Asia: Kunta- ja terveysjaosto tiistai 07.11.2017 klo 09:50 / HE 106/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Helsingin yliopiston asianhallinnan numero HY/820/00.13.00/2017

Lausunto:

Tulottomien kotitalouksien tilanne ja kasvava määrä sekä tehtyjen etuusleikkausten kasautumisongelmat

Kiitän eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostoa mahdollisuudesta lausua teemasta täysin tulottomien kotitalouksien tilanne ja kasvava määrä sekä tehtyjen etuusleikkausten kasautumisongelmat liittyen jaoston käsittelemään hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 (HE 106/2017 vp).

Mitä on tulottomuus?

Perustuslain 19 § mukaan "lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella". Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa lain takaama etuus on veronalaista tuloa. Saman pykälän ensimmäisen momentin mukaan "jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon". Momentti viittaa niin sanottuihin viimesijaisiin etuuksiin, joihin tässä tapauksessa kuuluu toimeentulotuen lisäksi myös asumistuki. Tulottomuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa kotitaloudella ei ole lainkaan veronalaisia tuloja, ei etuustuloja eikä muita tuloja, vaan ainoastaan toimeentulotuki ja asumistuki.

Toimeentulotuki ja asumistuki ovat kotitalouskohtaisia etuuksia. Näin ollen tulottomuuden määritelmä perustuu kotitalouskohtaiseen tarkasteluun. Jos toisella asuinkumppanilla on tuloja ja toisella ei (edellä kuvatun määrittelyn mukaan), kotitalous ei ole tuloton. Tämä on tärkeä muistaa. Emme tarkkaan ottaen tiedä, kuinka monia tulottomia henkilöitä Suomessa on.

Jos kotitalouteen kuuluu alaikäisiä lapsia, tuloina voivat olla myös lapsilisä ja elatustuki. Nämä otetaan tuloina huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. On tärkeää huomata, että tulottomilla kotitalouksilla ei ole myöskään muita verollisia tuloja kuten työtuloja tai pääomatuloja eikä verottomia osinkotuloja.

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
STATSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES

Osaston tai laitoksen nimi, PL 33 (Yliopistonkatu 4), 00014 Helsingin yliopisto
Puhelin 02941 xxxxx, faksi 02941 xxxxx, www.helsinki.fi
Osaston tai laitoksen nimi, PB 33 (Universitetsgatan 4), FI-00014 Helsingfors universitet
Telefon +358 2941 xxxxx, fax +358 2941 xxxxx, www.helsinki.fi
Osaston tai laitoksen nimi, P.O. Box 33 (Yliopistonkatu 4), FI-00014 University of Helsinki
Telephone +358 2941 xxxxx, fax +358 2941 xxxxx, www.helsinki.fi

Paljonko tulottomia on?

Aikaisemmin tulottomien määrä on voitu laskea THL:n toimeentulotukirekisteristä (kunkin vuoden marraskuun tilanne), Kelan asumistukirekisteristä, Tilastokeskuksen tulonjakotilastosta sekä mikrosimulointiaineistoista. Määrät ja kehitystrendit ovat riippuneet aineistolähteistä. Toimeentulotukirekisterin mukainen tulottomuus ei ole lisääntynyt 2004-2015, kun taas Kelan asumistukirekisterin (2006-2009) ja Tilastokeskuksen tulonjakotilaston (2005-2009) mukainen tulottomuus on lisääntynyt.

Toimeentulotuen Kela-siirron jälkeen rekisteriaineisto on parantunut olennaisesti. Kelan Tuija Korpelan (2017) sosiaalipolitiikan päivillä lokakuussa 2017 pitämässä esitelmässä tulottomien määrää tarkasteltiin kuukausitasolla. Luvuista on havaittavissa selvä nousutrendi kesän 2017 aikana, jonka jälkeen lukumäärä palautui syksyllä likimain kevään tasolle. Luvut eivät ole kuitenkaan vertailukelpoisia suhteessa aikaisempina vuosina julkaistuihin lukuihin eivätkä kuukaudet ole keskenään vertailukelpoisia. Vuoden 2017 alussa Kelalla ei ollut vielä kaikkia toimeentulotukiasiakkaita, koska kunnat olivat tehneet vuoden 2017 puolelle ulottuvia päätöksiä. Kaikki perustoimeentulotuki maksettiin Kelasta huhtikuusta alkaen. Kesäkuukausina puolestaan opintotukea nostamattomat tulottomat opiskelijat vaikuttavat lukuihin.

Tulottomien kotitalouksien määrä tammi-syyskuussa 2017. (Tuija Korpelalta Kelasta 1.11.2017 saatu taulukko)

Kuukausi	Vain perustoimeentulotukea saavat kotitaloudet	Perustoimeentulotuen lisäksi vain asumistukituloa saavat kotitaloudet	Vain perustoimeentulotukea tai sen lisäksi vain asumistukituloa saavat kotitaloudet yhteensä (Kelan tällä hetkellä käyttämä määritelmä tulottomuudesta)	Vain perustoimeentulotukea tai sen lisäksi vain asumistukea, lapsilisää ja elatusapua tai -tukea saavat kotitaloudet	Henkilöitä niissä kotitalouksissa, jotka saavat vain perustoimeentulotukea ja sen lisäksi mahdollisesti vain asumistukea, lapsilisää tai elatusapua tai -tukea
2017-01	7 692	15 899	23 591	26 509	31 041
2017-02	13 567	20 086	33 653	37 557	46 072
2017-03	15 681	21 731	37 412	41 394	50 812
2017-04	12 028	23 702	35 730	39 992	46 789
2017-05	12 136	23 899	36 035	40 701	47 461
2017-06	20 017	24 881	44 898	50 967	59 926
2017-07	22 244	24 451	46 695	52 446	61 355
2017-08	16 086	25 265	41 351	47 139	55 345
2017-09	12 698	22 549	35 247	41 000	48 584

Korpelan analyysin mukaan marraskuussa 2009 THL:n ja asumistukirekisterin mukaan tulottomia kotitalouksia oli noin 30 000 ja syyskuussa 2017 suurin piirtein samoilla määrittelyillä 40 000. Tulottomuus on yleisintä alle 25-vuotiailla (lähes puolet kuuluu tähän ryhmän), miehillä (63%) ja yksin asuvilla (63%). Korpelan mukaan tulottomuus on yhteydessä työvoimapoliittisten karenssien saamiseen. Työttömyysturvan saajan on oltava työmarkkinoiden käytettävissä. Kieltäytyminen työnhausta, koulutuksesta tai työvoimaviranomaisten palveluista johtaa yleensä työttömyysturvan menetykseen. Karenssit ovat erityisen selvä syy tulottomuuteen nuorilla. Syynä on usein se, että 17—24 –vuotiaat nuoret eivät ole hakeneet opiskelemaan tai ovat keskeyttäneet koulutuksen.

Tulottomien tilanne

Esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2018 tulottomuus mainitaan ainoastaan oikeusministeriön (pääluokka 25) talousarvion yhteydessä. Hallinnonalan toimintaympäristöstä mainitaan, että työttömyys pysyy korkealla ja että "kotitalouksien velkaantumisaste ja tulottomien kotitalouksien määrä ovat jatkaneet kasvuaan eikä merkittävää muutosta ole nähtävissä". Tässä

tapauksessa tulottomuudella viitataan tilanteisiin, joissa henkilöt eivät kykene suoriutumaan veloistaan ja aiheuttavat kustannuksia oikeusjärjestelmälle, joka käsittelee maksamattomia laskuja ja muita velkoja.

Asiantuntijapyynnössä viitattiin tulottomuuden ja etuusleikkauksien yhteyteen. Tällaista yhteyttä ei kuitenkaan ole, sillä tulottomuudessa ei ole kysymys etujen pienenemisestä yhden tai useamman etuuden leikkauksen tai indeksijäädytyksen tai niiden yhteisvaikutuksen seurauksena, vaan nimenomaan tulottomuudesta eli ansiotulojen tai veronalaisten etuustulojen puuttumisesta.

Tulottomuus toki tarkoittaa sitä, että henkilöt ovat ratkaisevalla tavalla ja usein pitkäaikaisesti riippuvaisia toimeentulotuesta. Toimeentulotuen taso on erittäin matala (reilusti alle EU:n määrittelemän suhteellisen köyhyysriskin rajan). Meillä ei ole tarkempia tietoja tämän ryhmän hyvinvoinnista (mikä olisi ehdottomasti selvittämistä vaativa kysymys). Voimme epäsuorasti päätellä, että ryhmällä on runsaasti muuta väestöä enemmän erilaisia hyvinvointivajeita ja terveysongelmia ja alentunut luottamus yhteiskuntaan.

Tulottomat miehet

Tilastokeskuksen työsskäyntitilaston mukaan työelämän ulkopuolella oli vuonna 2015 pysyvästi lähes 79 000 parhaassa työiässä olevaa miestä eli 25–54-vuotiasta miestä. Miehet eivät tee töitä, opiskele tai ole työkyvyttömyyseläkkeellä. Evan kesäkuussa 2017 julkaiseman raportin mukaan näistä miehistä noin 50 400 luetaan ryhmään "muut työvoiman ulkopuolella olevat" (Pyykkönen ym. 2017). He eivät hae töitä, mutta heitä ei kuitenkaan ole todettu työkyvyttömiksi. Lisäksi työelämän ulkopuolella on noin 28 200 työtöntä miestä, joiden paluuta työelämään ei voida pitää todennäköisenä. Heidän työllistymistään heikentää pitkittynyt työttömyys, alhainen koulutus ja vähäinen työhistoria.

Evan raportin mukaan "Kadonneiden työmiesten" osuus on viime vuosikymmeninä kasvanut noin 7,4 prosenttiin parhaassa työiässä olevien miesten määrästä. Ilmiö on osa miesten työllisyyden kriisiä ja selittyy pitkälti rakenteellisilla syillä: vähän koulutetuille löytyy vähemmän töitä ja poikien asema koulutuksessa on tyttöjä heikompi. Teollisuudessa työllisyys on Suomessa heikentynyt noin kaksi kertaa enemmän kuin euroalueella keskimäärin (Kajanoja 2016). Taustalla vaikuttavat Nokian matka- puhelintuotannon nousu ja tuho, paperiteollisuuden alamäki ja muun vientiteollisuuden ongelmat.

Emme tiedä tarkkaan, mitä on tapahtunut esimerkiksi Noki- alta ja paperiteollisuudesta irtisanotuille ihmisille – muuta kuin sen, että enemmistö heistä on nimenomaan miehiä ja että heillä on vastaavassa tilanteessa olevia naisia alhaisempi koulutus. Ilman rakennusteollisuuden pientä tuoretta nousua miesten tilanne olisi vieläkin heikompi naisiin verrattuna.

Naisten asema koulutuksessa on vuosi vuodelta parempi kuin miehillä. Kehitys alkaa jo peruskoulun päästötodistuksen saamisesta ja todistuksen numeroista – ja jatkuu yliopis- tokoulutukseen hakeutumiseen (Ristikari ym. 2016). Työllisyysasteet poikkeavat dramaattisesti koulutuksen mukaan. Taantuvilla paikkakunnilla työttömäksi jääneet miehet ei- vät ole voineet tai halunneet hakeutua kasvukeskuksiin työ- paikkojen perässä – varsinkaan jos heillä on alhainen koulu- tus ja jos uuden työn saaminen edellyttäisi uuden ammatin hankkimista.

Ratkaisuja tulottomuuteen

Iso kysymys – ei vain Suomessa vaan kaikissa länsimaissa – on se, miten löytää koulutuksen ja työelämän kadottamat miehet ja myös naiset. Koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat miehet j naiset tarvitsevat tukea koulutuspaikkojen ja työpaikkojen saamisessa ja niissä pysymiseen. Keinot voi karkeasti jakaa kahteen luokkaan eli keppeihin ja porkkanoihin. Tutkimukset osoittavat, että molempia tarvitaan, mutta eri painotuksin kuin nykyään.

Työttömyysturvan ja toimeentulotuen sanktiot ovat ainakin tuoneet syrjäytymisvaarassa olevia miehiä työllistymistä edistävien palveluiden piiriin (Busk 2016; Holmdahl 2014; Svarer 2011). Myös työtulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamista parantaneet porkkanat ovat tehonneet. Tämä näyttää pätevän Suomessa esimerkiksi työttömyysturvan suojaosaan (VATT selvittää kysymystä paraikaa VNK:n rahoituksella).

Tulottomuuden ongelman ratkaisu ei liity ensi sijassa yksittäisten etuuksien tasoihin, vaan pikemminkin etuuksien myöntämiskäytäntöihin ja julkisiin palveluihin. On tärkeää huomata, että tulottomat henkilöt ovat sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta työkykyisiä henkilöitä. Laki turvaa sairaille ja työkyvyttömille vähintään takuueläkkeen tasoisen turvan.

Sairauspäivärahaoikeuden päättymisen jälkeen työkyvyttömyyseläke ei ala automaattisesti. Odotusaikaan voi liittyä tilanteita, joissa henkilöt eivät saa tai eivät edes hae työttömyysetuutta. Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen yhteensovittamista tulisi parantaa nopeuttamalla päätöksiä sekä niissä tapauksissa, joissa työkyvyttömyyseläke myönnetään että niissä tapauksissa, jossa päätös työkyvyttömyyseläkkeestä on kielteinen ja henkilöiden tulisi palata työttömyysturvan piiriin.

Karenssien vuoksi tulottomiksi joutuville tulisi antaa mahdollisuuksia päästä takaisin työttömyysetuuden tai sitä muistuttavan etuuden piiriin. Jälkimmäisellä viittaan sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemiin osallistumistulon kokeiluun ja nuorten osallistumistulon mallintamiseen, jotka perustuvat allekirjoittaneen vetäneiden selvitysryhmien esityksiin (Hiilamo 2017a, 2017b). Osallistumistulo voisi ehkäistä työmarkkinatuen karensseja tarjoamalla uusia vaihtoehtoja ja itsenäisiä vaikuttamisen mahdollisuuksia muutoin karensseja saaville työttömille sekä niille, jotka ovat vetäytyneet työmarkkinoilta ja elävät pelkän toimeentulotuen (ja asumistuen) varassa.

Osallistumistuloa koskevissa aloitteissa lähtökohtana on se, että Suomessa tarvitaan rohkeita kokeiluja tarkastella avoimesti ja tavoitteellisesti uusia tapoja vähentää työttömyyden aiheuttamaa osattomuutta. Työttömyysturvan lisäksi julkinen valta pyrkii välittämään työpaikkoja ja pitämään huolta työttömien työkyvystä erilaisilla aktivointitoimilla, joihin kuuluu myös harjoittelua ja koulutusta. Jos työtön kieltäytyy aktivointitoimesta ilman perusteltua syytä, hän menettää työttömyysturvan, mikä voi johtaa tulottomuuteen. Viranomaiset voivat rangaista passiivista työtöntä myös alentamalla toimeentulotukea. Sosiaaliturvaa kutsutaan tästä syystä vastikkeelliseksi: vastineeksi sosiaaliturvan saamisesta työttömän on osoitettava aktiivisuutta tarttumalla tarjottuihin tilaisuuksiin.

Pulmana on kuitenkin se, etteivät viranomaisten resurssit riitä tarjoamaan aktivointitoimia läheskään kaikille. Lisäksi toimintaa luonnehtii eräänlainen holhousmentaliteetti: työtön ei välttämättä kykene lainkaan itse vaikuttamaan siihen tarjoukseen, johon hänen on pakko tarttua säilyttääkseen sosiaaliturvansa. Euroopan maista ainakin Hollanti, Saksa ja Tanska tulkitsevat aktivoinnin ja vastikkeellisuuden eri tavalla kuin Suomi. Näissä maissa vastuu aktiivisuudesta on työttömällä itsellään – kaikki passiiviset menettävät sosiaaliturvansa jopa kokonaan. Toisaalta työtön voi itse vaikuttaa siihen, miten hänen aktiivisuutensa määritellään. Mallia voi kutsua osallistavaksi sosiaaliturvaksi, koska sosiaaliturvan saamisen ehtona on osallistuminen itseä, yhteisöä ja yhteiskuntaa rakentavaan toimintaan.

Malli voisi toimia Suomessakin osittaisena ratkaisuna pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaan. Osallistavassa sosiaaliturvassa henkilö voisi itse ehdottaa omalle kohdalleen sopivaa osallistavan sosiaaliturvan muotoa tai valita osallistavan sosiaaliturvansa muodon eri vaihtoehdoista. Osallistavaan sosiaaliturvaan voisi kuulua huolenpitoa läheisistä tai muista lähimmäisistä, itsenäistä opiskelua tai kirjallisia töitä (vrt. nk. Ossi Nymanin tapaus). Se voisi sisältää kunnan tai

järjestöjen harrastustoimintaa, ruokapiirejä, vaatekeräyksiä, talousneuvontaa, lukupiirejä, vanhusten ulkoiluttamista ja ostosten tekemistä, lastenhoitoa.

Edellä mainituilla aloitteissa ehdotetaan, että työttömät otetaan rohkeasti mukaan määrittelemään sitä, mitä he voivat antaa lähiyhteisölleen ja mitä he voivat tehdä parantaakseen osallisuuttaan yhteiskunnassa.

Oslossa 6. marraskuuta 2017

Heikki Hiilamo

Lähteet

Busk, H. (2014). Search in the labour markets: empirical evidence of the role of technology and sanctions. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark, IZA J Migration, 2:15.
Nuorten osallisuuden edistäminen : Selvitysmiehen raportti
Hiilamo H., Määttä A., Koskenvuo K., Pyykkönen J., Räsänen T., Aaltonen S., (2017). Nuorten osallisuuden edistäminen : Selvitysmiehen raportti. , In: Diak puheenvuoro 11, Diakonia-ammattikorkeakoulu. URN:ISBN:978-952-493-298-1
Hiilamo, H., Komp, K., Moisio, P., Sama, T. B., Lauronen, J-P., Karimo, A., Mäntyneva, P., Parpo, A. & Aaltonen H. (2017) Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston kanslia. http://vnk.fi/julkaisu?pubid=17301. Luettu 28.2.2017.
Holmdahl, J. (2014). European Minimum Income Network country report Sweden. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. AntiPoverty Forum Sweden. Euroopan komissio.
Kajanoja, L. (2016). Mukaan ottava talouskasvu Suomessa. Suomen Pankki, rahapolitiikka- ja tutkimusosasto. Muistio 5.12.2016.
Korpela, Tuija (2017): Tulottomat kotitaloudet. Sosiaalipolitiikan päivät. Jyväskylä 18.10.2017.
Pyykkönen Jussi, Myrskylä Pekka, Haavisto Ilkka, Hiilamo Heikki, Nord Ulla (2017). Kadonneet työmiehet. Eva raportteja. No 54. 16.2.2017
Ristikari, T., Törmäkangas, L., Lappi, A., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Hautakoski, A., Pekkarinen, E. ja Gissler, M. (2016). Suomi nuorten kasvuympäristönä. Helsinki: Nuorisotutkimusseura & Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemploy- ment: Evidence from Denmark. Economica 78(312): 751–778.