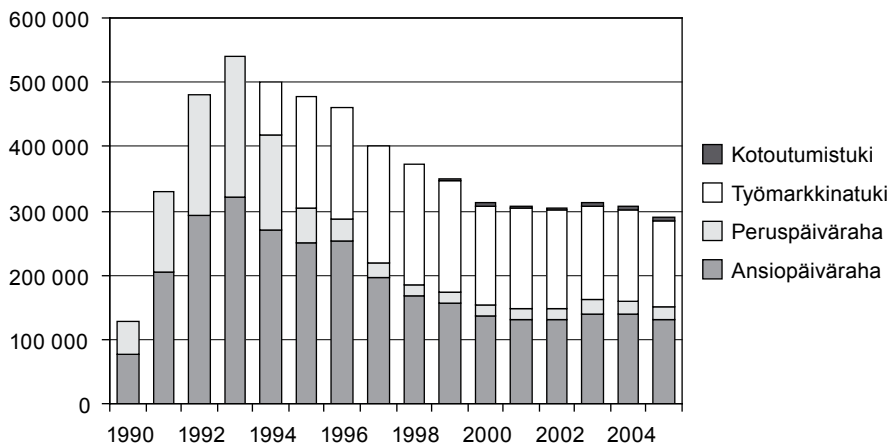
Timo Piiraisen (1989) mukaan työttömyysturvan tarveharkinta – kuten suurin osa nykyisestä sosiaaliturvastamme – perustuu myyttiin normaalista työsuhteesta. Tämä myytti kokopäiväisestä ja pitkäaikaisesta palkkatyösuhteesta on ohjannut sosiaaliturvan muotoutumista ja samalla mahdollistanut residuaalisen mallin mukaisen sosiaaliturvan jäänteiden säilymisen osana sosiaaliturvan kokonaisuutta. Ajattelumallin lähtökohtana on jyrkkä jako työssä käyviin ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin. Viime aikoina kehitys on kuitenkin kulkenut poispäin normaalin työsuhteen mallista: työn, työsuhteen ja työajan muodot muuttuvat nopeasti. Samalla myös työttömyysturvan tarveharkinnassa ja sen kohdistumisessa erilaisiin ryhmiin työmarkkinoilla on odotettavissa muutoksia.

6 TYÖTTÖMYYSTURVAN TARVEHARKINNAN VOLYYMI

Juuri ennen työmarkkinatuen käyttöönottoa vuonna 1993 Suomessa oli peruspäivärahan saajia noin 220 000 ja ansiopäivärahan saajia 320 000. Työttömyysturva-uudistuksen jälkeen peruspäivärahan saajien määrä vähentyi huomattavasti. Tarveharkintainen peruspäiväraha poistui asteittain siten, että vuoden 1996 alusta viimeisetkin tarveharkintaista peruspäivärahaa saaneet siirtyivät työmarkkinatuen saajiksi. Peruspäivärahan merkitys väheni ja siitä muodostui työttömyyskassaan kuulumattomien mutta työssäoloehdon täyttävien työttömien työttömyysturva, jonka saajia on melko vähän.

Suomessa työttömyysaste oli 1990-luvulla korkeimmillaan vuonna 1995. Sen jälkeen se kääntyi laskuun, joka on jatkunut siitä saakka (taulukko 8). Työmarkkinatukeen oikeutettujen määrä kuitenkin kasvoi koko 1990-luvun. Työmarkkinatuen saajien määrä ylitti toukokuussa 1998 ansiopäivärahan saajien määrän ja on sen jälkeen pysynyt suurempana, vaikka työttömyys onkin vähentynyt (kuvio 2). Kotoutumistuki otettiin käyttöön vuonna 1999. Vuoden 2005 lopussa työmarkkinatuen saajia oli 132 000 ja kotoutumistuen saajia 5 635. Ansiopäivärahaa sai 131 000 ja peruspäivärahaa 21 000 työtöntä.

Kuvio 2. Eri työttömyysturvalajien saajat vuoden lopussa 1990–2005 (lkm).



Kotoutumistuen saajien määrä on kasvanut koko 2000-luvun, vaikka työttömyysaste ja työmarkkinatuen saajien määrä on vähentynyt (taulukko 7, s. 65). Maahanmuuttajien määrä on kasvanut 1990-luvun alusta lähtien. Maahanmuuttajien työttömyysaste on koko ajan ollut korkeampi kuin kantaväestöllä. Pahimpina lamavuosina se oli suurimmillaan jopa 50 % ja vuonna 2005 edelleen noin 28 % (Työministeriö 2006).

Taulukko 8. Työttömyysaste ja työmarkkinatuen sekä kotoutumistuen saajat 1997–2005.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Työttömyysaste, %	12,7	11,4	10,2	9,8	9,1	9,1	9,0	8,8	8,4
Työmarkkinatuen saajia	308 624	322 594	311 818	286 581	271 378	263 038	255 437	248 898	240 571
Kotoutumistuen saajia	–	–	4 783	7 799	8 601	9 096	10 000	10 445	10 605

Eri työttömyysturvalajien suhde on vähitellen muuttunut. Työttömyysturvassa tarveharkintaisen tuen saajien osuus on kasvanut 1990-luvun laman jälkeen. Vuonna 1990 tarveharkintaista peruspäivärahaa sai 40 % kaikista työttömyysturvan saajista. Vuonna 2005 vajaa puolet työttömistä (48 %) sai tarveharkintaista työmarkkinatukea tai kotoutumistukea.

Muutosta selittävät esim. lisääntynyt pitkäaikaistyöttömyys ja työmarkkinoilta syrjäytyminen, jotka kasvattavat ansiosidonnaisen tuen ulkopuolelle jäävien määrää (Hiilamo ym. 2005, 8). Toisaalta myös työmarkkinat ovat muuttuneet niin, että pätkätoita tekevien on hankala täyttää ansio- ja peruspäivärahaan liittyvä työssäoloehto (Kauhanen 2002).

Kuinka suurta osaa työttömistä tarveharkinta kaikkiaan koskettaa? Tarveharkinnan määrällistä vaikutusta on mahdollista laskea tarkasti, koska kaikki työttömät työnhakijat eivät tarveharkinnan takia hae työmarkkinatukea. Tilasto- tai rekisteritietoa niistä työttömistä, jotka eivät tarveharkinnan vuoksi hae tai saa lainkaan työmarkkinatukea, ei ole. Jotain päätelmiä voidaan kuitenkin tehdä työmarkkinatukea ja kotoutumistukea hakeneiden ja saaneiden perusteella.

6.1 Työttömyysturvan tarveharkinnan volyyymi tilastojen valossa vuonna 2005

Vuonna 2005 Kela maksoi työmarkkinatukea yhteensä 240 571:lle ja kotoutumistukea 10 605:lle työttömälle. Kaikki eivät kuitenkaan saaneet täyttä tukea. Kelan rekistereistä käy ilmi, että tarveharkinnan takia työttömyysturva maksettiin vähennettynä 20 106:lle. Osalta työttömyysturvan hakijoista tuki evättiin kokonaan tarveharkinnan takia. Vuonna 2005 tällaisen nollapäätöksen sai kaikkiaan 4 843 henkilöä.

Näistä kahdesta ryhmästä muodostettiin tämän tutkimuksen aineistot (ks. luku 3.4.2). Aineistot ovat osittain päällekkäisiä. Työttömyysturvan nollapäätöksen saajista 1 617 (33,4 %) oli saanut vuoden 2005 aikana myös tarveharkinnan vuoksi vähennettyä työmarkkinatukea. Kun päällekkäisyys otetaan huomioon, tarveharkinta vaikutti kaikkiaan 24 949:n työttömyysturvan hakijan tai saajan tukeen vuonna 2005.

6.1.1 Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet

Vuonna 2005 keskimääräinen työttömälle maksettu työmarkkinatuki oli 26,37 euroa päivässä, tarveharkinnan takia vähennetty tuki oli keskimäärin 16,63 euroa päivässä. Pienin maksettu työmarkkinatuki oli 0,54 euroa päivässä eli 11,61 euroa kuukaudessa.

Kaikista vuonna 2005 tarveharkinnan vuoksi vähennettyä työttömyysturvaa saaneista (20 106) työmarkkinatukea sai 18 909 henkilöä ja kotoutumistukea 1 197 henkilöä. Puolison tulojen ja saajan omien tulojen merkitys työmarkkinatuen ja kotoutumistuen tarveharkinnassa vaihtelee. Taulukoista 9 ja 10 käy ilmi, että suurin osa työttömyysturvan tarveharkinnasta perustuu pelkästään puolison tuloihin.

Työmarkkinatuen saajan omat pääomatulot vaikuttavat vain harvoin tarveharkintaan (vrt. Raittinen 2005). Vähennettynä maksetuissa työmarkkinatuissa tarveharkinta perustui lähes 90-prosenttisesti pelkästään puolison tuloihin. Tarveharkinnan lisäksi työmarkkinatuen määrään saattavat vaikuttaa myös työttömän omat työttömyysaikaiset ansiotulot, jotka otetaan huomioon työmarkkinatuen sovittelussa. Vuonna 2005 työmarkkinatuen saajista 2 002 henkilön tukea pienensi samaan aikaan sekä tarveharkinta että sovittelu omien ansiotulojen perusteella.

Kotoutumistuessa tarveharkintapäätökset tehdään 100-prosenttisesti pelkästään puolison tulojen perusteella. Työttömän maahanmuuttajan omien tulojen vaikutus kotoutumistukeen on marginaalinen. Kotoutumistuen saajista vajaan 5 %:n tukea vähensivät samaan aikaan sekä tarveharkinta että sovittelu.

Taulukko 9. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyt työmarkkinatuen saajilla 2005.

Tarveharkinnan perusteena olevat tulot	Saajien määrä	Osuus, %	Tuki myös soviteltua	Osuus, %
Pelkästään hakijan omat pääoma- ja muut tulot	1 192	6,3	90	7,6
Sekä hakijalla että puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	1 432	7,6	166	11,6
Vain hakijan puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	16 285	86,1	1 746	10,7
Yhteensä	18 909	100	2 002	10,6

Taulukko 10. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyt kotoutumistuen saajilla 2005.

Tarveharkinnan perusteena olevat tulot	Saajien määrä	Osuus, %	Tuki myös soviteltua	Osuus, %
Pelkästään hakijan omat pääoma- ja muut tulot	...	...	–	–
Sekä hakijalla että puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	...	...	...	...
Vain hakijan puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	1 182	98,7	...	...
Yhteensä	1 197	100	56	4,7

... = liian pieni luku esitettäväksi.

Tarveharkinnan vuoksi vähennettyä työmarkkinatukea saaneiden joukossa oli 1 192 henkilöä, joiden tukea oli vähennetty pelkästään hakijan omien tarveharkintatulojen perusteella. Nämä henkilöt poistettiin tutkimusjoukosta, koska tutkimuksen kohteena on nimenomaan tarveharkinta puolison tulojen perusteella. Puolison tulot vähensivät siis kaikkiaan 17 717 henkilön työmarkkinatukea. Tämä on 7,4 % kaikista työmarkkinatuen saajista vuonna 2005.

Vastaavasti vähennettyä kotoutumistukea saaneiden joukosta poistettiin kaksi henkilöä, joilla vähennys oli tehty pelkästään hakijan omien tulojen perusteella. Tarveharkinta puolison tulojen perusteella vähensi kaikkiaan 1 195 henkilön kotoutumistukea vuonna 2005. Tämä on 11,3 % kaikista kotoutumistukea saaneista. Kotoutumistuen tarveharkinnassa puolison tulojen merkitys oli siis tältä osin suurempi kuin tavallisessa työmarkkinatuessa.

6.1.2 Tarveharkinnan takia nollapäätöksen saaneet

Vuonna 2005 Kela epäsi puolison tulojen takia työttömyysturvan kokonaan 4 831 henkilöltä. Vuoden aikana näitä nollapäätöksiä annettiin kaikkiaan 6 641. Sama henkilö saattoi siis saada vuoden aikana useammankin nollapäätöksen. Tätä selittää mm. se, että työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa työvoimakoulutuksen ja työharjoittelun tai muiden vastaavien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta. Kun toimenpide päättyy, henkilö saa uudelleen työmarkkinatuen nollapäätöksen. Tehdyistä nollapäätöksistä suuri osa (68 %) oli tällaisia tarkistuksia, joissa työmarkkinatuki lakkautettiin esim. työvoimapolitiittisen toimenpiteen päättyttyä tai siksi, että puolison tulot olivat nousseet.

Tutkimusaineistoksi poimittiin kaikki ne henkilöt, jotka saivat vuoden 2005 aikana vähintään yhden nollapäätöksen puolison tulojen takia. Nollapäätöksen saajista 4 270 (88 %) sai päätöksensä työmarkkinatuesta. Loput 561 (12 %) saivat nollapäätöksen kotoutumistuesta.

Mikä osuus nollapäätöksissä on puolison tuloilla ja hakijan omilla pääoma- ja muilla tuloilla? Kaikilla nollapäätöksen saajilla puolison tulot olivat vaikuttaneet tarveharkintaan. Lisäksi joillakin oli tarveharkintaan vaikuttavia omia pääoma- tai muita tuloja.

Taulukosta 11 ilmenee, että omien tulojen merkitys oli vähäinen. Yli 90 % työmarkkinatuen nollapäätöksistä oli tehty pelkästään puolison tulojen perusteella. Kotoutumistukeen hakijan omat tulot vaikuttivat vielä vähemmän (taulukko 12).

Työmarkkinatuki (tai kotoutumistuki) voidaan evätä pelkästään hakijan omien pääoma- ja muiden tulojen takia. Vuonna 2005 tällaisen päätöksen sai 103 henkilöä, mikä on selvästi vähemmän kuin puolison tulojen perusteella tehdyt päätökset (4 831).

Taulukko 11. Tarveharkinnan tulolajit työmarkkinatuen nollapäätöksissä 2005.

Tarveharkinnan perusteena olevat tulot	Saajien määrä	Osuus, %
Sekä hakijalla että puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	378	8,9
Vain hakijan puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	3 892	91,1
Yhteensä	4 270	100,0

Taulukko 12. Tarveharkinnan tulolajit kotoutumistuen nollapäätöksissä 2005.

Tarveharkinnan perusteena olevat tulot	Saajien määrä	Osuus, %
Sekä hakijalla että puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	16	2,9
Vain hakijan puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	545	97,1
Yhteensä	561	100,0

Puolison tulojen perusteella tehtyjen nollapäätösten määrää voi yrittää suhteuttaa seuraavasti. Vuonna 2005 työmarkkinatukietuuksia koskevan ratkaisun sai kaikkiaan 237 613 henkilöä (kaikki työmarkkinatuen, kotoutumistuen, yhdistelmätuen ja työmarkkinatuen suuruisen koulutuspäivärahan ratkaisut). Käytännössä suurin osa sai työmarkkinatuen tai kotoutumistuen ratkaisun. Työttömyysturvan nollapäätöksen saajien osuus oli 2 % kaikista päätöksen saaneista.

6.1.3 Tarveharkinnan rajoitusten merkitys

Tarveharkinnan soveltamista työttömyysturvassa on rajoitettu 1980–1990-luvuilla (ks. luvut 5.2.2 ja 5.3.1). Taulukko 13 kertoo rajoitusten merkityksestä: kuinka suuri osa työmarkkinatuista maksettiin tiettyinä ajankohtana tarveharkintaisena tai ilman tarveharkintaa eri rajoitusten takia?

Taulukko 13. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinnan rajoitukset 30.9.2005.

Kaikki työmarkkinatuen saajat	Saajien määrä	Osuus, %
Ei tarveharkintaa työvoimapolitiittisen toimenpiteen vuoksi	23 185	18,1
Ei tarveharkintaa 180 päivän rajan vuoksi	7 625	5,9
Ei tarveharkintaa 55 vuoden iän vuoksi	4 518	3,5
Tarveharkintainen, mutta täysimääräinen työmarkkinatuki	86 419	67,3
Tarveharkinta vähentänyt työmarkkinatukea	6 629	5,2
Yhteensä	128 376	100

Lähde: Honkanen 2006; Kelan tilastot ja rekisteritiedot.

Tarveharkinnan soveltamiseen tehtyjen rajoitusten merkitys on huomattava. 27,5 % työmarkkinatuen saajista välttyi tarveharkinnalta siihen tehtyjen rajoitusten takia (työvoimapolitiittinen toimenpide, 180 päivän raja, 55 vuoden ikä). Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea sai samaan aikaan 5 % kaikista työmarkkinatuen saajista.

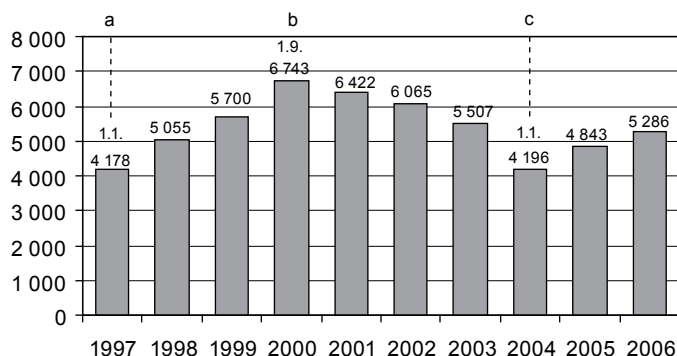
6.2 Tarveharkinnan volyymin kehitys 1997–2005

Tarveharkinnan takia vähennettyinä maksetuista työmarkkinatuista ja kotoutumistuista on käytettävissä tilastotiedot vuodesta 1997 alkaen. Sama koskee työmarkkinatuen ja kotoutumistuen nollapäätöksiä. Tarveharkintapäätöksiä tehtiin jo vuosina 1994, 1995 ja 1996, mutta seuranta alkaa vuodesta 1997, koska nykyisenkaltaisia ratkaisutilastointitiedostoja on käytettävissä vasta siitä alkaen.

Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneiden vuositilastoissa (kuvio 4 ja taulukko 14) ovat mukana myös ne työttömät, joilla työmarkkinatukea tai kotoutumistukea vähennettiin pelkästään työttömän omien pääoma- tai muiden tulojen perusteella. Useimmiten työttömyysturvaa vähennettiin kuitenkin pelkästään puolison tulojen perusteella (ks. tarkemmin luku 6.1).

Nollapäätösten tilastoissa (kuvio 3) ei ole mukana henkilöitä, joilta työmarkkinatuki tai kotoutumistuki olisi evätty pelkästään työttömien omien pääoma- tai muiden tulojen takia. Kaikilla nollapäätöksen saajilla tarveharkinnassa on ollut mukana puolison tuloja. Työttömyysasteen laskiessa tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saavien määrä on pienentynyt vuosina 1997–2005 yli 40 %:lla. Sen sijaan tarveharkinnan takia vähennettyä kotoutumistukea saavien määrä on kasvanut tasaisesti samassa tahdissa kotoutumistuen saajien joukon kanssa.

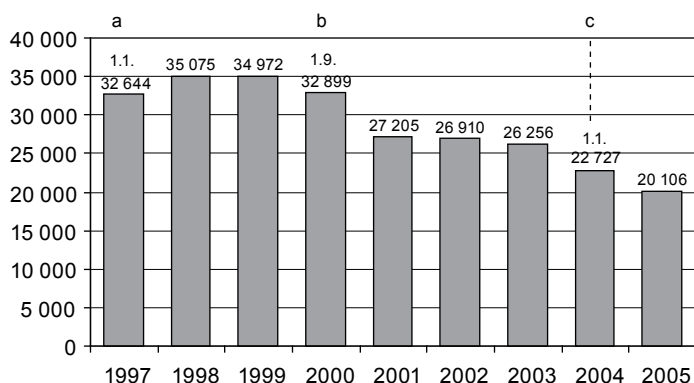
Kuvio 3. Työttömyysturvan tarveharkinnan nollapäätökset 1997–2005 (lkm).



^a 1.1.1997 tarveharkinnan asteikkoa loivennettiin ja tulo rajaa laskettiin (5 540 → 5 040 mk/kk).

^b 1.9.2000 puolison tulojen suojaosuutta korotettiin (300 mk → 1 400 mk).

^c 1.1.2004 puolison tulojen suojaosuutta korotettiin (1 400 mk eli 236 e → 536 e).

Kuvio 4. Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet 1997–2005 (lkm).

^a 1.1.1997 tarveharkinnan asteikkoa loivennettiin ja tuloarajaa laskettiin (5 540 → 5 040 mk/kk).

^b 1.9.2000 puolison tulojen suojaosuutta korotettiin (300 mk → 1 400 mk).

^c 1.1.2004 puolison tulojen suojaosuutta korotettiin (1 400 mk eli 236 e → 536 e).

Taulukon 14 perusteella tarveharkinnan vaikutuksen työmarkkinatuessa voidaan yleisesti sanoa hieman vähentyneen. Vähennettyä työmarkkinatukea saavien osuus kaikista työmarkkinatuen saajista on laskenut 10,6 %:sta 7,9 %:iin vuosina 1997–2005. Vastaavaa pienentymistä ei ole näkyvissä kotoutumistuessa, jossa vähennettyä tukea saavien osuus on pysynyt koko ajan hieman suurempana, yli 10 %:ssa. Työttömyysturvan uusimmat tilastot kertovat, että vuonna 2006 tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea sai 17 715 henkilöä. Osuus kaikista työmarkkinatuen saajista oli edelleen 7,9 %.

Toisaalta kehitys vaikuttaa ristiriitaiselta. Tarveharkinnan nollapäätökset eivät ole vähentyneet. Puolison tulojen takia työttömyysturva evättiin vuonna 2005 useamalta hakijalta kuin vuonna 1997. Suurimmillaan nollapäätöksen saajien määrä oli

Taulukko 14. Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneiden osuus työmarkkinatuen (tm) ja kotoutumistuen (koto) saajista 1997–2005.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Vähennettyä tm-tukea saavat	32 644	35 075	34 793	32 036	26 272	25 892	25 131	21 624	18 909
– osuus kaikista tm-tuen saajista	10,6 %	10,9 %	11,2 %	11,2 %	9,7 %	9,8 %	9,8 %	8,7 %	7,9 %
Vähennettyä koto-tukea saavia	–	–	179	863	933	1 018	1 125	1 103	1 197
– osuus kaikista koto-tuen saajista	–	–	3,7 %	11,1 %	10,8 %	11,2 %	11,3 %	10,6 %	11,3 %

vuonna 2000, jolloin puolison tulojen takia työmarkkinatuki tai kotoutumistuki evättiin kaikkiaan 6 743 henkilöltä. Sen jälkeen nollapäätöksen saajien määrä laskee mutta alkaa uudelleen vuonna 2005 selvästi nousta (ks. kuvio 3, s. 74). Nousu jatkui myös vuonna 2006, jolloin nollapäätöksen sai kaikkiaan 5 286 henkilöä (4 843 henkilöä vuonna 2005). Nollapäätösten määrä näyttää vaihtelevan oman logiikkansa mukaan eikä noudattele työmarkkinatuen saajien määrän kehitystä.

Lainsäädännön muutokset, joilla puolison tulojen vaikutusta työmarkkinatukeen on pyritty lieventämään, näkyvät selkeästi tilastoissa. Puolison tulojen tarveharkinnalta suojattua osuutta korotettiin 1.9.2000 alkaen ja uudelleen 1.1.2004 alkaen. Selvemmin muutokset heijastuvat vähennettyä tukea saavien määrään. Esimerkiksi vuonna 2001 vähennettyä tukea saavia oli 25 % vähemmän kuin vuonna 1999. Sen sijaan nollapäätöksen saajia oli vuonna 2001 noin 13 % enemmän kuin vuonna 1999.

Vuoden 2004 muutos näkyy samalla tavalla molemmissa ryhmissä. Sekä tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saavien että nollapäätöksen saajien määrä väheni vuodesta 2003 vuoteen 2004. Vähennettyä tukea saavien määrä pieneni yhä vuonna 2005, mutta nollapäätösten saajien määrä alkoi uudelleen kasvaa.

Tilastojen valossa näyttää siltä, että vähennettyä tukea saavien määrään on helpompi vaikuttaa, koska tarveharkinta liikkuu tiettyjen tulorajojen sisällä. Nollapäätöksien saajien määrä vaihtelee enemmän. Kun puolison tulojen vaikutusta lievennetään, tukea alkavat hakea aivan uudet ryhmät toivoen, että myös he muutosten jälkeen pääsevät tuen piiriin.

Nollapäätösten määrään vaikuttaa myös aktivointitoimenpiteiden määrä. Mitä enemmän työvoimaviranomaiset tarjoavat erilaisia toimenpiteitä, sitä enemmän niitä kohdistuu myös niille työttömille työnhakijoille, jotka ovat puolison tulojen takia ilman työttömyysturvaa. Aina kun toimenpide päättyy, työttömän tuki tarkistetaan ja hän saa uuden nollapäätöksen.

6.3 Arvioita tarveharkinnan kokonaisvolyymista

Edellä esitetyt tilastot työttömyysturvan tarveharkinnasta kattavat vain osan niistä henkilöistä, joihin tarveharkinta kohdistuu. Tilastojen ulkopuolelle jäävät ne työttömät, jotka eivät hae työmarkkinatukea tai kotoutumistukea, koska tietävät tai arvioivat, etteivät saa tukea puolison tulojen takia. Tilastoissa eivät myöskään ole mukana ne työttömät, jotka ovat saaneet työmarkkinatuen tai kotoutumistuen nollapäätöksen jo ennen vuotta 2005 mutta ovat edelleen työttöminä.

6.3.1 Työtön työnhakija ilman työttömyysturvaa

Vaikka Kela epäisi hakijalta työmarkkinatuen tarveharkinnan takia, tämä voi silti jäädä työttömäksi työnhakijaksi. Tarveharkinnan vuoksi ilman työmarkkinatukea jäänyt työtön on oikeutettu työmarkkinatuen aktiivitoimenpiteisiin, jos hän ilmoittautuu säännöllisesti työttömäksi työnhakijaksi. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneilla voisi olettaa olevan tavallistakin suurempi motivaatio osallistua erilaisiin toimenpiteisiin, sillä aktiivoinnin ajalta työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa.

Simo Aho on tutkinut työmarkkinatuen saajien rakennetta, työhistoriaa ja osallistumista aktiivitoimiin (Aho 2005). Tutkimuksen perusteella voidaan esittää varovainen arvio siitä, miten suuri on se työttömien ryhmä, johon tarveharkinta kohdistuu. Ahon aineistona on laaja 350 000 työkäisen henkilön rekisteriaineisto. Mukaan otokseen on poimittu kaikki ne, jotka olivat joko työttömänä tai työvoimapoliittisessa toimenpiteessä vuoden 2002 lopussa. Henkilöt on mahdollista erotella saadun työttömyysturvalajin mukaan. Tilastoissa on mukana myös henkilöitä, joilla on työhallinnosta saadun tiedon mukaan oikeus työmarkkinatukeen, mutta joille työmarkkinatukea ei ole maksettu lainkaan vuonna 2002.

Taulukossa 15 ”Työmarkkinatuki 500 B” ja ”Työmarkkinatuki tulokas B” viittaavat ryhmiin, joilla on työvoimapoliittinen oikeus työmarkkinatukeen, mutta ei Kelan rekisterin mukaan maksettua tukea poimintavuonna. Työmarkkinatuki 500 B -ryhmään kuuluvat ovat saaneet ansio- tai peruspäivärahaa 500 päivän ajan ja sen jälkeen he ovat syystä tai toisesta jääneet ilman työmarkkinatukea. Syynä tukea vaille jäämiseen voi olla tarveharkinta – mutta myös maksuviive tai karenssi. Työmarkkinatuki tulokas B -ryhmään kuuluvat ne työttömät, jotka eivät täytä 10 kuukauden työssäoloehto. Heillä syynä tukea vaille jäämiseen voi olla myös 5 kuukauden odotusaika, jonka työvoiman ulkopuolelta tulevat joutuvat odottamaan tuen maksamista.

Taulukko 15. Vuoden 2002 lopussa työttömänä tai työvoimapoliittisissa toimissa olleet saadun työttömyysturvan mukaan.

Työttömyysturvan laji	N	%
Kassapäiväraha	11 149	36,8
Peruspäiväraha	1 530	5,1
Työmarkkinatuki 500	8 484	28,0
Työmarkkinatuki 500 B	364	1,2
Työmarkkinatuki tulokas	4 948	16,3
Työmarkkinatuki tulokas B	978	3,2
Muut	2823	9,3
Yhteensä	30 276	100,0

Taulukko ei ole eksakti, mutta se luo kuvaa siitä, kuinka suuri osa työttömäksi ilmoittautuneista ja työmarkkinatukeen työvoimapolitiittisesti oikeutetuista henkilöistä ei kuitenkaan saa työmarkkinatukea. Vuonna 2002 tällaisia henkilöitä oli yhteensä 4,4 % työttömistä. (Aho 2005, 7.)

Lisäksi on huomattava ryhmä Muut, jonka osuus on 9,3 % kaikista työttömistä ja työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistuneista. Ahon mukaan tähän ryhmään on jäänyt kassapäivärahan saajia, joiden kassan jäsenyydestä ei ollut käytettävissä rekisteritietoa tai jotka olivat kokonaan työttömyysturvan ulkopuolella karenssin tai jonkin muun syyn vuoksi.

6.3.2 Piilotyöttömät ja työtä vailla olevat

Työttömyysturvan tarveharkinnan kokonaisvolyymin arviointia hankaloittavat piilotyöttömät. Työvoimatutkimuksessa työvoiman ulkopuolelle luokiteltavilla piilotyöttömillä tarkoitetaan työttömiä, jotka eivät ole neljän viikon aikana hakeneet työtä mutta muuten haluavat työtä. Piilotyöttömiä oli vuonna 2004 keskimäärin 98 000 (Tossavainen 2005, 29–30).

Piilotyöttömät jaetaan kahteen ryhmään sen syyn mukaan, miksi henkilö ei ole etsinyt töitä:

- niihin, jotka uskovat, ettei sopivaa työtä ole tarjolla (työnhausta luopuneet), vuonna 2004 noin 32 000
- niihin, joilla syynä on esim. opiskelu, lastenhoito, terveydellinen tai jokin muu syy (muut piilotyöttömät), 60–70 %, vuonna 2004 noin 66 000.

Todennäköisesti molempiin ryhmiin kuuluu myös niitä työttömiä, jotka ovat luopuneet aktiivisesta työnhausta, koska he tietävät etteivät saa työttömyysturvaa vaikkapa juuri puolison tulojen vuoksi.

Suomessa piilotyöttömien määrää lisää se, että pienten lasten hoitovapaalla olevat vanhemmat lasketaan työvoiman ulkopuolella oleviksi. Vuosituhannen vaihteessa runsas puolet äideistä (53 %) hoiti edelleen lapsia kotona pari vuotta lapsen syntymän jälkeen. Näistä kotihoidon tukea saavista runsaalta 40 prosentilta puuttuu työpaikka, johon palata. (Haataja 2006, 89.)

Vuoden 1995 lopussa lasten kotihoidon tuki alkoi vähentää työttömyysturvaa riippumatta siitä, kummalle puolisoista tukea maksettiin. Tästä alkaen työtä vailla oleva perheenäiti tai koti-isä on joutunut valitsemaan kahden sosioekonomisen aseman välillä: ollako työtön työnhakija vai kotiäiti (tai koti-isä) eli hakeako työttömyysturvaa vai lasten kotihoidon tukea (Haataja 2005, 96).

Osa kotiäideistä tai -isistä on siis piilotyöttömiä, jotka valitsevat lasten kotihoidon tuen, koska töitä (tai työttömyysturvaa) ei ole tarjolla. Toisaalta lasten kotihoidon

tukeen on kuitenkin oikeus vain, jos perheessä on alle 3-vuotias lapsi, jota ei hoideta kunnallisessa päivähoitossa. Tämä näkyy tilastoissa siten, että parisuhteessa elävien 4–7-vuotiaiden lasten äitien työttömyys on nykyään lähes kaksi kertaa yleisempää kuin isien ja selvästi yleisempää kuin äitien, joilla on alle 3-vuotiaita tai kouluikäisiä lapsia (Haataja 2005, 104). Osa työttömistä onkin ”piilokotiäitejä”, jotka käyttävät työttömyysturvaa hoitaakseen lapsia kotona. Tämä on mahdollista ainakin niille äideille, joilla on oikeus ilman tarveharkintaa maksettavaan ansio- tai peruspäivärahaan. Työmarkkinatuen saaminen on hankalampaa, jos elää parisuhteessa, sillä puolison tulot otetaan huomioon tukea myönnettäessä.

Myös työtä vailla oleminen voidaan ymmärtää monin tavoin. Ns. laajassa työttömyydessä työministeriön työnvälitystilaston työttömien työnhakijoiden määrään lisätään toimenpiteille sijoitetut ja työttömyyseläkeläiset. Tämä laaja työttömyys oli vuonna 2004 noin 426 400 eli 8 prosenttiyksikköä enemmän kuin Tilastokeskuksen ilmoittama työttömyysaste. Laaja työttömyys ilmenee sekä yhtäjaksoisena pitkäaikaistyöttömyytenä että toistuvaistyöttömyytenä, jota katkaisevat lyhyet avoimien markkinoiden työsuhteet ja erilaiset aktivointitoimenpiteet. (Tossavainen 2005, 30–31.)

Laajan työttömyyden ohessa voidaan puhua myös ”työtä vailla olemisesta”. Tunnusluku saadaan, kun Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömien määrään lisätään piilotyöttömät ja alityölliset. Alityöllisellä tarkoitetaan työllistä, joka tekee osa-aikatyötä, koska kokoaikatyötä ei ole tarjolla, tekee lyhennettyä työviikkoa työnantajan toimesta tai jolle ei ole työtä tarjolla tilausten ja asiakkaiden vähyyden tai lomautusten takia. Työtä vailla olevia henkilöitä oli työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2004 noin 435 000. (Tossavainen 2005, 32.)

Työttömyysturvan tarveharkinnan volyyymia arvioitaessa on mahdoton tietää, kuinka suuri osa piilotyöttömistä ja alityöllisistä hakisi työmarkkinatukea ja olisi siihen oikeutettu, jos tarveharkintaa puolison tulojen perusteella ei olisi. Pertti Honkanen on arvioinut simulaatiolaskelmissaan, että työmarkkinatuen saajia tulisi noin 5 600 lisää, jos tarveharkinnasta puolison tulojen perusteella luovuttaisiin. Lukuun sisältyvät työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat sekä jonkin verran myös sellaisia henkilöitä, jotka nyt ovat jonkin muun tukijärjestelmän piirissä tai kokonaan poissa työmarkkinoilta. Muutos lisäisi työttömyysturvan menoja noin 36 miljoonaa euroa, mutta verotulot kasvaisivat myös, joten uudistuksen nettokustannus valtiolle jäisi 27 miljoonaan euroon. (Honkanen 2006, 36–37.)

Honkasen laskelmassa työttömyysturvan piiriin tulijoiden määrä vaikuttaa melko vähäiseltä, kun sitä verrataan edellä esitettyihin lukuihin kymmenistä tuhansista piilotyöttömistä. Erityisen vaikea on arvioida, miten tarveharkinnan poistaminen vaikuttaisi pienten lasten äiteihin. Kuinka moni kotiäiti hakisi työmarkkinatukea lasten kotihoidon tuen sijasta tai sen jälkeen?

Toisaalta kaikki piilotyöttömät tuskin olisivat oikeutettuja työmarkkinatukeen, vaikka tarveharkinnasta luovuttaisiin. Viime vuosina työmarkkinatuen vastikkeellisuutta on

lisätty ja sitä kautta raja työttömän ja ei-työmarkkinoilla olevan välillä on tiukentunut (ks. tarkemmin luku 5.3.4). Työttömien kotiäitien ”vaara joutua töihin” on kasvanut. Työmarkkinatukea saadakseen työttömän on oltava työkykyinen, työhaluinen, työmarkkinoiden käytettävissä ja haettava aktiivisesti töitä (Arajärvi 2005, 23–24). Säännöllinen ilmoittautuminen työvoimatoimistossa ja työnhakusuunnitelman laatiminen osoittavat aktiivista työnhakua. Työhalunsa työtön osoittaa osallistumalla hänelle tarjottuun työhön, työharjoitteluun, koulutukseen tai johonkin muuhun aktivointitoimenpiteeseen. Jos toimenpiteestä kieltäytyy, menettää oikeutensa työttömyysetuuteen määrääjäksi tai toistaiseksi. Saadakseen uudelleen työmarkkinatukea työttömän on ensin oltava viisi kuukautta työssä tai työllistymistä edistävässä aktiivitoimenpiteessä. Työttömän on eri tavoin osoitettava olevansa työmarkkinoilla työtä hakemassa, ”eikä vain työttömyysetuutta saamassa”.

7 TYÖTTÖMYYSTURVAN TARVEHARKINNAN VAIKUTUKSET

7.1 Toimeentulo

Työttömyys on nyky-Suomessa suurin köyhyysriski (ks. esim. Ritakallio 2007). Tulot sellaisissa perheissä, joissa on pitkäaikaistyöttömyyttä, ovat etenkin 2000-luvulla jääneet jälkeen yleisestä tulokehityksestä. Näiden perheiden tulotaso on alentunut lähelle suhteellista köyhyysrajaa, jonka se aikaisemmin selvästi ylitti. (Honkanen 2006, 6–7.)

EU-määritelmän mukaan pienituloisia ovat henkilöt, joiden kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat alle 60 % mediaanitulosta. Suomessa vuonna 2005 näitä suhteellisesti pienituloisia oli 12,3 % väestöstä (Tilastokeskus 2005b). Työmarkkinatuen tarveharkinnassa tulorajat ovat hieman korkeampia kuin köyhyysraja. Esimerkiksi vuonna 2005 kahden aikuisen talouksista suhteellisen köyhyysrajan alittivat ne, joiden nettotulot jäivät alle 18 240 euroon vuodessa (1 520 e/kk).

Tarveharkinnan tulorajojen mukaan kahden aikuisen taloudessa työttömälle maksettava työmarkkinatuki alkaa vähentyä, jos puolison tulot ylittävät 1 400 euroa kuukaudessa (bruttotulot, joista on tehty tulonhankkimisvähennykset, ks. tarkemmin luku 3.2). Kun kotitalouden tuloihin lisätään työttömän saama vähennetty työmarkkinatuki, pariskunnan tulot nousevat suhteellisen köyhyysrajan yläpuolelle. Vuonna 2005 kahden aikuisen taloudelle työmarkkinatukea ei myönnetty lainkaan, jos puolison tulot ylittivät 2 370 euroa kuukaudessa. Kun tästä vähennetään verot (keskimäärin 590 e/kk), kotitalouden nettotulot ovat 1 780 euroa kuukaudessa eli hieman köyhyysrajan yläpuolella.

Tarveharkinnan tulorajat ovat matalat, jos ne suhteuttaa suomalaisten keskiansioihin vuonna 2005. Kaikkien kokoaikaisten palkansaajien keskimääräinen kuukausiansio oli vuoden 2005 viimeisellä neljänneksellä 2 555 euroa. Miehet ansaitsivat 2 813 euroa ja naiset 2 275 euroa. (Tilastokeskus 2005a.)

Käytännössä tarveharkinta pienentää työttömälle maksettavaa työmarkkinatukea aina, jos puoliso tekee kokopäivätyötä. Esimerkiksi kuntasektorin ammattiluokituksesta ei löydy ainuttakaan ammattia, joissa keskiansiot olisivat alle 1 410 euroa kuukaudessa. Kahden aikuisen taloudessa lähihoitajan (2 016 e/kk), lastentarhanopettajan (2 012 e/kk) tai linja-autonkuljettajan (2 074 e/kk) keskipalkat leikkasivat jo tuntuvasti puolison työmarkkinatukea. (Tilastokeskus 2006a.)

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella ei siis pudota ketään köyhyysrajan alapuolelle, mutta tarveharkinnan tulorajat ovat silti varsin matalat. Puolison tulojen takia kokonaan työttömyysturvan ulkopuolelle eivät jää vain suurituloiset, vaan tarveharkinta kohdentuu ankarasti jo alle keskituloisiin tai keskituloisiin pariskuntiin ja perheisiin. Kahden aikuisen taloudessa jo esimerkiksi palomiehen (2 468 e/kk) tai sairaanhoitajan (2 422 e/kk) keskimääräiset tulot riittävät pudottamaan työttömän kokonaan työmarkkinatuen ulkopuolelle ja puolison armoille. Jos perheessä on työttömän puolison lisäksi

kaksi alaikäistä lasta, luokanopettajan (2 815 e/kk) tai järjestelmäinsinöörin (2 822 e/kk) palkan on riittävä koko perheen elatukseen. (Tilastokeskus 2006a.)

7.2 Kannustinloukut

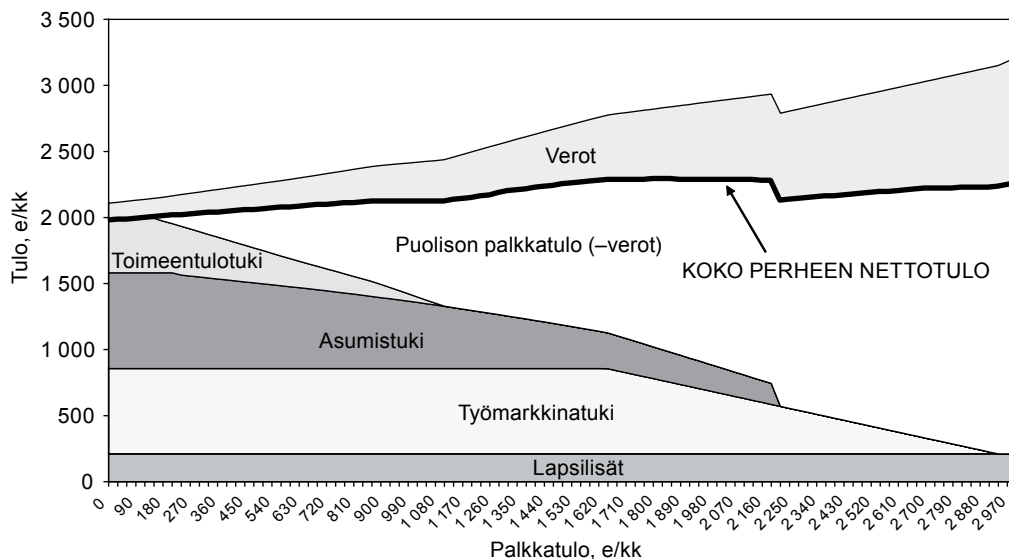
Lähes kolmeneljäsosaa pitkäaikaistyöttömistä saa työmarkkinatuen ohella toimeentulotukea. Kaikista työmarkkinatuen saajista 34 % sai vuonna 2000 myös toimeentulotukea. Työmarkkinatuen saajissa oli myös muihin etuuksiin verrattuna suhteellisesti eniten (26–28 %) henkilöitä, jotka saivat ensisijaisen etuutensa täydennykseksi sekä toimeentulotukea että asumistukea. (Hiilamo ym. 2005, 17.)

Aikaisemmissa selvityksissä on havaittu ongelmaksi työmarkkinatuen, asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys. Kaikki kolme tukimuotoa ovat tarveharkintaisia ja ne voivat yhdessä aiheuttaa varsin voimakkaan marginaalivaikutuksen eli työtulojen kasvu ei välttämättä lisää perheen käytössä olevia tuloja tai se lisää niitä vain niukasti (Honkanen 2006, 22).

Työmarkkinatuen tarveharkintaan liittyviä kannustinloukkuja on jo tutkittu jonkin verran (Kurjenoja 2000 ja 2004; Honkanen 2006). Kannustinloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa palkkatulojen noususta huolimatta perheen käytettävissä olevat tulot eivät juuri nouse eikä työntekoon tai työmarkkina-aseman parantamiseen siten ole kannustimia. Kannustinloukuksi on tulkittu tilanne, jossa palkankorotuksesta johtuva lisätulon menetysprosentti on vähintään 80. (Kurjenoja 2001, 52.)

Pertti Honkanen on tutkinut JUTTA-mallilla tehdyssä laskelmassa puolison palkkatulon vaikutusta perheen nettotuloihin. Kahden lapsen perheessä toinen puoliso saa tarveharkintaista työmarkkinatukea ja toinen puoliso saa palkkaa, jonka suuruus vaihtelee nolasta 3 000 euroon (kuvio 5). Kuvio on siten kuvitteellinen, että siihen ei ole laskettu mukaan puolison pienten palkkatulojen lisäksi maksettavaa soviteltua työttömyysetuutta. Toimeentulotukea perhe voi saada, kunnes puolison palkkatulot ylittävät 1 110 euroa kuukaudessa. Laskelman mukaan sellaista tilannetta ei synny, että samaan aikaan sovellettaisiin sekä toimeentulotuen että työmarkkinatuen tarveharkintaa.

Honkasen mukaan työmarkkinatuki alkaa vähentyä, kun puolison tulot ylittävät 1 650 euroa kuukaudessa. Työmarkkinatuki lakkaa kokonaan, kun puolison tulot ylittävät 2 930 euron rajan. Näillä tuloilla perhe ei voi enää saada myöskään asumistukea tai toimeentulotukea ja perheen koko toimeentulo on lapsilisien ja palkkatyötä tekevän puolison tulojen varassa. Asumistukea esimerkkiperhe saa, kunnes työssä käyvän puolison palkkatulot ylittävät 2 190 euroa kuukaudessa. Näin ollen sekä asumistuen että työmarkkinatuen tarveharkinta vaikuttavat perheen tuloihin päällekkäin silloin, kun puolison palkkatulot ovat 1 650–2 190 euroa kuukaudessa. Voidaan olettaa, että tällä tuloalueella ns. efektiivinen marginaaliveroaste on varsin korkea. Efektiivinen marginaaliveroaste on tulonsiirtojen

Kuvio 5. Puolison palkkatulojen vaikutus esimerkkiperheen^a nettotuloihin.

^a Esimerkkiperheessä on kaksi aikuista ja kaksi lasta, joista toinen on alle 10-vuotias ja toinen 10 vuotta täyttänyt. Perhe asuu Helsingissä vuonna 2000 valmistuneessa asumistukinormien mukaisessa asunnossa. Toinen puoliso saa tarveharkintaista työmarkkinatukea. Toinen puoliso saa palkkaa, jonka suuruus vaihtelee nolasta 3 000 euroon. Laskelmaa tehtäessä palkkatuloja on kasvatettu 30 euron portailla.
Lähde: Honkanen 2006.

ja tuloverotuksen yhdessä aikaansaama negatiivinen marginaalivaikutus. Esimerkissä asumistuen päättyminen 2 190 euron tuloilla näkyy myös kuviossa suoranaisena tulojen pienenemisenä.

Honkanen tutki edelleen, millä tulotasolla työmarkkinatuen tarveharkinta aiheuttaa yhdessä verotuksen kanssa voimakkaan efektiivisen marginaaliveroasteen. Esim. alhaisten elin- ja asumiskustannusten alueella (pikkukaupungeissa ja maaseudulla) lapsettomillakin pariskunnilla efektiivinen marginaaliveroaste on yli 80 % tulovälillä 1 860–2 430 euroa kuukaudessa. Loppupäätelmä on, että tarveharkinta yhdessä verotuksen ja asumistuen tulosidonnaisuuden kanssa synnyttää tietyillä tulotasolla voimakkaan efektiivisen marginaaliveroasteen, mikä on työttömyysturvan kannustavoitteiden vastaista. (Honkanen 2006, 39.)

Tätä tutkimusta varten kerätystä aineistosta käy ilmi, että vuonna 2005 puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea sai 17 717 työtöntä, joista yli puolella (9 636) puolison tulot asettuivat 1 650–2 190 euroa kuukaudessa väliselle voimakkaan efektiivisen marginaaliveroasteen alueelle. Näistä työttömistä 52 % oli yhden tai useamman alaikäisen lapsen huoltajia. Työmarkkinatuen tarveharkinnassa siis lähes 5 000 lapsiperhettä kipuilee Honkasen kuvaamassa tilanteessa, jossa puolison palkkatulojen lisäys ei lainkaan korota perheen käteen jääviä tuloja.

Myös Jaana Kurjenoja (2001; 2004) on tutkinut kannustinloukkuja perheissä, joissa toinen puolisoista saa palkkaa ja toinen työmarkkinatukea. Kurjenojan mukaan tällainen perhe oli syvässä kannustinloukussa edelleen vuonna 2004, vaikka loukku oli hieman pienempi kuin 1990-luvun puolivälissä.

Kurjenoja laskee samaan tapaan kuin Honkanen, että vaikka puolison tulot nousisivat 1 100 eurosta 2 900 euroon, perheen käytettävissä olevat tulot eivät juuri muutu. 2 900 euron kuukausipalkalla perheen käytettävissä olevat tulot ovat vain 136 euroa suuremmat kuin 1 100 euron kuukausipalkalla. Jos osapäivätoisella käyvä puoliso saa kokopäiväisen työpaikan ja palkka kaksinkertaistuu 1 200 eurosta 2 400 euroon, perheen käytettävissä olevat tulot kasvavat vain 44 eurolla. (Kurjenoja 2004, 28–32.)

”Jos vähemmällä rehkimisellä ja 1 100 euron kuukausipalkalla saa saman toimeentulon kuin kokopäiväisellä työnteolla ja 2 900 euron kuukausipalkalla, kannustin eteenpäin yrittämiselle ei ole vahva”, päättelee Kurjenoja ja arvioi, että vuonna 2004 tällaisen kannustinloukun vaaravyöhykkeessä oli noin 48 000 lapsiperhettä, joissa toinen vanhemmista sai työmarkkinatukea. (Kurjenoja 2004, 28.)

Tarveharkintaa puolison tulojen perusteella on lievennetty useampaan otteeseen. Lievennyksillä ei silti ole onnistuttu poistamaan perheiden kannustinloukkuja, vaan loukut ovat vain siirtyneet aikaisempaa hieman suuremmille puolison palkkatuloille. Kurjenojan mukaan työmarkkinatuen tulosidonnaisuuden uudistaminen onkin malliesimerkki siitä, miten joillekin tulotasoinne kohdennetut loukun purkuyritykset eivät poista ongelmaa vaan siirtävät ja pahentavat sitä muilla tuloalueilla. (Kurjenoja 2001, 62–63.)

Aikaisemman tutkimuksen perusteella kannustinloukut koskevat nimenomaan niitä perheitä, joissa työtön puoliso saa täyttä tai tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea. Työssä käyvän puolison ei näissä tilanteissa kannata parantaa omaa työmarkkina-asemaansa. Entä sitten työtön puoliso itse?

Myös työttömällä työnhakijalla voi olla omia työtuloja, jotka sovitetaan yhteen työmarkkinatuen kanssa. Vuonna 2005 soviteltua työmarkkinatukea sai 32 586 työtöntä. Työttömän kannalta pahimpana kannustinloukkuna voi pitää tilannetta, jossa työmarkkinatukeen sovelletaan päällekkäin tarveharkintaa puolison tulojen perusteella ja sovittelua. Tätä tutkimusta varten kerätyistä aineistoista käy ilmi, että ilmiö on melko yleinen. Vuonna 2005 puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneista 11 %:lla (1 912 henkilöllä) tuki oli tarveharkinnan lisäksi soviteltua.

Vaikea kannustinloukku syntyy myös tilanteessa, jossa kaksi työmarkkinatuen saajaa on avioliitossa keskenään tai asuu yhdessä. Toisen heistä työllistyessä työttömän puolison työmarkkinatuki vähenee tai loppuu kokonaan.

Kannustinloukkujen ulkopuolelle pääsevät ne perheet, joissa puolison tulot ovat niin suuret (2 930 e/kk), että työmarkkinatukea ei niiden vuoksi myönnetä (tai haeta)

lainkaan. Näissä perheissä jokainen työssä käyvän tai työttömän ansaitsema euro on lisätuloa, jota vähentää vain normaali verotus.

Tilannetta, jossa työttömällä ei ole oikeutta työttömyysturvaan puolison tulojen takia, on syytä tarkastella myös muuten kuin kannustinloukkojen näkökulmasta. Lisääkö tällainen tilanne houkutusta ottaa vastaan mitä tahansa työtä millä tahansa ehdoilla? Tarveharkinta näissä tilanteissa tekee työmarkkinoille pyrkivistä (esim. nuorista ja maahanmuuttajista) joustavaa työvoimaa tilapäisiin patkätöihin tai osaikaisiin työsuhteisiin, ehkä myös alle työehtosopimuksen ehtojen. Pahimmillaan esim. maahanmuuttajien muutenkin heikompi työmarkkina-asema yhdistettynä tarveharkintaan puolison tulojen perusteella luo työmarkkinoille eriarvoisuutta ja hyväksikäyttöä.

7.3 Tarveharkinnan lieveilmiöt: väärinkäytöksiä ja avioeroja

”Onko köyhillä oikeutta sukupuolisuhteisiin ilman että niistä tehdään elatussuhteita”, kyseli Raija Julkunen Helsingin Sanomissa vuonna 1998. Kirjoituksessa hän asettui vastustamaan ”ilmiantopuhelinten yhteiskuntaa” ja osoitti ymmärrystä sosiaaliturvan väärinkäytölle. (Julkunen 2003, 191.) Työmarkkinatukeen liittyvien kannustinloukkujen rinnalla pitäisikin puhua työttömien ”yksinäisyysloukusta”. Kaksin asuminen ja kahdet tulot vähentävät köyhyysriskejä yksin asumiseen verrattuna, mutta mitä tapahtuu, jos työmarkkinatukea saava sinkku rakastuu työssä käyvään henkilöön? Haaveet yhteisestä kodista voi unohtaa, ellei töitä löydy tai sitten työssä käyvän kumppanin ansioiden on oltava niin suuret, että hänellä on mahdollisuus elättää myös työtön puoliso.

Työmarkkinatuen saajan on aina ilmoitettava Kelaan perhesuhteiden muutoksista, kuten avioliiton solmimisesta tai avoliitosta, mutta edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa houkutus jättää ilmoittamatta avoliitosta on suuri. Myös puolison tulojen noususta pitää ilmoittaa, sillä työmarkkinatuki on tarkistettava aina, jos puolison tulot ovat nousseet alkuperäisen päätöksen jälkeen vähintään 10 %. Tulojen huomioon ottamisen kannalta työmarkkinatuki onkin arvioitu yhdeksi Kelan ongelmallisimmista etuuksista. Puolison tulojen selvittäminen on hankalaa ja siinä tehdään paljon virheitä (Työmarkkinatuen valtakunnallinen sisäinen valvonta 2003–2004).

Kelan poliisille ilmoittamista etuuksien väärinkäytösepäilyistä yli 70 % koski työttömyysturvaa vuonna 1998. Tarveharkintainen työmarkkinatuki oli sekä tapausten määrissä että rahassa mitattuna väärinkäytösten pääkohde. Yleisin väärinkäytöksen tapa oli se, että henkilö itse on ansiotyössä eikä ilmoita siitä työhallinnolle tai Kelalle (54 % tapauksista). Joko avopuolison olemassaolon tai lisäksi hänen tulojensa salaaminen oli syynä 6 %:ssa tapauksista, puolison tulot oli salattu tai ilmoitettu väärin noin 5 %:ssa tapauksista. (Valpola 1999, 41–42.)

2000-luvulla työttömyysturva on säilyttänyt asemansa väärinkäytösten ykkösenä, vaikkakin sen osuus on hieman vähentynyt. Vuonna 2004 Kelan toimistojen ilmoittamista väärinkäytösepäilyistä 52 % koski työttömyysturvaa (Väärinkäytösasiat, vuositilasto 2005).

Varsinaisen väärinkäytön tunnusmerkkejä ovat tahallisuus ja se, että tavoitteena on oikeudeton taloudellinen etu. Henkilö saa lainvastaisesti taloudellista hyötyä antamalla tarkoituksellisesti vääriä tietoja tai jättämällä ilmoittamatta olosuhteiden muutoksista. Varsinaisista väärinkäytöksistä voidaan erottaa sosiaaliturvasuunnittelu. Sillä tarkoitetaan tapauksia, joissa henkilö sopeuttaa käyttäytymisensä tai asemansa etuuden saamista koskevien sääntöjen mukaiseksi. Esimerkiksi perhe- ja asumissuh-teita voidaan muuttaa niin, että etuudet maksimoituvat. (Hellsten ym. 1999, 15–16.)

Käytännössä esiintyy sellaisia tilanteita, että Kelalle ilmoitetaan puolison muuttaneen pois asunnosta. Asuntoon jäänyt ei tiedä entisen kumppanin osoitetta, eikä tietoja löydy väestörekisteristäkään. Asiakas voi myös ilmoittaa ainoaksi osoitteeseen postilokeron tai antaa vanhempiensa taikka muiden sukulaisten osoitteen. Kelalle ei kuulu sen selvittäminen, missä kukin asuu, vaan työmarkkinatukiratkaisut tehdään väestörekisterin tietojen ja asiakkaan oman ilmoituksen perusteella. (Valpola 1999, 32–33.)

Työmarkkinatuen tarveharkinnan yhteydessä puhutaankin usein ns. ”teknisistä avioeroista”. Ilmiö tunnetaan hyvin sekä internetin keskustelupalstoilla että eduskunnassa, vaikka siitä ei juuri löydy tutkittua tietoa.

”Älkää ihmeessä menkö sellaisia hulluja tekemään, että elätte virallisesti jonkinlaisessa parisuhteessa tai yhteistaloudessa. Tehkääs nyt hyvät ihmiset niin, että eroatte ja työtön hakee kaupungin kämpppää. Sosiaalinen tilanne on siten muuttunut ja saa ensin fattasta täppiä, elämiseen ja vuokriin. Tämän jälkeen, kun se työmarkkinatuki alkaa juoksemaan, saa edelleen fattasta rahaa kun työmarkkinatuki nettomääräisenä on alle toimeentulotuen. Erotuksen saa fattasta. Sitten voi käydä riiamassa sitä omaa ”puolisoaan”. Ei ole pienen ihmisen vika kun yhteiskunta on aivan älytön. Esittämällä tavalla on aina eletty. Muistan 80-luvulta talouksia, joissa käytännössä asuttiin kahdessa kämpässä. Äiti ja lapset omassa ja isä kävi sitten kylässä ;)” (Kirjoittanut: Jussi1 23.10.2006 klo 12.51, Suomi24 > Keskustelu > Yhteiskunta > Yhteiskunnan tuet ja avustukset > Työttömyysturva.)

Kansanedustaja Esa Lahtela: ”Tämähän [= työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen perusteella] tekee sen, jotta, jos katsoo yksittäisissä tapauksissa, mikä eniten aiheuttaa tämmöisiä teknisiä avioeroja – – yhtenä esimerkkinä vasta hiljattain yhden henkilön soitto Joensuusta, missä tämmöistä suunniteltiin. Kun kuvasin, mitä nyt ollaan tekemässä, paljonko tämä tuloraja väljenee, niin tässä kyseessä oleva mieshenkilö, hänen vaimonsa sattuu olemaan sairaanhoitaja, laski, jotta hänellä taitaa ollakin raja aika lähellä ja jospa hän vielä jatkaisi sen vaimonsa kanssa elämistä. Siinä mielessä se kuvasti, miten ihmiset laskevat tarkkaan. Ei ollut tarkoituskaan oikeasti erota. Tarkoitus oli vaan, että se mieskin saa jonkinlai-

sen kohtuullisen tupakkarahahan vai mihin lie hän rahansa käyttääkin, mutta olisi mennyt teknisesti erilleen asumaan, vaikka asuvat yhdessä, ja sitten olisi saanut asumistuet ja täyden työmarkkinatuen. Onhan tämä ihan pöljä homma, että meidän lainsäädännössämme on tällomaisia asioita, jotka tulevat kalliiksi järjestelmälle.” (Eduskunnan pöytäkirja 94/2003 vp.)

Lain kiertämistarkoituksessa tehtyjen erojärjestelyjen lisäksi työmarkkinatuen tarveharkinnan on arveltu johtavan myös todellisiin avioeroihin, jos puoliso on haluton huolehtimaan toisen puolison kaikista menoista (TyVL 20/2002 vp). Empiirinen tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä havaitsi, että työttömyys tuottaa eronneisuutta, mutta tämä koskee vain miehen työttömyyttä. Naisen työttömyys sen sijaan ei lisää avioeroja (Kortteinen ja Tuomikoski 1998.) Samaan tulokseen päädyttiin myös Marika Jalovaaran (2007) rekisteripohjaisessa tutkimuksessa.

Miten työttömälle miehelle käy, kun hän jää vaimon tulojen vuoksi ilman työttömyysturvaa? Huonosti, jos on uskominen siihen, miten teatterit ovat viime vuosina asiaa käsitelleet. Reko Lundanin Tarpeettomia ihmisiä -näytelmässä (2003) nöyryytetty mies pieksää ensin vaimonsa ja yrittää sen jälkeen itsemurhaa. Ryhmäteatterin Helsingin taivaan alla -näytelmässä (2006) miehen työmarkkinatuki peritään tarveharkinnan vuoksi takaisin, kun vaimo on yrittänyt saada perheen rahat riittämään paiskimalla ylitöitä. Pariskunta eroaa ja näytelmän lopussa miehestä on tullut pahvilaatikossa kyyhöttävä asunnoton hylkiö. Vaikuttaakin siltä, että ”mies puolisonsa armoilla” on aina isompi uutinen kuin vaimo samassa tilanteessa. Käsitys miehestä perheen pääasiallisena elättäjänä elää vahvasti ja asettaa puolison tulojen varassa elävän miehen vaikeaan tilanteeseen.

Suomalaisten avioliittojen on havaittu pysyvän koossa paremmin, jos puolisoitten tulot eivät poikkea liiaksi toisistaan. Naisten taloudellisen riippumattomuuden kasvu ei niinkään heikentäisi vaan vahvistaisi puolisoitten keskinäistä yhteyttä. Suurimmiin eroriski oli, jos naisen tulot olivat huomattavasti aviomiehen tuloja suuremmat. Avioeroriski oli pieni, kun miehen tulot olivat suuret ja naisen tulot pienet (Jalovaara 2007, 69.)

Työttömyyden on todettu vaikuttavan monin tavoin perheen ihmissuhteisiin: ”se tuottaa perheen sisään psyykkistä ja taloudellista riippuvuutta, joka ei ongelmatta sovi yhteen sellaisen kulttuurisen ilmaston kanssa, mikä korostaa yksilöllisyyttä ja suvereenisuutta” (Kortteinen ja Tuomikoski 1998, 104). Työttömyysturvan tarveharkinta ja totaalinen omien tulojen puute tuskin ainakaan helpottaa tätä riippuvuutta. Yksipuolinen riippuvuus toisen puolison tuloista voi pidemmällä tähtäimellä johtaa taloudelliseen kontrolliin ja oikeuksien heikkenemiseen (Haataja ym. 2007, 145).

8 KEIDEN TYÖTTÖMYYSTURVAA PUOLISON TULOT VÄHENTÄVÄT?

Seuraavaksi kaikkia työmarkkinatuen saajia verrataan niihin työmarkkinatuen hakijoihin ja saajiin, joilla puolison tulot ovat vaikuttaneet maksettavan tuen määrään. Tutkimusaineistona ovat kaikki ne henkilöt, joilta Kela vuonna 2005 epäsi tarveharkinnassa työmarkkinatuen puolison tulojen takia (n = 4 270), ja ne henkilöt, joilla tarveharkinta puolison tulojen perusteella vuonna 2005 vähensi työmarkkinatukea (n = 17 717).

Vastaavasti tarveharkinnan kohdistumista kotoutumistuen saajiin ja hakijoihin on analysoitu vertaamalla kaikkia kotoutumistuen saajia niihin henkilöihin, joilta Kela epäsi kotoutumistuen vuonna 2005 puolison tulojen takia (n = 561), ja niihin, joille kotoutumistuki maksettiin vähennettynä puolison tulojen takia (n = 1 195).

Kotoutumistuki on työttömyysturvan kokonaisuuden kannalta mielenkiintoinen, mutta kuitenkin melko vähäinen, vain yhden erityisryhmän tukimuoto. Siksi käsittelyn painopiste on työmarkkinatuen tarveharkinnassa. Taulukot kotoutumistuen tarveharkinnan kohdistumisesta ovat liitteinä (liitetaulukot 6–9).

8.1 Naiset ja miehet

Vuonna 2005 työmarkkinatukea maksettiin Suomessa 240 571 työttömälle työnhakijalle. Kaikista työmarkkinatuen saajista 47 % oli naisia. Työmarkkinatuen tarveharkinnassa naisten osuus on huomattavasti suurempi kuin työmarkkinatuen saajista yleensä. Vuonna 2005 puolison tulojen takia työmarkkinatukea vähennettiin 17 717 työttömältä, joista 71 % oli naisia. Vastaavasti työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista 86 % oli naisia. (Taulukko 16.)

Kotoutumistukea maksettiin 10 605 työttömälle maahanmuuttajalle. Kotoutumistuen saajista enemmistö on naisia (58 % vuonna 2005). Kotoutumistuen tarveharkinnassa naisten osuus korostuu samalla tavalla kuin työmarkkinatuessa. Puolison tulojen takia kotoutumistuen nollapäätöksen saaneista 82 % oli naisia, ja vähennettyä kotoutumistukea saaneista naisten osuus oli 69 %.

Taulukko 16. Tarveharkinnan kohdistuminen sukupuolen mukaan 2005.

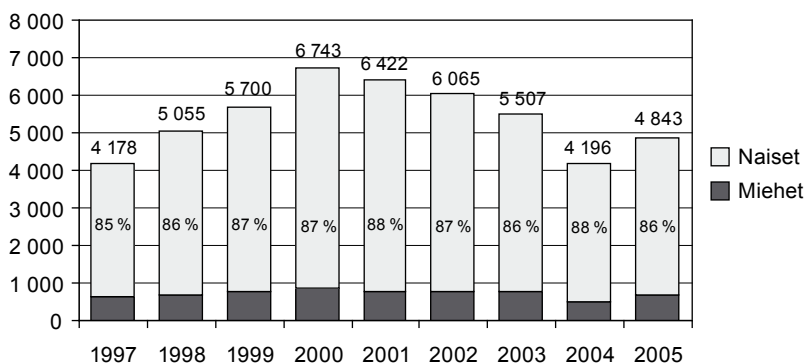
	Yhteensä	Naisia	%	Miehiä	%
Työmarkkinatuen saajia	240 571	113 427	47,1	127 144	52,9
Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat	4 270	3 684	86,3	586	13,7
Vähennettyä tm-tukea saavat	17 717	12 567	70,9	5 150	29,1
Kotoutumistuen saajia	10 605	6121	57,7	4 484	42,3
Kotoutumistuen nollapäätöksen saajat	561	458	81,6	103	18,4
Vähennettyä kotoutumistukea saavat	1195	822	68,8	373	31,2

Onko naisten osuus työmarkkinatuen tarveharkinnassa kasvamassa vai vähenevässä? Kuvioista 6 ja 7 näkyy tilanteen kehitys vuosina 1997–2005.

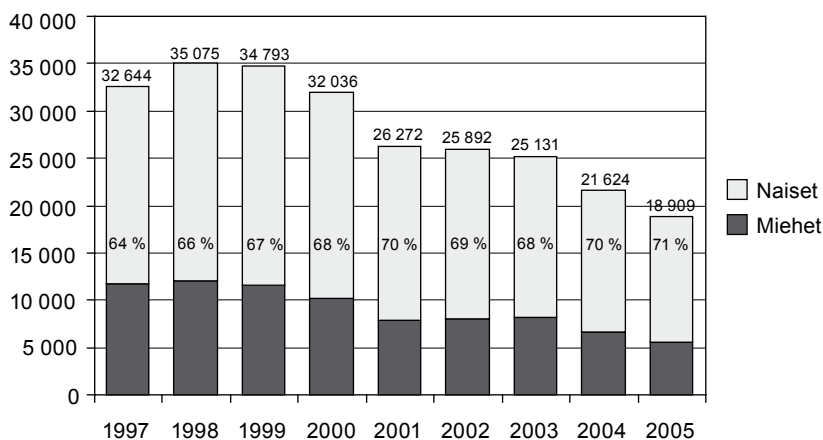
Kuviossa 6 ovat mukana sekä työmarkkinatuen että kotoutumistuen nollapäätöksen saajat vuosina 1997–2005. Naisten osuus on ollut koko tarkastelujakson vähintään 85 %. Naisten osuus ei näytä vähenevän, vaan se on pysynyt koko ajan suurena. Puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneista naisten osuus on jopa hieman kasvanut (kuvio 7).

Mistä johtuu tarveharkinnan kohdistuminen huomattavasti useammin naisiin? Miesten ja naisten tuloerot ovat yksi selittävä tekijä. Työttömän naisen puolison ansiot ylittävät useammin tarveharkinnan tulorajat. Vuonna 2005 naisten ansiot olivat

Kuvio 6. Työttömyysturvan nollapäätöksen saajat (lkm) ja naisten osuus (%) 1997–2005.



Kuvio 7. Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneet (lkm) ja naisten osuus (%) 1997–2005.



81 % miesten ansioista (Tilastokeskus 2005a). Tuloero sukupuolten välillä on pysynyt suunnilleen samana koko 2000-luvun. Riittääkö sukupuolten välinen tuloero selitykseksi? Ehkä selitystä on etsittävä myös eri-ikäisten miesten ja naisten erilaisista elämäntilanteista.

8.2 Ikäryhmät

Vuonna 2002 työmarkkinatuen saajat olivat keskimäärin 38-vuotiaita eli hieman nuorempia kuin yleensä työttömät (keskiarvoikä 41 vuotta) (Aho 2005, 12). Iän keskiarvo ei kuitenkaan kuvaa työmarkkinatuen saajia tarkasti, sillä ikärakenteeltaan joukko jakautuu kahtia. Joukossa on runsaasti alle 25-vuotiaita sekä yli 45-vuotiaita. Tyypillisiksi työmarkkinatuen saajiksi onkin kuvattu keski-ikäiset miehet ja nuoret naiset. Esimerkiksi vuonna 1999 työmarkkinatuen saajien osuus oli suurin 45–49-vuotiaiden miesten ja 20–24-vuotiaiden naisten väestöryhmissä (Pajunen 2000, 26–27). Ne työttömät, jotka saavat työmarkkinatukea päivärahaoikeuden päättymisen perusteella, ovat keskimäärin selvästi iäkkäämpiä kuin muut työttömät (keskiarvoikä 44 vuotta). Sen sijaan työmarkkinatuella työvoiman ulkopuolelta tulneiden keski-ikä on keskimääräistä alempi eli 30 vuotta. (Aho 2005, 12.)

Kotoutumistuen saajat ovat iältään keskimäärin nuorempia kuin työmarkkinatuen saajat. Vuonna 2005 suurin yksittäinen ikäryhmä olivat 25–29-vuotiaat (20 % kaikista kotoutumistuen saajista). Kotoutumistuen saajista 45 vuotta täyttäneitä on huomattavasti vähemmän kuin työmarkkinatuen saajista (liitetaulukko 1).

Työttömyysturvan tarveharkinta kohdistuu työmarkkinatuessa ja kotoutumistuessa pitkälti samoihin ikäryhmiin kuin tukien saaminen. Yleensä ottaen työmarkkinatuen nollapäätösten saajat ovat keski-iältään hieman nuorempia (36,3 vuotta) kuin puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saavat (37,7 vuotta).

Työttömyysturvan saamisessa ja tarveharkinnan kohdistumisessa on silti eroja myös ikäryhmien kesken. Ensimmäinen merkittävä ero löytyy ns. nuorten aikuisten ikäryhmästä. Työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi joutuneissa on enemmän 25–29-vuotiaita kuin työmarkkinatuen saajissa yleensä (taulukko 17). Myös kotoutumistuen tarveharkinnassa nuorten aikuisten osuus korostuu (liitetaulukko 1).

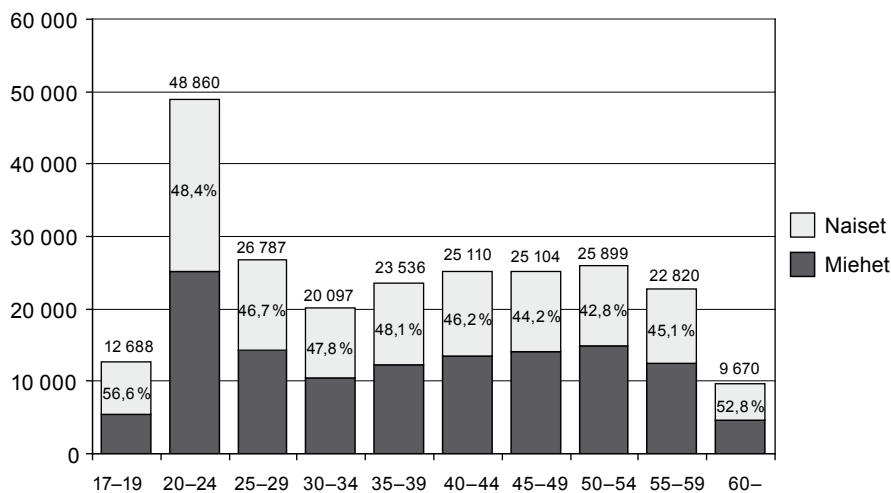
Toinen ero havaitaan 55 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä. Heihin tarveharkinta kohdistuu selvästi harvemmin. Työmarkkinatuen nollapäätösten saajista 55 vuotta täyttäneitä on 7 %, kun taas työmarkkinatuen saajista heidän osuutensa on 13,5 %. Tätä selittää työmarkkinatuen lainsäädäntö: tarveharkintaa ei sovelleta 55 vuotta täyttäneeseen työttömään, joka täyttää työssäoloehdon. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneissa on kuitenkin yllättävän monia ikääntyviä, jotka eivät täytä työssäolohtoa ja jäävät sen takia työttömyysturvan ulkopuolelle.

Taulukko 17. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta ikäryhmittäin 2005.

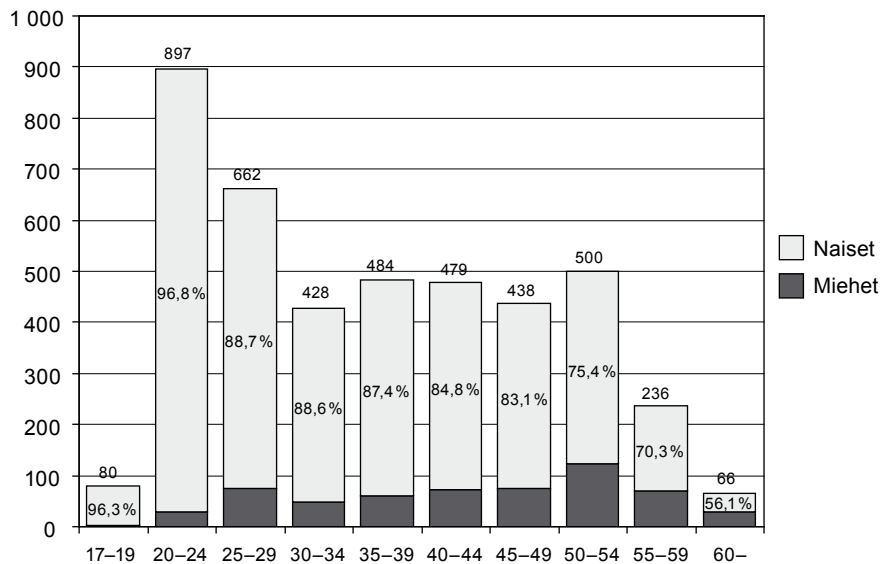
IKÄ	Tm-tuen saajat	%	Vähennetty tm-tuki	%	Tm-tuki nolla	%
17–19	12 688	5,3	288	1,6	80	1,9
20–24	48 860	20,3	3 035	17,1	897	21,0
25–29	26 787	11,1	2 540	14,3	662	15,5
30–34	20 097	8,4	1 776	10,0	428	10,0
35–39	23 536	9,8	2 094	11,8	484	11,3
40–44	25 110	10,4	2 104	11,9	479	11,2
45–49	25 104	10,4	2 156	12,2	438	10,3
50–54	25 899	10,8	2 221	12,5	500	11,7
55–59	22 820	9,5	1 015	5,7	237	5,5
60–	9 670	4,0	488	2,8	66	1,5
Yhteensä	240 571	100	17 717	100	4 270	100

Lisää eroja työmarkkinatuen saajien ja tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden välillä löytyy, kun tarkastellaan erikseen naisten ja miesten ikäryhmiä. Työmarkkinatuen saajista miehet ovat niukasti enemmistönä kaikissa muissa ikäryhmissä paitsi nuorimmissa (17–19-vuotiaat) ja vanhimmissa (60 vuotta täyttäneet) (kuvio 8).

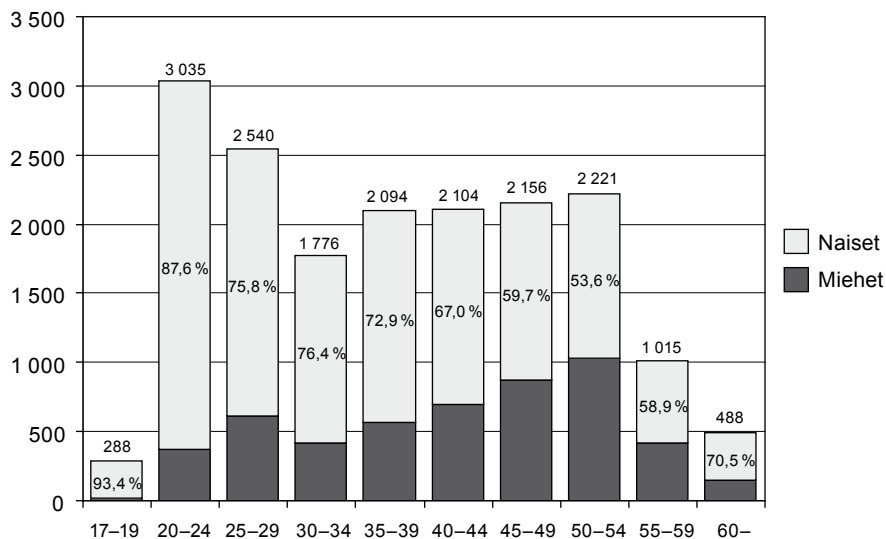
Kun tarkastellaan työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi joutuneita, naisten ja miesten osuudet eri ikäryhmissä vaihtelevat huomattavasti enemmän. Miehiä on naisia vähemmän kaikissa ikäryhmissä. Tämä koskee sekä nollapäätöksiä että puolison tulojen takia vähennettyä tukea saavia (kuviot 9 ja 10). ”Tasa-arvoisimmillaan”

Kuvio 8. Työmarkkinatuen saajien lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.

Kuvio 9. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajien lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.



Kuvio 10. Vähennettyä työmarkkinatukea saaneiden lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.



tarveharkinta on ikäryhmässä 50–54-vuotiaat, jossa miehiä on lähes puolet vähenneen työmarkkinatuen saajista. Työmarkkinatuen tarveharkinta kohdistuu useammin keski-ikäisiin kuin nuoriin miehiin. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneiden miesten keski-ikä oli selvästi korkeampi (43,1) kuin naisten (35,2). Nollapäätöksen saanut mies oli yleisimmin 45–54-vuotias (34 %). Naisista vastaavasti suurin ikäryhmä olivat 25–34-vuotiaat (26 %).

Kuvioissa 9 ja 10 erityistä huomiota kiinnittää naisten suuri osuus suurimmassa eli 20–24-vuotiaiden ikäryhmässä. Kaikista työmarkkinatukea saaneista 20–24-vuotiaista vajaa puolet oli naisia, mutta samassa ikäryhmässä puolison tulojen takia vähenettyä tukea saaneista naisten osuus oli 88 % ja nollapäätöksen saajista lähes kaikki (97 %) ovat naisia. Myös 25–29-vuotiaisiin naisiin työmarkkinatuen tarveharkinta kohdistuu voimakkaasti.

Kaikista vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista 1 532 eli 36 % oli alle 30-vuotiaita naisia, kun samaan aikaan työmarkkinatuen saajista tämänikäisten naisten osuus oli 18 %. Vastaavasti tarveharkinta kohdistui erittäin harvoin alle 30-vuotiaisiin miehiin. Työmarkkinatuen nollapäätöksen sai vain 107 tämänikäistä miestä (2,5 % kaikista nollapäätöksen saajista). Samaan aikaan kaikista työmarkkinatuen saajista alle 30-vuotiaita miehiä oli 19 %.

Miesten ja naisten tuloerot selittävät heikosti tarveharkinnan kohdentumista erityisesti nuoriin naisiin. Nuoremmissa ikäryhmissä suhteelliset erot naisten ja miesten vuosittaisissa bruttopalkoissa ovat pienemmät kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Suurimmillaan sukupuolten välinen palkkaero on 55 vuotta täyttäneillä kokoaikatyössä olevilla palkansaajilla. (Tilastokeskus 2004, 24–25.)

Alle 25-vuotiaat työttömät nuoret ovat oma erityisryhmänsä, jonka oikeutta saada työmarkkinatukea on rajoitettu. Jos alle 25-vuotiaalla työttömällä nuorella ei ole ammatillista koulutusta, hänellä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, ellei hän osallistu aktivoiviin toimenpiteisiin tai hakeudu koulutukseen. Rajoituksilla on havaittu olevan myös ei-toivottuja vaikutuksia (Hämäläinen 2005, 139; 148). Osa työttömistä nuorista ei halua koulutukseen tai aktivointitoimenpiteeseen ja jää työvoiman ulkopuolelle piilotyöttömiksi. Tämä on mahdollista, jos nuoren vanhemmat tai puoliso turvaavat henkilön toimeentulon tai nuori voi saada toimeentulotukea. Työmarkkinatuki-oikeuden rajoittaminen on siis kannustanut osaa nuorista hakeutumaan kokonaan työvoimahallinnon järjestelmien ulottumattomiin. Samalla tavoin toimii tarveharkinta puolison tulojen perusteella jättäessään alle 25-vuotiaat nuoret naiset puolison elatuksen varaan. Syrjäytymisen ehkäisyn yleisenä tavoitteena lienee kuitenkin pitää henkilöt jonkin hallinnonalan piirissä.

Miksi tarveharkinta kohdistuu niin voimakkaasti erityisesti nuoriin naisiin? Yhtenä syynä saattaa olla se, että juuri tässä iässä nuoret yleisimmin muuttavat avoliittoon tai solmivat avioliiton. Suomessa nuorten naisten keskimääräinen avioitumisikä on 28,6 ja miesten 30,9 vuotta. Ennen avioliittoa nuoret yleensä asuvat avoliitossa. 24-vuo-

tiaista naisista ja 27-vuotiaista miehistä jo yli puolet asuu avoliitossa. Suomalaisissa pareissa mies on yleensä keskimäärin kaksi vuotta naista vanhempi. Naiset avioituvat ja muuttavat yhteen asumaan miesystävän kanssa noin 2–3 vuotta nuorempina kuin miehet. Tämä näkyy selvästi myös tarveharkinnan kohdistumisessa nuorimmissa ikäryhmissä. (Pitkänen ja Sihvonen 2003; Julkunen 2003, 378.)

Alle 30-vuotiaat työmarkkinatukea hakevat miehet ovat naisia harvemmin avoliitossa ja jos ovat, puolison tulot ovat vain harvoin niin suuret, että tarveharkinta leikkaisi työmarkkinatukea. Työttömät nuoret miehet asuvat myös naisia yleisemmin vanhempiensa taloudessa. Työmarkkinatuki maksetaan osittaisena (50 %) vanhempiensa taloudessa asuvalle työttömälle. Vuonna 2005 osittaista työmarkkinatukea maksettiin 17 284 saajalle, joista suurin osa (69 %) oli 20–24-vuotiaita. Tästä ikäryhmästä selvä enemmistö (67 %) oli nuoria miehiä.

8.3 Perhetilanne

Vuonna 2005 työmarkkinatuen saajista 23 % oli avioliitossa. Kuten olettaa sopii, tarveharkinta kohdistui selvästi useammin naimisissa oleviin. 55 % tarveharkinnan kohteeksi joutuneista oli avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa. (Taulukko 18.)

Koska tarveharkinta ei kohdistu naimattomiin yksin asuviin, loput 45 % on tulkittava avoliitossa asuviksi. Heillä siviilisäädyksi oli Väestörekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan merkitty naimaton, eronnut, asumuserossa tai leski. Tarveharkintapäätöksistä lähes puolet (45 %) tehtiin avopuolison tulojen perusteella.

Työmarkkinatuen saajista naiset ovat selvästi miehiä yleisemmin avioliitossa. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden ryhmissä samanlaista eroa sukupuolten välillä ei ole. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajien ryhmässä tilanne on päinvastainen: miehistä suurempi osa on naimisissa kuin naisista ja vastaavasti naisista naimattomien osuus on selvästi suurempi kuin miehistä. Tämän voi tulkita johtuvan osittain ryhmän ikärakenteesta. Nollapäätöksen saaneet naiset ovat selvästi nuorempia kuin samassa tilanteessa olevat miehet.

Kotoutumistuen saajista 70 % oli avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa vuonna 2005. Naimisissaolo on heillä selvästi yleisempää kuin työmarkkinatuen saajilla. Kotoutumistuessa myös tarveharkintapäätös tehdään työmarkkinatukea useammin avopuolison tulojen perusteella (liitetaulukko 2).

Vuonna 2005 työmarkkinatuen saajista 31 % oli alle 18-vuotiaan lapsen huoltajia. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneista selvästi useammalla oli alaikäisiä lapsia. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista lähes puolella (45 %) oli huollettavanaan yksi tai useampi alle 18-vuotias lapsi. Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saavista puolet (50 %) oli huoltajia. Eniten joukossa oli yhden lapsen tai kahden lapsen perheitä. Kaikkiaan työmarkkinatuen tarveharkinta kosketti vuonna 2005 noin

10 000 lapsiperhettä (laskelmassa on otettu huomioon, että aineistot ovat osittain päällekkäisiä). (Taulukko 19.)

Tarveharkinnan kohteeksi joutuneilla miehillä oli naisia harvemmin huollettavana alle 18-vuotiaita lapsia. Ero näkyy varsinkin työmarkkinatuen nollapäätöksen saajien ryhmässä. Tätäkin eroa selittää mm. se, että nollapäätöksen saaneet miehet olivat keski-ikäitään vanhempia. Kotoutumistuessa tarveharkinta kohdistui lapsiperheisiin harvemmin kuin työmarkkinatuessa. Kotoutumistuen nollapäätöksen saajista joka neljännellä oli huollettavia lapsia. Vähennettyä kotoutumistukea saaneilla huollettavia lapsia oli hieman useammin (35 %). Kotoutumistuen tarveharkinta kohdistui yhteensä noin 500 lapsiperheeseen vuonna 2005. (Liitetaulukko 3.)

Kaikkiaan noin puolet työttömyysturvan tarveharkinnasta kohdistuu lapsiperheisiin. Toinen puoli tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on parisuhteessa eläviä lapsettomia henkilöitä tai vanhempia, joiden lapset ovat jo täysi-ikäisiä.

Taulukko 18. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan 2005.

	Tm-tuen saajat				Vähennetyn tm-tuen saajat				Tm-tuki nolla			
	Lkm	%	Naiset	Miehet	Lkm	%	Naiset	Miehet	Lkm	%	Naiset	Miehet
Avioliitossa ^a	55 183	22,9	29,7	16,9	9 750	55,0	56,2	52,4	2 371	55,6	55,2	58,7
Naimaton	140 312	58,3	49,7	66,0	6 574	37,1	37,2	37,0	1 656	38,8	39,8	32,3
Muu ^b	45 076	18,7	20,6	17,1	1 393	7,9	6,6	10,6	243	5,6	5,0	9,0
	240 571	100,0	100,0	100,0	17 717	100,0	100	100	4 270	100	100	100

^a Sis. rekisteröidyt parisuhteet.

^b Asumusero, eronnut, leski, tieto puuttuu.

Taulukko 19. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta lasten lukumäärän mukaan 2005.

Lasten lukumäärä	Tm-tuen saajat				Vähennetyn tm-tuen saajat				Tm-tuki nolla			
	Lkm	%	Naiset	Miehet	Lkm	%	Naiset	Miehet	Lkm	%	Naiset	Miehet
Ei lapsia ^a	164 873	68,5	63,3	73,2	8 929	50,4	48,7	54,6	2 348	55,0	52,9	68,1
Lapsen huoltajia	71 212	31,5	34,9	24,9	8 788	49,6	51,3	45,4	1 922	45,0	47,1	31,9
1 lapsi	31 981	13,3	14,8	12,0	3 348	18,9	17,7	21,8	778	18,2	18,5	16,6
2 lasta	22 556	9,4	11,5	7,5	3 166	17,9	18,5	16,3	679	15,9	16,5	12,1
3 lasta	10 345	4,3	5,5	3,3	1 494	8,4	9,7	5,4	322	7,5	8,4	2,4
4 ≤ lasta	6 330	2,6	3,1	2,1	780	4,4	5,4	1,9	143	3,4	3,7	0,8
Tieto puuttuu	4 486	1,9	1,8	1,9	–	–	–	–	–	–	–	–
Yhteensä	240 571				17 717	100	100	100	4 270	100	100	100

^a Ei huollettavia, alle 18-vuotiaita lapsia.

8.4 Asuinpaikka

Tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden asuinpaikka ei yleensä juuri eroa työmarkkinatuen saajien asuinpaikasta (liitetaulukot 4 ja 5). Tarveharkinnan kohteeksi joutuneista kuitenkin hieman pienempi osa asuu pääkaupunkiseudulla kuin yleensä työmarkkinatuen saajista. Erityisen selvästi tämä näkyy tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saavien ryhmässä. Heistä 12 % asuu pääkaupunkiseudulla, kun työmarkkinatuen saajista yleensä 16 % asuu pääkaupunkiseudulla.

Mielenkiintoista on kuitenkin se, että työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista miehistä selvästi suurempi osa (26 %) asui pääkaupunkiseudulla kuin naisista (12 %). Sama suunta näkyy myös työmarkkinatuen nollapäätöksen jakautumisessa eri maakuntien kesken. Nollapäätöksen saaneista miehistä 30 % asui Uudellamaalla ja naisista vastaavasti 17 %.

8.5 Kansalaisuus

Huomattava osa työttömyysturvan tarveharkintapäätöksistä tehdään muille kuin Suomen kansalaisille. Kun työmarkkinatuen ja kotoutumistuen tiedot lasketaan yhteen, työttömyysturvan nollapäätöksen saaneista (n = 4 831) 17 % oli jonkin muun maan kuin Suomen kansalaisia. Vastaavasti kaikista puolison tulojen takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneista (n = 18 912) 14 % oli muita kuin Suomen kansalaisia.

Maahanmuuttajien osuus tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on suuri, kun sitä verrataan maahanmuuttajien osuuteen Suomen väestöstä. Vuoden 2005 lopussa Suomessa asui 113 852 ulkomaan kansalaista, joiden osuus koko väestöstä oli noin 2 % (Tilastokeskus 2006b). Suurin kansalaisuusryhmä ovat venäläiset, ja seuraavaksi suurimpia ryhmiä olivat virolaiset ja ruotsalaiset. Seuraavaksi eniten oli turvapaikanhakijoita: somalialaisia, entisen Jugoslavian alueelta tulleita ja irakilaisia.

Maahanmuuttajien työttömyysaste on jatkuvasti ollut korkeampi kuin syntyperäisten suomalaisten. Vuonna 2005 maahanmuuttajien työttömyysaste oli edelleen noin 28 %, kun se muun väestön kohdalla oli laskenut 8 %:iin (Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2006). Maahanmuuttajien määrä Suomessa on kuitenkin niin pieni, että heidän osuutensa kaikista työttömistä jää vähäiseksi. Simo Ahon (2005) tutkimuksessa vuoden 2002 lopun työttömistä ja työllistämistoimiin osallistujista ulkomaiden kansalaisia oli keskimäärin 3 %.

Tähän verrattuna ulkomaan kansalaisten osuus työttömyysturvan tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on huomattavan suuri. Tarveharkinta puolison tulojen perusteella kohdistuu voimakkaammin maahanmuuttajiin kuin syntyperäisiin suomalaisiin. Kotoutumistuki luonnollisesti kasvattaa muiden maiden kansalaisten osuutta, mutta jo pelkästään työmarkkinatuen tarveharkinnassa maahanmuuttajien osuus on huomattava.

Vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksistä 7 % tehtiin muiden maiden kansalaisille. Puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saavista 8 % tulee Suomen ulkopuolelta. Ulkomaan kansalaiset edustavat 67:ää eri maata, useimmiten Venäjää. Myös kotoutumistuen nollapäätöksen saajien joukossa on eniten Venäjän kansalaisia ja toiseksi ja kolmanneksi suurimpina ryhminä erottuvat Thaimaan ja Viron kansalaiset. (Taulukko 20.)

Työttömyysturvan tarveharkinta kohdistuu voimakkaammin maahanmuuttajanaisiin kuin -miehiin. Vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista ulkomaiden kansalaista 83 % oli naisia. Vähennettyä työmarkkinatukea saaneista muiden maiden kansalaisista 76 % oli naisia.

Miksi tarveharkinta kohdistuu enemmän ulkomaiden kansalaisiin ja nimenomaan naisiin? Yhtenä syynä voi olla maahanmuuttajapuolisoiden suuri osuus Suomen maahanmuuttajista. Pysyvästi maassa asuvista ulkomaalaisista suurin osa on muuttanut Suomeen perhesiteen takia (60–65 % maahanmuuttajista). Pakolaisina ja turvapaikanhakijoina tulneiden osuus on noin 15 %, paluumuuttajien noin 10 % ja työn takia muuttavien noin 5–10 % (Työministeriö 2005; ks. myös Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2005).

Työttömyysturvan tarveharkinnan kohteeksi joutuneista ulkomaiden kansalaisista suurin osa on avioliitossa. Vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista Suomen kansalaisista avioliitossa oli 53 %, kun taas muiden maiden kansalaisista naimisissa oli 87 %. Oleskeluluvan saamisen kannalta avioliitolla on tärkeä merkitys, varsinkin jos ulkomaan kansalaisen puoliso on suomalainen.

Työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi joutuneista maahanmuuttajanaisista suurin osa on Venäjän ja Viron kansalaisia. Myös thaimaalaiset naiset erottuvat omaksi ryhmäkseen. (Taulukko 21.) Kotoutumistuen tarveharkinnassa erottuvat samat ryhmät (taulukko 20). Aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että lähialueilta

Taulukko 20. Työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella kansalaisuuden mukaan vuonna 2005.

Kansalaisuus	Tm-tuen nollapäätös		Vähennetty tm-tuki		Koto-tuen nollapäätös		Vähennetty koto-tuki	
		%		%		%		%
Suomi	3 990	93,4	16 273	91,8	...		...
Ulkomaat	280	6,6	1 444	8,2	≈ 100 %		≈ 100 %	
Venäjä	100	2,3	604	3,4	154	27,5	418	35,0
Viro	26	0,6	139	0,8	37	6,6	93	7,8
Thaimaa	12	0,3	67	0,4	60	10,7	79	6,6
Joku muu	142	3,4	634	3,6	302	53,8	590	49,4
Yhteensä	4 270	100	17 717	100	561	100	1 195	100

... = liian pieni luku esitettäväksi.

Suomeen tulevat naiset, joilla oli suomalainen puoliso maahan tullessa, olivat 2–8 prosenttiyksikköä todennäköisemmin työttöminä kuin ilman suomalaista puolisoa maahan tulleet. Perhesyiden takia muuttaneilla on harvemmin työ- tai opiskelupaikka odottamassa, minkä voi odottaa lisäävän heidän työttömyysriskiään. (Sarvimäki 2005, 162.)

Taulukko 21. Ulkomaiden kansalaiset työmarkkinatuen tarveharkinnassa sukupuolen mukaan vuonna 2005.

Työmarkkinatuen nollapäätökset					
	Venäjä	Viro	Thaimaa	Muu maa	Yhteensä
Miehet	...	...	...	43 (91,5 %)	47 (100 %)
Naiset	98 (42,1 %)	24 (10,3 %)	12 (5,2 %)	99 (42,5 %)	233 (100 %)
Yhteensä	...	...	...	137 (48,9 %)	280 (100 %)
Vähennetyn työmarkkinatuen saajat					
	Venäjä	Viro	Thaimaa	Muu maa	Yhteensä
Miehet	...	...	...	258 (74,1 %)	348 (100 %)
Naiset	535 (48,8 %)	119 (10,9 %)	66 (6,0 %)	376 (34,3 %)	1 096 (100 %)
Yhteensä	...	...	...	634 (43,9 %)	1 444 (100 %)

... = liian pieni luku esitettäväksi.

8.6 Puolison tulojen suuruus

Seuraavaksi tarkastellaan, minkä suuruiset puolison tulot vaikuttivat työmarkkinatuen tarveharkintapäätökseen vuonna 2005. Työmarkkinatuen tarveharkinnassa puolison tulot otetaan huomioon vähentämällä ensin tulojen hankkimiseen liittyvät vähennykset. Tavallisimmat vähennykset ovat ammattiyhdistyksen jäsenmaksu ja työmatkavähennykset. Tarveharkintaan johtavat bruttotulot ovat siten todellisuudessa hieman suuremmat kuin tutkimusaineistossa esitetyt puolison tulot.

Vuonna 2005 työmarkkinatuen suuruus oli 23,24 euroa päivässä eli 499,66 euroa kuukaudessa ilman lapsikorotuksia. Jos pariskunnalla ei ollut huollettavia lapsia, työttömän työmarkkinatuki alkoi vähentyä, jos puolison tulot ylittivät 1 410 euroa kuukaudessa. Työmarkkinatukea ei maksettu lainkaan, jos puolison tulot olivat yli 2 370 euroa kuukaudessa.

Työmarkkinatukeen maksettiin vuonna 2005 lapsikorotusta yhdestä lapsesta 4,40 euroa, kahdesta 6,46 euroa ja vähintään kolmesta lapsesta yhteensä 8,34 euroa. Esimerkiksi kahden alaikäisen lapsen huoltajan täysi työmarkkinatuki oli 638,55 euroa kuukaudessa. Kahden lapsen perheessä työttömän vanhemman työmarkkinatuki alkoi tarveharkinnan vuoksi vähentyä, kun puolison tulot ylittävät 1 610 euroa

kuukaudessa. Työmarkkinatukea ei maksettu lainkaan, jos puolison tulot olivat yli 2 850 euroa kuukaudessa.

Työmarkkinatuen nollapäätökseen saattoivat vaikuttaa myös pienemmät puolison tulot, jos hakijalla itsellään oli lisäksi omia pääoma- tai muita tuloja. Vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista 9 %:lla oli omia tarveharkintaan vaikuttavia pääoma- tai muita tuloja. Tarveharkinnan lisäksi työmarkkinatukea voi pienentää samaan aikaan myös etuuden sovittelu, jos tuen hakija on tehnyt osa-aikaista tai lyhytaikaista ansiotyötä. Vuonna 2005 puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneista 11 %:lla (1 912 henkilöä) tuki oli lisäksi soviteltua omien työtulojen takia. Tarveharkinnassa huomioon otetut puolison tulot voi suhteuttaa suomalaisten keskiansioihin. Kaikkien kokoaikaisten palkansaajien keskimääräinen kuukausiansio oli vuoden 2005 viimeisellä neljänneksellä 2 555 euroa. Miehet ansaitsivat 2 813 euroa ja naiset 2 275 euroa. (Tilastokeskus 2005a.)

Taulukossa 22 keskiansio on pyöristetty 2 500 euroksi kuukaudessa. Näin laskettuna vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksistä 41 % tehtiin puolison tulojen perusteella, jotka olivat keskituloa pienemmät.

Tarveharkinnalle asetettujen tulorajojen mataluus näkyy erityisesti niillä työttömillä, joille työmarkkinatuki maksettiin puolison tulojen takia vähennettynä. Vuonna 2005 työmarkkinatukea vähentäneet puolison tulot olivat melkein aina (94 %) pienemmät kuin suomalaisten keskiansiot (alle 2 500 e/kk). Tulorajojen takia puolison tulot eivät kenelläkään vähennettyn työmarkkinatuen saajista olleet yli 3 500 euroa kuukaudessa.

Taulukko 22. Puolison bruttotulojen suuruus työmarkkinatuen nollapäätöksissä 2005.

Puolison tulot	Työmarkkinatuen nollapäätökset				Vähennetty työmarkkinatuki			
	Saajia	%	Naiset, %	Miehet, %	Saajia	%	Naiset, %	Miehet, %
-1500	91	2,1	2,0	3,2	1 807	10,2	9,1	12,8
1501-2000	678	15,9	14,7	23,4	9 846	55,6	52,1	64,1
2001-2500	995	23,3	22,6	27,5	5 064	28,6	31,8	20,7
2501-3000	1 086	25,4	25,4	25,6	957	5,4	6,7	2,3
3001-3500	686	16,1	16,9	10,6	38	0,2	0,3	0,1
3501-4000	340	8,0	8,5	4,8	Työmarkkinatukea ei maksettu vähennettynä, jos puolison tulot olivat yli 3 500 e/kk.			
4001-4500	154	3,6	4,0	1,4				
4501-5000	79	1,9	1,8	1,9				
5001-5500	49	1,1	1,2	0,7				
5501-	112	2,6	2,9	1,0				
Yhteensä	4 270	100 %	100 %	100 %	17 712	100 %	100 %	100 %

Työmarkkinatuen tarveharkinta ei tukea hakeneiden ja saaneiden perusteella kohdistu työttömiin, joiden puoliset olisivat hyvätulaisia ja varakkaita. Käytännössä suurin osa tarveharkinnasta kohdistuu työttömiin, joiden puoliset ovat tulotasoltaan alle keskitulaisia tai keskitulaisia. Vaikka työmarkkinatuen tarveharkintaa on yritetty lieventää, tulorajat ovat korotusten jälkeenkin niin matalat, että tarveharkinnan kärki kohdistuu suhteellisen pienituloisiin pariskuntiin ja perheisiin.

Myös naisten ja miesten tuloerot näkyvät nollapäätösten perusteena käytetyissä puolison tuloissa. Työmarkkinatukea hakeneilla naisilla puolison tulojen keskiarvo on 2 905 euroa kuukaudessa, miehillä vastaavasti 2 549 euroa kuukaudessa. Naisilla nollapäätöksistä 10 % perustui puolison yli 4 000 euron kuukausituloihin, kun taas miehistä vain 5 %:lla puolison kuukausitulot olivat yli 4 000 euroa.

Kotoutumistuen nollapäätöksissä (n = 561) puolisoitten tarveharkintaan vaikuttavat tulot olivat jonkin verran suuremmat kuin työmarkkinatuen nollapäätöksissä. Tulojen keskiarvo oli 3 197 euroa kuukaudessa (liitetaulukko 5). Eroa voidaan selittää esimerkiksi sillä, että tuen hakijoilla ei ole aikaisempaa kokemusta tai tietoa Suomen työttömyysturvajärjestelmästä. Siksi tukea haetaan useammin myös silloin, kun puolison tulot selvästi ylittävät tulorajat.

8.7 Aikaisemmat etuudet

Työmarkkinatuen nollapäätösten saajista (n = 4 270) on käytettävissä myös tieto heille aikaisemmin maksetuista Kelan etuuksista. Kahdelle kolmasosalle niistä henkilöistä, jotka saivat työmarkkinatuen nollapäätöksen vuonna 2005, oli marraskuussa 2004 maksettu jotain Kelan etuutta. Tieto aikaisemmasta etuudesta on mielenkiintoinen, koska sen perusteella voidaan tehdä päätelmiä työmarkkinatuen nollapäätöksen saajan elämäntilanteesta ja syistä, jotka johtivat nollapäätöksen saamiseen.

Tavallisinta oli, että nollapäätöksen saaja oli saanut marraskuussa 2004 työmarkkinatukea, opintotukea, lasten kotihoidon tukea tai yhdistelmätukea. Naisilla jonkin etuuden saaminen oli jonkin verran yleisempää kuin miehillä. (Taulukko 23.) Kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista 16 %:lle oli maksettu asumistukea marraskuussa 2004. Asumistuen piirissä olleista hieman yli puolet oli saanut opintotuen asumislisää (8 %) ja muut yleistä asumistukea. Taulukossa 24 tarkastellaan lähemmin, kuinka moni nollapäätöksen saaja sai työmarkkinatukea, opintotukea tai lasten kotihoidon tukea koko vuoden 2004 aikana.

Työmarkkinatukea oli saanut vuoden 2004 aikana yli puolet kaikista nollapäätöksen saajista. Miehet olivat saaneet työmarkkinatukea hieman naisia useammin. Vuoden aikana korvattuja työmarkkinatukipäiviä oli vähintään yksi, keskimäärin 139 päivää.

Taulukko 23. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004.

	Yhteensä	%	Naisia	%	Miehiä	%
Ei maksussa Kelan etuutta	1 471	34,4	1 226	33,3	245	41,8
Maksussa Kelan etuus:	2 799	65,6	2 458	66,7	341	58,2
Työkyvyttömyyseläke	14	0,3	11	0,3	3	0,5
Sairauspäiväraha	83	1,9	71	1,9	12	2,0
Kuntoutusraha	17	0,4	15	0,4	2	0,3
Peruspäiväraha	12	0,3	7	0,2	5	0,9
Työmarkkinatuki	1 592	37,3	1 358	36,9	234	39,9
Yhdistelmätuki	174	4,1	145	3,9	29	4,9
Kotoutumistuki	5	0,1	3	0,1	2	0,3
Vanhempainpäiväraha (naisille)	24	0,6	24	0,7	0	0
Lasten kotihoidon tuki	212	5,0	208	5,6	4	0,7
Opintotuki	657	15,4	615	16,7	42	7,2
Sotilasavustus	9	0,2	1	0,0	8	1,4
Yhteensä	4 270	100	3 684	100	586	100

Taulukko 24. Työmarkkinatuen nollapäätökset ja eräiden etuuksien saaminen vuonna 2004.

Työmarkkinatuen saaminen vuonna 2004						
	Ei saanut tm-tukea		Sai tm-tukea		Yhteensä	
Miehet	219	37,4 %	367	62,6 %	586	100,0 %
Naiset	1 588	43,1 %	2 096	58,2 %	3 684	100,0 %
Yhteensä	1 807	42,3 %	2 463	57,7 %	4 270	100,0 %
Opintotuen saaminen vuonna 2004						
	Ei saanut opintotukea		Sai opintotukea		Yhteensä	
Miehet	511	87,2 %	75	12,8 %	586	100,0 %
Naiset	2 715	73,7 %	969	26,3 %	3 684	100,0 %
Yhteensä	3 226	75,6 %	2 463	24,4 %	4 270	100,0 %
Lasten kotihoidon tuen saaminen vuonna 2004						
	Ei saanut kotihoidon tukea		Sai kotihoidon tukea		Yhteensä	
Miehet	576	98,3 %	10	1,7 %	586	100,0 %
Naiset	3 214	87,2 %	470	12,8 %	3 684	100,0 %
Yhteensä	3 790	88,8 %	480	11,2 %	4 270	100,0 %

Miksi työmarkkinatuki vuonna 2005 evättiin henkilöltä, joka edellisenä vuonna oli saanut sitä normaalisti? Suuri osa (63 %) työmarkkinatuen nollapäätöksistä vuonna 2005 oli tarkistuksia. Tarkistukseksi päätös merkitään, jos aikaisemmin maksettu työmarkkinatuki lakkautetaan esim. siksi, että puolison tulot ovat nousseet tai työvoimapolitiittinen toimenpide päättyy. Vuonna 2004 työmarkkinatukea on voitu maksaa puolison tulojen takia vähennettynä, mutta vuonna 2005 puolison tulot nousevat niin, että työtön saa nollapäätöksen. Myös omien ja puolison tulojen yhdistelmä voi pudottaa työmarkkinatuen nolllille. Vuonna 2004 osa-aikatyön tai lyhytaikaisen keikkatyön takia soviteltua työmarkkinatukea oli saanut 19 % kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista.

Usein nollapäätöksen saaminen liittyy myös aktivointitoimenpiteen päättymiseen. Nollapäätöksen saajista 21 % oli osallistunut vuonna 2004 aktivointitoimenpiteeseen ja saanut sen perusteella täyttä työmarkkinatukea.

Vuonna 2004 työmarkkinatukea on voitu maksaa myös ansio- tai peruspäiväraha-kauden jatkoksi. Vuonna 2005 nollapäätöksen saaneista joka neljäs on saanut ansio- tai peruspäivärahaa enimmäisajan. Heille on maksettu ensin 500 päivän enimmäisaika työttömyyspäivärahaa ja sen jälkeen työmarkkinatukea 180 päivän ajan ilman tarveharkintaa.

Taulukossa 25 ovat luotettavasti mukana vain ne nollapäätöksen saajat, joilla ansio- tai peruspäivärahan enimmäisaika täyttyi kymmenen viime vuoden aikana. Mahdollisesti sitä aiemmin päivärahaa saaneet sijoittuvat ryhmään ”ei ole saanut ansiopäivärahaa”.

Taulukko 25. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat ja ansio- tai peruspäivärahan päättymisen.

Ansiopäivärahan päättyminen								
	Ei ole saanut ansiopäivärahaa		Ansiopäiväraha päättyi 1990-luvulla		Ansiopäiväraha päättyi 2000-luvulla		Yhteensä	
Miehet	408	69,6 %	47	8,0 %	131	22,4 %	586	100,0 %
Naiset	2 791	75,8 %	270	7,3 %	623	16,9 %	3684	100,0 %
Yhteensä	3 199	74,9 %	317	7,4 %	754	17,7 %	4270	100,0 %
Peruspäivärahan päättyminen								
	Ei ole saanut peruspäivärahaa		Peruspäiväraha päättyi 1990-luvulla		Peruspäiväraha päättyi 2000-luvulla		Yhteensä	
Miehet	549	93,7 %	13	2,2 %	24	4,1 %	586	100,0 %
Naiset	3 575	97,0 %	22	0,6 %	87	2,4 %	3684	100,0 %
Yhteensä	4 124	96,6 %	35	0,8 %	111	2,6 %	4270	100,0 %

Työmarkkinatuen ohella opintotuki on toinen tyypillinen etuus, jota työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat ovat saaneet aikaisemmin. Opintotukea oli saanut vuonna 2004 joka neljäs kaikista nollapäätöksen saajista (taulukko 24, s. 101). Tavallisimmat maksettujen opintotukikuukausien määrät olivat 5 (18 %), 9 (9 %) ja 10 (17 %). Opintotukea saivat tavallisimmin 17–24-vuotiaat naiset, joista 63 % oli saanut opintotukea vuonna 2004. Opintotukea saaneet voi tulkita vastikään valmistuneiksi tai opintonsa päättäneiksi, jotka pyrkivät työmarkkinoille mutta eivät ole onnistuneet heti löytämään työpaikkaa.

Kaikista nollapäätöksen saaneista naisista 13 %:lle oli maksettu lasten kotihoidon tukea yhdeltä tai useammalta kuukaudelta vuonna 2004. Pääkaupunkiseudulla asuvat nollapäätöksen saajat olivat muita useammin saaneet aikaisemmin kotihoidon tukea (16 %). Tavallisimmin kotihoidon tukea olivat aikaisemmin saaneet 30–34-vuotiaat naiset. Heistä 36 % oli saanut lasten kotihoidon tukea vuonna 2004. Lasten kotihoidon tukea saaneet voi tulkita henkilöiksi, jotka pyrkivät takaisin työmarkkinoille, mutta töitä ei heti löydy.

Myös kotoutumistuen nollapäätösten saajista (n = 561) on käytettävissä tieto heille aikaisemmin maksetuista Kelan etuuksista. Koska kyseessä ovat maahanmuuttajat, heillä on muita aikaisempia etuuksia huomattavasti vähemmän kuin työmarkkinatuen nollapäätösten saajilla. Marraskuussa 2004 tavallisin maksettu etuus oli kotoutumistuki. Puolet (278) oli saanut kotoutumistukea vähintään yhden päivän vuoden 2004 aikana, ja lähes aina (95 %) kotoutumistukea oli maksettu aktivointitoimenpiteen ajalta. Kotoutumistuen saajilla nollapäätös on useimmiten seurausta aktivointitoimenpiteen päättymisestä.

9 TARVEHARKINNAN KOHDENTUMISEN PROFIILIT

Tavoitteena on konkretisoida ja tarkentaa tarveharkinnan nollapäätösten kohdentumisen profiilia: mitkä ovat tyypillisiä tilanteita, joissa tarveharkinta puolison tulojen perusteella estää työttömyysturvan saamisen?

Tutkimusaineistona ovat henkilöt, jotka vuonna 2005 saivat työmarkkinatuen nollapäätöksen puolison tulojen perusteella ($n = 4\ 270$). Aineiston ryhmittelyssä käytettiin klusterianalyysiiä. Muuttujiksi valittiin henkilöiden ikä ja puolison tulojen suuruus, sukupuoli, siviilisääty sekä tietyt henkilöiden aikaisempaa etuushistoriaa valottavat muuttajat (työmarkkinatuen, opintotuen tai lasten kotihoidon tuen saaminen vuonna 2004 sekä se, onko henkilö pudonnut viimeisen 10 vuoden aikana ansiopäivärahalta tai peruspäivärahalta).

Sukupuoli ja ikä valittiin muuttujiksi, koska jo edellä suorien jakaumien tarkastelussa näiden muuttujien avulla pystyttiin osoittamaan eroja työmarkkinatuen saajien ja tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden välillä. Aikaisempi etuus puolestaan valottaa nollapäätöksen saajan elämäntilannetta, ja siviilisäädyllä on merkitystä elatusvelvollisuuden määrittelyn kannalta. Puolison tulojen suuruus on olennainen muuttuja, kun arvioidaan tarveharkinnan kohdistumista pieni- tai suurituloisiin.

Klustereiden määrää ei rajattu etukäteen. Two Step -analyysi erotteli nollapäätösten saajat kuuteen eri ryhmään (taulukko 26). Lähes kaikki nollapäätöksen saaneet miehet sijoittuvat omaksi ryhmäkseen. Naiset jakautuivat viiteen klusteriin, joissa erottuu selvästi iän perusteella kaksi nuorten ryhmää, 30-vuotiaiden ryhmä ja kaksi ryhmää, joissa keski-ikä on yli 40 vuotta (liitekuvio 1). Samat ryhmät erottuvat toisistaan selkeästi myös puolison tulojen suuruuden perusteelle (liitekuvio 2).

Jokaiselle klusterille annettiin nimi, joka kuvaa ryhmään kuuluvien profiilia. Taulukossa 26 profiilit on esitelty niiden muuttujien valossa, joita käytettiin klusteroinnin pohjana. Kuvaan kaikki kuusi profiilia lyhyesti luvuissa 9.1–9.6.

9.1 Nuoret naiset epävakaalla työuralla

Omaksi profiilikseen työmarkkinatuen tarveharkinnan kohdistumisessa erottuivat nuoret naiset, joiden on vaikeaa löytää oma paikkansa työmarkkinoilta. Noin kymmenesosa (12 %) kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista vuonna 2005 kuului tähän ryhmään. Keski-ikä ryhmässä on 26 vuotta. Joukosta 58 % on alle 25-vuotiaita, joilla ei lain mukaan ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos heillä ei ole ammatillista koulutusta.

Työttömyys voi olla lyhyt, ohimenevä jakso elämässä, mutta siitä voi myös tulla pitkäkestoisempi olotila. Näiden nuorten naisten työttömyydessä ei ole kyse lyhyestä ja ohimenevästä tilanteesta, sillä suurin osa heistä (74 %) oli saanut työmarkkinatukea jo

Taulukko 26. Työmarkkinatuen tarveharkinnan profiilit. Aineistona työmarkkinatuen nollapäätökset puolison tulojen perusteella vuonna 2005 (n = 4 270).

Klusterin nimi	N	%	Naisia, %	Miehiä, %	Ikä, ka.	Avoliitossa, %	Puolison tulot e/kk, ka.
1. Nuoret naiset epävakaalla työuralla	501	11,7	100	0	26,2	100	2 417
2. Opintonsa päättäneet nuoret naiset	915	21,4	100	0	24,9	71	2 519
3. Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit	477	11,2	98	2	32,2	31	3 229
4. Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa	1 046	24,5	99	1	43,0	10	3 214
5. Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneet keski-ikäiset naiset	765	17,9	100	0	44,6	32	3 060
6. Miehet puolison armoilla	566	13,3	0	100	43,2	42	2 542
Yhteensä / keskiarvo	4 270	100,0	86,3	13,7	36,26	45	2 856,38

Klusterin nimi	Opintotukea 2004 saaneet, %	Lasten kotihoitoon tukea 2004 saaneet, %	Työmarkkina- tukea 2004 saaneet, %	Ansiopäivä- rahan menettäneet, %	Peruspäivä- rahan menettäneet, %
1. Nuoret naiset epävakaalla työuralla	0	0	74	0	0
2. Opintonsa päättäneet nuoret naiset	100	0	31	3	0
3. Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit	10	100	38	19	1
4. Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa	1	0	61	1	10
5. Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneet keski-ikäiset naiset	0	0	84	100	0
6. Miehet puolison armoilla	13	0	62	31	5
Yhteensä / keskiarvo	24	11	58	25	3

vuotta aikaisemmin. Mahdollisten opintojen päättymisestä on kulunut jonkin aikaa, sillä kukaan ryhmästä ei ole saanut opintotukea edellisenä vuonna. Kukaan tästä ryhmästä ei ole saanut aikaisemmin ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa.

Nuorten naisten asemaa työmarkkinoilla voi kuvata epävakaaksi. He tekevät töitä määräaikaisissa työsuhteissa, jotka ovat niin lyhyitä, etteivät ne riitä täyttämään työssä-olohtoa tai avaa pääsyä ansiosidonnaisen päivärahan piiriin. Työsuhteen päätyttyä avoliitossa asuva nuori nainen hakee työmarkkinatukea, mutta avopuolison tulojen takia hän saa nollapäätöksen.

Määräaikaiset työsuhteet yleistyivät Suomessa 1990-luvulla. Suurin todennäköisyys olla määräaikaisessa työsuhteessa on nuorilla alle 25-vuotiailla sekä 25–29-vuotiailla. Suhtautuminen pätkätöihin vaihtelee. Alle 25-vuotiaista lähes puolet ei edes halunnut pysyvää työtä, mutta yli 25-vuotiaista 80 % teki määräaikaista työtä koska ei ollut saanut pysyvää työpaikkaa. Määräaikaisten työntekijöiden työttömyysriski on suurempi kuin pysyvissä työsuhteissa olevilla. (Kauhanen 2002, 71.)

Nollapäätöksen saaneiden ryhmässä oli paljon (36,5 %) myös niitä, jotka saivat soviteltua työmarkkinatukea vuonna 2004 eli työtulot soviteltiin yhteen työmarkkinatuen kanssa. Soviteltua työmarkkinatukea maksetaan osa-aikatyösuhteen tai lyhyiden keikkatöiden perusteella. Työkokemusta saadakseen nuoret naiset ovat valmiit työskentelemään myös osa-aikatöissä. Tutkimusten mukaan määräaikaisiin työsuhteisiin liittyy myös pienituloisuutta, sillä määräaikaiset työntekijät tekevät enemmän osa-aikatyötä ja siten lyhyempää työaikaa kuin pysyvissä työsuhteissa työskentelevät (Kauhanen 2002, 95). Työssäoloehdon täyttämiseksi työajan on kuitenkin oltava vähintään 18 työtuntia viikossa.

Moni nuori nainen saattoi saada työmarkkinatuen nollapäätöksen esimerkiksi silloin, kun oman osa-aikatyön tunnit lisääntyivät ja yhdessä puolison tulojen tarveharkinnan kanssa ne pudottivat henkilön työmarkkinatuen ulkopuolelle. Tilannetta ei voi pitää työntekoon kannustavana.

Kolmas tyypillinen syy nollapäätöksen saamiseen tässä työttömien nuorten naisten ryhmässä oli aktivointitoimenpiteen päättymisen. Aktivointitoimenpiteen ajalta työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa. Kolmannes ryhmän jäsenistä oli saanut vuonna 2004 työmarkkinatukea aktivointitoimenpiteeseen osallistumisen perusteella.

Työmarkkinatukea, johon ei liittynyt tuen sovittelua tai aktivointia, oli saanut edellisvuonna vain 17 % ryhmän jäsenistä. Työmarkkinatuen nollapäätös voikin syntyä myös silloin, kun työtön nuori nainen muuttaa yhteen poikaystävänsä kanssa. Naisen työmarkkinatuki lakkaa, kun uuden avopuolison tulot otetaan tarveharkinnassa huomioon. Työmarkkinatukea on voitu aikaisemmin maksaa myös puolison tulojen takia vähennettynä. Nollapäätöksen syynä voikin olla työmarkkinatuen tarkistus puolison tulojen nousun perusteella.

Kaikki tähän ryhmään kuuluvat nuoret naiset olivat avoliitossa, ja suurin osa heistä on lapsettomia (81 %). Melko erikoiselta vaikuttaa oletus, että avopuoliso elättää alle 25-vuotiasta työtöntä nuorta naista. Poikaystävän elatusvelvollisuudesta ei ole mainintaa lainsäädännössä.

Tässä ryhmässä nollapäätöksistä joka kolmas perustuu puolison tuloihin, jotka ovat alle 2 000 euroa kuukaudessa. Tarveharkinnan perusteena käytetyt puolison tulot ovat pienemmät kuin muissa ryhmissä. Työttömän nuoren naisen avomiehen tulojen keskiarvo on 2 417 euroa kuukaudessa, mikä on selvästi alle keskitulojen. Nämä nuoret naiset asuvat muita nollapäätöksen saaneita harvemmin pääkaupunkiseudulla (9 %); selvä enemmistö heistä asuu muissa kaupungeissa (60 %).

9.2 Opintonsa päättäneet nuoret naiset

Työmarkkinatuen tarveharkinnan kohdistumisessa toiseksi nuorten naisten ryhmäksi erottuivat ne, joiden opinnot ovat päättyneet vain vähän aikaa sitten. Kaikista nollapäätöksen saajista reilu viidennes (21 %) kuului tähän ryhmään.

Kaikki ryhmään kuuluvat nuoret naiset ovat saaneet opintotukea edellisenä vuonna vähintään yhden kuukauden. Opintotukitietojen perusteella voidaan olettaa, että tässä ryhmässä valtaosa on vastavalmistuneita, jotka ovat pyrkimässä työmarkkinoille mutta eivät löydä töitä heti opintojen päättymisen jälkeen. Kun he hakevat työmarkkinatukea, sitä ei myönnetä puolison tulojen takia.

Tämä naisryhmä on selvästi iältään nuorin. Noin kaksikolmasosa on alle 25-vuotiaita, valtaosa on lapsettomia ja avoliitossa. Toisaalta ryhmään kuuluu myös 25–34-vuotiaita, joista jo suurempi osa (42 %) on avioliitossa ja pienten lasten äitejä (32 %).

Tarveharkintapäätös on useimmiten tehty avopuolison tulojen perusteella, joiden keskiarvo on hieman suurempi kuin edellisessä nuorten naisten ryhmässä ja vastaa suunnilleen suomalaisten palkansaajien keskituloja vuonna 2005. Joka neljäs nollapäätös perustui puolison alle 2 000 euron kuukausituloihin.

Osalla ryhmästä työttömyys on kestänyt jo hieman pidempään opintojen päättymisen jälkeen, sillä 31 % on ennättänyt saada edellisvuonna opintotuen lisäksi myös työmarkkinatukea. Työmarkkinatukea saaneita on ryhmässä silti selvästi vähemmän kuin muissa ryhmissä. Ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevalle henkilöllä oikeus työmarkkinatukeen alkaa, kun hän on ollut yhteensä 5 kuukautta joko työssä tai työttömänä työnhakijana. Odotusaikaa ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka on valmistunut ammattiin oppilaitoksesta. Kaikki tämän ryhmän nuoret naiset eivät silti välttämättä valmistuneet vaikka nostivatkin opintotukea vuonna 2004. Noin 30 % opiskelijoista keskeyttää opintonsa ennen valmistumista (Opintojen keskeyttämisen vähentämisen toimenpideohjelma 2007).

Työttömyystilastojen mukaan tavallisinta työttömyys on valmistumisen jälkeen toisen asteen ammatillisen perustutkinnon suorittaneilla. Heistä 15,2 % oli työttömänä noin puoli vuotta valmistumisen jälkeen. Vastaavasti ammattikorkeakoulusta valmistuneista 7,7 % ja ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneista 5 % oli työttömänä. Osittain tätä selittää se, että korkeakoulututkinto voidaan päättää joustavasti työpaikan varmistuttua. Ammatillinen tutkinto on suoritettava määräajassa, ja työpaikka varmistuu usein vasta tutkinnon valmistumisen jälkeen. (Työllisyyskertomus vuodelta 2006, 91–92.)

Opintonsa päättäneiden nuorten naisten tilanne on kaikesta huolimatta lohdullinen. Vastavalmistuneiden työttömyys on harvoin pitkäkestoista, joten puolison elätettävänä ei tarvitse olla pitkään. Työttömyyden melko lyhyestä kestosta kertoo, että ryhmässä oli vähiten (9,5 %) niitä, jotka olivat osallistuneet aktivointitoimenpiteeseen vuonna 2004. Myös omien työtulojen takia soviteltua työmarkkinatukea saaneita oli keskimääräistä vähemmän. Toisaalta jos tarjolla on pelkkiä lyhytkestoisia pätäkötöitä, nuori nainen on vaarassa jäädä taas työsuhteen päätyttyä uudelleen puolison armoille. Tarveharkinnan ulottumattomiin naiset pääsevät vain, jos he löytävät tarpeeksi pitkäkestoisen työsuhteen (vähintään 10 kuukautta), jonka kautta avautuu pääsy ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin.

9.3 Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit

Oman profiilinsa työmarkkinatuen nollapäätöksen saajien joukossa muodostavat pienten lasten äidit, jotka etsivät töitä kotona vietettyjen vuosien jälkeen. Puolison tulojen takia heille ei myönnetä työmarkkinatukea. Tähän ryhmään kuuluu noin kymmenesosa (11 %) kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista.

Jokainen tähän ryhmään kuuluva on saanut lasten kotihoidon tukea vuonna 2004. Kotihoidon tukea maksetaan perheelle, jonka alle 3-vuotias lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa.

Naiset ovat iältään noin 30-vuotiaita (keski-ikä 32 vuotta), ja suurin osa (69 %) on avioliitossa. Kaikki ovat alle 18-vuotiaiden lasten huoltajia, ja joka kolmannella on lapsia enemmän kuin kaksi. Maahanmuuttajien osuus ryhmästä on keskimääräistä suurempi (13 %).

Kotihoidon tuen lisäksi osa naisista on saanut vuonna 2004 myös opintotukea (10 %) tai työmarkkinatukea (38 %). Työmarkkinatukea saaneista vajaa puolet (16 %) oli osallistunut vuonna 2004 johonkin aktivointitoimenpiteeseen. Työtulojen takia soviteltua työmarkkinatukea saaneita on tässä ryhmässä vähiten (10 %). Osalla äideistä on takanaan jo pidempi työhistoria, sillä joka viides on jossain vaiheessa menettänyt oikeutensa ansiopäivärahaan.

Kotihoidon tuen saamisen lisäksi profiili erottuu muista nollapäätöksen saajista puolison tulojen suuruuden perusteella. Puolison tulot ovat tässä ryhmässä suurimmat. Keskiarvo on 3 229 euroa kuukaudessa, ja suurimmalla osalla puolison tulot ovat keskituloja suuremmat. Silti profiilissa on myös viidennes niitä, joilla puolison tulot ovat alle keskitulon (2 500 e/kk).

Aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että pienten lasten äitien riippuvuus puolison tuloista kasvoi 1990-luvulla (Haataja ym. 2007, 151). Samoin on havaittu, että 2000-luvun alussa suurimmalla osalla kotihoidon tukea saavista äideistä ei ollut hoitovapaata tai työpaikkaa, johon palata lastenhoitovaiheen jälkeen. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että 4–7-vuotiaiden lasten äitien työttömyys on selvästi yleisempää kuin alle 3-vuotiaiden lasten äitien (kotihoidon tukea voi saada alle 3-vuotiaan lapsen äiti tai isä). (Haataja 2005, 95–97.)

Käytännössä osa äideistä on saattanut olla piilotyöttömiä jo kotihoidon tukea saadesaan. Puolison tulot voivat nollata työmarkkinatuen, mutta lasten kotihoidon tukena saa joka tapauksessa ainakin hoitorahan (294,28 e/kk). Kun nuorin lapsi täyttää 3 vuotta, kotihoidon tuki päättyy. Jos töitä ei löydy, äiti hakee työmarkkinatukea, jota ei kuitenkaan myönnetä puolison tulojen takia. Tässä tilanteessa äiti voi saada omia tuloja joko hankkimalla lisää lapsia (äitiys- ja vanhempainpäivärahaa myönnettäessä puolison tuloja ei huomioida) tai etsimällä mitä tahansa osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä. Myös kiinnostus aktivointitoimenpiteisiin kasvaa, sillä niiden ajalta työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa.

9.4 Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa

Työmarkkinatuen tarveharkinnan kohdentumisessa suurin ryhmä on ns. keski-ikäisten naisten ”vaimoklusteri”. Se koostuu työmarkkinoille pyrkivistä naisista, joita yhdistää työhistorian puuttuminen. Toinen yhdistävä tekijä on avioliitto, sillä naisista 90 % on naimisissa. Neljäsosa (24,5 %) työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista vuonna 2005 kuului tähän ryhmään.

Naisten keski-ikä on 43 vuotta, mutta ikähaitari on laaja. Joukosta löytyy myös alle 30-vuotiaita (13 %), mutta selvä enemmistö (60 %) naisista on iältään 35–54-vuotiaita. Tähän ryhmään kuuluvat myös työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneiden vanhimmat ikäluokat: 55 vuotta täyttäneitä on 15 % joukosta.

Ryhmään ei kuulu käytännöllisesti katsoen lainkaan naisia, jotka olivat saaneet ansiosidonnaista päivärahaa enimmäisajan (1 %). Suurin osa naisista ei siis ole kuulunut työttömyyskassaan. Peruspäivärahaa enimmäisajan saaneita on 10 % ryhmästä. He ovat täyttäneet työssäoloehdon (10 kuukautta töitä viimeisen parin vuoden aikana) mutta eivät ole kuuluneet työttömyyskassaan.

Käytännössä 90 % tästä keski-ikäisten naisten ryhmästä on tulossa työmarkkinoille työvoiman ulkopuolelta ilman lähiaikojen työhistoriaa, eivätkä he täytä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoja. Mahdollisia syitä työhistorian puuttumiseen on useita: lasten hoito kotona, opiskelu, pitkäaikainen sairaus, asuminen ulkomailla tai laitoksessa. Aikaisempi työssäolo tai yritystoiminta saattaa olla myös sen verran pientä, että se ei riitä täyttämään työssäoloehtoja. Tutkimuksen aineistojen pohjalta ei kuitenkaan voida tarkasti päätellä, mitkä syyt johtivat työhistorian puuttumiseen.

53 %:lla ryhmän naisista on huollettavana alaikäisiä lapsia, mutta kukaan heistä ei ollut saanut edellisvuonna lasten kotihoidon tukea. Suomalaisen työhistorian puuttuminen voi johtua myös naisen ulkomaalaistaustasta. Huomattava osa (14 %) naisista on maahanmuuttajapuolisoita. Heidän osuutensa on suurempi kuin missään muussa ryhmässä. Esimerkiksi Venäjän kansalaisia on 6,5 % joukosta. Työhistorian lisäksi naisten työllistymismahdollisuuksia saattaa heikentää ammatillisen koulutuksen puuttuminen tai vanhentunut koulutus.

Miksi keski-ikäiset naiset saivat nollapäätöksen vuonna 2005? Heistä moni on selvästi pyrkinyt töihin jo pidempään, sillä naisista kaikkiaan 61 % oli saanut työmarkkinatukea vuonna 2004. Tyypillisiä syitä nollapäätöksen taustalla olivat määräaikaisen työsuhteen tai aktivointitoimenpiteen päättymisen. 29 % oli osallistunut työmarkkinatuen aktivointitoimenpiteeseen vuonna 2004. Myös oma osa-aika- tai keikkatyö yhdistettynä tarveharkintaan puolison tulojen perusteella voi johtaa nollapäätökseen. Joka viides (19 %) oli saanut soviteltua työmarkkinatukea, jota maksetaan osa-aikatyösuhteen tai lyhyiden keikkatöiden perusteella. 8 % oli saanut työmarkkinatuen yhdistelmätukena, jota maksetaan työllistämistukena pitkäaikaistyöttömän työllistävälle työnantajalle. Työmarkkinatukea, johon ei liittynyt sovittelua tai aktivointia, sai vain 18,5 % ryhmästä.

Oman ryhmänsä muodostavat työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneiden naisten vanhimmat ikäluokat eli 55 vuotta täyttäneet. Heistä vajaa puolet (46 %) oli saanut työmarkkinatukea edellisvuonna, mikä on selvästi vähemmän kuin nollapäätöksen saajilla yleensä. Tilannetta selittää mm. ikääntyvien naisten heikompi aktivointiaste. 55 vuotta täyttäneistä nollapäätöksen saaneista naisista vain 13 % oli osallistunut vuonna 2004 johonkin aktivointitoimenpiteeseen.

Myös avioliiton solmiminen tai puolison tulojen nousu voivat olla syynä nollapäätökseen. Tässä ryhmässä tarveharkintaan vaikuttavien puolison tulojen keskiarvo on melko korkea (3 213 e/kk), mutta tulojen hajonta on suurta. Nollapäätöksen saaneista 30 %:lla puolison kuukausitulot olivat alle 2 500 euroa. Toisaalta melkein joka kymmenes (9,5 %) nollapäätös on tehty yli 4 500 euron kuukausitulojen perusteella.

Tässä ryhmässä puolison elatuksen varassa eläminen saattaa olla pitkäaikaista, jos töitä ei löydy. Uudelleen koulutus tai töiden löytäminen voi edellyttää monen kohdalla muuttoa paikkakunnalta, ja se voi olla vaikeaa aviomiehen työn ja lasten koulunkäynnin takia. Vuonna 2005 työttömyyden keskimääräinen kesto piteni selvästi

työnhakijan iän mukaan. 40–54-vuotiailla työttömyyden keskimääräinen kesto oli 16–17 viikkoa ja 55–59-vuotiailla 24 viikkoa, mutta harvinaisia eivät olleet tilanteet, joissa työttömyys oli kestänyt yli kaksi vuotta. (Työministeriö 2005.)

Koska suurin osa (90 %) naisista on kuitenkin avioliitossa, heillä on avioliittolain tuoma oikeus saada elatusta aviopuolisolta. Jos kokopäiväistä työtä ei löydy, naiset voivat saada omia tuloja hankkimalla mitä tahansa osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä. Myös aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen kannattaa, sikäli kuin niitä on paikkakunnalla tarjolla, sillä niiden ajalta työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa.

9.5 Ansiopäiväraha-oikeutensa menettäneet keski-ikäiset naiset

Viides ryhmä, johon työmarkkinatuen tarveharkinta kohdistuu, on ansiopäivärahaa enimmäisajan saaneet naiset. 72 %:lla heistä on ansiopäivärahan ensimmäisaika täyttynyt 2000-luvulla ja lopuilla 28 %:lla jo 1990-luvun puolella. Ryhmään kuului 18 % kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista vuonna 2005.

Ryhmän naisten keski-ikä on 45 vuotta, mutta ryhmän ikähaitari on kapeampi kuin edellä esitellyssä keski-ikäisten naisten ryhmässä. Ansiopäiväraha-oikeutensa menettäneistä naisista 90 % on 35–54-vuotiaita. Yli puolella (55 %) on huollettavana alle 18-vuotiaita lapsia. Ryhmästä puuttuvat 55 vuotta täyttäneet, sillä ansiopäiväraha-oikeutensa menettäneet naiset täyttävät työssälöehdon ja saavat näin ollen 55 vuotta täytettyään työmarkkinatuen ilman tarveharkintaa.

Ryhmään ei kuulu lainkaan muiden maiden kansalaisia. Avioliitossa on selvästi suurempi osa (32 %) ryhmästä kuin edellisessä työhistoriaa vailla olevien keski-ikäisten naisten profiilissa. Naiset, jotka ovat saaneet työmarkkinatuen nollapäätöksen ansiosidonnaisen päivärahan menetettyään, asuvat keskimääräistä harvemmin pääkaupunkiseudulla tai kaupungeissa. 42 % heistä asuu taajamissa ja maaseutumaisissa kunnissa (kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista 35 %).

Peräti 84 % ryhmän naisista oli saanut työmarkkinatukea vuonna 2004. Suuri osuus johtuu paljolti siitä, että ansiopäiväraha-kauden päättymisen jälkeen työmarkkinatukea maksetaan 180 päivän ajan ilman tarveharkintaa. 20 %:lla naisista ansiopäivärahan enimmäisaika täyttyi vuonna 2003 ja 28 %:lla vuonna 2004, joten suuri osa heistä on saanut vuonna 2004 työmarkkinatukea ansiopäiväraha-kauden 500 päivän jatkeeksi.

23 % naisista oli saanut työmarkkinatukea aktivointitoimenpiteen ajalta. Myös työmarkkinatuen saaminen soviteltuna osa-aika- tai keikkatyötulojen lisäksi oli tavallista (22 % naisista).

Yhdistelmätuen saaminen oli tässä ryhmässä selvästi yleisempää kuin nollapäätöksen saajilla yleensä. Kaikista nollapäätöksen saajista 8 % oli saanut vuonna 2004 työmarkkinatukea yhdistelmätukena, joka maksettiin työnantajalle pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi. Ansiopäivärahaoikeuden menettäneiden naisten ryhmässä joka neljäs (24 %) oli saanut vuonna 2004 työmarkkinatukea yhdistelmätukena.

Ansiopäivärahaoikeuden menettäneiden naisten ryhmässä suurin osa (78 %) nollapäätöksistä oli tarkistuksia. Kyse on pitkäaikaisesta työttömyydestä, jonka määräaikaiset työsuhteet, työllistäminen tai erilaiset aktivointitoimenpiteet ovat ajoittain katkaisseet. Tässä ryhmässä oli eniten (13 %) niitä, jotka olivat saaneet sairauspäivärahaa vuonna 2004.

Tarveharkintaan vaikuttavien puolison tulojen keskiarvo oli 3 059 e/kk. Nollapäätöksistä 29 % on tehty puolison tulojen perusteella, jotka ovat keskituloja (2 500 e/kk) pienemmät.

Myös tässä keski-ikäisten naisten ryhmässä puolison elatuksen varassa eläminen saattaa olla pitkäaikaista. Naisista joka kolmas on kuitenkin avioliitossa, jossa avopuolisolla ei ole lakisääteistä elatusvelvollisuutta. Ansiosidonnaista päivärahaa enimmäisajan saaneilla naisilla on selvästi edellistä ryhmää pidempi työhistoria ja enemmän työkokemusta, mutta sitä voi olla vaikea hyödyntää kotipaikkakunnalla.

9.6 Miehet puolison armoilla

Työmarkkinatuen tarveharkinnan klusteroinnissa lähes kaikki nollapäätöksen saaneet miehet (97 %) sijoittuivat omaksi ryhmäkseen. Tähän ns. äijäklusteriin kuului 13 % työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista vuonna 2005. Ryhmän lähempi tarkastelu kertoo, miten nollapäätöksen saaneet miehet yleensä eroavat nollapäätöksen saaneista naisista.

Miehistä 58 % on avioliitossa, ja heidän keski-ikänsä on 43 vuotta. Painopiste on vanhemmissa ikäluokissa. Joka kolmas työmarkkinatuen nollapäätöksen saanut mies kuuluu ikäryhmään 45–54-vuotiaat. Kaikista nollapäätöksen saaneista miehistä 32 % oli alle 18-vuotiaan lapsen huoltajia. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneilla naisilla lapsia oli selvästi useammin (47 %).

Miesten ryhmä sijoittuu huomattavan vahvasti pääkaupunkiseudulle. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista miehistä peräti 26 % asui Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla, kun kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista vastaava luku oli 14 %. Ulkomaan kansalaisia oli 8 %.

Etuushistorian perusteella miehillä tavallinen syy nollapäätökseen oli ansio- tai peruspäivärahakauden päättymisen. Miehistä 31 % oli menettänyt oikeutensa ansiopäivärahaan ja 5 % peruspäivärahaan. Naisiin verrattuna nollapäätöksen saaneet

miehet ovat useammin ansiopäivärahaoikeutensa menettäneitä pitkäaikaistyöttömiä ja harvemmin vasta työmarkkinoille pyrkiviä työnhakijoita.

Yli puolet (62 %) miehistä oli saanut työmarkkinatukea vuonna 2004. Useimmiten miehet olivat saaneet työmarkkinatukea ansio- tai peruspäivärahakauden jatkoksi. Miehistä 14,5 % oli osallistunut vuonna 2004 aktivointitoimenpiteeseen, mikä on selvästi vähemmän kuin naisilla (22 %). Soviteltua työmarkkinatukea oli saanut miehistä 18 %, yhdistelmätukea 8 %.

Miehillä nollapäätös perustuu melko pieniin avio- tai avopuolison tuloihin. Puolison tulojen keskiarvo oli 2 541 euroa kuukaudessa eli saman verran kuin vastavalmistuneiden nuorten naisten puolisoilla. Miehet ovat selkeästi vähemmistö työttömyysturvan tarveharkinnan kohdentumisessa. Toisaalta miehillä tilanne voi synnyttää enemmän ristiriitaisia tunteita, jotka johtuvat perinteisistä, mieselättäjyyttä korostavista asenteista.

LOPUKSI

Suomessa työtön työnhakija voi jäädä avo- tai aviopuolison tulojen takia kokonaan ilman työttömyysturvaa, puolison armoille. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa puolison tulojen perusteella tehtävän tarveharkinnan merkitystä, vaikutuksia ja kohdentumista työttömyysturvassa.

Työttömyysturvan tarveharkinta osoittautui erikoiseksi ja poikkeukselliseksi ilmiöksi Suomen muuten kattavassa ja yksilöllisessä sosiaaliturvassa. Missään muussa elämäntilanteessa syyperusteinen turva ei lakkaa kokonaan puolison tulojen perusteella (ks. luku 4.3).

Nykyisessä työttömyysturvassa tarveharkintaisia etuuksia ovat työmarkkinatuki ja kotoutumistuki. Ansio- ja peruspäiväraha maksetaan ilman tarveharkintaa. Työmarkkinatukea maksetaan ensi kertaa työmarkkinoille tuleville ja enimmäisajan ansio- tai peruspäivärahaa saaneille. Työttömälle maahanmuuttajalle työmarkkinatuki maksetaan kotoutumistukena kolmen ensimmäisen maassaolovuoden ajan. Tarveharkinnassa otetaan huomioon avio- tai avopuolison tulot sekä työttömän omat pääoma- tai muut tulot.

Työttömyysturvan tarveharkinta ei ole uusi ilmiö. Lainsäädäntöä tarkasteltaessa tarveharkinnan merkitys työttömyysturvassa ei ole juurikaan muuttunut, ei kasvanut eikä vähentynyt. Työttömyysturvaan on koko sen lähes 50-vuotisen olemassaolon ajan kuulunut puolison tulojen perusteella tarveharkintainen etuus: ensin työttömyyskorvaus vuodesta 1960, sitten peruspäiväraha vuodesta 1985 ja työmarkkinatuki vuodesta 1994 (sekä kotoutumistuki vuodesta 1999, ks. luku 5).

Volyymimittarilla tarkasteltuna tarveharkinnan merkitys sen sijaan kasvoi huomattavasti 1990-luvun lamavuosina, kun työttömyysaste nousi ennätyslukemiin. Laman jälkeen tarveharkintaisen tuen osuus jäi aikaisempaa suuremmaksi. Vuonna 1990 tarveharkintaista peruspäivärahaa sai 40 % kaikista työttömyysturvan saajista, mutta vuonna 2005 vajaa puolet työttömistä (48 %) sai tarveharkintaista työmarkkinatukea tai kotoutumistukea. Muutosta selittävät toisaalta pitkäaikaistyöttömien ansio- tai peruspäivärahan menettäminen ja siirtyminen työmarkkinatuella, mutta myös työmarkkinoiden muutokset ja määräaikaisten työsuhteiden yleistymisen.

Tarveharkintaa on lievennetty vuosina 1997, 2000 ja 2004. Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saavien osuus kaikista työmarkkinatuen saajista on pienentynyt vuosina 1997–2005. Suurimmillaan se oli 11,2 % vuonna 2000, mutta vuoteen 2005 mennessä osuus kaikista työmarkkinatuen saajista laski 7,9 %:iin. Luvuissa ovat mukana myös ne henkilöt, joilla omat pääoma- tai muut tulot vaikuttivat tarveharkintaan. Käytännössä suurin osa tarveharkintapäätöksistä tehdään pelkästään puolison tulojen perusteella (ks. luvut 6.2.1 ja 6.2.2).

Työttömyysturvan tarveharkinnan merkityksen arviointia vaikeuttaa se, että kaikki työttömät eivät edes hae työmarkkinatukea tai kotoutumistukea, koska he tietävät, ettei sitä puolison tulojen takia myönnettäisi. Yhden vuoden läpileikkaus tarveharkintaisen työttömyysturvan hakijoista ja saajista auttaa silti hahmottamaan kokonaisuutta. Vuonna 2005 työmarkkinatuki evättiin puolison tulojen takia kaikkiaan 4 300:lta tuen hakijalta ja kotoutumistuki 560 hakijalta. Tämä oli noin 2 % kaikista työmarkkinatuen tai kotoutumistuen hakijoista. Samana vuonna puolison tulot vähensivät kaikkiaan 17 700 työttömälle maksettua työmarkkinatukea (7,4 % työmarkkinatuen saajista) ja 1 200:lle maksettua kotoutumistukea (11,3 % kotoutumistuen saajista).

Kun työttömältä evätään työttömyysturva avio- tai avopuolison tulojen takia, lähtökohtana on ajatus siitä, että puolison tulot riittävät molempien tai koko perheen elatukseen. Työttömyysturvalain elatusolettamus on kuitenkin osittain tyhjän päällä, sillä avioliittolain mukaan vain aviopuolisot ovat velvollisia elättämään toisiaan. Työttömällä henkilöllä ei ole mitään laillista perustetta vaatia elatusta avopuolisoltaan. Tämä tutkimus osoitti, että käytännössä lähes puolet (45 %) työttömistä, joilta työmarkkinatuki evätään tai sitä vähennetään puolison tulojen perusteella, on avioliitossa ja edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa. Selvästi pienempi osa (30 %) kotoutumistukea saavista tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on avioliitossa (ks. luku 8.3).

Puolison tulojen huomioon ottamiselle työmarkkinatuessa ei ole esitetty mitään sosiaali- tai työvoimapolitiittisia perusteita. Työttömyysturvan tarveharkintaa onkin perusteltu lähinnä taloudellisena välttämättömyytenä. Taustalla häilyy epämääräisiä pelkoja siitä, että tarveharkinnan poistaminen toisi työttömyysturvan piiriin runsaasti henkilöitä, jotka eivät ole taloudellisen tuen tarpeessa (”miljonäärien vaimot”) tai jotka eivät ole aidosti töitä etsimässä vaan työttömyysturvaa hakemassa (työhaluttomat ja huijarit).

Tutkimusaineistojen valossa tarveharkinta ei poista työttömyysturvan piiristä vain rikkaita ja hyvätuloisia. Päinvastoin – puolison tuloille asetetut tulorajat ovat niin matalat, että tarveharkinnan kärki näyttää kohdistuvan perheisiin ja pariskuntiin, joiden tulot jäävät keskitulojen alapuolelle (ks. luku 8.6). Käytännössä tarveharkinta vähentää työttömälle maksettavaa tukea aina, jos puoliso on kokopäivätyössä. Jos pariskunnalla ei ole lapsia, jo keskituloisen puolison tulot riittävät pudottamaan työttömän työttömyysturvan ulkopuolelle.

Kun verrattiin työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi joutuneita työmarkkinatuen saajiin yleensä, havaittiin, että tarveharkinta kohdistuu voimakkaammin lapsiperheisiin. Vuonna 2005 yli puolet tarveharkinnan kohteeksi joutuneista oli äitejä tai isiä, joiden kautta tarveharkinta kosketi välillisesti tuhansia lapsia.

Toinen ryhmä, johon työttömyysturvan tarveharkinta kohdistuu muita enemmän, ovat maahanmuuttajat ja erityisesti maahanmuuttajapuolisot. Vuonna 2005 puolison tulojen perusteella työttömyysturvan nollapäätöksen saaneista 17 % oli jonkin muun maan kuin Suomen kansalaisia. Luvussa ovat mukana sekä työmarkkinatukea että

kotoutumistukea hakeneet. Vastaavasti kaikista puolison tulojen takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneista 14 % oli muita kuin Suomen kansalaisia. Enemmistö tarveharkinnan kohteeksi joutuneista ulkomaiden kansalaisista on naimisissa olevia naisia.

Kolmas ja keskeisin tarveharkinnan kohdentumista kuvaava tekijä on sukupuoli. Suurin osa työttömyysturvan tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on naisia. Vuonna 2005 työmarkkinatuen saajista vajaa puolet (47 %) oli naisia. Samana vuonna puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneista 71 % oli naisia. Työttömistä, joilta työmarkkinatuki evättiin kokonaan puolison tulojen takia, 86 % oli naisia.

Erityisen voimakkaasti tarveharkinta kohdentuu 20–30-vuotiaisiin naisiin. Kaikista vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista yli kolmasosa oli alle 30-vuotiaita naisia. Joukossa on juuri opintonsa päättäneitä ja toisaalta myös epävakaaalle työuralle ajautuneita nuoria naisia, jotka ansaitsevat elantonsa pätkätöissä, osa-aikaisissa töissä ja epätyypillisissä työsuhteissa. Jos he eivät heti valmistumisen jälkeen löydä töitä tai jäävät työttömäksi pätkätöistä, odotettavissa on työmarkkinatuen nollapäätös, jos poikaystävä tai avopuoliso on kokopäivätyössä.

Omaksi ryhmäkseen erottuvat pienten lasten äidit, jotka pyrkivät takaisin työmarkkinoille hoidettuaan lapsia kotona kotihoidon tuen turvin. Kun töitä ei löydy, he hakevat työmarkkinatukea, mutta sitä ei myönnetä puolison tulojen takia. Osa näistä äideistä on joskus kuulunut ansioturvan piiriin mutta pudonnut siltä lastenhoitovuosien aikana.

Keski-ikäiset ja ikääntyvät naiset joutuvat työttömyysturvan ulkopuolelle kahdesta syystä. Osa naisista on ollut pitkään työttömänä, saanut ensin ansiosidonnaista päivärahaa 500 päivän ajan ja sen jälkeen työmarkkinatukea, kunnes 180 päivän jälkeen puolison tulojen takia menettävät työmarkkinatuen. Toinen, suurempi ryhmä ovat keski-ikäiset naiset, jotka pyrkivät työmarkkinoille ilman viime vuosien työkokemusta. Työhistorian puuttumisen taustalla on monia mahdollisia syitä, esim. kotiäitiys, maahanmuutto, pitkäaikainen sairaus tai osa-aikatyö, joka ei täytä työssäoloahtoa.

Naisilla on siis monta polkua työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi. Miesten polku työttömyysturvan tarveharkinnan piiriin on yksioikoisempi. Miehet eivät jää puolison armoille opintojen päättymisen tai koti-isänä vietettyjen vuosien jälkeen. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneet miehet ovat naisia useammin keski-ikäisiä pitkäaikaistyöttömiä, jotka ovat joutuneet pois ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiristä.

Kaikista työttömyysturvan saajista ja hakijoista tarveharkinnan kohteeksi joutuu vain murto-osa työttömistä. Myöskään euroissa mitattuna kyse ei ole valtavista summista. Tarveharkinnan poistamisen on arvioitu lisäävän valtiolle työttömyysturvasta aiheutuvia kustannuksia 27 miljoonaa euroa (Honkanen 2006). Lopuksi työttömyysturvan tarveharkinnan vaikutuksia voidaankin tarkastella käänteisesti.

Mitä merkitsisi yksilölle, pariskunnille ja perheiden hyvinvoinnille, jos puolison tulot eivät enää vaikuttaisi työttömyysturvaan?

Ensinnäkin muutos vähentäisi työttömäksi jäävän naisen tai miehen riippuvuutta puolison tuloista. Muutos lisäisi sosiaaliturvan johdonmukaisuutta antaessaan jokaiselle työttömälle yksilöllisen oikeuden työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan. Nykytilanteeseen verrattuna erityisesti naisten riippuvuus avio- tai avomiehen tuloista vähenisi. Parisuhteiden kannalta muutoksen voisi olettaa pienentävän erityisesti työttömien miesten avioeroriskiä. Työmarkkinatukea saavilta yksin eläviltä muutos poistaisi yksinäisyysloukun: avo- tai avioliitto työssä käyvän henkilön kanssa olisi mahdollinen ilman pelkoa henkilökohtaisten tulojen menettämisestä.

Työttömyysturvan toimeenpanon kannalta tarveharkinnasta luopuminen yksinkertaistaisi työmarkkinatukijärjestelmää ja poistaisi lainsäädännön toimeenpanijalta kiusallisen tarpeen selvittää asiakkaiden henkilökohtaisia ihmissuhdeasioita. Paperisota vähenisi ja sosiaaliturvasta poistuisi yksi harmaa, väärinkäytöksille otollinen alue. Tarveharkinnan poistaminen helpottaisi toimeentuloa niissä perheissä, joissa toinen puolisoista on työttömänä ja toinen töissä. Työssä käyvä puoliso voisi hankkia perheelle lisäansioita ilman kannustinloukkuja. Vastaavasti työtön puoliso voisi tehdä myös lyhytkestoista tai osa-aikaista työtä ilman monimutkaista tarveharkinnan ja sovittelun yhdistelmää.

Jos tarveharkintaa ei voi kokonaan poistaa, yksi vaihtoehto olisi sen lieventäminen. Nykyisen lainsäädännön mukaan vanhempiensa luona asuva työtön nuori saa aina vähintään puolet työmarkkinatuesta. Samaa voisi soveltaa puolisonsa kanssa asuvaan työttömään. Jos puolet työmarkkinatuesta olisi puolison tuloista riippumatonta tuloa, jokaisella työttömällä olisi edes pieni, yksilöllinen perustulo. Silti se jäisi määrältään selvästi heikommaksi vaihtoehdoksi kuin vaikkapa lasten kotihoidon tuki.

Tässä tutkimuksessa tarveharkinnan merkitystä, vaikutuksia ja kohdentumista tutkittiin tilastojen ja rekisteriaineistojen avulla. Tutkimuksen avulla voitiin osoittaa, että tarveharkinta rajaa työttömyysturvan ulkopuolelle myös niitä, jotka olisivat taloudellisen tuen tarpeessa. Puolison tulojen takia tulottomiksi joutuneet ovat kuitenkin pieni ja hajanainen ryhmä työttömiä, joiden ääni kuuluu heikosti muualla kuin internetin keskustelupalstoilla. Lisää tietoa tarvitaan siitä, mitä on elää työttömänä ja tulottomana nyky-Suomessa. Jatkotutkimuksen kannalta kiinnostavia ryhmiä ovat esimerkiksi maahanmuuttajapuolisot, miehet puolison armoilla ja työttömät kotiaidit. Tärkeitä kysymyksiä ovat puolison armoilla elävien kokemukset, heidän ratkaisuvaihtoehtonsa tilanteessa sekä tilanteen kesto. Kysely- tai haastattelututkimus antaisi asiasta arvokasta lisätietoa.

KIRJALLISUUS

Aarnio, Margaretha. Avioliiton merkitys sosiaalivakuutuksen etuuksien määräytymisessä. *Sosiaalinen aikakauskirja* 1972; 66 (3): 243–253.

Aarnio, Marko; Häkkinen, Olli; Jussila, Niina; ym. *Työttömyysturva*. Helsinki: Edita Prima, 2003.

Aho, Simo. Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 349, 2005.

Ahtiainen, Lasse. Palkansaajien järjestäytyminen Suomessa. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 298, 2006.

Anttonen, Anneli; Forsberg, Hannele; Huhtanen, Raija. Family obligations in Finland. Julkaisussa: Millar, Jane; Warman, Andrea, eds. *Defining family obligations in Europe*. University of Bath, Social policy papers no 23, 1995: 65–86.

Anttonen, Anneli; Sipilä, Jorma. *Suomalaista sosiaalipoliittikkaa*. Tampere: Vastapaino, 2000.

Arajärvi, Pentti. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön selkeyttäminen. *Selvitysmiesmuistio*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 17, 1998.

Arajärvi, Pentti. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.

Arajärvi, Pentti. Sosiaaliturvan universaalisuus, kattavuus ja vastikkeellisuus. Alustus Oikeustieteen päivillä 20.8.2003. Saatavissa: <<http://www2.lut.fi/oikeustiede2003/Alustukset/PenttiArajarvi.pdf>>. [Viitattu 15.1.2007.]

Arajärvi, Pentti. Näkökohtia työttömyyden aikaisen turvan kehittämisestä. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen sekä niiden hallinnon ja rahoituksen kehittäminen. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 348, 2005.

Bendix Jensen, Jan. Solidarity and principles of redistribution. Käsikirjoitus. ESPAnet Conference 21.–23.9. 2006, University of Bremen, Germany. Saatavissa: <http://www.socsci.aau.dk/ccws/CalenderActivities/2006-autumn-link/Welfare-architecture/ESPAnet2006_paper_Jensen%5B1%5D.pdf>. [Viitattu 30.10.2007.]

Beveridge, William H. *Social insurance and allied services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

Bradley, David. Family laws and welfare states. Julkaisussa: Melby, Kari; Pylkkänen, Anu; Rosenbeck, Bente; Carlsson Wetterberg, Christina, eds. *The Nordic model of marriage and the welfare state*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, Nord 2000: 27: 37–67.

Clasen, Jochen; Oorschot, Wim van. Changing principles in European social security. *European Journal of Social Security* 2002; 4 (2): 89–115.

Fraser, Nancy. After the family wage: a postindustrial thought experiment. Julkaisussa: Hobson, Barbara, ed. *Gender and citizenship in transition*. London: Macmillan, 2000: 1–32.

Goodin, Robert E. *Reasons for welfare. The political theory of the welfare state*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

Gottberg, Eva. Perhe, elatus ja sosiaaliturva. Tutkimus yksityisen ja julkisen elatusvastuun rajoista, rakenteesta ja toimivuudesta. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Yksityisoikeuden sarja A:80, 1995.

Gottberg, Eva. Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, 2005.

Gough, Ian; Bradshaw, Jonathan; Ditch, John; Eardley, Tony; Whiteford, Peter. Social assistance in OECD countries. *Journal of European Social Policy* 1997; 7 (1): 17–43.

Haataja, Anita. Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipolitiikkamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. Turku: Turun yliopiston julkaisuja C 141, 1998.

Haataja, Anita. Lasten hoitomuodon valinta-oikeudet – mahdollisuuksia ja riskejä? Julkaisussa: Takala, Pentti, toim. *Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin?* Helsinki: Kela, 2005: 80–108.

Haataja, Anita. Pohjoismainen ansaitsija-hoivaajamalli. Ruotsin ja Suomen perhevapaajärjestelmän vertailu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 43, 2006.

Haataja, Anita; Mikkola, Anne; Pääkkönen, Jenni. Naisten ja miesten tasa-arvoistumista 1990-luvun pyörteistä eteenpäin. Julkaisussa: Tainio, Heikki, toim. *Taloukasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman?* Helsinki: Työväen sivistysliitto, 2007: 80–99.

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Helsinki: Työhallinnon julkaisu 371, 2006.

Hellsten, Katri. Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkimuksia 2/1993.

Hellsten, Katri; Uusitalo, Hannu. Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Julkaisussa: Hellsten, Katri; Uusitalo, Hannu, toim. *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön*. Helsinki: Stakes, Raportteja 245, 1999: 13–24.

Hiilamo, Heikki; Hytti, Helka; Takala, Pentti. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.

Holmila, Marja. Naisten ja miesten toimeentuloturvan toteutumisesta työttömyyskorvausjärjestelmän puitteissa. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Selvitys 4, 1974.

Honkanen, Pertti. Työttömien perusturvan ongelmia. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54, 2006.

Huhtanen, Raija. Onko toimeentulo yksilön oikeus vai perheen velvollisuus? Julkaisussa: Kosonen, Pekka; Sakslin, Maija, toim. Sosiaalietujen muutokset: vastuunjaon ongelma. Seminaariraportti. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 29, 1998: 91–113.

Huomio perusturvaan. Nykytilanteen pulmia ja mahdollisia ratkaisuehdotuksia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007. Saatavissa: <<http://www.stkl.fi/perusturvaesite.pdf>>. [Viitattu 30.10.2007.]

Hämäläinen, Ulla. Aktivoivatko työmarkkinatuen rajaukset? Kokemuksia nuorten työmarkkinatuen rajoituksista. Julkaisussa: Hämäläinen, Kari; Taimio, Heikki; Uusitalo, Roope, toim. Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 2005: 132–151.

Jalovaara, Marika. The effects of marriage partners socioeconomic positions on the risk of divorce in Finland. Finnish Yearbook of Population Research XLIII 2007 Supplement. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitos, 2007.

Jepsen, Maria; Meulders, Danièle; Plasman, Olivier; Vanhuynegem, Philippe. Individualisation of the social and fiscal rights and the equal opportunities between women and men. Final Report, Bruxelles: Economie du travail et de l'emploi (ete), Département d'Economie Appliquée (DULBEA) de l'ULB, 1997.

Julkunen, Raija. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001.

Julkunen, Raija. Naiset ja miehet. Julkaisussa: Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; ym. Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 2003: 373–387.

Julkunen, Raija. Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmä – Jane Lewisin feministinen teoria. Julkaisussa: Saari, Juho, toim. Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino, 2005: 360–387.

Julkunen, Raija. Universalismista köyhyyspolitiikkaan? Julkaisussa: Helne, Tuula; Laatu, Markku, toim. Vääryyskirja. Helsinki: Kela, 2006: 43–59.

Kangas, Olli. Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 5, 1996.

Kannustinloukkutyöryhmä. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, 1996.

Kapanen, Mikko. Verkkokeskustelua Kelasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 49, 2006.

Kauhanen, Merja. Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 69, 2002.

Kelan etuudet pähkinänkuoressa. Opas asiantuntijoille. Helsinki: Kela, 2007.

Komiteoiden mietintöjä:

KM 1958:B 45. Työttömyysvakuutuksen periaatekomitean mietintö.

KM 1979:27. Työttömyysturvakomitean mietintö.

KM 1982:34. Työttömyysturvatoimikunnan mietintö.

KM 1984:33. Työttömyysturvan tarveharkintatoimikunnan välimietintö.

KM 1985:29. Työttömyysturvan tarveharkintatoimikunnan II osamietintö.

KM 1985:59. Työttömyysturvan tarveharkintatoimikunnan III osamietintö.

KM 1993:16. Työttömyysturvatoimikunta 1992:n mietintö.

Kortteinen, Matti; Tuomikoski, Hannu. Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi, 1998.

Kosonen, Pekka. Sosiaaliset oikeudet taloudellisessa, poliittisessa ja oikeudellisessa puntarissa. Julkaisussa: Kosonen, Pekka; Sakslin Maija, toim. Sosiaalietujen muutokset: vastuunjaon ongelma. Seminaariraportti. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 29, 1998: 91–113.

Kurjenoja, Jaana. Kannustinloukku pyydystää pienituloisen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001; 97 (1): 52–63.

Kurjenoja, Jaana. Kenelle työ kannattaa? Kannustinloukut 2004. Helsinki: Veronmaksajain keskusliitto, Verotietoa 39, 2004.

Laine, Veli; Uusitalo, Roope. Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 74, 2001.

Lewis, Jane. Gender and welfare regimes. Journal of European Social Policy 1992; 2 (3): 159–174.

Lindroos, Kari; Peltola, Heikki. Työttömyysajan toimeentuloturva. Julkaisussa: Kalimo, Esko; Kallio, Veikko, toim. Juhlakirja Jaakko Pajula II. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1989: 531–544.

Mahon, Rianne. Child care: Toward what kind of “Social Europe”. Social Politics Fall 2002: 343–379.

Maljanen, Timo; Niemelä, Heikki. Vuoden 1996 sairauspäivärahuudistuksen vaikutukset. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 58, 2000.

Melkas, Tuula. Tasa-arvobarometri 2004. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 20, 2004.

Mikkola, Matti. Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 141, 1979.

Nieminen, Jarmo. Työttömyysturva Suomessa. Tampere: Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkimuksia 74, 1985.

Nieminen, Liisa. Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1996; 5–6: 909–929.

- Niinivaara, Reino. Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 4, 1999.
- Nummijärvi, Anja. Naisten työttömyysturvasta. Helsinki: STM:n tasa-arvojulkaisuja A3/1991.
- Opintojen keskeyttämisen vähentämisen toimenpideohjelma. Keskustelumuistio 8.2.2007. Helsinki: Opetusministeriön monisteita 2, 2007.
- Pajunen, Raija. Työmarkkinatuen saajina usein keski-ikäisiä miehiä ja nuoria naisia. Sosiaalivakuutus 2000; 38 (6): 26–27.
- Parpo, Antti. Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään: tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 140, 2004.
- Perhekäsitettyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 26, 1993.
- Perälä, Jorma. Työttömyysturvan tarveharkinnan kehittyminen. Sosiaalivakuutus 1986; 24 (1): 18–24.
- Piirainen, Timo. Työttömyysturva, työmarkkinat ja työttömät. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suunnitteluosasto, Julkaisuja 8, 1989.
- Pitkänen, Kari; Sihvonen, Ari-Pekka. Johdatus väestötieteeseen -verkkomateriaali. V luku: Avioituneisuus. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2003. Saatavissa: <<http://www.valt.helsinki.fi/sosio/vaesto/luku05.html>>.
- Raittinen, Kirsi. Harkintaa tarpeen mukaan vai tarpeellista harkintaa? Tarveharkintainen työmarkkinatuki työttömyysturvajärjestelmän osana. Tampere: Tampereen yliopisto, 2005.
- Repo, Katja. Perheen sisäisen rahatalouden jännitteitä. Julkaisussa: Forsberg, Hannele; Nätkin Ritva, toim. Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Helsinki: Gaudeamus, 2003: 64–85.
- Ritakallio, Veli-Matti. Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995–2005. Julkaisussa: Tainio, Heikki, toim. Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Helsinki: Työväen sivistysliitto, 2007: 122–140.
- Ruotsalainen, Seppo. Työttömyys ja työttömyysturva. Pohdiskelua keskeisistä ongelmista. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 26, 1998.
- Sakslin, Maija. Suomen hallitusmuodon sosiaaliset perusoikeudet – osa kansallista ja EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. Lakimies 1996; 5–6: 885–908.
- Sarvimäki, Matti. Maahanmuuttajien työttömyys. Julkaisussa: Hämäläinen, Kari; Taimio, Heikki; Uusitalo, Roope, toim. Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 2005: 152–169.
- Scheinin, Martin. Sosiaaliset perusoikeudet ja lainsäätäjät I. Oikeus 1995; 24 (4): 343–350.

Soininvaara, Osmo. Perustulo. Luento Kansallisen Sivistysliiton Think tank -projektin seminaarissa 27.2. 2007 Tampereella. Saatavissa: <http://www.kokoomus.fi/mp/db/file_library/x/IMG/36022/file/PerustuloKokoomukselle.ppt>. [Viitattu 30.10.2007.]

SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 21, 2002.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Työttömien toimeentuloturvan parantaminen sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Muistio työllisyysasian neuvottelukunnalle ja työvoimaministeriölle 20.8. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, 1974.

Tilasto Suomen työttömyysturvasta. Helsinki: Kela ja Vakuutusvalvontavirasto, SVT, 2005.

Tilasto Suomen työttömyysturvasta. Helsinki: Kela ja Vakuutusvalvontavirasto, SVT, 2006.

Tilastokeskus. Työvoimatilasto. Tietoja työllisyydestä, työttömyydestä ja työvoimasta vuosilta 1960–1991. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, Työmarkkinat 1993:7.

Tilastokeskus. Tulonjakotilasto. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2004.

Tilastokeskus. Palkkarakenne. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2005a.

Tilastokeskus. Tulonjakotilasto. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2005b.

Tilastokeskus. Kuntasektorin kuukausipalkka oli 2 407 euroa lokakuussa 2005. Julkaistu 30.5.2006. Saatavissa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/ksp/2005/ksp_2005_2006-05-30_tie_001.html>. (2006a)

Tilastokeskus. Väestörakenne 2005. Julkaistu 13.4.2006. Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/2005/vaerak_2005_2006-04-13_tie_001.html>. [Viitattu 30.10.2007.] (2006b)

Tilastokeskus. Työvoimatutkimuksen aikasarja 1989–2006. Saatavissa: <<http://www.tilastokeskus.fi>> Etusivu > Tilastot > Tilastot aiheittain > Työmarkkinat > Työvoimatutkimus > Taulukot. [Viitattu 30.10.2007.]

Titmuss, Richard M. Universal and selective social services. Julkaisussa: Abel-Smith, Brian; Tittmus, Kay, eds. The philosophy of welfare. Selected writings of Richard H. Titmuss. London: Allen & Unwin, 1987: 128–140.

Tossavainen, Pekka. Mitä tilastot kertovat työttömyydestä? Julkaisussa: Hämäläinen, Kari; Taimio, Heikki; Uusitalo, Roope, toim. Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 2005: 17–34.

Työmarkkinatuen valtakunnallinen sisäinen valvonta 2003–2004. Loppuraportti. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 2004.

Työministeriö. Maahanmuuttajien työllisyys. Saatavissa: <<http://www.mol.fi>>, Maahanmuutto – Maahanmuuttotilastot. [Viitattu 30.10.2007.]

Unkuri, Kristian. ”Ei vaivatta sopusoinnussa” – Työmarkkinatuen puolison tuloihin ulottuva tarveharkinta. Tampere: Pirkanmaan ammattikorkeakoulu, Sosiaalialan koulutusohjelma, 2007.

Valpola, Olli. Työttömyysturvan tarveharkintatoimikunta sai työnsä päätökseen. Sosiaalivakuutus 1986; 24 (1): 25–31.

Valpola, Olli. Sosiaaliturvan väärinkäytökset, lainsäädäntö ja käytäntö. Julkaisussa: Hellsten, Katri; Uusitalo, Hannu, toim. Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki: Stakes, Raportteja 245, 1999: 25–48.

Vähätalo, Kari. Työttömyys ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 1998.

Välimäki, Kari. Työttömyysturva huoltoavusta sosiaalivakuutukseksi. Sosiaalinen aikakauskirja 1984; 4–5: 19–23.

Väärinkäytösasiat. Vuositilasto 2005. Helsinki: Kela.

Lainsäädäntö aikajärjestyksessä:

L 234/1929. Avioliittolaki.

L 125/1934. Laki valtakunnallisista työttömyyskassoista.

L 116/1956. Huoltoapulaki 116/1956.

L 347/1956. Kansaneläkelaki.

L 126/1959. Laki työttömyysavustuksesta.

L 322/1960. Laki työttömyyskorvauksesta.

L 332/1963. Laki työttömyyskorvauksesta.

A 334/1963. Asetus työttömyyskorvauksesta.

L 946/1971. Työllisyyslaki.

A 948/1971 Työllisyysasetus.

L 704/1975. Laki lapsen elatuksesta.

L 1013/1980. Työvoimaministeriön päätös työllisyysasetuksen soveltamisesta.

L 710/1982. Sosiaalihuoltolaki.

L 602/1984. Työttömyysturvalaki.

L 603/1984. Työttömyyskassalaki.

L 226/1987. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.

A 820/1987. Avioliittoasetus.

A 897/1991. Asetus työttömyysturvaetuuksien korottamisesta.

L 1542/1993. Laki työmarkkinatuesta.

L 665/1996. Laki työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 493/1999. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

L 1131/1999. Laki työmarkkinatuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

L 1290/2002. Työttömyysturvalaki.

L 1009/2003. Laki työttömyysturvalain 9 luvun 3 §:n muuttamisesta.

L 1217/2005. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.

LIITE**MUUTTUJALUETTELOT**

Aineisto 1: Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet vuonna 2005 (n = 20 106).

Sukupuoli
Kansalaisuus
Siviilisäätö
Vakinainen asuinkunta
Maakunta
Ikä 31.12.2005
Maksettu etuuslaji: työmarkkinatuki vai kotoutumistuki?
Tarveharkinnan rajatulo mk/kk
Lasten lukumäärä (tarveharkinnan rajatulosta)
Hakijan ja puolison tulot yhteensä tarveharkinnassa (vähennetty tarveharkinnan rajatulo)
Tarveharkinnan lisäksi tuki myös soviteltua (kyllä/ei)
Omat tarveharkintatulot (tulotaulusta)
Puolison tulot (tulotaulusta)
Hakijan ja puolison tulot yhteensä (tulotaulusta l. työmarkkinatuen saajan ja puolison tulot (palkka-, pääomatulot ym.), jotka on tallennettu ratkaisua tehtäessä erikseen etuuskantaan)
Onko puolisollla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja vai ei?

Aineisto 2: Tarveharkinnan takia työttömyysturvan nollapäätöksen saaneet vuonna 2005 (n = 4 831).

Sukupuoli
Kansalaisuus
Siviilisäätö
Vakinainen asuinkunta
Maakunta
Lasten lukumäärä (0–17-vuotiaat)
Suomeen muuttopäivä
Ikä 31.12.2005
Nollapäätöksen etuuslaji (työmarkkinatuki vai kotoutumistuki)
Ratkaisun laatu (myöntö, hylkäys, tarkistus vai lakkautus)
Omat tarveharkintatulot
Puolisot tarveharkintatulot
Pariskunnan tarveharkintatulot yhteensä
Onko puolisollla tarveharkintatuloja vai ei?
Lapsilisät marraskuussa 2004, lasten lukumäärä
Lapsilisät, joissa yksinhuoltajakorotus, lasten lukumäärä
Vähintään yksi työkyvyttömyyseläkkeen hylkäys 1997–2004
Kelan etuuslaji 1 marraskuussa 2000
Kelan etuuslaji 2 marraskuussa 2000
Viimeisin ansiopäivärahaoikeuden menettäminen (vvvvkk)

Viimeisin peruspäiväraha-oikeuden menettäminen (vvvkk)
Kelan etuuslaji 1 marraskuussa 2004
Kelan etuus 1 euroa/päivä tai euroa/kuukausi
Etuuteen 1 vaikuttavat lapset
Kelan etuuslaji 2 marraskuussa 2004
Kelan etuus 2 euroa/päivä tai euroa/kuukausi
Etuuteen 2 vaikuttavat lapset
Sairausdiagnoosi (11, 12, 21, 22)
Vähimmäispäivärahan saaja (21, 22, 40) tai soviteltu päiväraha (31, 32, 34)
Päivärahaa edeltävä etuus (21, 22, 40)
Kuntoutusrahan lakiperuste (22)
Kuntoutusrahan määrätymisperuste (22)
Voimassa oleva eläkelaji (kalenteri)
Eläkkeen alkamisaika (kalenteri)
Voimassa oleva eläkelaji (maksussa)
Eläkkeen määrä marraskuussa 2004 (euroa /kuukausi)
Täysi kansaneläke vai ei?
Korvatut sairauspäivärahopäivät ja maksetut sairauspäivärahat marraskuussa 2004
Korvatut kuntoutusrahopäivät ja maksetut kuntoutusrahat marraskuussa 2004
Korvatut peruspäivärahopäivät ja maksetut peruspäivärahat marraskuussa 2004
Korvatut työmarkkinatukipäivät ja maksetut työmarkkinatuet marraskuussa 2004
Korvatut yhdistelmätukipäivät ja maksetut yhdistelmätuet marraskuussa 2004
Korvatut kotoutumistukipäivät ja maksetut kotoutumistuet marraskuussa 2004
Äideille korvatut vanhempainpäivärahopäivät ja maksetut vanhempainpäivärahat marraskuussa 2004
Maksettu kotihoidon tuen perusosa, hoitolisä tai kuntalisä marraskuussa 2004
Asumistuen tyyppi (1 = opintotuki, 2 = yleinen, 3 = eläke, 4 = sotilasavustus)
Asumistuen määrä marraskuussa 2004
Ilmoitetut asumiskustannukset euroa/kk
Ruokakunnan koko
Hyväksytyt asumiskustannukset (yleisessä asumistuessa)
Ruokakunnan tyyppi yleisessä asumistuessa (yksi henkilö, lapsiperhe, perhe, yhteisö, yksinhuoltaja vai muu)
Työkyvyttömyyseläkkeen kuukaudet (kalenteri) 1997–2004
Korvatut sairauspäivärahopäivät 1997–2004
Korvatut kuntoutusrahopäivät 1997–2004
Korvatut peruspäivärahopäivät 1997–2004
Korvatut sovitellut peruspäivärahopäivät 1997–2004
Korvatut työmarkkinatukipäivät 1997–2004
Korvatut työmarkkinatukipäivät aktivointitoimenpiteen ajalta 1997–2004
Korvatut työmarkkinatukipäivät kuntouttavan työtoiminnan ajalta 2001–2004
Korvatut sovitellut työmarkkinatukipäivät 1997–2004
Korvatut yhdistelmätuen päivät 1998–2004
Korvatut kotoutumistuen päivät 1999–2004
Korvatut kotoutumistuen päivät aktivointitoimenpiteen ajalta 1999–2004
Korvatut vanhempainpäivärahopäivät äideille 1997–2004
Korvatut kotihoidontuen kuukaudet 1997–2004
Korvatut opintotuen kuukaudet 1998–2004

LIITETAULUKOT JA -KUVIOT

Liitetaulukko 1. Kotoutumistuen saajat ja tarveharkinta ikäryhmittäin.

Ikä	Koto-tuen saajat	%	Vähennetty koto-tuki	%	Koto-tuki nolla	%
17–19-v.	458	4,3	3	0,3	2	0,4
20–24-v.	1 433	13,5	148	12,4	57	10,2
25–29-v.	2 107	19,9	295	24,7	128	22,8
30–34-v.	1 935	18,2	256	21,4	122	21,7
35–39-v.	1 479	13,9	177	14,8	84	15,0
40–44-v.	1 144	10,8	132	11,0	74	13,2
45–49-v.	887	8,4	89	7,4	52	9,3
50–54-v.	621	5,9	64	5,4	27	4,8
55–59-v.	366	3,5	26	2,2	12	2,1
60–64-v.	152	1,4	5	0,4	3	0,5
65–v.	23	0,2	3	0,3	2	0,4
Yhteensä	10 605	100	1 195	100,0	561	100

Liitetaulukko 2. Kotoutumistuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan.

	Koto-tuen saajat	%	Vähennetty koto-tuki	%	Koto-tuki nolla	%
Naimaton	1 451	13,7	66	5,5	41	7,3
Avoliitossa	7 668	72,3	1 024	85,7	473	84,3
Asumuserossa	2	0,0	0	0	0	0
Eronnut	556	5,2	29	2,4	11	2,0
Leski	150	1,4	3	0,3	2	0,4
Rekisteröity parisuhde	25	0,2	4	0,3	6	1,1
Muu / tieto puuttuu	753	7,1	69	5,8	28	5,0
Yhteensä	10 605	100	1 195	100	561	100

Liitetaulukko 3. Kotoutumistuen tarveharkinta ja lasten lukumäärä.

	Vähennetty koto-tuki	%	Koto-tuki nolla	%
Ei huollettavia lapsia	776	64,9	419	74,7
Lapsen huoltajia	419	35,1	142	25,3
1 lapsi	280	23,4	97	17,3
2 lasta	114	9,5	39	7,0
3 lasta	20	1,7	4	0,9
4 lasta	4	0,3	1	0,2
5 lasta tai enemmän	1	0,1	0	0
Yhteensä	1 195	100	561	100

Liitetaulukko 4. Työmarkkinatuen tarveharkinta asuinpaikan mukaan 2005.

	Tm-tuen saajat	%	Vähennetty tm-tuki	%	Tm-tuki nolla	%
Ulkomaat/tuntematon	543	0,2	26	0,1	11	0,3
Pääkaupunkiseutu	38 708	16,1	2 059	11,6	596	14,0
Muu kaupunki	122 681	51,0	8 688	49,0	2 166	50,7
Taajama	35 187	14,6	3 129	17,7	738	17,3
Maaseutu	43 452	18,1	3 815	21,5	759	17,8
Yhteensä	240 571	100	17 717	100	4270	100

Liitetaulukko 5. Työmarkkinatuen tarveharkinta maakunnittain 2005.

	Tm-tuen saajat	%	Vähennetty tm-tuki	%	Tm-tuki nolla	%
Tuntematon	565	0,2	26	0,1	11	0,3
Uusimaa	48 575	20,2	2 835	16,0	794	18,6
Varsinais-Suomi	18 122	7,5	1 238	7,0	293	6,9
Satakunta	11 575	4,8	897	5,1	217	5,1
Kanta-Häme	6 682	2,8	542	3,1	115	2,7
Pirkanmaa	22 213	9,2	1 581	8,9	374	8,8
Päijät-Häme	10 234	4,3	814	4,6	160	3,7
Kymenlaakso	9 034	3,8	695	3,9	200	4,7
Etelä-Karjala	7 733	3,2	630	3,6	149	3,5
Etelä-Savo	8 369	3,5	631	3,6	119	2,8
Pohjois-Savo	14 299	5,9	1 138	6,4	230	5,4
Pohjois-Karjala	12 089	5,0	886	5,0	193	4,5
Keski-Suomi	15 669	6,5	1 177	6,6	320	7,5
Etelä-Pohjanmaa	7 337	3,0	695	3,9	132	3,1
Pohjanmaa	5 306	2,2	436	2,5	136	3,2
Keski-Pohjanmaa	3 234	1,3	292	1,6	89	2,1
Pohjois-Pohjanmaa	19 245	8,0	1 712	9,7	422	9,9
Kainuu	5 874	2,4	414	2,3	70	1,6
Lappi	11 665	4,8	867	4,9	196	4,6
Itä-Uusimaa	2 751	1,1	211	1,2	50	1,2
Yhteensä	240 571	100	17 717	100	4270	100

Liitetaulukko 6. Kotoutumistuen tarveharkinta asuinpaikan mukaan.

Asuinpaikka	Koto-tuen saajat	%	Vähennetty koto-tuki	%	Koto-tuki nolla	%
Ulkomaat/tuntematon	156	1,5	18	1,5	16	2,9
Pääkaupunkiseutu	3 349	31,6	354	29,6	220	39,2
Muu kaupunki	5 612	52,9	523	43,8	234	41,7
Taajama	631	5,9	120	10,0	47	8,4
Maaseutu	857	8,1	180	15,1	44	7,8
Yhteensä	10 605	100	1 195	100	561	100

Liitetaulukko 7. Puolison tulojen määrä kotoutumistuen tarveharkinnassa.

Puolison tulot e/ekk	Kotoutumistuen nollapäätökset				Vähennetty kotoutumistuki			
	Saajia	%	Naiset, %	Miehet, %	Saajia	%	Naiset, %	Miehet, %
-1500	4	0,7	0,2	2,9	105	8,8	9,0	8,3
1501-2000	27	4,8	2,6	14,6	691	57,8	53,5	67,3
2001-2500	90	16,0	16,2	15,5	351	29,4	32,5	22,5
2501-3000	187	33,3	32,3	37,9	48	4,0	5,0	1,9
3001-3500	104	18,5	19,4	14,6	0	0	0	0
3501-4000	58	10,3	11,1	6,8				
4001-4500	42	7,5	8,3	3,9				
4501-5000	17	3,0	3,5	1,0				
5001-5500	11	2,0	2,2	1,0				
5501-	21	3,7	4,1	1,9				
Yhteensä	561	100	100	100	1 195	100	100	100

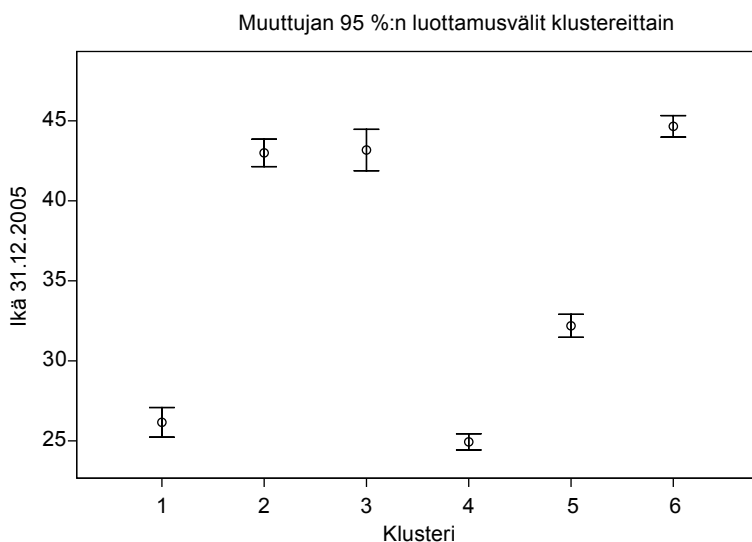
Liitetaulukko 8. Kotoutumistuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004.

	Yhteensä	%	Naisia	%	Miehiä	%
Ei maksussa Kelan etuutta	296	52,8	235	51,3	61	59,2
Maksussa Kelan etuus:	265	47,2	223	48,7	42	40,8
Sairauspäiväraha	3	0,5	2	0,4	1	1,0
Työmarkkinatuki	8	1,4	7	1,5	1	1,0
Yhdistelmätuki	1	0,2	1	0,2	0	0
Kotoutumistuki	240	42,8	202	44,1	38	36,9
Vanhempainpäiväraha (naisille)	2	0,4	2	0,4	0	0
Lasten kotihoidon tuki	11	2,0	9	2,0	2	1,9
Yhteensä	561	100	458	100	103	100

Liitetaulukko 9. Kotoutumistukea vuonna 2004 saaneiden osuus kotoutumistuen nollapäätöksen saajista vuonna 2005 sukupuolen mukaan.

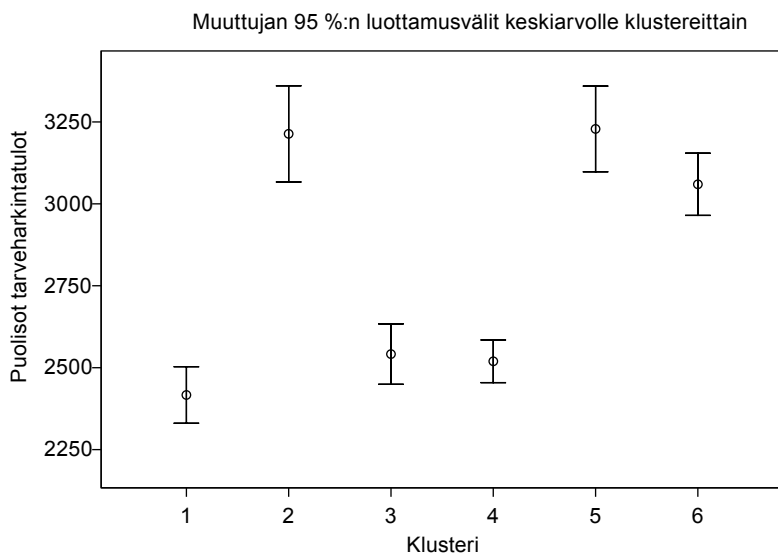
	Kotoutumistuen saaminen vuonna 2004					
	Ei saanut kotoutumistukea		Sai kotoutumistukea		Yhteensä	
Miehet	58	56,3 %	45	43,7 %	103	100,0 %
Naiset	225	49,1 %	233	50,9 %	458	100,0 %
Yhteensä	283	50,4 %	278	49,6 %	561	100,0 %

Liitekuvio 1. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n = 4 270). Ikä-muuttujan 95 %:n luottamusvälit klustereittain.



1. Nuoret naiset epävakaalla työuralla (501), 2. Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa (1 046), 3. Miehet puolison armoilla (566), 4. Opintonsa päättäneet nuoret naiset (915), 5. Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit (477) ja 6. Ansiopäivärahalta pudonneet keski-ikäiset naiset (765).

Liitekuvio 2. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n = 4 270). Puolison tulot -muuttujan 95 %:n luottamusvälit klustereittain.



1. Nuoret naiset epävakaalla työuralla (501), 2. Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa (1 046), 3. Miehet puolison armoilla (566), 4. Opintonsa päättäneet nuoret naiset (915), 5. Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit (477) ja 6. Ansiopäivärahalta pudonneet keski-ikäiset naiset (765).

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 96 Saarikallio M, Hellsten K, Juutilainen V-P.** Korkeakoulusta työelämään? – Väylänä ulkomainen tai kotimainen tutkinto. 2008. ISBN 978-951-669-775-1 (nid.), 978-951-669-776-8 (pdf).
- 95 Aaltonen T, Lind J.** Miten työkyky muuttuu Kelan tukeman psykoterapia-kuntoutuksen jälkeen? Rekisteriseuranta Kelan psykoterapiaa saaneiden työ- ja opiskelukyvystä vuosina 2002–2004. 2008. ISBN 978-951-669-773-7 (nid.), 978-951-669-774-4 (pdf).
- 94 Ahponen H.** Vaikeavammaisen nuoren aikuistuminen. Yksilöllinen ja erilainen elämäntilanne. 2008. ISBN 978-951-669-766-9 (nid.), 978-951-669-767-6 (pdf).
- 93 Paltamaa J.** Assessment of physical functioning in ambulatory persons with multiple sclerosis. Aspects of reliability, responsiveness, and clinical usefulness in the ICF framework. 2008. ISBN 978-951-669-764-5 (print), 978-951-669-765-2 (pdf).
- 92 Airio I.** Change of norm? – In-work poverty in a comparative perspective. 2008. ISBN 978-951-669-762-1 (print), 978-951-669-763-8 (pdf).
- 91 Salokangas RKR ym.** Psykoosille altis potilas. 2007. ISBN 978-951-669-757-7 (nid.), 978-951-669-758-4 (pdf).
- 90 Kalliomaa-Puha L.** Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina. 2007. ISBN 978-951-669-753-9 (nid.), 978-951-669-754-6 (pdf).
- 89 Forma P, Kallio J, Pirttilä J, Uusitalo R.** Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista. 2007. ISBN 978-951-669-751-5 (nid.), 978-951-669-752-2 (pdf).
- 88 Hämäläinen H, Röberg M.** Kokonaisvaltainen katse sydäntuntoutukseen. 2007. ISBN 978-951-669-747-8 (nid.), 978-951-669-748-5 (pdf).
- 87 Hämäläinen U, Juutilainen V-P, Hellsten K.** Lukiolaisten ja ammatillista perustutkintoa suorittavien elämäntilanne ja toimeentulo. 2007. ISBN 978-951-669-742-3 (nid.), 978-951-669-743-0 (pdf).