

# PUOLISON ARMOILLA

## Työttömyysturvan tarveharkinta

---

Minna Latvala  
Topsos – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus  
Sosiaalipolitiikan laitos  
Turun yliopisto  
Tammikuu 2008

Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja  
Sarja D: 2/2008 Sosiaalivakuutuksen ammatilliset lisensiaattitutkielmat  
ISBN 978-951-29-3523-9

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalipolitiikan laitos

LATVALA, MINNA: Puolison armoilla – työttömyysturvan tarveharkinta

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, 114 sivua, 15 liitesivua

Sosiaalipolitiikka

Tammikuu 2008

-----

Suomessa työtön työnhakija voi jäädä avo- tai aviopuolison tulojen takia kokonaan ilman työttömyysturvaa, puolison armoille. Nykyisen työttömyysturvan etuuksista tällä tavalla tarveharkintaisia ovat työmarkkinatuki ja kotoutumistuki. Puolison tulot vähentävät työttömälle maksettavaa tukea. Jos ne ylittävät tietyn tulorajan, tukea ei makseta lainkaan.

Tutkimuksessa kartoitetaan puolison tulojen perusteella tehtävän tarveharkinnan merkitystä, vaikutuksia ja kohdentumista Suomen työttömyysturvassa. Työttömyysturvan hakijoista ja saajista vuonna 2005 poimittiin tutkimusjoukoksi ne henkilöt, joille työmarkkinatuki tai kotoutumistuki maksettiin puolison tulojen takia vähennettynä, ja henkilöt, joille ei puolison tulojen takia myönnetty lainkaan työmarkkinatukea tai kotoutumistukea. Muut tutkimuksessa käytetyt aineistot ovat työttömyysturvan lainsäädäntöä ja sen tausta-aineistoa, aiempia tutkimuksia ja tilastoja.

Suomen muuten yksilöllisessä sosiaaliturvassa työttömyysturvan tarveharkinta osoittautui erikoiseksi ja poikkeukselliseksi ilmiöksi. Missään muussa elämäntilanteessa syype-rusteinen vähimmäisturva ei lakkaa kokonaan puolison tulojen takia. Tarveharkinta ei kuitenkaan ole uusi ilmiö, vaan työttömyysturvaan on kuulunut tarveharkintainen etuus lähes 50 vuoden ajan: työttömyyskorvaus (1960–1984), peruspäiväraha (1985–1993) ja työmarkkinatuki (1993→) sekä kotoutumistuki (1999→).

Kun työttömältä evätään työmarkkinatuki avio- tai aviopuolison tulojen takia, lähtökoh-tana on ajatus, että puolison tulot riittävät molempien tai koko perheen elatukseen. Ole-tus on kuitenkin osittain tyhjän päällä, sillä avioliittolain mukaan vain aviopuolisot ovat velvollisia elättämään toisiaan. Tutkimus osoitti, että käytännössä lähes puolet tarvehar-kinnan kohteeksi joutuneista on avoliitossa ja ilman lakisääteistä oikeutta elatukseen.

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella ei rajaa työttömyysturvan ulkopuolelle vain hyvätuloisia. Tarveharkinnalle asetetut tulorajat ovat niin matalat, että vuonna 2005 lähes puolet sen kohteeksi joutuneista oli alle keskituloisia. Kun tarveharkinnan koh-teeksi joutuneita verrattiin työmarkkinatuen saajiin yleensä, huomattiin tarveharkinnan kohdentuvan voimakkaammin lapsiperheisiin kuin lapsettomiin ja sitä kautta välillisesti myös lapsiin. Tarveharkinta aiheuttaa myös kannustin- ja yksinäisyysloukkuja sekä houkuttelee työttömiä sosiaaliturvasuunnitteluun ja sosiaaliturvan väärinkäyttöksiin.

Valtaosa tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on naisia, vaikka työmarkkinatuen saajis-ta heitä on alle puolet. Naisilla on suurempi riski jäädä puolison armoille, jos he eivät heti löydä töitä pyrkiessään työmarkkinoille esim. opintojen tai kotiäitinä vietettyjen vuosien jälkeen. Puolison armoille voi jäädä myös pitkän työttömyysjakson jälkeen pu-dottuaan ansiopäivärahalta. Maahanmuuttajapuolisot, joilla ei työhistoriaa Suomessa, ovat oma erityisryhmänsä tarveharkinnan kohdentumisessa.

Avainsanat: työttömyysturva, tarveharkinta, työmarkkinatuki, kotoutumistuki, elatus

”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, mielti Heikkinen.

Vähän ajan päästä hän tajusi senkin, että lempiharrastus on jätettävä ensimmäisenä. Bensarahojen vähe-  
tessä on lopetettava ajaminen, asuntovelan häntien alla myytävä moottoripyörä ja viidensadan ansiosi-  
donnaisten päivärahan loputtua pian kerjättävä rakkaalta vaimolta muutama lantti polkupyörän kumien  
paikkarasiaan.

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 nollaan 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 1000 euroa niin minun työmarkki-  
natuki osuus pienenee, mut jos kummatkin työttömii niin silloin saan työttömyys ajaltani tuen täysimää-  
räisenä...”

Joskus olen lukenut jostain sellaisiakin keskusteluja et puoliset ei tarvitsisi tukia olleenaan jos toinen on  
työssä mut jos joskus niin kävis se olisi väärin joutuis sit puoliso elättää tai monet perheet hajoaisi puoli-  
sot 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. yhteis-  
kunta 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](http://www.suomi24.fi) > Keskustelu > Yhteiskunta > Yhteiskunnan tuet ja avustukset > Työttömyysturva

## SISÄLTÖ

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>TARVEHARKINTA JA ELATUS</b>	<b>5</b>
2.1	Tarveharkinta etuuksien jakoperiaatteena	6
2.1.1	Yleistyykö tarveharkinta?	7
2.1.2	Ajattelumallit tarveharkinnan taustalla	8
2.2	Puoliso ja elatus	10
2.2.1	”Heikon mieselättäjyyden mallimaa”	12
2.2.2	Naisten työssäkäynnin muutokset	13
2.2.3	Lisääntykö naisten riippuvaisuus?	15
<b>3</b>	<b>TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT</b>	<b>18</b>
3.1	Suomen nykyinen työttömyysturvajärjestelmä	18
3.2	Työmarkkinatuen tarveharkinnan menettely	20
3.3	Tutkimusongelma	23
3.4	Tutkimuksen aineistot ja menetelmät	24
3.4.1	Lainsäädäntö ja aiempi tutkimus	24
3.4.2	Tilastolliset aineistot	25
3.4.3	Tutkimusaineistojen rajoitukset	26
3.4.4	Aineiston analyysi	27
<b>4</b>	<b>ELATUSVELVOLLISUUS JA SOSIAALITURVA</b>	<b>29</b>
4.1	Elatusvelvollisuus avioliitossa	29
4.2	Elatusvelvollisuus sosiaaliturvan lainsäädännössä	30
4.3	Miten puoliso tai puolison tulot vaikuttavat vähimmäisturvaan?	33
<b>5</b>	<b>MITEN TARVEHARKINNASTA TULI OSA SUOMEN TYÖTTÖMYYSTURVAA?</b>	<b>38</b>
5.1	Työttömyyskorvaus 1960–1970 -luvuilla	38
5.1.1	Tarveharkinta työttömyyskorvauksessa	40
5.1.2	”Voitaisiinko tarveharkinnasta luopua?”	42
5.2	Työttömyysturvauudistus 1980-luvulla	44
5.2.1	Tarveharkinta peruspäivärahassa	47
5.2.2	”Tarveharkintaa lievennettävä asteittain”	48
5.3	Työmarkkinatuki 1994 alkaen	50
5.3.1	Työmarkkinatuen tarveharkinta	53
5.3.2	Kotoutumistuki	55
5.3.3	Uusi työttömyysturvalaki 2002	56
5.3.4	Pitkäaikaistyöttömien aktivointi	60
5.4	Yhteenvetoa historiasta	61

<b>6</b>	<b>TYÖTTÖMYYSTURVAN TARVEHARKINNAN VOLYYMI</b>	<b>63</b>
6.1	Työttömyysturvan tarveharkinnan volyymi tilastojen valossa vuonna 2005	64
6.1.1	Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet	65
6.1.2	Tarveharkinnan takia nollapäätöksen saaneet	66
6.1.3	Tarveharkinnan rajoitusten merkitys	67
6.2	Tarveharkinnan volyymin kehitys 1997–2005	67
6.3	Arvioita tarveharkinnan volyymista tapaus- ja euromääräisesti	70
6.3.1	Työtön työnhakija ilman työttömyysturvaa	70
6.3.2	Piilotyöttömät	72
<b>7</b>	<b>TYÖTTÖMYYSTURVAN TARVEHARKINNAN VAIKUTUKSET</b>	<b>74</b>
7.1	Toimeentulo	74
7.2	Kannustinloukut	75
7.3	Tarveharkinnan lieveilmiöt: väärinkäytöksiä ja avioeroja	79
<b>8</b>	<b>KEIDEN TYÖTTÖMYYSTURVAA PUOLISON TULOT VÄHENTÄVÄT?</b>	<b>82</b>
8.1	Naiset ja miehet	82
8.2	Ikäryhmät	84
8.3	Perhetilanne	89
8.4	Asuinpaikka	90
8.5	Kansalaisuus	90
8.6	Puolison tulojen suuruus	93
8.7	Aikaisemmat etuudet	95
<b>9</b>	<b>TARVEHARKINNAN KOHDENTUMISEN PROFILIT</b>	<b>99</b>
9.1	Nuoret naiset epävakaalla työuralla	100
9.2	Opintonsa päättäneet nuoret naiset	102
9.3	Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit	104
9.4	Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa	105
9.5	Ansiopäivärahalta pudonneet keski-ikäiset naiset	107
9.6	Miehet puolison armoilla	108
	<b>LOPUKSI</b>	<b>110</b>
	<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>115</b>
	<b>LIITE. MUUTTUJALUETTELOT</b>	<b>124</b>
	<b>LIITETAULUKOT JA -KUVIOT</b>	<b>126</b>

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Esimerkkilaskelmia työmarkkinatuen tarveharkinnasta (1.1.2007).....	21
Taulukko 2. Puolison tulojen vaikutus syyperusteisen vähimmäisturvan suuruuteen eri elämäntilanteissa (1.1.2007).....	34
Taulukko 3. Työttömyysaste (%) 1960–1979.....	39
Taulukko 4. Työttömyysaste (%) 1980 – 1989.....	45
Taulukko 5. Tarveharkinnan tulorajoihin tehdyt muutokset 1986–1991 vuoden 2006 rahana, e/kk.....	50
Taulukko 6. Työttömyysaste (%) 1990–1999.....	51
Taulukko 7. Työttömyysaste ja työmarkkinatuen sekä kotoutumistuen saajat 1997–2005 .....	64
Taulukko 8. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyn työmarkkinatuen saajilla 2005.....	65
Taulukko 9. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyn kotoutumistuen saajilla 2005.....	65
Taulukko 10. Tarveharkinnan tulolajit työmarkkinatuen nollapäätöksissä 2005 .....	66
Taulukko 11. Tarveharkinnan tulolajit kotoutumistuen nollapäätöksissä 2005 .....	66
Taulukko 12. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinnan rajoitukset 30.9.2005.....	67
Taulukko 13. Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneiden osuus työmarkkinatuen ja kotoutumistuen saajista 1997–2005 .....	69
Taulukko 14. Vuoden 2002 lopussa työttömänä tai työvoimapolitiittisissa toimissa olleet saadun työttömyysturvan mukaan (Aho 2005, 7).....	71
Taulukko 15. Tarveharkinnan kohdistuminen sukupuolen mukaan 2005 .....	82
Taulukko 16. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta ikäryhmittäin 2005.....	85
Taulukko 17. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan 2005.....	89
Taulukko 18. Työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella kansalaisuuden mukaan vuonna 2005 .....	91
Taulukko 19. Ulkomaiden kansalaiset työmarkkinatuen tarveharkinnassa sukupuolen mukaan vuonna 2005 .....	92
Taulukko 20. Puolison bruttotulojen suuruus työmarkkinatuen nollapäätöksissä 2005 .....	94
Taulukko 21. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004 .....	95
Taulukko 22. Työmarkkinatuen nollapäätökset ja eräiden etuuksien saaminen vuonna 2004.....	96
Taulukko 23. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat ja ansio- tai peruspäivärahalta putoaminen .....	97
Taulukko 24. Työmarkkinatuen tarveharkinnan profiilit. Aineistona työmarkkinatuen nollapäätökset puolison tulojen perusteella vuonna 2005 (n=4270). .....	100

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Puolison tuloihin perustuva työmarkkinatuen tarveharkinta 2006, lapsiluvun mukaan (Honkanen 2006).....	22
Kuvio 2. Eri työttömyysturvalajien saajat vuoden lopussa 1990–2005 (lkm).....	63
Kuvio 3. Työttömyysturvan tarveharkinnan nollapäätökset 1997–2005 (lkm).....	68
Kuvio 4. Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet 1997–2005 (lkm).....	68
Kuvio 5. Puolison palkkatulojen vaikutus esimerkkiperheen nettotuloihin (Honkanen 2006).....	76
Kuvio 6. Työttömyysturvan nollapäätöksen saajat (lkm) ja naisten osuus (%) 1997–2005.....	83
Kuvio 7. Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneet (lkm) ja naisten osuus (%) 1997–2005.....	83
Kuvio 8. Työmarkkinatuen saajien lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.....	86
Kuvio 9. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajien lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.....	86
Kuvio 10. Vähennettyä työmarkkinatukea saaneiden lukumäärä eri ikäryhmissä sukupuolen mukaan (%) 2005.....	87

## LIITETAULUKOT- JA KUVIOT

Liitetaulukko 1. Kotoutumistuen saajat ja tarveharkinta ikäryhmittäin.....	126
Liitetaulukko 2. Kotoutumistuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan.....	126
Liitetaulukko 3. Kotoutumistuen tarveharkinta ja lasten lukumäärä.....	126
Liitetaulukko 4. Työmarkkinatuen tarveharkinta asuinpaikan mukaan 2005.....	126
Liitetaulukko 5. Työmarkkinatuen tarveharkinta maakunnittain 2005.....	127
Liitetaulukko 6. Kotoutumistuen tarveharkinta asuinpaikan mukaan.....	127
Liitetaulukko 7. Puolison tulojen määrä kotoutumistuen tarveharkinnassa.....	127
Liitetaulukko 8. Kotoutumistuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004.....	128
Liitetaulukko 9. Kotoutumistukea vuonna 2004 saaneiden osuus kotoutumistuen nollapäätöksen saajista vuonna 2005 sukupuolen mukaan.....	128
Liitekuvio 10. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n=4270). Ikä-muuttujan luottamusvälit klustereittain.....	128
Liitekuvio 11. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n=4270). Puolison tulot -muuttujan luottamusvälit klustereittain.....	129

## 1 JOHDANTO

Suomalaiset ovat tottuneet luottamaan sosiaaliturvajärjestelmään. Sairaus, vanhuus tai lapsen syntymä ovat 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 tehtävänä 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 (ansiopäiväraha tai peruspäiväraha) saajan puolisoilla voi olla työtuloja kuinka paljon tahansa, ilman että nämä vaikuttavat 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” (Suomen perustuslaki 731/1999, 19 §).

Perusoikeuksien tutkijat ovatkin kritisoineet puolison tulojen perusteella tehtävää tarveharkintaa. Perusoikeuksien luonne yksilön oikeuksina puoltaa tulkintaa, jonka mukaan sosiaalisiin 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 sellaisissa perheissä, joissa on pitkäaikaistyöttömyyttä, 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 työntöön kannustavuutta (Laine & Uusitalo 2001; Kurjenoja 2004; Parpo 2004; Honkanen 2006).

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa onkin kyse jo vuosia tiedostetusta ongelmasta, jonka tuntevat niin sosiaalipolitiikan tutkijat, poliitikot kuin viranomaiset (esim. Komiteamietintö 1993, PeVL 46/2002). Puolison tuloihin perustuvan tarveharkinnan poistamista tai lieventämistä on vaadittu puolueohjelmissa ja lakialoitteissa. Jopa eduskunta itse on edellyttänyt, että ”hallitus selvittää edellytykset poistaa työmarkkinatuen saajan puolison tuloihin ulottuva tarveharkinta” (Eduskunnan vastaus 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 Lundanin näytelmässä *Tarpeettomia ihmisiä* (2003) ja Ryhmäteatterin esityksessä *Heltingin taivaan alla* (2006).

Ongelma siis tunnistetaan, mutta silti tähän mennessä ei ole juurikaan tutkittu sitä, miten työmarkkinatuen tarveharkinta käytännössä vaikuttaa ja keihin se kohdistuu. Tutkimusta on tehty työmarkkinatuen saajista (esim. Aho 2005) ja työttömyysturvan tasosta (Hiilamo 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 tyyppisimpiä 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 kasvussa 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 he olisivat?

Perusturvasta ja tarveharkinnasta käydyssä poliittisessä keskustelussa viitataan usein ”vuorineuvoksen rouvaan” tai ”miljonäärin vaimoon” (Soininvaara 2007; Eduskunnan pöytäkirja 149/2001 vp). Vuorineuvoksen rouvasta puhui mm. kansanedustaja Ben Zyskowitz 1990-luvulla, kun eduskunnassa keskusteltiin sairauspäivärahan tarveharkinnasta ja sen merkityksestä. Argumentissa tarveharkintaa puolustetaan 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 todellisuuspohjaa työttömyysturvan tarveharkinnassa? Kuinka paljon Suomessa on vuorineuvosten rouvia, jotka hakisivat työmarkkinatukea heti, jos puolison tulot eivät sitä enää estä?

Tutkimuksen alussa luvussa 2 käydään läpi 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 omana elättäjänään, 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 nais-

ten 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 puolisoiden 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 volyyymia ja volyymin muutoksia viime vuosina: kuinka suurta osaa työttömyysturvan saajista ja hakijoista tarveharkinta koskettaa.

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

Luvuissa 8–9 käsitellään työmarkkinatuen tarveharkinnan kohdistumista työttömiin työnhakijoihin. Tavoitteena on löytää joitakin tyyppillisiä 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 kuuluville (esim. kansalaiset, maassa asuvat tai alle 16-vuotiaat). (Clasen & 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 työhistoria ja suuremmat tulot, sitä paremmat 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; 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; toim. käännös)

Tältä pohjalta myös etuusjärjestelmien periaatteiden tutkimisessa on kahdenlaisia mitta-reita. Ensinnäkin voidaan tutkia etuusjärjestelmiä koskevia lakeja ja asetuksia eli sitä, miten jonkin etuuden saamisen ehdot muuttuvat tietyn ajan kuluessa. Tämän ”lainsää-

däntömittarin” avulla voidaan tarkastella myös muutosten tavoitteita eli mihin muutoksilla on pyritty. Toinen osoitin on eräänlainen ”volyyymittari”, jossa tarkastellaan etuuden hakijoiden tai kustannusten määrää ja sen kehitystä tietyn ajan kuluessa. Esimerkiksi jos vakuutus pohjaisen työttömyyspäivärahan saajien määrä vähenee ja vastaavasti työttömyysavustuksen saajien määrä kasvaa, se viittaisi siihen, että vastavuoroisuus työttömyysturvan periaatteena olisi menettämässä merkitystään ja vastaavasti tarpeen merkitys olisi kasvussa. (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 ulkopuolella jää kasvava joukko ryhmiä, joiden asema työmarkkinoilla ei ole niin vahva (esim. nuoret, pätkätyöläiset). Lainsäädännön näkökulmasta vastavuoroisuusperiaate olisi siis vahvistunut, mutta kun tarkastellaan volyyymeja, ansiosidonnaisten etuuksien saatavuuden tai peiton alue olisi pienenemässä. (emt. 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 etuuksien korotukset laiminlyödään. Esimerkiksi työttömän perusturva jää niin paljon jälkeen yleisestä ansiokehityksestä, ettei sillä enää tule toimeen. (Jensen 2006, 13; ks. myös Julkunen 2001, 232.)

### 2.1.2 Ajattelumallit tarveharkinnan taustalla

Jensen (2006) on arvostellut suoraviivaista tapaa yhdistää etuuksien myöntämisen periaate (principle) ja siinä käytetty menettely (technique). 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 sosiaaliavustuksia annetaan usein vain tiettyyn kategoriaan kuuluville, kuten työttömille, jotka ovat valmiit ja kykenevät ottamaan vastaan töitä. Toisaalta universaaleihin etuuksiin, esim. kansaneläke, voi liittyä tulovähenteisyyttä, jonka perusteella hyvätuloiset eläkeläiset jäävät etuuden ulkopuolelle. Vaikka johonkin etuusjärjestelmään liittyisi tarveharkinta, järjestelmää ei silti pitäisi automaattisesti kategorisoida edustamaan resi-

duaalista sosiaalipolitiikan mallia. Kansaneläkkeessäkin tulovähenteisyys liittyy vain eläkeläisen muihin eläkkeisiin, ei muihin tuloihin, esim. työtuloihin tai suuriinkaan pääomatuloihin. (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. Hulppeassa 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) minimielintason alapuolelle. Toinen tarveharkinnan tyyppi edustaa väljempää tuloharkintaa, jossa etuudet kohdistuvat laajemmalle joukolla 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 tärkeämpää 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 ei kaikkien sosiaaliturvaetuksien ja -palvelujen myöntämisessä voida hyödyntää tarveharkintaa, jonka tekisi tietokone jokaisen verotustietojen pohjalta. Artikkelin 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 sen tehtävistä ja tarkoituksesta. Aina kun tarveharkinnalle laaditaan sääntöjä, joudutaan pakosta ottamaan kantaa myös tiettyihin perustavaa laatua oleviin käsityksiin moraalisisista arvoista ja oikeudenmukaisuudesta.



Tarveharkinnasta päätettäessä joudutaan pohtimaan mm. seuraavia kysymyksiä (emt. 136.):

- Pitäisikö avoliitossa asuvan miehen ja naisen saada taloudellista etua verrattuna aviomieliin ja -vaimoihin?
- Pitäisikö niiden, jotka tekevät vähemmän töitä 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 (rangaista vai ei) osallistumasta ansiotyöhön?
- Pitäisikö perheitä rohkaista 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 lapsilisä? Tai jos äiti menee töihin, menettääkö perhe lapsilisät ja maksaa aikaisempaa enemmän esim. lasten kouluruokailusta ja terveystalvuuista? (emt. 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 lähtökohdina ovat tiettyjen ryhmien tarpeet – ei tarveharkinta. (emt. 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 aikuista elää parisuh-

teessa (25–64 -vuotiaista suomalaisista 82 %) Vain 10 % kustakin ikäluokasta elää elämänsä yksin. (Julkunen 2003, 378.)

Jos sosiaaliturvaetuudessa sovelletaan perhekohtaista tarveharkintaa, hakija voi menettää etuuden puolison tai muiden perheenjäsenten tulojen takia. Toisaalta sosiaaliturvassa puoliso voi tuoda myös turvaa. Sosiaaliturva etuuksien 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 yksilöllisten etuuksien saajaan. 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 lisiä etuuksiin perheenjäsenille tai myös muut perheenjäsenet ovat yhden etuuksien saajan turvan suojissa. (emt.)

Sir William Beveridge otti kantaa aviovaimojen 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 aviovaimo 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 korkeampaan sosiaaliturvaan kuin yksinasuvalla miehellä. Aviomiehen etuuksien taso laski, jos vaimolla oli omia ansiotuloja. Vastaavasti myös työssäkävällä aviovaimolla tuli olla oikeus työttömyys- ja työkyvyttömyysetuuksiin, mutta niiden taso oli matalampi kuin aviomiehellä. (Beveridge 1942, 49–53; 130–133.)

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

”Avioliiton huomioon ottaminen etuuksia koskevissa säännöksissä on peräisin jo sosiaalivakuutuksen historian alkua ajoilta. 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 sosiaalivastustusten 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 sosiaalivakuutussäännöt, 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 tukemisessa (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 käsitteivät naisen omaksi elättäjäkseen tai miehen antamasta elatuksesta riippuvaiseksi.

Vahvan miesansaitsijan ideologia näkyy edelleen Keski-Euroopan sosiaaliturvassa, ja sen seurauksena myös vaimojen ja lasten oikeudet johdetaan miehen sosiaaliturvaoikeuksista. 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 omiksi elättäjikseen, ja sosiaali-, koulutus- ja veropolitiikka olivat tukeneet tätä kehitystä. Raija Julkusen 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 työllisyyden 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 hoivaakaan (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 pakkotilanne 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 ensimmäisiä toteuttamassa universaalia työssäkävyn aikuisen mallia ja perhettä. Sosiaalipoliittikkaa on muotoiltu samaan aikaan sukupuolineutraaliksi ja sukupuoliherkäksi. Sukupuolineutraalisuus tarkoittaa miehen ja naisten kohtelemista yhtäläisesti sosiaalipoliittisessa lainsäädännössä. Nainen ja mies käsitetään yhtäläisesti perheenelättäjiksi ja hoivaajaksi. Sukupuolisensitiivisyys taas tarkoittaa jommallekummalle sukupuolelle ominaisten intressien ja elämäntilanteiden tunnustamista sosiaalipoliittisissa ratkaisuissa. (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 naisten työttömyys kohdentui eniten pienten lasten äiteihin. Pienten lasten äitien työttömyysasteet olivat Suomessa suurimmillaan lähes 20 %. Nyt 2000-luvun alussa pienten lasten äitien työttömyysasteet ovat alentuneet 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 äitein 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 sijoitettu yhdessä Ranskan kanssa edustamaan 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 riippuvaisuus?

Universaalit sosiaaliturvaetuudet ja -palvelut ovat osoittautuneet toimivaksi ratkaisuksi naisten kannalta. Näin toteavat Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000) arvioidessaan 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 sutenöörleistä. Henkilökohtaisen perustoimeentulon puuttuminen on yhteiskunnallinen riski, joka johtaa osan kansalaisista hankkimaan toimeentulonsa kyseenalaisin keinoin: esimerkiksi harmailla markkinoilla, prostituutiolla tai rikollisuudella. (Anttonen & Sipilä 2000, 190)

Entä jos suunta on nyt päinvastainen? Merkitseekö kahden ansaitsijan mallin vähentyminen 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 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 määräysvalta 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 tärkeimpänä tehtävänä on estää köyhyys ja haavoittuvien ryhmien hyväksikäyttö 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 huomioon. 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 edesauttoivat 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 puolisoitten 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

Tässä työssä tutkimuksen kohteena ovat erityisesti Suomen työttömyysturvassa sovellettu tarveharkinta ja sen vaikutukset elatusvastuun jakautumiseen ja sukupuolten tasa-arvoon. Ensin esitellään lyhyesti Suomen nykyinen työttömyysturvajärjestelmä ja työmarkkinatuen tarveharkinnan menettely. Sen jälkeen tarkennetaan tutkimusongelma ja esitellään tutkimusaineistot ja -menetelmät.

#### 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 edeltä-

västä 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 työssäoloehtoita 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 työvoimapoliittiseen 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). Palkansaajista 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 (2004) 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 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 muuna kuin työttömyysaikana. Vuosittain tai muutoin toistuva tuloerä jaetaan tuloksi koko vuodelle tai muulle tulokaudelle.

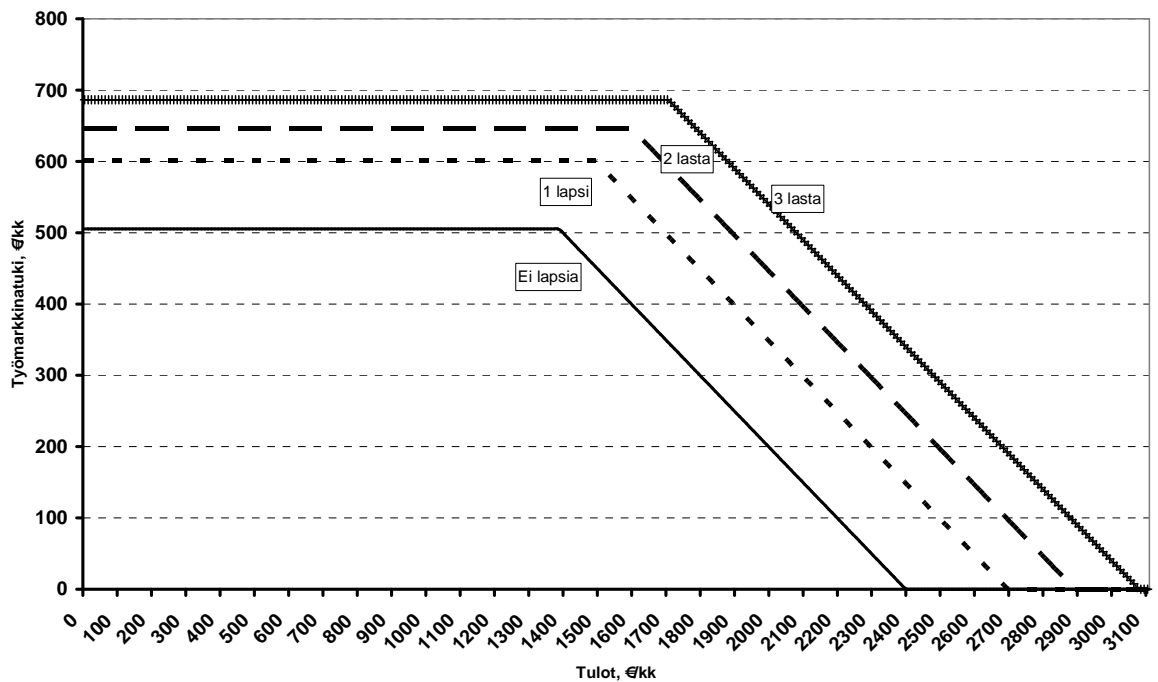
Työmarkkinatuen tarveharkinnassa ei oteta huomioon seuraavia tuloja: lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, elatusapu ja -tuki, asumistuki, sotilasavustus, tarveharkintainen työmarkkinatuki (puolison) ja toimeentulotuki. Myös sotilasvammalain mukainen elinkorke ja täydennyskorke, leskeneläkkeen täydennysmäärä,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

Työttömyysturvalaissa on määritelty tuloraja, jonka ylittävät tulot otetaan tarveharkinnassa huomioon. Nykyiset (2007) rajat ovat 253 euroa kuukaudessa yksinäiselle henkilölle ja 848 euroa kuukaudessa perheelliselle eli huoltovelvolliselle. Kutakin alle 18-vuotiasta lasta kohden rajaa korotetaan 106 eurolla. (TturvaL 9:4§.) Lisäksi puolison tulolle on asetettu suojaosuus: puolison tulot otetaan tarveharkinnassa huomioon siltä osin kuin ne ylittävät 536 euroa kuukaudessa (TturvaL 9:3§.) Huomioitavat tulot ovat bruttotulot, joista on ensin tehty tulojen hankkimiseen liittyvät vähennykset, esim. työttömyyskassan jäsenmaksut ja työmatkakulut.

Taulukko 1. Esimerkkilaskelmia työmarkkinatuen tarveharkinnasta (1.1.2007)

Esimerkki 1. Yksin asuva työtön, jolla on pääomatuloja 353 e/kk.
Pääomatuloista (353 euroa) vähennetään yksinäisen henkilön tuloraja (253). Jäljelle jää 100 euroa, josta huomioidaan 75 % eli 75 euroa. Tämä vähennetään täydestä työmarkkinatuesta. Täysi työmarkkinatuki on $21,50 \times 23,91e = 514,06 \text{ e/kk} - 75 \text{ e} = 439,06$ Maksetaan tarveharkinnan takia vähennetty työmarkkinatuki 439,06 e/kk
Esimerkki 2. Avoliitossa asuva työtön, jonka puoliso ansaitse 2500 e/kk
Puolison tuloista (2 500) vähennetään ensin puolison tulojen suojaosuus 536 euroa = 1 964 euroa Tästä vähennetään pariskunnalle asetettu tuloraja eli 848 euroa = 1 116 euroa. Tästä huomioidaan 50 % eli 558 euroa. Tämä vähennetään täydestä työmarkkinatuesta. Täysi työmarkkinatuki on $21,50 \times 23,91e = 514,06 \text{ e/kk} - 558 = -43,94$ Tarveharkinnan takia työmarkkinatukea ei makseta.
Esimerkki 3. Avoliitossa asuva työtön, 2 huollettavaa lasta ja puoliso, joka ansaitsee 2500 e/kk
Puolison tuloista (2 500) vähennetään ensin puolison tulojen suojaosuus 536 euroa = 1 964 euroa Tästä vähennetään perheelliselle asetettu tuloraja (848 euroa + lapsikorotukset $2 \times 106 =$ ) $1\ 060 = 904 \text{ e}$ . Tästä huomioidaan 50 % eli 452 euroa. Tämä vähennetään täydestä työmarkkinatuesta. Täysi työmarkkinatuki kahta lasta huoltavalle on $21,50 \times 30,56 \text{ e} = 657,04 \text{ e/kk} - 452 = 205,04$ Maksetaan tarveharkinnan takia vähennetty työmarkkinatuki 205,04 e/kk.

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.



Kuvio 1. Puolison tuloihin perustuva työmarkkinatuen tarveharkinta 2006, lapsiluvun mukaan (Honkanen 2006)

Kuviosta 1 näkyy, miten tarveharkinta vaikutti erikokoisissa perheissä vuonna 2006, jolloin täysi työmarkkinatuki ilman lapsikorotuksia oli 23,50 e/pv. Tarveharkinnan 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 omana elättäjänään, 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 puolisojen elatusvelvollisuus ja miten se liittyy sosiaaliturvaan?

- Mikä on avio- ja avopuolisoiden velvollisuus 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?
- Onko tarveharkinnan volyyymi kasvamassa vai vähenemässä?
- Onko tarveharkinnalla kannustinvaikutuksia ja minkälaisia ne ovat?
- Mitä muita mahdollisia vaikutuksia tarveharkinnalla on?

#### 4. Tarveharkinnan kohdentumisen profiili:

Keihin tarveharkinta kohdistuu ja mitkä ovat tyypillisiä tilanteita, joissa tarveharkinta puolison tulojen perusteella vähentää työttömyysturvaa tai estää sen maksamisen?

- sukupuoli, ikä, perhetilanne, asuinpaikka ja kansalaisuus
- puolison tulojen suuruus
- elämäntilanne

Tutkimuskysymysten avulla pyritään hahmottamaan työttömyysturvan tarveharkinnan syvempää problematiikkaa: Miten tarveharkinta vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon ja elatussuhteisiin parisuhteessa? Lisääkö tarveharkinta naisten riippuvaisuutta miehistä elättäjinä? Tarveharkinnan kohdistumista tutkimalla voidaan selvittää myös, syntyykö tarveharkinnan seurauksena työttömiä väliinputoajia, jotka jäävät perusturvan ulkopuolelle. Keitä nämä väliinputoajat ovat vai voidaanko kysymykseen edes vastata käytettävissä olevien tietojen pohjalta?

Lopuksi voidaan kysyä, ovatko työttömyysturvan tarveharkinnan vaikutukset sopusoinnussa työttömyysturvalle ja tarveharkinnalle lainsäädännössä kirjattujen perustelujen kanssa. Onko työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella jääne jostain vanhasta vai suunta, johon työttömyysturva kehittyy?

### 3.4 Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

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

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

#### 3.4.1 Lainsäädäntö ja aiempi tutkimus

Työttömyysturvan tarveharkinnan perustelujen tarkastelussa hyödynnän laajaa lainvalmistelun tausta-aineistoa. Tarkastelu rajataan 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 säädettäessä (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 sosiaalitur-

vaan 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

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
- b) kaikki ne henkilöt, joilta Kela vuonna 2005 epäsi työttömyysturvan (työmarkkinatuki tai kotoutumistuki) puolison tulojen takia (ns. nollapäätöksen saajat).

Nollapäätösten saajat voitiin erottaa muista työttömyysturvan hakijoista päätöskirjeessä käytetyn tekstin perusteella. Työttömyysturvan nollapäätökseen sisältyi teksti

”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 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. Muuttujaluettelo).

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 1. Muuttujaluettelo). 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 tallalla henkilötunnuksia, joihin olisi voinut yhdistää nollapäätöksen saajien henkilötunnukset.

Rekistereistä poimitut aineistot ovat vain harvoin ”valmiita” aineistoja ja tutkijan käytävissä sellaisinaan. Molemmat aineistot vaativat muokkausta, jotta ne vastaisivat tarkasti tutkimuskysymyksiin. Työmarkkinatuen ja kotoutumistuen ratkaisujen saajat erotettiin toisistaan omiksi ryhmikseen. Lisäksi aineistot tarkistettiin ja tutkimukseen otettiin mukaan vain ne henkilöt, joilla oli tarveharkintaan vaikuttavia puolison tuloja (ks. tarkemmin luku 6.1).

### 3.4.3 Tutkimusaineistojen rajoitukset

Työttömyysturvan hakijoista ja saajista kootut aineistot kattavat kuitenkin vain osa niistä henkilöistä, joihin työmarkkinatuen tarveharkinta kohdistuu. Tarveharkinnan kohdistumisessa voidaan erottaa ainakin kolme tapaa:

- Työtön, jolle on myönnetty työmarkkinatuki tai kotoutumistuki, mutta jolla tarveharkinnan tulot vähentävät maksettavaa tukea. (= tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saavat).
- Työtön, joka hakee työmarkkinatukea tai kotoutumistukea, mutta jolta tuki evätään tarveharkinnassa puolison tulojen takia (= työttömyysturvan ”nollapäätöksen” saajat).
- Työtön, joka ei edes hae työttömyysturvaa, koska arvioi tai tietää, ettei hän saa tukea puolison tulojen takia (= aineistoa ei ole saatavilla).

Edellä esiteltyjen rekisteriaineistojen avulla voidaan siis kartoittaa vain kahta ensin mainittua ryhmää. Kolmas ryhmä jää tutkimusaineistojen ulkopuolelle. Huomattavalle osalle työttömistä työnhakijoista ei ole välttämättä koskaan edes tehty työmarkkinatuesta päätöstä, eli he eivät ole koskaan työmarkkinatukea virallisesti hakeneet (Raittinen 2005, 50). Todennäköistä on, että heille on kerrottu tulorajoista jo etukäteen. Kelan asiakaspalvelussa asiakkaille on voitu tehdä arviolaskelma, tai he ovat itse tarkistaneet laskurilla Kelan internetsivuilla, ettei tukea jää tarveharkinnan jälkeen maksettavaksi.

Tutkimuksessa käytetyt aineistot ovat myös 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.

Näistä rajoituksista huolimatta käytettyjä aineistoja voi kuitenkin pitää luotettavana läpileikkauksena työttömyysturvan tarveharkinnan kohdistumisesta. Aineistojen avulla voidaan tarkastella esim. tarveharkinnan kohdistumista sukupuolen, iän ja muiden taustamuuttujien mukaan.

#### 3.4.4 Aineiston analyysi

Analyysin tietokoneajot on tehty SPSS for Windows 14.0 -tilasto-ohjelmalla. Analyysissä on käytetty seuraavia menetelmiä. Ensinnä esitetään eri muuttujien suoria jakaumia sekä absoluuttisina että prosenttijakautumina. Tulokset esitetään taulukoina tai graafeina. Joissakin tapauksissa on laskettu 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 on hyödynnetty klusterianalyysiä. Käytetty menetelmä on Two Step Cluster -analyysi, 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

Perhekohtaiseen tarveharkintaan liittyy aina kysymys elatuksesta. Jos etuutta ei voida myöntää hakijalle tarveharkinnan takia, kuka hänet elättää? Ilmiselvästi odotukset kohdistetaan siihen henkilöön, jonka tulot tarveharkinnassa otetaan huomioon.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa otetaan huomioon työmarkkinatuen saajan avio- tai avopuolison tulot (TturvaL 9:3§). Minkälainen on avio- ja avopuolisoiden velvollisuus elättää toisiaan siviilioikeuden näkökulmasta? Tarkastelen seuraavassa ensin Suomen lakisääteisen elatusjärjestelmän kehitystä sekä yksityisen että julkisen elatusturvan kautta. Sen jälkeen selvitän, mikä merkitys puolison tuloilla on eri etuuksissa nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässämme.

### 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 puolisojen 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”. Lakien keskeisiä teemoja olivat taloudellisen tasa-arvon ja perheen elatuksen sääntely sekä uusi tapa säädellä avioliiton solmimista ja purkamista. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa säädetty avioliittolait eivät sisältäneet ajatusta miehen edusmiehisyydestä tai ylivallasta 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, puolisojen olojen mukaan, yhteistä taloutta ja lasten kasvatusta varten sekä kumpaisenkin puolison erityisten tarpeiden tyydyttämiseksi tarvitaan.” (Avioliittolaki vuonna 1929, 46 §)

Vaikka puolisoille avioliitolaissa 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 sukupuolineutraali: itse säännöksissä ei puhuttu miehestä ja vaimosta, vaan puolisojen oikeuksista ja velvollisuuksista (Gottberg 1995, 16–17).

Raija Julkunen on arvioinut, että miehen ja vaimon rinnastaminen elättäjinä ja vanhemmina 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 puolisojen 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 puolisojen elatukseen. Puolisoiden elatus käsittää puolisojen yhteisten sekä kummankin henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen.” (Avioliittolaki 1:46 §.)

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

Vuoden 2001 parisuhdelain mukaan samaa sukupuolta olevien rekisteröityneiden parien taloudellinen suhde käytännössä rinnastuu avioliittoon, ja myös heidän eromenettelynsään 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 ylene-

vässä ja alenevassa polvella olevilta sukulaisiltaan. Tätä kutsuttiin julkisoikeudelliseksi elatusvelvollisuudeksi. Köyhäinhuoltolain mukainen elatusvelvollisuus käsitti siis varsin laajan sukulaispiirin isovanhemmista lapsenlapsiin ja yli 16-vuotiaisiin lapsiin. Tällä tavalla pyrittiin säästämään julkisia varoja. (Gottberg 1995, 6–7.)

Köyhäinhuoltolakiin säädetty omaisten välinen laaja julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus sai jatkoa huoltoapulaisissa (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 avun tarvitsijaa hakemasta huoltoapua sukulaisille tästä ehkä aiheutuvan korvausvastuun pelossa. (Gottberg 1995, 35.)

Viimesijaisen toimeentuloturvan puolella huoltoapulaki korvattiin sosiaalihuoltolailalla (710/1982), joka tuli voimaan vuoden 1984 alussa. Lain mukaan toimeentulotuki voidaan periä takaisin avustettavalta tai hänen läheiseltään vain elatuksen tahallisissa laininlyöntitapauksissa. Lisäksi päätös takaisinperinnästä on pääsääntöisesti tehtävä jo tuen myöntämispäätöksen yhteydessä. Vuonna 1997 sosiaalihuoltolain toimeentulotukea koskevat säännökset korvasi laki toimeentulotuesta (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 avioliittolaisissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.”

(Laki toimeentulotuesta 1:2 §)

Sosiaaliturvan lainsäädännössä elatusvelvollisuus määritellään usein laajemmin kuin avioliittolaisissa. 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 elatusolettamat ovat selkeästi ristiriidassa perhelainsäädännön kanssa, eikä ole selvää, kuinka pitkälle perheenjäsenet todella ovat velvollisia huolehtimaan toistensa elannosta. (Gottberg 2005, 109; Anttonen ym. 1995, 68.)

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 avoliittoa solmimatta elävät yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa, voidaan eläkkeen tukiosaa määrättäessä heihin soveltaa, mitä tässä luvussa on säädetty puolisoista (KEL 347/1956, 29 §.) Avoliiton yleistettyä sosiaaliturvan lainsäädännössä on enenevässä määrin 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 oletta, että avopuoliso elättää avopuolisoaan. Tähän ei kuitenkaan ole säädetty sen paremmin perheoikeudellista kuin sosiaalioikeudellista velvoitetta. Jos avopuoliso ei elätä avopuolisoaan, jää tämä vaille välttämätöntä toimeentuloa tai perustoimeentuloturvan turvaa.

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

Työryhmä julkisti kuuluisan ”jääkaappiteorian”, jonka mukaan perhe koostuu kaikista niistä henkilöistä, jotka syövät samasta jääkaapista. Työryhmä ehdotti, että tarveharkintaisten etuuksien tuloharkinnan pitäisi ulottua laajasti määriteltyyn perheeseen mieluummin kuin kapeasti. Huhtasen mielestä eri lainsäädäntösektoreiden funktioiden erillaisuus 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 pudottaisi pohjan sosiaalietuuksien yksilöllisyydeltä ja samaan aikaan siirtäisi monia elatuksen ja huolenpidon tehtäviä valtiolta ja kunnilta perheelle.

#### 4.3 Miten puoliso tai 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 päivähoiton vaihtoehtona maksettava lapsen kotihoidon tuki ja opintotuki. Näitä syyperusteisia etuuksia täydentää viimesijainen turva, joka koostuu lähinnä toimeentulotuesta ja asumistuesta. (Hiilamo ym. 2005, 9; SOMERA-toimikunnan taustaraportti 2002, 123–131; 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 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*
Opiskelu	Opintotuki	Opintoraha: EI Asumislisä: KYLLÄ	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 = 380 e/kk
Sairastuminen	Sairauspäiväraha	EI	Vähimmäispäiväraha 15,20 e/pv x 25 = 380 e/kk
Alle 3-vuotiaan lapsen kotihoito	Lasten kotihoidon tuki	Hoitoraha: EI Hoitolisä: KYLLÄ	Hoitoraha 294,28 e/kk
Työttömyys	Työmarkkinatuki	KYLLÄ	0 euroa/kk
Työttömyys (työssäoloehto täytty)	Työttömyyspäiväraha	EI	Peruspäiväraha 23,91 e/pv x 21,5 = 514,07 e/kk
Työttömyys ja maahanmuutto	Kotoutumistuki	KYLLÄ	0 euroa/kk
Vanhuus tai Työkyvyttömyys	Kansaneläke tai kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke	EI	I kuntaryhmässä 503,53 e/kk II kuntaryhmässä 445,12 e/kk

\* Puolison tuloista riippumattoman tulon suuruus vähintään

Toiseksi taulukosta käy ilmi, että mitään etuuksista ei nykyään makseta korotettuna puolison 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 varassa elävä 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.

Kansaneläkkeessä avio- tai avoliitto pienentää eläkettä. 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

talouden menoista. Avio- ja 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. Tarveharkintaa kokeiltiin myös sairauspäivärahassa vuosina 1996–2002. Sairausvakuutuslakia muutettiin siten, että sairauspäivärahalla alettiin korvata pääsääntöisesti vain sairauden vuoksi menetettyä ansiota. Sitä ennen kaikille ilman työtuloja oleville tai pienituloisille oli maksettu sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaa. Vähimmäispäivärahan tilalla 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 vp). Selvitysten mukaan tarveharkintainen vähimmäispäiväraha teki väliinputoajiksi juuri tulottomat ja pienituloiset, joukossa runsaasti mm. mielenterveyshäiriöihin sairastuneita (Maljanen & Niemelä 2000, 63).

Nykyisessä vähimmäisturvassa puolison tulot otetaan huomioon 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 ratkaisuista 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 työssäoloehto, 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 jätä etuuden hakijaa kokonaan ilman perusturvaa. Syyperusteista vähimmäisturvaa ei voi tässä tilanteessa pitää johdonmukaisena.

Raskaus, lapsen syntymä ja sairastuminen 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 (294,28 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 toimeentulon turvaa.

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” arvostelee myös Raija Huhtanen (1998). ”Jos avopuolisot halutaan elatusvelvollisuudessa rinnastaa aviopuolisiin, 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 (125/1934) tuli voimaan vuoden 1935 alusta. Myöhemmin tehtyine muutoksineen tämä laki oli voimassa vuoden 1984 loppuun, kunnes työttömyysturvalaki (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 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 (1958) esitettiin laajaa työttömyysvakuutusta, jonka piiriin kuuluisivat kaikki ne, joiden työ- ja virkasuhde oli edellisten 12 kalenterikuukauden aikana kestänyt 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 (126/59). Seuraavassa laissa (322/60) ja pysyväksi säädetyssä vuoden 1963 laissa (332/63) etuuden nimitykseksi vakiinnettiin 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.)

Taulukko 3. Työttömyysaste (%) 1960–1979

Työttömyysaste	1960	1961	1962	1963	1964	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	1977	1978	1979
	2.0	2.4	2.7	2.4	1.8	2.6	3.9	5.9	7.3	6.0

Lähde: Tilastokeskus.

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 1100–7600 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.)

Työttömyyskorvauksen merkitys kasvoi vasta 1970-luvun alussa, kun työttömyyskorvauksia alettiin maksaa uuden työllisyylain (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 kestoa 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 alle yksinäiselle työttömälle maksettavan korvauksen. Myös kassajärjestelmässä puolison perusteella voitiin suorittaa korkeampi päiväraha, jos puoliso ei ollut ansiotyössä.

#### 5.1.1 Tarveharkinta työttömyyskorvauksessa

Työttömyyskorvaus oli alusta lähtien tarveharkintainen. Korvauksen saamisen ehtona oli taloudellisen tarve (L 322/1960, 1 §). Tarveharkintaa ei lainsäädäntöä laadittaessa juurikaan perusteltu. Kun lakia työttömyyskorvauksesta (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. (Nummijärvi 1991, 16; Nieminen 1985, 101.)

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 2500 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 myös perusteeksi sille, että työttömälle maksettiin ”perheellisen” työttömyyskorvaus, joka oli noin 30 % korkeampi kuin yksinäisen henkilön saama korvaus. Henkilöä pidettiin perheellisenä, jos hän huolsi puolisoaan (myös yli vuoden kestänyt avoliitto), josta hän välien rikkoutumisen vuoksi ei asu erillään, tai alle 18-vuotiasta omaa lasta, ottolasta, aviopuolison lasta tai kasvattilasta. Huollettavan puolison tuloja ei otettu huomioon, jos ne jäivät alle yksinäiselle



työttömälle maksettavan korvauksen. Korvauksen saajan huoltovelvollisuus saattoi ulottua myös omiin vanhempiin tai muuhun perheenjäseneseen, joka oli elatuksessaan huomattavasti riippuvainen korvauksen saajasta. (Komiteanmietintö 1979, 32.)

Matti Mikkola (1979) arvosteli väitöskirjassaan työttömyysturvan tarveharkinnan mieltävaltaisuutta ja sitä, että ministeriön antamia soveltamisohjeita ei ollut julkaistu asetuskoelmassa. 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 katsoneet parhaaksi toimia. Esim. työllisyysasetuksen 9 § mukaan korosti päätöksen tekevän viranomaisen oikeutta suhteelliseen vapaaseen hakijan tulojen ja varallisuuden näytön harkintaan (Mikkola 1979, 75).

Tarveharkinnan tulorajat ja muut perusteet julkaistiinkin ensimmäisen kerran asetuskoelmassa 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 1960–1970-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 siviilisäätyn 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 useammin 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 tulorajan, 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 kuuluminen vähäistä. (emt.)

Naisten työssäkäynnin yleistymisen heijastui nopeasti työttömyyskorvausjärjestelmään. Vuonna 1960 naisten työvoimaosuus 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 (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 joukkotyöttömyyttä 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. 1979 komitea esitti oman periaatehdotuksensa, 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, 23.)

Tarveharkintaa puoltavina seikkoina komitea esitti ensinnäkin sen, että ”perusturva on kokonaan valtion verovaroilla 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, 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, 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 jatkossa, kun työttömyysturvan uudistamista ryhdyttiin 1980-luvulla suunnittelemaan.

## 5.2 Työttömyysturvauudistus 1980-luvulla

Työttömyysturvajärjestelmän hajanaisuus ja itse turvan tason jälkeenyjäänisyys olivat keskeiset lähtökohdat, kun työttömyysturvaa 1980-luvulla ryhdyttiin uudistamaan. Sai-

rausvakuutuksessa 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 (3/4 päiväpalkasta) ja tarveharkintaiset työttömyyskorvaukset olivat tasasuuruisia, ero niiden välillä oli kutistunut pieneksi. Kassa-avustukselle 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/pv ja työttömyyskassa-avustus 53 mk/pv (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. 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 1985a, 27). Arviot tarveharkinnan vuoksi työttömyysturvan ulkopuolelle jäävistä kuitenkin vaihtelivat: työvoimaministeriön asiantuntijat arvioivat, että ulkopuolelle jääneitä olisi enintään 26 500 henkilöä (Komiteamietintö 1984, 5).

Taulukko 4. Työttömyysaste (%) 1980 – 1989

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

Lähde: Tilastokeskus.

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

Uudistuksen päälinjat laati Työttömyysturvatoimikunta, jota veti Kansaneläkelaitoksen johtaja Pekka Morri. Kesäkuussa 1982 julkaistu mietintö (KM 1982) sisälsi kuitenkin niin paljon eriäviä mielipiteitä, että käytännössä koko mietintö on Morrin käsialaa. Eri-mielisyyksien 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). Nyt hallituksen esityksestä tarveharkintaa koskevat säännökset oli kuitenkin jätetty auki. Tarkoituksena 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 laissa, ei asetuksessa. Toimikunta antoi nopeasti myös oman ehdotuksensa pykälistä, jotka sellaisinaan liitettiin mukaan uuteen työttömyysturvalakiin (KM 1984, 5).

Työttömyysturvalaki (602/1984) ja työttömyyskassalaki (603/1984) astuivat voimaan 1.1.1985 alkaen. Työttömyysturvan etuuksia korotettiin tuntuvasti, ja niistä tuli veronalaista tuloa. Uudistuksessa perusjako kahdenlaisiin työttömiin ja työttömyysturva-etuuksiin säilyi ja vahvistui edelleen. Vanhan järjestelmän työttömyyskorvaus muuttui tarveharkintaiseksi peruspäivärahaksi ja työttömyyskassojen maksama työttömyysavustus ansiopäivärahaksi, jossa tarveharkintaa ei sovellettu.

Vuoden 1984 työttömyysturvalaissa huoltovelvolliselle maksetut 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, 32; vrt. Jepsen ym. 1997).

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

### 5.2.1 Tarveharkinta peruspäivärahassa

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella jatkui työttömien peruspäivärahajärjestelmässä paljolti samanlaisena kuin aikaisemmassa työttömyyskorvausjärjestelmässä. Hallituksen esityksessä tarveharkinnan säilyttämistä perusteltiin ensisijaisesti sillä, että kyseessä on valtiollaan 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 1985a, 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, sotilasvammalain (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 puolisoilla 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 perusturva. 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 työttömyysturva jääneiden osuus työttömistä työnhakijoista pienentyi 1984–1986 vajaan 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 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 1985b). 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 tarveharkintaa 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 esittämissä vaihtoehtoisissa malleissa, joilla tarveharkintaa

voitaisiin lieventää. (KM 1985b.) 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 lieventää puolison tulojen vaikutusta, 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 järkevänä vaihtoehtona, koska siihen sisältyi vähemmän epävarmuustekijöitä. ”Työssäolovaatimusta 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 tuloerajojen 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 nähdessä. 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 1985b, 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 peruspäivärahassa 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 suojaosuus, 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 tulorajoa korotettiin. Aikaisemman 300 markan sijasta tulorajaa korotettiin 400 markalla jokaisen huollettavan alle 18-vuotiaan lapsen osalta.

Taulukko 5. Tarveharkinnan tulorajoihin tehdyt muutokset 1986–1991 vuoden 2006 rahana, e/kk

	1986	1.4.1987	1.7.1987	1.7.1988	1.7.1989	1.7.1990	1.7.1991
Puolison tulojen suojaosuus, e	0	49.27	57.05	56.83	60.26	61.21	62.95
Tarveharkinnan Tuloraja, e	940.69	907.61	1045.04	1065.01	1103.26	1125.74	1162.55
Tulorajan lapsikorotus, e	80.63	103.73	119.29	121.08	125.16	128.97	132.20

Tulorajojen korotuksia jatkettiin vuosittain vuoteen 1991 saakka (A 897/1991), kuten oheisesta taulukosta käy ilmi. Tarveharkinnan lieventymisestä huolimatta varsin moni menetti edelleen oikeutensa työttömyyspäivärahaan tarveharkinnan takia. Vuonna 1990 tuloraja, joka ylittyessä peruspäivärahaa ei jäänyt maksuun lainkaan, oli esimerkiksi lapsettomalla pariskunnalla 8 020 markkaa bruttona kuukaudessa, huoltovelvollisella, jolla on yksi lapsi 9 240 markkaa ja kaksi lasta 10 110 markkaa. Tulorajoa pidettiin varsin alhaisina. (Nummijärvi 1991, 18.)

### 5.3 Työmarkkinatuki 1994 alkaen

1990-luvun työttömyysturvauudistus laadittiin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Työttömyysaste Suomessa nousi kolmessa vuodessa 3 prosentista (1990) 17 prosenttiin (1993). Työttömyystilanteen pahentuessa työttömyysturvasta tuli poliittisen kädenväänön kohde. Esko Ahon hallituksen aikomukset tiukentaa työttömyysturvan ehtoja kärjistyivät yleislakkouhan asteelle jo marraskuussa 1992. Kiistat koskivat lähinnä ansiosi-

donnaisen työttömyysturvan pienentämistä ja sen keston lyhentämistä 500 päivästä 400 päivään. (Ruotsalainen 1998, 93–95.)

Taulukko 6. Työttömyysaste (%) 1990–1999

Työttömyysaste	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	3.2	6.6	11.7	16.3	16.6	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2

Lähde: Tilastokeskus.

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 70–80 000 henkilöä. (KM 1993, 4.)

Työttömyysturvatoimikunta arvioi, että näistä ansiopäivärahan ulkopuolelle jääneistä noin 20 000 henkilölle päivärahaa ei maksettu lainkaan tarveharkinnan takia. Esimerkiksi vuonna 1992 tehtiin yhteensä 359 751 peruspäiväraharatkaisua, 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 työvoimapalveluiden piiriin, kun tiesivät jäävänsä vaille peruspäivärahaa tarveharkinnan vuoksi. (KM 1993, 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. Varsinaisena ratkaisuna toimikunta esitti kuitenkin sellaista vaihtoehtoa, että tarveharkinta peruspäivärahasta poistetaan vain työssäoloehdon täyttäviltä ja työmarkkinoille ensi kertaa tulevien toimeentulo ratkaistaisiin muulla tavoin. Lisäkustannukset jäivät tällä vaihtoehdolla noin 200 miljoonaan markkaan vuodessa. (KM 1993, 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 työvoimapalvelujen ja työmarkkinakelpoisuutta parantavien toimenpiteiden piiriin”. Varsinainen työttömyysturva tulisi jatkossa olemaan vain sellaisten henkilöiden tukimuoto, jotka ovat olleet työelämässä joko palkansaajina tai yrittäjinä. (KM 1993, 5.)

Mietintöön 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 väliinputoajaryhmiä: yritystoiminnan lopettamaan joutuneet, pitkäaikaisesti sairaana olleet, lapsiaan kotona hoitaneet, laitoksesta kotiutuvat ja varusmiespalveluksesta tulevat. (KM 1993)

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

Työttömän ansio- ja peruspäivärahan rinnalla uutena tukimuotona otettiin käyttöön tarveharkintainen työmarkkinatuki. Työmarkkinatuki määriteltiin ”työttömälle työnhaun ja työvoimapoliittisten 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 työssäolohtoa. 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 enimmäisaika (HE 235/1993 vp), mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella enimmäisaika poistettiin. Perustuslakivaliokunta perusteli näkemystään ”työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan perustuslaillisella merkityksellä”: työttömyysturva-oikeuden lakkaamisesta voitaisiin säätää laki vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka työt-

töman toimeentulo järjestyisikin kunnallisen toimeentulotuen kautta (PeVL 32/1993 vp).

### 5.3.1 Työmarkkinatuen tarveharkinta

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

”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 terveystoimikunta 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 suojaosuus oli 300 mk/kk, tarveharkintaan vaikuttivat perheellisellä ne puolison tulot, jotka ylittivät 5 540 mk/kk, 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. Puoliso on 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”. (Laki työmarkkinatuesta 1542/1993, 24 §.)

Puoliso on 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 vp).

Myöskään perustuslakivaliokunta ei puuttunut puolison tulojen perusteella tehtävään tarveharkintaan. Sen sijaan valiokunta 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

päätyy 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. Utta oli, että myös henkilö, jonka oikeus työttömyyspäivärahaan oli päättynyt, saattoi saada 180 päivän ajan työmarkkinatukea ilman tarveharkintaa. Tarveharkintaa ei myöskään sovellettu aikana, jona 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 kannustinloukkutyöryhmän 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 prosentista 50 prosenttiin. Varsinainen tuloraja laski kuitenkin 500 markalla, joten vuodesta 1997 alkaen perheellisellä otettiin tarveharkinnassa huomioon ne puolison tulot, jotka ylittivät 5 040 mk/kk (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-vuotiaisiin 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 suojattu osuus nostettiin 300 markasta 1400 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 arvioitiin pääsevän lainmuutoksen myötä työmarkkinatuen piiriin. (HE 83/1999 vp). Lainmuutosta perusteltiin ennen kaikkea kannustavuuden lisäämisellä ja kannustinloukkojen 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 nettotulo 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 astui 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 maahan tulon jälkeen työhallinnon toimenpiteisiin ja että heidän kotoutumisensa ja työllistämisenä nopeutuisi. Maahanmuuttajien työttömyysprosentti oli varsin korkea: työministeriön mukaan vuoden 1996 lopussa keskimäärin 47 %.

Kotouttamislain mukaan maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon, on oikeus kotouttamissuunnitelmaan. Kolme vuotta kestävä suunnitelma sisältää kotouttamista 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 vastasuoritus-takin... .. tässä esityksessä näiden tukien saaminen sidottaisiin tuensaajan vastavuoroisuuteen: velvollisuuteen hankkia Suomessa tarvittavia tietoja ja taitoja.”(HE 66/1998 vp.)

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

Vuosituhanen 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 vaikeaselkoista 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). Laissa ei ollut suuria sisäl-

öllisiä muutoksia, eikä tarveharkinnan tulorajoihin tehty muutoksia. Tulorajat oli muunnettu euroiksi ilman korotuksia vuonna 2002. Puolison tulojen suojaosuus oli 236 euroa kuukaudessa (aikaisemmin 1400 mk/kk). Perheellisellä otettiin tarveharkinnassa huomioon ne puolison tulot, jotka ylittivät 848 e/kk (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 merkillepantavaa 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 aviopuolisot asuvat liittonsa voimassaolosta huolimatta välirikon vuoksi erillään toisistaan. Avioliittolain (46–47 §) mukaan aviopuolisot 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 tilanteessa, jossa tuen hakija osoittaa, ettei tosiasiaassa saa elatusta avopuolisoltaan, jolta 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 sisällytynyt tällainen tarveharkinta alusta alkaen. Kun laki työmarkkinatuesta säädettiin vuonna 1993, siis ennen perusoikeusuudistusta, valiokunta ei kiinnittänyt asiaan huomiota.

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

Perustuslakivaliokunnan taitava muotoilu ”ei vaivatta sopusoinnussa” on herättänyt myöhemminkin huomiota (ks. Unkuri 2007). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta (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 työssäkäyvästä puolisoistaan johtuen ja työtön mies saa tuen puolisonsa työssäkäynnistä 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 olennaisesti

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 euroa) 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 saajaa. Samalla vähennettyä työmarkkinatukea saavien tuki nousisi 7 euroa päivässä. Muutoksen arvioitiin lisäävän työmarkkinatuen menoja yhteensä 20 miljoonaa euroa vuodessa.

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

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

Tarveharkinnan lievennykset vuosina 2000 ja 2004 toteutettiin korottamalla tuntuvasti puolison tulojen suojaosuutta. Muita laissa mainittuja tarveharkinnan tulorajoja ei ole käytännössä korotettu kertaakaan vuoden 1991 jälkeen. Päinvastoin – yhtä keskeistä rajaa alennettiin vuonna 1997. Perheellisellä henkilöllä tarveharkinnassa otetaan edelleen huomioon puolison tulot, jotka ylittävät 848 e/kk ja tätä tulorajaa korotetaan 106 eurolla kutakin alle 18-vuotiasta lasta kohti.

Vuonna 2003 voimaan tullut työttömyysturvalaki sisältää kuitenkin selvän ohjeen tulo-rajoiden korottamisesta. Tarveharkintapykälän viimeisessä momentissa todetaan: ”Jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, valtioneuvoston asetuksella on tarkistettava tässä pykälässä säädetyt rahamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa” (TturvaL 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 aktiivitoimeen (kieltäytyy, keskeyttää tai eroaa ilman pätevää syytä), työmarkkinatuki voidaan lakkauttaa. Oikeus saada työmarkkinatukea työttömyysajalta voi jatkua vasta, kun työtön on ollut työssä, koulutuksessa tai työvoimapoliittisessa toimenpiteessä vähintään viisi kuukautta.

Aktiivitoimien lisäämistä edesauttamaan 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 pitempiaikaiseen työllistymiseen ei vielä tiedetä. (Tuomaala 2007, 33–34.)

#### 5.4 Yhteenvetoa historiasta

Hyvällä syyllä voi kysyä, onko järkevää rinnastaa 1960-luvun ja tämän hetken tarveharkinta työttömyysturvassa. Koko yhteiskunta, sen elinkeinorakenne, työmarkkinat ja muu sosiaaliturva ovat nyt niin erilaiset. Vuonna 1960 esimerkiksi joka kolmas työvoimaan kuuluva sai elantonsa maa- ja metsätaloudesta ja naisten työvoimaosuus oli noin 35 prosenttiyksikköä matalampi 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 toimeentuloa. 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 astuivat 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). 1960–1970-luvulla 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.

”Puolisooan 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 kokonaisratkaisuilla 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 ansio-  
turvan kehittämiseen. Tarveharkinnasta luopumista ay-liike ei ole vaatinut muuten kuin omien jäsentensä osalta. Yhtenä syynä tähän voi olla se, että tarveharkinnan on yhdessä perusturvan vaatimattoman tason kanssa katsottu edistävän ammatillista järjestäytymistä.

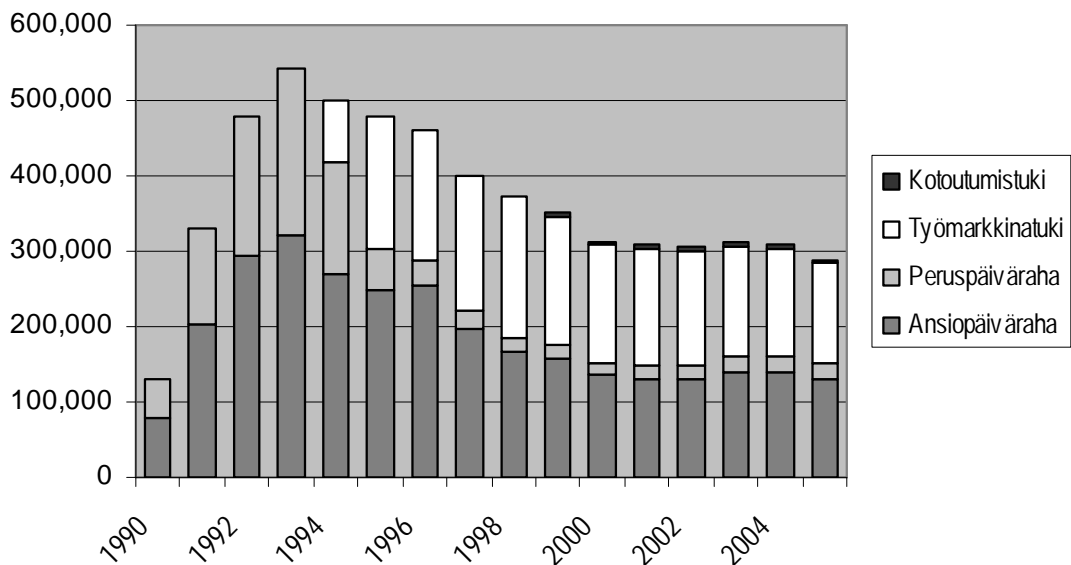
Tietyllä tavalla Suomen koko työttömyysturvajärjestelmä perustuu ansaintaperiaatteelle. Työttömän asema järjestelmässä riippuu työhistoriasta: mitä enemmän työhistoriaa, sitä parempi asema. Jo vuoden 1979 työttömyysturvakomitea teki selvän eron työssä olleen työntekijän ja uuden työmarkkinoille vasta pyrkimässä olevan henkilön työttömyyden välille. Tarveharkinta oli perusteltua niiden osalta, jotka vielä eivät 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 työssäkäyviin 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. Työttömyysturvauudistuksen jälkeen peruspäivärahan saajien määrä vähentyi huomattavasti. Tarveharkintainen peruspäiväraha poistui asteittain siten, että vuoden 1996 alusta viimeisetkin tarveharkintaista peruspäivärahaa saaneet siirtyivät työmarkkinatuelle. Peruspäivärahan merkitys väheni ja siitä muodostui työttömyyskassaan kuulumattomien, mutta työssäoloehdon täyttävien työttömien työttömyysturvamuoto, jonka saajia on melko vähän.

Suomessa työttömyysaste oli 1990-luvulla korkeimmillaan vuonna 1995. Sen jälkeen se kääntyi laskuun, joka on jatkunut siitä saakka (Taulukko 7). Työmarkkinatukeen oikeutettujen määrä kuitenkin kasvoi koko 1990-luvun. Työmarkkinatuen saajien määrä ylitti toukokuussa 1998 ansiopäivärahan saajien määrän ja on sen jälkeen pysynyt korkeammalla, vaikka työttömyys onkin kääntynyt laskuun (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 ollut laskusuunnassa (Taulukko 7). Maahanmuuttaji-

en määrä on kasvanut 1990-luvun alusta lähtien. Maahanmuuttajien työttömyysaste on koko ajan ollut korkeampi kuin kantaväestöllä. Pahimpina lamavuosina se oli korkeimmillaan jopa 50 % ja vuonna 2005 edelleen noin 28 % (Työministeriö 2006).

Taulukko 7. 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-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 mahdoton 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 volyymi 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, vaan osalle se maksettiin vähennettynä tarveharkinnan takia. Osalla työttömyysturvan hakijoista tuki evätettiin kokonaan tarveharkinnan takia.

### 6.1.1 Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneet

Vuonna 2005 työmarkkinatuen suuruus oli 23,24 e/pv. Tuen määrää korotettiin huollettavien lasten perusteella. Keskimääräinen työttömälle maksettu täysi työmarkkinatuki oli 26,37 e/pv eli 567 e/kk. Tarveharkinnan takia vähennettynä maksettu tuki oli keskimäärin 16,63 e/pv eli 358 e/kk. Pienin maksettava työmarkkinatuki oli 0,54 e/pv eli 11,61 e/kk.

Vuonna 2005 tarveharkinta vähensi kaikkiaan 20 106 henkilön työttömyysturvaa. Tarveharkinnan vuoksi vähennettyä työmarkkinatukea sai 18 909 henkilöä. Vastaavasti vähennettyä kotoutumistukea sai 1 197 henkilöä.

Seuraavaksi eritellään tarkemmin eri tulolajien eli puolison ja saajan omien tulojen osuutta työmarkkinatuen ja kotoutumistuen tarveharkinnassa (Taulukot 8 ja 9). Vähennettyä työttömyysturvaa saaneilla tarveharkinta perustuu useimmiten puolison tuloihin. Tuen saajan omat pääomatulot vaikuttavat huomattavasti harvemmin tarveharkintaan (vrt. Raittinen 2004). Vuonna 2005 vähennettyä työmarkkinatukea saaneilla tarveharkinta perustui lähes 90 %:sti pelkästään puolison tuloihin. Kotoutumistuessa peräti 99 % tarveharkinnasta perustui pelkästään puolison tuloihin. Työttömän maahanmuuttajan omien pääomatulojen vaikutus kotoutumistuessa oli marginaalinen

Taulukko 8. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyn työmarkkinatuen saajilla 2005

Tarveharkinnan perusteena olevat tulot	Saajien määrä	Osuus
Pelkästään hakijan omat pääoma- ja muut tulot	1 192	6.3 %
Sekä hakijalla että puolisoilla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	1 432	7.6 %
Vain hakijan puolisoilla on tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	16 285	86.1 %
YHTEENSÄ	18 909	100.0

Taulukko 9. Tarveharkinnan tulolajit vähennetyn kotoutumistuen saajilla 2005

Tarveharkinnan perusteena olevat tulot	Saajien määrä	Osuus
Pelkästään hakijan omat pääoma- ja muut tulot	2	0.2 %
Sekä hakijalla että puolisoilla tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	13	1.1 %
Vain hakijan puolisoilla on tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	1182	98.7 %
YHTEENSÄ	1 197	100.0

Tarveharkinnan vuoksi vähennettyä työmarkkinatukea saaneiden joukossa oli 1 192 henkilöä, joilla tukea oli vähennetty pelkästään hakijan omien pääoma- tai muiden tulojen perusteella. Vähennettyä kotoutumistukea saaneiden joukossa oli 2 henkilöä, joilla vähennys oli tehty pelkästään hakijan omien tulojen perusteella. Nämä henkilöt poistet-



tiin varsinaisesta tutkimusjoukosta, koska tutkimuksen kohteena on nimenomaan tarveharkinta puolison tulojen perusteella (luvut 8 ja 9).

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella vähensi kaikkiaan 17 717 henkilön työmarkkinatukea. Tämä on 7,4 % kaikista työmarkkinatuen saajista vuonna 2005. Vastaavasti puolison tulot vähensivät kaikkiaan 1 195 henkilön kotoutumistukea vuonna 2005. Tämä on 11,3 % kaikista kotoutumistukea saaneista. Kotoutumistuessa puolison tulot vaikuttavat siis useammin tuen suuruuteen kuin tavallisessa työmarkkinatuessa.

#### 6.1.2 Tarveharkinnan takia nollapäätöksen saaneet

Vuonna 2005 Kela eväsi tarveharkinnassa työttömyysturvan kokonaan puolison tulojen takia (= ns. nollapäätökset.) 4 831 hakijalta. Näistä nollapäätöksen saajista 4 270 (88 %) sai päätöksensä työmarkkinatuesta ja loput 561 (12 %) kotoutumistuesta.

Tässä tutkimuksessa kaikilla nollapäätöksen saajilla puolison tulot ovat olleet tarveharkinnan perusteena, koska tutkimusjoukko poimittiin puolison tuloja koskevan fraasin perusteella. Työmarkkinatuki (ja kotoutumistuki) voidaan evätä myös pelkästään hakijan omien pääoma- ja muiden tulojen takia. Tällaisten päätösten määrä on kuitenkin vähäinen: vuonna 2005 työttömyysturva evättiin hakijan omien pääoma- tai muiden tulojen takia vain 103 henkilöltä.

Omat pääoma- tai muut tulot voivat silti vaikuttaa tarveharkintaan myös puolison tulojen rinnalla. Mikä merkitys hakijan omilla pääoma- ja muilla tuloilla on puolison tulojen perusteella tehdyissä nollapäätöksissä?

Taulukko 10. 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 on tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	3 892	91.1 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>4 270</b>	<b>100.0</b>

Taulukko 11. 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 on tarveharkintaan vaikuttavia tuloja	545	97.1 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>561</b>	<b>100.0</b>

Taulukoista 10 ja 11 käy ilmi, että omien tulojen merkitys nollapäätöksissä oli vähäinen. Yli 90 % työmarkkinatuen nollapäätöksistä oli tehty pelkästään puolison tulojen perusteella. Kotoutumistuessa hakijan omien tulojen merkitys jäi vielä vähäisemmäksi.

Puolison tulojen perusteella tehtyjen nollapäätösten määrää voi yrittää suhteuttaa seuraavasti. Vuonna 2005 työmarkkinatukea 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 -luvulla (ks. luvut 5.2.2 ja 5.3.1) Taulukko 12 kertoo rajoitusten merkityksestä: kuinka suuri osa työmarkkinatuista maksettiin tietynä ajankohtana tarveharkintaisena tai ilman tarveharkintaa eri rajoitusten takia?

Taulukko 12. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinnan rajoitukset 30.9.2005

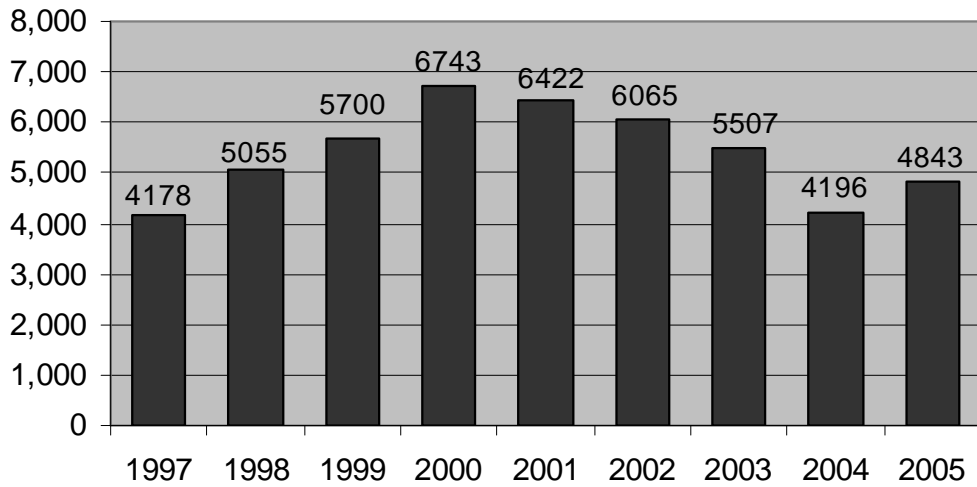
Kaikki työmarkkinatuen saajat	128 376	100 %
Ei tarveharkintaa työvoimapolitiittisen toimenpiteen vuoksi	23 185	18.1 %
Ei tarveharkintaa 180 päivän rajan vuoksi	7 625	5.9 %
Ei tarveharkintaa 55 vuoden iän vuoksi	4 518	3.5 %
Tarveharkintainen, mutta täysimääräinen työmarkkinatuki	86 419	67.3 %
Tarveharkinta vähentänyt työmarkkinatukea	6 629	5.2 %

Lähde: Pertti Honkanen (2006) Työttömien perusturvan ongelmia; Kelan tilastot ja rekisteritiedot.

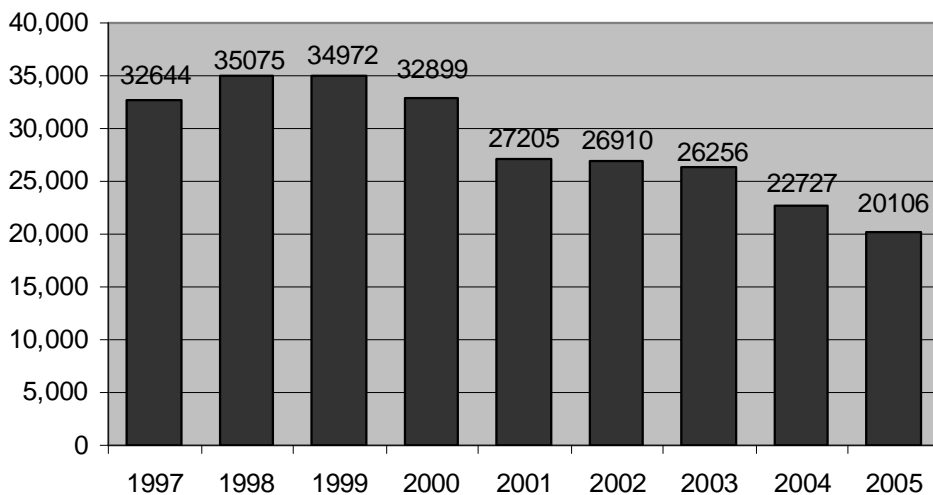
Tarveharkinnan soveltamiseen tehtyjen rajoitusten merkitys on huomattava. 27,5 % työmarkkinatuen saajista välttyi tarveharkinnalta siihen tehtyjen rajoitusten takia (työvoimapolitiittinen toimenpide, 180 päivän raja, 55 vuoden ikä). Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea sai samaan aikaan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



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



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

Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneiden vuositilastoissa (Kuvio 4 ja Taulukko 13) 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).

Nollapäätöksissä (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 pudonnut vuosina 1997–2005 yli 40 %:lla. Sen sijaan tarveharkinnan takia vähennettyä kotoutumistukea saavien määrä on kasvanut tasaisesti samassa tahdissa kotoutumistuen saajien joukon kanssa.

Taulukko 13. Tarveharkinnan takia vähennettyä työttömyysturvaa saaneiden osuus työmarkkinatuen ja kotoutumistuen 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 %

Taulukon 13 perusteella tarveharkinnan vaikutus työmarkkinatuessa on yleisesti hieman vähentynyt. 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 korkeammalla 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 useammalta hakijalta kuin vuonna 1997. Suurimmillaan nollapäätöksen saajien määrä oli vuonna 2000, jolloin puolison tulojen takia työmarkkinatuki tai kotoutumistuki evättiin kaikkiaan 6 743 henkilöltä. Sen jälkeen nollapäätöksen saajien määrä kääntyy laskuun, mutta kääntyy uudelleen vuonna 2005 selvään nousuun (ks. Kuvio 3). 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 on 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 jatkoi laskuaan vuonna 2005, mutta nollapäätösten saajien määrä kääntyi uuteen nousuun.

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

### 6.3 Arvioita tarveharkinnan volyymista tapaus- ja euromääräisesti

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, hän voi silti olla työtön työnhakija, joka on oikeutettu työmarkkinatuen aktiivitoimenpiteisiin, jos pitää työnhakunsa voimassa ja ilmoittautuu säännöllisesti työvoimatoimistossa. Tarveharkinnan kohteeksi joutuneilla voisi olettaa olevan tavallistakin suurempi motivaatio osallistua erilaisiin toimenpiteisiin, sillä aktivoinnin ajalta työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa.

Simo Aho (2005) on tutkinut työmarkkinatuen saajien rakennetta, työhistoriaa ja osallistumista aktiivitoimiin. Tutkimuksen perusteella voidaan esittää varovainen arvio siitä, mitä suuruusluokkaa on se työttömien ryhmä, johon tarveharkinta kohdistuu. Ahon aineistona on laaja 350 000 työkäisen henkilön rekisteriaineisto. Mukaan otokseen on poimittu mukaan kaikki ne, jotka olivat joko työttömänä tai työvoimapolitiisessa toi-

menpiteessä 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 14 ”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 14. Vuoden 2002 lopussa työttömänä tai työvoimapoliittisissa toimissa olleet saadun työttömyysturvan mukaan (Aho 2005, 7)

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 antaa jotain kuvaa siitä, kuinka suuri osa työttömäksi ilmoittautuneista ja työmarkkinatukeen työvoimapoliittisesti 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 työvoimapoliittiseen 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

Työttömyysturvan tarveharkinnan kokonaisvolyymien 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 tietävät, etteivät saa työttömyysturvaa vaikkapa juuri puolison tulojen vuoksi.

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

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 vähyden tai lomautusten takia. Työtä vailla olevia henkilöitä oli työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2004 noin 435 000. (Tossavainen 2005, 32.)

Työttömyysturvan tarveharkinnan volyymia 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 arvio työttömyysturvan piiriin tulijoiden määrästä vaikuttaa melko vähäiseltä, kun sitä verrataan edellä esitettyihin lukuihin kymmenistä tuhansista piilotyöttömistä. 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).

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 määräajaksi tai toistaiseksi. Päästäkseen takaisin työmarkkinatuella 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 (Tulonjakotilasto 2005). Työmarkkinatuen tarveharkinnassa tulorajat kulkevat hieman köyhyysrajan yläpuolella. 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 1 410 e/kk tai (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 e/kk. Kun tästä vähennetään verot (keskimäärin 590 e/kk), kotitalouden nettotulot ovat 1 780 e/kk eli hieman köyhyysrajan yläpuolella.

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

Käytännössä tarveharkinta pienentää työttömälle maksettavaa työmarkkinatukea aina, jos puoliso tekee kokopäivätyötä. Esimerkiksi kuntasektorin ammattiluokituksesta ei löydy ainuttakaan ammattia, joissa keskiansiot olisivat alle 1 410 e/kk. 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, kuntasektorin keskipalkat ammateittain 2005.)

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella ei siis pudota ketään köyhyysrajan alapuolelle, mutta tarveharkinnan tulorajat ovat silti varsin matalat. Puolison tulojen takia kokonaan työttömyysturvan ulkopuolelle eivät putoa 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 järjestelmänsinöörin (2 822 e/kk) palkan on riitettävä koko perheen elatukseen.

## 7.2 Kannustinloukut

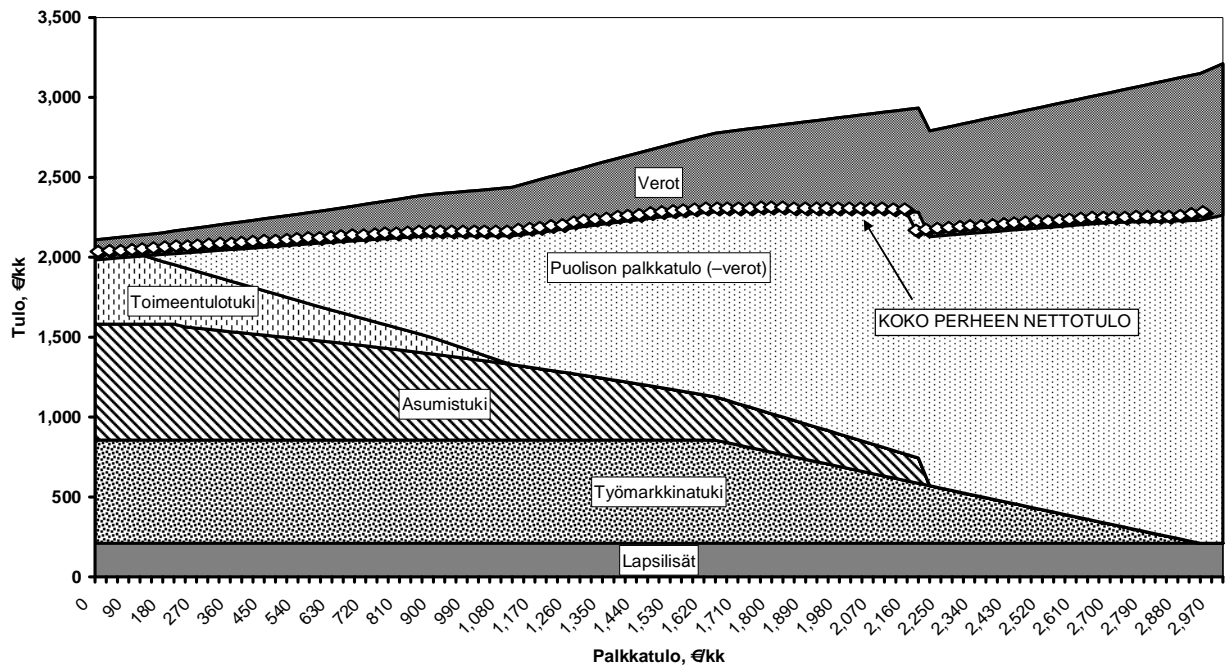
Lähes 3/4 pitkäaikaistyöttömistä saa työmarkkinatuen ohella toimeentulotukea. Kaikista työmarkkinatuen saajista 34 % sai vuonna 2000 myös toimeentulotukea. Työmarkkinatuen saajissa oli myös muihin etuuksiin verrattuna suhteellisesti eniten (26–28 %) henkilöitä, jotka saivat ensisijaisen etuutensa täydennykseksi 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 lisää niitä vain niukasti (Honkanen 2006, 22).

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

Pertti Honkanen on tutkinut JUTTA-mallilla tehdyssä laskelmassa puolison palkkatulon vaikutusta perheen nettotuloihin. Kahden lapsen perheessä toinen puoliso on tarveharkintaisella työmarkkinatuella ja toinen puoliso saa palkkaa, jonka suuruus vaihtelee nollasta 3 000 euroon (Kuvio 5). Kuvio on siten kuvitteellinen, että siihen ei ole laskettu mukaan puolison pienten palkkatulojen lisäksi maksettavaa soviteltua työttömyysetuut-

ta. Toimeentulotukea perhe voi saada, kunnes puolison palkkatulot ylittävät 1 110 euroa/kk. Laskelman mukaan sellaista tilannetta ei synny, että samaan aikaan sovellettaisiin sekä toimeentulotuen että työmarkkinatuen tarveharkintaa.



Kuvio 5. Puolison palkkatulojen vaikutus esimerkkiperheen nettotuloihin (Honkanen 2006).

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 on tarveharkintaisella työmarkkinatuella. Toinen puoliso saa palkkaa, jonka suuruus vaihtelee nolasta 3 000 euroon. Laskelmaa tehtäessä palkkatuloja on kasvatettu 30 euron portailla.

Honkasen mukaan työmarkkinatuki alkaa vähentyä, kun puolison tulot ylittävät 1 650 euroa/kk. 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 työssäkäyvän puolison palkkatulot ylittävät 2 190 e/kk. Näin ollen sekä asumistuen että työmarkkinatuen tarveharkinta vaikuttavat perheen tuloihin päällekkäin silloin, kun puolison palkkatulot ovat 1 650–2 190 e/kk. Voidaan olettaa, että tällä tuloalueella ns. efektiivinen marginaaliveroaste on varsin korkea. Efektiivinen marginaaliveroaste on tulonsiirtojen ja tuloverotuksen yhdessä aikaansaama negatiivinen marginaalivaikutus. Esimerkissä asumistuen päättymisen 2 190 euron tuloilla näkyy myös kuviossa suoranaisena tulojen alentumisena.

Honkanen tutki edelleen, millä tulotasoilla työmarkkinatuen tarveharkinta aiheuttaa yhdessä verotuksen kanssa voimakkaan efektiivisen marginaaliveroasteen. Esim. alhaisen elin- ja asumiskustannusten alueella (pikkukaupungeissa ja maaseudulla) lapsettomillakin pariskunnilla efektiivinen marginaaliveroaste on yli 80 % tulovälillä 1 860–2 430 e/kk. Loppupäätelmä on, että tarveharkinta yhdessä verotuksen ja asumistuen tulosidonnaisuuden kanssa synnyttää tietyillä tulotasoilla voimakkaan efektiivisen marginaaliveroasteen, mikä on työttömyysturvan kannustustavoitteiden 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 e/kk 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 1100 euron kuukausipalkalla. Jos osapäivätyössä 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 tulotasoille 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. Työssäkäyvän 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 soviteltua. Tätä tutkimusta varten kerätyistä aineistoista käy ilmi, että ilmiö on melko yleinen. Vuonna 2005 puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneista 11 %:lla (1 912 henkilöä) tuki oli tarveharkinnan lisäksi myös soviteltua.

Vaikea kannustusloukku 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 korkeat (2 930 e/kk), että työmarkkinatukea ei niiden vuoksi myönnetä (tai haeta) lainkaan. Näissä perheissä jokainen työssäkäyvän 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. nuoret ja maahanmuuttajat) joustavaa työvoimaa tilapäisiin pätkätöihin tai osa-aikaisiin 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 kannustusloukkujen rinnalla pitäisikin puhua työttömien ”yksinäisyysloukusta”. Kaksin asuminen ja kahdet tulot vähentävät köyhyysriskejä yksin asumiseen verrattuna, mutta mitä tapahtuu, jos työmarkkinatukea saava sinkku rakastuu työssäkävään henkilöön? Haaveet yhteisestä kodista voi unohtaa, ellei töitä löydy tai sitten työssäkävyn kumppanin ansioiden on oltava niin korkeat, että hänellä on mahdollisuus elättää myös työtön puoliso.

Työmarkkinatuen saajan on aina ilmoitettava Kelan 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 määrässä 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 tapauksia, puolison tulot oli salattu tai ilmoitettu väärin noin 5 %:ssa tapauksista. (Valpola 1998, 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 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 asumissuhteita voidaan muuttaa niin, että etuudet maksimoituvat. (Hellsten ym. 1998, 15–16.)

Käytännössä esiintyy tilanteita, että Kelalle ilmoitetaan puolison muuttaneen pois asunnosta. Asuntoon jäänyt ei tiedä entisen kumppanin osoitetta, eikä tietoja löydy väestörekisteristäkään. Asiakas voi myös ilmoittaa ainoaksi osoitteekseen postilokeron tai antaa vanhempiansa taikka muiden sukulaisten osoitteen. Kelalle ei kuulu sen selvittäminen, missä kukin asuu, vaan työmarkkinatukiratkaisut tehdään Väestörekisterin tietojen ja asiakkaan oman ilmoituksen perusteella. (Valpola 1998, 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 työn hakee kaupungin kämppää. 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 riihaamassa sitä omaa "puolisooan". 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, toim.huom) tekee sen, jotta, jos katsoo yksittäisissä tapauksissa, mikä eniten aiheuttaa tammöisiä teknisiä avioeroja... .. yhtenä esimerkkinä vasta hiljattain yhden henkilön soitto Joensuusta, missä tammöistä 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 tarkoitukseen oikeasti erota. Tarkoitus oli vaan, että se mieskin saa jonkinlaisen kohtuullisen tupakkarahaa 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 tammöisiä 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 pitkäaikaistyötöntten 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 *tai-vaan 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 asunoton hylkiö. Vaikuttaakin siltä, että ”mies puolisonsa armoilla” on aina isompi uutinen kuin vaimo samassa tilanteessa. Käsitelmä miehestä perheen pääasiallisena elättäjänä elää vahvassa 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 näinkään heikentäisi vaan vahvistaisi puolisoitten keskinäistä yhteyttä. Korkeimmillaan eroriski oli, jos naisen tulot olivat huomattavasti aviomiehen tuloja suuremmat. Avioeroriski oli matalin, kun miehen tulot olivat korkeat ja naisen tulot matalat (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 eväsi 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 eväsi 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.

### 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.

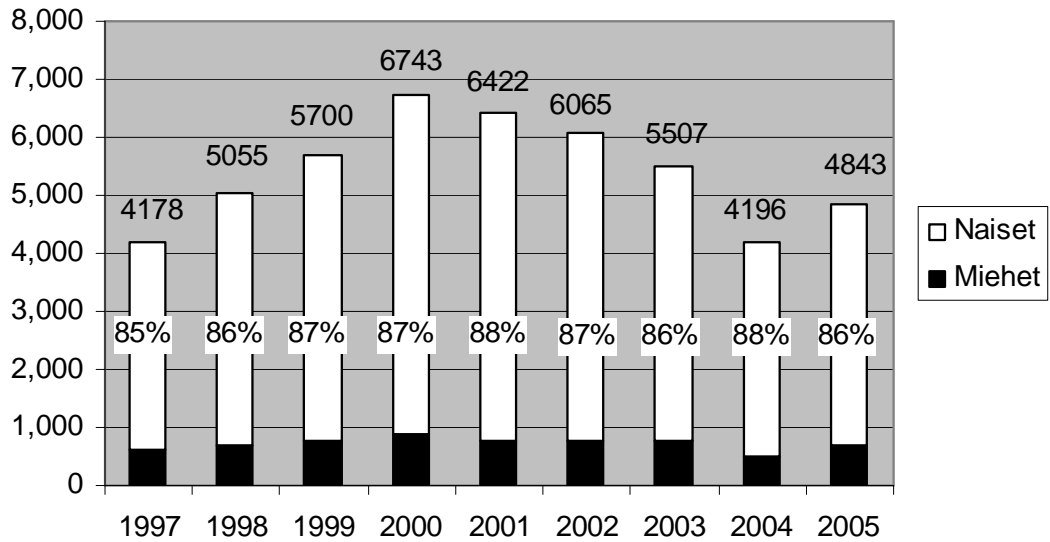
Taulukko 15. Tarveharkinnan kohdistuminen sukupuolen mukaan 2005

	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	6 121	57.7	4 484	42.3
Kotoutumistuen nollapäätöksen saajat	561	458	81.6	103	18.4
Vähennettyä kotoutumistukea saavat	1 195	822	68.8	373	31.2

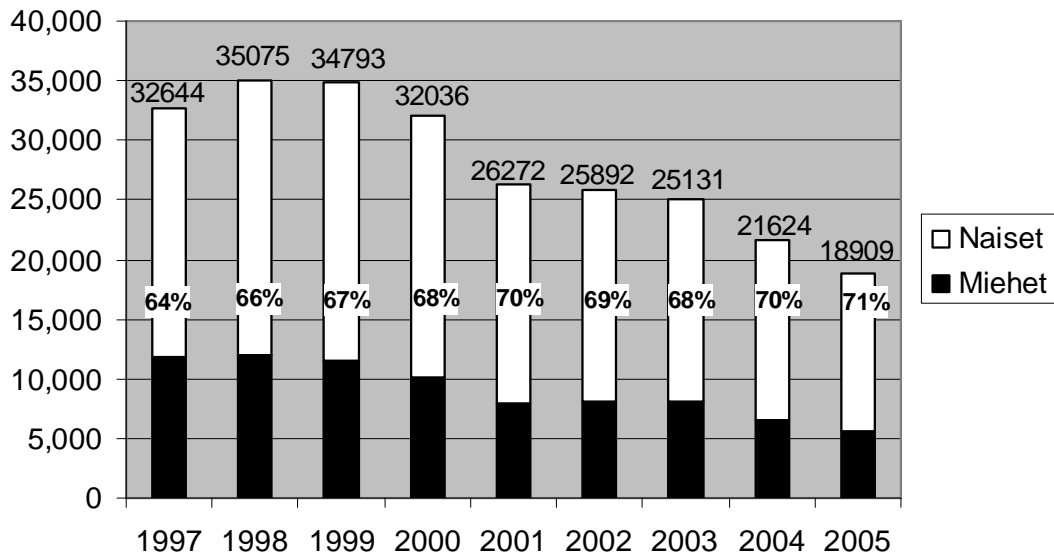
Kotoutumistukea maksettiin 10 605 työttömälle maahanmuuttajalle. Kotoutumistuen saajista enemmistö on naisia (58 % vuonna 2005). Kotoutumistuen tarveharkinnassa naisten osuus korostuu samalla tavalla kuin työmarkkinatuessa. Puolison tulojen takia

kotoutumistuen nollapäätöksen saaneista 82 % oli naisia, ja vähennettyä kotoutumistukea saaneista naisten osuus oli 69 %.

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



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



Kuvio 7. Tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneet (lkm) ja naisten osuus (%) 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 korkeana. Puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saaneiden kohdalla naisten osuus on jopa hieman kasvanut (Kuvio 7).

Mistä johtuu tarveharkinnan kohdistuminen huomattavasti useammin naisiin? Miesten ja naisten tuloerot ovat yksi selittävä tekijä. Työttömällä naisella on useammin puolisona mies, jonka ansiot ylittävät tarveharkinnan tulorajat. Vuonna 2005 naisten ansiot olivat miesten ansioista 81 % (Palkkarakenne 2005). 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 ja vastaavasti yli 45-vuotiaita. Tyypillisiksi työmarkkinatuen saajiksi onkin kuvattu keski-ikäiset miehet ja nuoret naiset. Esimerkiksi vuonna 1999 työmarkkinatuen saajien osuus oli suurin 45–49-vuotiaissa 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 tulleiden 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 työmarkkinatuessa (Liitetaulukko 1).

Työttömyysturvan tarveharkinta kohdistuu työmarkkinatuessa ja kotoutumistuessa pitkälti samoihin ikäryhmiin kuin tukien saaminen. Yleensä ottaen työmarkkinatuen nolla-

päättösten saajat ovat keski-ikältään hieman nuorempia (36,3 vuotta) kuin puolison tulojen takia vähennettyä työmarkkinatukea saavat (37,7 vuotta).

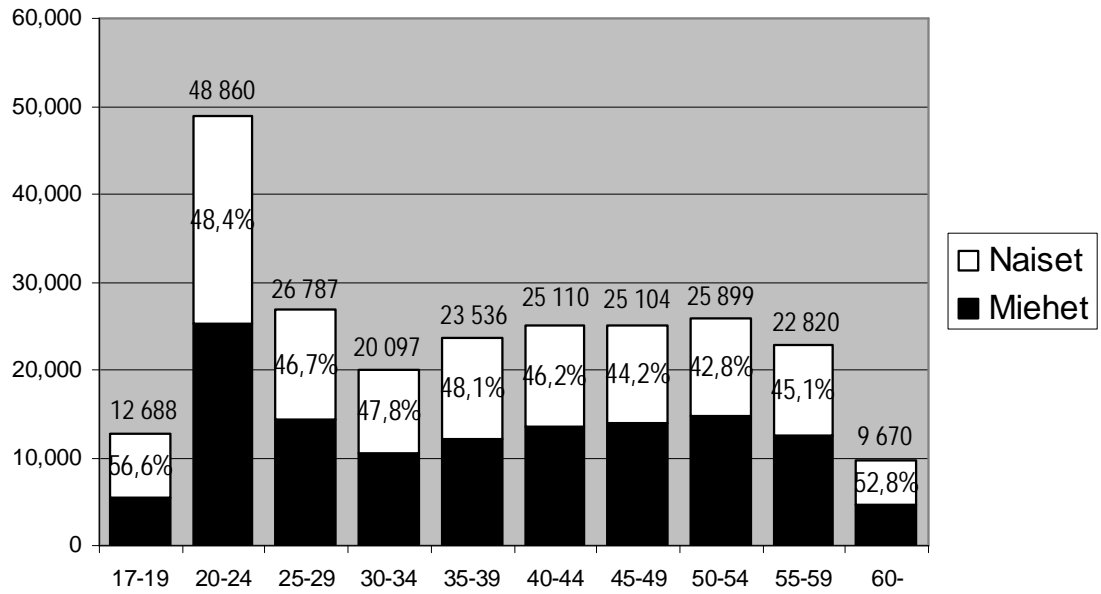
Taulukko 16. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta ikäryhmittäin 2005

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	3035	17.1	897	21.0
25–29	26 787	11.1	2540	14.3	662	15.5
30–34	20 097	8.4	1776	10.0	428	10.0
35–39	23 536	9.8	2094	11.8	484	11.3
40–44	25 110	10.4	2104	11.9	479	11.2
45–49	25 104	10.4	2156	12.2	438	10.3
50–54	25 899	10.8	2221	12.5	500	11.7
55–59	22 820	9.5	1015	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

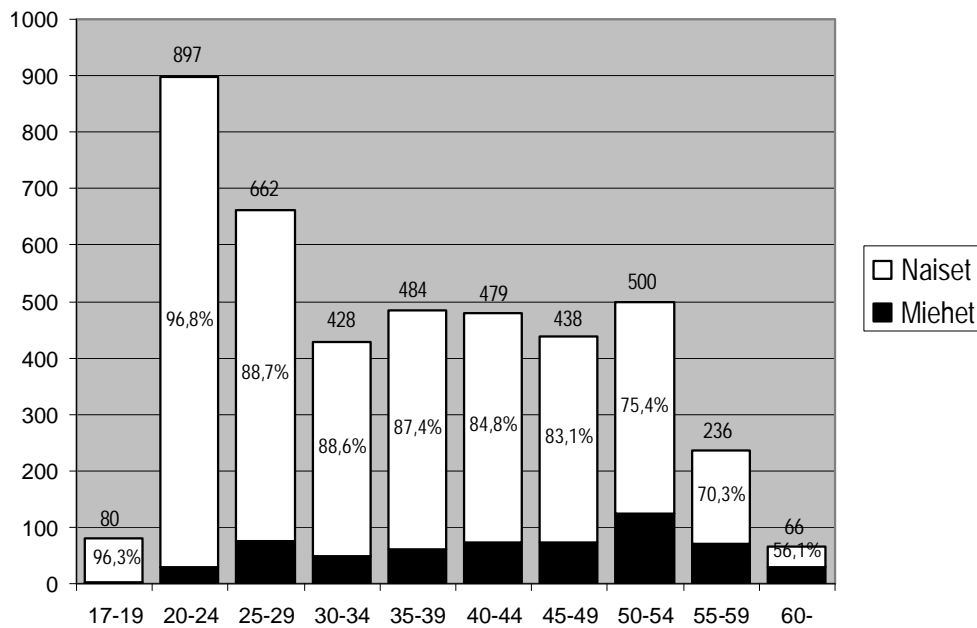
Työttömyysturvan saamisessa ja tarveharkinnan kohdistumisessa on silti myös eroja ikäryhmien kesken. Ensimmäinen merkittävä ero löytyy ns. nuorten aikuisten ikäryhmässä. Työmarkkinatuen tarveharkinnan kohteeksi joutuneissa on enemmän 25–29-vuotiaita kuin työmarkkinatuen saajissa yleensä (Taulukko 16). 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 ikäänntyviä, jotka eivät täytä työssäoloehto ja jäävät sen takia työttömyysturvan ulkopuolelle.

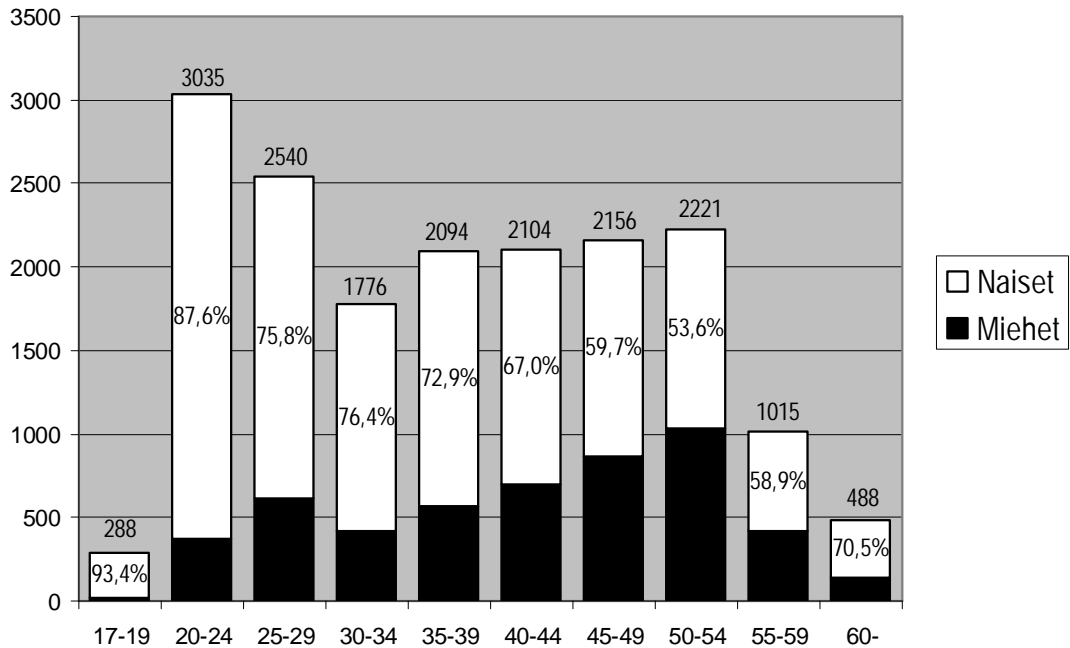
Lisää eroja työmarkkinatuen saajien ja tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden välillä löytyy, kun tarkastellaan erikseen naisten ja miesten ikäryhmiä. Työmarkkinatuen saajissa miehet ovat niukasti enemmistönä kaikissa muissa ikäryhmissä paitsi nuorimmissa (17–19-vuotiaat) ja vanhimmissa (60 vuotta täyttäneet)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



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



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



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

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” tarveharkinta on ikäryhmässä 50–54-vuotiaat, jossa miehiä on lähes puolet vähennetyn 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 vähennettyä 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 tämänikäisen naisten osuus oli 18 %. Vastaavasti tarveharkinta kohdistui erittäin harvoin alle 30-vuotiaisiin nuoriin 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. (Tulonjakotilasto 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 aktiivisiin toimenpiteisiin tai hakeudu koulutukseen. Rajoituksilla on havaittu 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. Työmarkkinatukioikeuden 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 syyinä 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-vuotiaista naisista ja 27-vuotiaista miehistä jo yli puolet asuu avoliitoissa. Suomalaisissa pareissa mies näyttää olevan 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. (Johdatus väestötieteeseen; Julkunen 2003, 378.)

Alle 30-vuotiaat työmarkkinatukea hakevat miehet ovat naisia harvemmin avioliitossa ja jos ovat, puolison tulot ovat vain harvoin niin suuret, että tarveharkinta leikkaisi työmarkkinatukea. Työttömät nuoret miehet asuvat myös naisia useammin 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 17).

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

Taulukko 17. Työmarkkinatuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan 2005

SIVIILISÄÄTY	Tm-tuen saajat	%	Vähennetty tm-tuki	%	Tm-tukinolla	%
Avioliitto / rek. parisuhde	55 183	22.9	9750	55.0	2 371	55.5
Naimaton	140 312	58.3	6 574	37.1	1 656	38.8
Muu *	45 076	18.7	1393	7.9	243	5.7
	240 571	100	17 717	100	4 270	100
<b>LASTEN LUKUMÄÄRÄ</b>						
Ei huollettavia lapsia	164 873	68.5	8 929	50.4	2348	55.0
Lapsen huoltajia	71 212	29.6	8 788	49.6	1922	45.0
1 lapsi	31981	13.3	3 348	18.9	778	18.2
2 lasta	22 556	9.4	3 166	17.9	679	15.9
3 lasta	10 345	4.3	1 494	8.4	322	7.5
4 lasta tai enemmän	6330	2.6	780	4.4	143	3.4
Tieto puuttuu	4 486	1.9	-	-	-	-
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>240 571</b>	<b>100</b>	<b>17 717</b>	<b>100</b>	<b>4270</b>	<b>100</b>

\*asumusero, eronnut, leski, tieto puuttuu

Lähes puolella (45 %) työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista 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. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneilla miehillä oli naisia harvemmin huol-



lettavana alle 18-vuotiaita lapsia. Eroa selittänee se, että nollapäätöksen saaneet miehet olivat keski-ikäitään vanhempia. Vuonna 2005 Suomessa oli siis 1 922 lapsiperhettä, joissa isä tai äiti sai puolison tulojen perusteella työmarkkinatuen nollapäätöksen ja lisäksi 8 788 lapsiperhettä, joissa isä tai äiti sai puolison tulojen perusteella vähennettyä työmarkkinatukea. Työmarkkinatuessa tarveharkinta kosketti kaikkiaan 10 710 lapsiperhettä ja välillisesti yli 18 000 alaikäistä lasta.

Kotoutumistuen saajista 70 % oli avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa vuonna 2005. Naimisissaolo on selvästi yleisempää kuin työmarkkinatuen saajilla. Kotoutumistuessa myös tarveharkintapäätös tehdään työmarkkinatukea useammin aviopuolison tulojen perusteella (Liitetaulukko 2). Kotoutumistuessa tarveharkinta kohdistui työmarkkinatukea harvemmin lapsiperheisiin. Kotoutumistuen nollapäätöksen saajista joka neljännellä oli huollettavia lapsia. Vähennettyä kotoutumistukea saaneilla huollettavia lapsia oli hieman useammin (35 %). Kotoutumistuen tarveharkinta kohdistui yhteensä 561 lapsiperheeseen vuonna 2005. Välillisesti kotoutumistuen tarveharkinta kosketti lähes 800 alaikäistä lasta (Liitetaulukko 3).

#### 8.4 Asuinpaikka

Tarveharkinnan kohteeksi joutuneiden asuinpaikka ei yleensä juuri eroa työmarkkinatuen saajista (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 % asui 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, työt-

tömyysturvan 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 2006). Suurimman kansalaisuusryhmän muodostivat venäläiset, ja seuraavaksi suurimpia ryhmiä olivat virolaiset ja ruotsalaiset. Seuraavilla sijoilla olivat turvapaikanhakijaryhmät: somalialaiset, entiset jugoslaviaalaiset ja irakilaiset.

Maahanmuuttajien työttömyysaste on jatkuvasti ollut korkeampi kuin syntyperäisillä suomalaisilla. 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.

Taulukko 18. Työttömyysturvan tarveharkinta puolison tulojen perusteella kansalaisuuden mukaan vuonna 2005

Kansalaisuus	Tm-tuen 0-päätös	%	Vähennetty tm-tuki	%	Koto-tuen 0-päätös	%	Vähennetty kototuki	%
Suomi	3 990	93.4	16 273	91.8	-		-	
Ulkomaat	280	6.6	1 444	8.2	noin 100 %		Noin 100 %	
Venäjä	100	2.3	604	3.4	154	27.5	418	35.0
Viro	26	.6	139	.8	37	6.6	93	7.8
Thaimaa	12	.3	67	.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

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.

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

Miksi tarveharkinta kohdistuu voimakkaammin 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).

Taulukko 19. 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 %)	1096 (100 %)
Yhteensä	...	...	...	634 (43.9 %)	1 444 (100 %)

... = liian pieni luku esitettäväksi

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 19.) Kotoutumistuen tarveharkinnassa erottuvat samat ryhmät (Taulukko 18). Aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että lähialueilta Suomeen

tulevat naiset, joilla oli suomalainen puoliso maahan tullessa, olivat 2–8 prosenttiyksikköä todennäköisemmin työttöminä kuin ilman suomalaista puolisoa maahan tulleet. Perhesyystä tulleiden joukossa on suhteellisen vähän työ- tai opiskelupaikan takia muutaneita, minkä voi odottaa lisäävän heidän työttömyysriskiään. (Sarvimäki 2005, 162.)

## 8.6 Puolison tulojen suuruus

Seuraavaksi tarkastellaan, minkä suuruisilla puolison tuloilla työmarkkinatuen tarveharkintapäätökset tehtiin 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 e/pv eli 499,66 e/kk 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 e/kk. Kahden lapsen perheessä työttömän vanhemman työmarkkinatuki alkoi tarveharkinnan vuoksi vähentyä, kun puolison tulot ylittivät 1 610 euroa kuukaudessa. Työmarkkinatukea ei maksettu lainkaan, jos puolison tulot olivat yli 2 850 euroa kuukaudessa.

Työmarkkinatuen nollapäätöksen saattoi saada myös pienemmillä puolison tuloilla, 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. (Palkkarakenne 2005.)

Taulukko 20. 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	.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	.7				
5501–	112	2.6	2.9	1.0				
Yhteensä	4 270	100 %	100 %	100 %	17 712	100 %	100 %	100 %

Taulukossa 20 keskiansio on pyöristetty 2 500 euroksi kuukaudessa. Näin laskettuna vuonna 2005 työmarkkinatuen nollapäätöksistä 41 % tehtiin puolison tuloilla, jotka olivat alle keskitulon.

Tarveharkinnalle asetettujen tulo rajojen 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). Tulo rajojen takia kenelläkään vähennettyn työmarkkinatuen saajista puolison tulot eivät olleet yli 3 500 e/kk.

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

Myös naisten ja miesten tuloerot näkyvät nollapäätösten perusteena käytetyssä puolison tuloissa. Työmarkkinatukea hakeneilla naisilla puolison tulojen keskiarvo on 2 905 e/kk, miehillä vastaavasti 2 549 e/kk. 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) puolisoiden tarveharkintatulot olivat jonkin verran suuremmat kuin työmarkkinatuen nollapäätöksissä. Tulojen keskiarvo oli 3 197 e/kk (Liitetaulukko 7). 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. Kahdella kolmasosalla niistä henkilöistä, jotka saivat työmarkkinatuen nollapäätöksen vuonna 2005, oli marraskuussa 2004 ollut maksussa jokin Kelan etuus. Tieto aikaisemmasta etuudesta on mielenkiintoinen, koska sen perusteella voi tehdä päätelmiä työmarkkinatuen nollapäätöksen saajan elämäntilanteesta ja syistä, jotka johtivat nollapäätöksen saamiseen.

Taulukko 21. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004

	Yhteensä	%	Naisia	%	Miehiä	%
Ei maksussa Kelan etuutta	1471	34.4	1226	33.3	245	41.8
Maksussa Kelan etuus:	2799	65.6	2458	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	1592	37.3	1358	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	4270	100	3684	100	586	100

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 21.) 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 22 tarkastellaan lähemmin, kuinka moni nollapäätöksen saaja sai työmarkkinatukea, opintotukea tai lasten kotihoidon tukea koko vuoden 2004 aikana.

Taulukko 22. 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	1588	43.1 %	2096	58.2 %	3684	100.0 %
Yhteensä	1807	42.3 %	2463	57.7 %	4270	100.0 %
OPINTOTUEN SAAMINEN VUONNA 2004						
	Ei saanut opintotukea		Sai opintotukea		Yhteensä	
Miehet	511	87.2 %	75	12.8 %	586	100.0 %
Naiset	2715	73.7 %	969	26.3 %	3684	100.0 %
Yhteensä	3226	75.6 %	2463	24.4 %	4270	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	3214	87.2 %	470	12.8 %	3684	100.0 %
Yhteensä	3790	88.8 %	480	11.2 %	4270	100.0 %

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.

Miksi työmarkkinatuki vuonna 2005 evättiin henkilöltä, joka edellisellä 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 nollalle. Vuonna 2004 osa-aikatyön tai lyhytaikaisen keikkatyön takia soviteltua työmarkkinatukea oli saanut 19 % kaikista työmarkkinatuen nollapäätöksen saajista.

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

Vuonna 2004 työmarkkinatukea on voitu maksaa myös ansio- tai peruspäivärahauden jatkoksi. Vuonna 2005 nollapäätöksen saaneista joka neljäs on pudonnut jossain vaiheessa ansio- tai peruspäivärahalta. Heille on maksettu 500 päivän maksimiaika työttömyyspäivärahaa ja sen jälkeen työmarkkinatukea 180 päivän ajan ilman tarveharkintaa. Taulukossa 23 ovat luotettavasti mukana vain kymmenen viime vuoden aikana an-

sio- tai peruspäivärahalta pudonneet. Sitä aiemmin päivärahaa saaneet menevät luokkaan "ei pudonneet".

Taulukko 23. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat ja ansio- tai peruspäivärahalta putoaminen

VIIMEISIN ANSIOPÄIVÄRAHALTA PUTOAMINEN								
	Ei ole pudonnut		Putosi 1990-luvulla		Putosi 2000-luvulla		Yhteensä	
Miehet	408	69.6 %	47	8.0 %	131	22.4 %	586	100.0 %
Naiset	2791	75.8 %	270	7.3 %	623	16.9 %	3684	100.0 %
Yhteensä	3199	74.9 %	317	7.4 %	754	17.7 %	4270	100.0 %
VIIMEISIN PERUSPÄIVÄRAHALTA PUTOAMINEN								
	Ei ole pudonnut		Putosi 1990-luvulla		Putosi 2000-luvulla		Yhteensä	
Miehet	549	93.7 %	13	2.2 %	24	4.1 %	586	100.0 %
Naiset	3575	97.0 %	22	0.6 %	87	2.4 %	3684	100.0 %
Yhteensä	4124	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 22). 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 (Liitetaulukot 8 ja 9). 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 aktivointitoimenpi-



teen ajalta. Kotoutumistuen saajilla nollapäätös on useimmiten seurausta aktivointitoimenpiteen päättymisestä.

## 9 TARVEHARKINNAN KOHDENTUMISEN PROFIILIT

Lopuksi 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 klusterianalyysiä. 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, 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 siviilisäädyltä on merkitystä elatusvelvollisuuden määrittelyn kannalta. Puolison tulojen suuruus on olennainen muuttuja, kun arvioidaan tarveharkinnan kohdistumista pieni- tai suurituloisiin.

Klustereiden määrää ei rajattu etukäteen. TwoStep-analyysi erotteli nollapäätösten saajat kuuteen eri ryhmään (Taulukko 24). 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 10). Samat ryhmät erottuvat toisistaan selkeästi myös puolison tulojen suuruuden perusteelle (Liitekuvio 11).

Jokaiselle klusterille annettiin nimi, joka kuvaa ryhmään kuuluvien profiilia. Seuraavassa taulukossa profiilit on esitelty niiden muuttujien valossa, joita käytettiin klusteroinnin pohjana. Sen jälkeen kuvaan kaikki kuusi profiilia lyhyesti luvuissa 9.1-9.6.

Taulukko 24. Työmarkkinatuen tarveharkinnan profiilit. Aineistona työmarkkinatuen nollapäätökset puolison tulojen perusteella vuonna 2005 (n=4270).

Klusterin nimi	N	%	Naisia	Miehiä	Ikä, ka.	Avoliitossa	Puolison tulot e/kk, ka.
1. Nuoret naiset epävakaalla työralla	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	1046	24.5	99 %	1 %	43.0	10 %	3 214
5. Ansiosidonnaiselta pudonneet 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 %	2856.38

Klusterin nimi	Opintotukea 2004 saaneet	Lasten kotihoidon tukea 2004 saaneet	Työmarkkinatukea 2004 saaneet	Ansiopäivärahalta pudonneet	Peruspäivärahalta pudonneet
1. Nuoret naiset epävakaalla työralla	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. Ansiosidonnaiselta pudonneet keski-ikäiset naiset	0 %	0 %	84 %	100 %	0 %
6. Miehet puolison armoilla	13 %	0 %	62 %	31 %	5 %
Yhteensä / keskiarvo	24 %	11 %	58 %	25 %	3 %

### 9.1 Nuoret naiset epävakaalla työralla

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 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 ohi-

menevästä tilanteesta, sillä suurin osa heistä (74 %) oli saanut työmarkkinatukea jo 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-oloehtoita 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. Suh- tautuminen pätkätöihin vaihtelee. Alle 25-vuotiaista lähes puolet ei edes halunnut pysy- vää 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 sovitel- tua työmarkkinatukea vuonna 2004 eli työtulot soviteltiin yhteen työmarkkinatuen kans- sa. Soviteltua työmarkkinatukea maksetaan osa-aikatyösuhteen tai lyhyiden keikkatöi- den perusteella. Työkokemusta saadakseen nuoret naiset ovat valmiit työskentelemään myös osa-aikatoissa. Tutkimusten mukaan määräaikaisiin työsuhteisiin liittyy myös pienituloisuutta, sillä määräaikaiset työntekijät tekevät enemmän osa-aikatyötä ja siten lyhyempää työaika kuin pysyvissä työsuhteissa työskentelevät (Kauhanen 2002, 95). Jotta työssäoloehto täytyisi, täytyy kuitenkin kertyä vähintään 18 työtuntia viikossa.

Moni nuori nainen saattoi saada työmarkkinatuen nollapäätöksen tilanteessa, jossa esim. oman osa-aikatyön tunnit lisääntyvät ja yhdessä puolison tulojen tarveharkinnan kanssa ne pudottavat henkilön työmarkkinatuen ulkopuolelle. Tilannetta ei voi pitää työnte- koon kannustavana.

Kolmas tyypillinen syy nollapäätöksen saamiseen tässä työttömien nuorten naisten ryhmässä oli aktivointitoimenpiteen päättymisen. Aktivointitoimenpiteen ajalta työ- markkinatuki 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 tilanteessa, jossa 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 e/kk. Tarveharkinnan perusteena käytetyt puolison tulot ovat pienemmät kuin muissa ryhmissä. Työttömän nuoren naisen avomiehen tulojen keskiarvo on 2 417 e/kk, 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 tuloilla, joiden keskiarvo on hieman suurempi kuin edellisessä nuorten naisten ryhmässä ja vastaa suunnilleen suo-

malaisten palkansaajien keskituloja vuonna 2005. Joka neljäs nollapäätös perustui puolison alle 2 000 e/kk -tuloihin.

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. Henkilöllä, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille, 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 suorittaneiden keskuudessa. Heistä 15,2 % ja 13,5 % oli työttömänä noin puoli vuotta valmistumisen jälkeen. Vastaavasti ammattikorkeakoulusta valmistuneista 7,7 % ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista 5 % oli työttömänä. Osittain tätä selittää se, että korkeakoulututkinto voidaan päättää joustavasti työpaikan varmistuttua. Ammatillinen tutkinto on tehtävä määräajassa, ja työpaikka varmistuu usein vasta tutkinnon valmistumisen jälkeen. (Työllisyyskertomus vuodelta 2006, s. 91–92)

Opintonsa päättäneiden nuorten naisten tilanne on kaikesta huolimatta lohdullinen. Vastavalmistuneiden työttömyys on harvoin pitkäkestoista, joten puolison elätettävänä olo ei kestä 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 pelkkää lyhytkestoista pätkätyötä, nuori nainen on vaarassa jäädä taas työsuhteen päätyttyä uudelleen puolison armoille. Tarveharkinnan ulottumattomiin naiset pääsevät vain, jos 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 päivähoidossa.

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 %) ja 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 pudonnut jossain vaiheessa ansiopäivärahalta.

Kotihoidon tuen saamisen lisäksi profiili erottuu muista nollapäätöksen saajista puolison tulojen suuruuden perusteella. Puolison tulot ovat tässä ryhmässä korkeimmat. Keskiarvo on 3 229 e/kk, 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 vanhempainpäivärahasa puolison tuloja ei huomioida) tai etsimällä mitä tahansa osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä. Myös kiinnostus aktiivointitoimenpiteisiin 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 35–54-vuotiaita. Tähän ryhmään kuuluvat myös työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneiden vanhimmat ikäluokat: 55 vuotta täyttäneitä on 15 % joukosta.

Ryhmään ei kuulu käytännöllisesti katsoen lainkaan ansiosidonnaiselta päivärahalta pudonneita naisia (1 %). Suurin osa naisista ei siis ole kuulunut työttömyyskassaan. Peruspäivärahalta pudonneita 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 mitä ilmeisimmin tulossa työmarkkinoille työvoiman ulkopuolelta ilman lähiaikojen työhistoriaa, eivätkä he täytä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoja. Syyt työhistorian puuttumiseen vaihtelevat. Osa naisista on saattanut olla pidempään kotiäiteinä, sillä 53 %:lla heistä on huollettavana alaikäisiä lapsia. Lapset ovat todennäköisesti iältään jo hiukan vanhempia, sillä kukaan naisista ei ollut saanut edellisvuonna lasten kotihoidon tukea. Joukossa on to-



dennäköisesti myös miehen työn takia ulkomailla asuneita perheenäitejä, jotka hakevat työtä Suomeen palattuaan.

”Löytyykö joukostamme ketään toista, joka ei saa mitään tukia ja avustuksia työttömänä. Käsi ylös kellä näin on. Itselläni käsi ylhäällä. Ansiosidonnaisen menetin kun olin ollut ulkomailla ja työssä-oloehto ei täyttynyt. Kelan päivärahaa en saanut miehen tulojen takia. Koulutustukea en saanut kun en saa päivärahaa. Uudelleen koulutettuna en saa töitä kun olen liian vanha (49) Eipä tässä enää keksi mitä tekisi muuta kuin olla ja hyväksyä tilanne. Aikanaan kai en saa eläkettä kun ei ole ansioita.”

Kirjoittanut: onko ketään nollatuloilla 22.10.2006 klo 10.40

Suomi24 > Keskustelu > Yhteiskunta > Yhteiskunnan tuet ja avustukset > Työttömyysturva

Suomalaisen työhistorian puuttuminen voi johtua myös naisen ulkomaalaistaustasta. Huomattava osa (14 %) naisista on maahanmuuttajapuolisoita. Osuus on korkeampi 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. Nollapäätöksistä 30 % perustuu

puolison alle 2 500 e/kk -suuruisiin tuloihin. Toisaalta melkein joka kymmenes (9,5 %) nollapäätös on tehty yli 4 500 e/kk -suuruisilla tuloilla.

Tässä ryhmässä puolison elatuksen varassa eläminen saattaa olla pitkäaikaista, jos töitä ei löydy. Uudelleenkoulutus 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 2 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 osallistumien kannattaa, sikäli kun niitä on paikkakunnalla tarjolla, sillä niiden ajalta työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa.

#### 9.5 Ansiopäivärahalta pudonneet keski-ikäiset naiset

Viides ryhmä työmarkkinatuen tarveharkinnan kohdistumisessa muodostuu ansiopäivärahalta pudonneista naisista. 72 % heistä on pudonnut ansiopäivärahalta 2000-luvulla ja loput 28 % 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. Ansiopäivärahalta pudonneista naisista 90 % on 35–54-vuotiaita. Yli puolella (55 %) on huollettavana alle 18-vuotiaita lapsia. Ryhmästä puuttuvat 55 vuotta täyttäneet, sillä ansiopäivärahalta pudonneet naiset täyttävät työssäoloehdon ja saavat näin ollen 55 vuotta täytettyään työmarkkinatuen ilman tarveharkintaa.

Ryhmään ei kuulu lainkaan muiden maiden kansalaisia. Avoliitossa on selvästi suurempi osa (32 %) ryhmästä kuin edellisessä työhistoriaa vaille olevien keski-ikäisten naisten profiilissa. Naiset, jotka ovat saaneet työmarkkinatuen nollapäätöksen ansiosidonnaiselta päivärahalta putoamisen jälkeen, 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. Korkea osuus johtuu paljolti siitä, että ansiopäivärahakauden päättymisen jälkeen työmarkkinatukea maksetaan 180 päivän ajan ilman tarveharkintaa. 20 % naisista on pudonnut ansiopäivärahalta vuonna 2003 ja 28 % vuonna 2004, joten suuri osa heistä on saanut vuonna 2004 työmarkkinatukea ansiopäivärahakauden 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. Ansiopäivärahalta pudonneiden naisten ryhmässä joka neljäs (24 %) oli saanut vuonna 2004 työmarkkinatukea yhdistelmätukena.

Ansiopäivärahalta pudonneiden 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.

Puolison tarveharkintatulojen keskiarvo oli 3 059 e/kk. Nollapäätöksistä 29 % on tehty puolison tuloilla, jotka ovat alle keskitulojen (2 500 e/kk).

Myös tässä keski-ikäisten naisten ryhmässä puolison elatuksen varassa eläminen saattaa olla pitkäaikaista. Naisista joka kolmas on kuitenkin avoliitossa, jossa avopuolisolla ei ole lakisääteistä elatusvelvollisuutta. Ansiosidonnaiselta päivärahalta pudonneilla 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 peruspäiväraha-kauden päättyminen. Miehistä 31 % oli pudonnut ansiopäivärahalta ja 5 % peruspäivärahalta. Naisiin verrattuna nollapäätöksen saaneet miehet ovat useammin ansiosidonnaiselta pudonneita pitkäaikaistyöttömiä ja harvemmin vasta työmarkkinoille pyrkiviä työnhakijoita.

Yli puolet (62 %) miehistä oli saanut työmarkkinatukea vuonna 2004. Useimmiten miehet olivat saaneet työmarkkinatukea ansio- tai peruspäiväraha-kauden 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 e/kk 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 putoaminen ansio- tai peruspäivärahalta työmarkkinatuella, mutta myös työmarkkinoiden muutokset ja määräaikaisten työsuhteiden yleistyminen.

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, lähtökohdiana on ajatus siitä, että puolison tulot riittävät molempien tai koko perheen elatukseen. Työttömyysturvalain elatusolettama 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 avoliitossa ja edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa. Kotoutumistuessa selvästi pienempi osa (30 %) tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on avoliitossa (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 työt-

tömälle 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 kosketti välillisesti yli 18 000:ta alaikäistä lasta.

Toinen ryhmä, johon työttömyysturvan tarveharkinta kohdistuu muita voimakkaammin, 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, joita 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 epävakaaletyöuralle ajautuneita nuoria naisia, jotka ansaitsevat elantonsa pätäkätöissä, osa-aikaisissa töissä ja epätyypillisissä työsuhteissa. Kun he eivät heti valmistumisen jälkeen löydä töitä tai jäävät työttömäksi pätäkätöistä, 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 putoavat työttömyysturvan ulkopuolelle kahdesta syystä. Osa naisista on ollut pitkään työttömänä, pudonnut ensin ansiosidonnaiselta

päivärahalta työmarkkinatuen piiriin ja 180 päivän jälkeen puolisen tulojen takia työmarkkinatuen ulkopuolelle. Toinen, suurempi ryhmä ovat keski-ikäiset naiset, jotka pyrkivät työmarkkinoille ilman viime vuosien työkokemusta. Työhistorian puuttumiseen on erilaisia syitä: osa naisista on ilmeisesti ollut pidempään kotiäitinä, asunut ulkomailla tai moni on vasta muuttanut maahan.

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 pudonneet 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 osaaikaista töitä ilman monimutkaista tarveharkinnan ja sovittelun yhdistelmää.

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 nollatuloille joutuneet ovat kuitenkin pieni ja hajanainen ryhmä työttömiä, joiden ääni kuuluu heikosti muualla kuin internetin keskustelupalstoilla. Lisää tietoa tarvitaankin siitä, mitä on elää työttömänä ja nollatuloilla nyky-Suomessa. Kiinnostavia kysymyksiä ovat esimerkiksi, miten puolison armoilla elävä itse kokee tilanteensa, kuinka hän yrittää sitä ratkaista ja kuinka kauan sitä on kestänyt. Kysely- tai haastattelututkimus antaisi asiasta arvokasta lisätietoa.

## LÄHDELUETTELO

- Aarnio, Margaretha (1972) Avioliiton merkitys sosiaalivakuutuksen etuuksien määräytymisessä. *Sosiaalinen aikakauskirja* 66:3, 243–253.
- Aarnio, Marko & Häkkinen, Olli & Jussila, Niina & Järvinen, Pasi & Maisonlahti, Marjaana & Romo, Silja & Sollo, Anneli (2003) *Työttömyysturva*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Aho, Simo (2005) Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Työhallinnon julkaisu 349. Työministeriö.
- Ahtiainen, Lasse (2006) Palkansaajien järjestäytyminen Suomessa. Työpoliittinen tutkimus 298. Työministeriö.
- Anttonen, Anneli & Forsberg, Hannele & Huhtanen, Raija (1995) Family obligations in Finland. Teoksessa Millar Jane & Warman Andrea (toim.) *Defining family obligations in Europe*. University of Bath, Social policy papers no 23, Bath, 65–86.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Arajärvi, Pentti (1998) Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön selkeyttäminen. Selvitysmiesmuistio. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön monisteita 17.
- Arajärvi, Pentti (2002) Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan julkaisuja 68. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Arajärvi, Pentti (2003) Sosiaaliturvan universaalisuus, kattavuus ja vastikkeellisuus. Alustus Oikeustieteen päivillä 20.8.2003.  
<http://www2.lut.fi/oikeustiede2003/Alustukset/PenttiArajarvi.pdf> (15.1.2007)
- Arajärvi, Pentti (2005) Näkökohtia työttömyyden aikaisen turvan kehittämisestä. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen sekä niiden hallinnon ja rahoituksen kehittäminen. Työhallinnon julkaisu 348. Työministeriö.
- Beveridge, William H. (1942) *Social insurance and allied services*. London: His Majesty's Stationery Office.

- Bradley, David (2000) Family Laws and Welfare States. Teoksessa Melby, Kari & Pylkkänen, Anu & Rosenbeck, Bente & Carlsson Wetterberg, Christina (toim.) The Nordic Model of Marriage and the Welfare State. Nord 2000:27. Århus: Phonix-Trykkeriet A/S, 37–67.
- Clasen, Jochen & van Oorschot Wim (2002) Changing Principles in European Social Security. *European Journal of Social Security* 4:2, 89–115.
- Fraser, Nancy (2000) After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment. Teoksessa Hobson, Barbara (toim.) Gender and Citizenship in Transition. London etc.: Machmillan Press, 1–32.
- Goodin, Robert E. (1988) Reasons of Welfare. The Political Theory of the Welfare State. Princeton: Princeton University Press.
- Gottberg, Eva (1995) Perhe, elatus ja sosiaaliturva. Tutkimus yksityisen ja julkisen elatusvastuun rajoista, rakenteesta ja toimivuudesta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A:80. Uusikaupunki: Uudenkaupungin Kirjapaino Oy.
- Gottberg, Eva (2005) Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Gough, Ian & Jonathan Bradshaw & John Ditch & Tony Eardley & Peter Whiteford (1997) Social Assistance in OECD countries. *Journal of European Social Policy* 7:1, 17–43.
- Haataja, Anita (1998) Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipoliittikamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. Turun yliopiston julkaisuja C 141.
- Haataja, Anita (2005) Lasten hoitomuodon valintaoikeudet – mahdollisuuksia ja riskejä? Teoksessa Takala, Pentti (toim.) 'Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin?'. Kelan tutkimusosasto. Helsinki: Kela, 80–108.
- Haataja, Anita (2006) Pohjoismainen ansaitsija-hoivaajamalli. Ruotsin ja Suomen perhevapaajärjestelmän vertailu. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 43. Helsinki.
- Haataja, Anita & Mikkola, Anne & Pääkkönen, Jenni (2007) Naisten ja miesten tasa-arvoistumista 1990-luvun pyörteistä eteenpäin. Teoksessa Tainio, Heikki (toim.): Ta-

- louskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Työväen sivistysliitto, Helsinki, 141–159.
- Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma (2006). Työhallinnon julkaisu 371.
- Hellsten, Katri & Uusitalo Hannu (1999) Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Teoksessa Hellsten Katri & Uusitalo Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Stakes. Raportteja 245. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino, 13–24.
- Hellsten, Katri (1993) Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsingin yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia 2/1993. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Hiilamo, Heikki & Hytti, Helka & Takala, Pentti (2005) Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42/2005.
- Holmila, Marja (1974) Naisten ja miesten toimeentuloturvan toteutumisesta työttömyyskorvausjärjestelmän puitteissa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Selvitys 4.
- Honkanen Pertti (2006) Työttömien perusturvan ongelmia. Kelan tutkimusosasto. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54/2006.
- Huhtanen, Raija (1998) Onko toimeentulo yksilön oikeus vai perheen velvollisuus? Teoksessa Kosonen, Pekka & Sakslin Maija (toim.): Sosiaalietujen muutokset: vastuunjaon ongelma. Seminaariraportti. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 29, 91–113.
- Huomio perusturvaan (2006). Nykytilanteen pulmia ja mahdollisia ratkaisuehdotuksia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.  
<http://www.stkl.fi/perusturvaesite.pdf> (30.10.2007)
- Hämäläinen, Ulla (2005) Aktivoivatko työmarkkinatuen rajaukset? Kokemuksia nuorten työmarkkinatuen rajoituksista. Teoksessa Hämäläinen Kari & Taimio Heikki & Uusitalo Roope (toim.): Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki: Edita, 132–151.
- Jalovaara, Marika (2007) The effects of marriage partners socioeconomic positions on the risk of divorce in Finland. Finnish Yearbook of Population Research XLIII 2007 Supplement. Väestötutkimuslaitos. Väestöliitto.

- Jensen, Jan Bendix (2006) Solidarity and principles of redistribution. Käsikirjoitus. ESPAnet Conference 21.-23.9. 2006, University of Bremen, Germany.  
[http://www.socsci.aau.dk/ccws/CalenderActivities/2006-autumn-link/Welfare-architecture/ESPAnet2006\\_paper\\_Jensen%5B1%5D.pdf](http://www.socsci.aau.dk/ccws/CalenderActivities/2006-autumn-link/Welfare-architecture/ESPAnet2006_paper_Jensen%5B1%5D.pdf) (30.10.2007)
- Jepsen, Maria & Meulders, Danièle & Plasman, Olivier & Vanhuynegem, Philippe (1997) Individualisation of the social and fiscal rights and the equal opportunities between women and men. Final Report, Economie du travail & de l'emploi (ete), Département d'Economie Appliquée (DULBEA) de l' ULB, Bruxelles.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen Raija (2003) Naiset ja miehet. Teoksessa Helne Tuula, Julkunen Raija, Kajan-  
 oja Jouko, Laitinen-Kuikka Sini, Silvasti Tiina ja Simpura Jussi: Sosiaalinen poli-  
 tiikka. Juva: WS Bookwell Oy, s. 373–387.
- Julkunen, Raija (2005) Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmä – Jane Lewisin feminis-  
 tinen teoria. Teoksessa Juho Saari (toim.) Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoi-  
 massa. Helsinki: Yliopistopaino, 360–387.
- Julkunen, Raija (2006) Universalismista köyhyyspolitiikkaan? Teoksessa Helne Tuula  
 (toim.): Vääryyskirja. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy, 43–59.
- Kangas, Olli (1996) Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. Sosiaa-  
 li- ja terveysturvan julkaisuja 5.
- Kannustinloukkutyöryhmä (1996): Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti.  
 Valtioneuvostonkanslian julkaisuja, Helsinki.
- Kapanen, Mikko (2006) Verkkokeskustelua Kelasta. Sosiaali- ja terveysturvan seloste-  
 ta 49. Kela.
- Kauhanen, Merja (2002) Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit. Sosiaali- ja  
 terveysturvan tutkiuksia 69. Kela.
- Komiteanmietintö (1958) B 45. Työttömyysvakuutuksen periaatekomitean mietintö.
- Komiteanmietintö (1979) 27. Työttömyysturvakomitea.
- Komiteanmietintö (1982) 34. Työttömyysturvatoimikunnan mietintö.

- Komiteanmietintö (1984) 33. Työttömyysturvan tarveharkintatoimikunnan välimietintö.
- Komiteanmietintö (1985a) 29. Työttömyysturvan tarveharkintatoimikunnan II osamietintö.
- Komiteanmietintö (1985b) 59. Työttömyysturvan tarveharkintatoimikunnan III osamietintö.
- Komiteanmietintö (1993) 16. Työttömyysturvatoimikunta 1992:n mietintö.
- Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu (1998): Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Kosonen, Pekka (1998) Sosiaaliset oikeudet taloudellisessa, poliittisessa ja oikeudellisessa puntarissa. Teoksessa Kosonen, Pekka & Sakslin Maija (toim.): Sosiaalietujen muutokset: vastuunjaon ongelma. Seminaariraportti. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 29, 91–113.
- Kurjenoja, Jaana (2001) Kannustinloukku pyydystää pienituloisen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 97:1, s. 52–63.
- Kurjenoja, Jaana (2004) Kenelle työ kannattaa? Kannustinloukut 2004. Veronmaksajain keskusliitto. Verotietoa 39.
- Laine, Veli & Uusitalo, Roope (2001) Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan, VATT-tutkimuksia 74, Helsinki.
- Lewis, Jane (1992) Gender and welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 2:3, 159–174.
- Lindroos, Kari & Peltola, Heikki (1989) Työttömyysajan toimeentuloturva. Teoksessa Juhlakirja Jaakko Pajula II. Toim. Kalimo Esko & Kallio Veikko. Kansaneläkelaitos. Helsinki, s. 531–544.
- Mahon, Rianne (2002) Child Care: Toward What Kind of “Social Europe”. *Social Politics* Fall 2002, 343–379.
- Melkas, Tuula (2004) Tasa-arvobarometri 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 20.

- Mikkola, Matti (1979) Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 141.
- Nieminen, Jarmo (1985) Työttömyysturva Suomessa. Tampereen yliopisto. Sosiaalipoliitiikan laitos. Tutkimuksia 74.
- Nieminen, Liisa (1996) Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 5-6.
- Niinivaara, Reino (1999) Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4. Valtiovarainministeriö.
- Nummijärvi, Anja (1991) Naisten työttömyysturvasta. STM:n tasa-arvojulkaissu A3/1991.
- Opintojen keskeyttämisen vähentämisen toimenpideohjelma (2007) Keskustelumuistio 8.2.2007. Opetusministeriön monisteita 2.
- Pajunen, Raija (2000) Työmarkkinatuen saajina usein keski-ikäisiä miehiä ja nuoria naisia. Sosiaalivakuutus 6, 26–27.
- Palkkarakenne (2005) Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto.
- Parpo, Antti (2004) Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään: tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Stakesin tutkimuksia 140. Helsinki.
- Perhekäsityöryhmän muistio (1993) Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistio 26.
- Perälä, Jorma (1986) Työttömyysturvan tarveharkinnan kehittyminen. Sosiaalivakuutus 1, 18–24.
- Piirainen, Timo (1989) Työttömyysturva, työmarkkinat ja työttömät. Sosiaali- ja terveysministeriö. Suunnitteluosasto. Julkaisuja 8.
- Raittinen, Kirsi (2005) Harkintaa tarpeen mukaan vai tarpeellista harkintaa? Tarveharkintainen työmarkkinatuki työttömyysturvajärjestelmän osana. Sosiaalipoliitiikan pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto.

- Repo, Katja (2003) Perheen sisäisen rahatalouden jännitteitä. Teoksessa Forsberg, Hannele & Nätkin Ritva (toim.) Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Helsinki: Gaudeamus, 64–85.
- Ritakallio, Veli-Matti (2007) Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995–2005. Teoksessa Tainio, Heikki (toim.) Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuaia jäi ilman? Työväesn sivistysliitto, Helsinki, 122–140.
- Ruotsalainen, Seppo (1998) Työttömyys ja työttömyysturva. Pohdiskelua keskeisistä ongelmista. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 26.
- Sakslin, Maija (1996) Suomen hallitusmuodon sosiaaliset perusoikeudet - osa kansallista ja EU:n ja jäsenvaltojen yhteistä valtiosääntöperinnettä. Lakimies 5-6 / 1996.
- Sarvimäki, Matti (2005) Maahanmuuttajien työttömyys. Teoksessa Hämäläinen Kari & Taimio Heikki & Uusitalo Roope (toim.): Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki: Edita, 152–169.
- Scheinin, Martin (1995) Sosiaaliset perusoikeudet ja lainsäätäjä I Oikeus 4, s. 348–349.
- Soininvaara, Osmo (2007): Perustulo. Luento Kansallisen Sivistysliiton Think tank -projektin seminaarissa 27.2. Tampereella.  
[http://www.kokoomus.fi/mp/db/file\\_library/x/IMG/36022/file/PerustuloKokoomukselle.ppt](http://www.kokoomus.fi/mp/db/file_library/x/IMG/36022/file/PerustuloKokoomukselle.ppt)  
 (30.10.2007)
- SOMERA-toimikunnan taustaraportti (2002) Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 21.
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (1974) Muistio työllisyysasian neuvottelukunnalle ja työvoimaministeriölle 20.8: Työttömien toimeentuloturvan parantaminen sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.
- Tilasto Suomen työttömyysturvasta (2005 ) Kela ja Vakuutusvalvontavirasto. Suomen virallinen tilasto.
- Tilasto Suomen työttömyysturvasta (2006) Kela ja Vakuutusvalvontavirasto. Suomen virallinen tilasto.
- Tilastokeskus (2006) <http://www.tilastokeskus.fi/> - Etusivu > Tilastot > Tilastot aiheittain > Väestö > Väestörakenne > 2005 > Väestörakenne 2005 (30.10.2007)



- Titmuss, Richard M. (1987) Universal and Selective Social Services. Teoksessa Abel-Smith Brian & Tittmus Kay (toim.) The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard H. Titmuss. London: Allen & Unwin, s. 128–140.
- Tossavainen, Pekka (2005) Mitä tilastot kertovat työttömyydestä? Teoksessa Hämäläinen Kari & Taimio Heikki & Uusitalo Roope (toim.): Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki: Edita, 17–34.
- Työmarkkinatuen valtakunnallinen sisäinen valvonta 2003-2004. Loppuraportti 31.3.2004. Kansaneläkelaitos.
- Tulonjakotilasto (2005) Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto.
- Työministeriö (2006), <http://www.mol.fi> Maahanmuutto - Maahanmuuttotilastot - Maahanmuuttajien työllisyys (30.10.2007)
- Unkuri, Kristian (2007) ”Ei vaivatta sopusoinnussa” – Työmarkkinatuen puolison tuloihin ulottuva tarveharkinta. Opinnäytetyö. Sosiaalialan koulutusohjelma. Sosiaaliturvan ja –palveluiden sv. Pirkanmaan ammattikorkeakoulu.
- Valpola, Olli (1986) Työttömyysturvan tarveharkinta toimikunta sai työnsä päätökseen. Sosiaalivakuutus 1, 25–31.
- Valpola, Olli (1999) Sosiaaliturvan väärinkäytökset, lainsäädäntö ja käytäntö. Teoksessa Hellsten Katri & Uusitalo Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Stakes. Raportteja 245. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 25–48.
- Vähätalo, Kari (1998) Työttömyys ja suomalainen yhteiskunta. Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino.
- Välimäki, Kari (1984) Työttömyysturva huoltoavusta sosiaalivakuukseksi. Sosiaalinen aikakauskirja 4-5, 19–23.
- Väärinkäytösasiat, vuositilasto 2005. Kela.

### **Lainsäädäntö aikajärjestyksessä**

Avoliittolaki 234/1929

Laki valtakunnallisista työttömyyskassoista 125/1934

Kansaneläkelaki 347/1956

Laki työttömyysavustuksesta 126/1959

Laki työttömyyskorvauksesta 322/1960

Laki työttömyyskorvauksesta 332/1963 ja asetus työttömyyskorvauksesta (334/1963)

Asetus työttömyyskorvauksesta 334/1963

Työllisyyslaki 946/1971 ja työllisyysasetus 948/1971

Laki lapsen elatuksesta 704/1975

Työvoimaministeriön päätös työllisyysasetuksen soveltamisesta 1013/1980

Työttömyysturvalaki 602/1984

Työttömyyskassalaki 603/1984

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 226/1987

Asetus työttömyysturvaetuuksien korottamisesta 897/1991

Laki työmarkkinatuesta 1542/1993

Laki työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta 665/1996

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta  
493/1999

Suomen perustuslaki 731/1999

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

Työttömyysturvalaki 1290/2002 (TturvaL)

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

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1217/2005

## LIITE

## MUUTTUJALUETTELOT

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

Sukupuoli

Kansalaisuus

Siviilisääty

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 tarveharkintatuloja vai ei?

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

Sukupuoli

Kansalaisuus

Siviilisääty

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 ansiopäivärahalta putoaminen (vvvvkk)  
 Viimeisin peruspäivärahalta putoaminen (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 määräytymisperuste (22)  
 Voimassa oleva eläkelaji (kalenteri)  
 Eläkkeen alkamisaika (kalenteri)  
 Voimassa oleva eläkelaji (maksussa)  
 Eläkkeen määrä marraskuussa 2004 (euroa /kuukausi)  
 Täysi kansaneläke vai ei?  
 Korvautut sairauspäivärahopäivät ja maksetut sairauspäivärahat marraskuussa 2004  
 Korvatut kuntousrahopäivät 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  
 Korvautut 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	458	4.3	3	.3	2	.4
20-24	1 433	13.5	148	12.4	57	10.2
25-29	2 107	19.9	295	24.7	128	22.8
30-34	1 935	18.2	256	21.4	122	21.7
35-39	1 479	13.9	177	14.8	84	15.0
40-44	1 144	10.8	132	11.0	74	13.2
45-49	887	8.4	89	7.4	52	9.3
50-54	621	5.9	64	5.4	27	4.8
55-	541	5.1	34	2.9	17	3.0
Yhteensä	10 605	100	1 195	100.0	561	100

Liitetaulukko 2. Kotoutumistuen saajat ja tarveharkinta perhetilanteen mukaan

	Kot-tuen saajat	%	Vähennetty kot-tuki	%	Kot-tuki nolla	%
Naimaton	1 451	13.7	66	5.5	41	7.3
Avoliitto /rek. parisuhde	7 693	72.5	1 028	86.0	479	85.4
Muu *	1 461	13.8	101	8.5	41	7.3
YHTEENSÄ	10 605	100	1 195	100	561	100

\* = eronnut , asumuserossa, leski, muu / tieto puuttuu

Liitetaulukko 3. Kotoutumistuen tarveharkinta ja lasten lukumäärä

	Vähennetty kototuki	%	Kototuki 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	...	...
3 lasta tai enemmän	25	2.1	...	...
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	2835	16.0	794	18.6
Varsinais-Suomi	18 122	7.5	1238	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	1581	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	1138	6.4	230	5.4
Pohjois-Karjala	12 089	5.0	886	5.0	193	4.5
Keski-Suomi	15 669	6.5	1177	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	1712	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	Kototuen saajat	%	Vähennetty kototuki	%	Kototuki 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	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

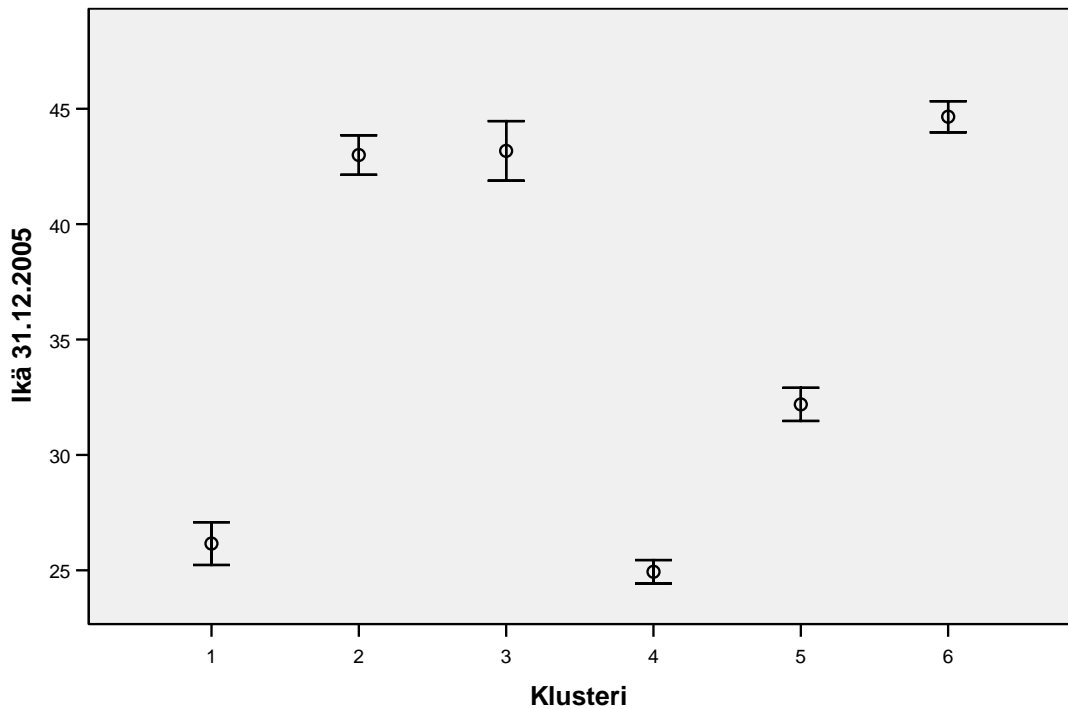
Liitetaulukko 8. Kotoutumistuen nollapäätöksen saajan aikaisempi etuus marraskuussa 2004

	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
Kotoutumistuki	240	42.8	202	44.1	38	36.9
Yhteensä	561	100	458	100	103	100

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

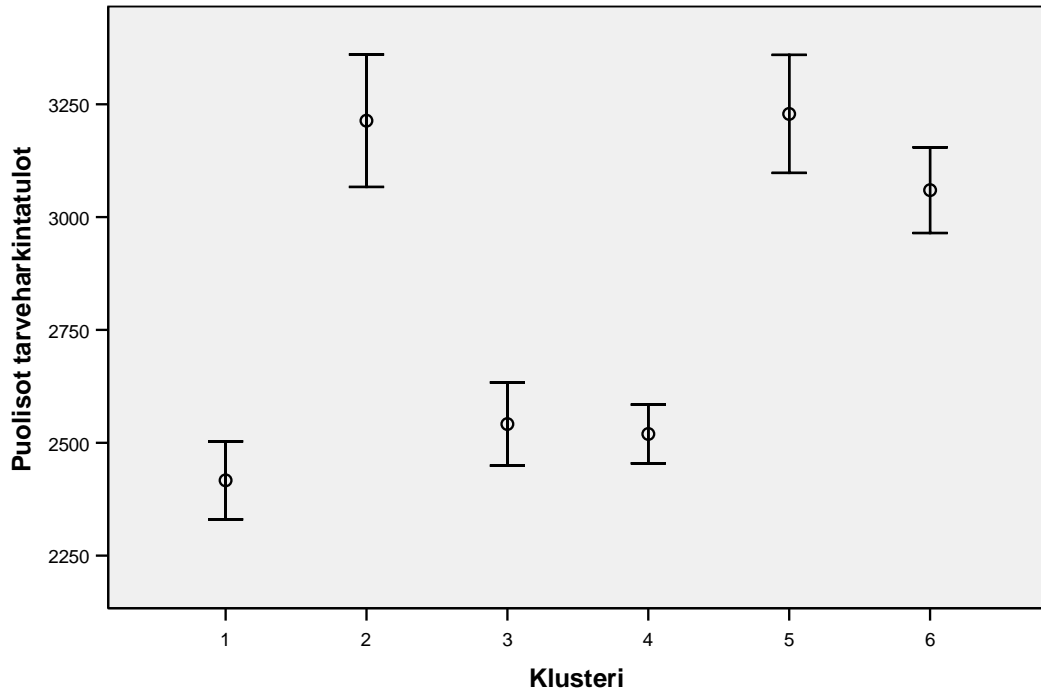
KOTOUTUMISTUEN SAAMINEN VUONNA 2004						
	Ei saanut kotoutumistukea		Sai kotoutumistukea		Yhteensä	
Miehet	58	56.3 %	45	43.7 %	103	100.0 %
Naiset	225	49.1 %	233	50.9 %	458	100.0 %
Yhteensä	283	50.4 %	278	49.6 %	561	100.0 %

### Muuttujan 95 %:n luottamusvälit klustereittain



Liitekuvio 10. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n=4270). Ikä-muuttujan luottamusvälit klustereittain. 1. Nuoret naiset epävakaailla työuralla (501) 2. Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa (1046) 3. Miehet puolison armoilla (566) 4. Opintonsa päättäneet nuoret naiset (915) 5. Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit (477) 6. Ansiopäivärahalta pudonneet keski-ikäiset naiset (765)

**Muuttujan 95 %:n luottamusvälit keskiarvolle klustereittain**



Liitekuvio 11. Työmarkkinatuen nollapäätöksen saajat vuonna 2005 (n=4270). Puolison tulot - muuttujan luottamusvälit klustereittain. 1. Nuoret naiset epävakaalla työuralla (501) 2. Keski-ikäiset naiset ilman pitkää työhistoriaa (1046) 3. Miehet puolison armoilla (566) 4. Opintonsa päättäneet nuoret naiset (915) 5. Työelämään pyrkivät pienten lasten äidit (477) 6. Ansiopäivärahalta pudonneet keski-ikäiset naiset (765)