

# Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot

## Toimeentuloturvan näkökulma

HELKA HYTTI

### Tausta ja tavoite

Suomen uuden hallituksen keskeisiä työvoima- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita ovat aktiivien työvoimapolitiittisten toimien lisääminen ja tehostaminen sekä vähimmäisturvan varassa elävien ihmisten toimeentulon parantaminen. Tavoitteisiin pyrittäessä on entistäkin tärkeämpää tarkastella työvoimapolitiittisia aktiivitoimia ja työttömyysturvan rahoitustarpeita toistensa erottamattomina osina. Työttömyysturvaan kuuluvia toimeentuloetuuksia maksetaan sekä ”passiivin” työttömyyden että erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta. Uudistuksia täsmennettäessä on samanaikaisesti mietittävä yhtäältä aktiivi- ja passiiviturvan tarkoituksenmukaista jakautumista sekä toisaalta työttömyysturvan oikeaa tasoa työttömyyden ja toimenpiteiden eri vaiheissa. Toimeentulon näkökulma on yleensä mukana myös tuetussa työllistämisen tukityöhön sijoittaminen voi tähdätä paitsi työmarkkinakelpoisuuden parantamiseen myös pitkäaikaistyöttömän taloudellisen ahdingon helpottamiseen ja/tai ansioturvan piirissä pysymiseen. Työvoima- ja sosiaalipoliittikan yhteinen ongelma on myös kysymys niiden pitkäaikaistyöttömien asemasta, jotka eivät tosiasiallisesti ole enää kykeneviä työllistymään avoimille työmarkkinoille. Tässä artikkelissa tarkastelen työvoima- ja sosiaaliturvapolitiikan leikkauspisteitä vuoden 2000 lopun tilannetta kuvaavan tutkimusaineiston valossa. Tavoitteena on antaa yleiskuva suunnitteilla olevien uudistusten lähtötilanteesta ensisijaisesti toimeentuloturvan näkökulmasta.

Hallitusohjelmassa<sup>1</sup> hahmoteltujen rakennetyöttömyyden purkutalkoiden yhtenä osana on työmarkkinatuen uudistaminen aktiivisia työvoimapolitiikkaa palvelevaksi etuudeksi. Työmark-

kinatuen muuttaminen ”aktiivirahaksi” nähdään yhdeksi keinoksi lisätä työllisten määrää 100 000 hengellä alkaneen vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteena on järjestelmä, jossa tietyn työttömyysajan jälkeen työmarkkinatuen ehtona edellytetään osallistumista aktiivitoimenpiteisiin. Toimenpiteisiin osallistuville maksettaisiin päivärahan päälle erillistä aktiivitoimilisiä. Järjestelmään siirryttäisiin vasta, kun on varmistettu, että aktiivitoimenpiteitä riittää niitä tarvitseville. Pitkäaikaistyöttömien ja muiden vähimmäisturvalla elävien ihmisten asemaa helpotettaisiin myös kehittämällä ensisijaisia toimeentuloturvaetuuksia siten, että viimesijaiseksi tarkoitettun toimeentulotuen tarve vähenee.

Tärkeä osa työvoimapolitiikan aktivointia on hallitusohjelman mukaan työnvälityksen jakaminen kahdelle linjalle. Työvoimatoimistot hoitaisivat normaalia työnvälitystä, mutta vaikeasti työllistettävien palveluja varten on tarkoitus perustaa eri viranomaisten yhteistyöhön perustuvia alueellisia työvoiman kehittämiskeskustoja. Nämä kehitettäisiin nykyisten ns. yhteispalvelupisteiden pohjalta, joissa ovat mukana työvoimahallinto, kunnat ja Kela sekä erilaisia muita asiantuntijatahoja.

”Pysyvästi työkyvyttömiä” ohjaamista eläkkeelle esitetään hallitusohjelmassa jatkettavaksi ja

<sup>1</sup>Hallitusohjelmassa esitetyt suuntaviivat noudattavat pitkälti viime aikoina mietintöjään jättäneiden työryhmien esityksiä. Tärkeimmät näistä ovat valtiosihteerin Raimo Sailaksen työllisyystyöryhmä (VNK 2003 a & b), työministeriön rakennetyöttömyyden purkamisen -projekti (Työministeriö 2003), sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittänyt SOMERA-toimikunta (STM 2002a) sekä Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti (STM 2003).

laajennettavaksi koko maahan työvoimahallinnossa käynnissä olevan ns. ELMA-projektin mukaisesti (ks. Työministeriö 2003, 91–92). Tavoite on hallitusohjelmassa esitetty varovaisesti, vaikka ikääntyvien, ”tosiasiallisesti työhön kykenemättömien” pitkäaikaistyöttömien eläkkeelle päästäminen sai laajaa kannatusta eduskunta-vaaleja edeltäneissä keskusteluissa. Tähän viitattiin myönteisessä hengessä myös Sailaksen työllisyystyöryhmän välimietinnössä (VNK 2003a, 10). Hallituksen aikeita on jonkin verran selvennetty lisää kuluneen kesän aikana. Tarkoitus on käynnistää laaja selvitystyö, jossa punnitaan erilaisia vaihtoehtoja siirtää ”käytännössä työkykynsä menettäneet”, pitkään työttömänä olleet lainsäädännön muutoksella eläkkeelle. Muutos pitäisi voida toteuttaa siten, että mitään uutta vuotaa työelämästä tai työnhakuelämästä ei pääsisi syntymään (ministeri Mönkäre Kouvolan Sanomissa 13.7. 2003).

Hallitusohjelman tavoitteita on syytä tarkastella myös osana yleiseurooppalaisia virtauksia, joissa toimeentuloturva ja työnteko pyritään kytkeämään entistä tiukemmin toisiinsa. EU:n linjanvetojen mukaan tähän on pyrittävä parantamalla työnteon kannustimia sosiaaliturvaa ja verotusta yhteen sovittamalla, muuttamalla työttömyysturvan painopistettä passiivisesta rahanjaosta aktiivisten työllistymistä ja työmarkkinavalmiuksia edistävien toimenpiteiden tukemiseen sekä kehittämällä minimitoimeentulon takaavia sosiaaliturvajärjestelmiä syrjäytymistä ennalta ehkäisevään ja työmarkkinoille osallistumista tukevaan suuntaan (ks. Heikkilä 1999). Suomessa näistä EU:n linjanvedoista on politiikan keskiössä ollut tähän mennessä kannustavuuden parantaminen (ks. Keskitalo & al. 2000; Laine & Uusitalo 2001; Viitamäki 2001). Uudessa hallitusohjelmassa siirretään sosiaaliturvan uudistamisen painopistettä EU:n strategian kahteen jälkimmäiseen kohtaan.

Toimeentuloturvan kehittämisessä Suomi on monella tavalla vedenjakajalla. Yhtäältä Suomi on muihin Pohjoismaihin verrattuna ”eurooppalaistunut” siinä, että meillä yhä suurempi osuus työttömistä saa toimeentulonsa tarveharkintaisista etuuksista (Hvinden & al. 2001). Toisaalta Suomessa työttömien toimeentuloturvan universaali perusta on edelleen säilynyt sikäli, että melkein kaikki työttömät saavat ns. syyperusteista toimeentuloturvaa joko työttömyysvakuutuksen (ansio- ja perusturva) tai tarveharkintaisen työmarkkinatuen muodossa. Vaikka työmarkkina-

tuki ei suuruudeltaan eroa paljoa toimeentulotuesta, se jättää lievemmän tarveharkinnan ansiosta työttömälle selvästi enemmän taloudellista liikkumavaraa toimeentulotukeen verrattuna. Turvan riittämättömyyttä toisaalta osoittaa se, että ensisijaisen työmarkkinatuen täydennykseksi tarvitaan usein toimeentulotukea, mikä yhdessä asumistuen kanssa johtaa moninkertaiseen tarveharkintaan ja kannustinongelmiin (STM 2002b, 369–370) sekä hallinnon monimutkaisuuteen (STM 2003, 74–75). Useimmissa muissa EU-maissa työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle jäävien ainoana turvana on toimeentulotuki (MISSOC, 2001). Suomessa etsikkoaika jatkuu myös sikäli, että pitkäaikaistyöttömyys on onnistuttu pitämään EU-maiden keskitason alapuolella (Nio 2001). Tämän voidaan olettaa osaltaan myös jarruttaneen yhteiskunnallisten erojen jyrkentymistä ja syrjäytyneiden ihmisten omien alakulttuurien kehittymistä (ks. Kajanoja 2003).

Vireillä olevista uudistuksista ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien eläkkeelle päästäminen on ollut vaikeimmin sovitettavissa viime vuosina hyväksytyihin yleisiin sosiaali- ja työvoimapolitiisiin linjanvetoihin. Yhtäältä toimenpidettä on pidetty ”vääränä signaalina” tilanteessa, jossa mm. historiallisen eläkeuudistuksen avulla tähdätään työurien huomattavaan pidentämiseen sekä entistä selkeämpään työnjakoon työttömyysturvan ja eläkejärjestelmän välillä. Toisaalta voidaan kuitenkin kysyä, miten hyvin puhe työssäoloajan pidentämisestä ylipäänsä sopii niiden ihmisten tilanteeseen, jotka jäivät 1990-luvun laman ja yhteiskunnallisen murroksen jalkoihin. Vaikka kaikki vaikea pitkäaikaistyöttömyys ei olekaan laman perintöä, on tämä perintö edelleen olennainen osa nykyhetken ongelmia. Ongelman ratkaisemista voidaan tarkastella myös Euroopan sosiaalisen mallin näkökulmasta yhteiskunnallista luottamusta lisäävänä toimena, joka osaltaan parantaisi yhteiskunnan tulevaa riskinottokykyä ja valmiutta sopeutua muutoksiin (Hemerijck 2002).

Tässä artikkelissa peilaan työmarkkinatuen saajien aktiivoinnin ja toimeentuloturvan nykytilannetta hallitusohjelman tavoitteisiin. Työmarkkinatuen saajien tilannetta vertailen muiden työttömien ja aktiivitoimenpiteillä olevien vastaaviin tietoihin. Yhtä ikääntyviä koskevaa erityistarkastelua lukuun ottamatta kaikki tilastolliset tarkastelut perustuvat tutkimusaineistoon, joka kuvaa vuoden 2000 marraskuun lopussa työttömänä ja

toimenpiteillä olleiden henkilöiden toimeentuloturva sekä aktiivitoimenpiteisiin osallistumista yhtäältä tutkimusajankohtana 30.11.2000 ja toisaalta historiatietoina neljän edeltävän vuoden ajalta.

Aluksi selvitän, mihin ikäryhmiin työmarkkinatuen saajat ja heistä erityisesti pisimpään työttömänä olleet ensisijaisesti keskittyvät ja miten ikääntyvien tilanne on kehittynyt tutkimusajankohdan jälkeen vuoden 2002 loppuun mennessä. Seuraavaksi tarkastelen aktiivitoimenpiteille osallistumisen astetta työmarkkinatuen saajien erilaisissa osaryhmissä ottaen huomioon mm. ansioturvalta putoamisen ja tuen saajien ”työttömyshistorian” neljän vuoden ajalta. Sen jälkeen selvitän vastaavien taustatekijöiden mukaan työmarkkinatuen saajien riippuvuutta toimeentulotuesta. Kaikissa osakysymyksissä tarkastelut perustuvat ns. laajan työttömyyden käsitteeseen, joka tässä kattaa sekä avoimen työttömyyden että toimenpiteisiin osallistumisen mutta ei työttömyyseläkkeitä.

## Tutkimusaineisto ja työttömien eri ryhmät

Artikkeli on osa Kelan ja Stakesin yhteistä tilastointi- ja tutkimushanketta, jossa selvitetään Kelan hoitamien toimeentuloturvaetuuksien ja kunnallisen toimeentulotuen keskinäistä päällekkäisyyttä sekä työttömyyden merkitystä toimeentuloturvan tarpeen aiheuttajana. Aineistona on koko työikäinen väestö vuoden 2000 lopussa. Tutkimusaineisto kuvaa henkilöiden saamia etuuksia ja heidän työttömyyttään yhtäältä marraskuun 2000 viimeisenä päivänä ja toisaalta taaksepäin suuntautuvana, vuodet 1997–2000 kattavana pitkittäistarkasteluna. Aineisto sisältää tiedot Kelan etuuksista ja toimeentulotuista neljän vuoden ajalta riippumatta siitä, saiko henkilö kyseisiä etuuksia tutkimusajankohtana marraskuun 2000 lopussa. Työttömyys- ja toimenpidepäivät vuosilta 1997–1999 sen sijaan sisältyvät aineistoon vain niistä henkilöistä, jotka olivat vähintään yhden päivän työttöminä tai toimenpiteillä vuoden 2000 aikana. Tämän rajoituksen takia aineistosta voidaan laatia pitkittäistarkasteluja pelkästään taaksepäin mutta ei eteenpäin ulottuvina seurantoina.

Kaikki tarkastelut tässä artikkelissa koskevat työttömien ja työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä olevien *varantoa* marraskuun 2000 lopussa. Ai-

neistoa analysoitaessa ja tuloksia tulkittaessa on pidettävä mielessä ero yhden päivän tilannetta kuvaavien varantotietojen ja pitemmän ajanjakson työmarkkina- tai etuustapahtumia kuvaavien virta- tai kertymätietojen välillä. Varantotiedot ovat ”inventaarior” tietyllä hetkellä etuuden saajina, työttöminä tai työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä olleista henkilöistä. Tarkastelussa erilaiset ryhmät saavat sitä suuremman painon, mitä pidempään tutkittava etuus, työttömyys tai työvoimapolitiittinen toimenpide on jatkunut. Varantoa tutkimalla ei voida selvittää esim. sosiaaliturvan tai työmarkkinatoimenpiteiden vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen eikä näin ollen voida myöskään tehdä päätelmiä harjoitetun politiikan vaikuttavuudesta. Sen sijaan saadaan läpileikkaus työikäisen väestön tilanteesta työmarkkina- ja toimeentulo-ongelmien kannalta. Taaksepäin ulottuvalla seurannalla saadaan lisäksi tietoa siitä, minkälaisen vaiheiden kautta ihmiset olivat päätyneet tutkimusajankohtana vallinneeseen tilanteeseen ja kuinka pitkään he olivat olleet työttöminä tai etuuden saajina.

Työttömät ja toimenpiteisiin osallistuneet on ajoteltu artikkelissa työttömyysturvan mukaan työmarkkinatuen saajiin ja muihin työttömiin tai toimenpiteiden piirissä oleviin. Työmarkkinatukiin sisältyvät myös työnantajille maksettavat yhdistelmätuet ja maahanmuuttajille maksettavat kotoutumistuet. Toimenpiteet voivat olla palkkaperusteisia työhön sijoittamisia, työharjoittelua tai työvoimapolitiittista koulutusta. Työmarkkinatuen saajista tarkastellaan erikseen niitä henkilöitä, jotka eivät ole täyttäneet ansio- tai perusturvan ns. työsäolohtoa, ja erikseen niitä, jotka ovat saaneet ansio- tai perusturva 500 päivän enimmäisajan ja pudonneet sen jälkeen työmarkkinatuella. Tieto ansioturvalta putoamisesta on saatavissa vain työmarkkinatuen käyttöönoton jälkeiseltä ajalta eli vuodesta 1994 alkaen. Täten ennen vuotta 1994 ansioturvalta peruspäivärahalle pudonneet kuuluvat aineistossa samaan ryhmään kuin ne henkilöt, jotka eivät ole koskaan täyttäneet työsäolohtoa. Muut kuin työmarkkinatuen saajat käsitellään yhtenä ryhmänä. Tähän ryhmään kuuluu ansioturvalta olevien lisäksi peruspäivärahan saajia, erilaisilla karensseilla olevia henkilöitä, ilman työmarkkinatukea jääneitä nuoria työnhakijoita sekä henkilöitä, joiden työmarkkinatuki on jäänyt nollaksi puolison tulojen takia.

Tutkimusajankohtana marraskuun 2000 lopussa työttömien ja työvoimapolitiittisiin toimen-

piteisiin osallistuneiden yhteismäärä oli 370 100. Heistä sai työmarkkinatukea 162 200 henkilöä. Muita työttömiä ja aktivoituja oli yhteensä 207 900. Työmarkkinatuen saajista 64 800 oli pudonnut ansio- tai perusturvalta vuoden 1994 jälkeen eli nykyisen työmarkkinatukijärjestelmän voimaantulon aikana. Työssäoloehto puuttui 97 400 työmarkkinatuen saajalta. Heistä ei tiedetä, kuinka moni oli pudonnut ansioturvalta ennen nykyjärjestelmän voimaantuloa ja kuinka moni ei ollut koskaan täyttänyt työssäoloehto. Muun muassa Ilkka Virjon ja Simo Ahon (2002, 44–46) tutkimuksen perusteella voidaan olettaa, että huomattava osa näistä työssäoloehto vailla olevista työmarkkinatuen saajista on sellaisia 1990-luvun alussa työttömäksi joutuneita, jotka työttömyyden alussa joko ovat olleet ansioturvan saajia tai olisivat ainakin täyttäneet nykyisen perusturvan työssäoloehdon.

Kelan ja työministeriön tilastointikäytäntöjen erojen sekä rekisteriviiveiden takia Kelan työmarkkinatuen saajissa oli tutkimusajankohtana yhteensä 8 650 henkilöä, jotka eivät olleet samana ajankohtana työnhakijarekisterin mukaan työttöminä tai toimenpiteillä. Tässä artikkelissa kyseiset henkilöt eivät sisälly työttömien ja toimenpiteillä olevien perusjoukkoon eivätkä siten myöskään työmarkkinatuen saajiin (poikkeuksena kuvio 2). Työmarkkinatuen saajien määrät poikkeavat tästä syystä jonkin verran Kelan julkaisemista tilastoista. Aineistossa aiheutti ongelmia myös se, että työttömyys- ja toimenpidepäivien kertymistä kuvaavissa tiedoissa koulutuspäivät ovat osittain päällekkäisiä työttömyyspäivien kanssa. Työvoimapolitiisessa koulutuksessa olevat voitiin yksiselitteisesti erottaa työttömistä vain tutkimusajankohtana 30.11.2000. Tästä syystä työttömien aktiivointiasteet voitiin laskea vain tutkimuksen poikkileikkaustilanteesta marraskuun 2000 lopusta. Muilta osin koulutuspäivien summa neljän tarkasteluvuoden ajalta jäi jonkin verran liian suureksi.

## Tulokset

### Vaikeasti työllistettävien määrät

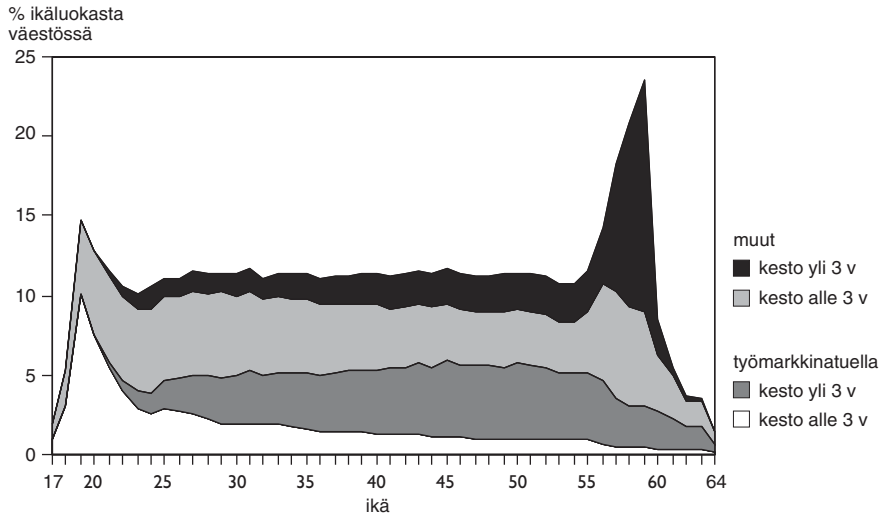
Työministeriön tilaston mukaan työttömiä työnhakijoita oli vuoden 2002 lopussa yhteensä 294 000. Heistä rakenteellisen työttömyyden piiriin kuului 173 700 vaikeasti työllistettävää henkilöä. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä ol-

leiden pitkäaikaistyöttömien lisäksi rakenteelliseen työttömyyteen luetaan toistuvasti työttömät, työvoimapolitiisten toimenpiteiden jälkeen työttömäksi jääneet sekä toimenpiteisiin toistuvasti osallistuneet henkilöt. Tämän joukon katsotaan olevan hyvin pitkälle syrjäytynyt avoimilta työmarkkinoilta. Monet ovat myös menettäneet pitkittyneen työttömyyden myötä ammattitaitonsa ja työkuuntensa. Rakenteellisen työttömyyden piiriin kuului työministeriön mukaan noin 60 prosenttia kaikista työttömistä, kun määrä suhteutettiin työttömien kokonaismäärään ilman toimenpiteitä. Arvioiden mukaan noin 50 000–60 000 oli henkilöitä, jotka eivät ole tosiasiaa työmarkkinoiden käytettävissä (VNK 2003a, 8; VNK 2003b, 33; Työministeriö 2003, 1, 16).

Tässä tutkimuksessa vaikeasti työllistettävien joukko määritellään ns. laajasta työttömyydestä eli työttömien ja toimenpiteillä olevien yhteismäärästä (ilman työttömyyseläkkeitä). Työttömyyden kestoa ja vaikeasti työllistettävien ryhmää määritellään kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Kuvioissa 1 ja 3 mittarina on käytetty työttömyyden ja toimenpiteiden yhteenlaskettua kestoa neljän tutkimusvuoden aikana. Taulukoissa 1 ja 2 on puolestaan käytetty mittaria, joka yhtäältä ottaa huomioon työttömyyden keston ja toistuvuuden ja toisaalta myös erottelee uudet työttömät henkilöistä, jotka ovat olleet pitkään syrjässä työmarkkinoilta. Tässä tarkastelussa marraskuun 2000 lopussa työttömänä ja toimenpiteillä olleet henkilöt on jaoteltu eri ryhmiin sen mukaan, esiintyikö heillä työttömyyttä ja/tai toimenpiteitä myös kolmena muuna tarkastelussa mukana olevana vuotena. Jälkimmäisen tarkastelun etuna on, että tutkimusajankohtana työttömien varannossa mukana olevat ”uudet työttömät” ja ”uudet pitkäaikaistyöttömät” voidaan tehokkaasti erotella vaikeimmin työllistettävistä, useina perättäisinä vuosina työttömyyttä kokeneista henkilöistä.

Tutkimusajankohtana työttömänä tai toimenpiteillä olleista 370 100 henkilöstä 175 000 oli kokenut työttömyyttä ja/tai osallistunut toimenpiteisiin yhteensä yli kolme vuotta neljän edeltävän vuoden aikana. Näin määritellyistä vaikeasti työllistettävistä 102 000 sai toimeentuloturvana työmarkkinatuesta (kuvio 1). Vaikka lukumäärä on suunnilleen sama kuin työministeriön arvioima rakennetyöttömyyden piiriin kuuluneiden määrä, on kriteeri tässä ilmeisesti tiukempi. Vaikeasti työllistettävien osuudeksi kaikista laajan

Kuvio 1. Työttömien ja toimenpiteisiin osallistuneiden osuus väestöstä ikäluokittain työttömyyden keston<sup>1</sup> mukaan 30.11.2000



<sup>1</sup>Työttömyyden ja toimenpiteiden yhteenlaskettu kesto vuosina 1997–2000.

työttömyyden piiriin kuuluneista saadaan 47 prosenttia, kun työministeriön *työttömistä* laskettu osuus oli noin 60 prosenttia (VNK 2003a, 8). Toisen tarkastelutavan mukaan tutkittavasta perusjoukosta yhteensä noin 227 600 oli henkilöitä, jotka olivat kokeneet työttömyyttä tai toimenpiteitä jokaisena neljänä vuotena tutkimusajanjakson kuluessa: Kaikista tutkimusajankohdan työttömistä ja toimenpiteisiin osallistuneista he muodostivat 61 prosenttia, mikä vastaa työministeriön laskemaa vaikeasti työllistettävien määrää suhteessa avoimen työttömyyden piiriin kuuluneisiin. ”Uusia työttömiä”, jotka olivat olleet työttömänä tai toimenpiteillä pelkästään vuonna 2000, oli marraskuun 2000 työttömissä yhteensä 45 800. Jokaisena tutkimusvuotena työttömänä olleista sai työmarkkinatukea runsas puolet mutta ”uusista työttömistä” kolmannes (taulukko 1).

### Suuret ikäluokat rakenteellisen työttömyyden ydinjoukkoa

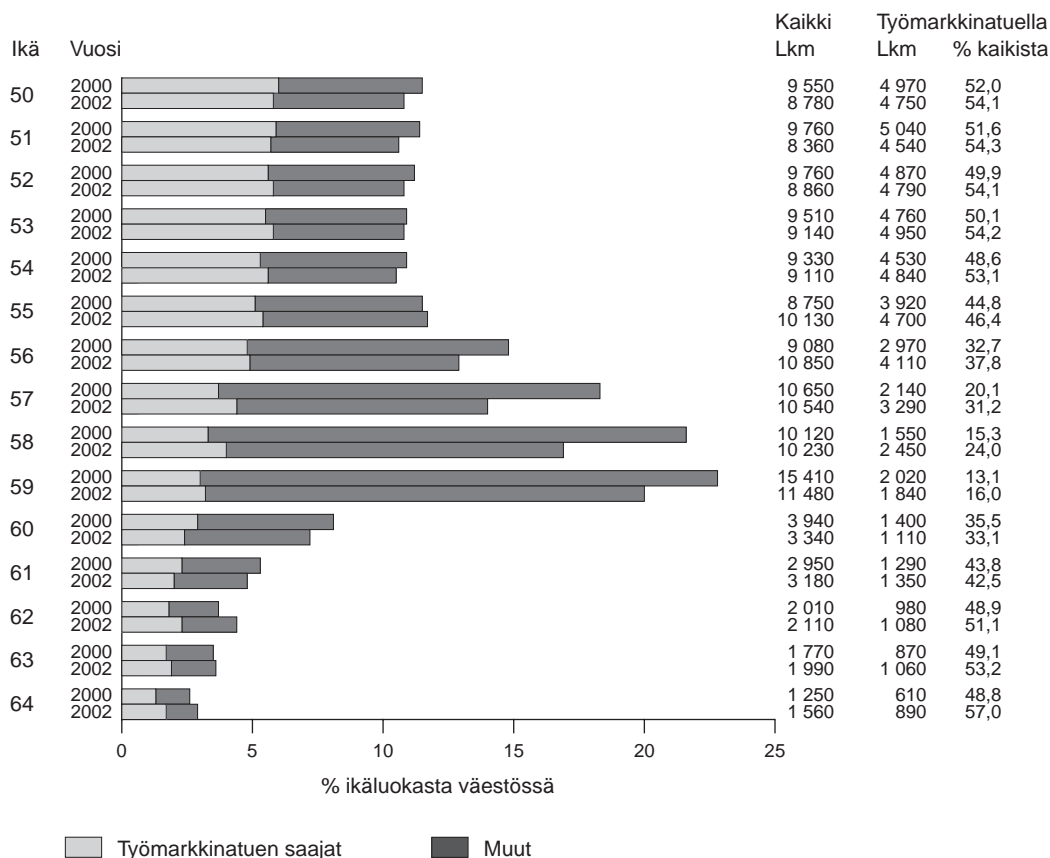
”Suurten ikäluokkien siirtyminen lähivuosina eläkkeelle” on tällä hetkellä yksi käytetyimmistä puheenparsista, kun arvioidaan lähivuosien työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan haasteita. Vähemmälle huomiolle on jäänyt, että suuret ikäluokat ovat suuria ja jopa huomattavasti ”yliedustettuna” myös työmarkkinoilta pitkään syrjässä olle-

den vähimmäisturvan varassa elävien työttömien joukossa.

Kuviossa 1 on esitetty laajan työttömyyden piiriin kuuluneiden osuus väestön eri ikäluokista ja oteltuna erikseen työmarkkinatuen saajiin ja muihin työttömiin. Kuvioista ilmenee myös työttömyyden ja toimenpiteiden yhteenlaskettu kesto neljän viime vuoden aikana. Työikäisen väestön nuorimpia ja vanhimpia ikäluokkia lukuun ottamatta sekä kaikkien työttömien että työmarkkinatuen saajien kokonaismäärä jakautui melko tasaisesti eri ikäluokkien koon mukaisessa suhteessa. Suhteellisesti yhtä suuri osuus (11–12 %) kaikista 25–54-vuotiaista ikäluokista oli tutkimusajankohtana työttömänä tai osallistui toimenpiteisiin, ja heistä noin 5–6 prosenttiyksikköä sai työmarkkinatukea. Työttömänä tai toimenpiteillä olevien osuus ikäluokasta oli suurin 59 vuoden iässä eli työttömyyseläkkeeseen oikeuttavan ikärajan kynnyksellä. Nuorissa, alle 25-vuotiaissa, huippu osui 19-vuotiaisiin, joista moni on työmarkkinatuella opiskelupaikkaa tai asevelvollisuutta odottamassa.

Vaikka kokonaistyöttömyys ja työmarkkinatuen saajat jakautuivat parhaassa työiässä oleviin ikäluokkiin niiden koon mukaisessa suhteessa, ovat työmarkkinoilta syrjäytymisen aste ja toimeentulon ongelmat kuitenkin selvästi iästä riippuvia. Vaikeimmassa asemassa ovat ne pitkään

Kuvio 2. Yli 50-vuotiaat työttömät ja aktiivitoimenpiteisiin osallistuneet marraskuun 2000 ja 2002 lopussa



Lähteet: Työministeriön työnhakijarekisteri; Kela/Stakes-aineisto 2000; Kelan työmarkkinatukitilastot

työttömänä ja toimenpiteillä olleet henkilöt, joiden toimeentulo on työmarkkinatuen ja sitä mahdollisesti täydentävän toimeentulotuen varassa. Tähän kategoriaan kuuluvia työttömiä oli suhteellisesti eniten sodan jälkeen syntyneissä suurissa ikäluokissa ja muutamassa niitä seuranneessa hieman pienemmässä ikäluokassa. Jokaisesta vuosien 1945–1956 syntymävuosiluokasta kolme prosenttia oli sellaisia työmarkkinatuen saajia, joiden työttömyys ja toimenpiteet olivat kestäneet viimeksi kuluneiden neljän vuoden aikana yhteensä yli 3 vuotta.

Kuviossa 2 selvitetään vielä yli 50-vuotiaista, miten tilanne on muuttunut tutkimusajankohdan jälkeen. Näistä ikäluokista löytyvät potentiaaliset eläkkeelle siirtyvät, mikäli ikääntyneet työkuuntensa menettäneet pitkäaikaistyöttömät päästetään erityiskriteerein eläkkeelle. Vertailu osoittaa, että työttömien kokonaismäärän ja työmarkkinatuella olevien suhteelliset osuudet väes-

töstä ovat kehittyneet tarkastelujakson aikana useimmissa yli 50-vuotiaiden ikäluokissa keskenään vastakkaiseen suuntaan. Heikentyneestä taloustilanteesta huolimatta ikääntyneitä työttömiä oli vuoden 2002 lopussa suhteellisesti vähemmän kuin kaksi vuotta aikaisemmin. Näin oli erityisesti eläkeputkeen oikeuttavissa ikäluokissa (pl. 55-vuotiaat). Samoissa ikäluokissa kuitenkin työmarkkinatuen saajien osuus väestöstä oli jonkin verran kasvanut. Myös 52–55-vuotiaista sekä yli 62-vuotiaista työmarkkinatukea sai vuoden 2002 lopussa hieman suurempi osuus kuin vastaavasta ikäluokasta kaksi vuotta aikaisemmin.

Väestöosuuksien rinnalla kuviossa 2 tarkastellaan yli 50-vuotiaiden työttömien ja työmarkkinatuen saajien lukumäärien muutosta kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana. Lukumäärät ovat väestöosuuksia tärkeämpiä, kun mm. mietitään mahdollisten uudistusten kustannusvaikutuksia. Työmarkkinatuen saajien osalta lukumäärien

muutokseen vaikuttaa ennen kaikkea suurten ikäluokkien vanheneminen, ikääntyvien työttömien kokonaismäärässä sen sijaan heijastuu ikärakenteen vanhenemisen lisäksi myös eläkeputken käytön väheneminen. Sodan jälkeisistä suurista ikäluokista eli vuosina 1945–1950 syntyneistä ensimmäinen saavutti 55 vuoden iän vuonna 2000. Vuoden 2002 lopussa näin määritellyt suuret ikäluokat olivat 52–57-vuotiaita. Ikäluokkien koon suurentumisen ja työmarkkinatukea saavien suhteellisen osuuden kasvun yhteisvaikutuksesta 55–59-vuotiaiden työmarkkinatuen saajien lukumäärä kasvoi kahden vuoden aikana 12 600:sta 16 400:aan. Myös 60–64-vuotiaiden työmarkkinatuen saajien määrä kasvoi, kun taas 50–54-vuotiaiden määrä hieman väheni.

Kuviosta 2 voidaan vielä seurata työttömien ja työmarkkinatuen saajien määrän muutosta syntymävuosikohorteittain ottaen huomioon, että johonkin ikäluokkaan vuonna 2000 kuuluneet ovat jälkimmäisenä tarkasteluvuonna kaksi vuotta vanhempia. Näin tarkastellen työmarkkinatuen saajien lukumäärä väheni vuodesta 2000 vuoteen 2002 kaikissa niissä kohorteissa, jotka sisältyvät tarkasteluun molempina vuosina. Työmarkkinatuella olevien määrä oli vähentynyt eniten syntymävuosikohortissa, joka oli vuoden 2000 lopussa 59-vuotias, eli 1941 syntyneillä. Heistä 2 020 sai työmarkkinatukea vuoden 2000 marraskuussa, mutta kaksi vuotta myöhemmin määrä oli pienentynyt 1 350:een. Työmarkkinatuen saajien määrä väheni merkittävästi myös 1942–1946 syntyneissä kohorteissa, jotka olivat 54–58-vuotiaita vuoden 2000 lopussa. Heistä yhteensä 15 100 henkilöä sai työmarkkinatukea vuoden 2000 marraskuussa, mutta kaksi vuotta myöhemmin lukumäärä oli pienentynyt 12 800:aan (– 16 %). Kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana työmarkkinatuen saajien määrä pieneni melko vähän niissä syntymävuosiluokissa, jotka olivat tarkastelujakson alussa 50–53-vuotiaita (1947–1950 syntyneet). Määrä pieneni suhteellisesti melko paljon myös vuonna 1940 tai sitä ennen syntyneistä, mutta toisaalta tämänikäisiä työmarkkinatuen saajia oli lukumääräisesti vähän.

Vertailusta voitaneen päätellä, että ikääntyneet työmarkkinatuen saajat poistuvat tuen piiristä lähinnä eläkkeelle siirtymällä. Jos työmarkkinatuki päättyisi avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, pitäisi poistuman kohdistua ikääntyneistä ensisijaisesti nuorimpiin ikäluokkiin. Kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana työmarkkinatuet

ovat työkyvyttömiä pitkäaikaistyöttömiä koskevien seulojen ansiosta ilmeisesti päättyneet entistä useammin terveyssyistä, ensin yleensä sairauspäivärahalle ja sen jälkeen työkyvyttömyyseläkkeelle. Lisäksi on muistettava, että työmarkkinatuen saajistakin osa on päätenyt työttömyyseläkkeelle 60 vuoden iässä edellyttäen, että työhistoriaa koskevat vaatimukset ovat täyttyneet.

### **Vaikeimmin työllistettävien ryhmässä aktivointiaste on matalin**

Työvoimapolitiikan aktivointiaste eli työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä olevien osuus työttömien ja toimenpiteisiin osallistuvien yhteismäärästä vastaa Suomessa tällä hetkellä EU:n suosittelemaa 20 prosentin vähimmäistasoa. Hallitusohjelmassa ei aseteta yksityiskohtaista tavoitetta aktivointiasteen nostamiselle, mutta viitataan EU:n uusimpien suuntaviivojen mukaiseen 27–30 prosentin tasoon, jossa samalla tulee ottaa huomioon myös työllistämistoimien laatu ja vaikuttavuus. Työministeriö on omissa laskelmissaan pohtinut mahdollisuutta nostaa aktivointiaste tämän vuosikymmenen loppupuoliskolla 40 prosenttiin (Työministeriö 2003, 68).

Taulukon 1 mukaan työmarkkinatuen saajat ja muut työttömät osallistuivat tutkimusajankohtana 30.11.2000 suunnilleen yhtä paljon aktiivitoimiiin. Molemmista ryhmistä noin 23 prosenttia oli toimenpiteillä. Työvoimapolitiittisten toimien samanlainen kohdentuminen osoittautuu kuitenkin näennäiseksi, kun työttömien eri ryhmiä tarkastellaan tarkemmin. Työmarkkinatuen saajien aktivointiaste pienenee suorassa suhteessa ”työttömyshistorian” pituuteen. Niistä työmarkkinatuen saajista, jotka olivat tulleet uusina henkilöinä työttömien varantoon vuoden 2000 aikana, 49 prosenttia oli aktiivitoimenpiteillä tutkimusajankohtana, kun kaikkina neljänä vuotena työttömyyttä kokeneilla aktivointiaste jäi 19 prosenttiin. Uusina työttöminä työmarkkinatuella tulleen korkea aktivointiaste on ilmeisesti suoraa seurausta lainsäädännöstä, jonka mukaan nuoret ammattikoulutusta vailla olevat työmarkkinoille tulijat voivat saada työmarkkinatukea vain toimenpiteisiin osallistumalla.

Vaikeimmin työllistettäviä, tutkimusperiodin jokaisena vuotena työttömyyttä tai toimenpiteitä kokeneita työmarkkinatuen saajia oli yhteensä 115 900. He jakautuivat melkein tasan kahteen ryhmään. Noin 57 000 henkilöä ei ollut täyttänyt ansio- tai perusturvaan vaadittavaa työssäolohtoa

Taulukko 1. Työttömät ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneet: aktiivointiasteet ja toimeentulotuen saajien osuudet 30.11.2000 neljän vuoden "työttömyyshistorian" mukaan

	Kaikki	Työttömyyttä ja/tai toimenpiteitä esiintyi vain			
		1999–2000	1998–2000	1997–2000	1997–2000
<b>Lukumäärä</b>					
Kaikki	370 100	45 800	38 600	30 600	227 600
Kaikki työmarkkinatuen saajat	162 200	15 200	11 600	12 000	115 900
– ei työssäoloehtoaa vuoden 1994 jälkeen	97 400	15 000	10 700	8 900	57 000
– ansio- tai perusturvalta pudonneet <sup>1</sup>	64 800	200	800	3 100	59 000
Muut työttömät	207 900	30 600	27 100	18 600	111 600
<b>Aktiivointiaste, %</b>					
Kaikki	23,2	29,2	28,0	27,8	20,7
Kaikki työmarkkinatuen saajat	23,5	48,6	33,7	28,0	18,7
– ei työssäoloehtoaa vuoden 1994 jälkeen	25,1	49,1	34,2	29,8	16,5
– ansio- tai perusturvalta pudonneet <sup>1</sup>	21,0	19,3	27,7	22,9	20,8
Muut työttömät	23,1	19,6	25,5	27,7	22,8
<b>Toimeentulotuen saajia, %</b>					
Kaikki	21,1	10,8	13,0	18,6	25,3
Kaikki työmarkkinatuen saajat	35,0	15,4	25,2	30,4	39,2
– ei työssäoloehtoaa vuoden 1994 jälkeen	36,1	15,3	25,4	33,3	44,3
– ansio- tai perusturvalta pudonneet <sup>1</sup>	33,3	23,0	22,7	21,9	34,2
Muut työttömät	10,4	8,5	7,7	10,9	10,9

<sup>1</sup> Pudonnut ansioturvalta 1.1.1994 jälkeen tai perusturvalta 1.1.1996 jälkeen.

nykyjärjestelmän aikana ja 59 000 henkilöä oli pudonnut ansioturvalta tai nykymalliselta peruspäivärahalta vuoden 1994 jälkeen. Ensiksi mainitun ryhmän aktiivointiaste oli tutkimusajankohtana vajaat 17 prosenttia ja jälkimmäisen 21 prosenttia.

Ryhmässä "muut työttömät", joista valtaosa kuului ansioturvan piiriin, aktiivointiaste oli matalin "uusilla työttömillä" (20 %) ja korkein kolmena perättäisenä vuotena työttömyyttä kokeneilla (28 %). Tulos vastaa ennakko-odotuksia. Työttömyyden alkuvaiheessa luotetaan ensin ansioturvan saajien omaan aktiivisuuteen. Aktiivitoimia lisätään sen jälkeen, kun omaehtoinen työnhaku ei ole tuottanut tulosta ja kun myös toimeentuloturva uhkaa heikentyä ansioturvana korvattavien 500 päivän enimmäisrajan alkaessa lähestyä.

Merkittävää on, että aktiivointiaste oli kaikkein matalin (17 %) niillä rakenteellisen työttömyyden ytimeen kuuluneilla työmarkkinatuen saajilla, joista pitäisi löytyä huomattavia työvoimareservejä hallitusohjelmassa asetetun työllisyystavoitteen toteuttamiseksi. Huomattavan osan tästä ryhmästä voidaan olettaa olevan henkilöitä, jotka ovat joutuneet työttömyyskierteeseen jo 1990-luvun laman aikana tai peräti ennen lamaa (ks. Virjo & Aho 2002, 44–46). Tämän ryhmän poikkeuksel-

lisen matala aktiivointiaste selittyisi näin ollen suurelta osin siitä, että kyseiset henkilöt ovat jo mooneen kertaan osallistuneet toimenpiteisiin. Samat syyt selittänevät matalaa aktiivointiastetta (21 %) myös niillä jokaisena tutkimusvuotena työttömyyttä kokeneilla työmarkkinatuen saajilla, jotka olivat pudonneet ansio- tai perusturvalta vuoden 1994 jälkeen. Myös heidän työttömyyshistoriansa ulottuu usein huomattavasti tämän tutkimuksen kattamaa ajanjaksoa pidemmälle ja aktivoinnin vähäisyys voi johtua eräänlaisen "kyllästysasteen" saavuttamisesta toimenpiteiden jäätyä tuloksettomiksi ainakin työllistymisen kannalta.

Ansio- tai perusturvalta nykyjärjestelmän aikana pudonneiden aktiivointiastetta tutkittiin vielä erikseen putoamisvuoden mukaan. Tarkastelu osoitti, että aktiivointiaste oli poikkeuksellisen korkea marraskuussa 2000 niillä henkilöillä, jotka olivat pudonneet ansioturvalta vuoden 1999 aikana. Näistä edellisen vuoden putoajista 31 prosenttia oli tutkimusajankohtana aktiivitoimenpiteillä ja heistä edelleen 22 prosenttiyksikköä palkkaperusteisessa tukityössä. Palkkaperusteisten toimien keskittyminen tähän ryhmään on luonnollista, koska vuonna 2000 työnantajalle voitiin maksaa työllistämistukena yhdistelmätukea ansiopäivärahan 500 päivän enimmäisajan jälkeen

Taulukko 2. Neljänä perättäisenä vuonna työttömänä olleiden työmarkkinatuen saajien aktivointiasteet verrattuna kaikkien työttömien aktivointiasteisiin ikäryhmän ja toimenpiteen lajin mukaan 30.11.2000

Ikä	Lukumäärä	Aktivointiasteet, %		
		Yhteensä	Koulutuksessa	Palkka-perusteisella
Kaikki työttömät ja toimenpiteisiin osallistuneet				
17–64	370 100	23,2	11,8	11,5
17–24	51 100	37,6	25,6	12,0
25–44	160 400	26,0	12,8	13,1
45–54	92 600	22,0	9,2	12,8
55–64	66 000	7,3	2,2	5,1
Työmarkkinatuen saajat, joilla työttömyyttä/toimenpiteitä joka vuosi 1997–2000				
Kaikki				
17–64	115 900	18,7	8,4	10,3
17–24	4 800	37,2	30,3	6,9
25–44	55 700	20,7	9,7	11,0
45–54	40 200	17,8	6,3	11,5
55–64	15 300	8,1	2,3	5,8
Ei työssäoloa vuodelta 1994 jälkeen				
17–64	57 000	16,5	9,8	6,7
17–24	4 500	37,3	31,1	6,3
25–44	26 600	18,1	10,7	7,5
45–54	16 600	14,0	6,7	7,2
55–64	9 300	6,2	2,4	3,8
Ansio- tai perusturvalta pudonneet <sup>1</sup>				
17–64	59 000	20,8	7,0	13,8
17–24	400	35,3	21,1	14,2
25–44	29 100	23,0	8,8	14,2
45–54	23 600	20,4	6,0	14,5
55–64	6 000	11,0	2,1	9,0

<sup>1</sup>Pudonneet ansioturvalta 1.1.1994 tai perusturvalta 1.1.1996 jälkeen.

tai työmarkkinatuen keston ylittyä 500 päivää.

Vaikeimmin työllistettäviin työmarkkinatuen saajiin suunnattuja aktiivitoimia on tarkasteltu lähemmin taulukossa 2. Siinä verrataan jokaisena neljänä tutkimusvuotena työttömyyttä kokoneiden työmarkkinatuen saajien aktivointiasteita kaikkien työttömien aktivointiasteeseen eri ikäryhmissä. Aktiivitoimenpiteet on jaoteltu työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja palkkaperusteisiin toimiin. Koulutus sisältää myös työmarkkinatuen työharjoittelun. Vaikeimmin työllistettävissä työmarkkinatuen saajissa havaitaan selvä ero kahden pääryhmän välillä. Ansioturvalta nykyjärjestelmän aikana pudonneet poikkeavat selvästi henkilöistä, jotka eivät olleet täyttäneet työssäoloa vuodelta 1994 jälkeen. Lisäksi molempien ryhmien aktivointiasteet poikkeavat kaikkien työttömien keskimääräisestä toimenpiteisiin osallistumisesta (nuoria lukuun ottamatta). Merkittävin havainto on se, että ansioturvalta pudonneet osallistuivat

kaikissa ikäryhmissä palkkaperusteisille toimenpiteille enemmän kuin kaikki tutkimusajankohdan työttömät keskimäärin. Tukityöhön oli sen sijaan sijoitettu ikäryhmästä riippumatta poikkeuksellisen vähän niitä työmarkkinatuen saajia, jotka eivät olleet täyttäneet työssäoloa vuodelta 1994 jälkeen. Tästä ryhmästä tukityöhön sijoitettuja oli iästä riippumatta puolet vähemmän kuin ansioturvalta pudonneista. Ansioturvalta pudonneiden korkea tukityöhön osallistumisen aste selittynee edellä kuvatuista yhdistelmätukia koskevista säännöksistä.

#### Tukiriippuvuus kasvaa työttömyyden keston pidentyessä

Hallitusohjelman mukaan köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi tarvitaan paitsi työttömyyden alentamista myös ensisijaisen sosiaaliturvan kehittämistä. Kunnallisen toimeentulotuen tulisi olla viimesijainen toimeentulon turva, ja sen

Taulukko 3. Ansioturvalta vuoden 1994 jälkeen pudonneet, jotka saivat työmarkkinatukea 30.11.2000: toimeentulotukea saaneiden keskimääräinen osuus eri vuosina ennen putoamista ja sen jälkeen sekä marraskuussa 2000

	Ansioturvalta putoamisen vuosi				
	1994–1996	1997	1998	1999	2000
Työmarkkinatuki voimassa 30.11.2000 <sup>1</sup>	18 200	7 300	10 400	6 900	7 300
Toimeentulotuen saajina vuoden aikana keskimäärin, %					
edellisena vuonna ennen putoamista		..	19,9	15,1	10,1
putoamisvuonna		29,1	23,9	20,3	14,7
putoamisen jälkeisenä vuonna		36,3	30,6	27,5	..
2 vuotta putoamisen jälkeen		34,9	32,5	..	..
Toimeentulotuen saajina marraskuussa 2000, %	45,6	38,3	35,1	30,4	19,8

<sup>1</sup> Ilman yhdistelmätukea.

muodostumista pidempiaikaiseksi toimeentulon lähteeksi luvataan vähentää. Myös ansioturvasta huolehtiminen nähdään tärkeäksi köyhyyden torjumisen keinoksi.

Seuraavassa selvitän toimeentulotuen ja asumistuen esiintymistä työmarkkinatuen saajilla tutkimusajankohtana vuoden 2000 marraskuussa. Näistä etuuksista on huomattava, että toimeentulotuki ja asumistuki ovat kotitalouskohtaisesti määrättyjä mutta työmarkkinatuki yksilölle maksettava etuus, johon kuitenkin myös puolison tulot vaikuttavat. Aikaisemmin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä on selvitetty vuoden 1999 marraskuulta (Ympäristöministeriö 2001; Hytti & Ylönen 2002), jolloin toimeentulotukea sai 36 prosenttia työmarkkinatuen saajista. Tärkeimmiksi toimeentulotuen saamisen selittäjiksi tutkimuksessa nousivat asumistuen saaminen, työmarkkinatuen kesto, miessukupuoli ja lasten huoltaminen.

Taulukon 1 mukaan toimeentulotuen saajia oli 35 prosenttia kaikista työmarkkinatukea, yhdistelmätukea tai kotoutumistukea saaneista työnhakijoista. Aiemman tutkimuksen kanssa vertailukelpoisella tavalla laskettu osuus olisi 36 prosenttia, eli toimeentulotuen saajien suhteellinen osuus työmarkkinatuen saajista ei ollut muuttunut lainkaan vuoden aikana. Ryhmässä ”muut työttömät” toimeentulotuen saajien osuus oli 10 prosenttia. Kun otetaan huomioon, että ryhmä sisältää ansioturvalta olevien lisäksi myös mm. peruspäivärahan saajat sekä eri syistä karensseilla olevat henkilöt, voitaneen ansioturvalta olevien toi-

meentulotukiriippuvuus olettaa varsin matalaksi. Osuus voisi olla noin 5 prosentin luokkaa.

Taulukon 1 mukaan toimeentulotuen saajien osuus kasvaa samalla, kun aktivointiaste alenee työttömyyshistorian pidentyessä. Työmarkkinatuen saajista, jotka olivat olleet työttömänä tai toimenpiteillä vain vuonna 2000 mutta eivät edeltävien kolmen vuoden aikana, noin 15 prosenttia sai tutkimusajankohtana toimeentulotukea. Jokaisena tutkimusvuotena työttömänä olleista työmarkkinatuen saajista toimeentulotuen saajia oli 39 prosenttia. Erityisen paljon toimeentulotukeen olivat tässä ryhmässä turvautuneet ne henkilöt, jotka eivät olleet täyttäneet työssäoloehtoja nykyisen työmarkkinatukijärjestelmän aikana. Heistä toimeentulotukea sai 44 prosenttia. Toimeentulotukiriippuvuus oli näin ollen suurin samassa ryhmässä, jossa aktivointiaste oli matalin. Vähiten aktivoituja ja eniten toimeentulotuesta riippuvia olivat ne jokaisena neljänä tarkasteluvuotena työttömänä olleet työmarkkinatuen saajat, jotka eivät olleet täyttäneet työssäoloehtoja nykyjärjestelmän aikana.

Toimeentulotuen esiintyvyyden suuri ero ansioturvan ja työmarkkinatuen saajien välillä antaa viitteen siitä, että ansioturvalta putoaminen on merkittävä toimeentulotukiriippuvuutta ja siten myös köyhyyskierrettä laukaiseva tekijä. Tätä asiaa tutkitaan taulukossa 3 ajallisena pitkäaikaiseurantana. Tarkasteltavana ovat ne eri vuosina ansioturvalta pudonneet henkilöt, jotka saivat työmarkkinatukea tutkimusajankohtana. Heille on laskettu kultakin tutkimusvuodelta keskimää-

räinen toimeentulotuen esiintyvyys jakamalla kyseisen vuoden toimeentulotukikuukaudet kalenterikuukausien määrällä. Tuloksia tulkittaessa on muistettava, että seuranta koskee vain niitä henkilöitä, jotka eivät ole onnistuneet työllistymään tai jotka eivät ole myöskään muista syistä tutkimusajankohtana poissa työmarkkinatuen saajien joukosta (esim. uudistettuaan oikeuden ansioturvaan). Kattavimmin ansioturvalta putoamisen vaikutus näkyy neljän vuoden seurannassa niistä henkilöistä, jotka siirtyivät työmarkkinatuella vuoden 1998 aikana. Heistä keskimäärin 20 prosenttia sai toimeentulotukea putoamista edeltävänä vuonna, minkä jälkeen toimeentulotuen saajien osuus kasvoi putoamisvuonna 24 prosenttiin. Ensimmäisenä vuonna putoamisen jälkeen toimeentulotuen saajia oli keskimäärin 31 ja toisena vuonna 33 prosenttia. Marraskuussa 2000 osuus oli noussut 35 prosenttiin.

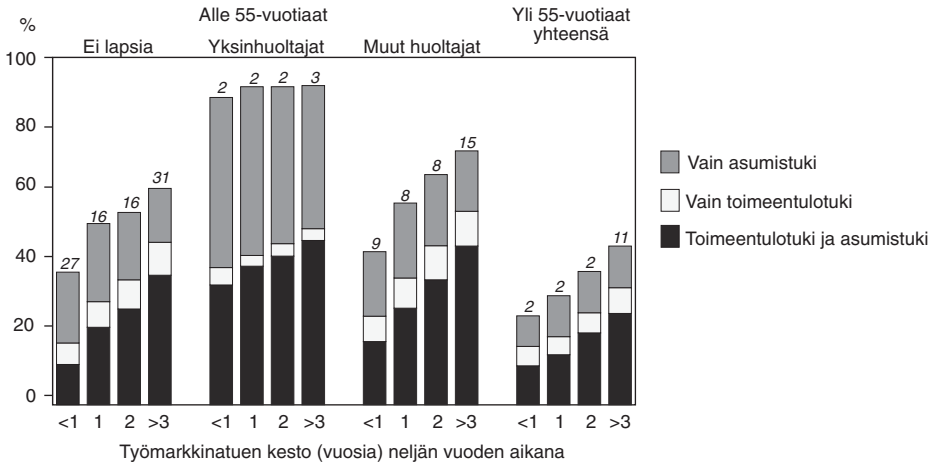
Taulukosta 3 voidaan päätellä, että ansioturvalta putoaminen oli johtanut lisääntyneeseen toimeentulotuen tarpeeseen riippumatta siitä, minä vuonna putoaminen oli tapahtunut. Toimeentulotuen tarvetta näyttää kasautuneen ansioturvalta pudonneille kahta kautta. Ensinnäkin putoamisvuodesta riippumatta ansioturvalta työmarkkinatuella siirtyminen nosti toimeentulotuen esiintyvyyttä siten, että toimeentulotuen saajien osuus oli putoamisen jälkeisenä vuonna noin 7 prosenttiyksikköä korkeampi kuin putoamisvuonna ja yli 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin putoamista edeltävänä vuonna. Toisaalta taulukko 3 osoittaa, että mitä kauempaa putoamisvuosi on, sitä suurempi osuus tutkimusajankohtana jäljellä olevista työmarkkinatuen saajista oli alun perinkin ollut huono-osaisia. Esimerkiksi vuonna 2000 ansioturvalta pudonneista toimeentulotukea saaneiden osuus oli putoamista edeltävänä vuonna keskimäärin 10 prosenttia, mutta vuonna 1998 pudonneista 20 prosenttia. Vastaavasti esim. vuonna 1999 pudonneista sai putoamista seuranneena kalenterivuonna toimeentulotukea keskimäärin 27,5 prosenttia mutta vuonna 1997 pudonneista 36 prosenttia.

Työttömien ensisijaisen vähimmäisturvan vahvistamisessa yksi kaikkein keskeisimpiä ja vaikeimpia kysymyksiä on se, miten yleinen asumistuki, toimeentulotuki ja työmarkkinatuki sovitaan yhteen tavalla, joka vähentää tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Puhtaasti tekniseltä kannalta valtaosa toimeentulotuen tarpeesta syntyy siitä, että työmarkkinatuki ei riitä kattamaan

asumistuen omavastuuta. Asumistukijärjestelmän yhtenä tavoitteena on turvata erikokoisille ruokakunnille kohtuullinen asumisen taso ruokakunnan kokoon ja asumiskustannuksiin nähden kohtuullisessa asunnossa (Ympäristöministeriö 2001). Yleinen asumistuki korvaa 80 prosenttia ns. perusomavastuun ylittävistä kohtuullisista asumismenoista. Toimeentulotukilain mukaan 7 prosenttia kohtuullisista asumismenoista tulee kattaa tuen perusosalla. Asumistuen ja toimeentulotuen perusosaan sisältyvän osuuden jälkeen katettavaksi jää 13 prosenttia kohtuullisiksi katsottavista asumismenoista. Tämä määrä maksetaan toimeentulotuen lisäosana, mikäli kotitalouden tulot ovat enintään toimeentulotuen perusosan suuruiset. Jos tulot ylittävät perusosan, maksetaan määrä, joka saadaan, kun asumismenojen 13 prosentin osuudesta vähennetään kotitalouden tulojen ja perusosan erotus. Toimeentulotuella katettavaksi voidaan lisäksi hyväksyä muitakin kuin yleisessä asumistuessa hyväksytyjä asumismenoja. Erona on mm. se, että yleisessä asumistuessa oletetaan ihmisten muuttavan perheen kokoa vastaavaan ”normin mukaiseen” asuntoon. Toimeentulotuessa otetaan realiteettina huomioon, että muuttaminen normin edellyttämään pienempään tai vuokratasoltaan halvempaan asuntoon ei ole läheskään aina mahdollista.

Kuvattu riippuvuus työmarkkinatuen, asumistuen ja toimeentulotuen välillä on suurelta osin puhdasta matematiikkaa, ja siten myös toimeentulotuesta vapautuminen näyttäisi olevan valtaosaltaan järjestelmien yhteensovituksen ongelma. Aivan jännöksettömästi toimeentulotuen saamista tuskin kuitenkaan voidaan asumisen omavastuilla ja muilla normiperustasta johtuvilla tekijöillä selittää. Kuvion 3 mukaan asumistuen ja toimeentulotuen samanaikaisessa esiintymisessä työttömyyden ja erityisesti työmarkkinatuen varassa vietetyn ajan kesto nousee keskeiseksi taustatekijäksi. Työmarkkinatuen saajan perhesuhteet vaikuttivat siihen, kuinka suuri osuus tuen saajista sai toimeentulotukea ja asumistukea sekä missä määrin nämä kaksi tukea olivat keskenään päällekkäisiä. Kaikille ryhmille on kuitenkin yhteistä, että toimeentulotuen saajien osuus on sitä suurempi, mitä pidempään työmarkkinatuen saaminen on jatkunut. Keston pidetessä kasvoi nimenomaan niiden henkilöiden osuus, joiden kotitalouteen maksettiin sekä asumistukea että toimeentulotukea. Toimeentulotukea sai perhesuhteista riippumatta noin puolet niistä työmarkki-

Kuvio 3. Toimeentulotuen ja asumistuen esiintyminen työmarkkinatuen saajilla (%) tuen keston, lapsen huoltamisen ja ikäryhmän mukaan 30.11.2000



Pylvään päällä työmarkkinatuen saajien määrät tuhansina.

natuen saajista, joilla tuen yhteenlaskettu kesto ylitti 3 vuotta neljän viime vuoden aikana. Yli 55-vuotiailla työmarkkinatuen saajilla sekä toimeentulotuen että asumistuen esiintyminen oli muita ryhmiä harvinaisempaa.

Tämän tutkimuksen aineistoilla ei voida selvittää, minkälaisen mekanismin kautta yhteys tukiriippuvuuden ja työmarkkinatuen keston välillä syntyy. Ansioturvalta putoamisen vaikutuksia koskeva tarkastelu viittasi valikoitumisen olevan tässä tärkeänä tekijänä. Ts. pisimpään työttömänä olleet olisivat jo alun perinkin olleet keskimääräistä enemmän asumistuen ja toimeentulotuen saajina ja olisivat onnistuneet työllistymään muita heikommin. Toisaalta voidaan olettaa, että riippuvuus on kaksisuuntaista. Toimeentulotuen varassa eläminen kaventaa elämänhallintaa ja heikentää siten myös mahdollisuuksia palata avoimille työmarkkinoille. Huonosta taloudellisesta tilanteesta on vaikeampaa nousta hyvään asemaan kuin hyvästä tilanteesta on pudota huonoon asemaan (VNK 2001, 8).

### Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Tutkimus koski vuoden 2000 marraskuussa työttömänä ja työvoimapolitiisilla toimenpiteillä olleita henkilöitä. Heidän sosiaaliturvaetuksistaan ja työttömyydestään oli käytettävissä seurantatiedot myös viimeksi kuluneilta neljältä kalenterivuodelta. Vaikeimmin työllistettäviksi määriteltiin

ytään yhtäältä henkilöt, jotka olivat olleet neljän viime vuoden aikana yhteensä vähintään kolme vuotta työttömänä tai toimenpiteillä, sekä toisaalta henkilöt, jotka olivat olleet työttömänä ja/tai aktiivitoimenpiteillä jokaisena neljänä tutkimusvuotena. Ensiksi mainitun kriteerin mukaan vaikeimmin työllistettävien määrä oli 175 000, jälkimmäisen mukaan noin 228 000.

Tuloksista voitiin päätellä, että työllistymismahdollisuuksien ja toimeentuloturvan kannalta vaikeimmassa asemassa olivat ne useita vuosia työttömänä olleet työmarkkinatuen saajat, jotka eivät olleet täyttäneet ansio- tai perusturvan työsäolohtoa nykyjärjestelmän aikana (57 000 henkilöä). Heillä aktiivitoimintatehtiä oli aineiston matalin (17 %) ja toimeentulotuen saajien osuus korkein (44 %), kun vertailuja tehtiin työttömyyden keston ja työttömyysturvan lajin mukaan. Tästä ryhmästä ilmeisesti suuri osa on pudonnut ansioturvalta laman aikana, mutta ryhmään kuuluu todennäköisesti myös hyvin pitkään syrjäytymiskiarteessa olleita, alun perinkin löyhästi työmarkkinoille kiinnittyneitä ihmisiä. Työmarkkinatuen varassa pitkään eläneissä työttömissä suuret ikäluokat ja muutama heitä nuorempi ikäluokka olivat huomattavasti yliedustettuina. Suuri osa vaikeimmin työllistettävistä keskittyy siis samoihin ikäryhmiin, joiden eläkkeelle siirtymisen odotetaan vuosikymmenen lopulla johtavan työvoimapolit-

Tulosten mukaan ansioturvalta putoaminen ja vähimmäisturvan varassa elämisen pitkittyminen

lisäsivät huomattavasti riskiä joutua toimeentulotukiasiakkaaksi. Tärkeimpänä syynä toimeentulotuen saamiseen on yleensä asumistuen omavastuiden kattaminen. Huomattava osa vaikeimmin työllistettävistä pitkäaikaistyöttömistä on näin ollen kolminkertaisen tulovähenteisyyden piirissä, josta irrottautuminen lienee sitä vaikeampaa, mitä pidempään tukiriippuvuus on kestänyt.

Aktivointipolitiikan ja työmarkkinatuen uudistamisen kannalta nykytilanteen analyysistä nousee esille kolme keskeistä asiaa. Ensinnäkin tuloksista löytyy vahvoja perusteita päästää työllistymismahdollisuuksien ulottumattomissa olevat pitkäaikaistyöttömät eläkkeelle. Toiseksi tulokset nostavat esiin kysymyksiä siitä, miten aktiivitoimenpiteet tulisi tarkoituksenmukaisesti kohdentaa työttömyyden ja työttömyysturvan eri vaiheisiin. Kolmanneksi nousee esiin tavoite kehittää työmarkkinatukea ja sen ansioturvakytkentää siten, että järjestelmä ehkäisisi jo etukäteen toimeentulotuen tarpeen syntymistä ja tukisi ihmisten elämänhallintaa ja työmarkkinakelpoisuuden ylläpitämistä.

### **Tosiasiallisesti työhön kykenemättömät eläkkeelle – millä kriteereillä?**

Tosiasiallisesti työhön kykenemättömien ikärytymien pitkäaikaistyöttömien päästäminen eläkkeelle on saanut laajaa kannatusta. Tällä hetkellä kysymys lienee lähinnä siitä, mistä löydetään oikeudenmukaiset ja kustannusten kannalta siedettävät kriteerit tarvittavan erityislain toteuttamiseen. Mitään ihanneratkaisua ”tosiasiallisesti työkyvyttömiä” eläkkeelle siirtämiseksi tuskin on löydettävissä. Alkuvaiheessa on varmasti tärkeintä keskittyä miettimään niitä yleisiä tavoitteita, joita toimenpiteelle tulisi asettaa.

Edellä esitettyjen tulosten valossa esille nousee ainakin kolme vaihtoehtoista tai toisiaan täydentävää mallia. *Ensinnäkin* voidaan hallitusohjelmassa mainitulla tavalla jatkaa ja laajentaa työvoimahallinnossa käynnissä olevaa pitkäaikaistyöttömien työkyvyn selvittelyä (ELMA-projekti). Tässä mallissa pelkästään korjataan nykytilanne, jossa tuhannet ihmiset kuuluvat ”väärän”, heille yleensä epäedullisemmän etuuden piiriin ja jossa myös työnhakijoiksi on ”virheellisesti” rekisteröity työhön kykenemättömiä ihmisiä. *Toiseksi* tavoitteena voi olla hyvityksen antaminen niille ihmisille, jotka ovat joutuneet suhteettomasti kärsimään 1990-luvun laman seurauksista. Tähän tavoitteeseen pyrkiminen puoltaisi jonkinlaisen työ-

uran pituutta koskevan kriteerin asettamista eläkkeelle siirtymisen ehdoksi pitkään jatkuneen työttömyyden ja mahdollisten terveyskriteereiden rinnalle. *Kolmanneksi* pitkäaikaistyöttömien eläkkeelle siirtämisessä voidaan painottaa erityisesti työvoimapolitiikan tehostamista. Tätä tavoitetta palvelisi työttömien määrän olennainen vähentäminen eläkejärjestelyjen avulla.

Ilmeisesti paras vaihtoehto syntyisi edellä mainittujen tavoitteiden yhdistelystä. Tuhansien pysyvästi työkyvyttömiä ihmisten kuuluminen tällä hetkellä työttömien vähimmäisturvan piiriin osoittaa, että yhteiskunnan turvajärjestelmät ovat toimineet huonosti ja tähän asiaan tarvitaan korjausta. Pelkkä ”pysyvästi työkyvyttömiä” seulominen pois työttömien joukosta näyttää kuitenkin riittämättömältä toimenpiteeltä sekä inhimilliseltä kannalta että työvoimapolitiikan tehostamisen näkökulmasta. Tarvitaan myös laman jälkien korjausta ja niiden ihmisten tosiasiallisen tilanteen tunnustamista, jotka jäivät viime vuosikymmen yhteiskunnallisen murroksen jalkoihin. On myös pohdittava realistisesti, missä määrin tämän hetken pitkäaikaistyöttömät voidaan nähdä työvoimareservinä hallitusohjelmassa asetetun työllisyysasteen nostamistavoitteen tai vuosikymmenen lopussa odotettavissa olevan työvoimapolitiikan kannalta. Suurten ikäluokkien yliedustus vaikeimmin työllistettävien pitkäaikaistyöttömien joukossa osoittaa, että huomattava osa vaikeimmin työllistettävistä ei voi olla työvoimareservinä mahdollisen työvoimapolitiikan alkaessa tämän vuosikymmenen lopulla.

### **Aktiivitoimien ajoittaminen toimeentuloturvan kannalta**

Työvoimapolitiittisten aktiivitoimien lisäämisessä kohderyhmäksi on sekä hallitusohjelmassa että julkisessa keskustelussa esitetty lähinnä työmarkkinatuen saajat. Työmarkkinatuesta halutaan tehdä ”aktiiviraha”, joka muuttuisi noin kahden vuoden työttömyysjakson jälkeen kokonaan vastikkeelliseksi. Ts. oikeus työmarkkinatukeen syntyisi vain aktiivitoimenpiteisiin osallistumalla. Ehdotettu malli poikkeaa skandinaavisista ja eurooppalaisista järjestelmistä mielenkiintoisella tavalla. Erikoispiirteenä on, että takuu toimeentuloturvan jatkumisesta aktiivitoimiin osallistumalla koskisi Suomessa *syyperusteista vähimmäisturvaa*. Ruotsissa vastaava ”aktivointitakuu” koskee *ansioturvan jatkumista* (ks. Hytti 2002). Vastaavasti Tanskassa ansioturvan saaminen edellyttää akti-

vointiin osallistumista toisen työttömyysvuoden alusta lukien, minkä jälkeen ansioturva voi jatkua enimmillään vielä kolme vuotta (MISSOC, 2001). Muissa EU-maissa työnhakuun ja aktiivointiin liittyviä velvoitteita on lisätty viime vuosina erityisesti *viimesijaiseen vähimmäisturvaan* (Hanesch 1999; Trickey 2000).

Suomessa kannattaisi perehtyä tarkasti Tanskan malliin toimeentuloturvan ja aktivointipolitiikan välisen suhteen järjestämisessä. Tanskassa oikeus ansioturvaan jatkuu nykyisin neljä vuotta. Ensimmäisen vuoden omaehtoisen työnhaun jälkeen työttömällä on oikeus ja velvollisuus kolmen viimeisen vuoden aikana osallistua aktiivitoimiin, jotka kattavat noin 75 prosenttia kokonaisajasta (Bredgaard & al. 2003). Suomessa työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai tukityöhön osallistuminen siirtää ansioturvan päättymisajankohtaa niillä, jotka pääsevät toimenpiteistä osallisiksi. Olisi mietittävä, olisiko Suomessakin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin liittyvät säännöt syytä rakentaa ansiopäivärahan ”sisään”, kuten ne ovat tällä hetkellä työmarkkinatuen osana. Tällöin ansioturvan kesto pitäisi määritellä ”passiivipäivien” ja aktiivitoimenpiteisiin käytettävän ajan yhteenlaskettuna enimmäismääränä. Samalla aktivointia lisättäisiin huomattavasti jo ansioturvan kestäessä eikä vasta vähimmäisturvalle putoamisen jälkeen. Tanskan kokemusten mukaan ansioturvan tiukka aktivointivelvoite on myös kannustanut ihmisiä omaehtoiseen työnhakuun ”passiivikauden” loppuvaiheessa (Effekter af ..., 2000).

Suuri kysymys on, miten työmarkkinatuen muuttaminen jonkin työttömyysajan jälkeen kokonaan vastikkeelliseksi ylipäänsä voitaisiin toteuttaa lähivuosien aikana. Hallitusohjelman mukaan näin voidaan tehdä, kun aktiivitoimia voidaan taata kaikille tarvitseville. Kovin pian tähän tuskin päästään, vaikka työttömien määrä olennaisesti vähenisikin. Tarkennusta vaatii myös se, olisiko aktiivitoimiin osallistuminen subjektiivinen oikeus ja voisiko työmarkkinatuki siten edelleenkin jatkua määräämättömän ajan. Vai onko uudistuksessa julkilausumattomana ajatuksena se, että ajan myötä työllistymisessä epäonnistuneet siirrettäisiin toimeentulotuella? Mitä hyötyä siitä olisi, kun toimeentulotuessaikin ilmeisesti yhä enemmän vaadittaisiin yleiseurooppalaisten suuntausten mukaisesti aktiivista työnhakua ja osallistumista työllistymiskelpoisuutta parantaviin toimenpiteisiin?

Työmarkkinatuen uudistussuunnitelmassa voi-

daan kuitenkin nähdä myös selvä avaus pohjoismaisen, tarveharkinnasta vapaan työttömyysturvan suuntaan. Hallitusohjelman mukaan aktiivitoimiin osallistujat palkittaisiin erityisellä ”aktiivointilisällä”, joka olisi samantyyppinen etuus kuin nykyinen työmarkkinatuen ylläpitokorvaus. Huomattava on, että tätä kulukorvauksen luonteista etuutta ei oteta huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Saman periaatteen laajentaminen koskemaan myös uutta aktivointilisää voisi olla merkittävä askel tarveharkinnasta ja tukiriippuvuudesta irrottautumiseen ja siten myös pitkäaikaistyöttömien köyhyyskierteen katkaisemiseen.

### **Aktiivipolitiikan onnistuminen vaatii tukiriippuvuuden vähentämistä**

Työttömien vähimmäisturvan parantaminen sekä ”ansioturvasta huolehtiminen” on nähtävä työllisyysavoitteista riippumattomana yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon lisäämisena, mutta toisaalta toimeentuloturvan kehittäminen on tärkeää myös aktiivien työvoimapolitiikan onnistumisen kannalta. Työmarkkinatuen saajien lisääntynyt riippuvuus toimeentulotuesta on samalla merkinnyt pitkäaikaistyöttömien elämänhallinnan vaikeutumista ja ”kädestä suuhun” elämisen yleistymistä. Toimeentulotukea voi saada vasta, kun toimeentulotukinormin mukaisten menojen katteeksi on käytetty omien ja puolison tulojen lisäksi myös kaikki liikenevät varat. Näin toimeentulotuella joutuminen kaventaa ihmisten liikkumavaraa ja voimistaa köyhyyskiertettä. Yhdistämällä tarveharkinnan vähentäminen aktiivitoimien lisäämiseen voidaan sen sijaan rakentaa turvaverkkoa, joka tukee ihmisten omatoimisuutta, elämänhallintaa, terveyden vaalimista sekä uusiin elämäntilanteisiin sopeutumista. Univeraalien piirteiden ja aktiivitoimien samanaikainen lisääminen ilmeisesti myös takaa sen, että vähimmäisturvan tason nostaminen ei johda etuuksien tarpeettomaan käyttöön.

Tärkeää on myös, että hallitusohjelmassa mainittu ”ansioturvasta huolehtiminen” konkretisoidaan palvelemaan köyhyyden ennaltaehkäisyä ja moninkertaisesta tukiriippuvuudesta vapautumista. Olisi pohdittava keinoja, joilla jarrutettaisiin vähimmäisturvan varaan putoamista ja tukiriippuvuuden lisääntymistä huolehtien samalla kuitenkin siitä, että järjestelmä tukisi kaikin tavoin aktiivista työllistymistä ja estäisi etuuksien tarpeetonta käyttöä. Ruotsissa ansioturvan säilyttävää ”työlinjaa” on perusteltu sillä, että työttömät

pidetään näin mukana normaalissa elämässä ja et-  
tä täten he voivat parhaiten säilyttää työmarkki-  
nakelpoisuutensa (Palme & Wennemo 1997).  
Tarveharkinnan sen sijaan katsotaan voimistavan  
yhteiskunnallisia jakoja ja edistävän työmarkki-  
noilta syrjäytymistä leimaamalla ihmisiä sekä hei-  
dän omista silmissään että yhteiskunnan jäseninä  
(Rothstein 2000). Myös Tanskassa on tähden-  
netty, että pitkälle viety tarveharkinta lamaannuttaa  
työttömiä ja estää työllistymisessä tarvittavaa  
oma-aloitteisuutta (Salonen-Soulié 2003). Suo-  
men uusi aktivointilisa voisi toimia tulevaisuu-  
dessa ansioturvan jatkeena, millä estettäisiin an-

## TIIVISTELMÄ

*Helka Hytti: Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyy-  
den purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma*

Artikkelissa tarkastellaan työmarkkinatukea saavien  
pitkäaikaistyöttömien tilannetta hallitusohjelmassa ase-  
tettujen tavoitteiden kannalta. Tutkimusaineisto koskee  
vuoden 2000 marraskuussa työttömänä ja työvoima-  
poliittisilla toimenpiteillä olleita henkilöitä sekä hei-  
dän saamia sosiaaliturvaetuuksia vuosina 1997–  
2000. Tutkimusajankohtana työttömänä tai aktiivi-  
toimenpiteillä oli yhteensä 370 100 henkilöä, joista  
162 000 sai työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen saa-  
jista 102 000 oli ollut työttöminä tai aktiivitoimen-  
piteillä yhteensä yli kolme vuotta viimeksi kuluneiden  
neljän vuoden aikana. Suuret ikäluokat ja muutama  
heitä nuorempi ikäluokka olivat tässä joukossa huo-  
mattavasti yliedustettuina. Jokaisesta vuosina 1945–  
1956 syntyneestä ikäluokasta kolme prosenttia kuului  
tähän vaikeimmin työllistettävään ryhmään. Tutki-  
musajankohdan jälkeen ikääntyneiden työmarkkinatu-  
en saajien määrä on kasvanut edelleen suurten ikä-  
luokkien vanhenemisen takia. Samanaikaisesti ansio-  
sidonnaisen ”eläkeputken” käyttö on vähentynyt.

Kaikista työmarkkinatuen saajista aktiivitoimenpi-  
teisiin osallistui 24 prosenttia ja toimeentulotukea sai  
35 prosenttia. Työmarkkinatuen saajilla aktiivitoimiin  
osallistuminen oli sitä vähäisempää ja toimeentulotuen  
saaminen sitä yleisempää, mitä pidempään työttö-  
myyttä oli jatkunut. Ansioturvalta putoaminen ja vä-  
himmäisturvan varassa elämisen pitkittyminen lisäsi-  
vät huomattavasti riskiä joutua toimeentulotukiasiak-  
kaaksi. Vaikeimmissa asemassa olivat jokaisena  
neljänä tutkimusvuonna työttömyyttä kokeneet työ-  
markkinatuen saajat, jotka eivät olleet täyttäneet ns.  
työssäoloheitoa nykyisen, vuonna 1994 voimaan tul-  
leen järjestelmän aikana (57 000 henkilöä). Heillä ak-  
tivistaste oli matalin (17 %) ja toimeentulotuen saa-  
jien osuus korkein (44 %). Tästä ryhmästä ilmeisesti

siopäivärahalta putoamisesta nykyjärjestelmässä  
usein seuraava syrjäytymiskierre.

## Lopuksi

Äskettäin päätetyssä suuressa eläkeuudistuksessa  
uskallettiin laittaa ”palikat uuteen järjestykseen”  
innovatiivisella tavalla. Eläkeikää muun muassa  
laskettiin, jotta tosiasiallista työn jättämisen ikää  
saataisiin nostettua. Samanlaista ennakkoluulot-  
tomuutta ja luovaa ajattelua tarvittaisiin myös vä-  
himmäisturvan ja aktiivipolitiikan uudistuksessa.

suuri osa on pudonnut ansioturvalta laman aikana,  
mutta joukkoon kuuluu myös pitkään syrjäytymiskier-  
teessä olleita, alun perinkin löyhästi työmarkkinoille  
kiinnittyneitä ihmisiä.

Tulokset osoittivat, että huomattava osa kaikkein vai-  
keimmissa asemassa olevista pitkäaikaistyöttömistä ei  
voi olla työvoimareserviä suurten ikäluokkien siirtyes-  
sä eläkkeelle, koska he itsekin kuuluvat samoihin ikä-  
luokkiin. Tällä hetkellä on käynnistymässä laaja selvi-  
tystyö sellaisten kriteerien löytämiseksi, joilla ”käytän-  
nössä työkykynsä menettäneet” pitkäaikaistyöttömät  
voitaisiin päästää eläkkeelle ilman, että samalla syntyi-  
si uutta vuotoa pois työvoimasta. Yksi vaihtoehto voisi  
olla jonkinlaisen työuravaatimuksen sisällyttäminen  
eläkkeelle pääsyn ehtoihin terveyttä ja ikää koskevien  
ehtojen rinnalle. Tällöin kertaluonteinen eläkkeelle  
päästäminen voitaisiin kohdentaa viime vuosikymme-  
nen laman syrjäyttämiin ihmisiin. Sen lisäksi olisi py-  
syvästi työkyvyttömät ohjattava iästä ja työurasta riip-  
pumatta heille kuuluvien etuuskien piiriin.

Työvoimapolitiikan aktivoinnissa tulisi toimeen-  
tuloturvanäkökulma pitää vahvasti esillä. Aktiivitoimia  
ja toimeentuloturva tulisi yhdessä kehittää siten, että  
jo etukäteen ehkäistäisiin pitkäaikaistyöttömien köy-  
hyyskierteen syntymistä. Olisi selvitettävä, voitaisiinko  
aktivointia lisätä ja kehittää jo ansioturvan aikana eikä  
vasta työmarkkinatuelle putoamisen jälkeen. Ansiotur-  
valta putoamisesta seuraavan köyhyyskierteen ehkäise-  
mistä voisi palvella myös uusi ”aktivointilisa”, josta voi-  
taisiin kehittää tarveharkinnasta vapaa ansioturvan jat-  
ke. Työttömien vähimmäisturva olisi yleisesti kehitet-  
tävä siten, että tarve turvautua kunnalliseen toimeen-  
tulotukeen kaikin puolin vähenee. Yhdistämällä tarve-  
harkinnan vähentäminen aktiivitoimien lisäämiseen  
voidaan rakentaa turvaverkko, joka tukee ihmisten  
omatoimisuutta ja elämänhallintaa sekä edistää tervey-  
den vaalimista ja työelämän muuttuviin vaatimuksiin  
sopeutumista.

## KIRJALLISUUS

- BREDGAARD, THOMAS & JØRGENSEN, HENNING & LARSEN, FLEMMING: Tanskan työmarkkinapolitiikka: Peruspiirteet ja ajankohtaista kehittämistä. S. 55–73. Teoksessa: Kananen, Pentti & Salonen-Soulié, Ulla (toim.): Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003
- EFFEKTER AF AKTIVERINGSINDSATSEN. Arbejdsministeriet 29.9.2000. [http://www.am.dk/publikationer/effekter/Effekter\\_af\\_aktiveringsindsatsen.htm](http://www.am.dk/publikationer/effekter/Effekter_af_aktiveringsindsatsen.htm).
- HEIKKILÄ, MATTI: A brief introduction to the topic. P. 5–12. In: Linking welfare and work. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1999
- HANESCH, WALTER: The debate on reforms of social assistance in Western Europe. P. 71–85. In: Linking welfare and work. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1999
- HEMERIJCK, ANTON: The self-transformation of the European Model(s). P. 173–213. In: Esping-Andersen, Gøsta & Gallie, Duncan & Hemerijck Anton & Myles, John (eds.): Why we need a new welfare state? Oxford: Oxford University Press, 2002
- HVINDEN, BJØRN & HEIKKILÄ, MATTI & KANKARE, ILKKA: Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. P. 165–197. In: Kautto, Mikko & Fritzell, Johan & Kvist, Jon & Uusitalo, Hannu (eds.): Nordic welfare states in the European context. London/New York: Routledge, 2001
- HYTTI, HELKA: Miksi ruotsalaiset ovat sairaita mutta suomalaiset työttömiä? Yhteiskuntapolitiikka 67 (2002): 4, 333–345
- HYTTI, HELKA & YLÖNEN, VESA: Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys (1/2). Kansaneläkelaitoksen tilastokausaus T2:27. Vammala 2002
- KAJANOJA, JOUKO: Nykyinen kannustinpolitiikka lisää rakenteellista työttömyyttä ja haittaa taloutta? S. 37–48. Teoksessa: Kananen, Pentti & Salonen-Soulié, Ulla (toim.): Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003
- KESKITALO, ELSA & HEIKKILÄ, MATTI & LAAKSONEN, SEPPO: Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 16. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000
- LAINEN, VELI & UUSITALO, ROOPE: Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2001
- MISSOC. Social protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1 January 2001. European Commission, Employment and social affairs, 2001
- NIO, ILKKA: Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi tilastoseurannan pohjalta – Kolme näkökulmaa vaikuttavuuteen. Työpoliittinen aikakauskirja 44 (2001): 3, 25–46
- PALME, JOAKIM & WENNEMO, IRENE: Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment. CWR Working Paper 9, 1997
- ROTHSTEIN, BO: The future of the universal welfare state. An institutional approach. P. 217–233. In: Kuhnle, Stein (ed.): Survival of the European Welfare State. London/New York: Routledge, 2000
- SALONEN-SOULIÉ, ULLA: Tanskalainen kannustavuus suomalaisen silmin. S. 75–84. Teoksessa: Kananen, Pentti & Salonen-Soulié, Ulla (toim.): Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003
- STM 2002A. SOMERA-toimikunnan mietintö. Komi-teanmietintö 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002
- STM 2002B. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Julkaisuja 21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002
- STM 2003. Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Työryhmämuistioita 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003
- TRICKEY, HEATHER: Comparing workfare programmes – features and implications. P. 249–293. In: Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (eds.): 'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective. Bristol: Policy Press, 2000
- TYÖMINISTERIÖ 2003. Rakennetyöttömyyden purkaminen. Projektin raportti. Työhallinnon julkaisu 321. Helsinki: Työministeriö, 2003
- VIITAMÄKI, HEIKKI: Kannattaako työ? S. 53–68. Teoksessa: Ilmakunnas, Seija (toim.): Työmarkkinat testissä. VATT-julkaisuja 30. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2001
- VIRJO, ILKKA & AHO, SIMO: Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Rekisteritutkimus yli 50-vuotiaiden erityisongelmista työmarkkinoilla. Työpoliittinen tutkimus 242. Helsinki: Työministeriö, 2002
- VNK 2001. Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 13. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Talousneuvosto, 2001
- VNK 2003A. Työllisyystyöryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2. Helsinki 2003
- VNK 2003B. Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5. Helsinki 2003
- YMPÄRISTÖMINISTERIÖ 2001. Asumistuen yhteensovitystyöryhmän muistio. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen kannalta. Moniste 86. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2001.