



Valtioneuvoston kanslia

Talousneuvosto

Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys

Työryhmäraportti

Talousneuvostolle

Taloudellinen lama ja työttömyyden jyrkkä nousu 1990-luvun alussa nostivat köyhyyden ja syrjäytymisen teemat yhteiskunnallisen keskustelun ja yhteiskuntapolitiikan tärkeäksi alueeksi. Viime vuosien kehitys on ollut monilta osin myönteistä. Kokonaistuotanto on kasvanut ja kotitalouksien ostovoima kohonnut. Julkinen talous on tasapainottunut ja valtionvelka pienentynyt. Työllisyys on lisääntynyt ja työttömyys alentunut. Työllisyysaste ei ole kuitenkaan runsaat seitsemän vuotta jatkuneen nopean taloudellisen kasvun myötä palautunut lamaa edeltävälle tasolle. Toimeentulo-ongelmista kärsivien määrä on tosin vähentynyt, mutta pysynyt edelleen verrattain korkeana.

Valtioneuvoston kanslia asetti 2.4.2001 talousneuvoston ehdotuksesta asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli 31.10.2001 mennessä

selvittää miten laajaa työmarkkinoilta syrjäytyminen on Suomessa ja miten syrjäytyminen on kehittynyt 1990-luvulla, miten taloudellisen kasvun vaihtelut, teknologinen kehitys ja väestön odotettavissa oleva ikärakenteen muutos vaikuttavat työllisyyteen, tulonjakoon ja syrjäytymiseen, mitä vaikutuksia työmarkkinoilta syrjäytymisellä on tulonjakoon ja henkilöiden yleiseen sosiaaliseen tilanteeseen sekä millä keinoilla työmarkkinoilta syrjäytymistä voitaisiin torjua.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen valtioneuvoston kansliasta sekä jäseniksi kutsuttiin tutkimusjohtaja Rita Asplund Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksesta, kehitysjohtaja Klaus Halla sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pirjo Harjunen-Rosenholm työministeriöstä, tutkimusprofessori Matti Heikkilä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, tutkimusjohtaja Seija Ilmakunnas Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, toimitusjohtaja Aulikki Kananoja Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta, finanssineuvos Tuomas Sukselainen valtiovarainministeriöstä, tutkimuskoordinaattori Ilpo Suoniemi Palkansääjien tutkimuslaitoksesta sekä tutkimusjohtaja Raija Volk Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta. Pysyväksi asiantuntijaksi työryhmään nimitettiin tutkimuspäällikkö Antti Romppanen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet tutkija Mikko Kautto valtioneuvoston kansliasta, tutkija Marja Riihelä Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta sekä apulaistutkija Sanna Rajakangas valtioneuvoston kansliasta. Tutkimussihteerinä toiminut Iiris Koskela-Näsänen on vastannut myös raportin tekstinkäsittelystä ja ulkoasun suunnittelusta.

Työryhmällä oli lukuisia asiantuntijakuulemisia ja ryhmä teki syrjäytymistä kuntatasolla kartoittaneen kyselyn. Tutkimusjohtaja Rita Asplund laati työryhmän käyttöön muistion "Koulutus, palkkaerot ja syrjäytyminen" ja tutkimuspäällikkö Sakari Kainulainen muistion "Syrjäytymisen prosesseja".

Tulonjako on Suomessa kansainvälisesti verrattuna edelleen tasainen, vaikka tuloerot viime vuosina nopean kasvun aikana laajentuivat erityisesti pääomatulojen lisäyksen myötä. Tulonsiirtojen ja verotuksen tuloja tasaava vaikutus on huomattava joskin se on lieventynyt lamavuosista osin rakenteellisten tekijöiden ja osin työnteon kannustamiseksi tehtyjen toimenpiteiden seurauksena.

Työryhmä korostaa, että työmarkkinoilta syrjäytyminen on keskeinen sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden taustatekijä. Nykyisten ongelmien juuret ovat monilta osin 1990-luvun alun lama-ajassa. Nopean taloudellisen kasvun ja elinkeinorakenteen muutoksen aikana on toisaalta vallinnut työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhta, mistä syystä rakenteellinen työttömyys on laskenut hitaasti. Kaikki laman aikana työpaikkansa menettäneet tai työmarkkinoille pyrkineet eivät ole päässeet uuden työuran alkuun. Työttömyyden pitkittyminen vähentää ratkaisevasti yksilön mahdollisuuksia työllistyä.

Vaikka riski joutua pitkäaikaistyöttömäksi on alentunut noin kolmannekseen lama-ajasta, on se edelleen huomattava etenkin ikääntyvillä ilman riittävää koulutusta olevilla sekä nuorilla, jotka tulevat työmarkkinoille pelkän yleissivistävän, ehkä keskeytyneenkin, koulutuksen varassa. Työmarkkinoilta syrjäytymistä vähentävät toimenpiteet tulisi jatkossakin kohdentaa erityisesti pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin, joilla on heikko peruskoulutus ja jotka uhkaavat pudota aikaisin työmarkkinoilta.

Työryhmän mukaan suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on edelleen tehokas työmarkkinoilta syrjäytymisen estämisen ja köyhyyden torjumisen näkökulmasta. Syrjäytymisen vastainen politiikka tehoaa parhaiten, jos sitä tukee yleinen talouskehitys. Tämän takia on välttämätöntä yhtäältä jatkaa vakautta ja kasvuedellytyksiä parantavaa talouspolitiikkaa ja työllisyyden parantamiseen tähtääviä ratkaisuja, joissa kouluttautumisen, osaamisen kohentamisen ja työnteon kannustavuuden lisääminen ovat avainasemassa. Tämä linja on entistä tärkeämpi tulevien ikääntymisen luomien haasteiden takia. Toisaalta ongelmien monimuotoisuuden takia työllistymistä korostavan yleislinjan rinnalla tarvitaan riittävää vähimmäisturvaa ja yksilöllisiä toimintakykyä parantavia ja työllistymistä tukevia ratkaisuja. Työmarkkinoilta putoamisen estämisessä koulutusmahdollisuudet, koulutuksen motivaatio ja koulutuksen tehokkuus ovat keskeisiä. On tärkeää saada aikaan tasapaino työnteon kannustavuutta ja vähimmäisturvan tasoa koskevien ratkaisujen kesken.

Syrjäytymisen ehkäisyssä kansainvälinen näkökulma on viime aikoina korostunut. Nizzan Eurooppa-neuvoston päätösten mukaisesti EU-jäsenmaat ovat laatineet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaiset kansalliset toimintasuunnitelmat. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen toiminnan tulee perustua laajalti hyväksytyille kansallisille lähtökohdille, joita EU-tason linjaukset tukevat. EU-yhteistyön kautta on mahdollista saada lisäarvoa kansalliseen toimintaan.

Syrjäytymistä koskevan tutkimuksen ja tietotuotannon parantaminen on tärkeää syrjäytymisprosessien ymmärtämisessä, torjuntatoimenpiteiden valmistelussa, kohdentumisvaikutusten arvioinnissa sekä kansainvälisessä vertailussa. Työryhmä esittää tältä osin lukuisia kehittämiskohteita.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen raporttinsa talousneuvoston käyttöön.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 2001

Seppo Leppänen

Rita Asplund

Pirjo Harjunen-Rosenholm

Seija Ilmakunnas

Tuomas Sukselainen

Raija Volk

Mikko Kautto

Sanna Rajakangas

Klaus Halla

Matti Heikkilä

Aulikki Kananoja

Ilpo Suoniemi

Antti Romppanen

Marja Riihelä

SISÄLTÖ

Talousneuvostolle

Sivu

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	1
1 JOHDANTO	15
2 TYÖMARKKINA-ONGELMIEN JA TULOEROJEN TAUSTAA	17
2.1 Teknologian kehityksen ja kansainvälisen työnjaon vaikutus tuloeroihin ja työllisyyteen	17
2.2 Väestö- ja kotitalousrakenteen muutokset	19
2.3 Uudelleenjakopolitiikan vaikutus	21
3 TULONJAKO, KÖYHYYS JA SYRJÄYTYMINEN: KÄSITTEET JA MITTAAMINEN	25
3.1 Köyhyyden ja syrjäytymisen käsitteet	25
3.2 Mittaaminen	28
3.3 Käytetyt aineistot ja mittarit	33
4 SUOMI KANSAINVÄLISEN VERTAILUN VALOSSA	35
4.1 Työmarkkinakehitys	35
4.2 Tuloerot ja köyhyys	39
5 TYÖMARKKINOILTA SYRJÄYTYMINEN, TULONJAKO JA KÖYHYYS SUOMESSA	45
5.1 Rakennemuutoksista ja työmarkkinaongelmista Suomessa	45
5.2 Tulokehitys 1990-luvulla	52
5.3 Tulojen jakautuminen Suomessa	57
5.4 Tulonjaon muutosten osatekijät 1990-luvulla	61
5.5 Miten ihmisten asema tulojakaumassa muuttuu?	64
5.6 Suhteellinen köyhyys Suomessa 1990-luvulla	68
5.7 Tulo- ja hyvinvointierojen alueellisia kehityspiirteitä	73
6 TÄYDENTÄVIÄ NÄKÖKULMIA KÖYHYYTEEN JA SYRJÄYTYMISEEN	79
6.1 Toimeentulotuki, ylivelkaantuminen ja epävirallinen apu toimeentulovaikeuksien kuvaajina	79
6.2 Köyhyyden monet kuvat ja huono-osaisuuden kasautuminen	89
6.3 Syrjäytymisen prosessit	92
7 SYRJÄYTYMISEN TORJUNTAPOLITIikka 1990-LUVULLA	99
7.1 Syrjäytymisen vastaisen politiikan lähtökohtia	99
7.2 1990-luvun politiikkaa ohjanneet periaatteet	101
7.3 Kokemuksia kannustimista ja aktiivista työvoimapolitiikasta	103

8	SYRJÄYTYMISEN EHKÄISY LÄHIVUOSINA	111
8.1	Tulevaisuuden haasteet	111
8.2	Talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan koordinointi EU-tasolla	112
8.3	Valtionhallinnon syrjäytymisen torjuntaan liittyvät suuntaviivat	117
8.4	Syrjäytymisen torjunta paikallistasolla	121
9	TOIMINNAN LINJAUKSET	123
9.1	Talous- ja yhteiskuntapolitiikan suuntaaminen	123
9.2	Hallinnon toimintatapojen tulee tukea tavoitteissa onnistumista	127
9.3	Tutkimuksia ja tilastoja koskevia ehdotuksia	128

Lähteet

Työryhmän ja sihteeristön kuulemat asiantuntijat

Liitteet

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Työmarkkinoilta syrjäytymisen ja köyhyyden taustalla moninaiset tekijät

Suomen talouden ja työmarkkinoiden kehitys 1990-luvulla oli hyvin kaksijakoinen. Vuosikymmenen alun lamassa työllisyysaste aleni lähes 15 prosenttiyksikköä ja vaikka työvoiman tarjonta supistui yli 100 000 henkilöllä avoin työttömyys viisinkertaistui 80 000 henkilöstä yli 400 000 henkilöön. Vuosikymmenen jälkipuoliskolla tuotannon kasvu oli nopeaa ja työmarkkinat elpyivät. Työvoiman määrä palautui lamaa edeltävälle tasolle, mutta työllisten määrä on edelleen noin 150 000 henkilöä pienempi ja työttömien määrä saman verran suurempi kuin ennen lamaa. Saman aikaisesti tuotannon ja työpaikkojen rakenteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Teknologinen kehitys ja kansainväliseen työnjakoon liittyvät rakennemuutokset ovat hävittäneet kilpailukyvyttöminä suuren joukon sellaisia työpaikkoja, joihin ei vaadita mainittavaa ammattitaitoa ja pitkää koulutusta. Suomessa on valittu kansainväliselle kilpailulle avoin talouspoliittinen linja, jossa korostuu osaamiseen ja korkeaan tuottavuuteen perustuva kilpailukyky. Rakennemuutoksiin sopeutuminen edellyttää jatkuvaa kouluttautumista ja ammatillista liikkuvuutta, mihin kaikki eivät kuitenkaan pysty. Vaikein tilanne on kouluttamattomilla ikääntyvillä, joiden ammatillinen osaaminen perustuu työkokemukseen taantuvilla aloilla ja nuorilla, jotka ovat jääneet alun alkaen ammatillisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle tai eivät ole voineet saada riittävää työkokemusta.

Kun rakennemuutokseen on liittynyt tuotannon alueellinen keskittyminen, on työmarkkinoiden sopeutuminen entisestään vaikeutunut. Sitkeän työttömyyden pesäkkeitä on syntynyt eri puolille maata. Työpaikkansa menettäneet, usein ikääntyvät työntekijät ovat kasvukeskuksissakin juuttuneet työttömyyteen, kun tarjolla oleviin työpaikkoihin on voitu ottaa asianmukaisesti koulutettuja nuoria opintonsa päättäviä tai muualta muuttavia. Muuttotappioalueilla köyhyys ja syrjäytyminen ovat paitsi vanhenevan väestön matalaan tulotasoon ja palvelujen puutteeseen liittyvä ilmiö, riski myös paikkakunnalle jääneille nuoremmille. Erityisesti heikon tai keskeytetyn peruskoulutuksen tai puutteellisen työkyvyn omaavien on väestöpohjan huetessa entistä vaikeampaa löytää työtä.

Lyhytaikainen työttömyys tai muu ansioiden katkeaminen ei yleensä ole taloudellinen katastrofi, koska Suomen sosiaaliturva on kattava ja turvan taso määräytyy työansioden mukaan. Sen sijaan pitkäaikainen työttömyys ja työstä syrjäytyminen voi johtaa vakaviin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. Ansioiden puute tai ansiosidonnaisesta järjestelmästä putoaminen heijastuu mahdollisen sairauden tai työttömyyden aikaiseen toimeentuloon ja eläketurvaan. Pysyvän toimeentulon kannalta ensisijaisen turvan vähimmäistaso on usein riittämätön ja vaatii täydennykseksi viimesijaista toimeentulotukea.

Köyhyys on osittain yhteydessä väestö- ja yhteiskuntarakenteen muutoksiin. Näiden muutosten vaikutus tulonjakoon ja köyhyyteen riippuu myös sosiaaliturvajärjestelmästä. Suomen nuorisoköyhyydestä osa selittyy sillä, että nuoret itsenäistyvät kansainvälisesti verrattuna varhain. Opintotukea ei kuitenkaan ole tarkoitettu kokovuotisen toimeentulon turvaamiseen, vaan lähinnä toimeentulon perusosaksi, jota on täydennettävä muilla tavoin. Vastaavasti eläkeläisköyhyys on vähentynyt työeläkejärjestelmän tultua täysimääräisesti voimaan, vaikka eläkeläisten määrä on jatkuvasti kasvanut.

Köyhyyttä tarkastellaan yleensä kotitalouden näkökulmasta, jolloin kotitalouksien koon kehitys vaikuttaa köyhiksi luokiteltujen määrään ja koostumukseen. Perheiden lapsiluvun väheneminen voi selittää lapsiperheiden tilanteen paranemista. Toisaalta perheiden hajoaminen avioerojen kautta ja muu yksinhuoltajuus on joissakin maissa köyhyyden tärkeä osatekijä. Suomessa naisten yleisen työssäkäynnin takia yksinhuoltajuus ei ole yhtä merkittävä köyhyyden selittäjä.

Vaikka Suomen sosiaaliturvajärjestelmä osoitti tehokkuutensa köyhyyden torjumisessa ja tuloerojen kurissa pitämisessä laman aikana, sosiaaliturva- ja verojärjestelmä eivät enää tasaa käytettävissä olevia tuloja yhtä selvästi kuin ennen. Tulonmuodostuksen muutokset, ennen kaikkea pääomatulojen kasvu yhdessä ansio- ja pääomatulojen erilaisen verotuksen kanssa ovat heikentäneet verotuksen tuloja uudelleen jakavaa vaikutusta. Julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi ja työllistymiskannustinten terävöittämiseksi tehdyt muutokset ovat paitsi vähentäneet tulo- ja työttömyysloukkuja myös voineet heikentää sosiaaliturvan varaan jääneiden toimeentuloa. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääsyn ehtojen tiukentaminen on lisännyt työmarkkinatuen varassa elävien osuutta työttömistä. Verotuksen ja sosiaaliturvan tulojen uudelleenjakovaikutus on kuitenkin edelleen samaa luokkaa kuin ennen lamaa.

Vaikeimmat köyhyys- ja syrjäytymistilanteet ovat useiden epäedullisten tekijöiden yhteistulosta. Kun työttömyyteen liittyy terveys- tai sosiaalisia ongelmia tai kun kyse on kielitaidottomista maahan muuttajista, syrjäytymiskierteestä irtautuminen on vaikeaa. Myös perhe- tai asuinympäristö sekä työttömän sosiaalinen verkosto voivat vaikuttaa siihen, miten työmarkkinoilta syrjäytyminen koetaan ja miten aktiivisesti sitä pyritään välttämään tai siitä irtautumaan.

Tämä raportti keskittyy toimeksiannon mukaisesti lähinnä työmarkkinoilta syrjäytymisen tarkasteluun. Syrjäytymisen muita ulottuvuuksia sivutaan luvussa 6, joka käsittelee syrjäytymisen prosesseja ja köyhyyden ilmenemismuotoja.

Kansainvälisten tilastojen valossa tulonjako on Suomessa tasainen ja köyhyys vähäistä

Kansainväliset vertailevat tutkimukset, joissa Suomi on mukana käsittelevät tuoreimmillaan 1990-luvun puoliväliä. Suomi osoittautuu niissä maaksi, missä tulonjako on tasainen ja köyhyys vähäistä. Tuloeroja mitataan yleisesti ns. Gini-kertoimella, joka saa arvoja nollan ja sadan välillä. Mitä pienempi kerroin, sen tasaisempi tulojen

jakautuma. Nyrkkisääntönä katsotaan, että tuloerot ovat pienet, jos kertoimen arvo on alle 25 ja suuret, jos se on yli 30. Köyhyydellä tarkoitetaan yleensä suhteellista tuloköyhyyttä: kuinka suuri osa väestöstä jää köyhyysrajaksi sovitun tuloajan alapuolelle.

Taulukko 1 Tulonjako ja köyhyys eräissä OECD-maissa 1990-luvun puolivälissä.

	Gini-kerroin			Köyhyysaste (tulot OECD- kulutusyksikköä kohden alle 50 % mediaanitulosta)		
	Ennen tulon- siirtoja	Tulon- siirtojen jälkeen	Vähennys- kerroin (%)	Ennen tulon- siirtoja	Tulon- siirtojen jälkeen	Vähennys- kerroin (%)
Suomi	48	23	55	33	4	88
Ruotsi	48	22	57	36	4	92
Norja	43	24	47	27	4	85
Alankomaat	54	28	50	30	7	77
Ranska	56	29	46	39	8	79
Saksa	48	30	45	29	7	76
Iso-Britannia	60	35	43	38	12	66
Kanada	46	29	39	29	11	66
USA	50	38	28	29	18	38

Lähteet: Smeeding, T. (2000), Ritakallio, V-M. (2000)

Kun tarkastellaan kotitalouksien saamia tuotannontekijätuloja, tuloerot ja köyhyysaste Suomessa ja muissa pohjoismaissa ovat kansainvälistä keskitasoa. Vero- ja tulonsiirtojärjestelmä kuitenkin tasaa tuloja tehokkaasti ja käytettävissä olevat tulot jakautuvat Pohjoismaissa tasaisesti. Köyhyyttä Pohjoismaiden sosiaaliturva- ja verojärjestelmät vähentävät erityisesti selvästi. Kansainvälisissä vertailuissa voidaan yleensä ottaa huomioon vain maksetut verot ja saadut tulonsiirrot. Julkisten palvelujen antaman hyödyn huomioon otto korostaisi todennäköisesti edelleen Suomen ja muiden pohjoismaiden tulonjaon tasaisuutta.

Tuoreita vertailutuloksia ei ole. Lähes kaikissa maissa tuloerot ovat 1990-luvulla pyrkineet laajenemaan. Näin on käynyt myös Suomessa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Tuoreimmat saatavilla olevat tiedot osoittavat, ettei Suomen kehitys ole poikennut Ruotsin ja Norjan vastaavista oleellisesti.

Uudet mittarit muuttavat kuvaa köyhyydestä

Kansainvälisissä köyhyysvertailuissa köyhyysrajana on tavallisesti käytetty 50 prosenttia henkilöä kohti käytettävissä olevista mediaanituloista. Lähtökohtana ovat kotitalouden kaikki tulot. Yleisesti käytetyn ns. OECD-skaalan mukaan perheenjäsenet lasketaan yhteen kulutusyksikköinä niin, että ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut aikuiset painon 0,7 ja alle 18-vuotiaat lapset painon 0,5. Eurostat on kuitenkin suositellut, että kotitalouksien tulotasoa laskettaessa käytettäisiin erilaista skaalaa. Siinä kotitalouden ensimmäinen aikuinen jäsen saa edelleen painon 1, seuraavat painon 0,5 ja alle 14-vuotiaat lapset painon 0,3. Eurostat suosittaa myös köyhyysrajan nostamista 50 prosentista 60 prosenttiin mediaanituloista.

Uusi asteikko korostaa yhteiskulutusetuja ja parantaa monijäsenisten kotitalouksien asemaa tulojakaumassa yksinäistalouksiin verrattuna. Kun kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalous tarvitsee vanhan asteikon mukaan 2,7-kertaiset tulot yhden hengen kotitalouteen verrattuna samaan elintasoon päästäkseen, riittää tähän uuden mittarin mukaan 2,1-kertainen tulo. Yhteiskulutusetujen korostaminen vähentäisi Suomessa lapsiperheiden köyhyyttä, mutta kaksinkertaistaisi yhden hengen talouksien köyhyysasteen ja kaksin- tai kolminkertaistaisi köyhien eläkeläisten määrän vaikka suhteellinen köyhyysraja pysyisi samana. Korkeammalla köyhyysrajalla suuri osa "keskitulolisista" eläkeläisistä voisi luokittua köyhiksi, koska työeläkkeiden tavoitetaso on 60 prosenttia eläkepalkasta.

Muutos vaikuttaisi myös jonkin verran eri maiden suhteelliseen asemaan. Eurostatin suosittelemalla määrittelyllä EU-maiden väliset erot köyhyysasteessa supistuisivat. Köyhyysaste yli kaksinkertaistuu ja kohoaa suhteellisesti eniten Tanskassa ja Suomessa, joissa se on vanhojen määritelmien mukaan ollut alhaisin. Suomen köyhyysaste 1990-luvun puolivälissä kohoaisi alle 4 prosentista 9 prosenttiin. Suomi olisi tässäkin vertailussa alhaisen köyhyysasteen maa.

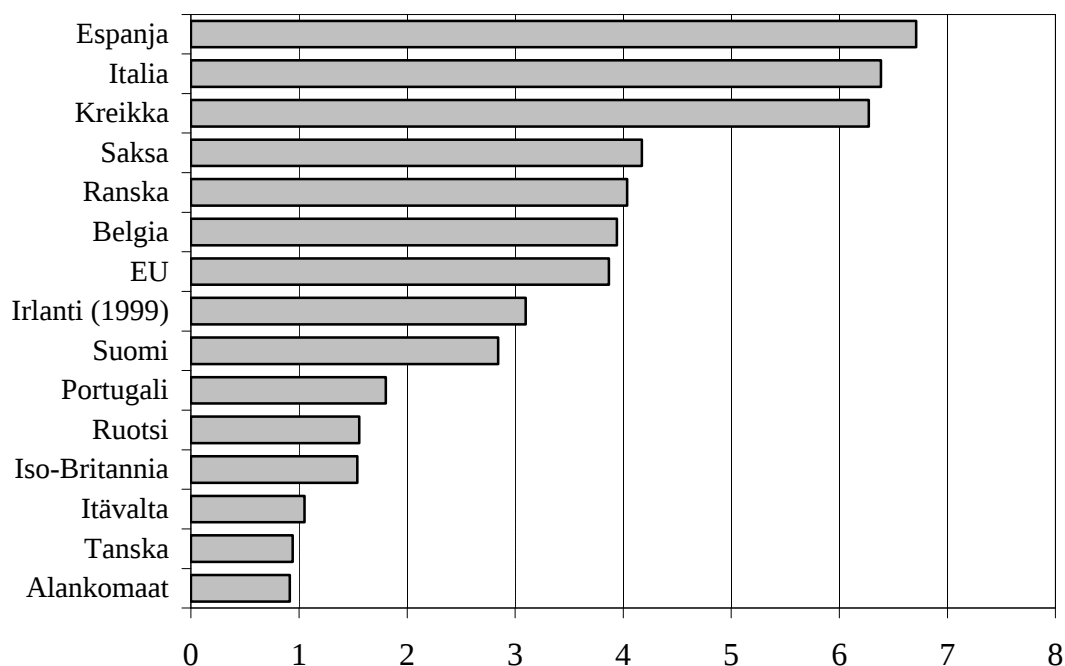
Taulukko 2 Köyhyys eräissä Euroopan maissa 1990-luvun puolivälissä.

	Köyhyysaste	
	OECD:n vanha skaala, köyhyysrajana 50 % mediaanitulosta	OECD:n uusi skaala, köyhyysrajana 60 % mediaanitulosta
Suomi	4	9
Ruotsi	4	7
Tanska	5	13
Norja	4	12
Belgia	7	13
Alankomaat	7	12
Itävalta	11	16
Ranska	8	14
Saksa	7	12
Irlanti	10	17
Iso-Britannia	12	21
Espanja	10	16
Italia	14	21

Lähde: Ritakallio, V-M. (2001).

Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että vain pieni osa matalapalkkaisista kuuluu köyhiin kotitalouksiin. Pohjoismaissa ja yleensä maissa, joissa tuloterot ovat pienet ja köyhyysaste alhainen myös pitkäaikaistyöttömyys on vähäistä. Vastaavasti monissa EU-maissa, missä pitkäaikaistyöttömyys on yleisintä, myös tulonjako on epätasaista. Selviä poikkeuksia ovat Iso-Britannia ja Portugali, joissa pitkäaikaistyöttömyys on vähäistä, mutta köyhyysaste korkea.

Kuvio 1 Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta vuonna 2000, prosenttia.

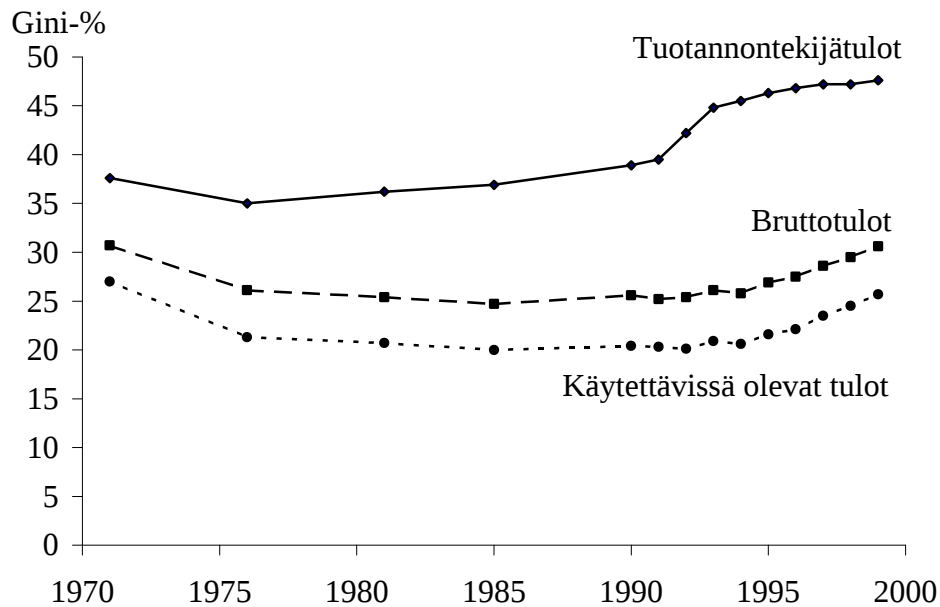


Lähde: OECD, Employment Outlook (2001).

Suomessa pitkäaikaistyöttömyys oli ennen 1990-luvun alun lamaa vähäistä. Nyt se on korkean yleisen työttömyysasteen takia melko laajaa, vaikka pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on EU:n alhaisimpia. Osittain tämä johtuu työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentamisesta pitkäkestoisen työttömyyden katkaisuun.

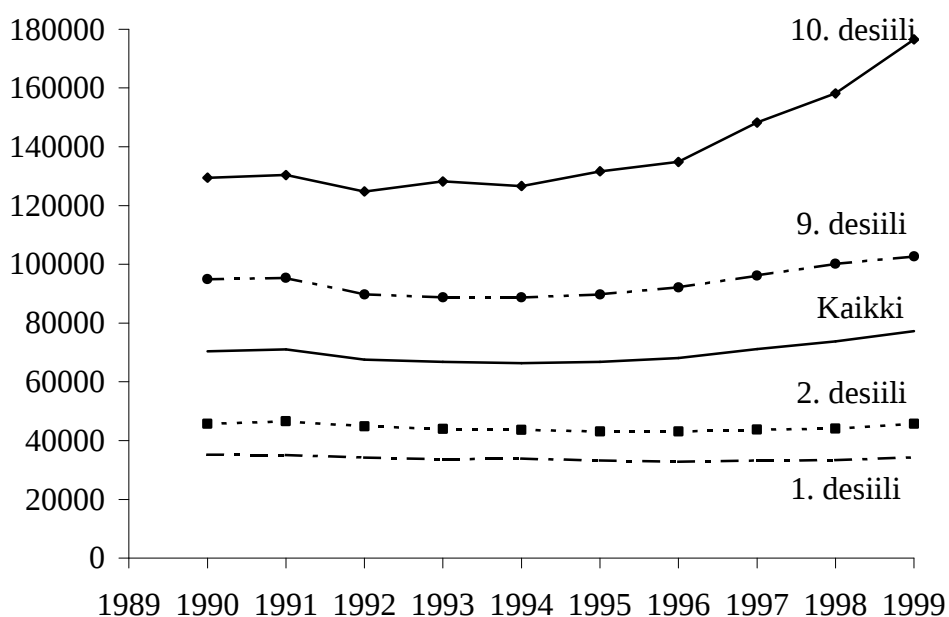
Tuloerot ovat kasvaneet 1990-luvulla

Tulonjako tasoittui Suomessa eri mittareilla mitaten 1970-luvulle saakka. Sen jälkeen tuotannontekijätulojen jakautuma on muuttunut epätasaisemmaksi. Erityisesti tämä kehitys korostui laman aikana, kun työttömyys kasvoi. Käytettävissä olevat tulot jakautuivat tasaisesti 1990-luvun puoliväliin asti (Gini-kerroin alle 25 prosenttia). Viime vuosina eriarvoisuus käytettävissä olevissa tuloissa on kuitenkin lisääntynyt nopeammin kuin tuotannontekijätuloissa tai bruttotuloissa. Tulonsiirtojen ja verotuksen tuloja uudelleen jakava vaikutus on lamavuosiin verrattuna vähentynyt.

Kuvio 2 Tuloerojen kehitys vuosina 1971–1999.

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilaston perusaineisto.

Tuloerojen kasvuun on vaikuttanut erityisesti korkeatuloisimman väestökymmeneksen tulotason nousu. Osaselitys tälle on pääomatulojen nopea kasvu 1990-luvun lopulla. Pääomatulojen osuuden kasvu näkynee myös siinä, että suurituloisimman ryhmän sisäinen tulohajonta on kaksinkertaistunut. Koska pääomatulot vaihtelevat voimakkaasti yritysten kannattavuuden, osinkotulojen ja realisoitujen pääomavoittojen mukana, suhdannevaihtelut saattavat näkyä tulonjaossa entistä selvemmin.

Kuvio 3 Reaaliset keskimääräiset käytettävissä olevat tulot desiileittäin vuosina 1990–1999 (markkaa OECD-kulutussyksikköä kohti).

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilaston perusaineisto.

Toinen tuloerojen kasvuun vaikuttanut tekijä on ollut pitkäaikaistyöttömien tulojen aleneminen heidän menetettyään oikeuden ansiopäivärahaan. Tämä lienee osaltaan vaikuttanut siihen, että reaalitytulot eivät alimmissa tulonsaajaryhmissä ole 1990-luvulla kasvaneet. Vaikka työttömyys on alentunut, on työmarkkinatuen varassa elävien osuus työttömistä kasvanut ja tämä on kasvattanut köyhyysrajan alle jäävien osuutta.

Tuloerot ovat kasvaneet myös eri alueilla ja alueiden välillä 1990-luvun puolivälin jälkeen. Alueiden sisäiset tuloerot ovat laajentuneet selvimmin pääkaupunkiseudulla. Kun huomioon otetaan alueelliset tulotasot, on pääkaupunkiseudulla köyhyys huomattavasti yleisempää kuin koko maan tulotason mukaan laskettuna.

Köyhyyden monet ulottuvuudet

Tulonjaon muutos ilmenee myös köyhyysasteen kohoamisena. Perinteisellä tavalla mitaten (tulot alle puolet mediaanituloista, OECD:n ekvivalenssiskaala) köyhien osuus kohosi 2 ½ prosentista vuonna 1990 noin 3 ½ prosenttiin vuonna 1999. Kasvu tapahtui 1990-luvun puolivälin jälkeen ja osuus oli korkeimmillaan vuonna 1998. Vuonna 1999 köyhien osuus kuitenkin hiukan aleni.

Toimeentulotuen käyttöä, ruoka-apua tai ylivelkaantumista koskevat tiedot sekä paikalliskokemusten raportointi täydentävät kuvaa huono-osaisuuden kehityksestä. Koettuna ahdinkona ja puutteena tai velkaantumisenä ja sosiaalitoimiston asiakkuutena näkyvä köyhyys kasvoi lamavuosina, mutta on tutkimusten mukaan viime vuosina lieventynyt.

Vuonna 2000 toimeentulotukea sai 272 000 kotitaloudessa 460 000 henkilöä. Vuonna 1996 tukea sai lähes 350 000 kotitaloudessa 610 000 henkilöä. Toimeentulotuki liittyy selvästi työttömyyteen. Noin puolella toimeentulotuen saajista on työttömyysturva tärkein tulonlähde. Vielä 1990-luvun alussa näin oli vain joka viidennellä toimeentulotuen saajalla. Myös ylivelkaantuneisuus näyttää vähentyneen, mutta edelleen on useita tuhansia velkakierteeseen ja velkajärjestelyjen ulkopuolelle jääneitä.

Suomessa ei ole saatavilla useamman vuoden paneeliaineistoihin perustuvia tietoja köyhyyden pysyvyydestä. Kahden peräkkäisen vuoden paneeliaineistojen perusteella arvioituna liikkuvuus tulojakaumassa on verraten suurta. Liikkuvuus lisääntyi laman aikana. Pysyminen samassa tuloluokassa vaihteli väestöryhmittäin. Pitkäaikaistyöttömien kasaantuminen alimpaan desiiliin oli selvää laman aikana eikä tilanne ole muuttunut talouden elpymisen vaiheessa.

Toimeentulotukiasiakkuuksien piteneminen, työmarkkinatuen varassa olevien hyvin pitkät työttömyysjaksot ja vastaavat tiedot viittaavat siihen, että köyhyydestä on tullut osalle väestöä pysyvä ongelma. Tähän viittaa myös tutkimustulos, että pitkäaikaistyöttömien joukossa köyhyys on eri mittareilla mitaten 1990-luvun jälkipuoliskolla pahentunut, kun se koko väestön keskuudessa on lieventynyt.

Työmarkkinoilta syrjäytyminen näkyy ihmisten elämässä pitkään. Työttömyyskokemukset ovat yhteydessä myös muihin huono-osaisuuden komponentteihin kuten toimeentulotuen saantiin ja työkyvyttömyyteen. Huonot asiat kasautuvat ihmisille, joilla on takanaan pitkittynyt työttömyys. Huonosta tuloasemasta nousee parempaan asemaan harvemmin kuin hyvästä asemasta pudotaan huonoon asemaan.

Työtulojen puute on köyhyyden keskeinen taustatekijä. Suomessa kaksi kolmasosaa köyhistä kuuluu kotitalouksiin, joissa ei ole yhtään työssäkäyvää. Työssäkäyvistä köyhien joukossa ovat selvästi yliedustettuina yrittäjät, joiden tausta voi olla hyvin vaihteleva. Osaltaan tilanne voi johtua ylivelkaantumisen aiheuttamasta yritystoiminnan loppumisesta ja osaltaan puutteellisista tulotiedoista.

Köyhistä neljäsosa on opiskelijoita. Jos heillä ei opintotuen lisäksi ole muita tuloja, he luokittelevat tilastoissa helposti köyhiksi. Useimmille tämä on tilapäinen vaihe. Nuorten joukossa on toisaalta sellaisia, joille syrjäytyminen ja köyhyys ovat pysyvämpi riski. Ennen kaikkea koulutushaluttomat nuoret, joilta on tämän vuoksi eväty työmarkkinatuki ovat merkittävä riskiryhmä.

Selvimminkin köyhyys on Suomessa hellittänyt eläkeläisväestöltä. Kun eläkeläistalouksiin kuuluvista köyhiä oli vuonna 1990 vielä 3 prosenttia, osuus oli vuonna 1999 enää 1 ½ prosenttia. Samalla eläkeläisten osuus köyhistä on pudonnut yli 20 prosentista alle 10 prosenttiin. Eläkeläisväestössä köyhyys koettelee lähinnä sellaisia, joilla ei ole työeläkettä tai se on hyvin matala.

Köyhyyden ja syrjäytymisen keskiössä on pitkäaikaistyöttömyys, joiden osuus köyhistä on lähes 30 prosenttia, kun se vuonna 1990 oli vain 4 prosenttia. Köyhyys on erityinen riski työttömällä, joiden ansiosidonnainen päivärahakausi tulee täyteen. Työmarkkinatukeen oikeutettuja henkilöitä oli syksyllä 2001 yli 140 000, joista hiukan yli puolet on pudonnut ansiosidonnaiselta tai peruspäivärahalta käytettyään 500 päivän enimmäismäärän loppuun. Noin kolmannes työmarkkinatukea saavista saa myös toimeentulotukea.

Pitkäaikaistyöttömien ohella köyhyys- ja syrjäytymisriski on suuri maahanmuuttajilla, joista puolet on työttömiä ja osalta aikaisempi kosketus työelämään puuttuu täysin. Heidän tilannettaan vaikeuttaa puuttuva kielitaito. Työmarkkinatukeen rinnastuvaa kotouttamistukea saa yli 5 000 henkilöä.

Köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaa tarvitaan kaikilla tasoilla

Köyhyys- ja tulonjako-ongelmia on kaikissa maissa. EU-maissa köyhyyden ja syrjäytymisen vastaiset politiikat vaihtelevat. EU-maat ovat sekä kansallisin että unionitason toimenpitein pyrkineet tehostamaan sosiaalisten ongelmien ratkaisemista. Tuoreimpana osoituksena ovat syrjäytymisen vastaiset 2-vuotiset kansalliset toimintasuunnitelmat sekä yhteisötason 5-vuotinen yhteistyöohjelma.

Kansainvälisen yhteistyön ja koordinaation edistäminen edellyttää, että eri maiden ongelmista on yhteismitallinen kuva. Tähän pyritään yhteisten mittareiden kehittelyllä. Tällöin tulisi ottaa huomioon, että ne soveltuvat eri maiden oloihin. Esimerkiksi uudet, EU-tason vertailussa sovellettavat tulonjakomittarit antavat Suomen ja muidenkin maiden tilanteesta aiemmasta poikkeavan kuvan. Niiden rinnalla tulisi käyttää myös perinteisiä ja muita mittareita.

Suomen ja muiden pohjoismaiden universaali hyvinvointijärjestelmä on tehokas köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan kannalta. Tämän vuoksi on tärkeää, että sosiaaliturva- ja muu hyvinvointipolitiikka säilyy kansallisen päätösvalan alaisena, vaikka tavoiteasetantaa, tilastointia ja tiedon keruuta yhtenäistettäisiin EU:n puitteissa. Jotta EU:n sisällä ei pääsisi syntymään epätervettä kilpailua, ns. sosiaalista polkumyyntiä, on laajentumisen yhteydessä otettava huomioon sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset.

Köyhyyden torjunnassa Suomessa on korostettu työllisyyttä. Työttömyyden alentaminen ja työllisyysasteen kohottaminen ovat olleet viimeaikaisten hallitusten päätavoitteet. Työllisyysaste on laman jälkeen kohonnut 60 prosentista lähes 68 prosenttiin. Se on vielä alempi kuin 1980-luvun lopulla. Työttömänä on edelleen noin 9 prosenttia työvoimasta ja heistä suuri osa on ollut pitkään poissa avoimilta työmarkkinoilta. Vaikka pitkäaikaistyöttömien määrä on vähentynyt, on jäljellä olevien työttömyys entistä pitkäkestoisempaa ja työttömyyden keskimääräinen kesto on säilynyt noin vuodessa.

Syrjäytymisen torjunnan kannalta on positiivista, että pitkäaikaistyöttömyyden riski on 1990-luvun puolivälistä alentunut selvästi. Tuolloin noin neljännes työttömistä ajautui pitkäaikaistyöttömiksi. Viime vuosina riski on jäänyt alle 10 prosentin, joskaan se ei enää ole alentunut.

Työllisyyden edistämistä korostava linja on perustunut talouden vakauden turvaamiseen pitkäaikaisilla tulosopimuksilla ja julkisen talouden tasapainottamisella. Koulutuksen ja tutkimuksen voimavarojen lisäämisellä on pyritty nostamaan osaamista. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmään sekä työvoimapolitiikkaan tehdyillä muutoksilla on lisätty työllistymisen ja työn teon kannustimia sosiaaliturvan varassa oloon verrattuna.

Koulutus on Suomessa yleisesti ottaen hyvä tae syrjäytymistä ja köyhyyttä vastaan. Koulutuksen yhteiskunnallinen ja yksilötason tuotto ovat korkeita. Osa ikäluokasta jättää kuitenkin edelleen opintonsa perusasteelle tai keskeyttää jatko-opinnot. Tämä lisää syrjäytymisriskiä. Viime vuosina vajaa 10 prosenttia alle 25-vuotiaista työttömistä on ajautunut yli puolen vuoden työttömyyteen. Laman aikana näin tapahtui joka neljännelle nuorelle työttömälle. Nykyisen syrjäytymisongelman juuret ovatkin usein lama-ajan työttömyydessä.

Työnteon kannustavuutta lisäävät muutokset ovat lisänneet työvoiman aktiivista tarjontaa ja nopeuttaneet köyhyydestä irtautumista niiden kohdalla, jotka ovat työllistyneet. Tutkimusten mukaan työttömyyden jälkeinen tulotaso ei aina kohennu kovin paljon, mutta todennäköisyys sen nousulle jatkossa on paljon suurempi kuin työttömänä ollessa. Myös osaaminen säilyy ja kehittyy. Toisaalta kannustinmuutokset ovat heikentäneet eräiden ryhmien tulotasoa, jos he eivät ole työllistyneet. Ensisijainen turva ei anna aina riittävää toimeentuloa.

Kannustimilla pystytään vaikuttamaan työvoiman tarjontaan, mutta koska valintoihin vaikuttavat mm. päätösten kotitalouskohtaisuus ja ei-taloudelliset seikat, ei pelkällä käteen jäävän tulon muutoksella pystytä aina muuttamaan työn tarjontapäätöksiä merkittävästi. Pulmana on myös se, että syrjäytyneille sopivia työpaikkoja ei ole syntynyt riittävästi. Työvoiman kysyntään on pyritty vaikuttamaan ensisijaisesti yleisellä talouspolitiikalla ja työvoimapolitiittisilla toimilla.

Köyhien kotitalouksien tärkein toimeentulolähde on työttömyys- tai muu sellainen sosiaaliturva, jota ei ole tarkoitettu pysyvään toimeentuloon. Sosiaaliturvan vähimmäistason nostamiseen liittyy sekä rahoitus- että kannustinongelmia. Taloudellinen tuki ei myöskään aina ole ratkaisu syrjäytymisongelmiin Sosiaaliturvan korottaminen voi vääristää työllistymisen kannustimia eikä siten pure syrjäytymisen ja köyhyyden syyhyn, joka on työelämän sosiaalisten siteiden katkeaminen ja ansiotulojen puute. Sosiaaliturvan varassa elävien käytettävissä olevien tulojen lisääminen niin, ettei ansiotyön haluttavuus heikkene eivätkä kustannukset nouse liian suuriksi voi edellyttää useita toisiaan täydentäviä toimenpiteitä.

Vaikka vain harvat matalapalkkaiset kuuluvat köyhiin kotitalouksiin, matalapalkkaisille kohdennetut verohelpotukset tai muu tuki voivat torjua köyhyyttä parantaessaan työllistymisen kannustimia. Tämä on linja, jota monet maat ovat viime aikoina noudattaneet.

Köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisten toimenpiteiden tulisi olla sellaisia, että samalla kun ne nostavat köyhyydestä, ne myös ehkäisevät syrjäytymistä ja virtaa köyhyyteen. Avainasemassa on koulutus ja etenkin sellaiset koulutuskanavat, jotka sopivat heikon pohjakoulutuksen omaaville ja "luokkamutoista" opetusta vieroksuville. Myös toimenpiteet, joilla voidaan säilyttää ja lisätä sellaisiakin työpaikkoja, joissa ammattitaitovaatimukset ovat kohtuulliset, olisivat tarpeen. Suomessa ei yhdistelmä-tuen lisäksi ole käytössä tähän pyrkiviä tukia tai työvoimakustannusten helpotuksia, joskin niitä on paljon tutkittu.

Työllistymis- ja työllistämiskannustimien muutosten ohella on riittävästi panostettava työmarkkinoilta syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien yksilölliseen palveluun (kuntouttava työ, yhdistelmätuki, työkykytutkimukset jne). Tämä edellyttää työvoimahallinnolta riittäviä resursseja ja paikallistason yhteistyön toimivuutta sekä hyvien kokemusten nopeaa välittämistä läpi kentän.

Kunnilla on paras tieto alueensa köyhyysongelmista. Paikallistason viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöllä onkin keskeinen merkitys köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa. Paikallistasolla on viime vuosina toteutettu satoja erilaisia syrjäytymisen ehkäisemiseen tähtääviä hankkeita mm. Euroopan sosiaalirahaston rahoituksella. Monet näistä ovat osoittautuneet toimiviksi. Ongelma on, että ne ovat olleet kertaluontoisia. Projektirahoituksen loputtua organisaatiot on purettu ja järkeviäkin toimia on lopetettu eikä tietoa niistä ole kiirinyt toteuttajaorganisaatiota pitemmälle. Kuntien, työhallinnon ja Kelan yhteinen asiakaspalvelukokeilu voi tuoda tilanteeseen parannusta.

Paikallistasolta nähtynä syrjäytyminen ei ole vain työ- ja toimeentulo-ongelma, vaan monisyinen elämän hallitsemattomuuteen ja koko elinoloihin liittyvä ilmiö. Syrjäytynyt on usein keski-ikäinen pitkäaikaistyötön tai koulunsa keskeyttänyt nuori. Ratkaisujen tulisi olla yksilöllisiä "polkuja" takaisin työelämään tai "normaaliin arkeen". Kuntouttava työtoiminta voi antaa uusia mahdollisuuksia työvoima- ja sosiaalipoliittisten projektien kehittelyyn.

Tilastointia kehitettävä sekä köyhyys- ja työmarkkinatutkimuksen tulokset nivellettävä paremmin toisiinsa

Syrjäytyminen on moniulotteinen kokonaisuus, jonka syiden ja torjunnan selvittäminen vaatii kokonaisvaltaista otetta. Köyhyystutkijoiden kiinnostus kohdistuu yleensä köyhyyteen ilmiönä: miten köyhyys pitäisi määritellä, paljonko köyhiä on, miten köyhiä he ovat ja miten he elävät. Työmarkkinatutkijoita puolestaan kiinnostavat taloudessa tarjolla olevan tai kysytyn työpanoksen määrä ja hinta: paljonko työvoimaa tai työttömiä on ja millaisilla ehdoilla työsuhteita solmitaan.

Erilaiset kiinnostuksen kohteet selittävät myös sen, että köyhyystutkijoiden mielestä ekonomistien suositukset työttömyyden alentamiseksi tarvittavista toimista korostavat liikaa kannustintekijöitä ja yksilön vastuuta. Vastaavasti köyhyystutkijoiden suositukset sosiaaliturvan parantamisesta voivat työmarkkinatutkijasta näyttää rakenteelliseen työttömyyteen vaikuttavien tekijöiden vähättelyltä.

Laajemman näkökulman ottaminen voisi lisätä tutkimuksen vaikuttavuutta. Köyhyyden syy löytyy useimmiten ihmisten työmarkkinatilanteesta. Ihmiset ovat köyhiä, koska eivät ole päässeet kiinni työn syrjään, ovat menettäneet työpaikkansa eivätkä ole löytäneet uutta tai ovat juuttuneet matalapalkkaiseihin tilapäistöihin, jotka eivät tarjoa riittävää toimeentuloa ja eläketurvaa.

Köyhyyttä ja syrjäytymistä koskevassa tutkimuksessa kohteena ovat ajassa etenevät kehityspolut, vaikka tutkimusaineistona ovat usein erilaiset poikkileikkaustilanteet. Tärkeää on tutkia samanaikaisesti siirtymiä työmarkkinoilla ja tulojakaumassa. Näiden liikkeellepanevana voimana on talouden rakenteellinen ja syklinen kehitys. Muutoksia ja niiden syitä analysoimalla voidaan selvittää, missä väestöryhmissä syrjäytymisriskit ovat kasvaneet tai syrjäytyminen muodostunut ylisukupolviseksi ja miksi köyhyys on syventynyt tai köyhyyden pysyvyys voimistunut, jos näin on käynyt.

Tutkimuksessa tulisi kiinnittää huomiota riittävään aikaperspektiiviin sekä eteenpäin että taaksepäin. Tulevaisuuden haasteita ovat muun muassa nähtävissä olevat väestörakenteen muutokset ja todennäköisyys, että talouden rakennemuutokset jatkuvat ainakin yhtä nopeina kuin tähän asti. Historiatietoja tulisi käyttää hyväksi esimerkiksi työvoimapolitiittisten ja muiden toimenpiteiden vaikutuksia arvioitaessa. Välittömien vaikutusten rinnalla tulisi tutkia toimenpiteiden piirissä olleiden elämäntilanteen kehitystä pitkällä aikavälillä. Näin saadaan ehkä uutta tietoa ehkäisevien ja korjaavien toimien tehokkuudesta.

Johtopäätökset

- Viime vuosien kehitys on ollut monilta osin myönteistä. Kokonaistuotanto on kasvanut ja kotitalouksien ostovoima kohonnut. Julkinen talous on tasapainottunut ja valtionvelka pienentynyt. Työllisyys on lisääntynyt ja työttömyys alentunut.
- Vaikka työllisyys on viime vuosina lisääntynyt, kaikki työpaikkansa menettäneet tai työmarkkinoille pyrkineet eivät ole päässeet uuden työuran alkuun. Nykyisten ongelmien juuret ovat monilta osin 1990-luvun lama-ajassa ja toisaalta ilmentymiä uudesta ympäristöstä.
- Rakennemuutokset aiheuttavat jatkuvasti työmarkkinoilta syrjäytymisuhkaa. Vaikka pitkäaikaistyöttömyysriski on alentunut noin kolmannekseen lama-ajasta on se edelleen huomattava etenkin ikääntyvillä ilman koulutusta olevilla ja nuorilla, jotka tulevat työmarkkinoille pelkän yleissivistävän koulutuksen varassa.
- Tulonjako on Suomessa kansainvälisesti verrattuna melko tasainen, vaikka tuloerot ovat viime vuosina kasvaneet. Keskeisenä syynä tähän on pääomatulojen nopea kasvu suurituloisimpien ryhmässä. Tämän vuoksi tuloerojen reagointi suhdannevaihteluihin on voimistunut. Kuitenkin myös tulonsiirtojen ja verotuksen tuloja uudelleen jakava vaikutus on lieventynyt.
- Alueelliset tuloerot ja alueiden sisäiset erot ovat kasvaneet. Suurimpia toimeentulo- ja syrjäytymisongelmat ovat toisaalta keskuseuduilla, toisaalta harvaan asutulla maaseudulla.
- Köyhyyttä voidaan mitata eri tavoin. Paikallistason kokemuksissa korostuu ongelmien moniulotteisuus ja kasautuminen. Tämä koettuna ahdinkona ja puutteena tai sosiaalitoimiston asiakkuutena näkyvä köyhyys kasvoi lamavuosina, mutta on viime vuosina lieventynyt.
- Tilastoissa näkyvä suhteellinen tuloköyhyys yleistyi jonkin verran 1990-luvun puolivälin jälkeen, mutta ei ole enää viime vuosina laajentunut. Vuonna 1999 köyhien osuus väestöstä oli 3 ½ prosenttia eli prosenttiyksikön suurempi kuin vuonna 1990. Kansainvälisesti Suomen tuloköyhyys oli edelleen alhainen.
- Köyhät ovat varsin heterogeeninen ryhmä. Eläkeläisten joukossa köyhyys on lieventynyt selvimmin. Köyhyys kytkeytyy ammatissa toimimattomuuteen ja pitkäaikaistyöttömyys köyhyyden syynä on korostunut. Köyhissä on myös melko paljon opiskelijoita, joilla köyhyys on useimmiten tilapäinen ongelma. Osa nuorista jää kuitenkin jo varhain koulutusputkien ulkopuolelle ja altistuu syrjäytymiselle. Matalapalkkaisuus köyhyyden syynä on Suomessa harvinaista. Työssäkäyvät köyhät ovat usein yrittäjiä ja elinkeinonharjoittajia, joiden tulojen tilastointi voi olla puutteellista.

- Suomessa syrjäytymistä ja köyhyyttä on pyritty ehkäisemään työllisyyttä painottavalla talouspolitiikalla, joka on tuonut pääosin hyviä tuloksia. Kouluttautumisen, osaamisen kohottamisen ja työn teon kannustavuuden lisääminen ei kuitenkaan tavoita kaikkia. Ongelmien monimuotoisuuden takia työllistymistä korostavan yleislinjan rinnalla tarvitaan riittävää vähimmäisturvaa ja yksilöllisiä ratkaisuja.

Toiminnan linjaukset

Työmarkkinoilta syrjäytymisen ja köyhyyden vastainen politiikka tehoaa parhaiten vakaan talouskasvun, kohoavan työllisyyden ja tasapainoisen alueellisen kehityksen oloissa. Tämän vuoksi viime vuosina harjoitettua työllisyyttä ja osaamista korostavaa talouspolitiikan linjaa tulisi jatkaa. Lisäksi keskeistä olisi löytää keinoja tuottavuudeltaan alhaistenkin työpaikkojen luomiseen. Syrjäytymisen ehkäisyyn ja haittavaikutusten lievittämiseen käytettävissä olevat resurssit riippuvat myös julkisen talouden tasapainosta. Suomen väestön ikääntyminen ja kansainvälinen verokilpailu huomioon ottaen julkisessa taloudessa on tarpeen korostaa toimintojen tehostamista.

Syrjäytymisen mahdollisimman tehokas ennalta ehkäisy luo edellytykset myös korjaavien toimenpiteiden onnistumiselle. Ehkäisyssä korostuvat seuraavat neljä tavoitetta:

- työssä olevien työmarkkinauran jatkuvuus turvataan
- estetään työttömyyden luisuminen pitkäkestoiseksi
- puututaan lasten ja nuorten ongelmiin riittävän varhain
- onnistutaan maahanmuuttajien ja Suomessa asuvien eri etnisten ryhmien kotouttamisessa.

Vaikka ennalta ehkäisyssä onnistuttaisiin hyvin, täysin aukottomia järjestelmiä ei voida luoda. Tämän vuoksi on tärkeää lievittää haittavaikutuksia, joita työmarkkinoilta syrjäytymiseen ja muuhun huono-osaisuuteen liittyy. Toimeentulosta ja toimintakykyisyydestä huolehtiminen on erityisen tärkeää sellaisten kohdalla, joiden edellytykset palata työmarkkinoille ovat heikot. Kysymys on sekä vähimmäisturvan riittävydestä että koulutus-, kuntoutus- ja vastaavien palveluiden yksilöllisestä järjestämisestä.

Useimmissa tapauksissa köyhien tilannetta voidaan parhaiten auttaa tukemalla heidän paluutaan työmarkkinoille. Perusratkaisun tarjoaa työhallinnon nykyinen yksilöllisiä palveluja korostava linja, jossa oikeudet ja velvollisuudet kuntouttavaan työhön, yhdistelmätukeen, toimintakykytutkimuksiin, koulutukseen ja muihin työllistymistä edistäviin palveluihin selvitetään yhdessä asiakkaan kanssa.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen torjuminen ja työmarkkinoille paluun mahdollistaminen edellyttää usein intensiivistä palvelutyötä työvoimahallinnossa ja kuntien sosiaalitoimessa. Tähän on osoitettava riittävät voimavarat. Tärkeää on myös hallinnonalojen välisen yhteistyön kitkaton sujuminen kaikilla hallinnontasoilla. Kuntouttavan työtoiminnan ja yhteispalvelukokeilun tehokkaaseen käynnistymiseen

on kiinnitettävä erityistä huomiota. Valtion ja kuntien ohella myös järjestöt ja muut epäviralliset organisaatiot voivat torjua syrjäytymistä esimerkiksi yhdistelmätuen kaltaisten tukitoimien aktiivisella käytöllä.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen tehokkaan torjunnan järjestäminen tarvitsee tutkimustietoa. Työmarkkina- ja köyhyystutkimus ovat molemmat vireytyneet, mutta suuntautuneet varsin erilaisiin kysymyksiin. Tarvitaan myös näkökulmia yhteen saattavaa ja laaja-alaista tutkimusta. Ennen kaikkea tarvitaan tietoa toteutettujen toimien vaikutuksista sekä lyhyellä että ennen kaikkea pitkällä aikavälillä. Tämän vuoksi tulojen muutoksia ja työmarkkinaliikkuvuutta pitkällä aikavälillä monipuolisesti kuvaavat aineistot ovat tärkeitä ja niiden saantia tutkimuskäyttöön tulisi helpottaa.

1. JOHDANTO

Taloudellinen lama ja työttömyyden moninkertaistuminen 1990-luvun alussa nostivat köyhyyden ja syrjäytymisen teemat päivänpolitiikkaan – näkyvimmin leipäjonoina ja kysymyksenä ruoka-avun tarpeesta – ja samalla yhdeksi yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tärkeäksi alueeksi. Laman "pitkä varjo" pitkäaikaistyöttömyyden ja toimeentulo-ongelmien muodossa on pitänyt aiheen esillä myös talouskasvun vuosina. Jo kahdeksan vuotta jatkunut taloudellinen kasvu ei ole palauttanut työllisyysastetta lamaa edeltävälle tasolle. Toimeentulo-ongelmista kärsivien määrä on pysynyt korkeana, joskin vähentynyt.

Työttömyys on köyhyyden keskeinen syy. Työttömyydellä ja köyhyydellä on vaikutuksensa elämän kaikille osa-alueille. Taloudellisen köyhyyden rinnalla on niin tutkimuksissa, politiikassa kuin mediassakin ryhdytty puhumaan syrjäytymisestä. EU:n kielenkäytössä sosiaalisen syrjäytymisen käsite syrjäytti 1990-luvulla siihen asti käytössä olleen köyhyyden käsitteen.

Työttömyys yhteiskunnallisena ja yksilön ongelmana, työttömyyteen liittyvät köyhyys ja syrjäytyminen, niiden kansantaloudelliset ja julkistaloudelliset kustannukset sekä työllistymisen mahdollisuudet ja esteet ovat nousseet niin politiikan, hallinnon kuin tutkimuksenkin keskeisiksi kysymyksiksi. Köyhyyden ja syrjäytymisen estämisen tavoite on kirjattu myös nykyisen hallituksen ohjelmaan.

Syrjäytymisen ehkäisemistä on tarkasteltu yleensä toimeentuloon tarvittavan vähimmäisturvan tai kannustavuuden ja työllisyyden lisäämisen näkökulmasta. Syrjäytymisriskejä ja niiden pienentämiseksi tarvittavia toimenpiteitä tulisi arvioida myös tulevan väestörakenteen ja työmarkkinoihin vaikuttavien kehityssuuntien valossa. Tällöin tärkeää on syrjäytymistä aiheuttavien mekanismien tunnistaminen ja ennakoiminen sekä hyvä valmius ennalta ehkäiseviin toimiin.

Tässä raportissa tarkastellaan aluksi työllisyys- ja tulo-ongelmien taustalla olevia yleisiä tekijöitä, kuten talouden rakennemuutoksia, väestörakenteen muutoksia sekä julkisen vallan mahdollisuuksia tulojen uudelleenjakoon. Sen jälkeen luodaan katsaus syrjäytymisen ja köyhyyden määrittely- ja mittauskysymyksiin. Raportin pääpaino on työllisyyden, tulonjaon ja köyhyyden kansainvälisessä vertailussa ja Suomen kehityksen tarkastelussa sekä syrjäytymisen ehkäisypolitiikan arvioinnissa. Kehityksen kuvauksessa on käytetty tilastoaineistojen rinnalla myös kyselyihin ja paikallisiin kokemuksiin perustuvia aineistoja.

2 TYÖMARKKINA-ONGELMIEN JA TULOEROJEN TAUSTAA

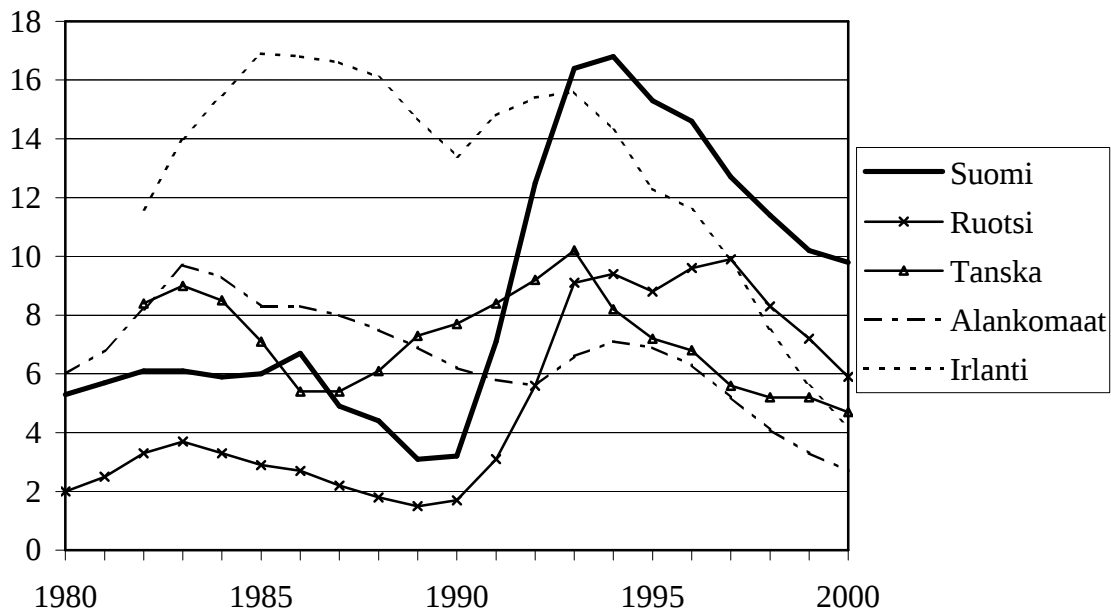
2.1 Teknologian kehityksen ja kansainvälisen työnjaon vaikutus tuloeroihin ja työllisyyteen

Työllisyysoongelmat ja tuloerot liitetään usein työvoiman kysynnän rakenteen muuttumiseen muun muassa teknisen kehityksen ja kansainvälisen työnjaon muutoksen seurauksena. Tekniseen kehitykseen perustuva selitys lähtee siitä, että uusi tekniikka syrjäyttää yksinkertaista työtä, mutta lisää ammattitaitoisen työvoiman kysyntää. Työvoiman tarjonta ei ehdi sopeutua tähän kysynnän siirtymään. Ammattitaitoisen ja ammattitaidottoman työvoiman väliset palkkaerot kasvavat.

Vastaavasti kansainvälisen kaupan ja investointien vapautumisen voidaan olettaa johtavan paineisiin kasvattaa palkkaeroja. Matalapalkkamaat kilpailevat vähemmän ammattitaitoa vaativassa tuotannossa teollisuusmaiden kanssa. Tällaisessa tuotannossa syntyy teollisuusmaissa painetta siirtää tuotantoa matalapalkkamaihin tai laskea kustannuksia rationalisoimalla tuotantoa ja alentamalla työvoimakustannuksia. Maissa, missä on tehokas minimipalkkajärjestelmä palkat ovat jäykkiä alaspäin ja vähäisen ammattitaidon omaavan työvoiman kysynnän väheneminen näkyy työttömyyden kasvuna. Maissa, missä palkat ovat joustavia alaspäinkin, seurauksena on palkkaerojen kasvu.

Empiiriset havainnot eivät aina tue olettamusta, että kansainvälisen talouden ja teknologian muutokset aiheuttavat rakenteellista työttömyyttä ja tuloerojen kasvua. Oletukset perustuvat näkemykseen, että teknologinen kehitys vaatii työvoimalta yhä suurempaa osaamista ja lisää automaatiota. Kuitenkaan uusi teknologia ei välttämättä lisää työtehtävien vaativuutta, päinvastoin se saattaa helpottaa työntekoa. Lisäksi on paljon työtehtäviä, joissa tietotekniikalla ei ole suurtakaan merkitystä. Kehitys kohti tietoyhteiskuntaa ei väistämättä johda heikosti koulutetun työvoiman pysyvään työelämästä syrjäytymiseen. Työttömyyttä syntyy, jos tuotanto kasvaa tuottavuutta hitaammin. Nopea teknologinen kehitys ei ole ainakaan toistaiseksi muuttanut tuottavuuden ja tuotannon kasvun suhdetta, vaikka Yhdysvaltojen kehityksen 1990-luvun lopulla on katsottu viittaavan tähän.

Vaikka tarkasteltaisiin vain Euroopan unionin pieniä talouksia, joihin kansainvälisen talouden ja teknisen kehityksen paineet kohdistuvat kutakuinkin samalla tavoin, talouden ja työmarkkinoiden sopeutumisessa näihin paineisiin on eroja. Eräissä maissa työttömyys kohosi jo 1970-luvulla korkealle tasolle ja on laskenut hitaasti. Muutamissa maissa, kuten Ruotsissa ja Suomessa työttömyys pysyi 1990-luvun alkuun asti kohtuullisen alhaisena. Useimmissa maissa työttömyys on 1990-luvun puolivälin jälkeen alentunut, mutta taso on edelleen varsin korkea. Osin kehityserot johtuvat maiden kokemista erilaisista häiriöistä ja eroista tuotantorakenteissa ja talouden instituutioissa, osin harjoitetusta politiikasta. Myös väestörakenteen erot voivat selittää erilaista työmarkkinakehitystä.

Kuvio 2.1 Työttömyysaste eräissä maissa vuosina 1980–2000, prosenttia.

Lähde: OECD.

Empiiriset havainnot eivät myöskään tue olettamusta palkkaerojen kasvun muodosta. Euroopassa ei ole havaittu ylimpien palkkojen kasvun suhteellista nopeutumista eivätkä Yhdysvalloissa alimman desiilin palkat ole laskeneet. Palkkaerot ovat siellä kasvaneet, mutta kasvu on tapahtunut jakauman yläpäässä. Lisäksi on havaintoja palkkaerojen sellaisesta kasvusta eri ammattiryhmien ja sukupuolten välillä, mikä ei perustu ammattitaitoeroihin (Atkinson, 2000).

Teknologian ja globalisoitumisen vaikutuksen palkkaeroihin pitäisi olla likimain samanlainen eri maissa. OECD-maiden välillä tuloeroissa ja niiden kasvussa on kuitenkin suuria eroja. Atkinsonin (1999) mukaan maailmankauppamallin selityskyky paranee, kun otetaan huomioon sosiaaliset normit. Työvoiman kysyntä-tarjonta -tilanne asettaa tietyt rajat palkkojen muodostukselle ja sosiaaliset normit määräävät sen, kuinka paljon palkat eroavat työn tuottavuudesta. Työntekijöille maksetaan sekä työn tuottavuuden mukaan että sen mukaan, miten palkkaeroihin suhtaudutaan. Tämä vaihtelee maittain ja ajassa. Sosiaalisilla normeilla on selitetty Pohjoismaiden tasaista tulojakaumaa (taulukko 2.1).

Työttömyyden ja tuloerojen yhteys kansainvälisen työnjaon muutoksiin ja teknologian kehitykseen ei ole selvä. Samankaltaisissa maissa työllisyyden ja tuloerojen kehitys on voinut olla hyvin erilaista. Rakennemuutokset aiheuttavat kaikkialla työttömyyttä ja toimeentulo-ongelmia. Näiden kärjistyminen työmarkkinoilta syrjäytymiseksi ja köyhyydeksi riippuu kuitenkin hyvin paljon maiden työmarkkinoiden toiminnasta, demografisista tekijöistä ja hyvinvointijärjestelmästä.

Taulukko 2.1 Tuloerot (käytettävissä olevat tulot) eräissä maissa noin 1980-luvun puolivälissä ja noin 1990-luvun puolivälissä.

Maa	Vuodet	Gini-kerroin*		
		Jakson alku	Jakson loppu	Muutos- prosentti
Tanska	1983-1994	22,9	21,7	-5,2
Suomi	1986-1995	21,2	23,1	9,0
Norja	1986-1995	23,4	25,6	9,4
Ruotsi	1983-1995	21,6	23,0	6,5
Belgia	1983-1995	25,9	27,2	5,0
Saksa	1984-1994	26,5	28,2	6,4
Ranska	1979-1990	29,6	29,1	-1,7
Alankomaat	1985-1994	23,4	25,3	8,1
Italia	1984-1993	30,6	34,5	12,7
Australia	1984-1993/94	31,2	30,6	-1,9
Kanada	1985-1994	28,9	28,4	-1,7
Yhdysvallat	1985-1995	34,0	34,4	1,2
Japani	1984-1994	25,2	26,5	5,2

* Gini-kertoimesta ks. sivu 34

Lähde: Burniaux ym. (1998).

2.2 Väestö- ja kotitalousrakenteen muutokset

Suomen väestörakenteen kehityksessä 1990-luvulla voidaan havaita seuraavat piirteet (liitetaulukot 1-3):

1. Väestö on ikääntynyt. Suurin kasvu on tapahtunut 45–54-vuotiaiden ikäryhmässä.
2. Kotitalouden koko on pienentynyt. Yhden ja kahden hengen kotitalouksien osuus kaikista kotitalouksista on kasvanut. Toisaalta yli neljän hengen kotitalouksien osuus ei juurikaan ole vähentynyt.
3. Yksinäisten, yksinhuoltajien ja lapsettomien pariskuntien osuus on kasvanut ja vastaavasti lapsiperheiden määrä on laskenut. Yksinäisistä ja yksinhuoltajista suurin osa on naisia.
4. Laman syvimessä vaiheessa työmarkkinoiden ulkopuolella on ollut 33 prosenttia väestöstä. Osuus oli vielä 1998 lähes 30 prosenttia. Työelämän ulkopuolelle siirtyneiden suuri määrä on lähinnä seurausta työttömyyden kasvusta. Maanviljelijöiden osuus on laskenut koko 1990-luvun. Muiden yrittäjien, toimihenkilöiden ja työntekijöiden osuus laski laman aikana, mutta kasvoi taas talouden elpymisen vaiheessa.
5. Väestön koulutustaso on noussut ja opiskelijoiden osuus työikäisestä väestöstä on kasvanut.

Kotitalouden rakenne vaikuttaa ansiotulojen jakaumaan ja julkisen vallan toimien kohdentumiseen. Avio-/avoliitto on usein mainittu tekijäksi, joka toimii puskurina, jos kotitalouden toisen puolison tulot laskevat. Työttömyys ei välttämättä vähennä kotitalouden tuloja koska kotitalouksien sisäiset järjestelyt, muun muassa toisen puolison työhön meno ja kotitalouksien saamat tulonsiirrot (mm. työttömyyskorvaukset) toimivat puskurina käytettävissä olevien tulojen supistumiselle.

Suomessa yksinäisten ja yksinhuoltajien määrä on kasvanut 1990-luvulla. Tämä on yhdenmukainen sen kanssa, että kahden työssäkäyvän henkilön kotitalouksien määrä laski vuosien 1986 ja 1994 välillä (ks. Søndergaard, 2000). Tämä viittaa siihen, että avioliiton puskurivaikutus on heikentynyt (ks. liitetaulukko 1).

Työ on jakaantunut kotitalouksien kesken yhä epätasaisemmin. Ilman työtuloja olevien kotitalouksien määrä on kasvanut. Työelämässä olevien kotitalouksien viitehenkilöiden¹ osuus laski Suomessa 1990-luvun laman aikana lähes 10 prosenttiyksikköä, eikä se ole juurikaan kasvanut elpymisen vaiheessa (Riihelä, Sullström, Tuomala, 2001).

Perinteisten kokoaikaisten, pysyvien työsuhteiden vähentyminen ja muun muassa määräaikaisten työsuhteiden lisääntyminen, saattavat lisätä tulonjaon epätasaisuutta. Osa-aikaisessa työsuhteessa olevien lukumäärä on hiukan lisääntynyt 1990-luvulla, mutta Suomessa osa-aikatyö on edelleen vähäistä. Töiden osa-aikaisuuden vaikutus tulonjakoon riippuu siitä millainen rooli osa-aikatyötä tekevällä on kotitaloudessa. Myös yrittäjien määrän muutoksen vaikutus tulonjakoon on epäselvä. Tulos riippuu muun muassa siitä, ryhtyykö yrittäjäksi työtön vai henkilö, jolla on muutenkin hyvät työmahdollisuudet.

Eniten tulonjakoon on vaikuttanut se, että työttömänä ainakin jonkin aikaa on laman jälkeenkin ollut vuosittain yli viidesosa työikäisistä, kun heitä ennen lamaa oli vain 6,5 prosenttia. Myös opiskelijoiden osuus työikäisistä on selvästi kasvanut. Heidän tulonsa ovat usein alhaiset.

Taulukko 2.2 Työikäisten (16–64-vuotiaiden) työmarkkina-asema vuosina 1990–1998, prosenttia.*

	1990	1992	1994	1996	1998
Kokoaikatyö	69,9	62,7	55,8	56,8	59,7
Osa-aikatyö	5,4	5,8	8,3	7,7	8,0
Yrittäjä	12,2	12,1	11,3	11,5	10,5
Työtön	6,5	19,3	25,5	22,9	22,1
Opiskelija	12,0	13,8	15,1	15,9	16,0
Eläkkeellä	12,6	12,1	12,2	12,7	12,1

* Osuudet eivät summaudu sataan, koska sama henkilö on voinut vuoden aikana olla useassa eri asemassa.

Lähde: Tilastokeskus.

¹ Kotitalouden viitehenkilö on yleensä kotitalouden eniten ansaitseva aikuinen.

Kotitalouksien koon pienentymiseen ovat vaikuttaneet muun muassa eliniän pidentyminen, avioliiton solmimisiän ja lasten saamisiän nousu sekä avioerojen kasvu. Muutosten vaikutus tulonjakoon on riippuvainen ryhmien suhteellisesta koosta. Esimerkiksi yksinhuoltajien vaikutus käytettävissä olevien tulojen jakaumaan on Suomessa pieni (Riihelä, 2001), kun taas muun muassa Isoa-Britanniaa koskevissa tutkimuksissa tätä vaikutusta korostetaan (Jenkins, 1995).

Väestön ikääntyminen on tekijä, joka vaikuttaa suuresti työvoiman tarjontaan lähivuosina. Koska vanhojen ja nuorien työntekijöiden palkkakehitys on erilainen, niin väestöryhmien suhteissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat myös palkkajakaumaan.

Vanhojen, yli 64-vuotiaiden, käytettävissä olevat tulot jäävät yleensä alle väestön keskiarvon. Toisaalta heidän tulokehityksensä 1990-luvulla on ollut tasaisempaa kuin muiden (Riihelä, 2001). Eläkeläisten määrän lisääntymisen vaikutus tulonjakoon riippuu myös eläketurvajärjestelmästä. Eläkkeiden indeksijärjestelmä aiheuttaa sen, että eläkkeet kohoavat pitkällä aikavälillä ansiotasoa hitaammin, jos tuottavuus ja reaaliensiot kohoavat. Toisaalta uusien eläkkeiden taso on työeläkejärjestelmän voimaantumisen myötä koko ajan kohonnut. Suomessa ansioeläkkeitä saavien kotitalouksien määrä on lähes kolminkertaistunut 1970-luvulta 1990-luvun loppuun. Monissa maissa Suomi mukaan lukien on havaittu, että köyhyys on siirtynyt vanhusväestöstä nuoriin.

2.3 Uudelleenjakopolitiikan vaikutus

Julkinen valta vaikuttaa käytettävissä olevien tulojen jakaumaan verotuksella ja tulonsiirroilla. Näillä tasoitetaan markkinoilla syntyneitä tulonjakoa. Tuloveroja pienentävät toimenpiteet koetaan yleisesti myönteisiksi. Keskustelua on lähinnä herättänyt se, miten voimakasta ja mihin kohdistuvaa uudelleenjaon tulisi olla. Julkisen vallan uudelleenjakovaikutus riippuu muun muassa verotuksen tasosta ja rakenteesta, tuloverotuksen progressiivisuudesta sekä tulonsiirtojen tasosta, kohdentumisesta ja verotuskohtelusta. Julkinen valta vaikuttaa kansalaisten hyvinvointiin myös julkisten palvelujen kautta.

Tuotannontekijöiden vapaan liikkuvuuden oloissa kansainvälinen kilpailu asettaa omia reunaehtoja sille, kuinka suuria eroja verotuksen tasossa ja rakenteessa voi maiden välillä olla. Ansiotuloihin tai omaisuustuloihin kohdistuvat verot saattavat aiheuttaa työvoiman ja pääoman ulosvirtauksen. Etenkin pääomaverotuksessa on rajoituksia itsenäisen veropohjan valitsemiselle, koska pääoma on selvästi liikkuvampaa kuin työvoima.

Yleinen suuntaus on ollut verotuksen painopisteen siirtäminen tuloverotuksesta välillisten verojen suuntaan. Kokonaisuudessaan verojärjestelmä muuttuu tällöin vähemmän progressiiviseksi ja uudelleenjakovaikutukset pienenevät.²

² Muun muassa Sullström ja Riihelä (1996) totesivat, että 1980-luvulla Suomen välillinen verojärjestelmä on lievän regressiivinen.

Julkinen valta tarjoaa palveluja joko osin tai kokonaan maksutta. Näiden palvelujen ottaminen mukaan tarkasteluun kasvattaa uudelleenjakovaikutusta. Suomessa julkiset palvelut tasoittavat käytettävissä olevien tulojen jakaumaa, mutta vaikutukset näyttävät eroavan alueittain (Loikkanen, Rantala ja Sullström, 1998).

Julkisen vallan toimet vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen työmarkkinoilla ja siten myös markkinatuloon ja sen jakaantumiseen. Eri maiden vertailut julkisen vallan tulonjakoa tasoittavasta vaikutuksesta saattavat olla siksi harhaanjohtavia. Pohjoismaiden kohdalla hyvinvointivaltiota on kritisoitu liian anteliaista etuuksista, joilla on negatiivinen vaikutus markkinatuloihin. Tulonsiirtojen korkealla tasolla on katsottu olevan taipumus pitkittää työmarkkinoiden ulkopuolella oloa ja kasvattaa riskiä syrjäytyä työmarkkinoilta. Toisaalta hyvän työttömyysturvan on katsottu rohkaisevan liikkuvuuteen työmarkkinoilla, koska työpaikan vaihtaminen on turvallisempaa.

Käytettävissä olevien tulojen epätasainen jakautuminen ei ole rakennemuutosten vääjäämätön seuraus, vaan yhteydessä eri maiden harjoittamaan talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan. Korpi ja Palme (1998) ovat tarkastelleet sosiaalipolitiikan järjestelmän yhteyttä tuloeroihin. Tuloerot ja köyhyys korostuvat maissa, jotka ovat kohdistaneet hyvinvointipolitiikkaansa valikoidusti köyhille. Maat, joissa on harjoitettu kattavaa universaalia ja ansiosidonnaista politiikkaa näyttävät onnistuneen köyhyyden ja tuloerojen pienentämisessä parhaiten. Pohjoismaat painottavat muita maita enemmän elinolojen tasa-arvoisuutta. Ns. pohjoismaisella mallilla on viitattu julkisen sektorin laajaan osuuteen yhteiskunnassa, joka näkyy paitsi korkeana veroasteena ja korkeina sosiaalimenoina, myös tulonjaon tasaisuutena ja pienenä köyhyytenä.

Esping-Andersenin (1990, 1999) mukaan hyvinvointivaltiot eri maissa ovat historiallisten, kulttuuristen, sosiaalisten, ideologisten, poliittisten ja taloudellisten voimien seurauksena muovautuneet vastaamaan eri tavalla pohjimmiltaan samantyyppiseen tavoitteeseen eli hyvinvoinnin turvaamiseen ja kohottamiseen. Ihmisen hyvinvoinnin tasoon vaikuttavat palkkiot markkinoilla toimimisesta, julkisen vallan toiminta (etenkin sosiaaliset tulonsiirrot, palvelut ja verotus) sekä perhesuhteet ja asema kotitaloudessa. Työllisyydestä syrjäytyneen hyvinvointi riippuu siitä, miten instituutiot ovat eri maissa jäsentyneet.

Vaikka kansainvälinen kilpailu ja vapaa liikkuvuus aiheuttavat paineita hyvinvointijärjestelmien yhdenmukaistumiseen, maiden väliset erot niin työllisyyden ja tuloerojen kuin yhteiskuntapolitiikan osalta ovat yhä suuret. Tuloerojen tasaaminen ja köyhyyden torjunta perustuu edelleen eri maissa niiden omiin tavoitteisiin ja historian kuluessa muotoutuneisiin järjestelmiin.

Hyvinvointimallit työttömyysturvan ja syrjäytymisen näkökulmasta

Gallie ja Paugam (2000) ovat vertailleet Euroopan maita ja pyrkineet selittämään työttömyyden aiheuttamaa köyhyys- ja syrjäytymisriskiä eri maissa työttömyysturvan kattavuuden, sen tason ja aktiivisen työvoimapolitiikan laajuuden perusteella.

Vähiten turvaa työttömille tarjoavat Etelä-Euroopan maiden järjestelmät (sub-protective regime). Työttömyysturva ei kata kaikkia työttömiä, edun taso on alle toimeentuloturvan tason ja työllisyyspolitiikkaa ei käytännössä ole lainkaan. Hieman tätä paremman työttömyysturvan ainakin kattavuuden osalta tarjoaa lähinnä Isossa-Britanniassa ja Irlannissa vallitseva liberaali vähimmäisturvajärjestelmä. Keski-Euroopassa yleinen työllisyyskeskeinen järjestelmä tarjoaa vakuutetuille työttömille huomattavasti kahta edellistä paremman taloudellisen turvan, mutta järjestelmä ei kata kaikkia työttömiä. Kattavimman suojan työttömille tarjoaa Pohjoismaiden käyttämä universalistinen järjestelmä, jossa on korkea kattavuusaste ja työttömyysturvan taso. Aktiivinen työllisyyspolitiikka kuuluu olennaisena osana työllisyyskeskeisen ja universalistisen mallin maille.

Gallien ja Paugamin mukaan Etelä- ja Keski-Euroopassa perhe ja sen tarjoama taloudellinen turva ja sosiaaliset suhteet kompensoivat osittain työttömyyskorvausten ja aktiivisen työllisyyspolitiikan puutteen. Muualla Euroopassa sidokset perheeseen eivät ole niin kiinteät, mutta toisaalta sosiaalisia suhteita syntyy eteläistä Eurooppaa useammin yhdistysten ja organisaatioiden kautta. Vaikka perheen ja suvun vastuuta korostava järjestelmä lisääkin köyhyysriskiä, pitää se kuitenkin yllä työttömän sosiaalisia suhteita ja siten estää syrjäytymistä.

Sukupuolten ja sukupolvien välinen tasa-arvo toteutuu parhaiten Pohjoismaissa, missä julkiset lasten ja vanhusten hoivapalvelut tukevat naisten työssäkäyntiä. Oma vaikutuksensa on myös sillä, että verotus ja sosiaaliturva perustuvat pikemmin yksilöön kuin perheeseen. Toisaalta Etelä- ja Keski-Euroopan maissa, missä työttömän toimeentulo nojaa paljon perheen avun varaan, nuoret asuvat muutenkin vanhempiensa luona pidempään kuin Pohjoismaissa.

3 TULONJAKO, KÖYHYYS JA SYRJÄYTYMINEN: KÄSITTEET JA MITTAAMINEN

Työmarkkinoilta syrjäytyminen vaikuttaa kotitalouksien väliseen tulonjakoon sekä ihmisten toimeentuloon ja elämisen ehtoihin. Työmarkkinoilta syrjäytyminen merkitsee ansiotulojen putoamista. Hyvinvointivaltioissa tulonsiirroilla pyritään turvaamaan, ettei työttömyys tai työmarkkinoilta syrjäytyminen automaattisesti johtaisi taloudelliseen köyhyyteen ja muihin vaikeuksiin. Tulonjakoon vaikuttavat siten etenkin markkinoiden toiminta ja tulojen uudelleenjakopolitiikka. Tiivistetyssä muodossa tietoa tulonjaosta antavat tuloeroista kertovat tunnusluvut, kuten Gini-kerroin sekä eri tavoin lasketut köyhyysasteet.

Ihmisten kokemia erilaisia vaikeita tilanteita ei voida tiivistää kaiken kattavaksi määritelmäksi, joka mahdollistaisi yhteisesti hyväksyttävissä olevan mittaustavan. Köyhyyttä ja syrjäytymistä on määritelty eri tavoin. Eri määritelmät vaativat erilaisia menetelmiä ja mittareita, joiden takaa puolestaan löytyy erilaisia arvoja. Yhtä oikeaa kuvaa köyhyydestä ei ole ja siksi selkeiden politiikkasuositusten teko ei välttämättä ole helppoa. Yhteiskuntapolitiikan suunnittelun ja tukijärjestelmien tuloksellisuuden arvioimisen kannalta olisi eduksi, jos keskeisillä tahoilla olisi kuitenkin suhteellisen yhtenäinen kuva syrjäytymisen ilmiöstä ja sen eri puolista.

3.1 Köyhyyden ja syrjäytymisen käsitteet

Köyhyys- ja syrjäytymistutkimuksessa voidaan erottaa kaksi eri tutkimustraditiota (Room, 1995). Anglosaksinen perinne on ollut kiinnostunut käytettävissä olevien resurssien jakautumisesta, mannermaisessa ja etenkin ranskalaisessa keskustelussa syrjäytyminen on liittynyt yksilön suhteisiin ympäröivään yhteisöön ja yhteiskuntaan. Kun köyhyyttä tarkastellaan useimmiten taloudellisten resurssien, etenkin tulojen valossa, syrjäytymisestä on puhuttu osallistumisen ja sosiaalisen integraation termein.

Syrjäytymistä koskevissa keskusteluissa viitataan usein T.H. Marshallin esittämiin ajatuksiin sosiaalisesta kansalaisuudesta. Hänen mukaansa ihminen tarvitsee täyteen kansalaisuuteen paitsi poliittiset myös sosiaaliset oikeudet. Vasta tällöin hänellä on mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Syrjäytymisessä on kyse siitä, että sosiaaliset oikeudet (oikeus työhön, oikeus terveyteen, oikeus koulutukseen, oikeus asuntoon yms.) eivät toteudu eikä yksilöllä ole mahdollisuutta antaa panostaan yhteiskunnan toimintaan.

Köyhyys ja syrjäytyminen ovat siis periaatteessa eri ilmiöitä, mutta yksistään köyhyydellekin on useita eri määritelmiä. Keskeistä on tehdä ero absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden välillä.

Absoluuttinen köyhyys

Absoluuttista köyhyyttä on pidetty selvimpänä ja ongelmattomana köyhyyden määrittelynä. Absoluuttinen köyhyys viittaa puutteeseen, joka on uhka olemassa ololle (esim. ravinnon, juoman, asunnon puute). Köyhäksi määrittyy henkilö, jonka tulot

jäävät taloudellisen olemassaolominimin alle. Tämä raja saadaan laskemalla "fyysiseen eksistenssiminimiin" tarvittava hyödykekori (Rowntree, 1902). Eksistenssiminimi kuitenkin vaihtelee ja riippuu kulttuurisistakin tekijöistä. Muun muassa elintarvikkeiden saatavuus muuttuu ja tuotteet ovat jalostetummassa muodossa. Lisäksi sosiaalinen toimintaympäristö muuttuu. Esimerkiksi naisten osallistuessa työmarkkinoille päivähoitopalvelujen tarve lisääntyy. Absoluuttinen köyhyysraja on siten suhteessa yhteiskunnan kehitystasoon.

Absoluuttisen köyhyysrajan sijaan tai rinnalla puhutaan joskus "vakiohintaista köyhyystä". Taustalla on ajatus, että voidaan valita joku tietty ajankohta, jolle määritellään vähimmäisturvan mahdollistava tulotaso. Tätä köyhyysrajaa pidetään sitten ajallisissa tarkasteluissa "kiinteänä" siten, että raja on tehtävä vain hintojen noususta aiheutuneita tarkistuksia.

Absoluuttisen tai vakiohintaisten köyhyysrajojen määrittely on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa, jossa köyhyysraja lasketaan minimi(ruoka)korin avulla. Siellä lasketaan aluksi "välttämättömäksi" nähdyn ruokakorin hinta ja määritellään, kuinka suuri osa tuloista saa kulua ruokakoriin. Tämän pohjalta vedetään absoluuttinen köyhyysraja (esim. Moisio, 2001). Suomessakin on pohdittu tällaisen vähimmäisturvarajien pohjalta "absoluuttista köyhyysrajaa" ja vähimmäisturvan riittävyyttä (ks. Aatola ja Viinisalo, 1998, Kosunen, 1999, Forma ym., 1999). Euroopan unionin piirissä on vireillä hanke, jossa pyritään valmistelevaan jonkinlaista absoluuttista "vähimmäismittaa".

Suhteellinen köyhyys

Suhteellisen köyhyysrajan käsite nousi etualalle 1970-luvulla. Sillä korostetaan fyysisen toimintakyvyn sijaan sosiaalista toimintakykyä ja käsitteen esitti selkeimmin Peter Townsend (1979) Englannissa. Suhteellisesti köyhiä ovat yksilöt/kotitaloudet, joiden tuloilla ei ole mahdollista saavuttaa yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttävissä olevaa elämäntapaa tai kulutustasoa. Tarpeet määräytyvät siis myös sosiaalisesti ja köyhyys on suhteutettava siihen yhteiskuntaan, jossa sitä tutkitaan. Empiirisissä tarkasteluissa otetaan silloin mukaan koko tulojakauma, eikä keskitytä jonkin rajan alle jäävien tarkasteluun.

Suhteellista köyhyyttä koskeva tutkimus on sisällyttänyt resurssivajeiden tarkasteluun muun muassa terveyden, ravinnon, koulutuksen, asumisen, poliittisen osallistumisen, sosiaaliset suhteet yms. Se on ollut kiinnostunut huono-osaisuuden kasautumisesta ja traditio on liittynyt keskusteluun osallistumisesta, solidaarisuudesta, integraatiosta ja demokratiasta.

Townsend ymmärsi köyhyysrajan laajasti ja pyrki määrittelemään suhteellisen köyhyysrajan objektiivisesti huono-osaisuusindeksin avulla (60 elämäntavan indikaattoria, joista 12 perusteella muodostettiin ns. deprivatioindeksi). Yrityksistä huolimatta (Mack ja Lansley, 1985; Whelan ja Whelan, 1996) ei ole yksimielisyyttä siitä, mitkä elinolojen osatekijät tulisi sisällyttää mittaukseen. Ei ole myöskään helppoa päästä

sopimukseen siitä, miten eri osatekijöitä tulisi painottaa. Myös rajanveto jakaumaan on aina vaikea tehtävä (Kohl, 1996).

Sosiaalinen syrjäytyminen

Sosiaalisen syrjäytymisen termiä on käytetty Ranskassa ainakin 1960-luvulta lähtien erilaisissa yhteyksissä (Berghman & Vlemminckx, 2001). Ranskalaisessa ajattelussa syrjäytymisen käsite kytkeytyy tiiviisti näennäiseen vastakohtaansa eli integraatioon (Helne, 2000). EU-kielenkäytössä vastaterminä käytetään usein myös käsitettä sosiaalinen osallisuus (inkluusio). Tällöin oletetaan, että on olemassa jotain yhteisöllistä, jonka piiriin yhteisön ulkopuolelle tavalla tai toisella syrjäytyneet voidaan vetää.

Määritelmällisesti syrjäytyminen merkitsee prosessia, jossa yksilöä yhteiskuntaan kiinnittävät siteet heikkenevät (esim. Berghman, 1995). Esimerkiksi Irlannin köyhyyden vastainen strategia määrittelee syrjäytymisen kasautuvana marginalisaationa tuotannosta (työ), kulutuksesta, sosiaalisista verkostoista, päätöksenteosta ja elämänlaadusta (NAPS, 1997). Englannissa termin on katsottu korostavan sitä, että eri ongelmat saattavat vahvistaa toisiaan, mistä edelleen voi seurata monimutkaisia ja nopeasti itseään ruokkivia noidankehiä (Preventing Social Exclusion, 1999).

Berghman on tehnyt eron köyhyyden ja syrjäytymisen käsitteiden välille. Tämä on hänen mukaansa tehtävissä sen mukaan nähdäänkö ilmiö prosessina vai tilana, sekä sen mukaan tarkastellaanko ilmiötä suorasti vai epäsuorasti tulojen kautta.

Taulukko 3.1 Köyhyyttä ja syrjäytymistä kuvaavat käsitteet.

	Staattinen tila	Dynaaminen prosessi
Tulot	Köyhyys (poverty)	Köyhtyminen (impoverishment)
Moniulotteisuus	Huono-osaisuus (deprivation)	Sosiaalinen syrjäytyminen (social exclusion)

Lähde: Berghman (1995).

Berghmanin mukaan syrjäytyminen on siis moniulotteista ja dynaamista, kun taas köyhyys usein nähdään kapeasti ja staattisesti tulojen puutteena. Deprivaatio on puolestaan moniulotteista köyhyyttä (tietynä ajankohtana).

Kun yksilö on huono-osainen eri ulottuvuuksilla puhutaan huono-osaisuuden kasautumisesta. Heikkilä (1990) tutki elinolotutkimusaineistolla taloudellisen köyhyyden ja elinolojen deprivaation välistä suhdetta. Näiden vastaavuus oli verrattain vähäinen.¹ Syrjäytymisen määrittelyn pohjalta ei helposti saavuteta yksimielisyyttä siitä, mitä empiiriseen tarkasteluun tulisi sisältyä. Termiä onkin arvosteltu sen epämääräisyydestä

¹ Paitsi köyhyyden taso, myös sen jakautuminen väestössä vaihtelee riippuen käytetyistä mittareista. Mittarit identifioivat pääasiassa eri väestöryhmiä huono-osaisiksi.

ja monitulkinnallisuudesta. Ainakaan toistaiseksi ei ole olemassa yksimielisyyttä siitä, mitä tekijöitä moniulotteisuuteen kuuluu, miten niitä tulisi painottaa, tai millaisesta aikajänteestä syrjäytymisessä on kysymys. Kyse on monimutkaisesta ja moniulotteisesta ilmiöstä, johon ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä kuvaustapaa.

Arvioiden mukaan syrjäytymistermi on joka tapauksessa tuonut uudenlaisia näkökulmia politiikan tekoon. Syrjäytymisen moniulotteisuudella on perusteltu hallinnonalojen yhteistyötarvetta. Syrjäytymisen prosessiluonne puolestaan painottaa ehkäisevän otteen tarpeellisuutta.

3.2 Mittaaminen

Mitä mitataan?

Tulot nähdään usein tärkeimpänä resurssina, ja siksi niitä on käytetty kuvaamaan hyvinvoinnin jakautumista tai köyhyyttä myös laajemmin. Taustalla on ajatus, että tulot heijastavat yleensä elinoloja. Käytännössä tulojen tarkastelun suosion syy on se, että niistä on saatavilla kattavia tilastoja.

Keskeinen tulomuuttuja, johon tuloerojen ja köyhyyden arviointi perustuu, on kotitalouksien käytettävissä olevat tulot. Käytettävissä oleva tulo muodostuu tuotannontekijätuloista sekä kotitalouden saamista ja maksamista tulonsiirroista. Tuotannontekijätulot, joihin usein yhdistetään käsite markkinatulot, koostuvat palkka-yrittäjä- ja omaisuustuloista. Lisäämällä näihin kotitalouksien saamat tulonsiirrot saadaan bruttotulot. Vähentämällä tästä verot ja muut maksetut tulonsiirrot saadaan käytettävissä oleva tulo, jonka kotitalous voi kuluttaa ja säästää. Tämä tulokäsite ei välttämättä vastaa todellista ostovoimaa, koska varallisuus, säästöt, lainat ja epäviralliset tulot jäävät huomioimatta.²

² Tapa, jolla tuloja mitataan ja tilastoidaan vaikuttaa tutkimustuloksiin (Nordberg ja Penttilä, 2000). Tuloista on saatavilla rekisteripohjaista tietoa sekä kyselyihin ja haastatteluihin perustuvaa tietoa. Mm. Kangas ja Ritakallio (1996: 27) ja Nordberg ja Penttilä (2000) ovat huomanneet, että kyselyillä ja haastatteluilla saatujen tulotietojen perusteella köyhyysaste on rekisteriaineistosta saatavaa kuvaa huomattavasti korkeampi. Tämä voi johtua erilaisesta aikajänteestä (vuosi- vs. kuukausitulot) tai vaikkapa väärin ilmoitetuista tuloista.

Käytettävissä olevien tulojen muodostuminen

Tulonjakotilaston avulla voidaan tulojen jakautumista tarkastella varsin yksityiskohtaisesti. Työryhmäraportissa on käytetty seuraavanlaista hajotelmaa:

$$\begin{aligned}
 & \text{palkkatulot} \\
 & + \text{yrittäjätulot} \\
 & = \text{ansiotulot} \\
 & + \text{omaisuustulot} \\
 & = \textbf{tuotannontekijätulot (markkinatulot)} \\
 & + \text{saadut tulonsiirrot} \\
 & \quad \bullet \text{ yleiset sosiaaliturvaetuudet,} \\
 & \quad \bullet \text{ työsuhteeseen perustuvat sosiaalietuudet,} \\
 & \quad \bullet \text{ sosiaaliavustukset,} \\
 & \quad \bullet \text{ työttömyyskorvaukset sekä} \\
 & \quad \bullet \text{ muut saadut tulonsiirrot} \\
 & = \textbf{bruttotulot} \\
 & - \text{maksetut tulonsiirrot} \\
 & = \textbf{käytettävissä olevat tulot}
 \end{aligned}$$

Julkisessa keskustelussa paljon huomiota saaneet optiotulot kuuluvat palkkatuloihin. Omaisuustuloissa ovat mm. korko- ja osinkotulot, laskennallinen asuntotulo vakinaisesta asunnosta, vuokratulot sekä veronalaiset myyntivoitot. Yleisiin sosiaaliturvaetuihin kuuluvat oma kansaneläke ja sen lisät, yleinen perhe-eläke, kuntoutusavustus ja sairausvakuutus. Työsuhteeseen perustuvia sosiaalietuuksia ovat työeläkkeet, lakisääteinen tapaturmavakuutus sekä avustuskassojen korvaukset. Sosiaaliavustuksiin on luettu perheavustukset, opinto- ja tutkimusavustukset, sotilasvammalain mukaiset korvaukset, muut sosiaaliavustukset sekä asevelvollisten palkkiot. Työttömyyskorvauksiin kuuluvat työttömyysvakuutus ja aikuiskoulutustuki sekä työttömyyskorvaukset. "Muut saadut tulonsiirrot" sisältävät kotitalouksien väliset saadut tulonsiirrot, tulonsiirrot yksityisiltä voittoa tavoittamattomilta yhteisöiltä, tulonsiirrot ulkomailta sekä yksityisiin vakuutuksiin perustuvat eläkkeet ja muut suoritukset. Maksettuihin tulonsiirtoihin kuuluvat välittömät verot, sosiaaliturvamaksut, työ- ja yrittäjä-eläkevakuutusmaksut, vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut, kotitalouksien väliset maksetut tulonsiirrot sekä maksettujen tulonsiirtojen oikaisulaji.

Tulojen sijasta huomio voidaan kiinnittää menoihin tai kulutukseen. Vuotuiset tulot eivät kerro kaikkea kotitalouden kulutusmahdollisuuksista ja niinpä kulutus voi antaa erilaisen kuvan köyhyydestä kuin tulot. Muun muassa Slesnick (1994) havaitsi, että kulutuksella mitattuna köyhien määrä on huomattavasti pienempi kuin tuloilla mitattuna. Koska kulutuspäätökset perustuvat pysyväistuloon, satunnainen tulojen väheneminen voi luokitella yksilön köyhäksi tuloilla mitattuna, mutta ei kulutuksella mitattuna.

Suomessa kotitalouksien kulutustutkimusten tilinpitojakso on kaksi viikkoa, joten kulutusmenoista saadaan ohut poikkileikkauskuva. Kulutusaineiston tiedot voivat sesonki- ja satunnaisvaihtelun takia olla epäluotettavia. Ei myöskään ole helppoa perustella sitä, mitkä kulutusmenot otetaan tarkasteluun mukaan. Esimerkiksi pitkäkestoisesta hyödykkeestä koituva hyöty jakautuu pidemmälle aikavälille.

Toinen vaihtoehto köyhyyden suoraan mittaamiseen on elinolojen tutkiminen. Suomessa ei tehdä Ruotsin tapaan elinolokyselyjä vuosittain. Viimeisimmät laajat Tilastokeskuksen tekemät elinolotutkimukset ovat vuosilta 1986 ja 1994. Euroopan unionin ECHP (European Community Household Panel) -tutkimus on ollut kunnianhimoinen yritys vertailukelpoisen elinotiedon saamiseksi.³ Suomi on ollut ECHP-tutkimuksessa mukana vuodesta 1996 lähtien, mikä osaltaan selittää sen, ettei puhtaasti kotimaista elinotutkimusta ole tehty vuoden 1994 jälkeen. Tilastokeskus raportoi eurooppalaisen elinotutkimuksen tuloksista lähitulevaisuudessa.

Kotitalouksien vertailukelpoisuus

Tutkimusten tavoitteena on yleensä arvioida yksilöiden köyhyyttä, mutta mittayksikössä tulee ottaa huomioon kotitalouksien koko ja rakenne ja näistä johtuvat erilaiset tarpeet. Kotitaloudet tehdään vertailukelpoiksi kulutusyksikköasteikkojen eli ekvivalenssiskaalojen avulla. Yleisesti käytetty on OECD-skaala, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, seuraavat aikuiset painon 0,7 ja alle 18-vuotiaat lapset painon 0,5.

Käytetty asteikko vaikuttaa paljon köyhien määrään sekä siihen ketkä identifioituvat köyhiksi. OECD:n skaalaa sovellettaessa ajatellaan, että kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalous tarvitsee 2,7 -kertaa enemmän tuloja kuin yhden hengen kotitalous saavuttaakseen saman elintason. Tätä skaalaa on yleisesti käytetty Suomessa. Yhä useammat maat ovat siirtyneet käyttämään ns. OECD:n modifioitua skaalaa, jonka käyttöä vastaisuudessa myös Eurostat suosittelee. Siinä ensimmäinen aikuinen saa painon 1, seuraavat aikuiset painon 0,5 ja alle 14-vuotiaat lapset painon 0,3. Tämän skaalan lähtökohtana on, että lasten kulutustarve on pienempi ja/tai kotitalouden koosta johtuva tehokkuusetu suurempi kuin OECD-skaalassa. Kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalous tarvitseekin tuloja vain 2,1 -kertaisesti yltääkseen yhden hengen kotitalouden elintason.

Eri skaaloilla saa samasta maasta samalla aineistolla erilaisen kuvan. Kun siirrytään vanhasta OECD-skaalasta modifioituun skaalaan, monihenkisten talouksien tulot kulutusyksikköä kohti kasvavat, koska kulutusyksikköjen määrä pienenee. Niiden sijoitus tulojonossa nousee, mikä puolestaan heikentää yksinäistalouksien suhteellista sijoitusta tulojonossa.

Köyhyysraja

Rajaviivan vetäminen köyhien ja ei-köyhien välille perustuu sopimuksiin. Juuri ja juuri viivan yläpuolelle jäävän, ei-köyhäksi määrittyvän elämäntilanne ei ole laadullisesti kovinkaan erilainen niukasti viivan alapuolelle jäävään verrattuna. Köyhyysrajan asettamiselle voi kyllä olla joitakin teknisiä perusteluja. Mikäli

³ ECHP, European Community Household Panel, on eurooppalainen elinolovertailu, joka sisältää myös tulokomponentin. ECHP on kotitalouspohjainen survey, jonka tiedonkeruu alkoi vuonna 1994. Suomi liittyi 1996. EU-alueella haastatellaan noin 60 000 kotitaloutta, Suomessa tehtiin yli 8 000 henkilöhaastattelua 4 000 kotitaloudessa vuonna 1996. Tutkimusta jatketaan vuoteen 2002, jonka jälkeen se on tarkoitus korvata SILC-hankkeella (Statistics on Income and Living Conditions).

tilastovirheitä ja puutteellisia tulotietoja on jakauman alapäässä paljon, alhainen köyhyysraja voi kertoa enemmän tilastojen laadusta kuin köyhien määrästä. Sikäli esimerkiksi 60 tai 70 prosentin köyhyysrajan käyttö voi olla turvallisempaa. Rajanvetoon voi liittyä myös käytännöllisiä tavoitteita. Halleröd (1991: 87) on viittannut amerikkalaiseen keskusteluun, jossa sopivaa rajaa on perusteltu köyhiksi määrittyvän ryhmän koolla. Liian pieni ryhmä ei ole tarpeeksi kiinnostava toimenpiteiden kannalta, kun taas liian suuri ryhmä menettää arvonsa referenssiryhmänä.

Köyhyysraja voidaan vetää sekä absoluuttisen että suhteellisen köyhyyskäsitteen pohjalta. Suhteellisen köyhyysasteen mittaamisessa köyhyys määritellään suhteessa väestön keskimääräisiin tuloihin. Köyhyysaste ilmaisee kuinka suuren väestöosan tulot jäävät vaikkapa 50 prosenttia keskitulon alapuolelle. Sekä rajanveto että käytetty keskiluku vaikuttavat köyhyydestä saatavaan kuvaan. Periaatteessa ei ole mitään erityisen painavaa perustetta käyttää juuri 50 prosenttia tai jotain muuta osuutta mediaanitulosta köyhyysrajan vetämisessä. 50 prosentin rajaa on perusteltu sen ymmärrettävyydellä. Se on helppo pukea verbaaliin muotoon ("henkilö on köyhä, jos hänellä on alle puolet keskimääräisistä tuloista") ja se välittää myös maallikolle ymmärrettävän kuvan siitä miten köyhyyttä on mitattu. Kansainvälisissä yhteyksissä ja vertailuissa käytettävästä rajasta on joskus kiistelty maiden erilaisten tulojakaumien takia. Siksi tulosten tarkistamiseksi tehdään joskus laskelmia useammalla kuin yhdellä köyhyysrajalla.

Köyhyysraja ilmaistaan suhteessa mediaaniin tai keskiarvoon. Mediaani ei ole yhtä herkkä jakauman ääripäissä tapahtuville muutoksille, mutta se on herkkä muun muassa puutteellisten havaintojen poistolle. Koska tulojakauma on usein oikealle vino, keskiarvo on suurempi kuin mediaani, jolloin köyhyysrajakin on keskiarvolla mitattuna korkeampi kuin mediaanilla. Keskiluvut ovat eri tavalla herkkiä tulojen muutoksille. Esimerkiksi tulojakauman yläpäähän kasautuva tulojen kasvu nostaa keskiarvoa mutta ei välttämättä mediaania. Tapa, jolla tulojakauma muuttuu, vaikuttaa siten köyhyyden muutoksesta saatavaan kuvaan.

Tärkeä rajanveto liittyy poliittisesti tai hallinnollisesti määriteltyyn köyhyysrajaan. Esimerkiksi viimesijaisen vähimmäisturvan tasoa voidaan pitää poliittisesti päätettynä köyhyysrajana. Ajatellaan, että kenenkään tulojen ei tulisi alittaa toimeentulotukinormin määrittelemää tasoa. Toimeentulotuen saajaa ei enää pidetä hallinnollisesti "köyhänä" tukipäätöksen saatuaan. Kuitenkin Suomessa ja Ruotsissa tehdyissä tutkimuksissa on myös todettu, että toimeentulotukea saavat ovat harvoin tuloköyhiä. Vähimmäisturvan osalta on käytössä samanaikaisesti useita muitakin rajanvetoja (esim. vähimmäiseläketurva, työttömyysturvan peruspäiväraha tai työmarkkinatuki, sairauspäiväraha). Näitä on perusteltu eri ryhmien ja eri tilanteiden erilaisilla tarpeilla.

Esimerkkejä valintojen tekemisen vaikutuksesta tulokseen

Lindqvist (2000) on havainnollistanut kuinka Suomen köyhyysasteesta on saatavilla erilainen kuva riippuen siitä mitä keskilukua (keskiarvo/mediaani) käytetään, mitä köyhyysrajaa (40/50/60 prosenttia) sovelletaan, mitä havaintoyksikköä (kotitalous/ henkilö) ja mitä skaalaa käytetään ja valitaanko tulot vai kulutusmenot resurssimittariksi. Eri vaihtoehtoja yhdistelemällä saadaan 48 erilaista köyhyysastetta, joiden vaihtelu vuoden 1995 kulutus-tutkimuksen aineistolla kokeillen on huomattava. Köyhyysaste vaihteli 0,9 prosentista 15,8 prosenttiin.

Taulukko 3.2 Köyhyysasteita eri mittaustavoilla

	Skaala	Keskiarvo köyhyysraja			Mediaani		
		40 %	50 %	60 %	40 %	50 %	60 %
Yksikkö: kotitalous							
Tulot	OECD mod.	2,9	7,4	15,7	1,8	5,5	11,4
Tulot	OECD	1,9	5,3	13,2	1,2	3,4	8,4
Kulutusmenot	OECD mod.	3,2	8,1	15,8	1,4	5,5	11,6
Kulutusmenot	OECD	1,8	6,3	13,3	1,1	3,9	9,0
Yksikkö:henkilö							
Tulot	OECD moc.	1,8	4,8	11,5	1,1	3,5	7,7
Tulot	OECD	1,4	4,5	12,9	0,9	2,7	7,7
Kulutusmenot	OECD mod.	2,2	6,2	12,8	1,0	4,0	9,2
Kulutusmenot	OECD	1,9	6,2	13,7	1,2	3,9	9,0

Lähde: Lindqvist (2000).

Atkinson (1998) on puolestaan esittänyt muutaman varoittavan esimerkin siitä, kuinka erilainen operationalisointi johtaa samoilla aineistoilla erilaiseen kuvaan köyhyyden tasosta eri maissa. Irlannissa käytetyllä ekvivalenssiskaalalla köyhyys oli ajan mittaan lisääntynyt, mutta käytettäessä OECD:n skaalaa havaittiin, että köyhyys olikin vähentynyt. Myös käytetyllä yksiköllä oli vaikutuksensa tuloksiin. Kotitalouksien osalta köyhyys oli vähentynyt mutta yksilötasolla noussut.

Köyhyyden kesto ja syvyys

Tuloaineistot ovat usein poikkileikkausaineistoja, jotka antavat kuvan köyhyydestä jonain aikana. Paitsi köyhyyden taso, myös köyhyyden kesto ja siirtymät köyhyyteen ja siitä pois ovat yhteiskunnallisesti relevanttia tietoa. 1990-luvulla on keskusteltu tilapäisestä, toistuvasta ja pysyvästä köyhyydestä (esim. alaluokkakeskustelu, köyhyyden periytyminen), mutta aiheesta ei ole kovin paljon tutkimustietoa.⁴

⁴ Aikaisemman suomalaisen tutkimuksen perusteella siirtymä pois köyhyydestä oli huomattava. Opiskelijoiden korkea osuus tuloköyhistä selittäisi hyvin tällaista tulosta.

Taloudellista köyhyyttä on pääasiallisesti mitattu henkilöluvun mukaan (headcount). Amartya Senin (1985) mukaan köyhien lukumäärä ei kerro mitään siitä kuinka köyhiä ihmiset ovat. Senin mielestä tulee pohtia mittaustapoja, jotka ottavat huomioon myös köyhyyden syvyyden (poverty gap). Syvyyttä arvioidaan sen mukaan kuinka kaukana yksilöt ovat köyhyysrajasta. Tiedon perusteella voi arvioida millaisilla resursseilla köyhyys saataisiin poistettua.

3.3 Käytetyt aineistot ja mittarit

Edellä oleva osoittaa, että tutkimuskentällä ei ole yhtä ainoaa oikeaa tapaa lähestyä köyhyyttä ja syrjäytymistä. On järkevää hyödyntää erilaisia aineistoja ja tarkastella sitä kuinka yhteneväisen kuvan ilmiöstä eri mittarit antavat. Silloinkin kun eri mittarit ja rajat antavat erilaisen kuvan ilmiön laajuudesta, kehityksen suunta ei yleensä ole yhtä herkkä käytetyille mittareille. Luonnollisesti käytettävissä olevat aineistot asettavat aina omat rajoituksensa.

Suomen kehityksen arviointi aloitetaan kansainvälisellä vertailulla luvussa 4. Siinä tarkastellaan työllisyyttä ja tuloeroja kansainvälisten tilastojen pohjalta. Työllisyysvertailut perustuvat EU:n ja OECD:n tilastoihin. Tuloerojen ja köyhyyden vertailussa lähteenä käytetään LISiä (Luxembourg Income Study), joka on vuonna 1983 aloitettu kansainvälinen datapankki. LIS sisältää OECD-maiden tulonjakoon liittyviä tilastoja ja sitä pidetään laajimpana ja luotettavimpana datapankkina. LISin aineistot ja sitä hyödyntäneet tutkijat tarjoavat hyvän lähteen vertailla tulonjaon kehitystä, köyhyyttä, eri ryhmien tilannetta ja hyvinvointivaltion uudelleenjaon tuloksellisuutta eri maissa. Tuoreimmat LIS-aineistot ulottuvat 1990-luvun puoliväliin.

Työryhmän raportin luvussa 5 esitetään mahdollisimman kattava kuva Suomen tulonjaon muutoksista, tuloeroista ja taloudellisesta köyhyydestä. Raportissa tarkastellaan eri väestöryhmien tilanteen muutosta sekä eriarvoisuuden kehitystä eri ryhmien sisällä. Tulonjakoa ja taloudellista köyhyyttä arvioidaan tulonjako- ja kulutustutkimusaineistojen valossa.

Tilastokeskuksen kulutustutkimusta (Household Budget Surveys, HBS) ja tulonjakotilastoa (Income Distribution Statistics, IDS) voidaan pitää kansallisissa tuloero- tai tulojakaumavertailuissa luotettavimpina tietolähteinä, koska niiden tulo- ja väestömuuttujat vastaavat varsin hyvin toisiaan. Kulutustutkimuksen tiedot vuosilta 1971, 1976, 1981, 1985 ja 1990 antavat mahdollisuuden pitkänajan kehityksen tarkasteluun. Tulonjakotilaston vuotuiset tiedot 1990-luvulta taas kattavat lähi-menneyden. Molemmat aineistot sisältävät tietoa tulon muodostuksesta sekä kotitalouden rakennemuuttujista, sen sijaan yhteiskunnan osittain tai kokonaan tarjoamat palvelut ja välilliset verot eivät sisälly aineistoihin. Laskelmissa kotitalouksien tulomuuttujat on muunnettu henkilömääräiseksi OECD-ekvivalenssiskaalalla ja painotettu henkilö- ja otospanoin. Tulomuuttujat on muunnettu reaalisiksi elinkustannusindeksillä, jossa perusvuotena on vuosi 1990.

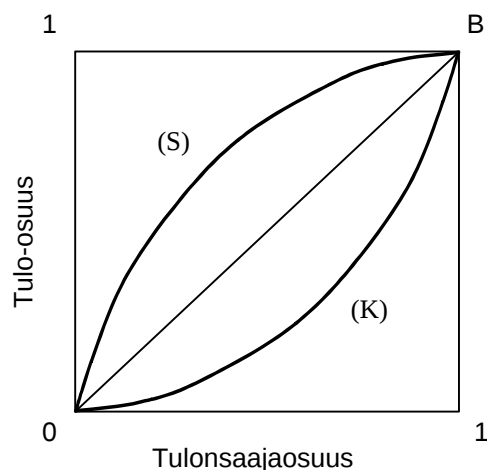
Kuvaa taloudellisen köyhyyden ja syrjäytymisen kehityksestä täydennetään toisenlaisen aineiston avulla luvussa 6. Luvussa arvioidaan ensin toimeentulo-ongelmien laajuutta ja kehitystä, minkä jälkeen esitellään alustavia tietoja työmarkkinoilta syrjäytymisen ja pienituloisuuden yhtäaikaisesta esiintymisestä sekä syrjäytymisen dynamiikasta.

Keskittymiskerroin ja Gini-kerroin

Tulonjakoa voidaan tarkastella keskittymiskäyrien avulla. Havainnot järjestetään käytettävissä olevien tulojen suhteen nousevaan järjestykseen. Tulomuuttujan keskittymiskäyrä on kasvava. Se lähtee pisteestä O (0,0) ja päättyy pisteeseen B (1,1). Jos kaikki saavat yhtä suuret tulot, kulkee keskittymiskäyrä neliön lävistäjällä (tasajakosuora). Keskittymiskäyrän avulla voidaan kuvata käytettävissä olevien tulojen jakautumaa tai jonkin tuloerän jakautumista käytettävissä olevien tulojen korkeuden mukaan. Kuviossa käyrä (K) kuvaa käytettävissä olevien tulojen jakautumista ja sen avulla voidaan laskea ns. Gini-kerroin. Mitä kauempana tasajakosuoran alapuolella käyrä kulkee sen suurempi on kerroin. Se voi saada arvoja 0 ja 1 välillä.

Keskittymiskäyrän avulla voidaan tutkia myös, kuinka esimerkiksi saadut tulonsiirrot vaikuttavat käytettävissä olevien tulojen jakaumaan. Tällöin esimerkiksi keskittymiskäyrä (S) kuvaa, kuinka työttömyysavustukset jakautuvat. Koska pienituloiset saavat niistä suuremman osuuden kuin on heidän osuutensa tulonsaajista, käyrä (S) kulkee lävistäjän yläpuolella

Keskittymiskerroin saa arvoja yhden ja miinus yhden väliltä. Negatiivisen arvon keskittymiskerroin saa silloin, kun keskittymiskäyrä kulkee lävistäjän yläpuolisella alueella. Vastaavasti käyrän kulkiessa lävistäjän alapuolella keskittymiskäyrä saa positiivisen arvon. Jos keskittymiskäyrä leikkaa lävistäjän, kerroin voi saada joko positiivisen tai negatiivisen arvon riippuen siitä, onko ala- vai yläpuolinen pinta-ala suurempi.

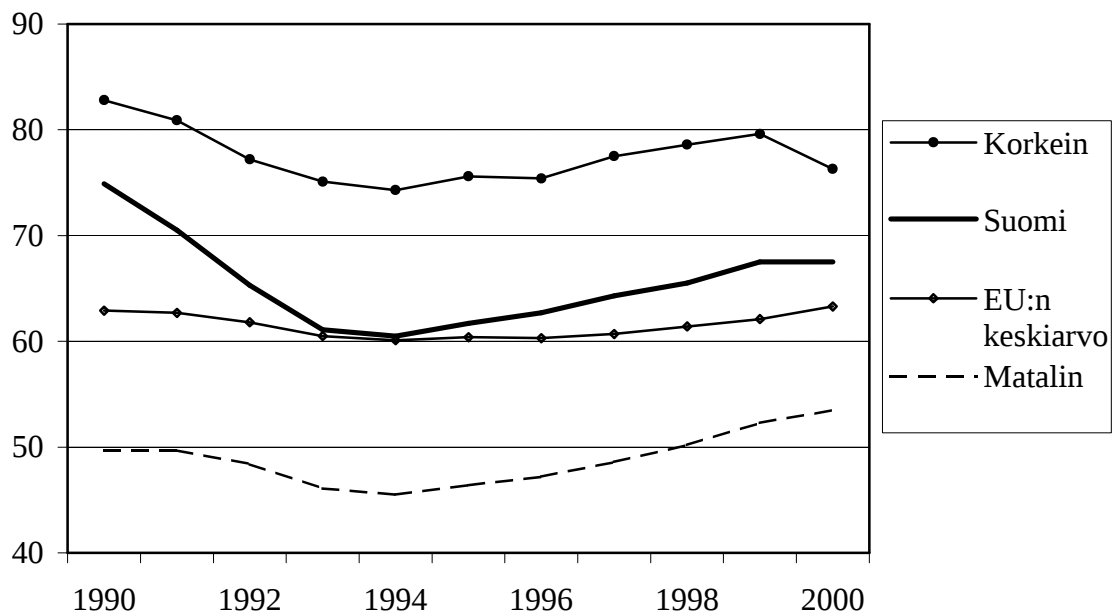


4 SUOMI KANSAINVÄLISEN VERTAILUN VALOSSA

4.1 Työmarkkinakehitys

Euroopan unionin keskimääräinen työllisyysaste (työllisten osuus työikäisistä) on ollut noin 10 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin USA:ssa ja Japanissa, mutta Euroopan maiden välillä on suuriakin eroja. Useimmissa maissa työllisyysaste laski 1990-luvun alkupuolella ja kääntyi sen jälkeen taas nousuun (kuvio 4.1). Suomen työllisyysasteen lasku 1990-luvun alussa oli kansainvälisestikin voimakasta. Alhaisimmillaan työllisyysaste oli noin 60 prosenttia vuonna 1994, kun se oli vuonna 1990 vielä 74 prosenttia. Selvästi korkein työllisyysaste Euroopan unionin jäsenmaista on Tanskassa, missä päästiin yli 76 prosentin työllisyysasteeseen vuonna 2000. Matalimmat työllisyysasteet 1990-luvulla olivat Espanjassa, Italiassa ja Kreikassa, mutta näissäkin maissa on tapahtunut nousua 1990-luvun lopulla.

Kuvio 4.1 Työllisyysaste EU-alueella vuosina 1990–2000, prosenttia.



Lähde: Employment in Europe.

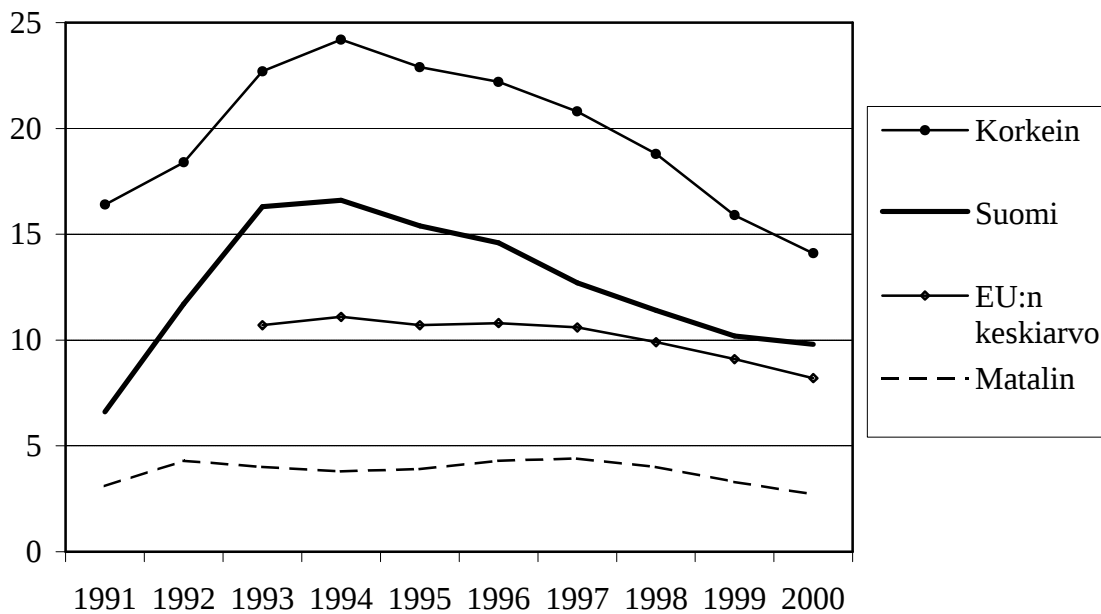
Myös osa-aikatyöllisyyden välillä on suuria eroja vaihdellen Kreikan 6 prosentin ja Alankomaiden 39 prosentin välillä. Alankomaiden ohella osa-aikatyö on yleistä Isossa-Britanniassa sekä Ruotsissa ja Tanskassa. Osa-aikatyö on harvinaisempaa Etelä-Euroopan maissa ja myös Suomessa osa-aikatyön osuus on selvästi Euroopan unionin keskiarvon alapuolella. Kun työllisyysasteet lasketaan koko-aikatyötä vastaavasti, Suomen työllisyysaste on Tanskan ja Portugalin jälkeen EU:n kolmanneksi korkein.

Työllisyysaste laskee suurimmassa osassa Euroopan maita selvästi 60 ikävuoden jälkeen. Suomessa ja monissa Keski-Euroopan maissa selvä pudotus tapahtuu jo 55–59-vuotiaiden työllisyysasteessa. Suomen 55–64-vuotiaiden työllisyysaste jääkin Euroopan keskitasolle, kun muun muassa Ruotsissa ja Tanskassa työllisyysaste on selvästi korkeammalla. Yli 65-vuotiaiden työllisyys on Portugalia ja Irlantia lukuun ottamatta kaikkialla vähäistä.

Työttömyysaste on alentunut, mutta miesten työttömyysaste on edelleen Euroopan korkeimpia

Kuviossa 4.2 on Euroopan unionin keskimääräinen työttömyysaste, Suomi sekä korkeimman (Espanja) ja matalimman työttömyyden maat (Alankomaat ja Itävalta). Lamavuosien seurauksena Suomen työttömyysaste nousi toiseksi korkeimmaksi Euroopan unionissa. Vuonna 2000 ero EU:n keskiarvoon oli alle kaksi prosenttiyksikköä. Euroopan unionin sisäiset erot ovat kaventuneet, kun Irlanti ja Espanja ovat onnistuneet laskemaan työttömyysastettaan noin kymmenellä prosenttiyksiköllä. Kreikassa työttömyysaste sen sijaan on kasvanut koko 1990-luvun.

Kuvio 4.2 Työttömyysaste EU-alueella vuosina 1991–2000, prosenttia.



Lähde: Eurostat, Labour Force Survey.

Naisten työttömyys on Etelä-Euroopassa muuta Eurooppaa korkeammalla tasolla. Suomalaisten naisten työttömyysaste nousi jyrkästi vuoteen 1993 saakka, pysyi neljä vuotta paikallaan ja on sen jälkeen lähtenyt laskuun. Vuodesta 1997 alkaen naisten työttömyysaste Suomessa on ollut hyvin lähellä EU:n keskiarvoa. Sen sijaan miesten työttömyysaste on EU:n toiseksi korkein Espanjan jälkeen.

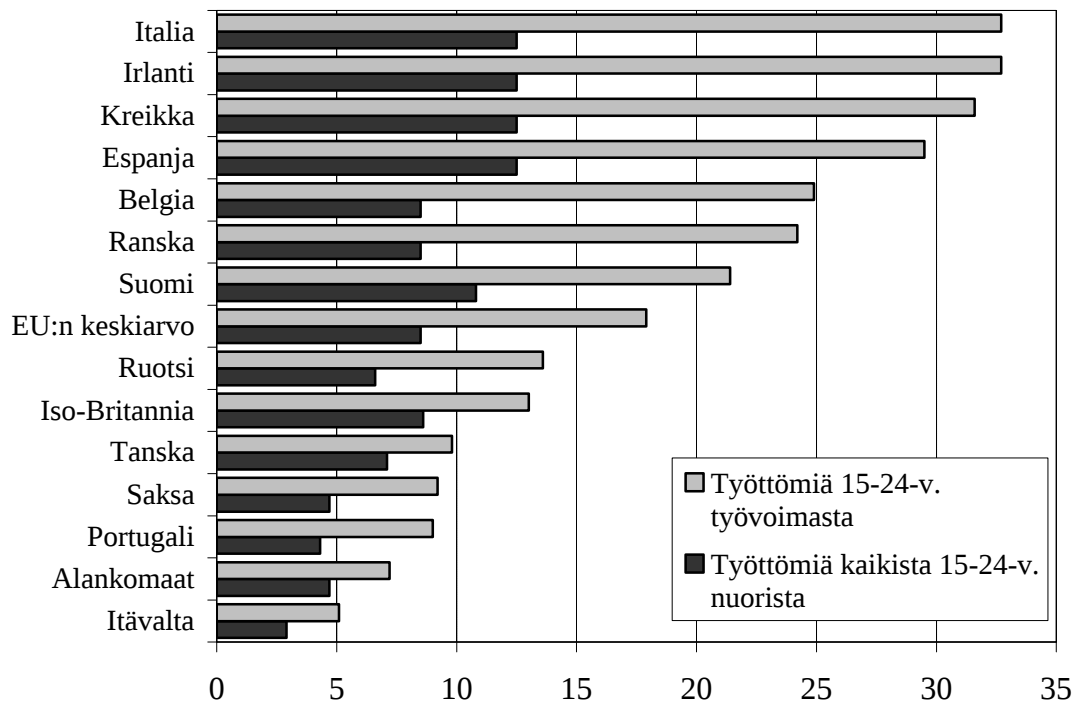
Suomessa nuorten työttömyys on yleistä, mutta nuorten pitkäaikaistyöttömyys harvinaisempaa

Nuorten työttömyysaste osuutena koko ikäluokasta vaihtelee Etelä-Euroopan 13 prosentin ja Itävallan 3 prosentin välillä (kuvio 4.3). Suomessa nuorisotyöttömyys (11 prosenttia) on EU:n keskiarvon (8,5 prosenttia) yläpuolella. Nuorten alhaisen työhön osallistumisen vuoksi työvoimaan kuuluvista nuorista laskettu työttömyysaste on huomattavasti korkeampi kuin koko ikäluokasta laskettu. Suomessa noin joka viides

työvoimaan kuuluvasta nuoresta on työtön. Tässä suhteessa tilanne vaihtelee Itävallan 5 prosentista Italian 33 prosenttiin.

Vaikka Suomen nuorisotyöttömyysaste sekä työvoimaan että koko ikäluokkaan suhteutettuna on keskimääräistä korkeampi, pitkäkestoinen työttömyys ei nuorilla ole Suomessa yhtä suuri ongelma kuin muualla Euroopassa. Yli puoli vuotta työttömänä olleiden osuus nuorista työttömistä on Suomessa 13 prosenttia, kun se EU:n alueella on keskimäärin 53 prosenttia. Yleisintä nuorten pitkäaikaistyöttömyys on Alankomaissa, jossa neljä viidestä nuoresta työttömästä on ollut työttömänä vähintään puoli vuotta. Alankomaissa on toisaalta nuorisotyöttömyys sinänsä vähäistä.

Kuvio 4.3 Nuorisotyöttömyys EU-maissa vuonna 1999, prosenttia.

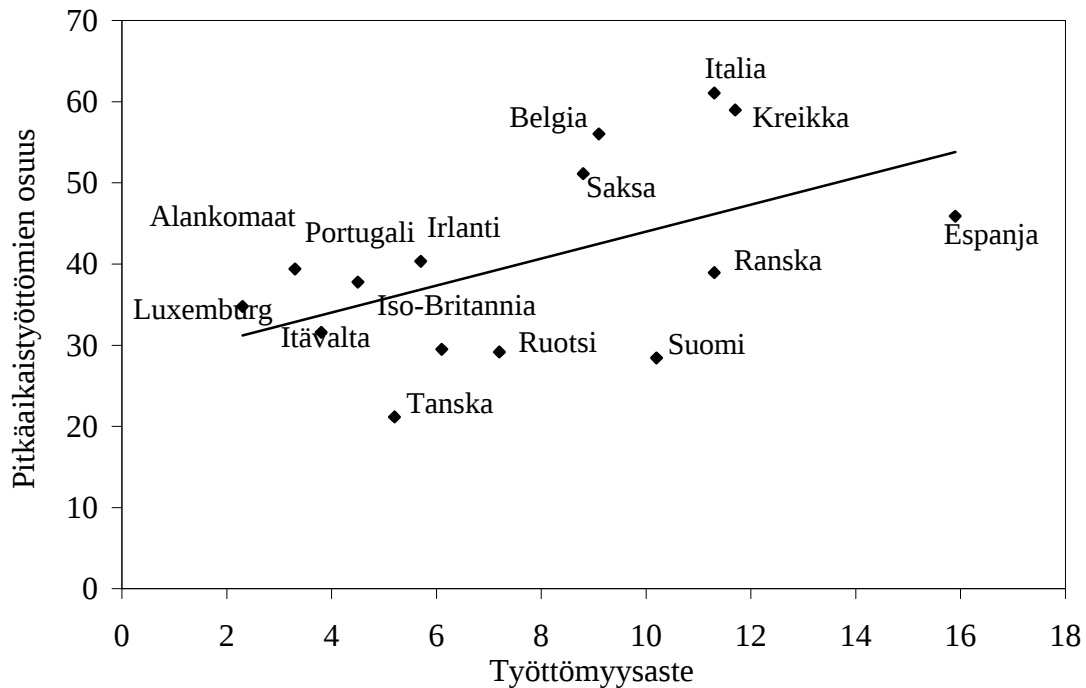


Lähde: Eurostat, Labour Force Survey.

Vielä 1990-luvun alussa koko työvoiman pitkäaikaistyöttömyys oli EU-maiden korkein Irlannissa. Irlanti on kuitenkin onnistunut laskemaan pitkäaikaistyöttömien osuuden työvoimasta 9 prosentista 2 prosenttiin. Espanjassa pitkäaikaistyöttömyysaste oli pahimmillaan 13 prosenttia, mutta sekin on kääntynyt jyrkkään laskuun ja puolittunut vuoteen 2000 mennessä. Vuonna 2000 korkein pitkäaikaistyöttömyys oli Italiassa (noin 6 prosenttia). Suomessa yli vuoden työttömänä olleiden osuus työvoimasta nousi vuonna 1994 yli kuuteen prosenttiin, mutta on sen jälkeen laskenut alle EU:n keskitason noin kolmeen prosenttiin. Suomessa miesten pitkäaikaistyöttömyys vastaa EU:n keskiarvoa, sen sijaan naisten on selvästi EU:n keskiarvoa matalammalla. Suomen lisäksi vain Ruotsissa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa pitkäaikaistyöttömyysaste on miehillä korkeampi kuin naisilla.

Työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyyden välillä näyttäisi olevan positiivinen riippuvuus Euroopassa (kuvio 4.4). Suomi ja Tanska ovat "myönteisiä" poikkeuksia; pitkäaikaistyöttömien osuus on työttömyysasteeseen nähden pieni. Päinvastaiseen suuntaan poikkeavat selvimmin Italia ja Belgia.

Kuvio 4.4 Työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömien osuus EU- maissa vuonna 1999, prosenttia.



Lähde: Työministeriö.

Työttömyyden kestot vaihtelevat huomattavasti (taulukko 4.1). Vuonna 2000 Euroopan unionissa 63 prosenttia työttömistä oli ollut työttöminä vähintään kuusi kuukautta ja 47 prosenttia vähintään vuoden. Suomessa kuuden kuukauden rajan ylitti 47 prosenttia työttömistä ja vähintään vuoden mittaiseksi työttömyys pitkittyi 29 prosentilla työttömistä. Pitkäaikaistyöttömyys oli siis Suomessa selvästi keskimääräistä vähäisempää, ilmeisesti sekä kohoavan työllisyyden että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden takia. Esimerkiksi Italiassa kolme neljästä työttömästä oli ollut työtä vailla vähintään puoli vuotta ja vuoden rajankin ylitti vielä 60 prosenttia työttömistä (OECD, 2001).

Taulukko 4.1 Työttömyyden pitkittyminen, prosenttia työttömistä vuonna 2000.

	Vähintään 6 kuukautta	Vähintään 12 kuukautta
Suomi	47	29
Ruotsi	42	26
Tanska	38	20
Norja	16	5
Alankomaat	47	33
Belgia	72	56
Saksa	68	52
Ranska	62	43
Itävalta	44	28
Iso-Britannia	43	28
Irlanti (1999)	76	55
Espanja	65	48
Portugali	60	43
Italia	75	61
Kreikka	74	57
Euroopan unioni	63	47

Lähde: OECD Employment Outlook (2001).

4.2 Tuloerot ja köyhyys

Tuloerot ovat kasvaneet, mutta kansainvälisessä vertailussa¹ Suomi on edelleen alhaisten tuloerojen maa

Pidemmällä aikavälillä kotitalouksien väliset tuloerot näyttävät teollisuusmaissa kehittyneen U:n muotoisen käyrän mukaan. Katsottaessa OECD-maita yhtenä kokonaisuutena tuloerot kapenivat 1960-luvulla ja 1970-luvun alkupuolella, mutta kääntyivät kasvuun 1970-luvun lopun ja 1980-luvun aikana. Pohjoismaissa tuloerot tasoittuivat kauemmin ja kääntyivät kasvuun vasta 1990-luvulla. Vaikka yleinen kehityssuunta 1990-luvulla näyttää olleen tuloerojen kasvu, kasvunopeudessa on havaittavissa selviä eroja. Muun muassa Saksassa ja Ranskassa tuloerojen kasvu oli loivaa. Tanskassa eriarvoisuus jopa laski ja Kanadassa pysyttiin samalla tasolla. Myös USA:ssa ja Isossa-Britanniassa, missä eriarvoisuus kasvoi aluksi nopeasti, kasvuvauhti on hidastunut. (Smeeding 2000).

Taulukossa 4.2 on vertailtu tuloeroja Gini-kertoimen sekä korkeimman (p90) ja matalimman (p10) tulodesiilin tulotasojen suhteen avulla. Suomen, Ruotsin ja Norjan tulonjako oli tasaisin vertailluista maista vuosien 1984–1995 aikana. Ison-Britannian Gini-kertoimet erottuvat muita korkeampina ja eriarvoisuus kasvoi selvästi näiden

¹ Tuloerojen vertailua vaikeuttavat muun muassa kattavuudeltaan erilaiset ja muuttuvat tulokäsitteet, otantamenetelmät ja eri maiden erilaiset väestörakenteet ja suhdannetilanteet. Viive tilastojen hyödyntämisessä on verrattain pitkä. Eri lähteistä otetut luvut eivät aina välttämättä täsmää erilaisten kulutusyksikköskaalojen käytön takia.

vuosien aikana. Suuri- ja pienituloisten tulotasojen vertailu antaa tuloeroista samansuuntaisen kuvan: Pohjoismaissa ero eniten ja vähiten ansaitsevan väestön kymmenesosan välillä on pienin, Isossa-Britanniassa vertailumaiden suurin. Suomessa tämä suhde on noussut 10 vuodessa lievästi. Suurituloisimpaan 10 prosenttiin kuuluvien tulot olivat vuonna 1995 noin 2,7-kertaiset verrattuna pienituloisimpaan kymmenykseen väestöstä. Pohjoismaissa suhde oli 1990-luvun puolivälissä alle kolmen, Saksassa ja Alankomaissa hieman yli kolmen ja Isossa-Britanniassa yli 4 ½. (Fritzell, 2001).

Taulukko 4.2 Tuloerojen kehitys eräissä Euroopan maissa.

	Gini-kerroin			Tulotasojen suhde (p90/p10)		
	1986/1987	1991/1992	1994/1995	1986/1987	1991/1992	1994/1995
Tanska	25,7	24,0		3,25	2,86	
Suomi	20,7	22,2	22,6	2,59	2,63	2,69
Norja	23,4	23,4	24,2	2,94	2,82	2,84
Ruotsi	22,0	22,9	22,2	2,72	2,72	2,61
Saksa*	25,0		30,0	3,00		3,18
Alankomaat	26,8	27,2	25,6	2,95	3,05	3,09
Iso-Britannia	30,4	34,0	34,6	3,79	4,67	4,57

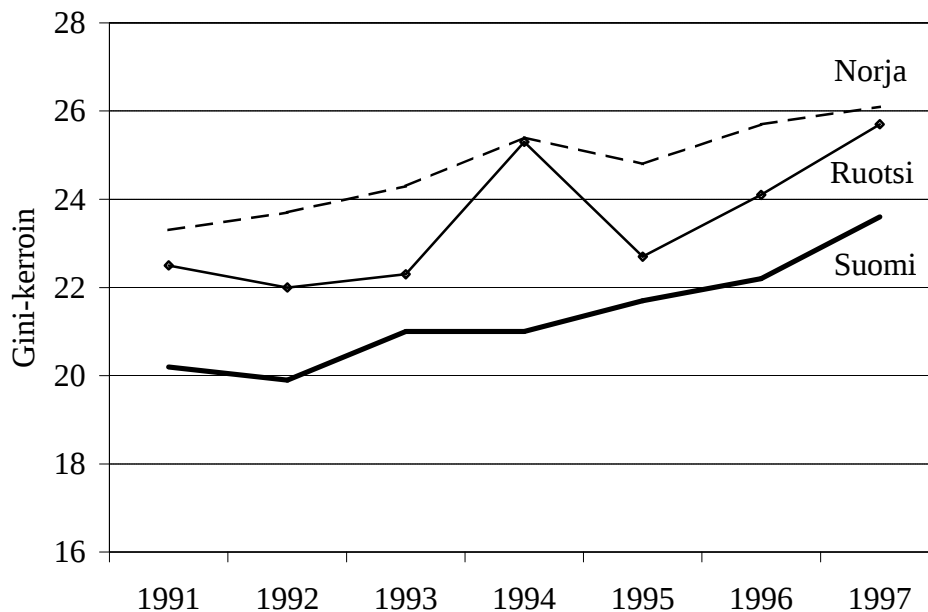
* Saksan ensimmäinen mittaustulos vuodelta 1984.

Lähde: Fritzell (2001). Laskettu käytettävissä olevasta tulosta kulutusyksikköä kohti. Mukana kaikki kotitaloudet, joissa päähenkilön ikä yli 20 vuotta. Ekvivalenssiskaala kotitalouden koon neliöjuuri.

Kehityksestä 1990-luvun puolivälin jälkeen ei ole olemassa vertailukelpoista tietoa aineistojen viiveestä johtuen, mutta suuntaa-antavia tuloksia saadaan Suomen, Ruotsin ja Norjan kansallisilla aineistoilla laskettujen tuloerotrendien vertailusta vuosilta 1991–1997. Kansallisesti lasketut Gini-kertoimet eivät välttämättä ole vertailukelpoiset keskenään eivätkä yhdenmukaistetun LIS -aineiston kanssa. Trendivertailu on mahdollista mutta maiden tuloerojen tasoa ei siten ole syytä verrata.

Viimeisimpien kansallisten tietolähteiden mukaan tuloerot kasvoivat jokseenkin samalla vauhdilla kaikissa kolmessa Pohjoismaassa. Suomessa ja Norjassa kehitys näyttää tasaisemmalta kuin Ruotsissa, jossa vuoden 1994 kuuhun keskeinen selitys on verotusjärjestelmään tehty pääomatuloihin vaikuttanut muutos. Alustavasti näyttää myös siltä, että kaikissa maissa tuloerojen kasvun suurin selitys on pääomatulojen merkityksen kasvu ja kohdentuminen suurituloisimmille.

Kuvio 4.5 Tuloerojen kehitys Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa eri lähteiden mukaan vuosina 1991–1997, prosenttia.



Lähteet: Uusitalo (2000b), Jansson (2000), Aaberge (2001). Eri skaaloista johtuen tuloerojen tasoa eri maissa ei voi verrata toisiinsa.

Verotuksen ja tulonsiirtojen tasoittava vaikutus on suuri

Verotus ja tulonsiirrot pienentävät olennaisesti tuloeroja ja köyhyyttä. Taulukossa 4.3 kuvataan tuloeroja ja köyhyyttä ennen maksettuja ja saatuja tulonsiirtoja sekä niiden jälkeen. Tasaisimmin tulot ennen tulonsiirtoja jakaantuivat 1990-luvun puolivälissä Norjassa ja Kanadassa. Suomi ja Ruotsi sijoittuvat keskivaiheille. Suurimmat köyhyysasteet taas löytyivät Isosta-Britanniasta ja Ranskasta. Tässäkin vertailussa Suomi ja Ruotsi sijoittuvat keskivaiheille. Gini-kertoimet ja köyhyysasteet ennen tulonsiirtoja antavat saman suuntaisen kuvan tulonjaosta. On hyvä muistaa, että köyhyysasteeseen ennen tulonsiirtoja vaikuttavat paitsi ansiotulojen jakautuminen myös vanhusväestön laajuus, opiskelijoiden määrä ja työttömyysaste (Ritakallio, 2000).

Tuloerot tasaantuvat huomattavasti verotuksen ja tulonsiirtojen vaikutuksesta. Tasoittumisprosentit (Gini-kertoimen pieneneminen) vaihtelevat USA:n 28 prosentin ja Ruotsin 57 prosentin välillä. Köyhyysaste puolestaan pienenee Pohjoismaissa noin 90 prosentilla, Keski-Euroopassa lähes 80 prosentilla, Isossa-Britanniassa ja Kanadassa kahdella kolmanneksella ja USA:ssakin verotus ja tulonsiirrot nostavat 38 prosenttia köyhistä köyhyysrajan yläpuolelle.

Taulukko 4.3 Tulonjako eräissä OECD-maissa 1990-luvun puolivälissä.

	Gini-kerroin			Köyhyysaste (tulot OECD- kulutusyksikköä kohden alle 50 % mediaanitulosta)		
	Ennen tulon- siirtoja	Tulon- siirtojen jälkeen	Vähennys- kerroin (%)	Ennen tulon- siirtoja	Tulon- siirtojen jälkeen	Vähennys- kerroin (%)
Suomi	48	23	55	33	4	88
Ruotsi	48	22	57	36	4*	92
Norja	43	24	47	27	4	85
Alankomaat	54	28	50	30	7	77
Ranska	56	29	46	39	8	79
Saksa	48	30	45	29	7	76
Iso-Britannia	60	35	43	38	12	66
Kanada	46	29	39	29	11	66
USA	50	38	28	29	18	38

Lähteet: Smeeding, T. (2000), Ritakallio, V-M. (2000).

* Toisin kuin muissa maissa on Ruotsin aineistossa kirjattu vanhempiensa kotona asuvat yli 18-vuotiaat lapset itsenäisiksi kotitalouksiksi. Ritakallio on korjannut tilannetta poistamalla ne yksin asuvat alle 30-vuotiaat, joiden tulot jäivät alle 40 prosenttiin Ruotsin köyhyysrajasta.

Korkeat tulonsiirto- ja sosiaalimenot ovat olleet yhteydessä alhaisempaan köyhyysasteeseen (Atkinson 2000). Sosiaalimenoilla on monia muitakin tavoitteita kuin tuloköyhyyden poistaminen, joten yhteys ei ole täydellinen. Norjassa ja Isossa-Britanniassa sosiaalimenojen osuus kansantuotteesta on samaa luokkaa, mutta Norjan köyhyysaste on puolet Ison-Britannian vastaavasta. Suomessa köyhyysaste on pysynyt pienenä, vaikka sosiaalimenojen kansantuoteosuus on vaihdellut.

Kansainvälisessä vertailussa köyhyys jakautuu Suomessa tasaisesti eri väestöryhmien välillä

Fritzell (2001) on verrannut eri väestöryhmien köyhyyttä seitsemässä eri maassa 1980-luvun ja 1990-luvun puolivälissä. Etenkin yksinhuoltajien köyhyysasteet jäivät Pohjoismaissa huomattavasti pienemmiksi kuin vertailumaissa. Yksinhuoltajien köyhyysasteet nousivat Keski-Euroopassa moninkertaisiksi siirryttäessä 1990-luvulle. Pohjoismaissa kasvu oli maltillisempaa, Norjassa yksinhuoltajien köyhyysaste jopa hieman laski. Pohjoismaissa vanhusköyhyys on systemaattisesti vähentynyt nuorten köyhyyden lisääntyessä.

Taulukko 4.4 Suhteelliset köyhyysasteet eräissä väestöryhmissä seitsemässä Euroopan maassa 1980- ja 1990-luvun puolivälissä, prosenttia.

Maa ja vuosi	20-29-vuotiaat	60-74-vuotiaat	Yli 75-vuotiaat	Yksinhuoltajat
Tanska, 1987	12,0	16,8	41,5	6,6
Tanska, 1992	16,5	5,6	16,3	11,6
Suomi, 1987	10,1	7,8	18,1	4,9
Suomi, 1995	14,0	3,6	7,6	6,6
Norja, 1986	14,1	8,7	33,5	12,6
Norja, 1995	18,1	5,2	21,9	11,9
Ruotsi, 1987	12,1	4,8	12,4	5,8
Ruotsi, 1995	15,7	2,3	3,9	6,8
Saksa, 1984	17,2	5,4	15,4	2,9
Saksa, 1994	20,6	6,1	8,7	41,7
Alankomaat, 1987	12,7	3,4	-	8,4
Alankomaat, 1994	15,3	6,5	5,9	24,4
Iso-Britannia, 1986	16,3	6,4	8,0	18,6
Iso-Britannia, 1995	22,8	8,1	18,7	39,1

Lähde: Fritzell (2001). Köyhyysraja 50 % mediaani käytettävissä olevasta tulosta. Mukana kaikki kotitaloudet, joissa päähenkilön ikä yli 20 vuotta. Ekvivalenssiskaala kotitalouden koon neliöjuuri. Ikä viittaa kotitalouden päähenkilön ikään.

Myös eri ikäryhmien ja yksinhuoltajien tulojen kehitys suhteessa koko väestön keskiarvoon oli samansuuntaista kaikissa pohjoismaissa. Pohjoismaissa yli 60-vuotiaiden ikäryhmissä suhteellinen tulotaso kasvoi selvästi, kun taas 20–29-vuotiaiden tulokehitys oli keskiarvoa hitaampaa. Yksinhuoltajien tulot kasvoivat selvästi keskiarvoa hitaammin. Suomi on ainoa maa, jossa yksinhuoltajien tulokehitys tutkitulla aikavälillä vastasi yleistä kehitystä. Esimerkiksi Tanskassa ja Isossa-Britanniassa yksinhuoltajien tulot kasvoivat alle 80 prosenttia keskimääräisestä kasvusta.

Taulukko 4.5 Väestöryhmien tulonmuutokset 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun puoliväliin suhteessa tulojen keskimääräiseen muutokseen.

	20-29-vuotiaat	60-74-vuotiaat	Yli 75-vuotiaat	Yksinhuoltajat
Tanska	0,85	1,16	1,16	0,75
Suomi	0,98	1,04	1,12	1,00
Norja	0,92	1,03	1,03	0,86
Ruotsi	0,90	1,07	1,21	0,98
Saksa	0,99	0,97	1,00	0,95
Alankomaat	1,00	0,91	0,90	0,90
Iso-Britannia	0,96	0,99	0,94	0,79

Lähde: Fritzell (2001). Taulukko kuvaa ryhmän tulojen muutosta suhteessa väestön keskimääräisten tulojen muutokseen. Arvot yli yhden kertovat suhteellisen aseman parantumisesta, arvot alle yhden suhteellisen aseman huononemisesta. Luvuista ei voi päätellä eri ryhmien tulotasojen eroa, eikä verrata eri maiden tasoeroja.

Viimeisten saatavilla olevien vertailutietojen mukaan tulonsiirrot ja verotus ovat alentaneet eriarvoisuutta tehokkaasti etenkin Ruotsissa, Suomessa ja Norjassa. Niiden avulla on päästy vertailumaiden pienimpiin köyhyysasteisiin ja tuloeroihin, vaikka tuotannontekijätuloja tarkasteltaessa maat olivat lähellä OECD:n keskitasoa. Tuloerot kasvoivat melkein kaikissa vertailluissa maissa siirryttäessä 1980-luvulta 1990-luvulle. Vaikka tuloerot kasvoivat Suomessakin, vielä 1990-luvun puolivälissä Suomi oli tasaisen tulonjaon maa yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa.

5 TYÖMARKKINOILTA SYRJÄYTYMINEN, TULONJAKO JA KÖYHYYS SUOMESSA

5.1 Rakennemuutoksista ja työmarkkinaongelmista Suomessa

Työmarkkinoilta syrjäytymistä kuvataan usein työttömyyden keston tai työllistymisvaikeuksien avulla. Työttömyyden kestot kuvaavat vain päättyneiden tai kulumassa olevien työttömyyksien kestoja. Osa syrjäytyneistä on voinut ajautua jo työmarkkinoiden ulkopuolelle ja osa lyhyen aikaa työttömänä olleista on voinut olla jo pitkään syrjässä normaaleilta työmarkkinoilta. Täsmällisiä lukuja työmarkkinoilta syrjäytyneistä ei voida esittää.

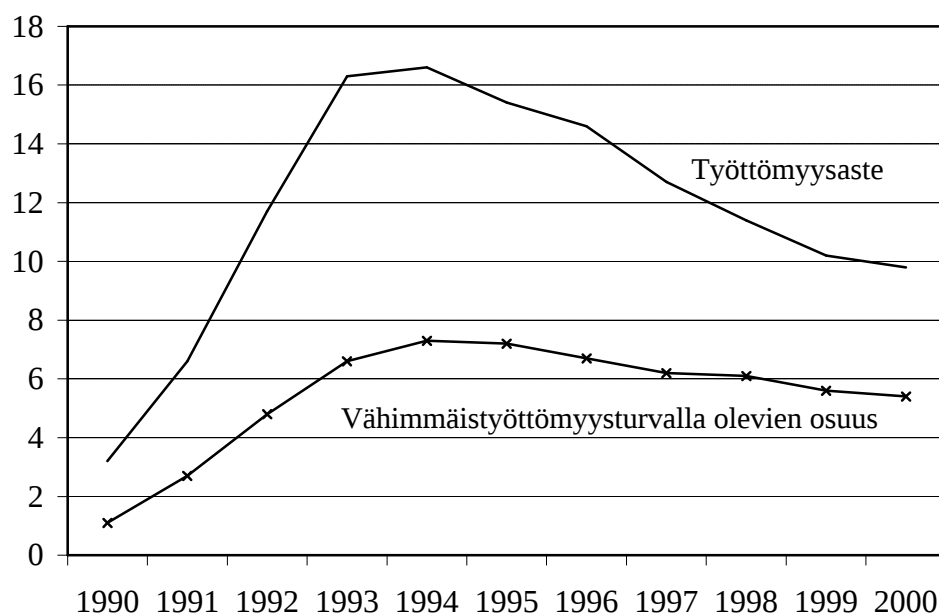
Työmarkkinoilta syrjäytymisen laajuus

Vastentahtoinen työmarkkinoilta syrjäytyminen oli 1990-luvun alun lamaan saakka käytännöllisesti katsoen tuntematon ilmiö. Yli vuoden työttömänä olleita oli vuonna 1990 vain 3 000 henkilöä. Myöskään työttömyyden ja toimenpiteiden välillä kiertävien määrä ei ollut kovin suuri. Syrjäytyminen tapahtui ennen kaikkea työttömyyseläkeputken kautta. Työttömyyseläkkeellä oli lähes 60 000 henkilöä. Työttömyyseläke oli usein työntekijän ja työnantajan yhdessä sopima ratkaisu.

Tuotannon ja työllisyyden romahdus 1990-luvun alussa nosti työttömyyden ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden määrän aivan uudelle tasolle Suomessa. Työttömien määrä kasvoi 325 000 henkilöllä ja lisäksi työvoiman määrä supistui 115 000 henkilöllä. Nämä luvut kuvaavat työmarkkinoilta syrjäytymisriskin kasvua vuodesta 1990 vuoteen 1994.

Vaikka työttömien kokonaismäärä on jo pitkään alentunut, työllistyminen on ollut valikoivaa. Parhaiten ovat työllistyneet lyhyen aikaa työttömänä olleet. Vaikeasti työllistyvissä on runsaasti iäkkäitä pitkäaikaistyöttömiä, joiden palvelutarpeet ovat tehtyjen selvitysten mukaan hyvin moninaiset. Työttömien työnhakijoiden joukossa on myös vajaakuntoisia, maahan muuttajia ja koulutuksen ulkopuolelle jääneitä, joilla ei usein ole aikaisempaa työkokemusta. Viime vuosina valtaosa työttömistä on saanut joko työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa. Tämä on useimmiten osoitus työkokemuksen puuttumisesta tai ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättymisestä.

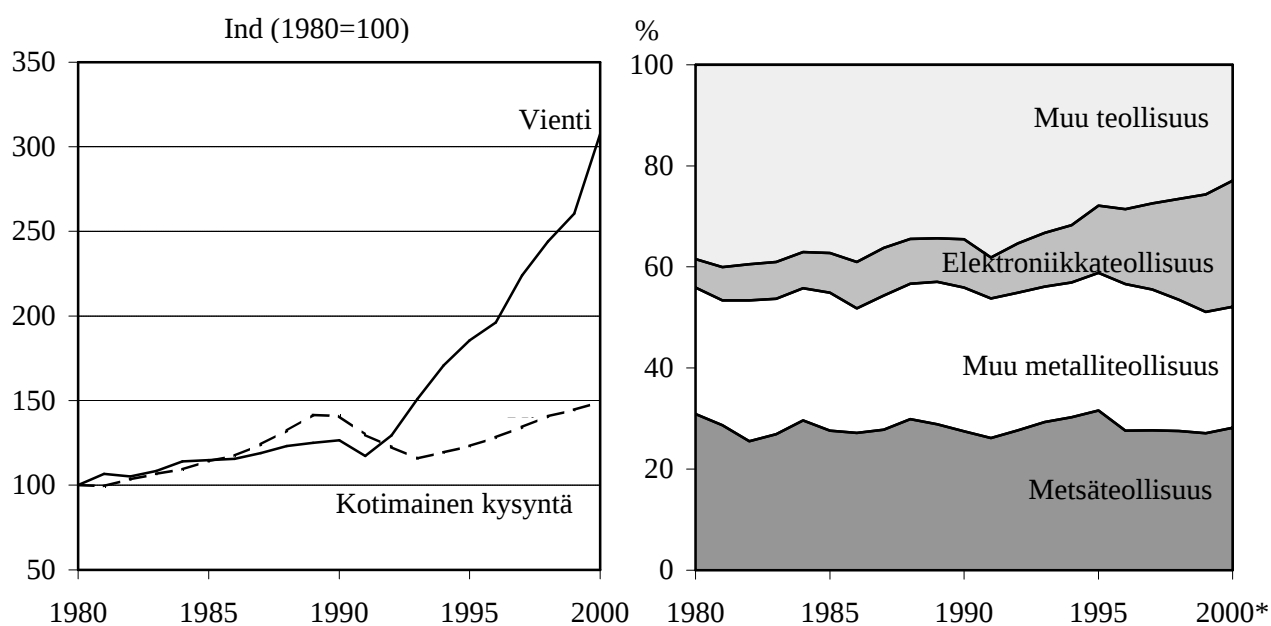
Kuvio 5.1 Työttömyysaste ja vähimmäisturvalla olevien osuus työvoimasta vuosina 1990–2000, prosenttia.



Lähteet: Ritakallio, 2001, työministeriö, tilastokeskus.

Työllistymisen valikoituminen liittyy paitsi ikään, koulutustasoon ja muihin työnhakijoiden ominaisuuksiin myös työmarkkinoiden rakenteen nopeaan muuttumiseen. Laman jälkeinen kehitys on ollut monessa suhteessa aikaisemmasta poikkeava. Kasvu on ollut voimakkaan vientivetoinen (kuvio 5.2) ja vientisektorin rakenne on muuttunut nopeasti. Viennin osuuden kasvun myötä Suomen talous on tullut entistä alttiimmaksi kansainvälisen talouden vaihteluille.

Kuvio 5.2 Viennin ja kotimaisen kysynnän kehitys (vasen puoli) ja teollisuuden rakenne vuosina 1980–2000 (oikea puoli).



Lähde: Tilastokeskus.

Tuotannon rakenne on muuttunut paitsi teollisuudessa myös palvelualoilla. Kysynnän ja tuotannon rakennemuutos on merkinnyt sitä, että suurelle osalle laman aikana työpaikkansa menettäneistä ei enää kasvun alettua ole löytynyt työpaikkaa. Työvoiman kysyntä on vahvaa eri toimialoilla, eri ammateissa ja eri alueilla kuin missä ovat työttömiksi jääneet. Kasvavat yritykset ovat saaneet uutta työvoimaa suoraan työvoiman ulkopuolelta ja työpaikkaa vaihtavista työllisistä. Työttömillä uuden työpaikan saanti on usein edellyttänyt uudelleen koulutusta.

Taulukko 5.1 Yli 2 vuotta työnhakijana vuosina 1991–1994 olleiden tilanne vuosina 1995 ja 1999 iän mukaan.

Ikä vuonna 1999	pitkään työnhakijana laman aikana olleet		heistä työssä, %		työnhakijana yli 6 kuukautta, %		muut, %	
	osuus väestöstä	määrä, tuhatta henkilöä	1995	1999	1995	1999	1995	1999
25-28	15	35	12	41	63	33	25	26
29-33	16	55	13	39	67	38	20	23
34-38	14	53	11	36	71	44	18	20
39-48	12	95	9	28	77	51	14	21
49-57	11	76	7	20	81	58	12	22
58-67	7	35	2	3	77	19	21	78

Lähde: Rantala ja Romppanen, 2001 (laskelmien päivitys).

Noin 10–15 prosenttia työikäisistä, yhteensä noin 350 000 henkilöä koki lama-aikana vaikeita työttömyysongelmia. Suuri osa niistä, jotka eivät suhteellisen nopeasti löytäneet uutta työpaikkaa, on jäänyt laman jälkeenkin pitkäaikaistyöttömiksi. Ne, jotka eivät nuoruutensa takia ole päässeet työttömyyseläkkeelle tai eläkeputkeen, ovat usein pudonneet työmarkkinatuelle. Köyhyyden ydin löytyykin tästä joukosta. Esimerkiksi laman alkaessa 30–50-vuotiaista 11–12 prosenttia oli lamavuosina enimmän aikaa työnhakijana. Heistä yli puolet oli vielä tai taas vuonna 1999 samassa tilanteessa. Heitä nuoremmissa ikäryhmissä vaikeat työttömyysongelmat lama-aikana olivat vielä yleisempiä. Vaikka myös työllistyneiden osuus on suurempi, on huomattava osa (viitisen prosenttia) ikäluokasta jäänyt työnhakijoiksi. Laman alkaessa yli 50-vuotiaat työttömiksi joutuneet olivat 1990-luvun puolivälissä pitkäaikaistyöttömiä ja ovat nyt työttömyys- ja vanhuuseläkkeillä.

Ilkka Nion (2001) selvityksen mukaan pitkään tai toistuvasti työttömänä olleita, toimenpiteiltä työttömäksi jääneitä ja toistuvasti toimenpiteille sijoitettuja oli vuoden 2001 alussa yhteensä 190 000 henkilöä. Jos tähän lisätään työttömyyseläkkeellä olevat, työmarkkinoilta syrjäytyneitä tai vakavan syrjäytymisriskin alla on noin 250 000 henkilöä. Määrä on noin 75 000 henkilöä pienempi kuin vuoden 1997 alussa.

Nuorillakin syrjäytymisongelmia

Pitkäaikainenkaan työttömyys lama-aikana ei aina ole johtanut lopulliseen syrjäytymiseen. Nuoremmissa ikäryhmissä on melko paljon henkilöitä, jotka ovat nousseet lama-ajan vaikeasta tilanteesta ja olivat 1990-luvun lopulla vakaasti työelämässä. Usein heillä on ollut hyvä peruskoulutus tai he ovat hankkineet sen työttömyyskokemusten jälkeen. Tämä korostaa kouluttautumisen merkitystä työmarkkina-aseman parantamisessa.

Suomen ikäluokkapohjainen koulutusjärjestelmä tarjoaa periaatteessa jokaiselle mahdollisuuden ammatillisen koulutuksen hankkimiseen. Koulutuspaikkoja eri asteisessa koulutuksessa on runsaasti. Osa ikäluokasta jää kuitenkin eri syistä koulutuksen ulkopuolelle. Peruskoulun päättävistä kymmenisen prosenttia jää ainakin joksikin aikaa jatkokoulutuksen ulkopuolelle ja osa jatkokoulutuksen aloittaneista keskeyttää opintonsa. Tarkkoja lukuja kouluttamattomuudesta ja koulutuksen keskeyttämisistä on vaikea saada, koska osa keskeyttäjäistä siirtyy muuhun koulutukseen. Osa myös aloittaa opintonsa tai jatkaa niitä vasta erilaisten välivuosien jälkeen myöhemmin.

Koulutuksen ulkopuolelle jäävistä suurimmassa syrjäytymisriskissä ovat ne, jotka kieltäytyvät tarjotuista koulutuspaikoista. Heillä on voinut olla vaikeuksia jo peruskoulun suorittamisessa. Mittasuhteista antaa kuvan se, että vuonna 1999 evättiin työmarkkinatuki yli 15 000 alle 25-vuotiaalta, koska he olivat kieltäytyneet tarjotusta työstä tai koulutuksesta. Vuonna 2000 vastaavassa tilanteessa oli 13 000 nuorta.

Nuorten työmarkkinatilanne on parantunut laman jälkeen melko hitaasti. Vuonna 1990 ikäluokasta 20–22-vuotiaat lähes kolmannes oli päätoimisessa työssä ja 7 prosenttia valtaosan vuotta työhakijana (taulukko 5.2). Lamavuonna 1993 työssä oli enää 13 prosenttia, mutta pääosan vuotta työnhakijana 30 prosenttia ikäluokasta. Vuonna 1999 pitkään työnhakijana olleiden osuus oli pudonnut 16 prosenttiin ja työssä olleiden osuus noussut 19 prosenttiin eli oltiin vielä melko kaukana lamaa edeltävästä tilanteesta.

Taulukko 5.2 Nuorten (20–22-vuotiaat) työmarkkina-asema vuosina 1990, 1993, 1996 ja 1999, prosenttia ikäluokasta.

	1990	1993	1996	1999
Työssä	31	13	14	19
Työssä/opiskelee	38	18	29	35
Opiskelee ym.	9	17	16	11
Työtön yli 6 kk	7	30	20	16
Työtön alle 6 kk	14	21	20	18

Lähde: Rantala ja Romppanen, 2001.

Vaikka korkean asteen tutkinnon suorittaneiden työttömyysriski on edelleen vain kolmas tai neljäsosa keskiasteen tutkinnon suorittaneiden vastaavasta ja lisävuosi koulutusta tuottaa keskimäärin lähes 10 prosenttia lisää palkkaa, pitkään koulutus ei aina takaa hyviä ansioita tai turvallista työuraa. Korkean asteen koulutuksen saaneella nuorella oli 1990-luvun lopulla työttömäksi jouduttuaan vain hieman suurempi todennäköisyys työttömyydestä irtautumiseen kuin keskiasteen koulutuksen saaneella. Ennen lamaa tilanne oli korkean asteen koulutetun eduksi huomattavan selvä (Asplund, 2001).

Taulukko 5.3 Työttömyyden jatkuvuus ja koulutus. Vuoden työssäolon jälkeen työttömäksi jääneiden työttömyyden jatkuminen, prosenttia.

Työttömäksi jäämisvuosi	Seuraavana vuonna		Sitä seuraavana vuonna	
	Korkea aste	Keski-aste	Korkea aste	Keski-aste
1989	15	26	5	12
1992	39	46	12	22
1996	24	28	6	8

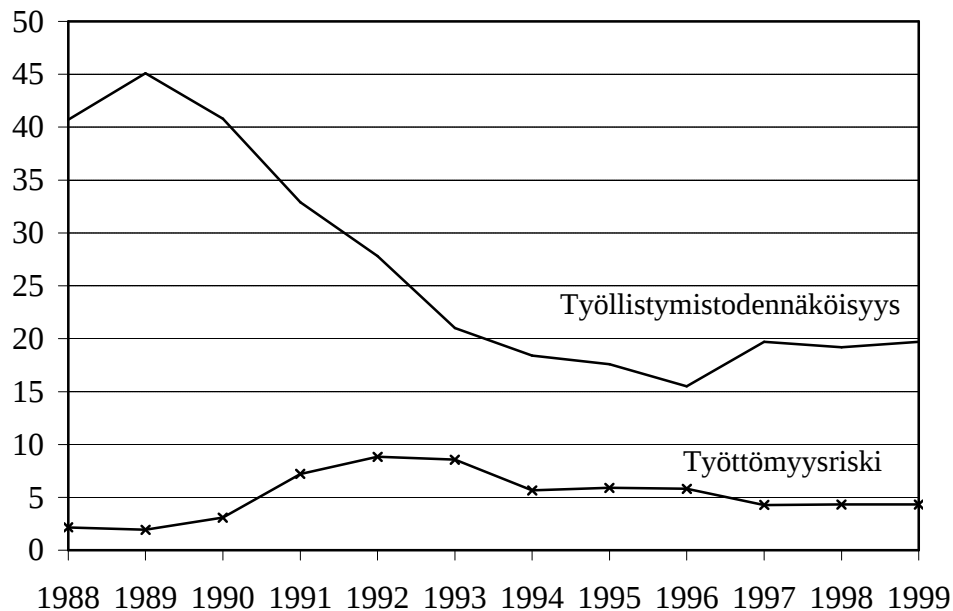
Lähde: Asplund, 2001.

Korkean asteen koulutuksen saaneiden työttömyysriski on kuitenkin edelleen selvästi pienempi kuin vähemmän koulutettujen ja todennäköinen ansiokehitys on hyvä. Koulutuksen tuoton hajonta on tosin sitä suurempi, mitä korkeammasta koulutuksesta on kyse. Riski ajautua matala-palkkatyöhön on korkean asteen koulutuksen saaneilla ollut vähäinen, joskin kasvussa. Sen sijaan keskiasteen koulutuksen saaneista, jotka olivat työssä kolmantena vuonna valmistumisen jälkeen lähes kolmannes työskenteli vuonna 1998 palkkatasolla, joka oli korkeintaan kaksi kolmasosaa mediaanipalkasta. Vuonna 1990 osuus oli 17 prosenttia (Asplund, 2001).

Työllistymisen valikoivuus

Vaikka tuotannon kasvu ja työllisten määrän lisääntyminen ovat 1990-luvun puolivälin jälkeen jatkuneet ripeinä, on edelleen vain vajaa 20 prosenttia työttömistä työllistynyt avoimille työmarkkinoille vuoden kuluessa. Ennen lamaa osuus oli yli kaksinkertainen. Myös työvoimakoulutukseen tai tukityöhön sijoittumisen vaikutus on hiukan pienentynyt. Vuonna 1999 näin päättyi runsas 10 prosenttia työttömyyksistä, kun osuus vuonna 1994 oli yli 14 prosenttia. Työttömistä on vuoden kuluttua edelleen tai taas työttömänä yli puolet. Työttömyyden aleneminen on paljolti aiheutunut työttömäksi joutumisriskin pienemisestä.

Kuvio 5.3 Työttömien työllistymisen todennäköisyys (osuus työttömistä, jotka ovat vuoden kuluttua muussa kuin tukityössä) ja työllisten työttömyysriski (osuus työllisistä, jotka ovat vuoden kuluttua työttömiä) vuosina 1988–1999, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Työttömien alhainen todennäköisyys työllistyä normaaleille työmarkkinoille johtuu osin siitä, että työmarkkinoille on tullut runsaasti uusia työnhakijoita, jotka ovat esimerkiksi ajanmukaisen koulutuksensa takia työllistyneet työttömiä helpommin. Työllisten työttömyysriskin jäämiseen nopean kasvun vuosinakin melko korkeaksi puolestaan vaikuttaa se, että tukityöllistettyjen ja muiden määräaikaisessa työsuhteessa olevien määrä on edelleen melko suuri. Vaikka tukityö katkaisee työttömyyden, se päättyy usein uuteen työttömyyteen.

Vuonna 2000 työllisten määrä lisääntyi 40 000 henkilöllä. Työmarkkinoiden dynamiikkaa kuvaa se, että tuona vuonna alkoi 890 000 ja päättyi 922 000 työttömyysjaksoa. Valtaosa viimeksi mainituista päättyi työttömyyden alkuvaiheissa. Kaksi kolmannesta päättyi ensimmäisen kolmen kuukauden aikana ja näistä noin puolet sijoittumiseen avoimille työmarkkinoille. Jos työttömyys pääsi jatkumaan yli puoli vuotta, se päättyi avoimille työmarkkinoille sijoittumiseen enää kolmasosassa päättyneistä tapauksista. Yli vuoden tai yli kaksi vuotta kestäneet työttömyydet päättyivät harvoin ja silloinkin lähes aina muuten kuin avoimille työmarkkinoille työllistymiseen.

Työmarkkinoilta syrjäytymisriski kasvaa mitä pitempään työttömyys jatkuu. Pitkäaikaistyöttömyys on päättynyt joko aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden ansiosta tai muusta syystä, esimerkiksi eläkkeelle siirtymiseen. Pitkäaikaistyöttömyyden alenemiseen on vaikuttanut ennen kaikkea se, että työttömyysjaksojen pitkittyminen on saatu estettyä. Vain joka kymmenes jakso pitkittyy yli vuoden mittaiseksi. Koska työmarkkinoiden dynamiikka on vilkas, merkitsee tämäkin useita kymmeniä tuhansia työttömyysjaksoja ja syrjäytymisriskejä.

Taulukko 5.4 Vuonna 2000 päättyneet työttömyysjaksot työttömyyden keston ja päättymissyyhin mukaan.

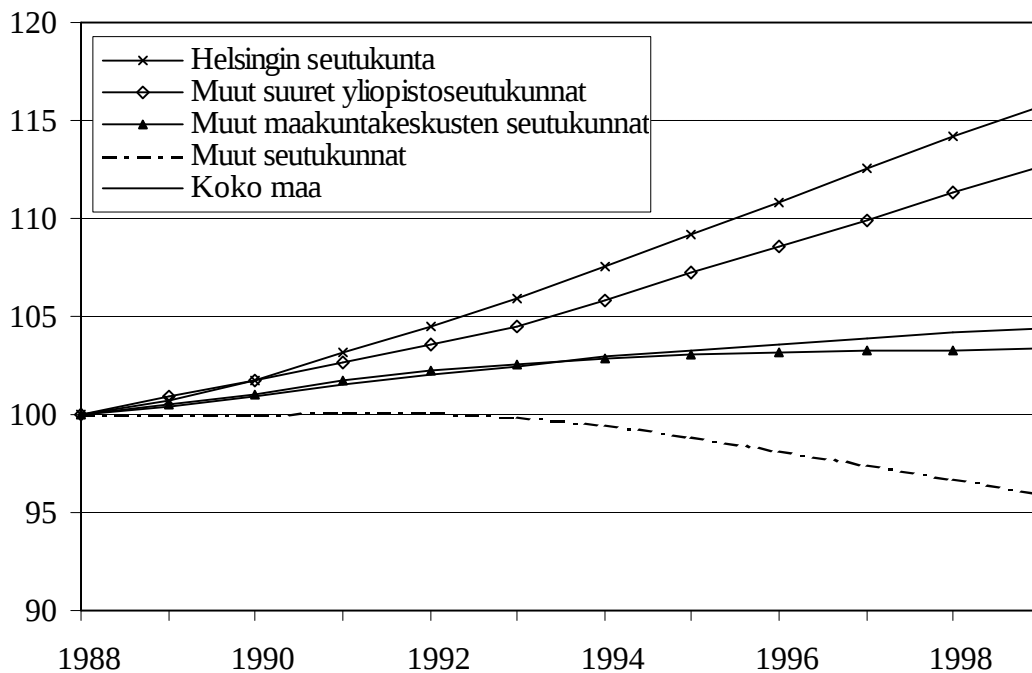
Kesto	Avoimille työmarkkinoille	Toimenpiteeseen	Muu syy	Yhteensä
– 3 kk	437 000	80 000	92 000	609 000
3 – 6 kk	55 000	32 000	55 000	142 000
6 – 12 kk	29 000	29 000	32 000	90 000
12 – 24 kk	9 000	24 000	19 000	52 000
24 kk –	2 000	9 000	18 000	29 000
Yhteensä	532 000	174 000	216 000	922 000

Lähde: Työministeriö.

Alueelliset kehityserot

Työmarkkinoiden sopeutumista rakennemuutokseen vaikeuttaa myös tuotannon alueellinen uudelleen sijoittuminen. Suuralueiden väliset kehityserot ovat voimistuneet ja alueiden sisäinen keskittyminen on kiihtynyt. Suuralueista ainoastaan pääkaupunkiseutu on kasvattanut tuotanto-osuuttaan 1980-luvun lopusta lähtien. Vuodesta 1988 vuoteen 1997 pääkaupunkiseudun tuotanto-osuus on kasvanut 3 ½ prosenttiyksikköä. Pääkaupunkiseudun lisäksi muuttovoittoalueita ovat Turun, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seutukunnat, jonne korkean teknologian yrityksetkin ovat pääasiallisesti sijoittuneet. Muuttoliikkeen pääpiirteenä on nuorten ja parhaassa työiässä olevien muutto kasvukeskuksiin.

Kuvio 5.4 Väkiluvun kehitys seutukuntaryhmittäin vuosina 1988–1999, indeksi (1988=100).



Lähde: Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa -työryhmäraportti.

Työttömyys kasvoi 1990-luvun laman aikana ensimmäisenä vientisektorilla ja tämä näkyi erityisesti Etelä-Suomen teollisuuspaikkakunnilla. Suhteellisesti vähiten työttömyys kasvoi Pohjois-Suomessa, missä se kuitenkin on myös alentunut hitaasti. Pohjois-Suomessa työttömyysaste on edelleen liki 20 prosenttia.

Työttömyyden perusteella Suomi voidaan jakaa karkeasti kolmeen alueeseen: Pohjois-Suomessa ja Itä-Suomen pohjoisosissa sekä Suomenselän alueella työttömyys on korkeaa, Vaasan rannikkoalueella ja eteläisimmässä Suomessa työttömyys on useissa kunnissa melko alhaista ja Väli-Suomen työttömyysaste asettuu kahden ääripään väliin. Pitkäaikaistyöttömyyden osalta ongelmallisimmat kunnat sijaitsevat Etelä- ja Keski-Suomen suurissa kaupungeissa ja niiden läheisyydessä, kun taas Pohjois-Suomessa pitkäaikaistyöttömyys on selvästi alemmalla tasolla. Siellä ongelmana on kuitenkin toistuvaistyöttömyys. Työttömyyden katkaisevat usein vain kausityöt tai työvoimapoliittiset toimenpiteet.

Työttömyydestä pahiten kärsivät alueet ovat joko maatalousvaltaisia syrjäisiä seutukuntia tai vanhaa teollisuutta harjoittavia kaupunkeja. Pohjois- ja Itä-Suomessa, joissa on korkea työttömyys ja jotka ovat muuttotappioalueita, työttömät ovat nuoria ja koulutetumpia kuin muualla maassa. Toisen ryhmän muodostavat kasvualueiden kunnat, jonne nuori ja hyvin koulutettu väestö muuttaa työn perässä. Alueella jo asuvat iäkkäät työttömät eivät pysty kilpailemaan huonon koulutuksen takia kasvualojen työpaikoista.

5.2 Tulokehitys 1990-luvulla

Mistä kotitalouksien tulot muodostuvat?

Lama heijastui kotitalouksiin monella tavalla ja vaikutukset näyttävät kestävän pitkään. Tuotannontekijätuloja saaneiden kotitalouksien määrä on vähentynyt. Vuonna 1990 palkkatuloja sai noin 75 prosenttia kotitalouksista ja omaisuustuloja 84 prosenttia. Molemmat osuudet putosivat niin, että vuonna 1993 palkkatuloja sai alle 70 prosenttia ja omaisuustuloja runsas 80 prosenttia kotitalouksista. Viime mainittu osuus on pudonnut edelleen ja oli 74 prosenttia vuonna 1999. Omaisuustuloja saavien kotitalouksien korkea osuus selittyy sillä, että oman asunnon laskennallinen asuntoetu kuuluu näihin tuloihin. Yrittäjätuloja saaneiden kotitalouksien määrä putosi 40 prosenttiin vuonna 1993 ja edelleen 33 prosenttiin vuonna 1999. Yksi selitys yrittäjätuloja saavien määrän huomattavalle pienenemiselle voi olla maatalousyrittäjien lukumäärän väheneminen.

Muutos tuotannontekijätuloa saavien osuudessa on ollut pienempi kuin muutokset eri tulolajeja saaneiden osuuksissa. Jotain tuotannontekijätuloa on koko ajan saanut yli 90 prosenttia kotitalouksista.

Taulukko 5.5 Eri tuloja saaneiden ja tulonsiirtoja maksaneiden osuus kaikista kotitalouksista vuosina 1990, 1993, 1996 ja 1999.

Tulolaji	1990	1993	1996	1999
Palkkatulo	74,6	69,6	68,4	69,1
Yrittäjätulo	70,8	40,0	32,4	32,8
Ansiotulo	86,7	76,0	75,0	74,5
Omaisuuustulo	84,1	81,0	71,5	74,0
Tuotannon tekijätulo	95,9	94,3	91,5	92,7
Saadut tulonsiirrot	88,7	94,6	90,9	88,2
Yleiset sosiaaliturvaetuudet	48,1	46,4	46,0	42,9
Työsuhteiset sosiaaliturvaetuudet	40,6	40,5	45,3	39,0
Sosiaaliavustukset	47,2	48,1	47,8	44,8
Työttömyyskorvaukset	12,2	34,4	29,8	25,1
Muut saadut tulonsiirrot	36,2	49,1	30,2	31,4
Bruttotulot	100,0	100,0	100,0	100,0
Maksetut tulonsiirrot	93,8	96,1	96,1	96,9
Käytettävissä olevat tulot	100,0	100,0	100,0	100,0

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Tulonsiirtoja saaneiden osuus oli korkeimmillaan laman syvimessä vaiheessa vuonna 1993. Vuonna 1999 luku oli jo hieman vuoden 1990 lukua pienempi. Eniten tarkastelujaksolla on kasvanut työttömyyskorvausta saaneiden osuus. Vuonna 1993 yli 34 prosenttia kotitalouksista sai työttömyyskorvauksiin laskettua tuloa. Muita tulonsiirtoja saaneiden osuuksissa on tapahtunut yleensä laskua. Välittömiä veroja ja niiden luonteisia maksuja maksoi liki 97 prosenttia kotitalouksista vuonna 1999. Luku on hitaasti kasvanut vuodesta 1990.

Sellaisia kotitalouksia, jotka eivät saaneet lainkaan tulonsiirtoja oli vuonna 1990 hieman yli 11 prosenttia. Laman ollessa syvimmillään vuonna 1993 osuus putosi puoleen, mutta oli vuonna 1999 jo palannut vuoden 1990 tasolle. Vain yhtä tulonsiirtolajia on saanut noin viidennes kotitalouksista. Myös tämän ryhmän osuus laski lamassa. Yli 40 prosenttia kotitalouksista saa kahta lajia tulonsiirtoja. Lamassa kolmea tai useampaa tulolajia saavien osuus selvästi kasvoi.

Taulukko 5.6 Kotitalouksien jakautuminen (%) sen mukaan monestako lajista saadut tulonsiirrot koostuivat vuosina 1990, 1993, 1996 ja 1999.

Tulonsiirtoerien lukumäärä	1990	1993	1996	1999
Ei tulonsiirtoja	11,3	5,4	9,1	11,8
Yksi	23,2	17,6	18,4	21,9
Kaksi	41,0	40,1	43,5	42,6
Kolme	19,6	28,2	23,0	19,0
Neljä	4,6	7,6	5,4	4,2
Kaikki viisi	0,4	1,2	0,6	0,5
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Kun keskimääräinen ansiotulo oli vuonna 1990 kutakuinkin samansuuruinen kuin keskimääräinen käytettävissä oleva tulo, oli tämä laman pohjavuonna vain 80 prosenttia käytettävissä olevasta tulosta (taulukko 5.7). Keskimääräisen ansiotulon osuus ei vuoteen 1999 mennessä ollut vielä noussut lamaa edeltävälle tasolle. Laskua on sekä palkka- että yrittäjätuloissa¹. Omaisuustulo-osuuden kasvu on toisaalta ollut 1990-luvulla rajua. Keskimääräisen tuotannontekijätulon suhde käytettävissä olevaan tuloon onkin tämän takia palannut lähelle lamaa edeltänyttä tasoa.

Taulukko 5.7 Tuloerien keskiarvo-osuudet (%) käytettävissä olevien tulojen keskiarvosta vuosina 1990, 1993, 1996 ja 1999 (OECD:n ekvivalenssi-skaalalla muunnetut tulot)

Tulolaji	1990	1993	1996	1999
Palkkatulo	87,7	71,8	76,5	76,9
Yrittäjätulo	12,0	8,4	8,6	8,4
Ansiotulo	99,7	80,2	85,1	85,3
Omaisuustulo	6,6	12,3	12,3	17,4
Tuotannontekijätulo	106,3	92,4	97,4	102,7
Saadut tulonsiirrot	27,1	40,1	40,3	33,7
Yleiset sosiaaliturvaetuudet	7,0	7,4	6,7	5,1
Työsuhteiset sosiaaliturvaetuudet	12,0	15,0	16,8	15,3
Sosiaaliavustukset	4,7	6,6	7,3	6,3
Työttömyyskorvaukset	1,3	8,0	6,9	4,4
Muut saadut tulonsiirrot	8,8	12,1	11,7	10,5
Bruttotulot	133,5	132,6	137,7	136,5
Maksetut tulonsiirrot	-33,5	-32,6	-37,8	-36,5
Käytettävissä olevat tulot	100,0	100,0	100,0	100,0

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

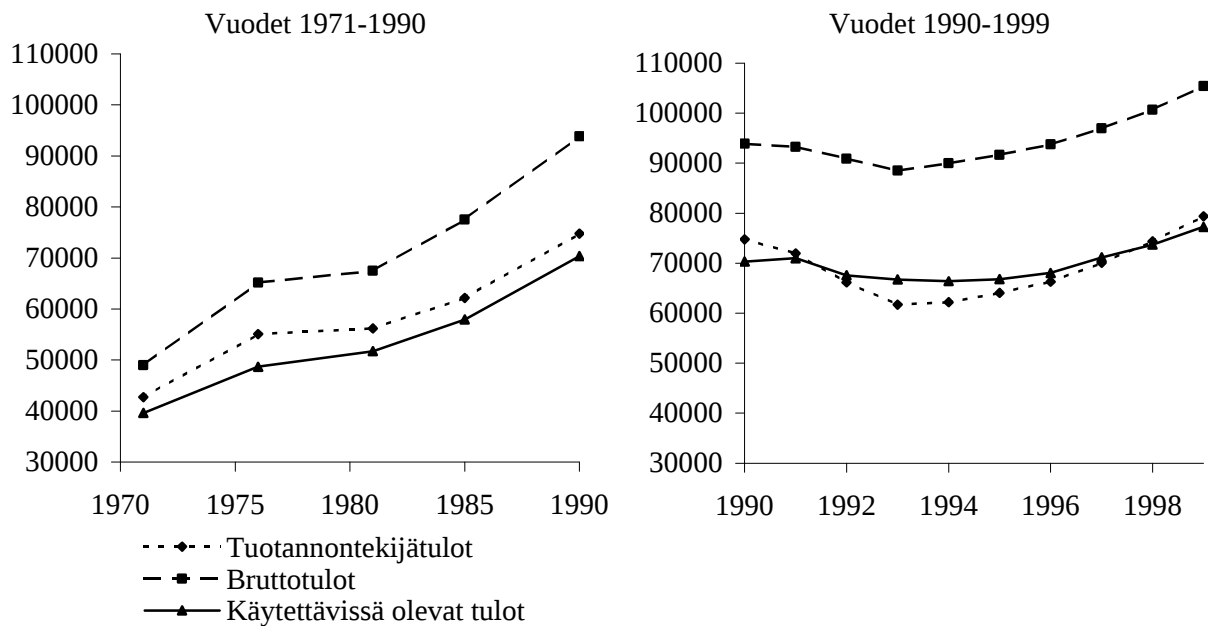
Kotitalouksien tuloissa saatujen tulonsiirtojen osuus kasvoi lamassa, mutta on sen jälkeen laskenut ja lähestymässä vuoden 1990 tasoa. Välittömien verojen osuus oli vuonna 1993 noin prosenttiyksikön alle vuoden 1990 tason, mutta vuonna 1999 noin kolme prosenttiyksikköä sen yläpuolella.

Kotitalouksien tulojen reaalikehitys

Reaaliset keskimääräiset tulot lähes kaksinkertaistuivat ajanjaksolla 1971–1990. Bruttotulojen (tuotannontekijätulot ja saadut tulonsiirrot) kasvu oli nopeinta, ts. sekä saadut että maksetut tulonsiirrot kasvoivat suhteellisesti (Kuvio 5.5). Pitkään jatkunut reaalityulojen kasvu taittui ensin tuotannontekijä- ja bruttotuloissa vuonna 1991 ja käytettävissä olevissa tuloissa vuotta myöhemmin. Keskimääräiset tuotannontekijätulot laskivat käytettävissä olevien tulojen alapuolelle vuonna 1992 ja olivat siellä vielä vuonna 1997. Kotitalouksien maksamat välittömät verot eivät riittäneet rahoittamaan saatua tulonsiirtoja ja julkinen valta joutui tulonsiirtojen ja muiden menojen rahoituksessa turvautumaan runsaaseen velan ottoon.

¹ Palkkatulojen ja yrittäjätulojen osuudet ovat 1990-luvun lopulla selvästi 1970- ja 1980-luvun arvoja alhaisemmalla tasolla (vrt. Riihelä & Sullström & Tuomala, 2000).

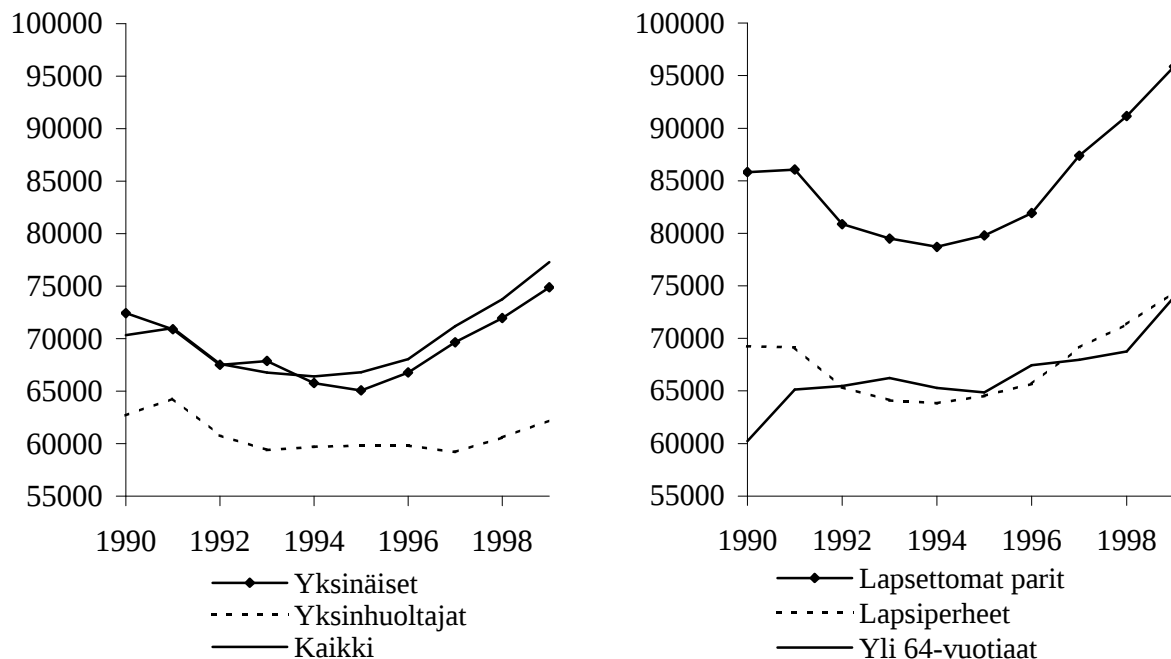
Kuvio 5.5 Reaaliset keskimääräiset tulot OECD-kulutusyksikköä kohti Suomessa vuosina 1971–1999 (vuoden 1990 hinnoin).



Lähteet: Tilastokeskus, kulutustutkimukset ja tulonjakotilastot.

Keskimääräiset käytettävissä olevat tulot ovat 1990-luvulla olleet alhaisimmat yksinhuoltajatalouksissa ja korkeimmat lapsettomilla pareilla (kuvio 5.6). Muiden elinvaihe-ryhmien keskinäiset tuloerot ovat vuonna 1999 hyvin pienet. Yksinhuoltajatalouksien käytettävissä olevien tulojen kehitys on jäänyt selvästi jälkeen muista ryhmistä. Ryhmän tulot eivät olleet vuonna 1999 saavuttaneet vuoden 1990 tasoa.

Kuvio 5.6 Reaaliset keskimääräiset käytettävissä olevat tulot OECD-kulutusyksikköä kohti elinvaiheen mukaan vuosina 1990–1999 (vuoden 1990 hinnoin).

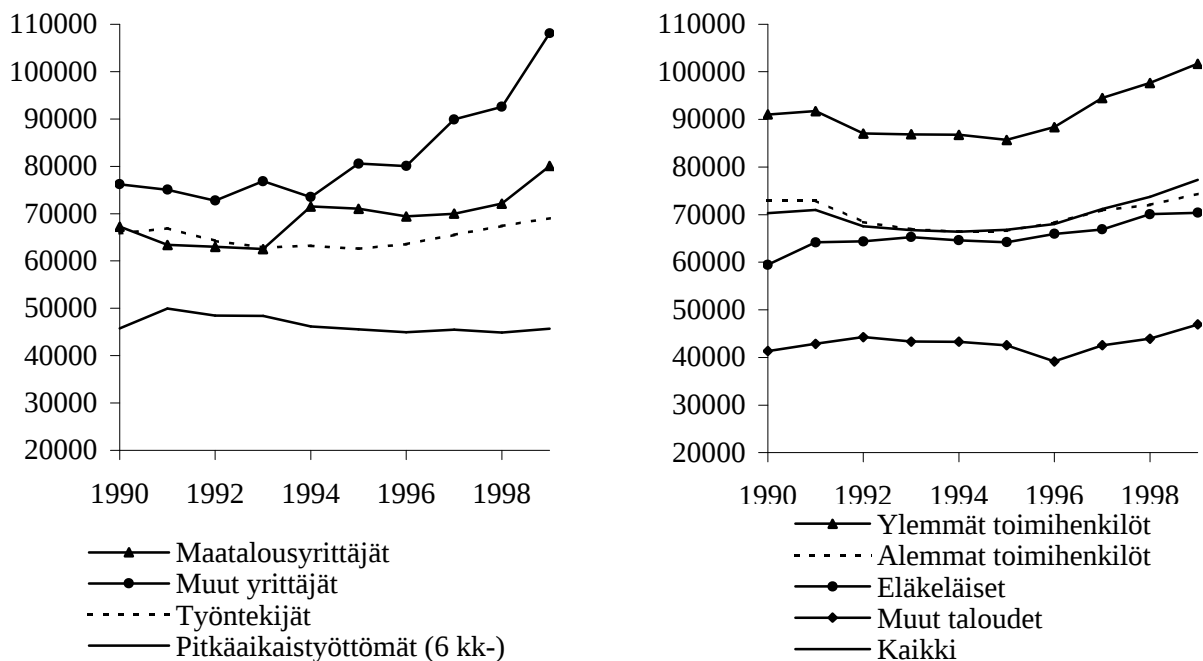


Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot

Eläketalouksien (yli 64-vuotiaat) keskimääräiset tulot eivät laskeneet 1990-luvun lamassa samalla tavalla kuin muun väestön. Tämä selittyy osaksi sillä, että eläkeläistalouksien tulokehitys on pitkälti lakisääteistä. Suotuista kehitystä johtuu osaksi myös siitä, että uusien ja parempaa ansioeläkettä saavien eläkeläisten osuus on lisääntynyt.

Viitehenkilön sosioekonomisen aseman mukaisessa ryhmityksessä käytettävissä olevat tulot ovat viime vuosina kasvaneet nopeimmin ylemmillä toimihenkilöillä ja yrittäjillä (kuvio 5.7). Työttömien kotitalouksissa keskimääräiset käytettävissä olevat tulot ovat laskeneet vuodesta 1991 lähtien. Alempien toimihenkilöiden ja työntekijöiden käytettävissä olevien tulojen kehityksessä on samoja piirteitä kuin työttömien tulokehityksessä. Käytettävissä olevien tulojen lasku on kuitenkin kurottu umpeen vuosina 1998 ja 1999.

Kuvio 5.7 Reaaliset keskimääräiset käytettävissä olevat tulot OECD-kulutussyksikköä kohti sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 1990–1999.

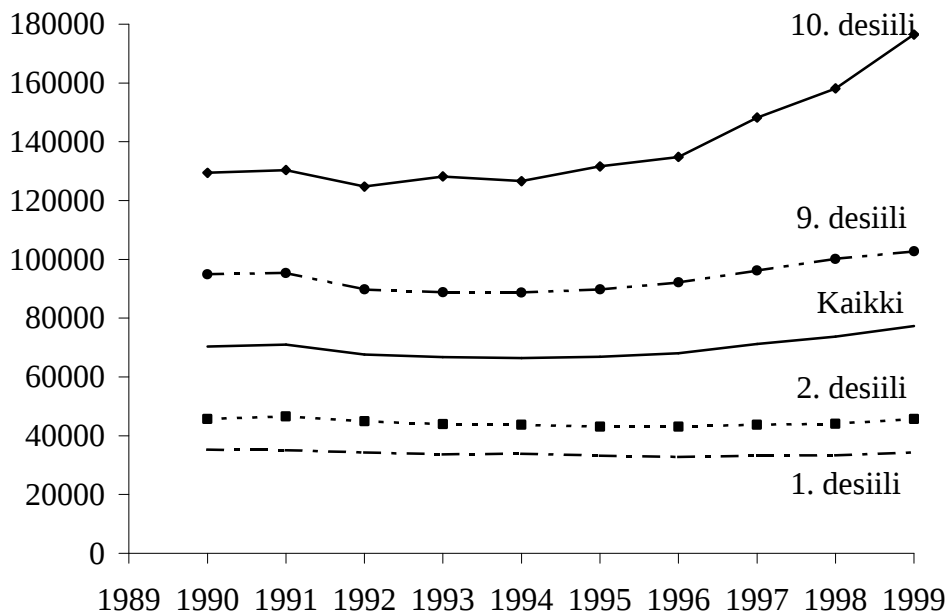


Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Käytettävissä olevien tulojen heilahtelu on ollut voimakkainta nuorilla kotitalouksilla. Lamaan mentäessä käytettävissä olevat tulot laskivat nopeasti, mutta talouden elpyessä myös nousu on ollut voimakasta. Alle 34-vuotiaiden ikäryhmässä vuoden 1990 käytettävissä olevien tulojen tasoa ei kuitenkaan vielä vuonna 1998 oltu saavutettu. 34–44-vuotiaiden ikäryhmässä taso saavutettiin vuonna 1997. Yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä keskimääräiset tulot eivät laskeneet laman aikaanakaan vuoden 1990 alapuolelle (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000b).

Kun tarkastellaan tulokehitystä tuloluokittain keskimääräiset käytettävissä olevat reaalitytulot laskivat kaikissa desiileissä 1990-luvun laman aikana. Ylimmissä desiileissä reaalitytulot alkoivat kasvaa vuoden 1994 jälkeen ja alemmissa desiileissä vuotta myöhemmin (kuvio 5.8). Ylimmän tulonsaajadesiilin käytettävissä olevien tulojen kasvu on ollut muita desiilejä suurempaa. Kahden alimman kymmenyksen käytettävissä olevat tulot ovat pysyneet käytännöllisesti katsoen samalla tasolla eivätkä olleet saavuttaneet vielä vuonna 1999 vuoden 1990 tasoa.

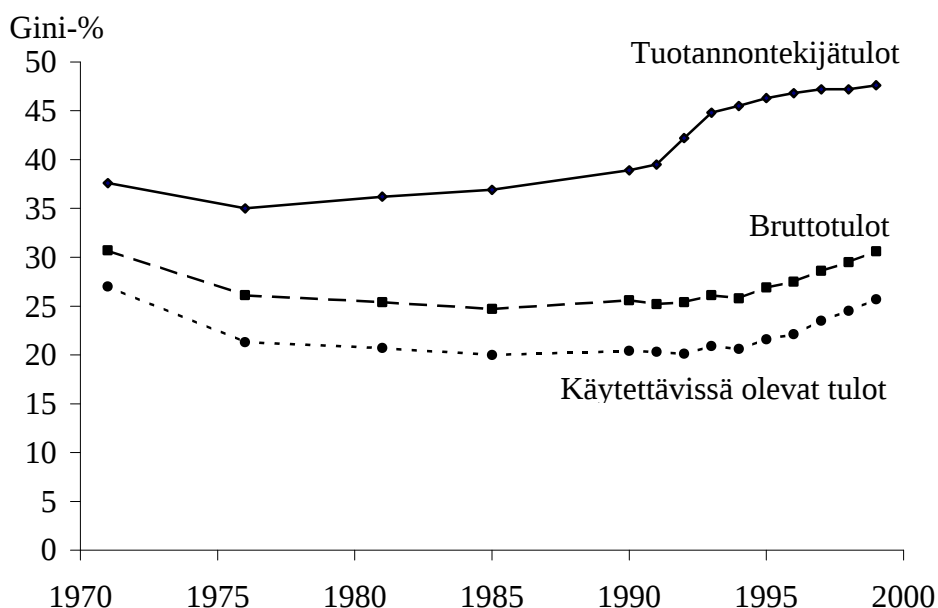
Kuvio 5.8 Reaalitykeskimääräiset käytettävissä olevat tulot OECD-kulutussyksikköä kohti eräissä tuloluokissa Suomessa vuosina 1990–1999.



Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

5.3 Tulojen jakautuminen Suomessa

Kotitalouksien välisen tulonjaon yleistä kehitystä Suomessa vuosina 1971–1999 havainnollistaa kuvio 5.9. Tuotannontekijätulojen erot alkoivat kasvaa lievästi 1970-luvun jälkipuolella. Voimakkaampi kasvun vaihe osui vuosien 1991 ja 1993 välille, jolloin talous ajautui syvään lamaan. Moni palkkatuloja saava joutui työttömyysturvan piiriin ja pois työmarkkinoilta. Lamasta elpymisen aikana työllisyys on parantunut ja tuotannontekijätulojen eriarvoisuuden kasvu on hidastunut. Bruttotulojen ja käytettävissä olevien tulojen jakautuminen tasoittui 1970-luvulta aina 1990-luvun puoliväliin asti, jolloin eriarvoisuus on alkanut kasvaa. Käytettävissä olevien tulojen Gini-kertoimen arvo on kasvanut periodilla 1990–1999 noin 5 prosenttiyksikköä.

Kuvio 5.9 Tulonjako eri tulokäsitteillä Suomessa vuosina 1971–1999.

Lähde: Tilastokeskus, kulutustutkimusten ja tulonjakotilastojen perusaineistot.

Matala- ja korkeatuloisten osuudet eri tulolajeista säilyivät lama-aikana melko vakaana. Yllättävää on, että pienituloisimpien osuus saaduista tulonsiirroista supistui ja suurituloisten osuus kasvoi vuodesta 1990 vuoteen 1993. Tämä selittyy sillä, että suurituloiset saavat suuren osan työsuhteisista sosiaalietuuksista, joiden osuus kasvoi. Toisaalta pienituloisten osuus yleisistä sosiaaliturvaetuksista väheni huomattavasti. Tämä kuvastanee ryhmän koostumuksen muutosta. Pienituloiseen viidennekseen kuului ennen lamaa suhteellisen runsaasti kansaneläkkeen ja sairauspäivärahan saajia, mutta lama-aikana työttömien osuus ryhmässä kasvoi.

Taulukko 5.8 Alimman ja ylimmän tulonsaajaviidenneksen osuus eri tuloeristä vuosina 1990, 1993 ja 1999, prosenttia.

Tulolaji	Alin viidennes			Ylin viidennes		
	1990	1993	1999	1990	1993	1999
Palkkatulot	6,1	6,0	5,4	38,1	40,1	40,8
Yrittäjätulot	10,0	10,5	7,1	42,1	42,9	50,0
Omaisuuksitulot	7,2	5,6	3,6	46,7	49,5	63,5
Tuotannontekijätulot	6,6	6,4	5,3	39,1	41,6	45,4
Saadut tulonsiirrot	22,8	18,5	20,1	19,0	21,9	20,2
Bruttotulot	9,9	10,1	8,9	35,0	35,6	39,2
Maksetut tulonsiirrot	5,0	5,3	5,0	44,3	45,2	47,5
Käytettävissä olevat tulot	11,5	11,6	10,4	31,9	32,5	36,1

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

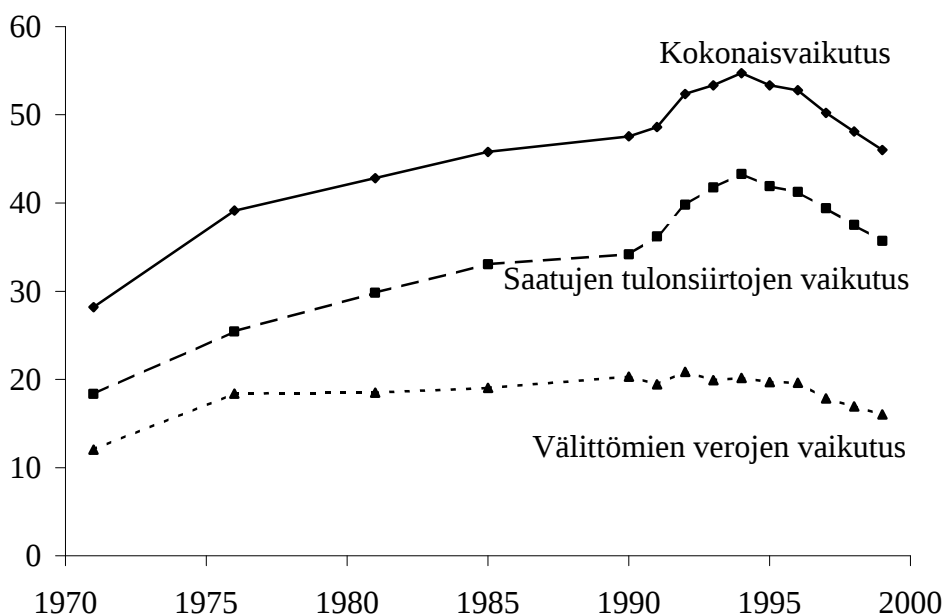
Laman jälkeen pienituloisimman viidenneksen osuus kaikista tuloista on supistunut, eniten omaisuustuloista. Vastaavasti suurituloisimman ryhmän osuus ennen kaikkea yrittäjä- ja omaisuustuloista on kasvanut. Kun myös osuus maksetuista tulonsiirroista (veroista) on kasvanut, ei käytettävissä olevassa tulossa ole tapahtunut niin suurta siirtymää kuin yksittäisissä tulolajeissa.

Liitetaulukossa 4 on esitetty tuloerien jakautuminen desiileittäin ja niiden keskittymiskertoimet vuosina 1990, 1993 ja 1999.

Sekä kotitalouksien saamat että kotitalouksien maksamat tulonsiirrot ovat tasoittaneet tulojakaumaa (kuvio 5.10). Saatujen tulonsiirtojen tuloja tasoittava vaikutus kasvoi tasaisesti 1970-luvulta 1990-luvun laman alkuun asti, jolloin siinä tapahtui hyppäyksellinen lisäys. Työttömyyden kasvaessa yhä useampi työntekijä joutui työttömyyskorvausjärjestelmän piiriin. Vaikka tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutus 1990-luvun jälkipuoliskolla on pienentynyt, tulonsiirtojärjestelmän kyky tasoittaa tulojen jakaumaa on kuitenkin pitänyt yli 1990-luvun syvän laman. Tasoittava vaikutus on edelleen samaa luokkaa kuin laman alla.

Välittömien verojen ja muiden kotitalouksien maksamien veronluonteisten tulonsiirtojen tulojakaumaa tasoittava vaikutus on pysynyt melko muuttumattomana 1970-luvun puolivälistä. Verojen tulonjakoa tasoittava vaikutus näyttää tosin heikentyneen aivan viime vuosina. Kotitalouksien saamien tulonsiirtojen ja verotuksen yhteisvaikutus on palautunut lamaa edeltävälle tasolle.

Kuvio 5.10 Tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutus vuosina 1990–1999, prosenttia.

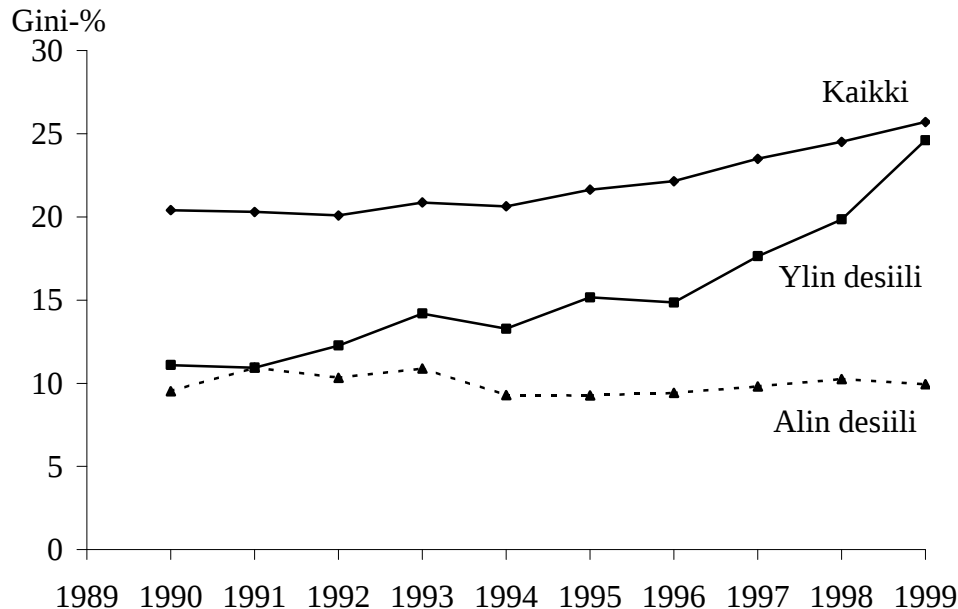


Vaikutukset kuvaavat sitä kuinka paljon Gini-kerroin pienenee siirryttäessä tuotantotekijätulojen jakaumasta bruttotulojen jakaumaan (saatujen tulonsiirtojen vaikutus) ja edelleen käytettävissä olevien tulojen jakaumaan (välittömien verojen vaikutus).

Lähde: Tilastokeskus, kulutustutkimusten ja tulonjakotilastojen perusaineistot.

Käytettävissä olevien tulojen kasvu ylimmässä desiilissä on ollut hyvin nopeaa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Myös tuloerot ylimmän desiilin sisällä ovat kasvaneet samaan aikaan. Alimmassa desiilissä jakauma on pysynyt suhteellisen muuttumattomana koko 1990-luvun (kuvio 5.11).

Kuvio 5.11 Käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuus alimmassa ja ylimmässä tulo-desiilissä vuosina 1990–1999.



Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Liitekuvioissa 1-2 tarkastellaan eräiden kotitalousryhmien sisäisen eriarvoisuuden kehitystä. Yhden henkilön talouksissa tulojakauma on epätasaisin, eikä jakaumassa ole tapahtunut suurta muutosta 1990-luvun loppupuolella. Myös lapsettomien parien tulojakauma on koko maan jakaumaa epätasaisempi. Lapsiperheiden, yli 64-vuotiaiden ja yksinhuoltajien tulot ovat jakaantuneet koko maan tuloja tasaisemmin. Lapsiperheiden tulojakauman epätasaisuus on kasvanut selvästi. Eläkeläisten tulojakauma on pysynyt lähes muuttumattomana vuoteen 1999 asti, jolloin eriarvoisuus kasvoi voimakkaasti.

Maatalousyrittäjien ja muiden yrittäjien ryhmissä tuloerot alkoivat kasvaa ennen kuin koko maan eriarvoisuudessa näkyi kasvun merkkejä. Työttömien ryhmässä tuloerot supistuivat laman vuosina, kun työttömien määrä kasvoi. Työntekijöiden ja alempien toimihenkilöiden käytettävissä olevat tulot ovat jakaantuneet tasaisimmin, eikä jakaumassa ole tapahtunut suuria muutoksia 1990-luvulla.

5.4 Tulonjaon muutosten osatekijät 1990-luvulla

Jenkins (1995) totesi Ison-Britannian tulojakaumassa 1970-luvun alusta 1980-luvun puoliväliin tapahtuneiden muutosten keskeisiksi tekijöiksi ansiotulojen eriarvoisuuden sekä työllisyys- ja työttömyysrakenteiden muutokset. Näiden vaikutukset painottuivat eri tavoin eri aikoina. Työttömyyden muutoksilla oli suurin merkitys 1980-luvun alussa ja palkkatulon korvautuminen yrittäjätulolla osoittautui keskeiseksi tekijäksi loppujaksolla. Jenkins havaitsi työttömyyden ja köyhyyden välillä selvän yhteyden, mutta työttömyyden vaikutus tulonjakoon kokonaisuudessaan ei ollut yhtä selvä.

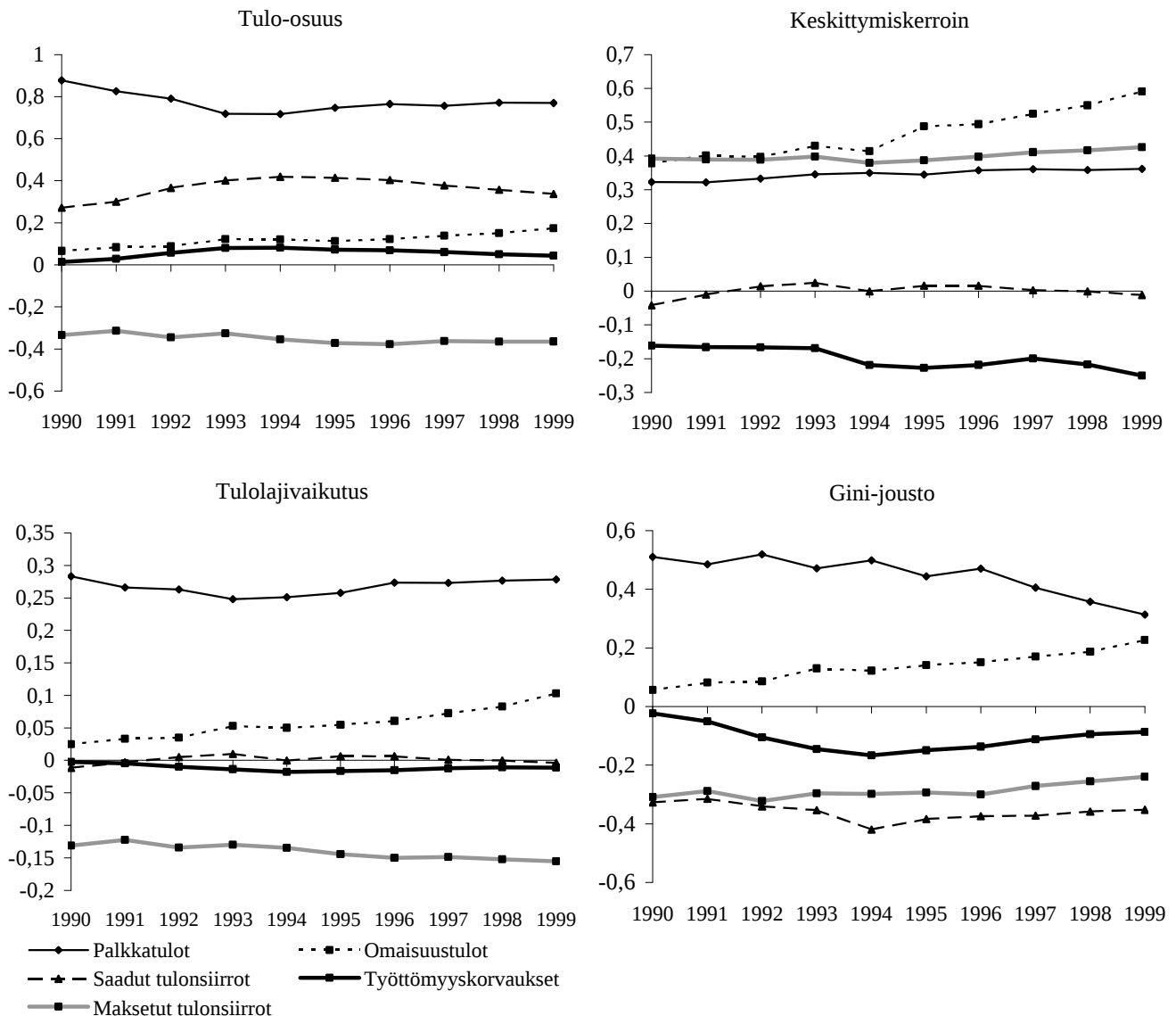
Aaberge ym. (2000) tutkivat tulonjaon ja työttömyyden välistä riippuvuutta Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa, jolloin maiden työttömyys kasvoi voimakkaasti. Tutkijat havaitsivat Suomen osalta saman seikan, joka tulee esiin myös koko 1990-lukua käsittelevässä tutkimuksessa (ks. Riihelä & Sullström, 2001). Työttömyyden raju kasvu vuodesta 1990 vuoteen 1993 ei lisännyt merkittävästi käytettävissä olevien tulojen Gini-kertoimella mitattua eriarvoisuutta.

Gini-kertoimen hajotelma

Eri tuloerien vaikutusta tulonjaon muuttumiseen voidaan tutkia hajottamalla Gini-kerroin tuloerittäin (Lerman & Yitzhaki, 1985). Tulokset esitetään tässä viidelle tulolajille: palkkatulot, omaisuustulot, saadut tulonsiirrot ja niistä erikseen työttömyyskorvaukset sekä maksetut tulonsiirrot. Ajanjakso käsittää vuodet 1990–1999.

Gini-kertoimen hajotelmassa tulolajin vaikutus käytettävissä olevan tulon jakaumaan esitetään kahden tekijän, asianomaisen tulolajin ja kokonaistulon suhteen ja tulolajin keskittymiskertoimen avulla. Tulolajin ja kokonaistulon suhde kertoo tulolajin keskimääräisen merkityksen tulonmuodostuksessa ja keskittymiskerroin sen jakautumisen eri tulotasolla olevien kesken. Näiden yhteisvaikutusta kutsutaan tulolajin vaikutukseksi. Tulolajin kokonaisvaikutuksessa olennainen tekijä on keskittymiskertoimen etumerkki. Käytettävissä olevia tuloja lisäävien tuloerien kohdalla keskittymiskertoimen positiivinen etumerkki osoittaa eriarvoisuutta lisäävää ja negatiivinen etumerkki eriarvoisuutta vähentävää vaikutusta. Verojen ja maksujen tapauksessa vaikutus on päinvastainen.

Tulolajin marginaalinen vaikutus voidaan esittää käytettävissä olevan tulon Gini-kertoimen joustona tulolajin suhteen. Marginaalivaikutuksessa keskittymiskertoimen suhde kokonaistulon Gini-kertoimeen on ratkaiseva. Jos keskittymiskerroin on Gini-kerrointa pienempi (suurempi), tämän tulolajin kasvu vaikuttaa eriarvoisuutta vähentävästi (lisäävästi).

Kuvio 5.12 Gini-kertoimen hajotelma Suomessa 1990-luvulla.

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Tulo-osuuksista nähdään, että palkkatulojen ja käytettävissä olevien tulojen suhde on suuri ja palkkatulojen vaikutus tulonjakoon on siten keskeinen (kuvio 5.13). Palkkatulojen keskittymiskertoimet ovat positiiviset (painoutuivat ylempiin desiiileihin) ja käytettävissä olevien tulojen Gini-kerrointa suuremmat (vrt. liitetaulukko 4). Palkkatulojen kokonaisvaikutus on tarkastelujaksolla ollut eriarvoisuutta lisäävä. Lamaan mentäessä palkkatulojen eriarvoisuutta lisäävä vaikutus pieneni ja lamasta elpymisen vaiheessa se kasvoi. Marginaalinen vaikutus on kuitenkin 1990-luvulla pienentynyt.

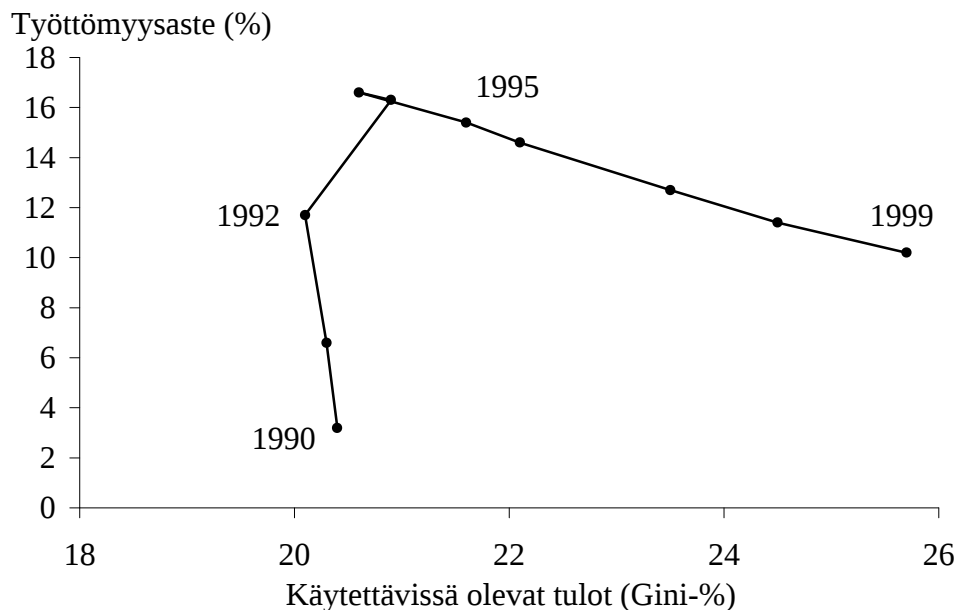
Omaisuustulojen tulo-osuus ja keskittymiskertoimet ovat kasvaneet koko 1990-luvun, joten niiden eriarvoisuutta lisäävä vaikutus on kasvanut voimakkaasti. Marginaali-vaikutuksen ja kokonaisvaikutuksen kehitystrendit 1990-luvulla vastaavat paljolti toisiaan.

Työttömyyskorvausten tulo-osuus kääntyi voimakkaaseen kasvuun 1990-luvun lamassa. Tulolajin keskittymiskerroin on ollut negatiivinen (painottuu matalatuloisiin) koko 1990-luvun. Tulo-osuuden ja keskittymiskertoimen yhteisvaikutus osoittaa työttömyyskorvausten eriarvoisuutta vähentävän vaikutuksen voimistuneen lamassa. Marginaalivaikutusta osoittavan negatiivisen Gini-jouston kehitys 1990-luvulla vastaa kokonaisvaikutuksen kehitystä.

Maksettujen tulonsiirtojen, joissa keskeisenä osana on valtion progressiivinen tulovero, suhde käytettävissä oleviin tuloihin laski laman aikana, mutta oli vuonna 1999 jo vuoden 1990 tasoa korkeampi. Tulolajin (verojen) osuuden nousu tasoittaa tulonjakoa. Tämä vaikutus on lievästi pienentynyt 1990-luvulla.

Suomessa massatyöttömyys ei lisännyt tulonjaon eriarvoisuutta (kuvio 5.13). Työttömyysasteen kasvusta huolimatta Gini-kertoimella mitattu eriarvoisuus pysyi lähes muuttumattomana vuosina 1990–1994. Talouden taantuessa hyvinvointivaltion turvaverkko toimi.

Kuvio 5.13 Tulonjako ja työttömyysaste vuosina 1990–1999.



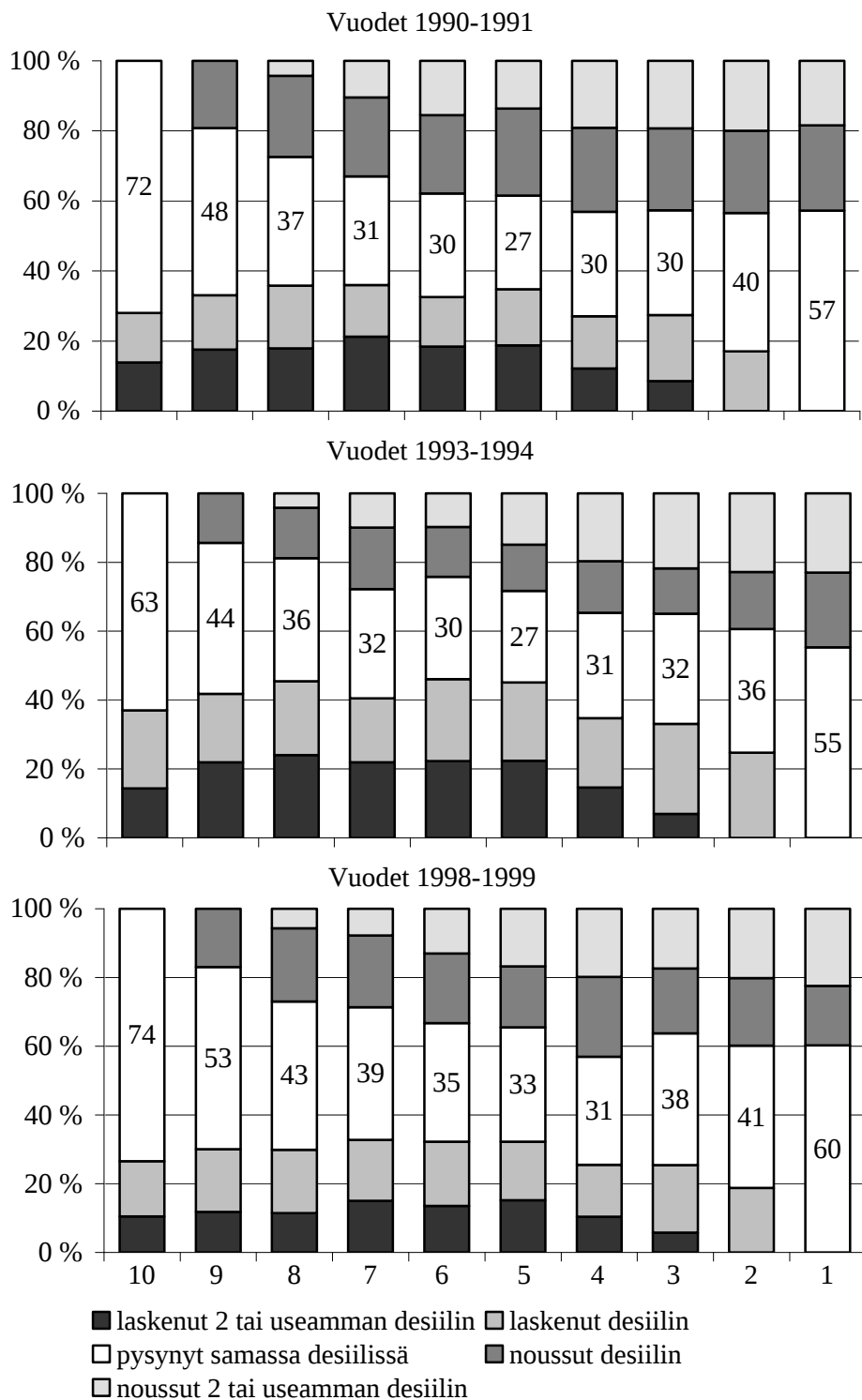
Lähde: Työministeriö, Tilastokeskus; tulonjakotilastot.

Viime vuosina työttömyys on alentunut ja tuloerot ovat kasvaneet. Palkkatulojen ja omaisuustulojen vaikutus tulonjaon muuttumiseen on ollut suurin. Palkkatulojen merkitys selittyy paljolti sen suurella tulo-osuudella. Omaisuustulojen vaikutus on 1990-luvulla voimakkaasti kasvanut. Verotuksen tulonjakoa tasoittava vaikutus on jonkin verran vaimentunut. Samoin on käynyt saatujen tulonsiirtojen kohdalla.

5.5 Miten ihmisten asema tulojakaumassa muuttuu?

Tulonjakotilasto mahdollistaa saman tulonsaajayksikön tuloaseman tarkastelun kahtena peräkkäisenä vuotena. Vuosittaiset tulonjakotilastot sisältävät uuden ja vanhan paneelin. Vanhaan paneeliin kuuluvat olivat mukana myös edellisenä vuonna.

Kuvio 5.14 Tulonsaajien sijoittuminen käytettävissä olevien tulojen suuruuden mukaisiin desiileihin vuosina 1990–1991, 1993–1994 ja 1998–1999.



Kuviossa 5.14 on esitetty tulonsaajien siirtyminen tuloluokasta toiseen vuosina 1990–1991, 1993–1994 ja 1998–1999. Liikkuvuus desiilien välillä vaihtelee sekä ajassa että tulotason mukaan. Esimerkiksi vuonna 1990 ylimmässä desiilissä olleista 72 prosenttia pysyi siellä vielä vuonna 1991. Vuosina 1993–1994 luku oli vain 63 prosenttia. Lamavuosina huomattava osa hyvätuloisistakin menetti asemansa tulojakaumassa. Vuosina 1998–1999 ylimmässä desiilissä pysyvyys oli taas noussut 74 prosenttiin. Tulojakauman toisessa päässä laman vaikutus ei näy samalla tavalla. Alimmasta tuloluokasta kohottiin lamavuosina ylöspäin hiukan useammin kuin ennen lamaa tai sen jälkeen.

Suurinta pysyvyys on ylimmässä, toiseksi suurinta alimmassa ja matalinta keskimmaisissa desiileissä. Suurempi liikkuvuus keskimmaisissa desiileissä johtuu osaksi siitä, että desiilien tuloalueet ovat kapeampia jakauman keskellä kuin ääripäissä. Väestö on keskittynyt tulojakauman keskelle.

Liikkuvuus desiilien välillä on verrattain suurta, joten yhden vuoden tulohavainnot eivät kuvaa kovin hyvin kotitalouden elintasoja. Useimmissa desiileissä yli puolet siirtyy vuoden kuluessa muihin desiileihin. Siirtymät ovat enimmäkseen lyhyitä, mutta myös pitemmät nousut tai pudotukset ovat varsin tavallisia. Pysyvyys suurituloisena on suurempaa kuin pysyvyys pienituloisena. Toisaalta pysyvyys samassa desiilissä on kautta tulojakauman kasvanut jaksolta 1993–1994 vuosiin 1998–1999.

Liikkuvuus vaihtelee väestöryhmittäin (taulukko 5.9). Esimerkiksi vuoden 1990 pitkäaikaistyöttömistä 55 prosenttia oli samassa desiilissä myös seuraavana vuonna. Yli 15 prosentilla sijoitus oli heikentynyt ja lähes 30 prosentilla kohentunut. Sen sijaan lamavuosina pitkäaikaistyöttömien suhteellinen tuloasema usein heikkeni. Vuoden 1993 pitkäaikaistyöttömistä samassa tulodesiilissä oli seuraavana vuonna alle 40 prosenttia ja vajaalla neljäsosalla oli suhteellinen asema kohentunut. Alempaan desiiliin oli pudonnut yli 35 prosenttia. Vuosina 1998 ja 1999 samassa asemassa pysyneiden ja asemaansa parantaneiden osuudet olivat taas nousseet.

Opiskelijoiden tuloaseman muutokset muistuttavat työttömien vastaavia, mutta ovat huomattavasti selväpiirteisempiä. Vuoden 1990 opiskelijoista 43 prosenttia oli samassa desiilissä myös seuraavana vuonna. Noin 10 prosenttia oli pudonnut tulojakaumassa ja lähes puolet oli kohentanut suhteellista asemaansa. Nousu oli usein hyppäyksenomainen, yli neljännes oli noussut tuloasteikossa vähintään 3 desiiliä. Lamavuosina sekä samassa desiilissä pysyneiden että asemaansa menettäneiden osuudet kasvoivat, mutta laskivat taas vuosina 1998–1999.

Työssä olevien siirtyminen suhteellisesta tuloluokasta toiseen on yleensä melko vilkasta ja suuntautuu tasaisesti ylös- ja alaspäin. Siirtyminen kasvoi laman aikana ylimpiä toimihenkilöitä lukuunottamatta, joilla pysyvyys samassa desiilissä on muita suurempaa ja kohonnut trendinomaisesti. Työssä olevien siirtymät ovat yleensä lyhyitä, mutta etenkin yrittäjillä voi olla runsaasti myös pitkiä siirtymiä. Lamavuosina 13 prosentilla muista yrittäjistä tuloasema romahti vähintään 4 desiiliä.

Taulukko 5.9 Sosioekonomisten ryhmien liikkuvuus tulodesiilien välillä paneeleissa vuosina 1990–1991, 1993–1994 ja 1998–1999.

Vuosi/ryhmä	Nousseet desiililuokassa				Pysy- vät	Laskeneet desiililuokassa			
	>4	3	2	1		1	2	3	>4
1990-1991									
Maatalousyrittäjät	3,9	4,2	7,0	11,5	30,7	18,5	11,1	5,5	7,6
Muut yrittäjät	5,4	3,3	7,3	13,0	32,9	14,7	7,1	7,0	9,3
Ylemmät toimihenkilöt	1,7	3,4	6,8	19,8	45,3	12,1	4,7	1,9	4,3
Alemmat toimihenkilöt	1,6	1,6	6,9	22,2	39,0	16,0	7,3	2,9	2,7
Työntekijät	2,5	1,9	5,9	22,2	36,5	17,3	7,7	3,1	2,9
Opiskelijat	16,7	10,8	9,6	10,3	42,7	7,5	1,1	1,3	0,0
Eläkeläiset	1,6	2,1	8,4	26,2	47,4	8,6	2,5	1,5	1,7
Pitkäaikaistyöttömät	3,5	2,4	14,3	8,3	55,0	11,9	0,0	1,9	2,8
Muut ammatissa toimimattomat	8,3	5,5	5,2	10,9	58,7	6,1	1,8	0,0	3,5
Kaikki	2,6	2,5	7,0	20,7	40,0	14,3	6,2	3,0	3,6
1993-1994									
Maatalousyrittäjät	9,6	10,0	13,5	17,9	25,8	11,0	6,8	3,6	1,7
Muut yrittäjät	4,0	7,0	11,3	14,3	30,3	9,5	7,7	2,9	13,0
Ylemmät toimihenkilöt	1,3	0,8	5,9	11,8	47,6	18,9	7,7	2,7	3,3
Alemmat toimihenkilöt	3,4	3,7	5,8	17,4	33,9	21,8	9,2	2,6	2,1
Työntekijät	3,3	2,3	6,2	15,5	32,1	22,3	9,2	5,5	3,5
Opiskelijat	6,9	2,9	4,0	16,9	55,2	6,0	7,8	0,0	0,3
Eläkeläiset	1,9	1,6	4,0	9,7	47,3	24,5	6,5	1,5	2,9
Pitkäaikaistyöttömät	2,3	3,1	5,0	14,0	38,9	19,9	10,7	3,6	2,5
Muut ammatissa toimimattomat	8,4	1,3	7,8	5,5	53,4	8,2	5,2	7,5	2,7
Kaikki	3,2	3,0	6,2	14,0	38,6	20,0	8,3	3,2	3,5
1998-1999									
Maatalousyrittäjät	6,5	5,6	4,7	12,2	36,5	18,0	4,7	3,9	7,9
Muut yrittäjät	5,6	4,2	8,8	15,2	36,8	16,3	7,3	1,4	4,4
Ylemmät toimihenkilöt	1,1	1,7	5,2	18,0	52,5	14,7	3,5	1,5	1,8
Alemmat toimihenkilöt	1,7	5,0	9,2	21,3	38,2	15,2	5,0	2,5	1,9
Työntekijät	1,6	3,7	6,2	21,8	37,8	17,9	5,8	3,0	2,2
Opiskelijat	13,5	6,0	6,1	9,3	49,8	8,8	2,0	1,8	2,5
Eläkeläiset	1,3	2,1	4,6	12,5	56,4	15,9	3,4	2,1	1,7
Pitkäaikaistyöttömät	2,0	1,7	8,8	16,4	49,3	15,9	4,1	0,2	1,6
Muut ammatissa toimimattomat	5,4	11,1	7,3	11,5	39,5	11,7	4,3	0,0	9,1
Kaikki	2,4	3,5	6,6	17,6	44,8	15,9	4,7	2,2	2,5

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastojen perusaineisto.

Alimpaan desiiliin vuonna 1990 kuuluneista eli 485 000 henkilöstä samassa desiilissä oli seuraavana vuonna 57 prosenttia (taulukko 5.10). Myös useimmista tarkastelluista väestöryhmistä yli puolet oli pysynyt alimmassa desiilissä. Poikkeuksia olivat ylemmät toimihenkilöt, joita tähän tuloluokkaan sijoittui vain vähän. Pitkäaikaistyöttömien ja muiden ammatissa toimimattomien pysyvyys oli suurinta.

Taulukko 5.10 Alimpaan desiiliin vuosina 1990, 1993 ja 1998 kuuluneiden määrä (1 000 henkilöä) ja heistä seuraavana vuonna samaan desiiliin kuuluneiden osuus (%).

Vuosi	1990	1991	1993	1994	1998	1999
Ryhmä	1000 henkilöä	pysyy %	1000 henkilöä	pysyy %	1000 henkilöä	pysyy %
Maatalousyrittäjät	42	59	30	33	30	64
Muut yrittäjät	57	52	50	41	53	59
Ylemmät toimihenkilöt	6	13	9	74	12	53
Alemmat toimihenkilöt	45	50	57	29	62	42
Työntekijät	111	56	67	43	80	62
Opiskelijat	40	59	52	70	75	59
Eläkeläiset	133	59	52	59	68	55
Pitkäaikaistyöttömät	23	67	112	74	111	75
Muut amm.toimimatt.	29	69	32	73	29	58
Kaikki	485	57	461	55	520	60

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastojen perusaineisto.

Laman vaikutus alimmasta tulonsaajadesiilistä nousemiseen on odotettu. Työssäkäyvien ryhmissä enemmistö alimpaan desiiliin vuonna 1993 kuuluneista oli seuraavana vuonna noussut muihin desiileihin ylempiä toimihenkilöitä lukuun ottamatta. Muissa ryhmissä pysyvyys oli vähintään samaa luokkaa kuin ennen lamaa. Tämä tulos selittynee sekä tähän ryhmään kuuluneiden ylimpien toimihenkilöiden erityispiirteillä että ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömien osuuden voimakkaalla kohoamisella. Työttömät "työnsivät" vähätuloiset työssäkäyvät ylemmäksi tulojakaumassa.

Vuosina 1998–1999 alimmassa tuloluokassa pysymisen todennäköisyys eri ryhmissä muistuttaa tilannetta ennen lamaa. Ryhmän koostumuksessa on kuitenkin tapahtunut suuri muutos. Kun ensimmäiseen desiiliin kuuluvista vuonna 1990 oli eläkeläisiä 27 prosenttia ja 5 prosenttia pitkäaikaistyöttömiä, oli eläkeläisten osuus vuonna 1998 enää 13 prosenttia, mutta pitkäaikaistyöttömien yli 21 prosenttia.

Taulukko 5.11 Alimman tulodesiilin väestö sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 1990, 1993 ja 1998, prosenttia.

Vuosi	1990	1993	1998
Maatalousyrittäjät	8,6	6,4	5,8
Muut yrittäjät	11,7	10,8	10,1
Ylemmät toimihenkilöt	1,2	1,9	2,3
Alemmat toimihenkilöt	9,3	12,4	12,0
Työntekijät	22,9	14,6	15,3
Opiskelijat	8,3	11,3	14,4
Eläkeläiset	27,3	11,3	13,1
Pitkäaikaistyöttömät	4,7	24,4	21,4
Muut amm.toimimatt.	6,0	6,8	5,6
Kaikki	100,0	100,0	100,0

5.6 Suhteellinen köyhyys Suomessa 1990-luvulla

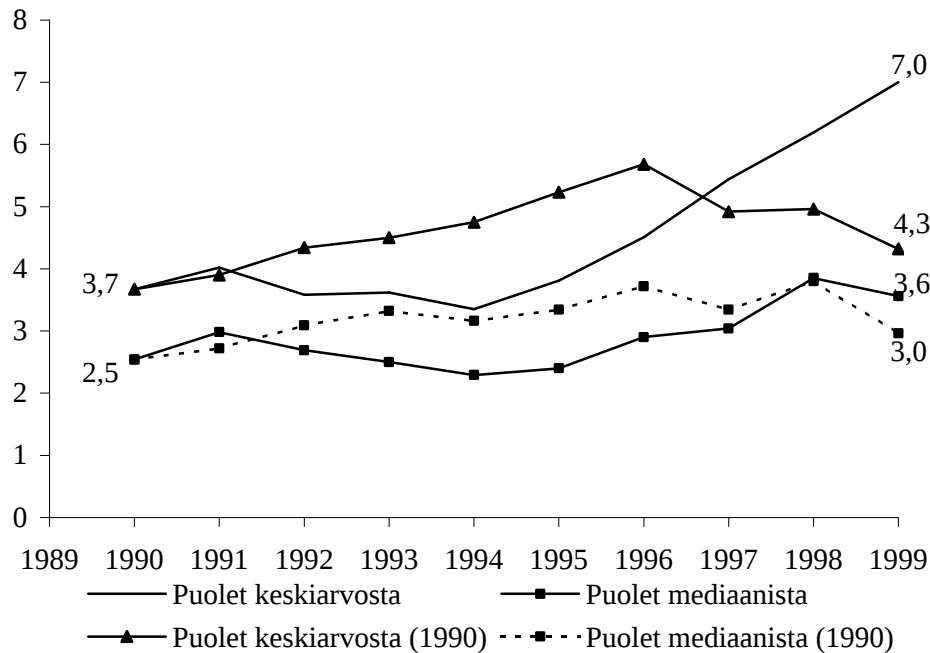
Suhteellisen mitan luonteeseen kuuluu, että köyhyysraja, jonka alapuolelle kuuluvat lasketaan 'köyhiksi', nousee talouden noususuhdanteen aikana. Vaikka 'köyhien' tulot olisivat keskimäärin suuremmat noususuhdanteen aikana, köyhien määrä ei välttämättä laske. Köyhyys muuttuu vain silloin, kun koko jakaumassa tapahtuu muutoksia. Suhteellisen köyhyyskäsitteen mukaista köyhyyttä ei voida käytännössä poistaa, mikä tekeekin köyhyysohjelmien arvioinnista hankalan.

Mikäli jollekin vuodelle on määritelty yleisesti hyväksytty köyhyysraja, sitä voidaan soveltaa muinakin vuosina tekemällä siihen vain hintojen muutosta kuvaavat korjaukset. Jos keskimääräiset reaalitytulot kasvavat, köyhyysraja siirtyy kauemmaksi keskiarvon alapuolelle.

Suhteellisen ja kiinteän köyhyysrajan eroa on kuvattu kuviossa 5.15. Siinä köyhyysrajaksi on valittu puolet sekä keskiarvo- että mediaanitulosta. Tulot on muunnettu kulutusyksikkökohtaiseksi OECD-kulutusyksikköasteikolla. Suhteellisessa mitassa köyhyysraja perustuu jokaisen vuoden keskiarvoon tai mediaaniin. Kiinteä mitta perustuu vuoden 1990 suhteellisen köyhyysrajan arvoon, jota on muutettu vain hintojen muutoksen verran.

Vuoden 1991 jälkeen kotitalouksien keskimääräiset käytettävissä olevat tulot ja mediaanitulot laskivat. Samoin kävi köyhyysrajalle ja köyhien osuudelle, kun mittana on suhteellinen keskiluku (keskiarvo tai mediaani). Vuodesta 1994 alkanut reaalitysten keskimääräisten käytettävissä olevien tulojen kasvu heijastuu puolestaan köyhyysrajan ja köyhien osuuden kasvuna. Mediaaniin perustuva köyhyysraja ja siten köyhien osuus kasvoi kuitenkin huomattavasti hitaammin kuin keskiarvoon perustuva osuus. Tämä kuvastaa sitä, että tulojen kasvu painottui korkeatuloisiin. Vuonna 1999 ero oli erityisen suuri kun "keskiarvoköyhien" osuus kasvoi, mutta "mediaaniköyhien" osuus laski verrattuna huippuvuoteen 1998. Vaikka vuonna 1997 keskimääräiset käytettävissä olevat tulot olivat saavuttaneet vuoden 1990 tason, niin kiinteään köyhyysrajaan sidottu köyhien osuus oli edelleen suurempi kuin vuonna 1990. Vielä vuonna 1999 'kiinteällä' mitalla mitattuna köyhien osuus oli korkeampi kuin vuonna 1990, vaikkakin laskemassa huippuvuodesta 1996.

Kuvio 5.15 Suhteellinen ja kiinteä (vuoden 1990 tasossa) tuloköyhyys vuosina 1990–1999, prosenttia.



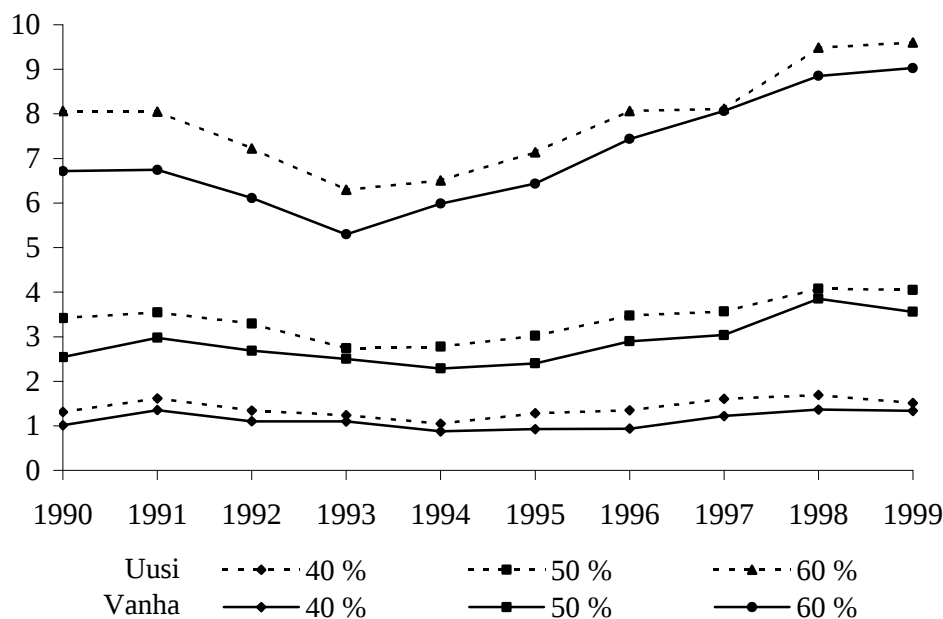
Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Köyhyysrajan vaikutus

Köyhyyttä voidaan mitata monilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Kuviossa 5.16 on esitetty köyhien osuudet, kun köyhiksi on laskettu 40, 50 tai 60 prosenttia mediaanitulon alapuolella olevat. Riippumatta siitä, onko köyhyysraja 40, 50 tai 60 prosenttia mediaanitulosta, köyhien osuus on kasvanut vuodesta 1990 vuoteen 1999. Köyhien osuus kasvaa nopeammin siirryttäessä 50 prosentin rajasta 60 prosentin rajaan kuin siirryttäessä 40 prosentin rajasta 50 prosentin rajaan. Mitä lähemmäksi keskituloja tullaan, sitä tiheämmäksi tulojakauma muodostuu.

Laskettaessa tuloja kotitalouden jäsentä kohti ns. ekvivalenssiskaaloina on käytetty perinteistä (vanha) ja modifioitua (uusi) OECD:n ekvivalenssiskaalaa (vrt. luku 3.2). Modifioitu skaala tuottaa korkeammat köyhien osuudet, mutta ajassa tapahtuva kehitys noudattaa samoja piirteitä. Skaalan valinta vaikuttaa köyhien sisäiseen rakenteeseen enemmän kuin köyhien kokonaismäärään. Eläkeläisten osuus köyhistä kasvaa siirryttäessä vanhasta modifioituun OECD-skaalaan. Työttömien osuus pysyy melko muuttumattomana. Yksinäisten osuus köyhistä kasvaa ja lapsiperheiden osuus laskee. Myös kotitalouksien, joissa ei ole ammatissa toimivia, osuus köyhistä kasvaa (ks. liitetäulukko 5).

Kuvio 5.16 Köyhien osuus, kun köyhyysraja on 40, 50 ja 60 %:a mediaanitulosta vanhalla ja uudella OECD-kulutussyksikköasteikolla.



Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Köyhyyden esiintyminen eri väestöryhmissä

Taulukossa 5.12 on tarkasteltu köyhyysrajan alapuolelle jäävän väestön koostumusta ja taulukossa 5.13 sitä, kuinka suuri osuus tietyssä väestöryhmässä. Köyhyysraja on 40, 50, ja 60 prosenttia käytettävissä olevien tulojen mediaanista. Useamman rajan käyttö paljastaa muun muassa sen, onko tietyn ryhmän väestö keskittynyt lähelle köyhyysrajaa. Eläkeläiset on usein tuotu esille ryhmänä, joiden osuus köyhistä kasvaa voimakkaasti, kun köyhyysrajaa nostetaan.

Valitut vuodet 1990, 1993 ja 1999 kuvaavat tilannetta ennen lamaa, syvintä lama-aikaa ja nopean taloudellisen kasvun aikaa. Köyhyyden jakautumista on tarkasteltu seuraavissa kotitalouden väestömuuttujaryhmissä (ks. liitetaulukko 1):

1. Viitehenkilön sosioekonominen asema,
2. Koulutusaste (tilastokeskuksen uusi koulutusluokitus),
3. Kotitalouden elinvaihe,
4. Taajama-asteen mukainen alueluokitus,
5. Ammatissa toimivien lukumäärä,
6. Viitehenkilön ikä

Vuonna 1990 ylliedustettuina köyhien joukossa olivat yrittäjät, eläkeläiset ja opiskelijat. Vuonna 1993 pitkäaikaistyöttömien osuus köyhistä kasvoi voimakkaasti. Osuus on lähes sama vielä vuonna 1999. Opiskelijat ovat myös kasvattaneet osuuttaan laman aikana ja sen jälkeen. Sen sijaan eläkeläisten osuus on vähentynyt 1990-luvun alkuun verrattuna (taulukko 5.12).

Taulukko 5.12 Väestöryhmien osuus köyhistä vuosina 1990, 1993 ja 1999.

Väestöryhmä	1990			1993			1999		
	%:a mediaanista			%:a mediaanista			%:a mediaanista		
	40	50	60	40	50	60	40	50	60
Sosioekonominen asema									
Maatalousyrittäjät	13	11	9	6	5	8	9	5	4
Muut yrittäjät	24	16	12	30	24	17	18	14	10
Ylemmät toimihenkilöt	1	2	2	0	0	0	0	0	2
Alemmat toimihenkilöt	3	4	7	1	5	5	2	5	6
Työntekijät	6	15	20	1	3	9	3	6	13
Opiskelijat	26	19	11	29	22	17	36	25	16
Eläkeläiset	14	22	31	0	2	8	10	9	14
Pitkäaikaistyöttömät	6	4	4	19	29	27	19	28	27
Muut kotitaloudet	7	8	5	12	8	9	3	9	8
Koulutusaste									
Perusaste	42	46	54	34	35	41	50	43	38
Keskiaste	48	46	40	57	54	49	39	47	50
Korkea-aste	10	8	7	9	11	10	10	10	12
Elinvaihe									
Yksinäiset	36	28	18	40	35	25	35	25	19
Yksinhuoltajat	9	13	9	19	16	15	16	15	13
Lapsettomat parit	13	10	9	13	13	11	13	14	13
Lapsiperheet	34	35	42	27	34	44	28	40	46
Yli 64-vuotiaat	4	10	17	0	0	2	5	3	6
Muut kotitaloudet	4	4	5	1	2	4	2	3	2
Taajama-aste									
Kaupunkimaiset	48	45	39	48	52	45	53	52	54
Taajamat	11	15	18	17	21	20	23	17	18
Maaseutumaiset	41	40	43	35	27	35	24	31	29
Ammatissa toimivien lukumäärä									
0	51	49	48	57	56	56	62	67	60
1	25	29	29	27	24	24	18	19	27
2	22	21	22	15	19	18	19	14	13
3	2	1	1	2	1	1	1	1	0
enemmän kuin 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Viitehenkilön ikä									
-- 24	33	24	15	36	29	21	32	25	20
25 – 34	16	19	22	25	26	25	17	17	22
35 – 44	21	22	23	14	22	28	16	26	27
45 – 54	9	10	10	20	16	15	16	17	16
55 – 64	14	12	10	5	6	8	13	9	8
65 – 74	4	7	8	0	1	2	3	2	3
75 --	4	6	12	0	0	2	4	3	4

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Köyhien osuus eri väestöryhmissä vaihtelee voimakkaasti köyhyysrajan mukaan (taulukko 5.13). Perinteisen 50 prosentin rajan mukaan korkeimmat köyhyysasteet ovat opiskelijoilla, työttömillä ja "muilla" kotitalouksilla. Laman aikana työttömien ryhmässä köyhien osuus oli pienempi kuin vuonna 1990. Vaikka työttömyys kasvoi laman aikana, monen ansiosidonnainen työttömyyskorvaus tarjosi köyhyysrajaa paremman tulotason. Vuodesta 1993 vuoteen 1999 työttömien joukossa köyhien osuus kaksinkertaistui (9 prosentista 19 prosenttiin).

Taulukko 5.13 Köyhien osuus kunkin ryhmän väestöstä vuosina 1990, 1993 ja 1999.

Väestöryhmä	1990			1993			1999		
	%:a mediaanista			%:a mediaanista			%:a mediaanista		
	40	50	60	40	50	60	40	50	60
Sosioekonominen asema									
Maatalousyrittäjät	2,4	4,9	10,3	1,5	2,8	8,4	3,4	5,3	11,4
Muut yrittäjät	3,3	5,4	10,6	5,0	9,2	13,3	3,4	6,9	12,1
Ylemmät toimihenkilöt	0,0	0,2	0,9	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	1,1
Alemmat toimihenkilöt	0,2	0,5	2,3	0,1	0,6	1,3	0,1	0,8	2,9
Työntekijät	0,2	1,2	4,4	0,0	0,4	2,2	0,2	0,9	5,2
Opiskelijat	21,1	39,7	57,1	16,8	29,5	46,1	20,5	38,0	60,1
Eläkeläiset	0,8	3,0	11,3	0,0	0,3	2,3	0,7	1,6	6,0
Pitkäaikaistyöttömät	9,8	16,6	41,4	2,7	9,1	18,0	4,9	19,3	47,0
Muut kotitaloudet	7,8	22,5	43,5	7,8	11,4	26,3	3,0	23,4	57,9
Koulutusaste									
Perusaste	1,0	2,9	8,8	1,0	2,3	5,8	2,1	4,9	11,1
Keskiaste	1,4	3,4	7,8	1,7	3,8	7,2	1,4	4,4	11,7
Korkea-aste	0,4	0,9	1,8	0,4	1,1	2,0	0,5	1,2	3,5
Elinvaihe									
Yksinäiset	3,8	7,3	12,9	4,2	8,3	12,6	4,0	7,7	14,9
Yksinhuoltajat	1,2	4,4	8,2	2,6	5,0	9,9	2,7	6,5	14,9
Lapsettomat parit	0,9	1,7	3,8	0,9	2,0	3,6	0,9	2,7	6,4
Lapsiperheet	0,7	1,7	5,4	0,6	1,7	4,6	0,8	3,1	9,2
Yli 64-vuotiaat	0,4	2,3	10,3	0,0	0,0	0,9	0,5	0,9	4,0
Muut kotitaloudet	0,9	2,6	7,7	0,3	1,1	5,4	0,9	3,2	6,4
Taajama-aste									
Kaupunkimaiset	0,8	2,0	4,5	0,9	2,2	4,1	1,2	3,1	8,0
Taajamat	0,6	2,2	7,2	1,1	3,1	6,4	1,8	3,5	9,5
Maaseutumaiset	1,6	3,9	11,2	1,5	2,6	7,3	1,4	4,9	11,3
Ammatissa toimivien lukumäärä									
0	2,7	6,5	16,6	2,2	5,0	10,7	3,1	8,8	20,2
1	0,9	2,6	6,8	0,9	1,8	3,8	0,7	2,0	7,4
2	0,5	1,1	3,2	0,5	1,3	2,7	0,7	1,3	3,0
3	0,5	0,6	1,6	0,8	1,0	2,9	0,7	1,0	1,5
enemmän kuin 3	0,0	0,0	0,9	0,0	4,4	9,7	0,0	0,0	0,0
Viitehenkilön ikä									
-- 24	6,4	11,6	18,8	8,4	15,3	24,0	8,3	17,7	35,4
25 – 34	0,7	2,2	6,5	1,3	3,1	6,4	1,3	3,5	11,1
35 – 44	0,7	1,8	4,8	0,5	1,9	5,0	0,8	3,4	9,0
45 – 54	0,5	1,4	4,1	1,1	1,9	3,7	0,9	2,6	5,9
55 – 64	1,3	2,8	6,4	0,5	1,4	3,7	1,5	2,9	6,1
65 – 74	0,5	2,4	7,4	0,0	0,2	1,0	0,4	0,7	3,2
75 --	0,8	2,9	16,1	0,0	0,0	2,1	0,9	1,5	6,7

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Korkean asteen koulutuksen saaneet ovat selvästi pienin ryhmä köyhien joukossa. Köyhyysasteet olivat keskiasteen koulutuksen saaneiden ryhmässä vuosina 1990 ja 1993 korkeammat kuin perusasteen koulutuksen saaneilla.

Yksinäisten ja yksinhuoltajien osuus köyhistä on suuri ja köyhyysasteet ovat korkeimmat. Yksinhuoltajien ryhmässä köyhien osuus on kasvanut 1990-luvulla noin 4 prosentista yli 6 prosenttiin. Lapsiperheiden köyhyysaste on kohonnut lähes kaksinkertaiseksi, mutta on edelleen keskimääräistä pienempi.

Iän mukaan tarkasteltuna köyhien osuudet ovat suhteellisesti suurempia nuorissa ikäryhmissä. Tämä heijastelee opiskelijoiden tilannetta.

Ammatissa toimivien lukumäärällä on selvä yhteys köyhyyteen. Ne kotitaloudet, joissa ei ole yhtään ammatissa toimivaa, edustavat köyhistä noin 50–60 prosenttia. Köyhien osuus laskee voimakkaasti sitä mukaa kun ammatissa toimivien määrä kotitaloudessa kasvaa (taulukko 5.13). Myös kansainvälisissä vertailuissa on havaittu, että kahden ansaitsevan taloudet välttävät köyhyyden. Ainoastaan Yhdysvalloissa kahden ansaitsevan talouksissa on havaittu suhteellisen suuri köyhien osuus (Bazen ym., 1998).

Taajaan asutuissa kunnissa oli vuonna 1990 vähemmän köyhiä kuin kaupunkimaisissa tai maaseutumaisissa kunnissa. Tarkasteltaessa alueiden sisäisiä köyhyysasteita havaitaan, että kaupunkimaisissa kunnissa on alhaisin ja maaseutumaisissa kunnissa korkein köyhyysaste koko 1990-luvun.

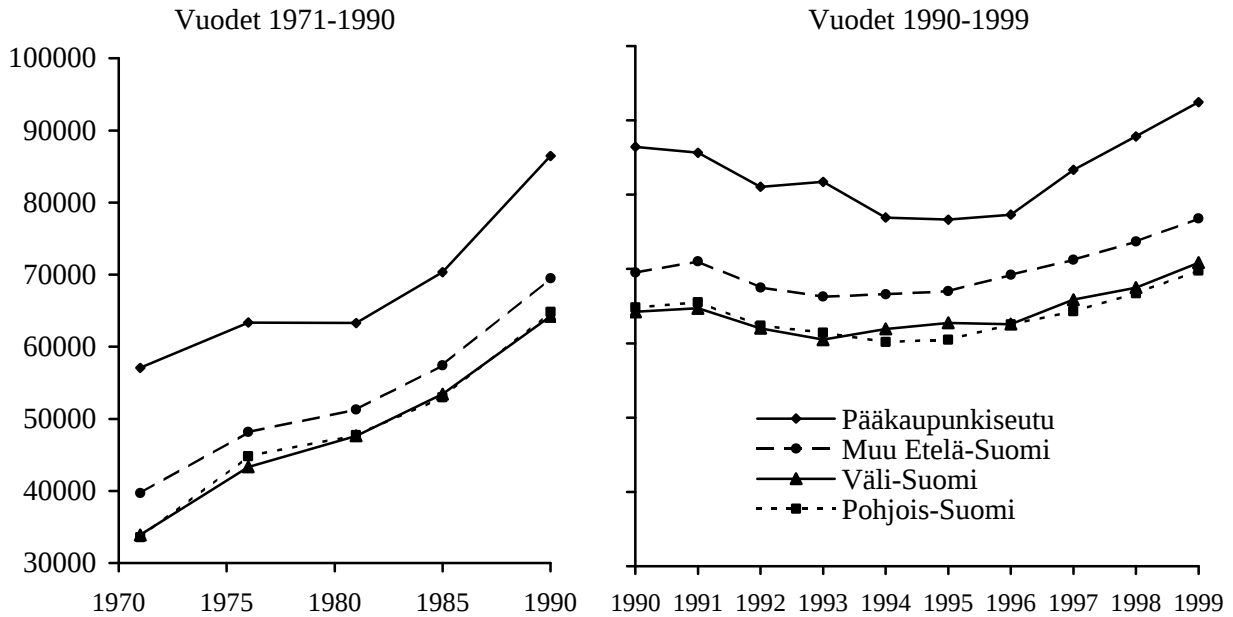
5.7 Tulo- ja hyvinvointierojen alueellisia kehityspiirteitä

Tuloerot alueiden välillä

Keskimääräiset käytettävissä olevat tulot kasvoivat kaikilla neljällä suuralueella vuosina 1971–1990 (kuvio 5.17). Suhteellisesti suurinta kasvu on ollut Pohjois- ja Väli-Suomessa, missä tulotaso on kuitenkin edelleen alhaisin. Keskimääräiset tulot laskivat 1990-luvun laman aikana pääkaupunkiseudulla voimakkaimmin ja alueiden väliset erot supistuivat. Vasta vuoden 1996 jälkeen pääkaupunkiseudulla keskimääräiset käytettävissä olevat tulot alkoivat kasvaa. Kasvu on ollut muita alueita selvästi voimakkaampaa, mistä on seurannut, että alueiden väliset tuloerot ovat alkaneet uudelleen kasvaa.

Tulonsiirrot vaikuttavat alueiden väliseen tulonmuodostukseen eroja tasoittavasti. Pääkaupunkiseudulla kotitaloudet maksavat veroja keskimäärin enemmän kuin saavat tulonsiirtoja. Sama suhde vallitsi myös 1990-luvun laman aikana, jolloin muilla suuralueilla saadut tulonsiirrot ylittivät maksetut tulonsiirrot.

Kuvio 5.17 Keskimääräiset käytettävissä olevat reaalitytulot suuralueilla vuosina 1971–1999 (vuoden 1990 hinnoin).



Lähde: Riihelä, Sullström (2001).

Vuodesta 1989 vuoteen 1997 tulotaso kasvoi yhtä vaille kaikissa kunnissa. Kun kunnat jaetaan tulotason mukaan neljään ryhmään, lähes 90 prosenttia kunnista on pysynyt joko alimmassa tai ylimmässä tuloneljännöksessä. Alueellisesti mediaanitulojen alapuolelle koko 1990-luvun sijoittuneet kunnat ovat Länsi-, Keski- ja Itä-Suomessa sekä Pohjois-Suomen itäosissa. Korkeimpaan tuloneljännekseen kuului Uusimaa, Helsingin ja Tampereen väliin jäävä alue, Turun ja Vaasan rannikkoseutu ja Oulun seutu sekä eräät muut kaupunkikunnat ja niiden lähistöllä sijaitsevat kunnat (Rusanen ym., 2001).

Hyvinvoinnin jakautuminen kuntatyypeittäin

Hyvinvoinnin alueellista jakautumista voidaan vertailla maantieteellisen sijainnin lisäksi myös kuntatyyppien perusteella. Kuntatyyppien välillä on tapahtunut 1990-luvulla eriytymistä, mutta toisaalta joidenkin tekijöiden osalta on havaittavissa yhtenäistymistä (Kainulainen, Rintala ja Heikkilä, 2001).

Erot ovat kasvaneet koulutuksen, lastensuojelun, työttömyyden ja terveyden osalta, kun taas lähentymistä on tapahtunut mm. asumistason ja elinkeinorakenteen suhteen. Lasten ja nuorten ongelmista kertovat sijoitukset ja avohuollon toimenpiteet ovat lisääntyneet kaikissa kuntatyypeissä 1990-luvulla. Sijoitukset ja avohuolto näyttävät keskittyvän kaupunkiseudun keskuksiin, mutta suhteellisesti eniten nämä ongelmat kasvavat maaseudulla.

Syvimmin työttömyys iski harvaan asutulle maaseudulle, missä työttömyyden aleneminenkin alkoi myöhemmin kuin muissa kuntatyypeissä. Alhaisin työttömyysaste on kaupungin läheisellä maaseudulla ja ydinmaaseudulla, korkein harvaan asutun maaseudun lisäksi kaupunkimaisissa kunnissa. Pitkäaikaistyöttömyys on suurinta kaupungeissa ja niiden läheisissä kunnissa. Heikoin tilanne on kaupunkimaisissa kunnissa, jossa työttömyys on lisääntynyt ja pitkäaikaistyöttömyys on pysynyt korkealla tasolla.

Alueiden sisäinen tulonjako on hyvin erilainen väestötiheydestä riippuen. Harvaan asutuilla maaseutumaisilla alueilla asuu sekä erittäin hyvätuloisia että vähän ansaitsevia kun taas tiheään asutuilla kaupunkialueilla tulot ovat tasaisemmin jakautuneet. Suurten kaupunkien sisäiset tuloerot ovat kasvamassa pääasiassa sen vuoksi, että tiheään asuttujen alueiden tulokehitys on ollut muita alueita hitaampaa.

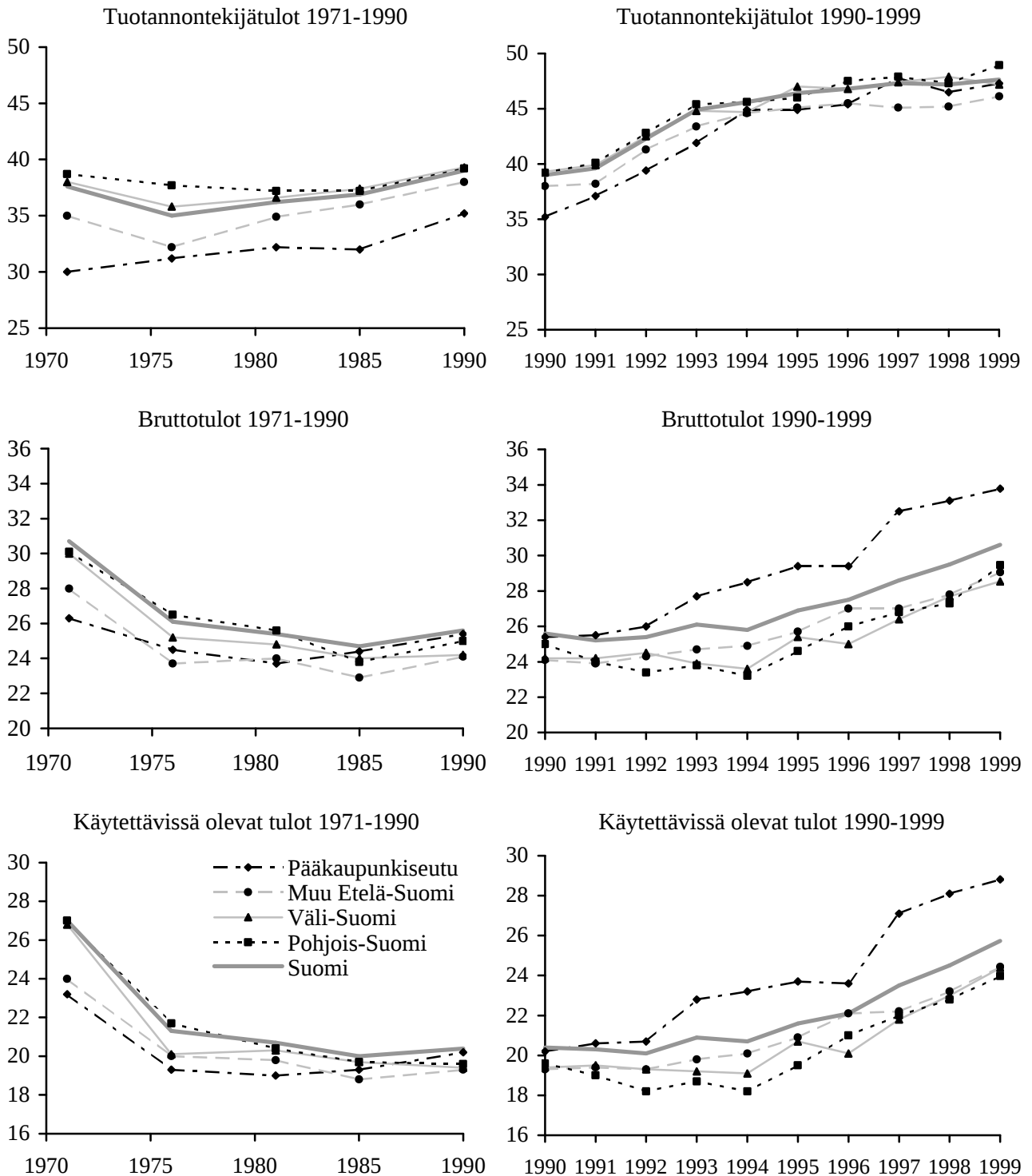
Kuntaryhmien väliset erot ovat kääntyneet kasvuun sekä suhteellisesti että absoluuttisesti mitattuna 1990-luvun puolivälin jälkeen. Kasvu näkyy etenkin tarkasteltaessa elintason ja psykososiaalisten ongelmien kumuloitumista. Kaupunkiseudun keskuksissa ja kaupunkimaisissa kunnissa elintason kasvu on ollut kiihtyvää, mutta toisaalta sinne kasautuu myös psykososiaalisia ongelmia, etenkin rikollisuutta ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Kaupunkien läheisellä maaseudulla tilanne näyttää parhaimmalta: elintaso on kasvanut, psykososiaalisia ongelmia, työttömyyttä ja itsemurhia on vähiten, pulmaksi nousevat kuitenkin velkaongelmat ja pitkäaikaistyöttömyys. Ydinmaaseudulla sekä elintaso että erilaisten ongelmien taso on suhteellisen alhainen. Sen sijaan harvaan asutulla maaseudulla erilaiset ongelmat kasautuvat ja elintaso näyttää juuttuneen alhaiselle tasolle. Myös työttömyys, velkaongelmat ja itsemurhat ovat siellä yleisempiä kuin muissa kuntaryhmissä.

Alueiden sisäiset tuloerot

Suuralueiden sisällä kotitalouksien väliset tuloerot ovat kasvaneet (kuvio 5.18). Voimakkainta eriarvoisuuden kasvu on ollut pääkaupunkiseudun tuotannontekijätuloissa. Vuonna 1971 tuotannontekijätulot jakautuivat pääkaupunkiseudulla tasaisemmin kuin muilla alueilla. Vuonna 1999 tuloerot olivat lähes yhtä suuret kuin Pohjois-Suomessa, jossa eriarvoisuus on ollut lähes poikkeuksetta suurinta. Erot alueiden välillä ovat pienentyneet ja viime vuosina tuotannontekijätulot ovat jakaantuneet lähes yhtä epätasaisesti kaikilla suuralueilla.

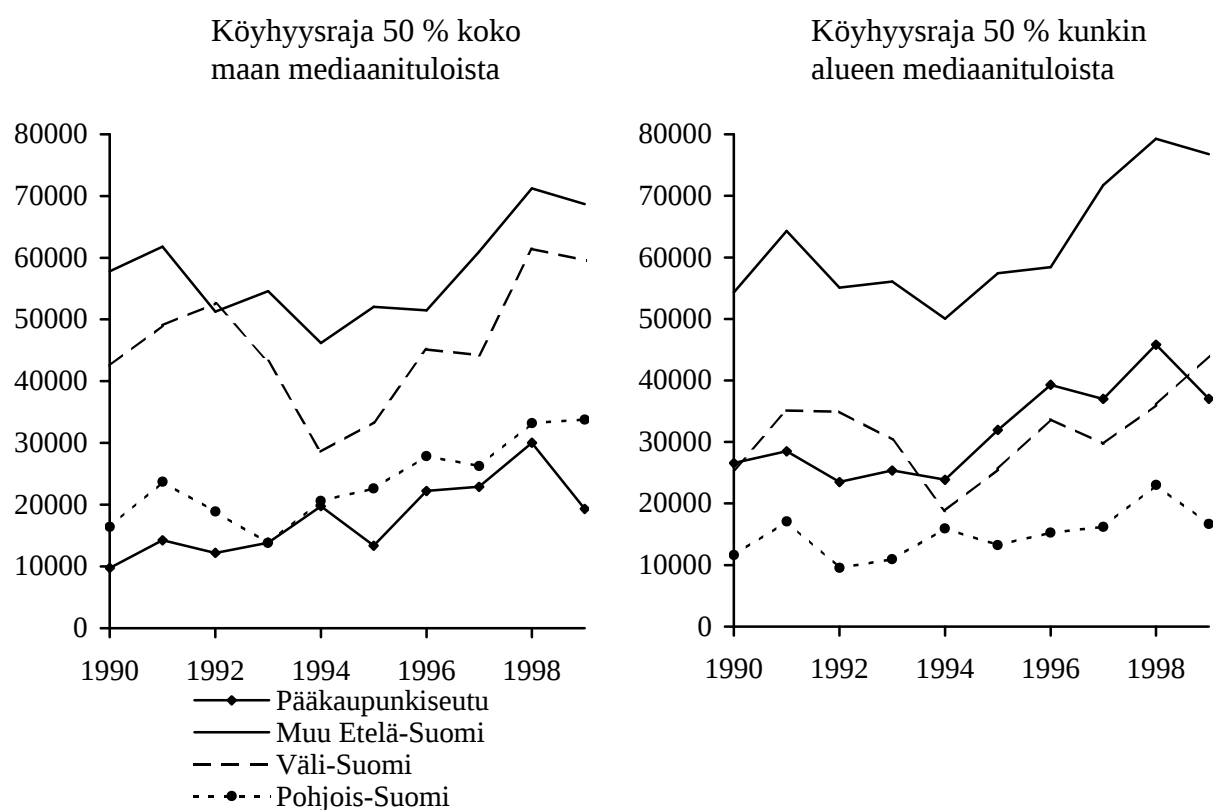
Bruttotulot ja käytettävissä olevat tulot ovat jakautuneet tasaisemmin (Gini-kertoimet ovat pienemmät) kuin tuotannontekijätulot. Kotitalouksien saamien ja maksamien tulonsiirtojen tulojakaumia tasoittavassa vaikutuksessa on kuitenkin alueellisia eroja. Pääkaupunkiseudulla nämä ovat hillinneet vähiten käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuuden kasvua. Merkille pantavaa, on että tuotannontekijätuloissa erot millään alueella eivät enää vuosina 1998–1999 juurikaan kasvaneet, mutta erojen kasvu jatkui bruttotuloissa ja käytettävissä olevissa tuloissa.

Kuvio 5.18 Tulonjako suuralueilla vuosina 1971-1999.



Köyhyyden alueellisessa vertailussa olennaista on köyhyysrajan määrittely; tehdäänkö se kunkin alueen tulotason perusteella vai käytetäänkö kaikilla alueilla samaa valtakunnallista köyhyysrajaa. Pääkaupunkiseudulla asuntoneliöiden hinta on liki kaksi kertaa korkeampi kuin muualla Suomessa. Jos köyhyysrajan määrittelyssä otetaan huomioon elämisen kalleus, kuva köyhyydestä voi muuttua olennaisesti. Asuntoneliöiden hintakehitys antaa viitteitä elämisen kalleuden eroista eri alueilla. Asumismenot olivat vuonna 1990 kotitalouksien menoista runsaat 20 prosenttia, kun vastaava osuus vuonna 1998 oli lähes 30 prosenttia (Ahlqvist ja Pajunen 2000). Vaikka alueiden välisiä hintaeroja ei voida ottaa huomioon hintaindeksin avulla, köyhyysraja voidaan valita jokaisen alueen tulotason mukaan, jolloin köyhyyttä kuvataan suhteessa elinympäristöön.

Kuvio 5.19 Köyhien lukumäärä suuralueilla vuosina 1990–1999.



Lähde: Riihelä ja Sullström (2001).

Kuvion 5.19 oikeassa osiossa on korostettu alueiden välisiä hintaeroja ja köyhyysraja on määritelty kunkin suuralueen käytettävissä olevien tulojen perusteella. Vasemman puolen kuviossa köyhyysrajana on käytetty koko maan mediaanituloja. Pääkaupunkiseudulla ja muualla Etelä-Suomessa köyhien määrä nousee selvästi, kun köyhyysrajana käytetään alueen keskituloja. Pohjois-Suomessa köyhien määrä laskee alle puoleen, jos köyhyysraja lasketaan alueen tulotason mukaan.

6 TÄYDENTÄVIÄ NÄKÖKULMIA KÖYHYYTEEN JA SYRJÄYTYMISEEN

Edellä työmarkkinoilta syrjäytymistä ja taloudellista köyhyyttä on käsitelty lähinnä erilaisten työllisyys- ja tulonjakotilastojen avulla. Näiden aineistojen vahvuuksia ovat edustavuus ja kattavuus, tiedonkeruun jatkuvuus sekä tietojen vakiintunut hyödyntäminen. Heikkoutena on, että tietoja saadaan vasta melko pitkällä viiveellä. Syrjäytymiskysymyksen kannalta olennainen puute on, että otokseen tuskin saadaan mukaan kaikkein huonoimmassa asemassa olevia, esimerkiksi asunnottomia. Lisäksi tilastot esittelevät ilmiöiden yleisyyttä eri aikoina ennemmin kuin seuraavat niiden pysyvyyttä yli ajan.

Seuraavassa kuvaa täydennetään kolmella näkökulmalla. Ensinnäkin esitetään vaihtoehtoisia tapoja arvioida taloudellisen köyhyyden laajuutta Suomessa. Toiseksi käsitellään huono-osaisuuden kasautumista. Kolmanneksi tarkastellaan syrjäytymisen prosesseja.

6.1 Toimeentulotuki, ylivelkaantuminen ja epävirallinen apu toimeentulovaikeuksien kuvaajina

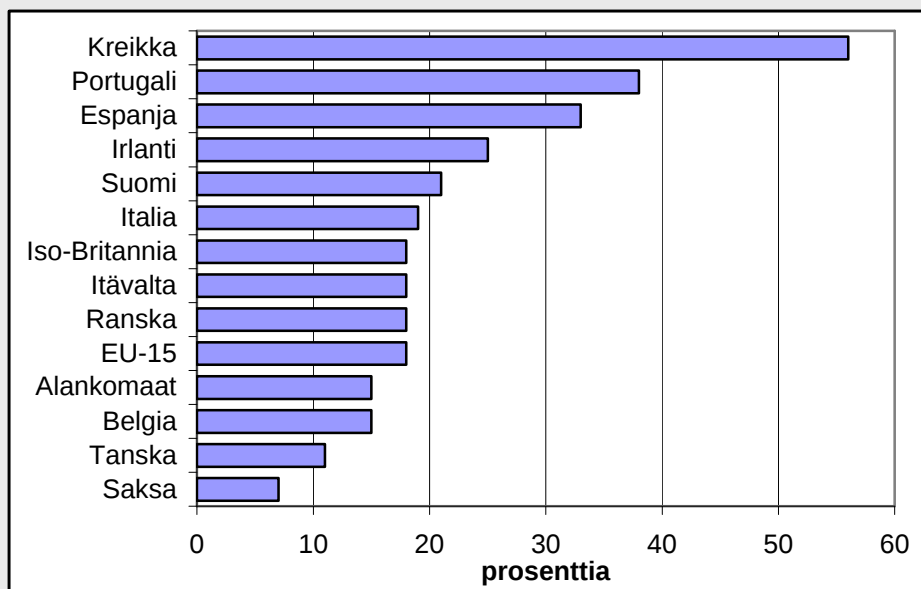
Tulonjakotilastojen avulla laskettu suhteellinen köyhyys väheni lamavuosina, kun väestön keskitulot laskivat. Kuitenkin työttömyys ja tulojen putoaminen saivat monet taloudellisiin vaikeuksiin. Joillekin hyvinä aikoina otetut lainat osoittautuivat tulotason pudottua liian suuriksi, moni joutui turvautumaan toimeentulotukeen, ja osa haki toimeentulon täydennystä leipäjonoista.

Erillisinä tällaisetkin tiedot antavat puutteellisen kuvan syrjäytymisen laajuudesta. Toimeentulotuen saamiseen vaikuttavat sitä koskevat poliittishallinnolliset päätökset, muun toimeentuloturvajärjestelmän toiminta ja siihen tehdyt muutokset sekä tuen tarpeen arviointiin ja tuen myöntämiseen liittyvät erilaiset käytännöt kunnissa. Ylivelkaantuneisuusmittarit perustuvat joko velkaantuneen omaan tuntumaan tai erilaisiin laskennallisiin arviointeihin. Ja vaikka epävirallisen avun kasvu on yhdistetty sosiaaliturvajärjestelmän vuotoihin, avun suuruusluokasta kertovia tilastoja ei ole juurikaan olemassa. Julkistettuja tietoja on epäilty liioittelusta, toisaalta niiden tulkintakin voi olla vaikeaa koska avun tarjonta on voinut olla luomassa kysyntää.

Suomalaisilla keskimääräistä vaikeampaa saada rahat riittämään

Köyhyyttä voidaan mitata myös tiedustelemalla kotitalouksilta, riittävätkö heidän tulonsa kattamaan menot. Eurooppalaisen kotitaloustiedustelun perusteella keskimäärin 18 prosentilla Euroopan unionin kotitalouksista on suuria vaikeuksia saada rahat riittämään. Suomi sijoittuu tässä vertailussa vaikeimmassa tilanteessa olevien maiden joukkoon 21 prosentin osuudella, kun esimerkiksi Tanskassa vastaava osuus on vain 11 prosenttia (kuvio 6.1). Eniten vaikeuksia tulojen riittävyydessä on Kreikassa, Portugalissa ja Espanjassa, joiden tasosta Suomi jää kuitenkin melko kauas.

Kuvio 6.1 Niiden kotitalouksien osuus, joilla on suuria vaikeuksia saada rahat riittämään vuonna 1996, prosenttia.



Lähde: Eurostat, ECHP.

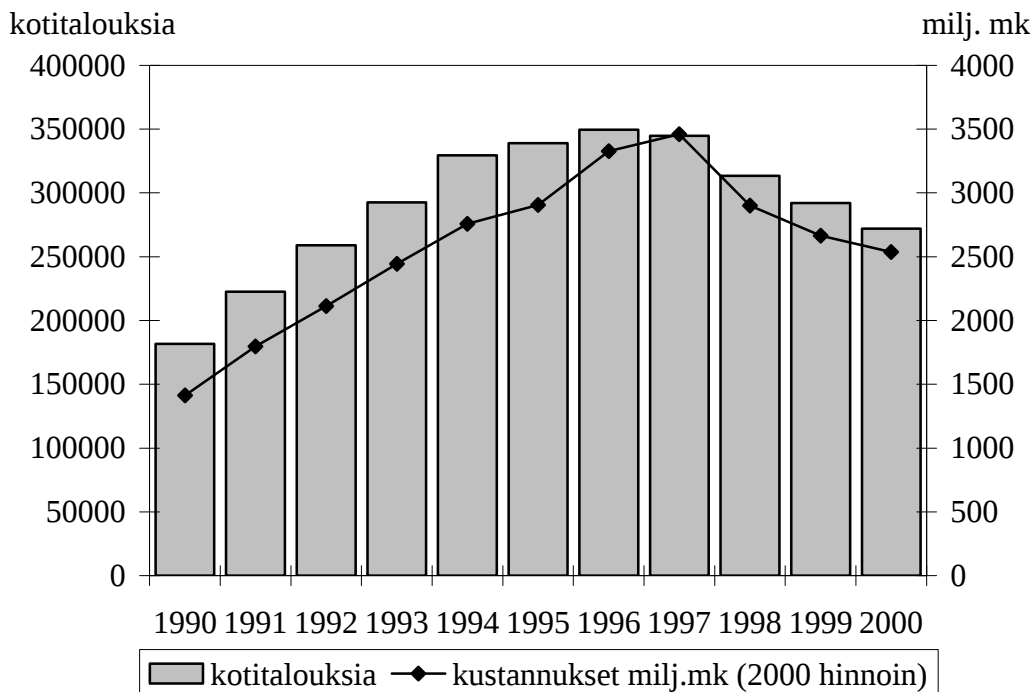
Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi tulon lähteeksi silloin, kun kotitalous ei tule toimeen tuloillaan ja varoillaan, ei ole oikeutettu muihin ensisijaisiksi katsottaviin tukiin tai etuuksiin, tai kun nämä eivät riitä. Toimeentulotuki takaa vain laskennallisen vähimmäistoimeentulon, eikä sitä ole periaatteessa tarkoitettu vakinaiseksi tulonlähteeksi, vaan tilapäiseksi avuksi ylimenovaiheen ajaksi.

Toimeentulotuen bruttokustannukset nousivat jyrkästi 1990-luvulla (kuvio 6.2). Kustannukset ovat viime vuosina laskeneet vuoden 1997 huipputasosta (3,5 miljardia markkaa) noin 2,5 miljardiin markkaan vuodessa. Enimmillään tukea sai vuonna 1996 lähes 350 000 kotitaloudessa 610 000 henkilöä. Vuonna 2000 asiakkaina oli vuoden aikana yhä noin 270 000 kotitaloutta ja 460 000 henkilöä eli noin 9 prosenttia maamme asukkaista (Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2000).

Noin kolme neljäsosaa toimeentulotuen asiakkaista sai tukea jonkun muun ensisijaisen toimeentuloa turvaavan etuuden täydennykseksi.

Kuvio 6.2 Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja bruttokustannukset vuosina 1990–2000.

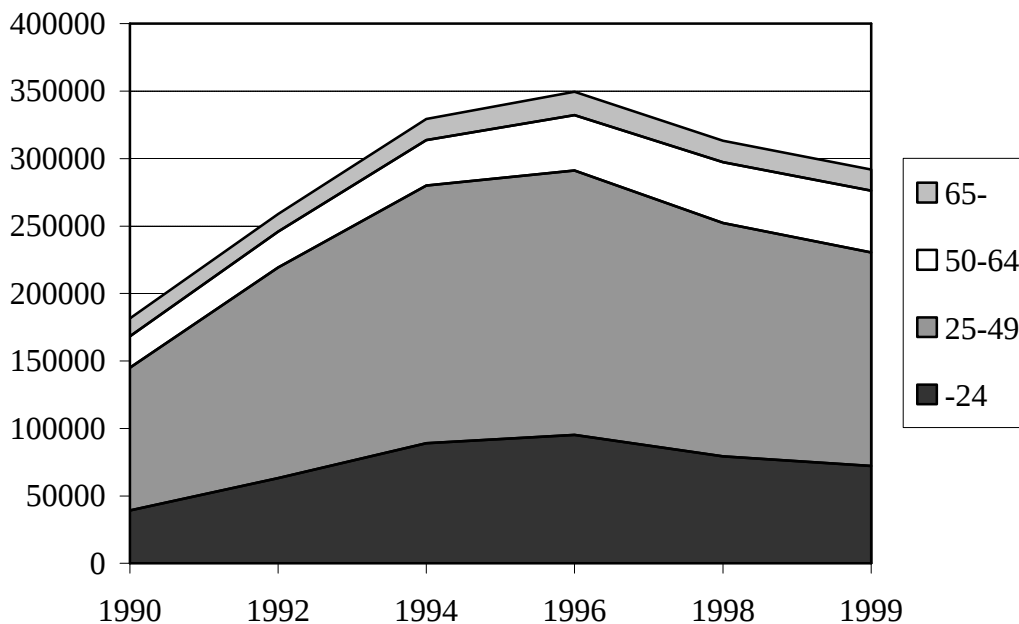


Lähde: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (2001).

Toimeentulotuen saajien ikäjakauma (kuvio 6.3) ei ole muuttunut merkittävästi 1990-luvun aikana. Muutokset heijastelevat koko väestön ikärakenteen muutoksia. 25–49-vuotiaiden suhteellinen osuus on laskenut vuoden 1992 huipusta kuudella prosenttiyksiköllä, kun taas 50–64-vuotiaiden suhteellinen osuus on kasvanut saman verran. Toimeentulotukea saavien eläkeikäisten osuus on pysynyt laman loppupuolelta alkaen noin viiden prosentin tasolla.

Tuen saajista 65 prosenttia muodostui yhden hengen kotitalouksista. Noin joka kuudes yksinäisten miesten kotitalouksista sai toimeentulotukea ja heidän osuutensa kaikista tuen saajista on 39 prosenttia. Yksinhuoltajista 28 prosenttia sai toimeentulotukea ja heidän osuutensa kaikista tuen saajista oli 11 prosenttia. Noin neljännes toimeentulotuen asiakkaista muodostui yksinäisten naisten kotitalouksista, kahden huoltajan lapsiperheitä oli 13 prosenttia ja lapsettomia pariskuntia 11 prosenttia.

Kuvio 6.3 Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ikäjakauma vuosina 1990–1999, kotitaloutta.



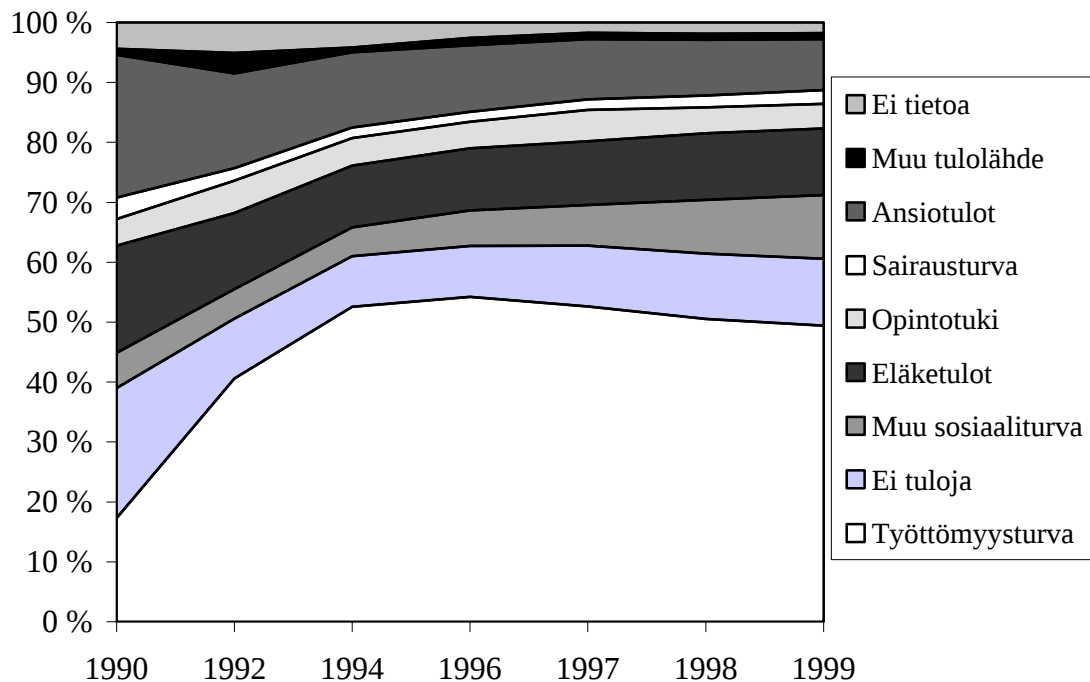
Lähde: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (2000).

Toimeentulotuen saajien pääasiallisessa tulonlähteessä (kuvio 6.4) tapahtui 1990-luvulla suuri muutos. Nyt suurin osa tukea saavista on työttömiä, tulottomia tai muun sosiaaliturvan¹ varassa eläviä. Työttömyysturvaa sai pääasiallisena toimeentulolähteenään enimmillään 54 prosenttia toimeentulotuen saajista vuonna 1996, vuonna 1999 osuus oli laskenut 49 prosenttiin.² Ilman tuloja olevien ja muun sosiaaliturvan varassa elävien osuudet ovat kasvaneet. Eläketuloja pääasiassa saavien osuus on tasoittunut noin 11 prosenttiin ja opintotuella pääasiassa elävien osuus noin 4 prosenttiin. Ansiotuloja pääasiallisena toimeentulonlähteenä saaneiden osuus on laskenut nopeasti 23 prosentista alle 10 prosenttiin.

¹ Sisältää mm. asumistuen, lasten kotihoidontuen ja elatustuen.

² Kaikki ensi kädessä työttömyysturvan varassa elävistä toimeentulotuen asiakkaista eivät kuitenkaan tule luokitelluksi työttömiksi: vuonna 1999 työttömyys määriteltiin tuen tarpeen tärkeimmäksi taustatekijäksi vain 36 prosentissa tapauksista.

Kuvio 6.4 Toimeentulotuen asiakkaiden pääasiallinen tulonlähde vuosina 1990–1999.



Lähde: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (2000).

Toinen 1990-luvulla tapahtunut suuri muutos on, että tuen saanti on pitkittynyt. Vuonna 1999 kotitaloudet saivat vuoden aikana tukea keskimäärin 5,4 kuukautta. Tuen saajista 45 prosenttia sai sitä lyhytaikaisesti, korkeintaan kolmena kuukautena. Toimeentulotukea 10–12 kuukautena saaneita kotitalouksia oli lähes neljännes kaikista tuensaajista.³ Pitkäkestoista tukea saaneiden määrä on viime vuosina hieman vähentynyt, mutta osuus kaikista asiakkaista on pysynyt 25 prosentin tienoilla vuodesta 1996 lähtien. Vuonna 1990 näiden 10–12 kuukautta asiakkaina olleiden osuus oli vain noin 12 prosenttia (Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2000).

Toimeentulotuen keston tilastointi katkeaa vuoden vaihteeseen eikä asiakkuuden todellista kestoja saada selville toimeentulotukitilastoista. Sosiaali- ja terveysministeriö on tutkinut toimeentulotuen saannin todellista kestoja vuosilta 1989–1998. Tulosten mukaan seuraavalle vuodelle siirtyi reilut 60 prosenttia kunkin vuoden toimeentulotuen saajista ja sitä seuraavalle vuodelle vielä yli 40 prosenttia. Koko kymmenen vuoden ajanjakson toimeentulotukea sai peräti 14 prosenttia lähtövuoden asiakkaista. Tämä vastaa noin 22 700 kotitaloutta. Pitkäaikaisasiakkuuden riski painottui yhden hengen kotitalouksiin, joiden osuus vuonna 1998 oli 72 prosenttia (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000a).

³ Tässä pidempiaikaisten asiakkaiden ryhmässä on selkeitä alueellisia eroja: kaupunkimaisissa kunnissa heidän osuutensa oli noin 26 prosenttia ja maaseutumaisissa kunnissa vain noin 16 prosenttia kaikista toimeentulotuen asiakkaista.

Toimeentulotuesta Helsingissä

Vuonna 1990 Helsingin työttömyysaste oli 0,9 prosenttia. Laman takia työttömien määrä kaksikymmenkertaistui kahdessa vuodessa ja toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kaksinkertaistui. Työttömyysturvaa saavien osuus toimeentulotuen saajista nousi kahdessa vuodessa 3 prosentista yli 50 prosentin, josta se on hiljalleen laskenut nykyiseen 40 prosenttiin. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa näistä saa 95 prosenttia. Helsingissä yksin asuville työmarkkinatuen taso on sen verran pieni, että se oikeuttaa täydentävään toimeentulotukeen.

Toimeentulotuen myöntämisessä näkyy myös se, että osin työvoimapolitiikan uudistumisen seurauksena työttömyysturvan karenssit ovat lisääntyneet, mistä on ollut seurauksena tulottomien toimeentulotuen saajien määrän kasvu. Helsingissä elää pelkän toimeentulotuen varassa 3 500 työtöntä ja määrä on ollut kasvussa. Alle 25-vuotiaista työttömistä toimeentulotuen saajista vain 20 prosenttia saa pääasiallisena tulonaan työttömyysturvaa, kolme neljäsosaa ei saanut mitään tukea tai sai pelkkää asumistukea.

Tyypillinen toimeentulotuen saaja Helsingissä on yksinäinen mies. Vuonna 2000 sai ympäri vuoden toimeentulotukea Helsingissä yli 10 000 kotitaloutta. Kesto on pidentynyt etenkin iäkkäimmillä. Yli 50-vuotiaiden työikäisten osuus tuensaajista on kasvanut. Eläkeläisiä on ajanut toimeentulotukiluukulle lääkkeiden omavastuun kasvattaminen ja hoitomaksujen nostaminen. Toimeentulotukea saavien koulutustaso on vuosien saatossa noussut, mutta ei samaa tahtia työmarkkinoiden vaatimusten kanssa.

Lähde: Borg (2001).

Ylivelkaantuneisuus⁴

Ylivelkaantuneisuuden mittaamisessa olennaista on lainanmaksukyvyyn huomioiminen. Ylivelkaantuneen tuloista suuri osa menee velan hoitoon. Laskennallisissa määritelmässä ylivelkaantuneisuuden raja-arvoksi valitaan usein toimeentulotukinormi: jos kotitalouden tulot asumiskustannusten ja lainanhoitokulujen jälkeen jäävät alle toimeentulotukinormin, voidaan kotitalous tulkita ylivelkaantuneeksi.

Yleisimmät syyt ylivelkaantumiseen ovat konkurssista jääneet yrityksen velat, yllättäen maksettaviksi langenneet takausvelat tai sairauden tai työttömyyden myötä oleellisesti huonontunut velanmaksukyky. Ylivelkaantuminen johtaa pitkään jatkuvaan erittäin tiukkaan taloudelliseen tilanteeseen ja pahimmillaan elinikäiseen ulosottoon. Koko perheeseen heijastuva ahdinko, henkiset paineet ja kannustimien häviäminen lisäävät velallisten syrjäytymisriskiä. Suurimmassa uhatta syrjäytyä ovat ne, jotka ovat jääneet velkakierteeseen, elinikäiseen ulosottoon tai velkajärjestely mahdollisuuden ulkopuolelle. Vaikeiden tilanteiden helpottamiseksi aloitettiin vuonna 1999 sosiaalisen luototuksen kokeilu; alkuvaiheessa luottoja oli myönnetty 13,5 miljoonaa markkaa 891 luottoon (ks. Iivari, Piirainen ja Siltaniemi 2000).

⁴ Jakso perustuu pääasiallisesti Reijon (2000) ja Iivarin (2000) tutkimuksiin.

Ylivelkaantuneisuus on suhteellinen käsite, joka voidaan määritellä subjektiivisten ja objektiivisten mittareiden avulla. Subjektiivisissa määritelmässä velallinen itse arvioi ylivelkaantumistaan. Esimerkiksi Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa käytetään mittarina sitä, koetaanko kotitaloudessa sen velkojen kasvaneen yli selviytymisrajan. Subjektiivinen mittaamistapa ei sulje pois pienvelallisia. Objektiiviset ylivelkaisuusmittarit sen sijaan liittyvät yleensä velkaantuneisuuden tasoon tai velkaongelmien ratkaisemiseksi tehtyihin toimenpiteisiin. Objektiivista ylivelkaantuneisuutta voidaan mitata myös maksuhäiriömerkinnöillä, ulosotoilla tai velkajärjestelyillä.

Ylivelkaantuneet

Iivarin (2000) tulonjakotilastojen pohjalta tekemien laskelmien mukaan ylivelkaiset kotitaloudet painottuvat selvästi käytettävissä olevan tulon perusteella alimpiin tulonsaajakvintileihin. Vuonna 1997 ylivelkaantuneista 37 prosenttia lukeutui pienituloisimpaan viidennekseen, kun taas suurituloisimpaan viidennekseen kuului 4 prosenttia kaikista ylivelkaantuneista. Ylivelkaantuneiden sosioekonominen asema oli yleisimmin työntekijä tai pitkäaikaistyötön, vuonna 1997 molempien osuus oli noin neljännes kaikista ylivelkaisista. Velkajärjestelyn saaneista kolmannes on yrittäjiä, kolmannes toimihenkilöitä ja neljäsosa työntekijöitä.

Reijo (2000) on tutkinut ylivelkaantuneita asuntovelallisia. Hänen moniulotteisen ylivelkaantumismittarinsa mukaan noin 640 000 asuntovelallisesta kotitaloudesta 44 700 on subjektiivisesti ylivelkaantuneita, maksukyvyttömiä⁵ on 65 800 ja talous- ja velkajärjestelleitä 123 200. Merkittävästi ylivelkaantuneeksi Reijo määrittelee ne kotitaloudet, jotka ovat yhtä aikaa sekä subjektiivisesti ylivelkaantuneita että maksukyvyttömiä (10 800 kotitaloutta) sekä ryhmän, joka tuntee olevansa ylivelkaantunut ja on järjestellyt talouttaan ja velkojaan (22 700 kotitaloutta). Maksukyvyttömiä asuntovelallisia, jotka eivät kokeneet olevansa ylivelkaantuneita eivätkä olleet järjestelleet velkojaan oli 41 100 ja toisaalta subjektiivisesti mutta ei laskennallisesti ylivelkaantuneita kotitalouksia löytyi 11 200. Luvut osoittavat mittaamistapojen osittaisia päällekkäisyyksiä ja yksittäisten mittareiden puutteita mitata kaikkia ylivelkaisuuden ulottuvuuksia.

Iivari (2000) on arvioinut myös nuorten ylivelkaantumista. Vuonna 1994 alle 30-vuotiaiden kotitaloudet muodostivat 18 prosenttia kaikista ylivelkaantuneista. Vuonna 1997 heidän osuutensa oli kasvanut 30 prosenttiin. Selvästi yleisimpiä velkaantumisen syitä tässä ikäryhmässä ovat työttömyys ja ns. muut syyt. Myös velkaneuvojat vahvistavat käsityksen, että nuorten velkaantuminen on monimuotoistunut. Aikaisemmin suurin velka oli asuntolaina, nykyään nuoret velkaantuvat opintolainojen, kodinperustamiseen liittyvien lainojen ja hankintojen, kulutusluottojen ja rästimaksujen vuoksi. Selitykseksi tälle tarjotaan esim. epävarmaa työmarkkinatilannetta: työsuhteet ovat muuttuneet pätäkä- ja osa-aikatöiksi.

⁵ Maksukyvytön: käytettävissä olevat rahatulot vuodessa – välttämättömät menot vuodessa – lainanhoitokulut < 0

Tilastokeskuksen aineistoon pohjaavan subjektiivisen mittarin mukaan ylivelkaisuus nousi laman jälkeen jyrkästi: vuonna 1992 Suomessa oli noin 40 000 ylivelkaantunutta kotitaloutta, 1994 määrä oli yli kaksinkertaistunut 85 000 kotitalouteen (Iivari 2000). Vielä vuonna 1997 ylivelkaantuneisuus kasvoi hieman edellisvuoteen verrattuna mutta kääntyi laskuun vuonna 1998, jolloin Suomessa oli 111 200 ylivelkaantunutta kotitaloutta.

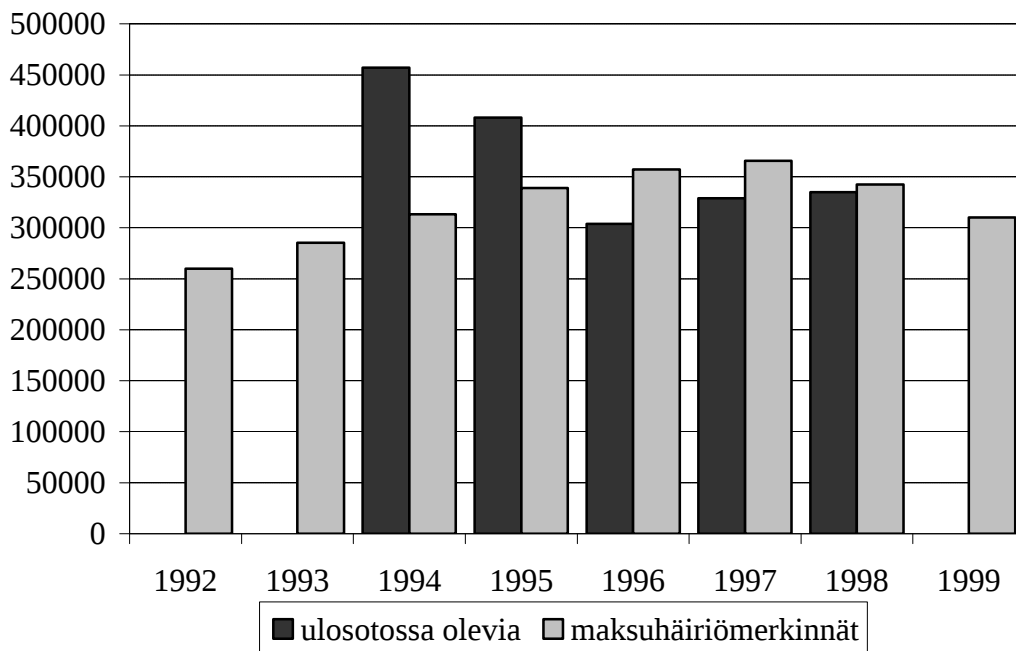
Taulukko 6.1 Ylivelkaantuneet kotitaloudet subjektiivisen kokemuksen mukaan.

	kotitalouksien lkm	% kaikista kotitalouksista
1996	119 700	5,2
1997	128 600	5,5
1998	111 200	4,7

Lähde: Reijo (2000).

Myös velkajärjestelyhakemusten määrän pieneneminen kertoo ylivelkaantumisen pahimman ajan olevan ohi. Vuoden 1996 huipusta, hieman vajaasta 14 000 velkajärjestelyhakemuksesta on päästy noin 3 300 hakemuksen vuositasolle. Hylkäysprosentti on vaihdellut 11 ja 15 prosentin välillä. Vuoden 2000 loppuun mennessä velkajärjestelyn piiriin oli päässyt noin 50 000 ylivelkaantunutta. 10 000 ylivelkaantuneen velkajärjestelyhakemus on hylätty ja 2 000:lla velkajärjestelyohjelma on rauennut. Velkajärjestelystä karsiutuneiden kannustimet työntekoon ja oman aseman parantamiseen jäävät pieniksi, jos vähäinkin tulonlisäys menee lähes kokonaan ulosoton kautta sellaisen velan maksuun, jota ei välttämättä ole mahdollista maksaa takaisin velallisen eliniän aikana.

Myös maksuhäiriömerkinnät ovat hienoisesti laskeneet. Ne nousivat tasaista tahtia vuoteen 1997 asti ja lähtivät sen jälkeen loivaan laskuun. Taso on kuitenkin maksuhäiriömerkinnöissään edelleen korkea. Ulosotossa olevien henkilöiden lukumäärätkin viittaavat siihen, ettei velkaantumisongelmaa ole vielä ohitettu. Ulosoton piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärä on lähtenyt kasvuun vuoden 1996 jälkeen ja vuonna 1998 heitä oli 335 000. Iivari (2000) selittää tätä kytkennällä työllisyyden ja ulosoton välillä: työllistymisen jälkeen henkilöllä on taas tuloja ja siten jotain ulosmitattavaakin (kuvio 6.5).

Kuvio 6.5 Ulosoton alaiset ja maksuhäiriömerkinnät vuosina 1992–1999, henkilöä.

Lähde: Reijo (2000).

Epävirallinen apu⁶

Leipäjonoja, ruokapankkeja ja muun epävirallisen avustustoiminnan lisääntymistä on pidetty osoituksena siitä, että moni suomalainen on pudonnut jostain syystä yhteiskunnan suojaverkon läpi. Kirkon aloitteesta perustettiin vuonna 1997 Nälkäröyhä tutkimaan köyhyysongelmaa ja mahdollisuuksia sen helpottamiseksi. Nälkäröyhän ehdotukset otettiin huomioon nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa.

Tärkeimpiä apua tarjoavia organisaatioita ovat evankelis-luterilaisen kirkon ja paikallisseurakuntien diakoniatyö, kirkon ruokapankit, työttömien ruokalait, Pelastusarmeija, Mannerheimin lastensuojeluliitto sekä Suomen Punainen Risti. Yhteistä näille yhteisöille on se, että ne pyrkivät antamaan kertaluontoista apua muiden tukimuotojen ja avustusten ulkopuolelle jääneille.

Yleensä avustus annetaan materiaalisessa muodossa tai organisaatio maksaa avustettavan laskuja sen sijaan että annettaisiin rahaa vapaaseen käyttöön. Useimmissa avustusröjestyöissä pyritään ensin varmistamaan onko avuntarvitsija hakenut ja saanut kaikki hänelle mahdolliset sosiaalietuudet. Yleisesti voi sanoa, että mitä suuremmasta ja merkityksellisemmästä avustuksesta on kyse, sitä tarkemmin avunsaajien taustat tutkitaan. Avustusten rahallinen arvo jää keskimäärin alle 100 markan, joten tällä toiminnalla ei korvata sosiaaliturvajärjestelmää. Epävirallinen apu toimii kriisien pehmentäjänä tai muiden turvaverkkojen paikkaajana.

⁶ Jakso perustuu pääosin Karjalaisen (2000) eri tutkimuksista raportointiin tietoihin.

Epävirallisen avun laajuutta ei ole kovin hyvin tilastoitu. Karjalainen (2000) on arvioinut, että epävirallisen avun laajuus on noin 100–150 miljoonaa markkaa ja avustamisen kohteena on noin 100 000 kotitaloutta. Karjalainen arvioi avuntarvitsijoiden olevan 80–90 prosenttisesti toimeentulotukea saavia pienituloisia eli tuloköyhiä, jotka ovat useimmiten olleet pitkään toimeentulotuen asiakkaina. Loput ovat ns. menoköyhiä, joiden joskus hyvätkään tulot eivät aina riitä kattamaan menoja.

Vuonna 1998 kirkon diakoniatyön asiakaskontaktien määrä oli noin 926 000, vuodesta 1990 kontaktit olivat lisääntyneet 11 prosenttia eli noin 100 000 käynnillä. Eri henkilöitä diakoniatyöntekijöiden luona kävi vuonna 1998 noin 320 000. Diakoniatyöhön käytetään vuosittain noin 350 miljoonaa markkaa, mutta tarkkaa avustuksiin käytettyä määrää ei ole mahdollista laskea seurakuntien taloustilastoista. Vuodesta 1990 vuoteen 1998 verrattuna diakoniatyön palkkamenot kasvoivat noin 27 prosenttia, "muut menot" 66 prosenttia ja "vapaaehtoiset varat" 105 prosenttia. Avustukset sisältyvät lähinnä "muut menot" -kohtaan.

Kirkon ruokapankkeja oli vuoden 1999 lopussa 70 ja niiden taustalla toimi 170 kirkon paikallisseurakuntaa ja joukko Suomen Punaisen Ristin, Mannerheimin lastensuojeluliiton ja työttömien paikallisyhdistyksiä. Pelastusarmeijan toiminnan volyymi on noin 290 000 käyntiä vuodessa; Helsingissä jaettiin leipää keskimäärin 700 kävijälle päivittäin vuonna 1998. Pelastusarmeijan toiminnan laajuutta on jouduttu supistamaan sen ylitettyä henkilöstön voimavarat ja tästä syystä tilastot osoittavat asiakaskäyntien ja avunsaajien määrän kääntyneen laskuun vuoden 1998 jälkeen, vaikka Karjalaisen haastattelemat työntekijät arvioivat, että "paine on säilynyt ennallaan".

Suomen Punaisen Ristin paikallisosastot jakavat suoraa vaate- ja ruoka-apua, mutta näistä ei ole olemassa kattavaa tilastointia. Lisäksi tukea voidaan saada SPR:n katastrofirahastolta A-apuna tai ns. B-apuna ongelmien kasautuessa. B-apua jaettiin vuonna 1998 yhteensä noin 3 miljoonaa markkaa 704 tapauksessa. Näiden lisäksi paikallisosastot tekevät omien varojensa puitteissa arviolta 2–3-kertaisen määrän paikallisia avustuspäätöksiä. B-apua koskevista tilastoista voidaan huomata, että avuntarpeen syyt ovat muuttuneet: vuonna 1995 62 prosenttia tapauksista syynä oli työttömyys tai sairaus, vuonna 1998 enää 33 prosenttia tapauksista johtui näistä syistä. Nyt avun tarpeiden taustalla on monien vaikeuksien yhdistelmiä, vuonna 1999 SPR:n keräämien tilastojen mukaan syiksi mainittiin velka- ja vuokratröstiongelmien, muut talousongelmien sekä toimeentulotuen kiristyminen.

Miksi leipäjonossa käydään?

Helsinkiläiset sosiaalityöntekijät Juha Koskinen ja Anna-Mari Siiki jalkautuivat Myllypuron kirkon ruoanjakeluun tarjotakseen leipäjonoissa oleville mahdollisuuden helppoon kontaktiin sosiaalityöntekijän kanssa ilman toimeentulotuen myöntämiseen liittyvää "penkomista". Heidän kokemuksensa perusteella leipäjonossa käydään siksi, että

- leipäjonoissa paikataan toimeentulonormin mitoitukseen ja myöntämiseen liittyviä puutteita,
- avustuksen (ruokakassin) saa ilman selityksiä,
- ruokakassista säästävän rahan voi käyttää muihin menoihin,
- leipäjonossa käyminen on kävijöille sosiaalinen tapahtuma, jossa tavataan tuttuja ja vaihdetaan kuulumisia.

Lähde: Koskinen ja Siiki (2001).

6.2 Köyhyyden monet kuvat ja huono-osaisuuden kasautuminen

Syrjäytymisen laajuuden kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin eri tavoin määritellyt ryhmät sisältävät samoja henkilöitä. Kun yksilö on huono-osainen eri ulottuvuuksilla (esim. terveys, asuminen, tulot, työ, sosiaaliset suhteet, osallistuminen) samanaikaisesti puhutaan huono-osaisuuden kasautumisesta, tai moniulotteisesta syrjäytymisestä. Taulukkoon 6.2 on koottu eri tavoin määriteltyjen syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien kokoja.

Taulukko 6.2 Syrjäytymisriskiryhmien kokoja Suomessa vuosina 1998 ja 2000.

	1998	2000
Työttömät työnhakijat	362 472	311 658
Pitkäaikaistyöttömät	112 208	86 933
Toistuvaistyöttömät	59 938	52 355
Yli 2 vuotta työnhakijana	54 656	43 506
Yli 3 vuotta työnhakijana	31 201	27 458
Köyhät		
rajana 50 prosenttia mediaanitulosta	195 857	
rajana 60 prosenttia mediaanitulosta	450 000	
Toimeentulotukea saaneet		
Henkilöt	534 931	460 000
Ylivelkaantuneet		
Ulosoton alaisia henkilöitä	335 000	
Velkajärjestelyn saaneita (1993-2000)	50 000	
Epävirallista apua saaneet		
Diakoniatyön asiakkaita/vuosi	320 000	

Lähteet: Työministeriö; Sosiaali- ja terveysministeriö; Iivari (2000); Karjalainen (2000); Reijo (2000); Riihelä & Sullström (2001).

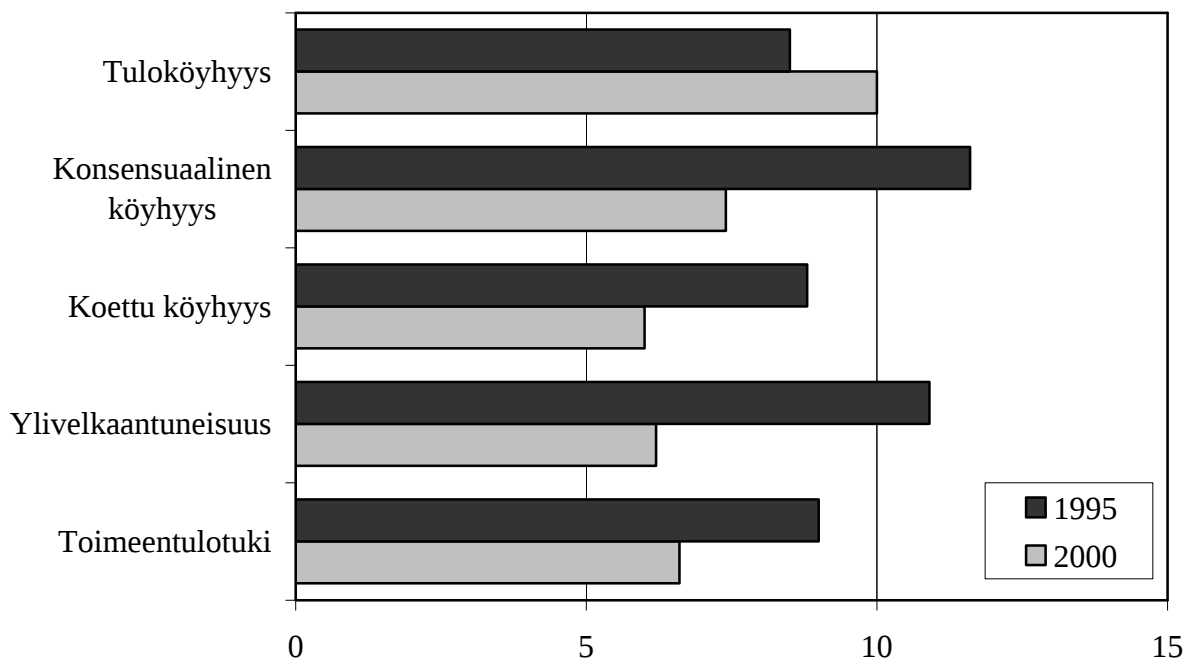
Eri köyhyysmittarit

Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että eri mittarit identifioivat pääasiassa eri väestöryhmiä köyhiksi. Kangas ja Ritakallio (1996) arvioivat kyselytutkimuksessaan vuonna 1995 köyhyyttä viidellä eri mittarilla: 1) suhteellinen tulotaso (käytettävissä oleva tulo on alle 50 % mediaanitulosta), 2) konsensuaalinen köyhyysmittari (ne, jotka määrittyvät köyhiksi muiden arvioimien välttämättömyystavaroiden puutteen takia), 3) koettu köyhyys (vastaajan oma arvio toimeen tulemisesta), 4) ylivelkaantuneisuus (vastaajan subjektiivisesti kokema ylivelkaantuneisuus) ja 5) toimeentulotuen saanti.

Kangas ja Ritakallio toteavat, ettei suhteellinen tuloköyhyysmittari kuvannut kovin hyvin taloudellisen huono-osaisuuden muita ilmenemismuotoja. Tulosten pohjalta ei voitu myöskään osoittaa, että joku mittari antaisi muita paremman kuvan taloudellisesta köyhyydestä.

Kysely uusittiin vuonna 2000. Näillä kahdella identtisellä mutta eri aikoina toteutetulla kyselytutkimuksella pystytään antamaan kuva eri tavoin mitatun köyhyyden kehityksestä 1990-luvun loppupuolella sekä arvioimaan eri mittareiden päällekkäisyydessä tapahtuneita muutoksia.

Kuvio 6.6 Köyhyysasteita eri mittareilla vuosina 1995 ja 2000, prosenttia.



Lähde: Ritakallio (2001b).

Vaikka tuloköyhyys oli kyselyn mukaan vuonna 2000 yleisempää kuin vuonna 1995, kaikilla muilla mittareilla mitattu köyhyys oli vähentynyt. Eri mittareiden päällekkäisyys oli huono myös vuonna 2000. Jollain mittarilla köyhäksi paikantuneita oli väestössä noin 21 prosenttia (vuonna 1995 28 %). Vähintään kahdella mittarilla köyhäksi määrittyi 8 prosenttia väestöstä (13 % vuonna 1995).

Työmarkkinoilta syrjäytyminen ja köyhyys

Vaikka perusturvan varassa elävien pitkäaikaistyöttömien määrä on vähentynyt, pitkäaikaistyöttömyyden ja taloudellisen köyhyyden välinen sidos näyttää vahvistuneen ja pitkäaikaistyöttömien huono-osaisuus syventyneen. Kun vuonna 1995 eri köyhyysmittarit antoivat monivivahteisen kuvan köyhien joukosta, niin vuonna 2000 huono-osaisuus paikantui kaikilla mittareilla entistä selvemmin työttömien ryhmään, jossa köyhyysriski oli kasvanut (Ritakallio, 2001b).

Työttömien joukossa kehitys on eriytynyt. Ansiosidonnaista turvaa saavien työttömien työnhakijoiden köyhyysasteet olivat laskeneet kaikilla mittareilla. Sen sijaan vähimmäisturvan varassa elävistä noin puolet luokitui vuonna 2000 tuloköyhiksi, kun osuus vuonna 1995 oli neljännes. Muilla mittareilla ei vastaavaa muutosta kuitenkaan ollut havaittavissa. Vähimmäisturvan tasoista työttömyysturvaa saavien köyhyysriski oli viisi-kahdeksankertainen väestön keskimääräiseen riskiin verrattuna.

Taulukko 6.3 Työttömyysturvaa saavien köyhyysasteet vuosina 1995 ja 2000, prosenttia.

	1995	2000
Vähimmäisturvaa saavat	25	47
Ansiosidonnaista turvaa saavat	10	6

Lähde: Ritakallio (2001b).

Tulosten mukaan köyhyys kytkeytyi aikaisempaa selvemmin ammatissa toimimattomuuteen ja pitkäaikaistyöttömyys köyhyyden syynä korostui. Opiskelijat paikantuivat tutkimuksessa toiseksi tärkeimmäksi riskiryhmäksi. Kokopäivätyölliset ja eläkeläiset sen sijaan olivat vähiten riskialttiita ryhmiä. Näiden ryhmien suhteellinen asema oli myös hieman parantunut.

Paikallistason viranomaisten näkemyksiä syrjäytymisestä

Syrjäytyminen nähdään paikallisella tasolla työttömyyden ja pienituloisuuden lisäksi elämäntilanneongelmana. Kuntien vastauksissa työryhmän kyselyyn painotetaan oman elämän hallitsemattomuutta ja vaikutusmahdollisuuksien puutetta, passiivisuutta sekä yksilön alistuneisuutta vallitsevaan tilanteeseen. Myös mielenterveyteen, päihteisiin, heikkoon terveydentilaan ja vaikeisiin kotioloihin liittyvät ongelmat mainitaan usein syrjäytymisen yhteydessä. Syrjäytymiskokemusta pidetään yksilöllisenä. Olennaista on huono-osaisuuden kasautuminen.

Syrjäytyneen muotokuva paikallistason näkemysten mukaan muodostuu selkeästi kaksijakoiseksi. Syrjäytynyt on usein keski-ikäinen pitkäaikaistyötön, jolla on vain vähän koulutusta ja takana työhistoria "sekatyömiehenä" teollisuuden, rakennusalan tai maa- ja metsätalouden parissa. Syrjäytynyt on usein yksinäinen mies, jonka sosiaaliset suhteet ovat heikentyneet ja joka saattaa kärsiä päihdeongelmasta. Toisenlaisen

muotokuvan syrjäytyneestä tarjoaa nuori työtön, jonka koulutus on jäänyt kesken mahdollisesti jo peruskoulussa. Nuoren syrjäytyneen ongelmien taustalla voi olla myös päihdeongelmia, rikollisuutta, vaikeat kotiolot tai "kouluallergiaa". Suurimmissa kaupungeissa mainitaan myös maahanmuuttajat, joilla jo riittämätön kielitaito aiheuttaa työmarkkinoilta syrjäytymistä.

Työttömyyden pitkittyminen työmarkkinoiden rakenteen muutoksen seurauksena nähtiin tärkeimmäksi syrjäytymisen taustatekijäksi. Maataloudesta ja tehdasteollisuudesta hävinneet työpaikat ovat korvautuneet lähinnä nykyaikaista koulutusta vaativilla aloilla, eli työmarkkinoiden tarpeet eivät käy yksiin työttömien taitojen ja tietojen kanssa. Lisäksi ongelmana on työpaikkojen alueellinen painottuminen suurempien kaupunkien läheisyyteen. Varsinkin pienemmissä kaupungeissa ja kunnissa ongelmana on, että vaikka kuntoutuksella ja muilla projekteilla onnistuttaisiinkin aktivoimaan pitkäaikaistyötön tai syrjäytynyt, heille ei yksinkertaisesti löydy sopivaa jatkotyöpaikkaa.

Erityisen silmiinpistävää paikallisen tason näkemyksissä on lapsuuden olosuhteiden ja perhetaustan merkityksen korostuminen. Vaikka syrjäytymisen ylisukupolvisuudelle ei ole tutkimuksissa löydetty kiistatonta näyttöä, paikallisen tason vastauksissa painotettiin syrjäytymisprosessin alkamista kodista, koulusta tai jo päiväkodista ja vanhempien ongelmien heijastumista lapsiin. Syrjäytymistilanne voi koskea myös koko perhettä. Tilanteen hoitamiseksi tarvitaan yhtä aikaa useita auttajatahoja ongelman ollessa vielä monitahoisempi kuin yksinäisen syrjäytyneen tilanteessa. Pahimmiksi lasten ja nuorten syrjäytymiseen altistaviksi tekijöiksi mainitaan vanhempien työttömyys, sairaus tai päihteiden käyttö ja perheiden hajoaminen sekä huono menestyminen koulussa. Usein syrjäytymisprosessin alku sijoitetaan jo lapsuuden kielteisten kokemusten aikaan.

Lapsuuden aikainen aggressio ja pitkäaikaistyöttömyys

Katja Kokko ja Lea Pulkkinen (2000) ovat tutkineet Jyväskylän yliopiston pitkittäisaineistoilla lapsuusaikana esiintyvän aggression yhteyttä aikuisiän pitkäaikaistyöttömyyteen. Aineistolla on seurattu määrävuosin 369 lasta, jotka olivat 8-vuotiaita vuonna 1968. Tulosten mukaan kahdeksan vuoden iässä tehty opettajien arvio lasten aggressioista oli yhteydessä pitkäaikaistyöttömyyteen erilaisten sopeutumattomuusketjujen kautta. Lapsuusaikainen aggressio ennusti vaikeuksia kouluiässä (14 v.), mikä puolestaan oli suorassa ja epäsuorassa (ongelmajuomisen ja ammattivaihtoehtojen puutteen 27-vuoden iässä) yhteydessä pitkäaikaistyöttömyyteen. Lapsikeskeinen vanhemmuus ja sosiaaliset taipumukset puolestaan vähensivät aggressiivisen lapsen riskiä tulla pitkäaikaistyöttömäksi.

6.3 Syrjäytymisen prosessit

Köyhyyden ja syrjäytymisen pysyvyydestä ei Suomessa toistaiseksi ole pystytty antamaan hyvää kuvaa. Tutkimuspäällikkö Sakari Kainulainen selvitti työryhmälle syrjäytymistä yli ajan aineistolla, jossa ovat mukana ne Väestölaskennan pitkittäistiedoston henkilöt, jotka vastasivat vuoden 1994 Elinolo-tutkimukseen (N=8650). Aineistot mahdollistavat kyseisten henkilöiden elinolojen tarkastelun

vuosien 1980 ja 1995 välisenä aikana mm. seuraavien viiden osatekijän avulla: työttömyyskuukaudet, toimeentulotukikuukaudet, valtionveronalaiset tulot, asunnon varustetaso ja työkyvyttömyys.

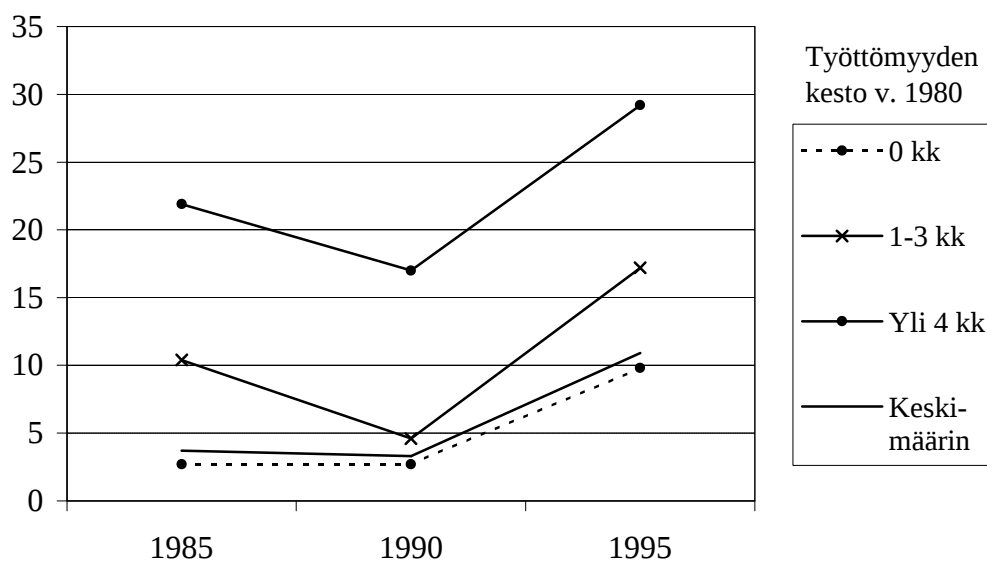
Tässä tarkastellaan alustavien tulosten pohjalta kahta kysymystä. Aluksi arvioidaan vuoden 1980 työttömyyskokemusten näkymistä myöhempinä ajanjaksoina. Tällä saadaan pidemmän aikavälin näkökulma syrjäytymiseen. Toiseksi arvioidaan sitä kuinka pysyvää on ihmisten tulotaso; ts. missä määrin tapahtuu tulotason kohoamista tai vastaavasti laskua ajan kuluessa. Tätä arvioidaan tuloviidennesten avulla.⁷ Tulosten tulkinnassa on hyvä muistaa, että tutkimushenkilöt on valittu vuoden 1994 elinolotutkimukseen osallistuneista, eivätkä edusta esimerkiksi vuoden 1980 työttömiä kuin omalta osaltaan.

Vuonna 1980 työttömyyttä oli kokenut 7,6 prosenttia otokseen kuuluneista. Neljä kuukautta tai kauemmin työttömänä olleista 60 prosenttia oli miehiä. Lyhytaikaisessa työttömyydessä ei ollut eroa sukupuolten välillä. Työttömyys kohdistui tuolloin ensisijassa nuorempiin ikäluokkiin. Pidempään työttömänä olleet asuivat keskimääräistä useammin nykyisten Itä-Suomen ja Oulun läänien. Työttömät olivat siviilisäädyltään keskimääräistä useammin naimattomia tai eronneita ja leskiä. Pitkäaikaistyöttömät olivat keskimääräistä useammin vailla mitään ammatillista tutkintoa kun taas lyhytaikaisesti työttömänä olleilla tutkinto oli keskimääräistä useammin keskiasteen tutkinto.

Aineistoon kuuluneista vuonna 1980 yli 4 kuukautta työttömänä olleista lähes kolmasosa oli työttömänä yli seitsemän kuukautta vuonna 1995 (kuvio 6.7). Työttömyysriski oli lähes kolme kertaa keskimääräistä korkeampi. Vuonna 1980 erot aiemmin työttömänä olleiden ja työllisten välillä olivat eräiltä osin pienemmät. Erityisesti vuonna 1980 lyhytaikaisesti työttömänä olleiden työllisyystilanne oli vuonna 1990 suhteellisen hyvä. Työttömyys sinällään ei siis näyttäisi olevan ratkaiseva tekijä myöhempää työllisyystilannetta ajatellen, vaan pikemminkin työttömyyden kesto.

⁷ Kvintiilit laskettiin kunkin poikkileikkausvuoden tuloista työvoimaan kuuluneiden osaryhmässä.

Kuvio 6.7 Pitkäaikaistyöttömyys (yli 7 kk) vuosina 1985, 1990 ja 1995 vuoden 1980 työttömyyden keston mukaan, prosenttia.



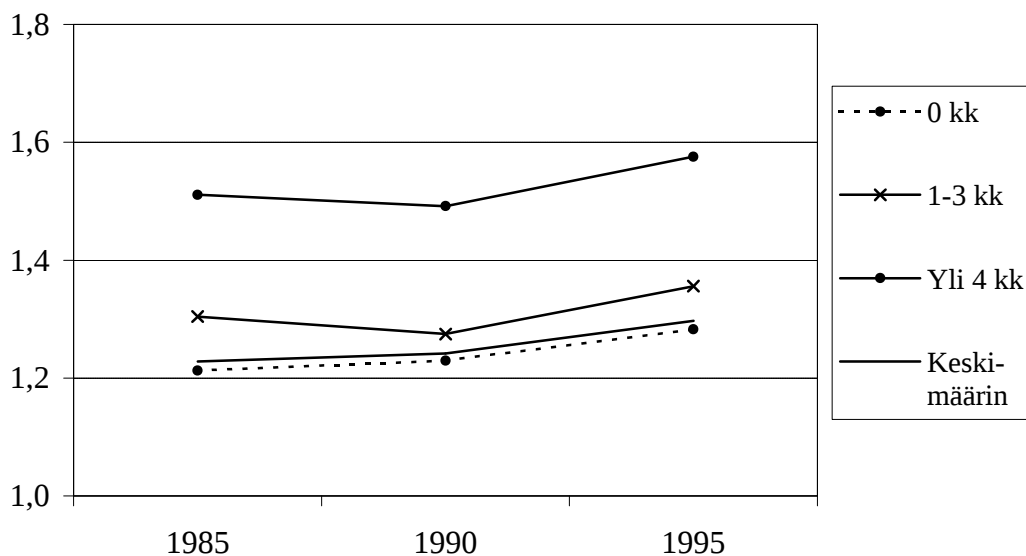
Lähde: Kainulainen (2001).

Aiempaan elämänhistoriaan sijoittuva työttömyyskokemus oli yhteydessä myös muihin huono-osaisuuden komponentteihin. Vuonna 1980 yli neljä kuukautta työttömänä olleista joka kymmenes sai toimeentulotukea kauemmin kuin neljä kuukautta vuonna 1998. Toimeentulotuen saaminen oli tässä ryhmässä selvästi keskimääräistä korkeammalla tasolla koko tutkimusjaksolla. Vuoden 1980 työttömyydellä oli myös yhteys myöhempien vuosien työkyvyttömyyteen (eläkekuukausilla mitattuna).

Huono-osaisuuden kasautumista mitattiin summamuuttujalla (kuvio 6.8), jonka vaihteluväli on yhdestä kolmeen. Arvo yksi ilmaisee kuulumista kaikkien komponenttien osalta keskimääräistä parempaan ryhmään (=ei työttömyyskuukausia, ei toimeentulotukikuukausia, ei työkyvyttömyyskuukausia, ei puutteita asunnon perusvarusteissa ja valtionveronalaiset tulot sen vuoden mediaania korkeammat). Arvo kolme ilmaisee selvää huono-osaisuutta (=pitkiä työttömyysjaksoja, alhaisinta tulotasoa, toimeentulotuen saantia, useita puutteita asunnon varustetasossa, työkyvyttömyyskuukausia).

Huonot asiat kasautuivat vuosina 1985-1995 useammin niille ihmisille, joilla oli takanaan vuonna 1980 koettu pitkittynyt työttömyys. Lyhytaikainen työttömyys ei näyttäisi lisäävän ongelmia myöhemmin, mutta työttömyyden pitkittymisellä on taipumus tuoda muitakin ongelmia ihmisen elämään.

Kuvio 6.8 Huono-osaisuuden kasautuminen vuosina 1985, 1990 ja 1995 vuoden 1980 työttömyyden keston mukaan.



Lähde: Kainulainen (2001).

Työttömyyden yhteys toimeentulotukeen ja työkyvyttömyyteen 1990-luvun lopulla

Vuonna 1995 pidempään kuin kuusi kuukautta työttömänä olleet saivat muita useammin toimeentulotukea tai työkyvyttömyyseläkettä vuonna 1998. Toimeentulotuen saamisen osalta ero työssä käyvien ja pitkäaikaistyöttömien välillä oli kymmenkertainen niin syvimmän laman kuin kuumimman noususuhdanteen aikana. Työkyvyttömyyden kohdalla ero näkyi lievempänä.

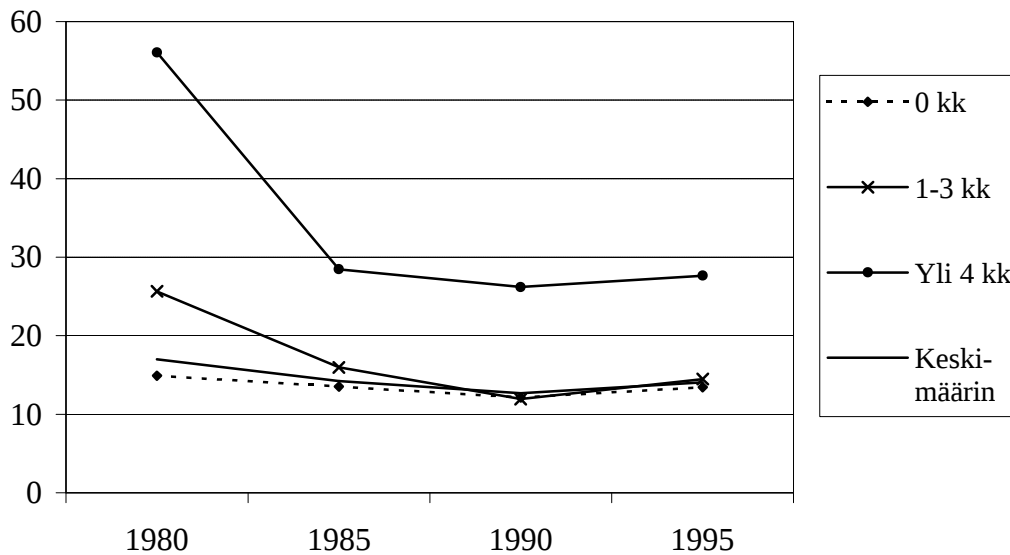
Taulukko 6.3 Vuosina 1995-1998 toimeentulotukea ja työkyvyttömyyseläkettä (tms.) saaneet vuoden 1995 työttömyyden keston mukaan, prosenttia.

	Työttömyyskuukaudet vuonna 1995		
	0 kuukautta	1-6 kuukautta	7+ kuukautta
Sai toimeentulotukea			
1995	2,0	12,6	21,5
1996	2,1	11,9	23,2
1997	2,0	9,8	21,0
1998	1,8	10,5	19,0
N	4026	429	547
Sai työkyvyttömyys- tms. eläkettä			
1995-1997	5,0	5,8	13,2
N	3978	428	547
1998	2,5	4,3	10,9
N	3846	421	541

Lähde: Kainulainen (2001).

Vuoden 1980 työttömyys oli selvästi yhteydessä tulotason Yli neljä kuukautta työttömänä olleiden keskuudessa oli selvästi muita enemmän pienituloisia (alle puolet valtionveronalaisten tulojen mediaanista ansaitsevia). Pienituloisten osuus kuitenkin laski selvästi tulevina vuosina – oletettavasti työllistymisen seurauksena (kuvio 6.9).

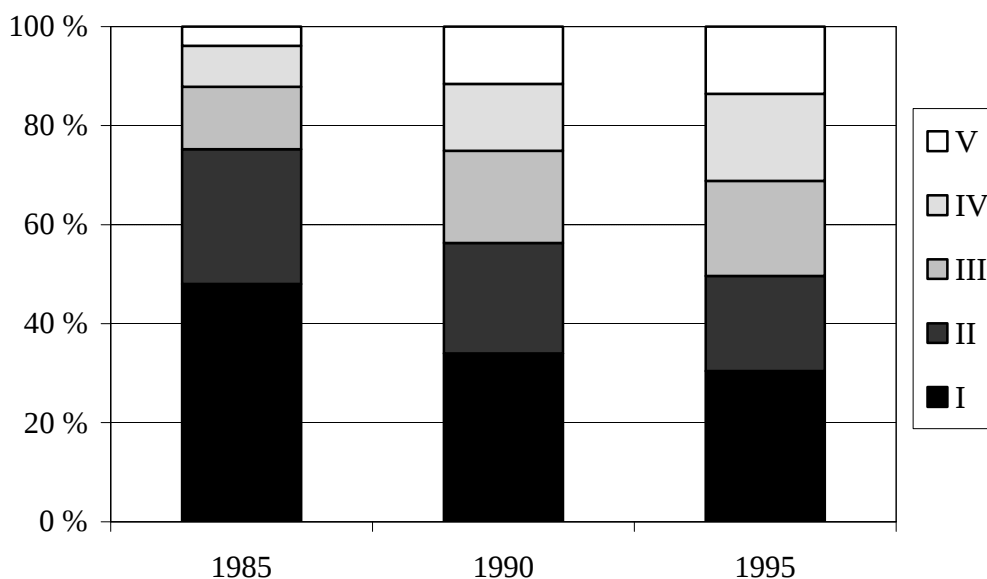
Kuvio 6.9 Alle puolet valtionveron alaisten tulojen mediaanista ansaitsevien osuus (%) vuosina 1980–1995 vuoden 1980 työttömyyden keston mukaan.



Lähde: Kainulainen (2001).

Vaikka pienituloisten osuus on eri ryhmissä vähentynyt, pieni tulotaso on joillain henkilöillä suhteellisen pysyvä tila (kuvio 6.10). Vuonna 1980 alimpaan tuloviidennekseen sijoittuneista 30 prosenttia kuului alimpaan tuloviidennekseen vuonna 1995. Puolet vuoden 1980 alimman kvintiilin ihmisistä sijoittui kahteen alimpaan kvintiiliin vuonna 1995. Toisaalta puolet oli siirtynyt kolmeen ylimpään kvintiiliin; ts. heidän taloudellinen asemansa oli selvästi kohentunut. Hieman useampi kuin joka kymmenes lähtövuoden alimpaan kvintiiliin sijoittuneista oli saavuttanut vuonna 1995 ylimmän kvintiilin. Muutokset selittynevät ihmisen elämänkaareen liittyvillä tekijöillä, kuten opiskelijoiden työelämään siirtymisellä.

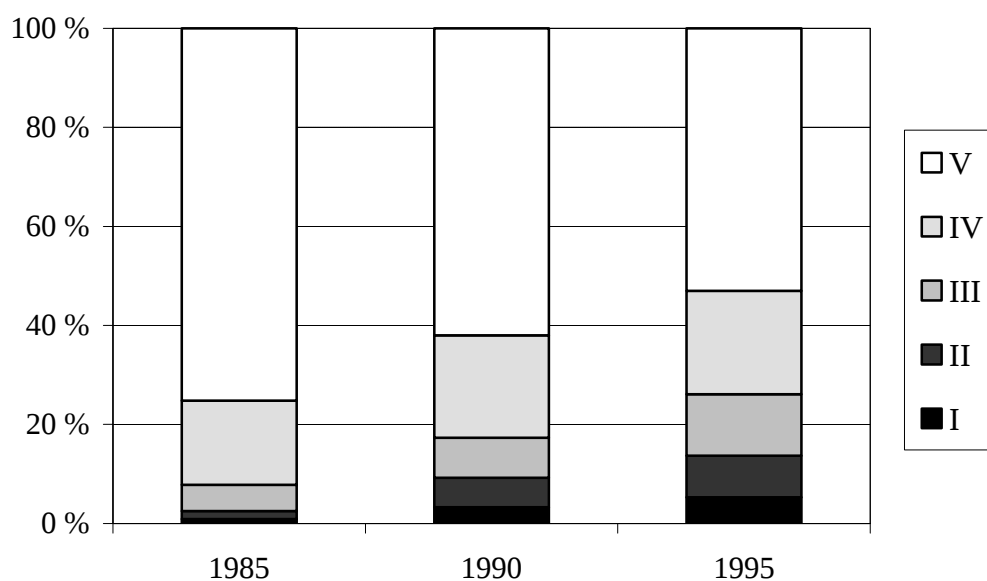
Kuvio 6.10 Vuonna 1980 alimpaan tulokvintiiliin kuuluneen työvoiman sijoittuminen tulokvintiileihin vuosina 1985, 1990 ja 1995, (N=1125).



Lähde: Kainulainen (2001).

Hyvästä tuloasemasta pudottiin huonompaan asemaan harvemmin kuin huonosta asemasta noustiin hyvään asemaan. Vuonna 1980 ylimpään kvintiiliin kuuluneista vähintään kolme neljäsosaa kuului kahteen ylimpään kvintiiliin myös tulevina vuosina (kuvio 6.11).

Kuvio 6.11 Vuonna 1980 ylimpään tulokvintiiliin kuuluneen työvoiman sijoittuminen tulokvintiileihin vuosina 1985, 1990 ja 1995, (N=1115).



Lähde: Kainulainen (2001).

7 SYRJÄYTYMISEN TORJUNTAPOLITIikka 1990-LUVULLA

7.1 Syrjäytymisen vastaisen politiikan lähtökohtia

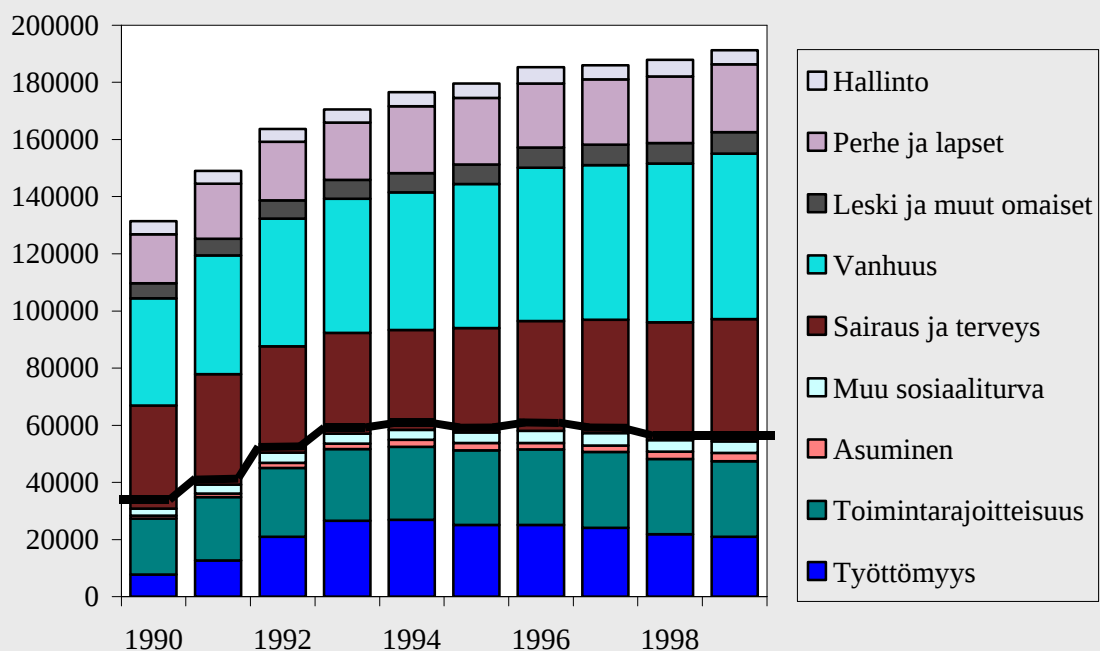
Työmarkkinoilta syrjäytymisen estäminen on tärkeää sekä yksilön että ympäröivän yhteisön näkökulmasta. Syrjäytyminen vaikuttaa yksilön taloudellisiin resursseihin ja muuhun hyvinvointiin, esimerkiksi sosiaalisiin suhteisiin, elämänhallintaan ja itsetuntoon. Syrjäytyminen näkyy eri tavoin ympäristössä ja aiheuttaa erilaisia menetyksiä sekä julkiselle taloudelle että kansantaloudelle. Yhteiskunnalle kuluja syntyy muun muassa työttömyysturvasta, asumisen tukemisesta sekä syrjäytymiseen mahdollisesti liittyvästä rikollisuudesta, päihteiden ja huumeiden käytöstä, terveyspalveluista ja menetetyistä verotuloista. Talouden voimavarat jäävät vajaakäyttöön, mikä johtaa tuotannon ja tulojen menetyksiin. Yrityksiä haittaa osaavan työvoiman ja maksukykyisten asiakkaiden puute.

Syrjäytymisen vastaisen politiikan lähtökohdat ovat periaatteessa selkeät. Yhteiskunnan kannalta yksilön työllistyminen vähentää kuluja ja nostaa verotuloja. Yksilön kannalta työllistyminen vähentää taloudellista ahdinkoa sekä kohottaa henkilökohtaista ja sosiaalista hyvinvointia. Työllistetyn inhimillisen pääoman hyödyntäminen lisää tuotantoa ja tuloja. Syrjäytymisen torjuminen on tärkeää myös sosiaalisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Perustuslaissa todetaan, että jokaiselle turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Suomi on myös kansainvälisesti sitoutunut huolehtimaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta.

Syrjäytymisen kustannukset

Sosiaalimenoilla voi karkeasti kuvata työmarkkinoilta syrjäytymisen kustannuksia. Kiander, Luoma ja Lönnqvist (2001) jakoivat tutkimuksessaan menot kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat pääasiassa demografisista tekijöistä johtuvat sosiaalimenot: terveydenhoitoon, vanhuuteen, omaisiin sekä perheisiin liittyvät kustannukset. Työttömyys-, toimintarajoitteisuus- ja asumismenot sekä muu sosiaaliturva luokiteltiin työelämästä syrjäytymisestä johtuviksi kustannuksiksi. Näin määritelty työelämästä syrjäytymisen kustannukset kääntyivät vuoden 1994 huipun jälkeen loivaan laskuun. Vuonna 1999 ne olivat edelleen noin 54 miljardia markkaa, eli 28 prosenttia kaikista sosiaalimenoista.

Kuvio 7.1 Sosiaalimenot vuosina 1990–1999, miljoonaa markkaa.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö (2000b).

Käytetty jako on hyvin karkea, koska syrjäytymisestä aiheutuu myös ensimmäiseen ryhmään kuuluvia menoja eivätkä toisen ryhmän menot kohdistu yksinomaan syrjäytyneille. Käytännössä eri etuuksien yhteensovittamissäännöt vielä hankaloittavat tämäntyyppistä tarkastelua.

7.2 1990-luvun politiikkaa ohjanneet periaatteet

Talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa jouduttiin 1990-luvulla harjoittamaan täysin uudenlaisissa oloissa. Suomessa oli 1980-luvulla vallinnut kotimaisen kysynnän lisäykseen perustunut tasainen talouskasvu ja korkea työllisyys. Pohjoismaisen mallin mukainen kattava sosiaaliturva julkisine palveluineen edesauttoi siihen, että tuloerot olivat pienet ja köyhyysaste matala. Kotimaiseen kysyntään nojaava kasvustrategia oli kuitenkin globalisoituvassa ympäristössä kestämaton. Talouslaman seurauksena bruttokansantuote laski 1990-luvun alussa kolmena peräkkäisenä vuonna yhteensä yli 12 prosenttiyksikköä, työllisyysaste putosi 14 prosenttiyksikköä ja työttömyys kasvoi 3 ½ prosentista 16 prosenttiin. Työttömyyden alentaminen ja työmarkkinoilta syrjäytymisen estäminen nousi keskeiseksi tavoitteeksi yhteiskuntapolitiikassa.

Lamavuosien pohjatilanteesta kokonaistuotanto on noussut nopeasti. Talous on kasvanut vuodesta 1993 vuoteen 2000 viiden prosentin vuosivauhtia. Vaihtotase on muuttunut ylijäämäiseksi ja ulkomainen nettovelka on nopeasti laskenut. Julkinen talous on ylijäämäinen ja valtionvelan kansantuoteosuus on alentunut. Vuodesta 1993 on työllisyysaste noussut 60 prosentista 68 prosenttiin vuonna 2001. Työttömyysaste on laskenut 16 prosentista 9 prosenttiin.

Taulukko 7.1 Kansantalouden, työllisyyden ja julkisen talouden tunnuslukuja vuosina 1996–2000.

	1996	1997	1998	1999	2000
Kansantalous					
Bruttokansantuotteen muutos, %	4,0	6,3	5,3	4,0	5,7
Kulutuksen muutos, %	3,7	3,7	4,1	3,4	2,3
Investoinnit muutos, %	8,4	11,9	9,3	3,0	5,5
Viennin muutos, %	5,8	14,1	8,9	6,8	18,1
Työllisyys					
Työvoima, 1000 henkeä	2 490	2 484	2 507	2 557	2 589
Työllisyysaste, %	61,9	62,9	64,1	66,0	66,9
Työttömät, 1000 henkeä	363	314	285	261	253
Työttömyysaste, %	14,6	12,7	11,4	10,2	9,8
Yli vuoden työttömänä olleet, keskimäärin/kk	134 898	124 558	112 612	97 981	88 968
Työttömyyden keskimääräinen kesto viikkoina	48	51	52	52	51
Avoimet työpaikat keskimäärin/kk	23 800	30 400	35 000	34 500	39 500
Täyttyneet työpaikat keskimäärin/kk	14 145	17 710	18 859	20 017	23 149
Julkinen talous					
Valtionhallinnon rahoitusjäämä, % bkt:sta	-7,2	-3,7	-1,5	-0,7	3,5
Valtionvelka, % bkt:sta	67,5	65,3	60,2	56,5	48,2
Kokonaisveroaste, %	46,7	46,1	46,1	46,2	46,9

Lähteet: Valtiovarainministeriö, työministeriö.

Talous- ja työllisyystilanteen paraneminen yhdessä tehtyjen sopeuttamispäätösten ja verraten korkeana säilyneen veroasteen kera on tasapainottanut julkisen talouden ja pienentänyt valtion ja koko julkisen talouden velkaantumistasoa. Kasvun ja työllisyyden parantamisen näkökulmasta talouspolitiikkaa voi pitää menestyksellisenä. Myös kansainvälisten arvioiden mukaan Suomen strategia on ollut menestyksellinen.

Lähtökohtana 1990-luvun kriisistä nousemiseen on pidetty talouskasvun turvaamista, vakaiden rahaolojen luomista ja valtiontalouden vahvistamista. Tämä on vaatinut talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan perusteellisia tarkistuksia. Keinoina on ollut politiikan uudelleen suuntaaminen sekä järjestelmien toiminnan tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen.

Suomen sosiaaliturvamenot suhteutettuna bruttokansantuotteeseen tai asukaslukuun olivat ennen talouslamaa EU-maiden keskitasoa. Sosiaaliturvan kattavuus oli kuitenkin sekä tulonsiirtojen että palvelujen osalta korkeaa pohjoismaista tasoa. Lamavuosina sosiaalimenojen osuus nousi kansantuotteen laskun ja työttömyyden kasvusta johtuneen menojen kasvun myötä. Julkisen talouden tasapainottamiseksi lähes kaikkia sosiaaliturvaetuuksia leikattiin ja määrärahoja palveluihin vähennettiin (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000b). Tasoleikkaukset eivät kuitenkaan muuttaneet sosiaaliturvajärjestelmän rakenteita ja vertailujen mukaan Suomi säilyi etuuksissaan pohjoismaisen mallin maana, vaikka joissakin etuusmuodoissa tapahtui myös rakenteellisia muutoksia.

Sosiaalimenojen kansantuoteosuus vuonna 2000 oli lamaa edeltävällä tasolla ennen kaikkea kansantuotteen nopean kasvun seurauksena. Etuuksien taso kehittyi 1990-luvulla keskimäärin hitaammin kuin yleinen ansiotaso. Verotukseen ja eri etuusmuotoihin tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet etuuksien nettokorvausasteisiin, mutta niiden yhteisvaikutus yksilötason tuloihin vaihtelee eri kotitalouksissa ja siitä riippuen millaisista etuuksista tulonsiirtopaketti koostuu.

Talouspolitiikan päätavoite on ollut työllisyyden parantaminen turvaamalla talouskasvun edellytykset. Köyhyyttä ja syrjäytymistä on torjuttu ensisijaisesti suuntaamalla huomio työllisyyden kohenemiseen sekä säilyttämällä sosiaaliturvan kattavuus. Taloudellisen köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan kysymyksiin on lisäksi pureuduttu sovittamalla yhteen verotusta, sosiaaliturvaa ja palvelumaksuja niin, että työhön hakeutumisen taloudelliset kannustimet paranevat. On myös korostettu aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja työhön hakeutumisen edistämiseksi.

Työllisyyden kasvua edistävien toimien lisäksi syrjäytymisen torjuntaa on tehostettu myös sellaisen väestön keskuudessa, jonka työllistymisedellytykset ovat syystä tai toisesta vähäiset. Hallituksen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen ohjelma keväällä 2001 ja vuoden 2002 tulo- ja menoarvion esitykset työttömyyspäivärahojen korotukseksi ovat pyrkineet parantamaan heidän tilannettaan.

Toimeentulon turvan takaamiseen liittyvä pysyväisluontoinen ongelma on ensisijaisen syyperustaisen sosiaaliturvan ja viimesijaisen tilapäiseksi ajatellun toimeentulotuen välinen suhde. Ensisijaisen ja viimesijaisen sosiaaliturvan tasojen yhteensovittamista on selvitetty eri yhteyksissä. Työmarkkinatukijärjestelmän yhteyksiä toimeentulotukeen on selvitelty työministeriön johtamassa työryhmässä ja kuntien, työhallinnon ja KELAn yhteispalvelukokeilu on alkamassa. Työttömyysturvajärjestelmän uudistamista selvitetään STM:n johtamassa kolmikantaisessa työryhmässä.

Vaikka usein kannustimia, aktiivia työvoimapolitiikkaa, sosiaaliturvan riittävyyttä ja viranomaisyhteistyön toimivuutta tarkastellaan toisistaan erillään, niillä on ilmiselviä yhtymäkohtia. Poliitiikan haasteena onkin eri tavoitteiden ja näkökulmien sovittaminen toisiinsa. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan painottamisella aktiivisiin toimiin pyritään auttamaan ihmisiä sosiaaliturvalta työhön. Aktiiveja tukimuotoja ovat esimerkiksi työvoimapolitiittinen koulutus, kuntoutus ja työllistäminen. Aktiivien toimien hyödyntäminen vaatii yleensä voimavarojen uudelleenkohdentamista ja sellaisia muutoksia passiivisten toimien puolella, jotka lisäävät työhön tai koulutukseen hakeutumishalukkuutta.

7.3 Kokemuksia kannustimista ja aktiivista työvoimapolitiikasta

Kannustimien merkityksestä

Taloustieteilijöiden piirissä työllisyyden parantamista ja syrjäytymisen torjumista on tarkasteltu etenkin työn hinnan ja kannustinten (verotus, sosiaaliturvan taso) näkökulmasta. Vähittäin rakentunut turvajärjestelmä on paitsi torjunut köyhyyttä ja syrjäytymistä myös luonut erilaisia loukkuja. Esimerkiksi progressiivinen verotus, sosiaaliavustuksien tarveharkintaisuus, asumistuki ja päivähoitomaksut voivat muodostaa sellaisen tilanteen, jolloin työllistyminen pienentää käteen jääviä tuloja tai lisää niitä vain hyvin vähän. Tuoreen arvion mukaan 1½ prosenttia aktiivi-ikäisistä kotitalouksista on tilanteessa, missä kotitalouden käteen jäävät tulot eivät kasva lisäänsiosta huolimatta lainkaan. Lisäksi melkein 6 prosentilla tulojen nousu jää hyvin pieneksi (Parpo, 2001).

Eräiden kannustintutkimusten tuloksia

Tuovinen (2000) on vertaillut kannustinongelmia eri maissa OECD:ssä laskettujen korvausasteiden avulla. Nettokorvausaste tarkoittaa työttömyysaikaisten käytettävissä olevien tulojen prosenttiosuutta työllisyysaikaisista nettotuloista. Suomessa nettokorvausaste on yksin asuvilla OECD:n keskitasoa: keskipalkkatasolla korvaussuhde on 60 prosenttia ja 2/3 keskipalkasta saavilla 72 prosenttia. Sen sijaan lapsi-perheiden (2 aikuista + 2 lasta) nettokorvausasteet ovat OECD:n korkeimpia, keskipalkkatasolla 84 prosenttia ja 2/3 keskipalkasta saavilla 94 prosenttia. Korkeat nettokorvausasteet ovat Suomen lisäksi Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa.

Kynnyspalkkaa, eli bruttopalkkaa, josta käteen jäävä osuus vastaa työttömyysaikaisia tuloja, on onnistuttu alentamaan huomattavasti toimeentulotuen ja verotuksen muutoksilla 1990-luvun lopulla. Etenkin vähimmäisturvan varassa olevilla yksin asuvilla ja yksinhuoltajilla kynnyspalkat ovat jo melko alhaiset. Vaikka kynnyspalkka olisikin matala, voi hieman sen ylittävällä tulotasolla esiintyä kannustinongelmia. Tällainen tilanne on esimerkiksi lapsiperheillä, joissa molemmat vanhemmat ovat työttömiä. Vaikka kynnyspalkka on kaksilapsisessa perheessä noin 5 500 mk/kk, eivät kotitalouden käytettävissä olevat tulot muutu juurikaan 5 800–14 600 markan kuukausipalkan välillä (Viitamäki, 2001).

Vaikka vuosien 1996–1998 lakimuutokset ovat parantaneet tilannetta, ovat varsinkin nuoret lapsiperheet edelleen kannustinloukussa (Kurjenoja, 2000). Esimerkiksi päivähoitoikäisten lasten palkansaajanperheen tulot eivät kohoa juurikaan toimeentulonormin yläpuolelle ennen kuin tulot ylittävät 14 000 mk/kk. Samoin kaksilapsiset yksinhuoltajaperheet 7 000–12 000 markan välisellä tulotasolla eivät juurikaan hyödy palkankorotuksista. Perheissä, joissa toinen puoliso saa työmarkkinatukea, kannustinloukku ulottuu aina 15 000 markan kuukausipalkkaan asti. Kannustinloukut näyttävät vähenevän lasten tullessa kouluikään muissa paitsi työmarkkinatukea saavissa perheissä.

Vain muutamassa kannustimia käsittelevässä tutkimuksessa on otettu huomioon vapaa-ajan arvo. Tomi Kyyrä (1999) on tutkimuksessaan todennut, että työllistyminen nostaa käytettävissä olevia tuloja keskimäärin 50 prosenttia. Kuitenkin 4 prosentilla työllistyneistä todelliset käytettävissä olevat tulot ovat pudonneet työttömyysaikaan verrattuna ja 31 prosentilla työllistyneistä nettotulot ovat nousseet 0–25 prosenttia. Kyyrän otoksesta noin 8 prosenttia oli tilanteessa, jossa he eivät olisi pystyneet parantamaan tulotasoaan töihin menemällä.

Kannustavuuskysymys ja ns. loukkujen välttäminen onkin ohjannut sosiaaliturva- ja verojärjestelmän hienosäätöä viime vuosina. On pyritty siihen, että työntekeä olisi kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen. Kannustavuutta on pyritty parantamaan muun muassa seuraavien toimenpiteiden avulla

- ansiotulovähennyksen kasvattaminen (enimmäismäärän korotus ja vähennyksen tulo rajojen lievennys),
- työmarkkinatuen tuloharkinnan lieventäminen (naimissa olevilla omien ja puolison tulojen suhteen),

- toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittaminen (7 prosentin omavastuu asumismenoihin toimeentulotuessa, lievennykset tulorajoissa ja omavastuissa asumistuessa),
- kunnallisten päivähoitomaksujen tuloporrastuksen korvaaminen prosentti-perusteisilla maksuilla, sekä
- kotihoidontuen lisäosan muutos (maksimituen pienennys ja tarveharkinnan lievennys)

Uudistusten avulla on saatu laskettua kynnyspalkkoja ja efektiivistä rajaveroa. Laine ja Uusitalo (2001) arvioivat toimien yhteisvaikutukseksi runsaan 30 000 henkilötyövuoden lisäyksen vuosittaiseen työn tarjontaan. Tähän vaikutukseen kuuluu sekä työvoimaan osallistumisen kasvu että jo työmarkkinoilla olleiden työn tarjonnan lisääntyminen.

Eri uudistuksilla todettiin kovinkin erilaisia ja jopa erisuuntaisia vaikutuksia. Esimerkiksi päivähoitomaksumuutokset ja kotihoidontuen muutokset näyttivät kasvattavan pienten lasten isien työvoiman tarjontaa mutta vähentävän äitien työvoiman tarjontaa. Vaikka kannustinmuutoksilla kokonaisuutena näyttää olleen selvä positiivinen vaikutus työnteon kannustimiin ja työvoiman tarjontaan, niiden tuloksellisuuden arviointia vaikeuttavat erityyppiset vaikutukset eri kansalaisryhmiin. Etenkin työmarkkinatuen tuloharkintaan liittyy edelleen kannustinongelmia.

Kannustimilla pystytään siis vaikuttamaan työvoiman tarjontaan, mutta koska valintoihin vaikuttavat mm. päätösten kotitalouskohtaisuus ja ei-taloudelliset seikat, ei pelkällä käteen jäävän tulon muutoksella pystytä aina muuttamaan työn tarjontapäätöksiä merkittävästi. Esimerkiksi valintaan työssä pysymisen ja eläkkeelle siirtymisen välillä taloudellisten kannustimien vaikutus on pieni. Vaikuttavuuden lisäämiseksi vaadittaisiin huomattavan suuria muutoksia kannustimiin (Hakola, 2001).

Syrjäytymisen torjunnassa on korostettu työn tarjontaa lisääviä toimia. Tutkimustulosten mukaan muutoksilla on myös pääsääntöisesti ollut positiivinen vaikutus työvoiman tarjontaan. Pulmana on, että syrjäytyneille sopivia työpaikkoja on vaikea lisätä. Työvoiman kysyntään on pyritty vaikuttamaan lähinnä yleisellä talouspolitiikalla ja työvoimapolitiittisilla toimilla.

Työmarkkinoilta syrjäytymistä torjuva aktiivinen työvoimapolitiikka

Talouspolitiikkaa tukevassa työllisyyspolitiikassa ensisijainen tavoite on ollut parantaa työmarkkinoiden toimivuutta ja nopeuttaa siten työllisyyden kasvua. Tämän on katsottu edistävän parhaiten pitkällä aikavälillä myös syrjäytymisen torjuntaa. Laajasti hyväksytyt työelämää koskevat tavoitteet korostavat työuran pitenemistä 2–3 vuodella. Tämä edellyttää työelämän vetovoiman ja houkuttelevuuden lisäämistä muun muassa työorganisaatioiden toimivuutta parantamalla sekä panostamalla henkilöstön hyvinvointiin ja työolojen kohentamiseen.

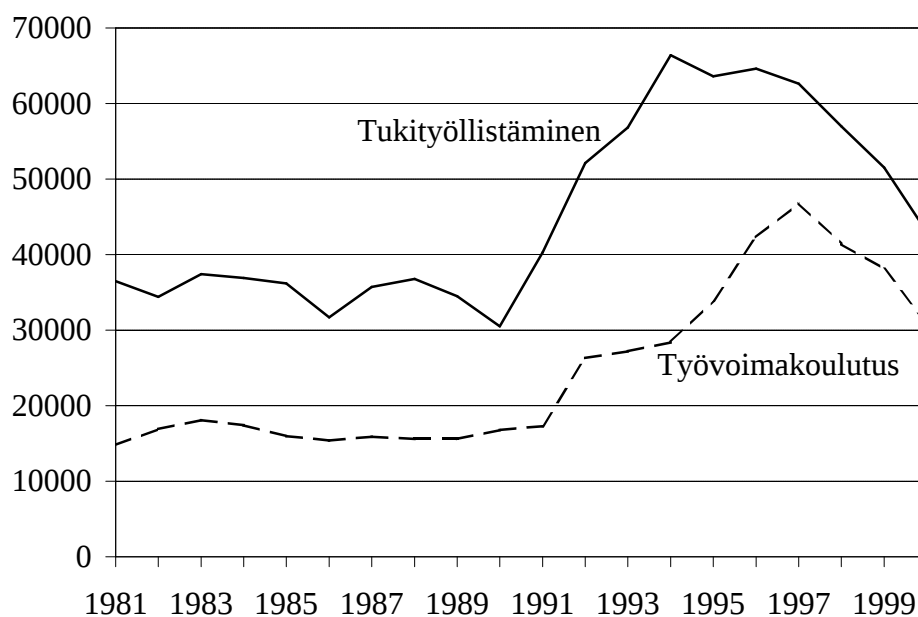
Työvoimapolitiikan uudistamisen keskeiset tavoitteet ovat olleet työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja toimenpiteiden työllisyysvaikutusten tehostaminen. Aktiivista päätoimista työnhakua on pyritty vahvistamaan parantamalla työvoimapalveluprosesseja (mm. työnhakusuunnitelma, osaamiskartoitus), uudistamalla työmarkkinatukea sekä selkiyttämällä työttömän työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet.

Uudistuksiin sisältyy muun muassa työvoimatoimistojen toiminnan kehittäminen ja tukeminen, paikallisen yhteistyön lisääminen, koulutuksen kehittäminen sekä työllistämistoimien uudelleenarviointi.

Työvoimapolitiikassa työvoimakoulutuksen merkitystä on korostettu ja tukityöllistäminen on pyritty kohdentamaan vain kaikkein vaikeimmin työllistyviin ryhmiin. Näiden lisäksi Euroopan sosiaalirahaston tuella toteutetut hankkeet ovat tuoneet Suomen työvoimapolitiikkaan paikallisesti ja alueellisesti toteutettavia projekteja, joiden yhteisenä piirteenä on ollut kohdistuminen syrjäytymisuhan alaisiin nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevien määrät kasvoivat lamavuosina yli kaksinkertaisiksi. Tukityöllistettyjen määrä vaihteli 1980-luvulla noin 30–35 000 henkilön tasolla (kuvio 7.2). Vuonna 1994 se oli jo yli 65 000 henkilöä, mistä määrä on parin viime vuoden aikana pudonnut. Työvoimakoulutukseen osallistuvien määrä kohosi alle 20 000 henkilön tasolta lähes 50 000 henkilöön vuonna 1997. Myös koulutuksessa olevien määrä on vähentynyt työttömyyden alentuessa.

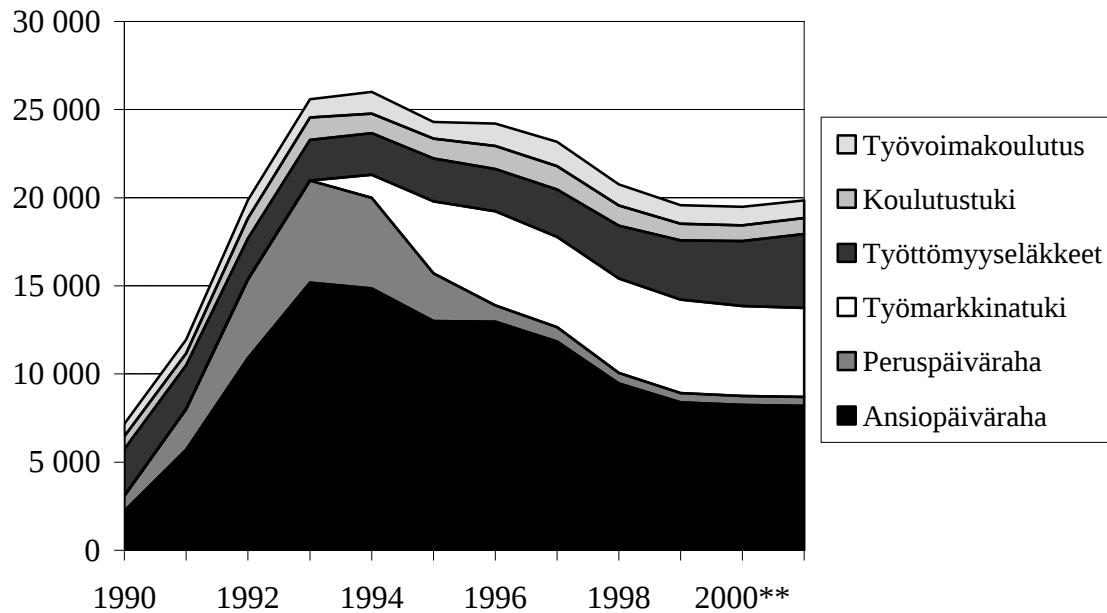
Kuvio 7.2. Työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen laajuus vuosina 1981–2000, henkilöä.



Lähde: Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2001.

Myös työttömyysmenojen rakenteessa on tapahtunut melko suuria muutoksia (kuvio 7.3). Laman alkuvuosina työttömyysmenojen lisäys syntyi lähinnä ansiopäivärahan ja peruspäivärahan kasvusta. Työmarkkinatukijärjestelmän myötä osa peruspäivärahan saajista siirtyi saamaan työmarkkinatukea. Työttömyyseläkkeistä syntyvät kustannukset kasvoivat lamavuosien jälkeen ja ovat nousseet edelleen. Koulutustuki ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen käytettävät menot ovat pysyneet lama-ajan tasolla, molempiin käytetään vuosittain noin miljardi markkaa.

Kuvio 7.3 Työttömyysmenot vuosina 1990–2001, miljoonaa markkaa.



Lähde: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2000b).

Sen lisäksi, että työttömien kokonaismäärä on alentunut, Suomessa on onnistuttu kohtuullisesti sekä nuorten että aikuisten pitkäaikaistyöttömyyden torjunnassa. Yli 25-vuotiaista työttömistä noin 10 prosenttia päätyy pitkäaikaistyöttömiksi, kun osuus oli 1990-luvun puolivälissä 20–25 prosenttia. Nuorten työttömyyksistä runsas 10 prosenttia jatkuu yli puoli vuotta. Tämä osuus oli korkeimmillaan lähes 30 prosenttia. Vaikka pitkäaikaistyöttömien määrä on vähentynyt, jäljellä olevien työllistäminen on entistä vaikeampaa. Usein työttömyys on katkennut työllistämistoimien myötä vain joksikin aikaa.

Työvoimapolitiittisiin aktiiviohjelmiin on vuoden 1994 jälkeen osallistunut vuosittain keskimäärin 4–5 prosenttia työvoimasta. Ns. aktivointiaste (työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevat henkilöt suhteessa työttömien määrään) on noussut lamavuosien jälkeen ja ollut viimeiset neljä vuotta 30 prosentin tuntumassa. Pitkäaikaistyöttömät ovat työvoimapolitiittisten toimien suurin kohderyhmä. Muita tärkeitä ryhmiä ovat nuoret ja vajaakuntoiset.

Taulukko 7.2 Työllistämistoimien kohdentuminen vuonna 1999.

Kohderyhmä	Lukumäärä	%
Nuoret	6 900	15
Pitkäaikaistyöttömät	22 800	49
Vajaakuntoiset	3 250	7
Muut	12 900	29
Yhteensä	45 150	100

Lähde: Työministeriö (2000).

Vuonna 1997 pitkäaikaistyöttömien joukosta toimenpiteisiin osallistui (sekä tukityö että työvoimakoulutus) noin kolmannes. Nuorten pitkään työnhakijoina olleiden toimenpideaste oli korkein (noin 50 prosenttia, ks. taulukko 7.3). Pitkäaikaistyöttömien keskuudessa tukityöhön sijoittuminen väheni iän mukaan ja työvoimakoulutukseen osallistuttiin usein vain nuorten keskuudessa.

Taulukko 7.3 Pitkäaikaistyöttömien toimenpideasteet (=vuoden aikana toimenpiteeseen osallistuneet/työttömät vuoden alussa x 100) iän ja koulutusasteen mukaan vuonna 1997.

Ikä	Perusaste	Keskiaste	Korkea-aste	Yhteensä
16–24	50,7	53,6	50,0	52,4
25–49	34,6	43,2	46,0	40,1
50–59	14,9	22,3	20,3	17,9
16–59	27,3	38,9	38,9	33,7

Lähde: Ilmakunnas, Romppanen ja Tuomala (2001).

Työvoimapolitiisilla toimenpiteillä on havaittu olevan periaatteessa positiivisia, joskin melko heikkoja vaikutuksia työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Toimenpiteiden vaikutukset vaihtelevat kohderyhmittäin ja alueellisesti. Arvioinnissa keskeinen ongelma on myös toimenpiteisiin osallistuneiden koostumus, joka vaihtelee ohjelmittain ja suhdannevaiheitten mukaan. Myös ohjelmien tarkoitukset vaihtelevat (esim. työttömyyden alentaminen, yksilön työllistämisvalmiuksien kehittäminen, tulotason nostaminen). Yleisenä ongelmana mikrotason arvioinnissa on ajanjakson lyhyys sekä vertailukohteen puute. Poliitiikan hyöty voi ajoittain olla osin kyseenalainen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa työvoiman kysyntä ei kasva, työvoimapolitiistien toimien avulla voidaan lyhyellä aikavälillä lähinnä toteuttaa työpaikkojen uudelleenjakoa (ns. syrjäytys- eli substituutiovaikutus). Oma pulmansa on, jos toimenpiteeseen osallistunut olisi työllistynyt ilman aktiivista ohjelmaakin (ns. deadweight loss).

OECD:n kokemukset

OECD on koonnut kokemuksia työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tuloksellisuudesta. Tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan, miten hyvin ja mihin kohderyhmään toimenpiteet vaikuttavat.

Työnhaussa avustavat toimenpiteet näyttävät toimivan tehokkaasti lähes kaikissa kohderyhmissä. Vaikka vaikutukset eivät välttämättä ole määrällisesti huomattavat, tällaiset ohjelmat antavat parhaat tulokset kustannuksiin suhteutettuna. On kuitenkin vaikeaa arvioida, milloin työnhakuohjelmat ovat tehokkaita yksinään ja milloin muihin toimenpiteisiin yhdistettyinä.

Tulokset koulutusta tarjoavista ohjelmista ovat olleet vaihtelevia. Yleisesti näyttäisi siltä, että tarkasti kohderyhmän ja alueen työmarkkinoiden tarpeeseen kohdennetuilla toimenpiteillä on saavutettu hyviä tuloksia. Sen sijaan yleiset kaikille työttömille suunnatut koulutukset eivät ole vaikuttaneet halutulla tavalla. Koulutuksen vaikutukset tulevat usein kuitenkin esille vasta pidemmällä aikavälillä.

Työllistämistuesta on saatu hyviä kokemuksia varsinkin työmarkkinoille palaavien naisten ja pitkäaikaistyöttömien tapauksissa. OECD:n arvion perusteella työllistämistuki vaatii kuitenkin tiukkaa kontrollia väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Myös työttömälle yrityksen perustamiseksi maksetuista tuista on saatu hyviä kokemuksia, mutta se soveltuu vain melko pienelle ryhmälle. Sekä työllistämistuesta että yrityksen perustamistuesta vaarana ovat korkeat menetetyt kustannukset ja syrjäyttämisaikutus.

Työpaikkojen luominen julkiselle sektorille on yleensä suunnattu kaikkein vaikeimmin työllistyviin pitkäaikaistyöttömiin. Tällaisilla ohjelmilla on ollut usein vain vähän vaikutuksia avoimille työmarkkinoille sijoittumiseen.

Lähde: Martin (2000).

Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia on tutkittu viime vuosina runsaasti. Näyttää siltä, että työllistymisen todennäköisyyteen vaikuttavat eniten ammatillisesti eriytynyt työvoimakoulutus sekä yksityisen sektorin tukityöllistäminen. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että työvoimakoulutuksen vaikuttavuus on parhaimmillaan heikossa työllisyystilanteessa ja heikkenee työllisyyden parantuessa. Työvoimakoulutus edistää työnsaantimahdollisuuksia ainakin jonkin verran kaikissa työttömien ryhmissä, mutta tutkimusten mukaan parhaat tulokset saavutetaan työllistymisedellytyksiltään heikoissa ryhmissä, etenkin ikääntyneiden, mutta myös alhaisesti koulutettujen sekä pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien kohdalla. Vaikuttavuustulokset tosin vaihtelevat eri tutkimuksissa.

Julkiselle sektorille työllistäminen ei näytä juurikaan vaikuttavan myöhempään työllistymiseen. Kuitenkin julkisen sektorin tukityöt parantavat ainakin jonkun ryhmän työllistymistodennäköisyyttä. Toimilla voi olla myös tärkeä merkitys elämänhallinnan kannalta. Tukityön vaikuttavuus ikäryhmittäin vaihtelee eri tutkimuksissa: 1990-luvun puoliväliin päättyvässä aineistossa iäkkäät työnhakijat näyttivät hyötyvän tuki-työllistämistoimenpiteistä muita ikäryhmiä vähemmän, kun taas uudemman tutkimuksen mukaan myös tukityöllistämisen vaikutukset ovat parhaimmillaan ikääntyneiden ja heikommin koulutettujen ryhmässä.

Tuomala (2000) on vertaillut työttömyydestä poistuneita vuosilta 1994 ja 1998 pyrkien selvittämään, onko työvoimapolitiikan vaikutuksissa tapahtunut muutoksia. Molemmilta vuosilta saatiin tulokseksi, että työvoimapolitiittiset toimenpiteet nostavat avoimille työmarkkinoille sijoittumisen todennäköisyyttä ja pienentävät työvoimasta poistumisen todennäköisyyttä. Tukityö näyttäisi vähentävän merkittävästi todennäköisyyttä palata työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, kun taas työvoimakoulutukseen osallistuminen lisää todennäköisyyttä palata toimenpiteiden piiriin. Kuitenkin pitkäaikaistyöttömien sisäinen rakenne on muuttunut vertailuajankohtien välillä. Pitkäaikaistyöttömien joukossa oli jälkimmäisenä vuonna vähemmän henkilöitä, jotka työllistyivät avoimille työmarkkinoille. Tämä viittaa siihen, että helposti työllistyvät ovat siirtyneet pois työttömyydestä ja jäljelle on jäänyt ns. kova ydin.

Työttömien haluttomuus ottaa vastaan töitä nähdään usein moraalisenä ongelmana ja asenteiden vääristymänä. Kannustinkeskustelu on osittain voinut antaa vääriä signaaleja työn tekemisen mielekkyydestä. Työn vastaanottamisen kannattavuutta ei pitäisi arvioida pelkästään lyhyen aikavälin tulojen muutoksella, sillä vaikutukset ovat pidempikestoisia. Juha Tuomalan (1998) tutkimuksen mukaan pätätöiden tekeminen parantaa mahdollisuuksia työllistyä myöhemmin pysyvästi, eli pitkällä tähtäimellä pätätöitä kannattaa ottaa vastaan, vaikka tulot työttömyyteen verrattuna väliaikaisesti putoaisivatkin. Pitkäaikainen työttömyys vaikuttaa myös pidemmällä viiveellä esimerkiksi työeläkekertymään ja siten loppuelämän taloudelliseen tilanteeseen. Pelkän tulotasoon tuijottamisen sijaan työttömän kannattaisi nähdä lyhytaikaisen tai huonostikin palkatun työn hyväksyminen koulutuksen kaltaisena sijoituksena tulevaisuuteen. Myös työttömyyden jatkumisen negatiiviset vaikutukset terveyteen ja sosiaalisiin suhteisiin kannattaisi huomioida. Lyhyetkin työrupeamat pitävät yllä työkykyisyyttä ja inhimillistä pääomaa sekä ehkäisevät siten elinikäistä syrjäytymistä työmarkkinoilta.

8 SYRJÄYTYMISEN EHKÄISY LÄHIVUOSINA

8.1 Tulevaisuuden haasteet

Keskeinen haaste lähivuosille on estää työmarkkinoilta tilapäisesti tai pysyvämminkin syrjäytyneen väestön pysyvä taloudellinen ja muu kurjistuminen. Työryhmän kokoamien eri arvioiden mukaan pysyvän syrjäytymisen riski on Suomessakin todellinen. Tämä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista liikkuvuutta korostavan yhteiskunnan tavoitteiden mukaista. Vaikka tuloerojen kasvu ei olekaan merkinnyt kovin suurta köyhien osuuden kasvua, on huono-osaisuuden aikaisempaa selkeämmästä kasautumisesta jo näyttöä. Edelleen uhkana on huono-osaisuuden syveneminen.

Pysyvämmän luonteinen syrjäytyminen synnyttää jatkuvaa sosiaaliturvaetuusrippuvuutta ja mahdollisesti ylisukupolvista syrjäytymistä. Paikallisen tason kokemusten mukaan yhteys syrjäytyneiden vanhempien ja heidän lastensa oireilun välillä on selkeä. Pidemmällä aikavälillä tämä voi johtaa siihen, että osa nuorista ei motivoidu koulutukseen ja työmarkkinoille, vaan elää sosiaaliturvajärjestelmien varassa ja joutuu erilaisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden kierteeseen.

Keskeiseksi kysymykseksi nousee työllisyyttä lisäävien kannustimien ja köyhyyttä vähentävän perusturvan yhteensopivuus. Pelkkä rahan lisäys ei auta läheskään kaikkia syrjäytyneitä tai syrjäytymisuhan alaisia. Kyse on monien ongelmien kasautumisesta ja yhteisvaikutuksesta. Siksi tarvitaan paitsi kannustinratkaisujen ja perusturvatavoitteiden yhteensovittamista myös kohdennettua sosiaalityötä, kuntouttavaa otetta ja eri sektoreiden yhteistyötä.

Vaikeasti työllistyvien työttömien osuus työvoimatoimistojen asiakaskunnassa kasvaa, kun parantunut työmarkkinatilanne on imenyt muita työnhakijoita työmarkkinoille. Tässä tilanteessa korostuu työvoiman tarjonnan ja kysynnän yhteensopimattomuus, ts. samanaikainen työvoimapula ja korkea työttömyys. Tämäntapainen kaksoisongelma voi olla jatkossa pysyvämpi ongelma, kun suuret ikäluokat alkavat poistua työmarkkinoilta.

Jo tällä vuosikymmenellä on odotettavissa työmarkkinoiden kannalta uusi tilanne, jossa työmarkkinoilta poistuva työvoima ylittää uuden työvoiman virran. Keskeistä on pyrkiä huolehtimaan siitä, että tarjontareservit saadaan mahdollisimman hyvin käyttöön. Pulmallisimpia ryhmiä ovat ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät, maahanmuuttajat ja vajaakuntoiset työnhakijat. Koska siirtyminen eläkkeeltä takaisin työelämään on vaikeaa, tulisi pienentää eläkkeelle siirtymistä. Tarjonnan kasvattamisen kannalta tulisi pyrkiä patoamaan ennenaikaiselle eläkkeelle siirtymistä ja lisäämään koulutuksen tehokkuutta, nopeuttaa valmistumista ja vähentää opintojen keskeyttämistä.

Taloudellisen kehityksen ja politiikkaratkaisujen lisäksi vaikutuksensa syrjäytymisen kehitykseen on myös kulttuurisilla, psykologisilla ja kasvatuksellisilla tekijöillä.

Koulutus- ja perhepolitiikan merkitys korostuu lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisyssä.

Syrjäytymiseen vaikuttavia päätöksiä tehdään useilla eri sektoreilla ja hallinnon eri tasoilla. EU-tason ratkaisujen huomioonottaminen jatkossa on tärkeää, koska EU:n Nizzan huippukokouksen päätösten jälkeen kansallisia toimia syrjäytymisen torjumiseksi arvioidaan ja suunnataan myös EU:n piirissä. Paikallisen tason merkitys puolestaan korostuu aktiivin työmarkkinapolitiikan tavoitteissa. Yhteiset palvelupisteet ja kuntouttava työtoiminta vaativat onnistuakseen palveluprosessin tehostamista, yhteistyön lisäämistä ja räätälöintiä.

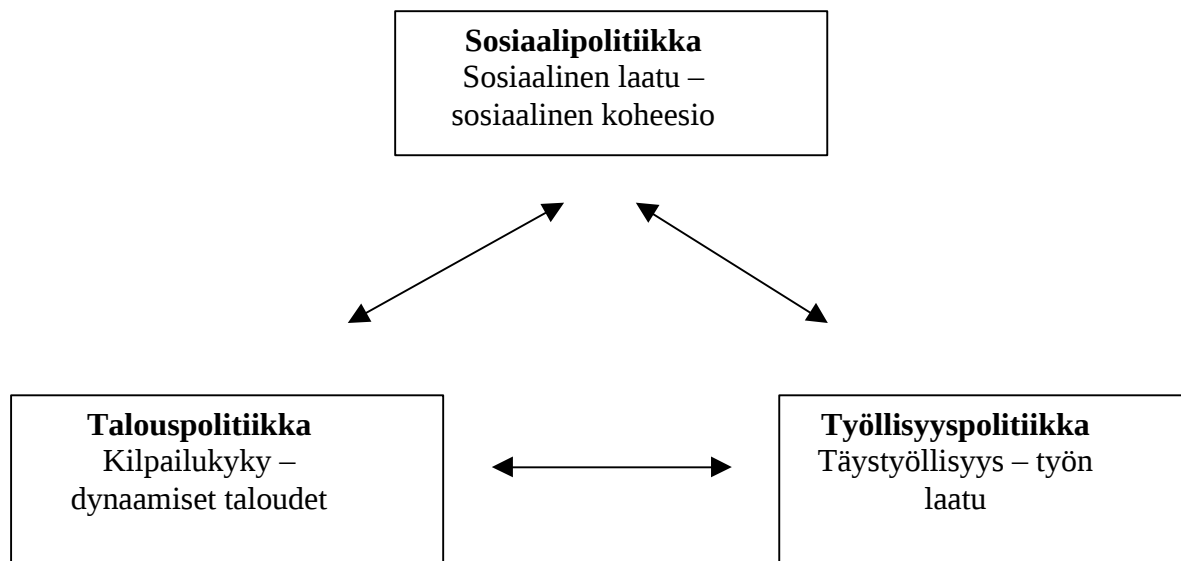
8.2 Talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan koordinointi EU-tasolla

Viime aikoina on puhuttu EU-tasoisien politiikan mahdollisuuksista globalisaation voimien vastapainona. EU-yhteistyö sekä talous-, työllisyys-, että sosiaalipolitiikassa onkin koko ajan voimistunut.¹ Talouspolitiikan alalla on 1990-luvun puolivälin jälkeen puhuttu Cardiffin ja Kölnin prosesseista. Cardiffin prosessin avulla pyritään sellaisten rakenteellisten uudistusten tekemiseen, joilla parannetaan palveluiden, tuotteiden ja pääomamarkkinoiden tehokkuutta. Kölnin prosessilla tarkoitetaan makrotaloudellista vuoropuhelua, jäsenmaiden ja EU:n talouspolitiikkojen yhteensovittamista EMU-olossa.

Sosiaalipolitiikan alalla on puhuttu työvoiman vapaasta liikkumisesta ja eritasoisesta sosiaaliturvasta seuraavasta sosiaalisesta turismista (social tourism) ja liikkuvien pääomien houkuttelemiseksi tapahtuvasta sosiaalisesta polkumyynnistä (social dumping). Tahattomien negatiivisten seurausvaikutusten ennaltaehkäisy on ollut yksi peruste arvioida työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa EU-tasolla. Osin näistä syistä, osin poliittisten voimasuhteiden muutosten takia työllisyys- ja sosiaalikeskustelut nousivat vahvemmin EU:n asialistalle 1990-luvulla.

Euroopan unionia ja sen päämääriä luonnehtii "politiikan kolmio", jossa talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka nähdään kärkinä, jotka ovat keskinäisessä vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteessa.

¹ Euroopan unioni ei ole ainoa ylikansallinen taho, joka pyrkii ohjaamaan jäsenmaidensa politiikkaa. Myös OECD (ks. esim. Employment Outlook July 2001) kehottaa jäsenmaitaan tarkastelemaan köyhyyteen ja syrjäytymiseen liittyviä syitä ja koordinoimaan politiikkojaan sekä arvioimaan sosiaalipolitiikkaa työllisyyden lisäämisen näkökulmasta.



Lähde: KOM (2000b).

Lissabonin huippukokouksessa päämääräksi asetettiin kehittää Euroopan unionista johtava informaatioyhteiskunta sosiaalisesti ja taloudellisesti tasapainoisella tavalla. Komission mielestä Euroopan sosiaalista mallia on uudistettava niin että talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan aloilla tehtävät päätökset tukevat toisiaan. Talouspolitiikan alalla keskeisenä tavoitteena on huolehtia euroalueen alhaisesta inflaatiosta ja tasapainoisesta julkista taloudesta. Tällöin pystytään myös turvaamaan työllisyyden korkea taso. Vakaa talouskasvu ja korkea työllisyys puolestaan koituvat sosiaalipolitiikan hyväksi, yhtäältä rahoituspohjan vahvuutena, toisaalta pienempinä menoina. Työllisyyspolitiikkaa tulee suunnata talouskasvun tukemiseksi ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Tavoitteena on työllisyysasteen kasvattaminen ja työllistymismahdollisuuden nostaminen. Sosiaalipolitiikkaa tulee uudistaa sen makrotaloudellinen merkitys huomioon ottaen ja arvioida uudelleen sen vuorovaikutteisuutta työllisyyspolitiikan tavoitteiden kanssa.

Työllisyyden edistäminen

EU-tasoista yhteistyötä on harjoitettu työvoimapolitiikassa vuoden 1994 Essenin huippukokouksesta lähtien. Jäsenvaltiot ovat toisistaan riippuvaisia ja eri maiden toimet vaikuttavat myös muiden maiden työmarkkinoihin. Amsterdamin sopimuksessa päätettiin, että Eurooppa-neuvosto hyväksyy työllisyyttä koskevat suuntaviivat, jotka jäsenvaltiot ottavat huomioon omassa politiikassaan. Neuvosto voi antaa myös jäsenvaltioille työllisyyspolitiikkaa koskevia suosituksia. Avoimen koordinaation hengessä perustettiin myös neuvoa antava työllisyyskomitea. Tämä valmistelee työllisyyden yhteisraporttia, suuntaviivoja ja suosituksia koskevat ehdotukset neuvoston kokouksiin. Komitean alaisuudessa toimii mm. työllisyysindikaattoreita kehittävä työryhmä. Malli työllisyysprosessiin otettiin talouspolitiikan suuntaviivoja koskeneesta prosessista.

Vuodesta 1998 lähtien on neuvosto päättänyt neljä kertaa työllisyyden suuntaviivoista. EU seuraa suuntaviivojen toimeenpanoa jäsenmaissa vertailukelpoisten mittareiden avulla. Neuvosto on antanut suosituksia kahden viimeisen kierroksen osalta. Suomi sai kumpanakin vuonna kolme suositusta, jotka koskivat etuus- ja verotusjärjestelmän kannustavuutta ja varhaista eläkkeellesiirtymistä, työn verotuksen keventämistä sekä työmarkkinoiden sukupuolisen erottelun vähentämistä. Suomi puolestaan on EU:n ja muiden jäsenvaltioiden suuntaan painottanut tarvetta arvioida työmarkkinoiden rakennemuutoksia ja politiikan tehokkuutta.

EU vaikuttaa jäsenmaidensa työllisyyteen myös suoraan Euroopan sosiaalirahaston ohjelmarahoituksen kautta. Ensimmäinen rakennerahaston ohjelmakausi oli 1995–1999, ja on arvioitu, että tavoiteohjelmiin sekä yhteisöaloitteisiin osallistui Suomessa yli 600 000 henkilöä. Ohjelmista tavoite 3 painottuu selvimmin työllisyyteen; se korosti työttömien työllistymisedellytysten parantamista. Ohjelmassa käynnistettiin Suomessa yli 1000 hanketta. Toimenpiteiden kesto on ollut keskimäärin puoli vuotta ja ohjelmakaudella hankkeissa on ollut noin 160 000 työtöntä työnhakijaa. Näistä on arvioitu työllistyneen 74 000 henkilöä joko työhön tai tukityöhön ainakin joksikin aikaa. Toimenpiteillä on ainakin pystytty katkaisemaan työttömyysjaksoja. Suurin osa hankkeista on pyrkinyt laatimaan työnhakijoille yksilölliset palvelukokonaisuudet. Hankkeisiin osallistujien arvioinnin mukaan toimenpiteisiin osallistumisen suurin merkitys on ollut myönteinen vaikutus itsetuntoon ja elämäntilanteeseen.

Parhaillaan on käynnissä toinen ohjelmakausi vuosille 2000–2006. Se sisältää uudet ohjelmat ja pyrkimys on vaikuttaa noin 500 000 ihmisen työllisyyteen ja osaamiseen. Ohjelmakausi käynnistettiin vuoden 2000 aikana ja tuolloin tehtiin lähes 1 300 projektipäätöstä. Ohjelmat ovat käynnistyneet vähitellen vuoden 2001 aikana. Tämänkaltaisilla ohjelmilla voidaan ehkäistä tehokkaasti syrjäytymistä, koska toimenpiteet voidaan kohdentaa täsmällisesti uhanalaisiin ryhmiin.

Syrjäytymisen torjunta

Sosiaalipolitiikan alueella on käynnistynyt samanlainen prosessi kuin talous- ja työllisyyspolitiikassa. Tiedon- ja kokemusten vaihdon ajatellaan tuovan lisäarvoa sosiaalipolitiikkaan. EU-yhteistyö mahdollistaa myös politiikan kansainvälisen vertailun ja arvioinnin.

Komission mukaan (KOM, 1999a) haasteisiin vastaaminen vaatii jäsenvaltioiden yhteistyötä etenkin neljän eri kokonaisuuden ympärillä:

- i) työn tekeminen kannattavaksi ja taloudellisesti turvallisesti vaihtoehdoksi,
- ii) eläkejärjestelmien kestävyys,
- iii) sosiaalisen osallisuuden edistäminen,
- iv) korkealaatuisten terveyspalvelujen saatavuus ja rahoituksellinen kestävyys.

Yhteistyö alkoi korkean tason virkamiestyöryhmän perustamisella vuonna 1999. Työryhmä teki selvityksen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumisesta sekä tilannekatsauksen sosiaaliturvajärjestelmien (tai ns. sosiaalisen suojelun) moderni-

soimisesta. Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2000 työryhmän toiminta päätettiin vakinaistaa ja sille annettiin nimeksi sosiaalisen suojelun komitea. Samalla Eurooppa-neuvosto päätti työryhmän raportin pohjalta siitä, että kukin jäsenmaa valmistelee syrjäytymisen torjumisen kansalliset toimintasuunnitelmat kesäkuuhun 2001 mennessä. Syrjäytymisen torjumisen tuloksellisuuden arvioimiseksi päätettiin sosiaalisen koheesion seurantaindikaattoreista sekä kehityksen arvioinnista.

Rakennerahastojen (mm. Sosiaalirahasto) ja lainsäädännön lisäksi avoin koordinaatio (open method of co-ordination) on kolmas tärkeä politiikanteon väline. Käytännössä avoimen koordinaation menettely merkitsee puolivirallista yhteistyötä ns. sosiaalisen suojelun komitean puitteissa.² Komitean keskeinen työalue on vertailevien analyysien laatiminen ja sosiaali-indikaattoreista päättäminen, jotta EU-maita odottavien haasteiden ennakointi, kehityksen seuranta ja toimintojen koordinointi tulisivat mahdollisiksi. Vuonna 2001 tehtyjen syrjäytymisohjelmien laatimisen johtava ajatus oli, että yhteisötasolla asetetaan yhteisiä tavoitteita, ja jäsenmaat tekevät kansallisia toimintasuunnitelmiaan. Syrjäytymisen torjunnassa EU:ssa sovittiin seuraavista keskeisistä tavoitteista:

- i) työhön osallistumisen helpottaminen,
- ii) sosiaaliturvan ja palveluiden saatavuus,
- iii) syrjäytymisen riskien torjunta,
- iv) haavoittuvimpien auttaminen ja
- v) kaikkien tärkeiden toimijoiden mobilisointi.

Jäsenmaat toimittivat kesäkuussa 2001 kansalliset sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmat (EU-kielenkäytössä puhutaan "inklusiioNAPeista" ennemmin kuin syrjäytymisen vastaisista toimintasuunnitelmista). Komissiossa nähdään tärkeänä näiden arvioiminen yhdessä työllisyysohjelmien kanssa jotta ohjelmat tukisivat toisiaan. Osallisuuden toimintasuunnitelmien pulma on se, ettei ainakaan vielä ole yhtenäistä käsitystä siitä, mitä tavoitellaan. Osallisuudelle tai syrjäytymiselle ei ole yhteistä määritelmää. Vaikka periaatteessa ollaan valmiit sitoutumaan syrjäytymisen torjuntaan ja valitsemaan indikaattoreita, suosituksia on vaikea tehdä, jos päämäärästä ei ole yhteisymmärrystä.

Indikaattoreiden tavoitteeksi on ensivaiheessa ajateltu "parhaiden käytäntöjen tunnistaminen", mutta niillä voi olla myös kauaskantoisempia käyttötarkoituksia. Joidenkin arvioiden mukaan indikaattoreille tavoitellaan samanlaista roolia kuin työllisyysindikaattoreille, eli että ne toimisivat jatkossa suositusten ja arvioinnin perustana.

² Oikeusperusta jo perustetulle sosiaalisen suojelun komitealle luotiin Nizzan kokouksessa (uusi artikla 144). Sosiaalisen suojelun komitean työn ohella Euroopan parlamentin ja neuvoston välisessä yhteispäätös-menettelyssä hyväksyttiin syksyllä 2001 viisivuotinen (2002–2006) yhteisön toimintaohjelma, jolla edistetään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyn alalla. Ohjelmalle on myönnetty 75 miljoonan euron määräraha. Ohjelmalla ei tueta paikallistason hankkeita, vaan se on yhteistyöohjelma. Ohjelmalla on kolme päälinjaa: sosiaalisen syrjäytymisen analyysi, hyvien toimintamallien paikannus sekä eri toimijoiden osallistumisen ja verkottumisen tukeminen Euroopan tasolla. Komissiolta on myös tullut ehdotus syrjinnän vastaisten toimien käynnistämiseksi (KOM, 1999b) sekä tiedonanto nimeltä "Tavoitteena osallisuutta edistävä Eurooppa" (KOM, 2000a).

Hyvinvointi-indikaattoreista

Viime aikoina sosiaali- tai hyvinvointi-indikaattorit ovat herättäneet kiinnostusta niin ylikansallisella, kansallisella kuin paikallisellakin tasolla. Edellinen indikaattori-kiinnostus liittyi 1960- ja 1970-lukujen hyvinvointivaltion rakennuskauteen. Kun aikaisemmin indikaattorityö kytkeytyi kansalliseen keskushallintotason suunnitteluun, nyt indikaattoreita valmistellaan eri hallinnon tasoilla. Tietotekniikka ja tilastoinnin kehitys mahdollistavat monipuolisen seurannan, mutta ennustettavuus ei ole parantunut. Voidaan myös kysyä missä määrin on mahdollista seurata muuttuvia ilmiöitä pysyviksi ajateltujen indikaattoreiden avulla. (Simpura, 2001).

OECD (www.oecd.org/els/social/si) on tehnyt työtä sosiaali-indikaattoreiden parissa vuoden 1998 sosiaali- ja terveysministerien päätöksen tuloksena. OECD:n indikaattorit on luokiteltu kolmeen ryhmään

- sosiaalinen konteksti (sisältää indikaattoreita, jotka eivät suoranaisesti ole politiikan tavoitteita, esim. väestötiedot)
- sosiaalinen tilanne (politiikan tavoitteet, esim. köyhyysaste)
- politiikka (indikaattorit, jotka kuvaavat julkisen sektorin toimintaa)

Ainakin toistaiseksi jäsenvaltioilla on käytössään erilaisia määritelmiä köyhien ja syrjäytyneiden määrän mittaamiseen ja menee vielä aikaa ennen kuin EU:lla on yhteiset kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymät hyvinvointi-indikaattorit. Siihen asti unioninlaajuiset indikaattorit perustuvat Eurostatin työvoimatutkimukseen (LFS) ja kotitaloustiedusteluun (ECHP). Jälkimmäisen tilalle on kehitteillä EU-SILC. Komissio haluaa sen muodostuvan eri maissa kansalliseksi tilastoksi ja EU-tasolle yhteismitalliseksi lähdetilastoksi osallisuutta edistävien strategioiden arvioimiseksi.

Sosiaalisen osallisuuden indikaattoreiksi on valittu

- Gini-kertoimella mitattu tulonjaon tasaisuus,
- köyhyysaste ennen ja jälkeen verotuksen ja tulonsiirtojen,
- köyhyyden pitkäaikaisuus,
- työttömien kotitalouksien lukumäärä,
- alueellinen yhteenkuuluvuus,
- koulutuksesta poisjääneiden lukumäärä sekä
- pitkäaikaistyöttömien määrä.

Suomessa indikaattori-kiinnostusta paikallisella tasolla on siivittänyt valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen muuttuminen. Hajakeskitys, normiohjauksen purkaminen, kuntalain muutos ja valtionosuusjärjestelmän uudistus ovat korostaneet kuntien itsehallintoa. Kunnilla on paitsi mahdollisuus myös tarve seurata paikallisen tilanteen kehittymistä (Rimpelä, 2001). Valtiolla puolestaan on tarve koota ja vertailla tietoa paikallisten olojen kehittymisestä. Paikallisista oloista kertovalle tiedolle on siis monta ottajaa, pulmana on tiedonkeruun systematisoiminen ja käytännön järjestäminen. Uhkana on, että nykyinen kirjava tiedonkeruukäytäntö johtaa ajan myötä tilanteeseen, jossa kerätyn tiedon käyttökelpoisuus esimerkiksi vertailtavuuden tai hallinnon tarpeita ajatellen on kyseenalaista.

8.3 Valtionhallinnon syrjäytymisen torjuntaan liittyvät suuntaviivat

EU:lle laadittavat toimintasuunnitelmat

EU:n työllisyysuuntaviivojen mukaisen Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelman (työministeriö, 2001a) painotuksiin sisältyvät omina alakohtinaan työttömyyden pitkittymisen sekä syrjäytymisen ehkäisy. Edellisen osalta todetaan, että keinona on aktiivisen työvoimapolitiikan ja koulutuspolitiikan tehostaminen. Jälkimmäiseen tavoitteeseen pyritään rakenteellisen työttömyyden vähentämisellä sekä auttamalla kaikkein heikoimmassa asemassa olevien paluuta työmarkkinoille. Keskeisiä keinoja ovat palvelun parantaminen, työnhakijoiden osallistuminen työnhakusuunnitelman laatimiseen sekä työnhakuvalmennuksen tehostaminen. Syrjäytymisen ehkäisyssä keskeiseksi on esitetty yli 25-vuotiaiden työharjoittelun ja työnhakukoulutuksen lisääminen, yhdistelmätyön enimmäisajan pidentäminen kahteen vuoteen, yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja toimenpiteiden räätälöiminen, 45-vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten 15–17-vuotiaiden kuntoutuskokeilut, ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvitysten toteuttaminen sekä toimeentulotuen tarveharkinnan lieventäminen.

Suomen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa (sosiaali- ja terveysministeriö, 2001c) lähtökohtana on pitää Suomen köyhyysaste EU-maiden alimpien joukossa muuttamatta sosiaaliturvan peruslähtökohtia. Toimintasuunnitelmassa on neljä päälinjausta, jotka ovat terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja hoito, toimivat palvelut sekä kohtuullinen toimeentuloturva. Toimintasuunnitelma tarkastelee syrjäytymistä kuuden eri ulottuvuuden avulla (talous, terveys, työ, asuminen, koulutus ja muu syrjäytyminen). Työmarkkinoilta syrjäytymisen torjumiseksi suunnitelma nostaa esiin sosiaali- ja työllisyyshallinnon yhteistyön tiivistämisen, kuntouttavan työtoiminnan, kuntoutuskokeilut, työvoimapolitiikan uudistusten jatkamisen, ikääntyneiden työssä pysymisen, uusien mahdollisuuksien tarjoamisen vaikeimmin työllistyville, kannustavuutta lisäävät muutokset, työvoiman liikkuvuuden parantamisen sekä työnhakusuunnitelmien noudattamisen.

Komission lokakuussa 2001 julkistamassa raportissa (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/socincl) kuvataan EU:n tämänhetkistä tilannetta sekä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ehkäisevän politiikan tärkeimpiä haasteita. Sen yhteisenä perustana ovat sosiaaliset indikaattorit ja siinä kuvataan laajasti jäsenvaltioiden toteuttamia toimia. Raportti toimii lähtökohtana toimintalinjojen ja ohjelmien tehostamiselle koko EU:ssa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja hyvien toimintatapojen vaihdon avulla. Raportti on tarkoitus toimittaa Laekenin huippukokoukselle tämän vuoden joulukuussa.

Alustavissa arvioissa Suomen syrjäytymisen vastainen toimintasuunnitelma erottuu muista laajapohjaisella valmistelullaan. Toisaalta toimenpiteet näyttävät hajanaisilta eikä niihin ole juurikaan liitetty määrällisiä tavoitteita. Esimerkiksi Ruotsin tavoitteina on työllisyysasteen nostaminen 80 prosenttiin ja sosiaaliturvariippuvuuden puolittaminen vuoteen 2004 mennessä.

Työllisyyden parantaminen korostuu edelleen

Talous- ja työllisyyspolitiikan päätavoitteena on työllisyyden edellytysten parantaminen. Tavoitteeksi on asetettu, että työssä olevien osuus työikäisestä väestöstä nousee lähivuosina 70 prosenttiin. Tämä tavoite on myös esitetty EU:n työllisyys-suuntaviivoissa.

Julkisen talouden kannalta työllisyyskehitys on olennainen tekijä, joka heijastuu sekä julkisiin menoihin että rahoituspohjaan. Väestön näköpiirissä oleva nopea ikääntyminen asettaa talouspolitiikalle ja julkisen talouden hoidolle suuria vaatimuksia jo nyt. Ylijäämäisellä valtiontaloudella ja valtion velan supistamisella pyritään luomaan liikkumatilaa suhdannevaihteluiden ja ikääntymisestä johtuvien menopaineiden varalta. Kansalaisten suotuisan tulokehityksen varmistamiseksi tulisi työvoimareservit samalla saada nykyistä tehokkaammin käyttöön ja edistää työvoiman koulutusta ja osaamista pitkällä tähtäyksellä. Hallitusohjelman mukaisesti on toteutettu ansiotulojen verotuksen ja välillisten työvoimakustannusten alennuksia ja näin tuettu työllisyyden kohenemista. Edellytykset jatkaa tällä linjalla ovat riippuvaisia taloudellisen kasvun jatkumisesta ja tulokehityksen maltillisuudesta. Kotimaisen työmarkkinatasapainon vaatimukset ja asteittain voimistuvat kansainväliset verokilpailupaineet yhdessä väestön ikääntymisestä koituvien haasteiden kanssa asettavat tiukat puitteet julkisen talouden menojen kehitykselle tulevana vuosina (Valtiovarainministeriö, 2001).

Työministeriö (Työministeriö, 2001b) esittää viisi päätavoitetta, jotka kaikki tukevat työmarkkinoilta syrjäytymisen torjumisen tavoitetta:

- 1) työvoiman saatavuus varmistetaan
- 2) työvoiman kysyntää tuetaan
- 3) vahvistetaan työssä olevien osaamista ja työssä jaksamista
- 4) työhön menon kannustavuutta lisätään ja syrjäytymistä ehkäistään
- 5) edistetään hyviä etnisiä suhteita ja ehkäistään syrjintää

Työministeriön strategiassa todetaan, että hallitusohjelman mukaisia tavoitteita tuetaan lisäämällä työhön menon kannustavuutta ja ehkäisemällä syrjäytymistä. Keinona on jatkossakin aktiivinen työvoimapolitiikka, jolla edistetään työhön hakeutumista. Työministeriön arvion mukaan Suomessa oli vuonna 2001 noin 170–180 000 henkilön suuruinen rakenteellinen työttömyys eli rakenteellisen työttömyyden osuus työttömyydestä on noin puolet. Jotta hallituksen työllisyystavoite toteutuisi, on rakenteellista työttömyyttä pudotettava noin 40 000:lla hengellä.

Sosiaali- ja terveysministeriön keväällä (2001b) julkistaman "Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010" -asiakirjan mukaan lähivuosien sosiaalipoliittiset painotukset voidaan kiteyttää neljään linjaukseen:

- 1) Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen
- 2) Työelämän vetovoiman lisääminen
- 3) Syrjäytymisen ehkäisy ja hoito
- 4) Toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva.

Linjausten sisältämällä yksityiskohtaisemmilla toimenpidelinjauksilla on mahdollista nostaa työllisyysastetta, kannustaa työssä jatkamista, alentaa työttömyysastetta, ehkäistä syrjäytymisongelman vaikeutumista sekä turvata riittävä vähimmäisturvan taso ja palvelujen saatavuus.

Kannustavuuteen liittyviä uudistuksia jatketaan. Toimeentulotuen ja ansiotulojen yhteensovittamista kokeillaan vuodesta 2002. Kolmikantainen sosiaali- ja terveysministeriön johtama työryhmä selvittää työttömyysturvan uudistusmahdollisuuksia työllistymistä tukevampaan suuntaan. Toisaalla selvitetään työeläkejärjestelmän uudistamista.

Työvoimapolitiikan uudistamisessa lisätään työvoimapolitiittisten toimien kannustavuutta sekä syrjäytymisen ehkäisemisen vaikuttavuutta. Palveluissa painotetaan omatoimista työnhakua, jota tuetaan noin 120 000 henkilölle suunnatulla työnhakuvalmennuksella. Uusi ajatus on työnetsijäpalvelujen käynnistäminen. Työhallinnon ulkopuoliset työnetsijät hakevat työttömille työpaikkoja ja saavat palkkion solmitun työsuhteen ja työnhakijan tilanteen perusteella. Kannustinten lisääminen tarkoittaa työvoimakoulutuksen ja työnhakuvalmennuksen ajalta maksettavien ylläpitokustannusten korvausten korottamista ja korvausta saavien piirin laajentamista. Työvoimapolitiikan toimenpiteitä kohdistetaan ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömiin. Tehostettujen työvoimapolitiikan lisäksi työllistymistä tuetaan työllisyysmäärärahojen avulla. Aktiivitoimenpiteiden piirissä arvioidaan olevan edelleen noin 30 prosenttia työttömien työnhakijoiden määrästä.

Syrjäytymisen torjunta

Työllisyyttä tukeva talouspolitiikka, rakenteellisen työttömyyden vähentäminen erilaisten kuntouttavien toimenpiteiden ja räätälöityjen toimien avulla sekä työn tekeminen sosiaaliturvan varassa elämistä kannattavammaksi on asetettu ensisijaiseksi keinoksi vähentää köyhyyttä ja syrjäytymistä.

Tällainen "työlinja" on tuonut pääosin hyviä tuloksia. Kannustinlinja ja aktiivin työvoimapolitiikan linja on ollut tehokas helposti työllistyvien ja aktiivisesti työmarkkinoille suuntautuvien tilanteen parantamiseen. Kouluttautumisen, osaamisen kohottamisen ja työn teon kannustavuuden lisääminen eivät kuitenkaan pure yhtä lailla eri ryhmiin. Myöskään työvoimapolitiikka ei tavoita kaikkia ja sen vaikutukset voivat olla vähäisiä erityisesti pitkäaikaistyöttömien työllistymisessä. Kokemusten perusteella toimenpiteet tehoavat sitä paremmin, mitä vähemmän aikaa työttömyys on jatkunut. Työttömyysjakson pitkittyttyä tarvitaan entistä intensiivisempiä toimia, joiden vaikuttavuus voi kuitenkin olla pieni. Toimenpiteistä huolimatta työttömyys on laskenut vähiten pitkäaikaistyöttömien ja työmarkkinatuen saajien keskuudessa.

Toimenpiteiden ulottumattomiin on jäänyt ihmisiä, jotka ovat selkeämmin syrjäytymisvaarassa. Työnvälityksen työttömistä työnhakijoista noin puolet kuuluu vaikeasti työllistettävien ryhmään. Pitkäaikaistyöttömien joukossa on ihmisiä, jotka eivät työllisty avoimille työmarkkinoille ainakaan pysyvästi. Tämän ryhmän tilanteen parantamiseksi on ongelmien monimuotoisuuden takia löydettävä yksilöllisiä ratkaisuja.

Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan osalta hallitusohjelmassa mainitaan työn ensisijaisuus- ja kannustintavoitteen jälkeen, että tavoitteena on tehostaa sosiaalityötä sekä turvata niiden asema, jotka eivät itse kykene vastaamaan omasta toimeentulostaan. Viimeaikoina on valmistunut selvityksiä, joiden pohjalta uusia toimenpiteitä kuten sosiaalista luototusta voidaan kehittää ja käytössä olleita, kuten nuorten työpajatoimintaa uudistaa.

Enemmän ja parempaa yhteistyötä

Eri sektoreiden yhteistyön lisääminen on ollut viime vuosina syrjäytymisongelman hoidon punainen lanka. Yhteistyön lisäämisessä on kyse mm. tietojen vaihdosta, toimenpiteiden suunnittelusta ja asiakkaiden mukaan ottamisesta kuntouttavien toimenpiteiden suunnitteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Yhteistyön lisäämisen vaatimus ei rajoitu vain viranomaistoimijoihin vaan tilaa on laajemmillekin kumppanuuksille.

Eri ministeriöiden välistä yhteistyötä koordinoimaan perustettiin vuonna 1997 kansliapäällikköjen johdolla toimiva syrjäytymistä pohtiva ryhmä. Työryhmä ehdotti, että syrjäytymisen ehkäisy olisi osa hallitusohjelmaa, ja että kysymyksiä käsiteltäisiin yhteistyössä eikä niitä pilkottaisi eri ministeriöille. Kaikki hallinnonalat laatisivat kuitenkin omat syrjäytymisen vastaiset toimenpideohjelmansa. Hallinnonalojen välinen syrjäytymistyöryhmä on jatkanut työtään tavoitteenaan yhtäältä saada aikaan uusia toimenpiteitä syrjäytymisen torjumiseksi sekä toisaalta seurata hallitusohjelman toteutumista budjettivalmistelun kautta. Työryhmän väliraporttiin on koottu eri hallinnonalojen keskeiset syrjäytymistä ehkäisevät hankkeet (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2001a). Työryhmän mukaan työ eri sektoreilla on käynnissä ja keskeinen haaste liittyykin poliittisen tason yhteistyön kehittämiseen siten, että koko hyvinvointipolitiikkaa tarkasteltaisiin yhtäaikaaisesti.

Työmarkkinatuella olevien palvelujen tehostamiseksi käynnistetään suurissa kaupungeissa kaksivuotinen kokeilu yhteispalvelupisteistä. Viranomaisten (KELA, kunnat ja työvoimahallinto) yhteistyöllä pyritään valmistelevaan sellaisia yksilöllisiä palvelukokonaisuuksia, jotka edistävät työmarkkinatuella olevien työllistymistä.

Kuntouttava työtoiminta

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan syyskuun 1. päivä 2001. Lain tavoitteena on parantaa työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä sekä edistää mahdollisuuksia osallistua koulutukseen tai muuhun työhallinnon tarjoamaan toimenpiteeseen. Laissa säädetään myös toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Käytännössä laki säättää myös kunnan ja työvoimatoimiston sekä Kelan yhteistyöstä. Kela ilmoittaa työvoimatoimistolle milloin laissa tarkoitettut työmarkkinatuen saannin määrääjat tulevat täyteen. Laki velvoittaa kunnan ja työvoimatoimiston laatimaan aktivointisuunnitelman yhdessä aktivoinnin kohteena olevan henkilön kanssa. Suunnitelmaan kirjataan aikaisempaa henkilö- ja työuraa koskevia tietoja sekä suunnitellut toimenpiteet, joiden on tarkoitus joko i) johtaa avoimille työmarkkinoille, työvoimahallinnon toimenpiteisiin tai ii) kuntouttavaan työtoimintaan tai sosiaali- ja terveystalveluihin. Edelliset ovat työvoimahallinnon järjestämisvastuulla, jälkimmäiset toimenpiteet kunnan vastuulla. Kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta, mutta sitä ei saa hankkia yrityksistä.

Lain kohteena olevat henkilöt ovat velvoitettuja osallistumaan aktivointisuunnitelman tekoon ja kuntouttavaan työtoimintaan sillä uhalla, että he menettävät työmarkkinatukensa kahdeksi kuukaudeksi tai että heidän toimeentulotukensa perusosaa alennetaan. Toistuvasta kieltäytymisestä henkilö menettää oikeutensa työmarkkinatukeen kunnes on ollut työssä tai koulutuksessa vähintään kolme kuukautta.

Toimintaan osallistuva työmarkkinatukea saava saa ylläpitokorvausta 30 markkaa per osallistumispäivä, toimeentulotukea saava saa toimintarahaa. Kunta saa valtion työllisyysmäärärahoista korvausta toiminnan järjestämisestä 60 markkaa per osallistuja per päivä.

Kuntouttavasta työtoiminnasta ei vielä ole kokemuksia. Tärkeää on välttää järjestelmään osallistuvien leimautumista. Toinen keskeinen haaste on viranomaisten välisen yhteistyön sujuminen ja asiakkaan palveluprosessi. Kuntouttavan työtoiminnan vaatima aktivointisuunnitelma on iso prosessi, joka koettelee työvoimaohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden resursseja. Perimmäinen tarkoitus ei ole suunnitelmien laatiminen, vaikka se työaikaa paljon tuleekin syömään, vaan asiakkaan ohjaaminen palvelujärjestelmän piiriin kuntoutuksen käynnistymiseksi.

8.4 Syrjäytymisen torjunta paikallistasolla

Paikallistasoa voidaan pitää syrjäytymisen torjunnassa keskeisenä. Paikallistasolla tavoitteet konkretisoituvat eri toimijoiden yhteistyön sekä erilaisten hankkeiden ja ohjelmien muodossa. Yhtälailla paikallistason näkökulmassa korostuu silta tilastoista ihmisten arkeen ja kokemuksiin. Paikallistason toiminnan näkökulmasta keskeistä on tietää, millaisia avun tarpeita esiintyy ja miten ne ovat jakautuneet esim. syrjäytyneeksi luokitellussa perheessä.

Paikallistasolta nähtynä syrjäytyminen ei ole vain työ- ja toimeentulo-ongelma, vaan monisyinen elämäntilanne, jossa ratkaisuja on haettava usealta taholta. Toimeentulo-ongelmien tai työtilanteen parantaminen ei välttämättä kanavoidu elämäntilanteen kohenemiseksi ilman muitakin tekijöitä. Keskeisiä ovat mm. elämänhallinnan, kykyjen, toimintakyvyn, sosiaalisuuden ja elinolojen kohentamiseen liittyvät pitkälti

ei-materiaaliset kysymykset ja se, miten esimerkiksi sosiaalityön tai paikallisten hankkeiden keinoin näihin on mahdollista vaikuttaa.

Paikallisella tasolla syrjäytyminen on tunnistettu ongelmaksi ja sen vähentämiseksi on aloitettu runsaasti toimenpiteitä niin pienissä kunnissa kuin suuremmissa kaupungeissakin. Työryhmä lähetti 18 erilaiseen kuntaan ja kaupunkiin kyselyn, johon vastanneissa 12 kunnassa ja kaupungissa on havaittavissa hyvin samansuuntaisia ajatuksia syrjäytymisen määritelmään ja ehkäiseviin toimiin liittyen. Useimmilla paikkakunnilla hallinnonalojen välinen yhteistyö kuuluu jo kiinteäksi osaksi syrjäytymisen ehkäisemistä ja siitä on saatu hyviä kokemuksia.

Paikallisella tasolla syrjäytymisen ehkäisyyn panostetaan usein julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteisten projektien avulla. Useilla paikkakunnilla on tehty monipuolista yhteistyötä mm. kaupungin sosiaaliviraston, työvoimatoimiston, yhdistysten, oppilaitosten, seurakuntien, TE-keskusten ja naapurikuntien kanssa hyvillä tuloksilla. Kaikissa kyselyyn vastanneissa kaupungeissa ja kunnissa oli menneillään hankkeita sekä keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien että työelämään sitoutumisen ongelmista kärsivien nuorten työllistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Monilla paikkakunnilla on käynnissä myös projekteja toimeentulotuki-asiakkaiden, maahanmuuttajien tai ongelmallisten asuinalueiden auttamiseksi.

Syrjäytymisen ehkäisyä ei voida suorittaa massaprojektina, koska syrjäytyneet ovat hyvin heterogeeninen ryhmä ja avuntarpeen laatu ja intensiivisyys vaihtelee yksilöittäin. Tärkeimmäksi projektien tuloksellisuuteen vaikuttavaksi seikaksi mainitaan yleensä asiakkaan elämäntilanteeseen räätälöity ja pitkäjänteinen yksilöllinen ohjaus, joka vaatii huomattavia henkilöstöresursseja. Käytännössä henkilökunnan käytettävissä olevat toimintamahdollisuudet ovat rajalliset, eikä kaikkia avuntarvitsijoita voida ottaa projekteihin mukaan. Useimmissa vastauksissa nuoret nähdään tärkeänä painopisteenä, joihin ollaan valmiita panostamaan mahdollisimman paljon. Nuoria pidetäänkin kohderyhmänä, joihin kohdistetut hankkeet ovat kaikkein tuloksellisimpia ja joissa on eniten voitettavaa.

Vaikka alle 25-vuotiaiden nuorten työmarkkinatukien epäämisellä saadaankin motivoitua useita nuoria koulutuksen tai työn pariin, kaikkien kohdalla kyse ei ole pelkästään taloudellisista kannustimista. Vastauksissa tuotiin esille, että joillekin nuorille perinteinen opiskelu ei sovellu ja uusi epäonnistuminen ammatillisessa koulutuksessa saattaa vain syventää nuoren syrjäytymiskehitystä. Tukisäännösten ja etuusjärjestelmien joustamattomuutta pidetäänkin ongelmallisena tämän syrjäytymisuhan alaisen ryhmän kohdalla.

Parhaana lääkkeenä syrjäytymiseen pidetään mielekästä tekemistä, työtä ja riittävää toimeentuloa. Sopivan työn löytäminen projektien jatkoksi on vaikeaa. Työnantajat eivät mielellään palkkaa tuottavuudeltaan alhaisempaa pitkäaikaistyötöntä tai työpaikkoja ei ole lainkaan tarjolla alueen huonon työllisyystilanteen vuoksi. Toisaalta myös pitkäaikaistyöttömän kannalta työn tulisi olla sopivan vaativaa ja joustavaa jotta työsuhteesta tulisi pysyvä. Esimerkiksi Helsingissä nähdään ongelmana se, että monelle kaupungin tukityö on liian vaativaa, mutta suojatyö taas liian yksinkertaista. Myös siirtyminen täysipäiväiseen työhön voi olla vaikeaa useita vuosia kotona olleelle työttömälle.

9 TOIMINNAN LINJAUKSET

9.1 Talous- ja yhteiskuntapolitiikan suuntaaminen

Talous- ja yhteiskuntapolitiikalla on 1990-luvun laman jälkeen pyritty parantamaan taloudellisen kasvun edellytyksiä ja kohottamaan työllisyyttä. Tätä tavoitetta on tuettu työmarkkinapolitiikalla sekä vero-, etuus- ja palvelujärjestelmiin tehdyillä muutoksilla. Niillä on tähdätty työmarkkinoiden kannustinjärjestelmän korjaamiseen ja julkisten toimintojen tehostamiseen.

Nopean taloudellisen kasvun ja tuotannon rakennemuutoksen myötä Suomessa on lamavuosien jälkeen vallinnut työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhta, mistä syystä rakenteellinen työttömyys on alentunut hitaasti. Työttömien joukossa on noussut esiin kolme korkean syrjäytymisriskin ryhmää: ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät, nuoret, joilla on vähäinen koulutus sekä muu vaikeasti työllistyvien joukko, johon kuuluu etenkin vajaakuntoisia ja maahanmuuttajia. Työmarkkinoilta syrjäytymistä sekä köyhyys- ja huono-osaisuustilanteen kehittymistä on syytä seurata jatkuvasti, koska tulevaisuudessa vakavia työllisyysongelmia saattaa esiintyä muillakin ryhmillä.

Verotus ja tulonsiirrot ovat tasanneet käytettävissä olevia tuloja kansainvälisesti katsoen tehokkaasti ja tekevät niin edelleenkin, vaikka niiden tasausvaikutus onkin lamavuosista pienentynyt. Tuloerojen kasvuun ovat taloudellisen nousukauden aikana vaikuttaneet pääomatulojen kasvu, eri työntekijäryhmien eritahtinen työllistyminen ja järjestelmämuutokset. Pääomatulojen vaikutus näkyy tulojakauman yläpäässä, tulonsiirtoihin tehdyt muutokset puolestaan pienituloisemmassa päässä.

Verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmään tehdyt muutokset - yhdistettynä yleisen palkka- ja hintatason maltilliseen nousuun - ovat lisänneet työllisyyttä tekemällä työn teon taloudellisesti kannattavammaksi ja edesauttaneet työmarkkinoille siirtymistä. Toisaalta ne ovat myös johtaneet tilanteeseen, jossa vaikeasti työllistyvät ensisijaista sosiaaliturvaa saavat kohtaavat aikaisempaa useammin taloudellista köyhyyttä ja joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen.

Vaikka taloudellinen köyhyys on määrällisesti vähentynyt aivan 1990-luvun loppuvuosina, kaikilta osin tilanne ei ole parantunut. Köyhyysjaksot ovat pidentyneet, mikä näkyy mm. toimeentulotuen saannin pitkittymisenä. Pitkäaikaistyöttömien reaalin tulotaso on useissa tapauksissa laskenut. Köyhyyden ja työttömyyden pitkittyminen vaikeuttaa pääsyä takaisin työmarkkinoille, jolloin uhkana on pysyvä taloudellinen ja muu syrjäytyminen.

Työmarkkinoilta syrjäytyminen, köyhyys sekä sosiaalinen syrjäytyminen ovat yhteydessä toisiinsa. Ketjun purkamiseen ei ole yhtä tepsivää keinoja. Keskeiset tavoitteet ja niiden mukaiset toimenpiteet voi ryhmitellä kolmen tavoitekokonaisuuden alle: syrjäytymisen ehkäisy, toimeentulosta ja toimintakykyisyydestä huolehtiminen sekä syrjäytyneiden työmarkkinoille paluun tukeminen.

Syrjäytymisen ehkäisy

Syrjäytymisen vastainen politiikka tehoaa parhaiten, jos sitä tukee yleinen talouskehitys. Tämän vuoksi työllisyyttä ja osaamista sekä vakaan talouskasvun edellytyksiä korostavan linjan jatkuminen on tarpeen. Suomen väestön ikääntyminen ja kansainvälinen verokilpailu asettavat haasteita julkiselle taloudelle. Tästä syystä on toimenpiteissä pyrittävä tehokkuuteen ja siihen, että eri lohkojen toimet tukevat toisiaan. Syrjäytymisen vastainen politiikka vaatii laaja-alaisuutta ja yhteistyötä.

Syrjäytymisen vastainen politiikka helpottuisi, jos kansantalouden kehitys olisi alueellisesti mahdollisimman tasapainoista. Alueellisessa ja paikallisessa politiikassa tulee ottaa huomioon, että riskiryhmien lisäksi on myös riskiolosuhteita, joissa eri tekijät vahvistavat toisiaan ja synnyttävät syrjäytymisen ehkäisyn kannalta epäedullista kulttuuria.

Syrjäytymisen mahdollisimman tehokas ehkäisy on edellytys myös muiden toimenpiteiden onnistumiselle. Ennaltaehkäisevällä toiminnalla ei välttämättä ole välittömiä vaikutuksia syrjäytyneiden tilanteeseen. Selvää kuitenkin on, että jos virtaa syrjäytymiseen ei saada padottua, ei voimavaroja helposti löydy myöskään syrjäytyneiden auttamiseen. Syrjäytymisen ehkäisyssä korostuu neljä erilaisiin riskiryhmiin liittyvää tavoitetta.

Ensinnäkin työssä olevan työvoiman työkyvystä ja työllisyyden jatkumisesta on huolehdittava. Käynnissä olevien tätä tavoitetta tukevien työelämän kehittämistoimien lisäksi tulisi tehostaa toimia, joilla erityisesti ikääntyvien ja vähän koulutettujen asema työelämässä turvataan. Tämä on tärkeää myös pidemmällä aikavälillä työvoiman saatavuuden varmistamiseksi. Keskeiset toimijatahot ovat työmarkkinaosapuolet ja työyhteisöt sekä työpolitiikasta, työterveydenhuollosta, koulutuksesta ja kuntoutuksesta vastaavat viranomaiset.

Toiseksi työttömyyden luisuminen pitkäaikaistyöttömyydeksi on pidettävä kurissa. Paitsi inhimillisistä syistä tavoite on perusteltu myös siksi, että pitkään jatkuneen työttömyyden katkaiseminen on vaikeaa. Siksi työttömyys tulisi katkaista mahdollisimman aikaisin.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisyssä on korostettu työn tarjontaa lisääviä toimia. Pulmana on ollut, että syrjäytyneille sopivia työpaikkoja ei synny riittävästi. Mikäli työllisyyskehitys heikkenee, on aktiivisen työvoimapolitiikan volyymin noston lisäksi arvioitava toimenpiteiden painottuminen koulutukseen ja tukityöllistämiseen. Vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden kannalta keskeistä on myös työllistymiskynnyksen madaltaminen ja alhaisemman tuottavuuden työn kysynnän nostaminen. Etenkin palvelusektorille voisi syntyä työpaikkoja, mutta esteenä ovat olleet korkeat työvoimakustannukset. Eri yhteyksissä on ollut esillä useita tähän liittyviä ehdotuksia, kuten sosiaaliturvamaksujen alentaminen ja porrastaminen, palvelujen arvonlisäveron alentaminen ja arvonlisäveron alaisen toiminnan alarajan nostaminen. Tällaisista matalapalkkaisen työn kysyntää tukevista toimenpiteistä aiheutuisi kustannuksia

julkiselle taloudelle. Näitä kustannuksia on arvioitava suhteessa syrjäytymisen ehkäisystä odotettavissa olevaan hyötyyn.

Vaikeasti työllistyvien työn saantia voidaan helpottaa myös vammaisten ja vajaa-kuntoisten henkilöiden työllistymistä edistävän lainsäädännön uudistamisella ja helpottamalla sosiaalisten yritysten perustamista ja ylläpitoa.

Työn tarjonnan turvaaminen korostuu väestön ikääntyessä. Tämän vuoksi on tärkeää jatkaa sosiaaliturvan, verotuksen, asiakasmaksujen ja ansiotulojen yhteensovitusta, jotta työtä kannattaa kaikissa tilanteissa ottaa vastaan. Kannustinpulmat liittyvät etenkin toimeentulotukeen, työmarkkinatukeen, asumistukeen ja päivähoitomaksuihin. Muutosten toteuttamista vaikeuttaa se, että erilaiset loukkuefektit syntyvät eri etuus-muotojen ja maksujen kokonaisuuksista.

Työmarkkinatukea saavien työttömien osuus on ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien osuutta suurempi kaikissa alle 55-vuotiaiden ikäryhmissä. Vaikka kannustinloukku-uudistuksessa työmarkkinatuen tarveharkintaa puolison tulojen suhteen lievennettiin, niin siihen liittyy edelleen kannustinongelmia mm. tilanteessa, jossa molemmat puoliset ovat työttömiä. Toisen puolison työllistyessä myös työttömäksi jäävän puolison työmarkkinatuki tyypillisesti pienenee tai poistuu kokonaan. Tämä on omiaan nostamaan työllistymisen kynnystä kahden työttömän perheissä.

Kannustimien uudistamisessa tulisi käyttää hyväksi paikallistason viranomaisten kokemuksia nykyjärjestelmän aiheuttamista erilaisista loukuista ja ottaa huomioon vuoden 2002 alussa voimaantulevien muutosten vaikutukset.

Kolmanneksi on huolehdittava siitä, että lasten ja nuorten ongelmiin voidaan puuttua riittävän aikaisessa vaiheessa. Lamavuosina joka neljäs työtön nuori ajautui yli puolen vuoden työttömyyteen. Tilanne on tässä suhteessa parantunut, mutta yhä pitkäaikaistyöttömien nuorten määrä on huolestuttavan suuri. Nuorten pitkäaikaistyöttömyyden taustalla vaikuttavat paitsi työmarkkinat myös opetus- ja koulutus-järjestelmä, lasten ja nuorten kasvuolosuhteet, perheiden elämäntilanne sekä kulttuuriset tekijät.

Lapsuus- ja nuoruusajan ongelmien lievittämisessä kouluilla on tärkeä rooli. Opetuksen, erityisopetuksen ja tukitoimenpiteiden resursseista täytyy huolehtia. Tulee myös etsiä uusia keinoja koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemiseksi, esimerkiksi luomalla vaihtoehtoisia ja monipuolisia ammatillisen oppimisen koulutusväyliä, jotta myös nykymuotoisia opetustapoja vieroksuvat löytävät itselleen sopivan väylän ammattitaitoon.

Neljänneksi on panostettava maahanmuuttajien ja Suomessa olevien eri etnisistä ryhmistä tulevien työnhakuvalmiuksien lisäämiseen. Tämä vaatii työvoimahallinnolta erityisryhmien kannalta tärkeiden palvelujen tehostamista. Keskeistä on kielitaidon tehokas opetus. Kunnissa puolestaan tulee huolehtia maahanmuuttajien kotouttamisesta ja siitä, että eri kulttuureista tulevien palvelutarpeisiin osataan vastata asianmukaisella tavalla. Työmarkkinajärjestöt voivat edistää työyhteisöjen tottumista monikulttuurisuuteen.

Toimeentulosta ja toimintakykyisyydestä huolehtiminen

Työmarkkinoilta syrjäytymistä ei voida koskaan täysin ennalta ehkäistä. Siksi on keskeistä huolehtia siitä, ettei yhteiskunnallinen eriarvoisuus kasva kohtuuttomaksi, ja ettei työmarkkinoilta syrjäytyminen johda kurjistumiskierteeseen. Toimeentulosta ja toimintakykyisyydestä huolehtiminen on erityisen tärkeää silloin, kun henkilön edellytykset palata työmarkkinoille ovat vähäiset. Niille, jotka eivät ole työvoimapolitiikan toimenpitein autettavissa tulee tarjota kuntoutusta, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita sekä pysyvämpiä toimeentuloratkaisuja.

Kohtuullisen toimeentulon turvaaminen niille, joiden edellytykset työmarkkinoille palaamiselle ovat heikot, on keskeinen sosiaalipoliittinen tehtävä. Pitkäaikais-työttömillä, joilla ei ole oikeutta ansiosidottuun työttömyysturvaan, on korkea köyhyysriski. Heidän toimeentulonsa perustuu osin harkinnanvaraiseen vähimmäisturvaan eli työmarkkinatukeen. Nykytasoinen työmarkkinatuki on usein riittämätön kohtuulliseen toimeentuloon pitemmällä aikavälillä ja suuri osa tuen saajista joutuu turvautumaan täydentävään toimeentulotukeen.

Työttömien vähimmäisturvan nostamisella vähennettäisiin taloudellista köyhyyttä, toimeentulon hakemista useammalta taholta ja siihen liittyvää tarveharkintaisuutta, helpotettaisiin painetta epäviralliseen apuun sekä vähennettäisiin kuntien toimeentulotukimenoja ja tuen myöntämiseen liittyvää työtä. Toisaalta korotus työttömyysturvaan voisi heikentää kannustimia työn etsintään ja työtarjousten vastaanottoon. Vähimmäisturvan tason nostaminen ei myöskään ole ainoa keino lisätä kohderyhmän käytettävissä olevia tuloja. Toimenpiteitä ja niiden yhdistelmiä tulisikin arvioida tarkoituksenmukaisuuden ja kokonaisvaikutusten kannalta, mm. sen perusteella, mikä on niiden kannustinvaikutus ja kuinka suuria kustannuksia julkiselle taloudelle niistä aiheutuu.

Syrjäytyneiden työmarkkinoille paluun tukeminen

Työmarkkinoilta syrjäytyneitä voidaan parhaiten auttaa kohentamalla työmarkkinoille paluun edellytyksiä. Työmarkkinoille tuloon tai paluuseen liittyviä kysymyksiä hoidetaan ensisijaisesti työnvälitysjärjestelmän puitteissa. Syrjäytyneiden tilanne vaatii yleisten palvelujen lisäksi selkeästi kohdennettuja ja räätälöityjä toimenpiteitä jo ennen kuin työttömyys on muodostunut pitkäaikaiseksi.

Perusratkaisun tarjoaa nykyinen yksilöllisiä palveluja korostava linja, jossa oikeudet ja velvollisuudet kuntouttavaan työhön, yhdistelmätukiin, työ- ja toimintakykytutkimuksiin tai työllistymisedellytyksiä lisäävään koulutukseen ja kuntoutukseen selvitetään yhdessä asiakkaan kanssa. Lähtökohtana on, että kaikkien elämäntilannetta ja työllistymisedellytyksiä voidaan parantaa nykyisellä keinovalikoimalla, kun asiakas itse on valmis ottamaan vastuuta omasta tulevaisuudestaan ja kun taloudellisten kannustinten lisäksi myös palvelutoimenpiteitä kohdennetaan oikein. Ammatillisen koulutuksen ja tukityöllistämisen keinoin voidaan rakentaa sellaisia koulutuskanavia, jotka sopivat heikon pohjakoulutuksen omaaville.

Syrjäytyneiden auttaminen on aikaa vaativaa ja pitkäjänteistä toimintaa, joka sitoo työntekijöiden resursseja. Esimerkiksi yksilöllisen työvoimapolitiikan ja kuntouttavan työtoiminnan tehostaminen lisää työvoima- ja sosiaalihallinnon työtä, mistä syystä valtion ja kuntien on huolehdittava riittävästä työvoimaresursseista. Edelleen tarvitaan palvelutyövoiman koulutusta ja osaamisen kehittämistä.

9.2 Hallinnon toimintatapojen tulee tukea tavoitteissa onnistumista

Syrjäytymisen ehkäisy, toimeentulosta ja toimintakykyisyydestä huolehtimisen sekä työmarkkinoille paluun tavoitteissa onnistuminen edellyttää, että jatketaan yhteistyön tehostamista eri toimijoiden ja hallinnontasojen välillä.

EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistuessa Suomen on täsmennettävä omat tavoitteensa ja toiminnan suuntaviivat. Kansallisella tasolla EU:n linjauksiin liittyviä työllisyysohjelmia ja syrjäytymisen vastaisia toimintasuunnitelmia tulee valmistella tiiviissä yhteistyössä päällekkäisyyttä välttämällä ja siten, että suunnitelmat tukevat toisiaan. Erilaisten benchmarking -käytäntöjen ja hyvien kokemusten välittämisessä on tilaa systemaattisemmalle otteelle. EU:n indikaattorikehittelytyössä on puolestaan huolehdittava siitä, että seurannan ja mahdollisten suositusten välineiksi tulee valituiksi myös suomalaisesta näkökulmasta tarkoituksenmukaisia indikaattoreita. EU-tason yhteistyö voi tuoda lisäarvoa myös kansalliseen toimintaan.

Hallinnonalat ylittävien hankkeiden käsittely eri sektoreilla on edelleen vaikeaa. Keskushallinnossa hallinnonalojen yhteistyön sujuminen edellyttää koordinaatiota helpottavia yhteistyörakenteita ja koulutusta. Keskusteluissa esillä olleet ohjelmapohjaiset mallit saattaisivat helpottaa yhteistyötä ja madaltaa rajoja toimia yhteisten tavoitteiden hyväksi.

Alue- ja paikallishallinnossa tulee pyrkiä siihen, ettei maahan synny köyhyystaskuja samalla kun huolehditaan nykyisten epäsuotuisten alueiden olojen kohentamisesta. Kunnissa syrjäytymisen moniulotteisuus edellyttää eri hallintokuntien työn yhteensovittamista ja yhteistä seuranta. Tämän suuntaisia askeleita on jo otettukin. Esimerkiksi kaupunkipolitiikan strategioissa on nähty että syrjäytymistä on torjuttava kaikkien hallintokuntien toimilla. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategioissa yhteistyö on niinikään edellytys tavoitteissa onnistumiselle.

Hallinto voi myös hyödyntää paremmin järjestökentän asiantuntemusta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan järjestöillä on merkittävä kohderyhmittäinen rooli syrjäytymisen vastaisessa työssä sekä työstä kumpuavaa tietoa ja asiantuntemusta. Järjestöjen työllistämismahdollisuuksia voidaan helpottaa yhdistelmätuen tapaisilla toimenpiteillä.

9.3 Tutkimuksia ja tilastoja koskevia ehdotuksia

Köyhyys- ja työmarkkinatutkimus ovat suuntautuneet etsimään vastauksia melko erilaisiin kysymyksiin. Erilaiset tutkimusotteet ovat perusteltuja, mutta samalla korostuu tarve saattaa yhteen erilaisia näkökulmia. Tärkeää olisi lähestyä syrjäytymisongelman syiden ja torjuntakeinojen selvittelyä kokonaisvaltaisesti, ongelmakentän eri ulottuvuudet huomioon ottaen. Näin voidaan punnita eri vaihtoehtojen seurauksia laajemmin niin taloudellisen tilanteen ja käytettävissä olevien resurssien kuin työllisyyden lisäämisen ja syrjäytymisen torjunnan näkökulmastakin. Tehokas tutkimusresurssien koordinointi edesauttaisi tutkimustoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Syrjäytymisen torjunta ei näyttäisi niinkään kaipaavan uusia toimenpiteitä kuin parempaa tietoa olemassa olevien toimien vaikuttavuudesta. Toimenpiteissä olevien lukumääriin ja toimenpiteisiin suunnattuihin resursseihin nähden on vähän tietoa toimien kohdentumisesta ja tehosta. Erityisesti pitkän ajan vaikutuksista ei ole tietoa. Myöskään tutkimustietoa hyvien kokemusten siirtämisestä projektista toiseen ei juuri ole tarjolla. Esimerkiksi ESR-hankkeista kertyneitä kokemuksia tulisi arvioida systemaattisesti.

Kansalaisten taloudellisen tilanteen kehitystä on mahdollista tarkastella tulojen muutoksen lisäksi myös varallisuuden muutoksina tai kulutuskäyttäytymisen muutoksina. Tällöin tulisi arvioida myös missä määrin voidaan ottaa huomioon eri väestöryhmien erilaiset kulutusprofiilit. Palvelujen huomioimisellakin voi olla suurta merkitystä hyvinvointia koskeviin arvioihin, yhtäältä palvelumaksujen ja toisaalta palvelujen saatavuuden kautta.

Köyhyyden ja syrjäytymisen tutkimuksen kannalta ongelmana on, että syrjäytyneet tuskin vastaavat kyselyihin ja myös rekisteritietojen kattavuudessa voi olla puutteita. Toisaalta muunlaiseen aineistoon pohjaavan köyhyys- ja huono-osaisuustutkimuksen tulosten yleistäminen voi olla vaikeaa.

Asiantuntijoiden ja kansalaisten käsityksiin perustuvat barometri- ja observatorio-tyyppiset monitoroinnit tarjoavat mahdollisuuksia syrjäytymistilanteen seuraamiseen tilastoja pienemmällä viiveellä. Tämän tapaisten menetelmien metodista kehittämistä tulisi vahvistaa.

Syrjäytymisen tutkiminen edellyttää moniulotteista ja dynaamista tarkastelua. Suomesta on kuitenkin puuttunut säännöllinen elinoloraportointi. Tilastokeskuksesta valmistumassa olevaa eurooppalaista kotitaloustiedusteluaineistoa tulee jatkossa hyödyntää tehokkaammin. Mm. eri elämänalueiden tilanteiden yhteistarkastelu sekä

työmarkkina- ja tuloliikkuvuuden tarkastelu ovat alueita, joissa tutkimusta tarvitaan lisää. Samaten syrjäytymisen prosesseja, huono-osaisuuden pysyvyyttä yli ajan sekä siirtymiä huono-osaisuudesta pois olisi jatkossa syytä tarkastella enemmän. Tämä vaatii mm. pitkäjänteisten paneeliaineistojen kehittämistä ja rekistereistä yhdisteltyjen aineistojen saamista tutkijoiden käyttöön sekä niiden parempaa hyödyntämistä päätöksenteon tueksi. Toimeentulotukitilastoja voisi hyödyntää paremmin, jos niissä tilastoitaisiin toimeentulotuen todellinen kesto ja jos helpotettaisiin tietojen saantia.

EU-tason syrjäytymisohjelmien yhteydessä joudutaan arvioimaan yhteiseurooppalaisen indikaattorityön ehdotuksia. Selvimmin tämä näkyy toistaiseksi juuri köyhyyden mittaamisessa, jossa Eurostatin suosituksen mukaisen käytännön omaksuminen muuttaa kuvaa suomalaisen köyhyyden laajuudesta mutta ennen kaikkea rakenteesta. Sinänsä on huolehdittava Suomen osallisuudesta erilaisissa aineistoissa. Hieman pidemmällä tähtäimellä on arvioitava kuinka kehittymässä olevaa SILC-aineistoa (Statistics on Income and Living Conditions) voidaan hyödyntää kansallisiin tarpeisiin ja parempitasoisiin eurooppalaisiin vertailuihin.

Tärkeä kysymys niin kansainvälisen yhteistyön kuin kansallisen tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon kannalta on kotitalouksien yhteiskulutusetujen suuruus ja kotitalouksien sisäinen resurssien jakautuminen. Esimerkiksi toimeentulotuen myöntäminen saattaa pohjautua eri oletuksiin kuin mitä tutkimuksissa käytetään, millä puolestaan voi olla vaikutuksensa politiikan onnistuneisuuden arviointiin.

Syrjäytymisen vastainen työ on viime kädessä ihmisten välistä vuorovaikutustyötä ja siksi on pystyttävä ilmiötä koskevan tutkimustiedon parempaan hyödyntämiseen niin keskushallinnon kuin muidenkin toimijoiden päätöksenteon näkökulmasta. Erityisesti paikalliselle tasolle, syrjäytyneiden kanssa työskenteleville ammattilaisille ja vapaaehtoisille tulisi tuottaa ja kehittää parempaa välineistöä työmarkkinoilta syrjäytyneiden mutta myös lasten ja nuorten ongelmien tunnistamiseen, sekä tietoa syrjäytymisen vastaisten toimien toimivuudesta eri tilanteissa. Toisaalta paikallistason tietojen parempi raportointi tutkijoiden ja valtionhallinnon käyttöön olisi tärkeää, jotta tutkimus- ja viranomaiskäytännöissä säilyy kosketus käytäntöön.

Lähteet

- Aaberge, R., Björklund, A., Jäntti, M., Pedersen, P. J., Smith, N. ja Wennemo, T. (2000). "Unemployment Shocks and Income Distribution: How did the Nordic Countries fare during their Crises?" *Scandinavian Journal of Economics*, 120(1), 77-99.
- Aaberge, R. (2001). Information Exchange on Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Summary from the web site of the Norwegian Income Distribution Survey. Julkaisematon muistio. Huhtikuu 2001.
- Aatola, L. ja Viinisalo, M. (1998). Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan arvioinnin tukena. Raportteja 237. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Ahlqvist K., Pajunen A. (2000). Kotitalouksien kulutusmenojen muutokset 1990-luvulla. Tulot ja kulutus 2000:28. Tilastokeskus.
- Asplund, R. (2001). Koulutus, palkkaerot ja syrjäytyminen. Työryhmän käyttöön laadittu muistio. Lokakuu, 2001.
- Atkinson, A. B. (1998). *Poverty in Europe*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Atkinson, A. B. (1999). Is Rising Inequality Inevitable? A Critique of the Transatlantic Consensus. WIDER Annual Lectures 3. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Atkinson, A. B. (2000). A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers. Unpublished papers.
- Berghman, J. (1995). Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework. Teoksessa Room, G. (toim.) *Beyond the threshold*. The Policy Press, Great Britain.
- Berghman, J. ja Vleminckx, K. (2001). Social exclusion and the welfare state. Teoksessa Myes, D., Berghman, J. ja Salais, R. (toim.) *Social Exclusion and European Policy*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Borg, P. (2001). Mitä Helsingin toimeentulotukitilastot kertovat 1990-luvun lamasta? Helsingin sosiaalivirasto. Julkaisematon muistio. Kesäkuu 2001.
- Burniaux J-M, T-T Dang, D Fore, M. Forster, M Mira d'Ercole, H. Oxley (1998). Income and poverty in selected OECD countries. Economics Department Working Papers No. 189, OECD.
- Employment in Europe. Eri vuosilta.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Oxford.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Forma, P., Heikkilä, M. ja Keskitalo, E. (1999). Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Raportteja 240. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

- Fritzell, J. (2001). Still Different? Income distribution in the Nordic countries in a European comparison. Teoksessa Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. ja Uusitalo, H. (toim.) *Nordic Welfare States in the European Context*. Routledge, London.
- Gallie, D. ja Paugam, S. (2000). Unemployment, Welfare regimes and Social Exclusion. Presentation of Results of the TSER Project "Employment Precarity, Unemployment and Social Exclusion (EPUSE)". Workshop on Unemployment, Work and Welfare, Brussels. 9.-11.11.2000.
- Hakola, T. (2001). Ikääntyneiden työnteon kannustimet ja työmarkkinatilojen vaihtoehtoisuus. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.) *Työmarkkinat testissä*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Heikkilä, M. (1990). Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja. VAPK, Helsinki.
- Halleröd, B. (1991). Den svenska fattigdomen. En studie av fattigdom och socialbidragstagande. Arkiv avhandlingsserie 36. Lund.
- Haveman R. ja Mullikin, M. (2000). Alternatives to the Official Poverty Measure: Perspectives and Assessment. Seventh International Research Seminar on "Issues in Social Security", Sweden.
- Helne, T. (2000). Toiseudesta yhteisyyteen – kysymyksiä syrjäytymiskeskustelun oletuksista. Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen, J. (toim.) *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros*. Gaudeamus, Helsinki.
- Iivari, J. (2000). Ylivielkaisuus ja köyhyys – erottamattomat kaksoiset? Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen, J. (toim.) *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros*. Gaudeamus, Helsinki.
- Iivari, J., Piirainen, K. ja Siltaniemi, A. (2000). Sosiaalinen luototus – toteutus ja ratkaisut. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti I. Raportteja 258, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Ilmakunnas, S., Romppanen, A. ja Tuomala, J. (2001). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakoinnista. Tutkimuksia 77. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Jansson, K. (2000). Inkomstfördelningen under 1990-talet. Teoksessa Bergmark, Å. (toim.) *Välfärd och försörjning*. SOU 2000:40. Fritzes, Stockholm.
- Jenkins, S. P. (1995). Account for Inequality Trends: Decomposition Analyses for the UK, 1971-86. *Economica*, 62, 29-63.
- Kainulainen, S. (2001). Syrjäytymisen prosesseja. Työryhmän käyttöön laadittu muistio. Syyskuu 2001.
- Kainulainen, S., Rintala, T. ja Heikkilä, M. (2001). Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Tutkimuksia 114. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Kangas, O. ja Ritakallio, V-M. (1996). Eri menetelmät - eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Teoksessa Kangas, O. ja Ritakallio, V-M. (toim.) *Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa*. Tutkimuksia 65. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

- Karjalainen, J. (2000). Perusturvan tuolla puolen. Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen, J. (toim.) *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros*. Gaudeamus, Helsinki.
- Kiander, J., Luoma, K. ja Lönnqvist, H. (2001). Julkisten menojen rakenne ja kehitys: Suomi kansainvälisessä vertailussa. Keskustelualoitteita 249. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Kohl, J. (1996). The European Community: Diverse Images of Poverty. Teoksessa Øyen, E., Miller, S. M. ja Abdus Samad, S. (toim.) *Poverty: A Global Review. Handbook on International Poverty Research*. Scandinavian University Press/UNESCO.
- Kokko, K. ja Pulkkinen, L. (2000). Aggression in childhood and long-term unemployment in adulthood: A cycle of maladaptation and some protective factors. *Developmental Psychology* Vol. 36. No. 4, 463 – 472. Heinäkuu 2000.
- KOM (1999a). Yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi. Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto 347.
- KOM (1999b). Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tietyistä yhteisön toimenpiteistä syrjinnän torjumiseksi. Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto 564. 7
- KOM (2000a). Komission tiedonanto: Tavoitteena osallisuutta edistävä Eurooppa. Euroopan yhteisöjen komission tiedonantoja 79.
- KOM (2000b). Communication from the commission to the council, the European parliament, the economic and social committee and the committee of the regions: Social Policy Agenda. Commission of the European communities, communication 379.
- Korpi, W. ja Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63: 661-687.
- Koskinen, J. ja Siiki, A-M. (2001). Leipäjono – Urbaania marjanpoimintaa vai äärimmäistä köyhyyttä. Julkaisematon muistio. Elokuu 2001.
- Kosunen, V. (1999). Paljonko on riittävästi. Vähimmäisetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Raportteja 232. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehityskeskus. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Kurjenoja, J. (2000). Tuloverotus lääkkeenä kannustinloukkuun. Laskelmia verojen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutuksista esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. Verotietoa 24. Veronmaksajat, Helsinki.
- Kyyrä, T. (1999). Post-unemployment wages and economic incentives to exit from unemployment. Tutkimuksia 56, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. J-Paino Oy, Helsinki.
- Laine, V. ja Uusitalo, R. (2001). Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Tutkimuksia 74, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. J-Paino Oy, Helsinki.

- Lehrman ja Yitzaki (1985). Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Application to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 67, 151-156.
- Lindqvist, M. (2000). Köyhyys Suomessa ja Euroopassa. Hyvinvointikatsaus spesiaali. Tilastokeskus, Helsinki.
- Loikkanen, H. A., Rantala A. ja Sullström, R. (1998). Regional Income Differences in Finland, 1966-1996. Keskustelualoitteita 181. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Mack, J. ja Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. George Allen and Unwin, London.
- Martin, J. P. (2000). Effective policies to help people get into work: key lessons from recent OECD studies. Esitelmä OECD/UK konferenssissa 9.-10. 10.2000, Lontoo.
- Marx, I. ja Verbist, G. (1998). Low-Paid Work and Poverty: A Cross-Country perspective. Teoksessa Bazen, S., Gregory, M. ja Salverda, W. (toim.) *Low-wage Employment in Europe*. Edward Elgar Publisher, Cheltenham.
- Moisio, P. (2001). Latent Structure of poverty measurements. Study programme for the doctoral thesis. Seminaariesitelmä 17.4.2001, Helsingin yliopisto.
- Nio, I. (2001). Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia tilastoseurannan pohjalta – Kolme näkökulmaa vaikuttavuuteen. Työvoimapolitiittinen aikakausikirja 3/2001.
- Nordberg, L. ja Penttilä, I. (2000). Kuinka paljon tuloja minulla ja perheelläni olikaan...? Hyvinvointikatsaus spesiaali. Tilastokeskus, Helsinki.
- OECD (2001). *Employment Outlook 2001*.
- Parpo, A. (2001). Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut. Raportteja 262. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki.
- Preventing Social Exclusion (1999). Report by the Social Exclusion Unit, Iso-Britannia.
- Rantala, J. ja Romppanen, A. (2001). Lama-aikana työttömyyttä kokeneiden nuorten tilanne laman jälkeen. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.) *Työmarkkinat testissä*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Reijo, M. (2000). Kotitalouksien asuntolainat ja ylivelkaantuneisuus 1990-luvun jälkipuoliskolla. Tilastokeskus, Helsinki.
- Riihelä, M. (2001). Tulonjakoon vaikuttavia tekijöitä Suomessa vuosina 1971 – 1998 ja erityisesti 1990-luvulla. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.) *Työmarkkinat testissä*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Riihelä, M. ja Sullström, R. (2001). Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971-1998 ja erityisesti 1990-luvulla. Tutkimuksia 80. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Riihelä, M., Sullström, R. ja Tuomala, M. (2001). What lies behind the unprecedented increase in income inequality in Finland during the 1990's. Keskustelualoitteita 247. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Rimpelä, M. (2001). Alustus hyvinvointi-indikaattoreista Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa toukokuussa 2001.

- Ritakallio, V-M. (2000). Tuloerot ja köyhyys kansainvälisessä vertailussa 1980 – 1995. Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen, J. (toim.) Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Gaudeamus, Helsinki.
- Ritakallio, V-M. (2001a). Tilastointikäytännön muutos muuttaa kuvaa eurooppalaisesta köyhyydestä. Hyvinvointikatsaus 4/2001. Tilastokeskus, Helsinki.
- Ritakallio, V-M (2001b). Multidimensional Poverty in the Aftermath of the recession: Finland in 1995 and 2000. Teoksessa Kalela, J., Kiander, J., Kivikuru, U., Loikkanen, H. A ja Simpura, J. (toim.) Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. VATT-julkaisuja 27:6. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Room, G. (toim.) (1995). Beyond the threshold. The Policy Press, Great Britain.
- Rowntree, B. S. (1902). Poverty. A study of town life, 2nd edition. Macmillan, Lontoo.
- Rusanen, J., Colpaert, A., Muilu, T. ja Naukkarinen, A. (2001). Tuloerojen alueellinen ja paikallinen dynamiikka Suomessa vuosina 1989 – 1997. Nordia Tiedonantoja numero 2/2001. Oulun yliopistopaino, Oulu.
- Sen, A. (1985). Poor, relatively speaking. Oxford Economic Paper 35, 153-169.
- Simpura, J. (2001). Alustus hyvinvointi-indikaattoreista Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa toukokuussa 2001.
- Slesnick, D. (1994). Consumption, Needs and Inequality. International Economic Review vol. 35, No.3.
- Smeeding, T. M. (2000). Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Study (LIS). Luxembourg Income Study Working Paper No. 252.
- Søndergaard, J (2000). Is increased inequality inevitable? Teoksessa Eriksen, J., Gulbrandsen, L. ja Koren, C. (toim.) Increasing inequality – from a uniform to a fragmented social policy? NOVA Rapport 5/01, Oslo
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2000a). Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2000b). Sosiaaliturvan suunta 2000-2001. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:22. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001a). Syrjäytymisen torjunta. Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:1.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001b). Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:3. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001c) Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma. Työryhmämuistio 2001:11.

- Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (2000). Toimeentulotuki 1999. Stakesin monistamo, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (2001). Toimeentulotuen ennakkoilasto 2000.
- Sullström, R. ja Riihelä, M. (1996). Välilliset verot osana Suomen verojärjestelmää: analyysi verojen vaikutuksesta kotitalouksien tulojakaumaan vuosina 1966-1990. Keskustelualoitteita 120. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Talousneuvosto (2000). Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.
- Townsend, P (1979). Poverty in the United Kingdom. Allen Lane and Penguin Books, London.
- Tuomala, J. (1998). Pitkäaikaistyöttömyys ja työttömien riski syrjäytyä avoimilta työmarkkinoilta. Tutkimuksia 46. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. J-Paino Oy, Helsinki.
- Tuomala, J. (2000). Työttömien työmarkkinasiirtymät vuonna 1998. Keskustelualoitteita 225. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Tuovinen, M. (2000). Tulonsiirto- ja verojärjestelmän vaikutuksista työvoiman tarjontaan. Työpoliittinen Aikakausikirja 1/2000.
- Työministeriö (2000). Työllisyyskertomus vuodelta 1999. Työministeriö. Hakapaino, Helsinki.
- Työministeriö (2001a). EU-ministeriövaliokunnalle: Suomen vuoden 2001 työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma Euroopan unionille. Muistio Huhtikuu 2001.
- Työministeriö (2001b). Työhallinnon strategia vuosiksi 2001 – 2003.
- Uusitalo, H. (2000a). Köyhyys ja tulonjako. Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen, J. (toim.) Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Gaudeamus, Helsinki.
- Uusitalo, H. (2000b). Tulonjakotilastoon perustuvia laskelmia. Julkaisematon muistio. Tammikuu 2000.
- Viitamäki, H. (2001). Kannattaako työ? Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.) Työmarkkinat testissä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2001). Talouspolitiikan lähivuosien haasteista. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001. Valtiovarainministeriö.
- Whelan, B. J. ja Whelan, C. T. (1996). In what sense is poverty multidimensional? Teoksessa Room, G. (toim.) Beyond the threshold. The Policy Press, Great Britain.

Työryhmän ja sihteeristön kuulemat asiantuntijat

Kokouksissa kuullut asiantuntijat:

Markus Jäntti	Tampereen yliopisto
Pietari Jääskeläinen	Kirkkopalvelut
Sakari Kainulainen	Diakonia-ammattikorkeakoulu
Jouko Karjalainen	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes)
Antti Kasvio	Tampereen yliopisto
Jaakko Kiander	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Leena Luhtasela	Helsingin kaupunki/sosiaalivirasto
Anssi Paasivirta	Työministeriö
Kirsti Rauhanen-Soisalo	Helsingin työvoimatoimisto/Itäkeskus
Veli-Matti Ritakallio	Turun yliopisto
Marita Ruohonen	Ensi- ja turvakotien liitto ry
Heikki Räisänen	Työministeriö
Hannele Sauli	Tilastokeskus
Harri Skog	Työministeriö
Riitta Särkelä	Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry
Matti Tuomala	Tampereen yliopisto
Kari Välimäki	Sosiaali- ja terveysministeriö
Reijo Väärälä	Sosiaali- ja terveysministeriö

Työryhmän kyselyyn vastanneet kaupungit ja kunnat:

Joensuu
Juva
Jyväskylä
Kiuruvesi
Kotka
Lahti
Oulu
Pori
Rovaniemi
Suomussalmi
Tampere
Vaasa

Liitetaulukko 1 Väestön jakautuminen eri taustaryhmissä vuosina 1990–1998

Vuosi	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kotitalouden elinvaihe									
Yksinäiset	9,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,9	11,6	11,5	11,9
Yksinhuoltaja	7,2	7,5	8,0	7,8	8,2	7,9	8,2	7,8	7,9
Lapsettomat .parit	15,2	15,3	15,6	16,1	16,4	17,1	16,6	17,1	17,9
Lapsiperheet	52,4	52,8	51,8	50,4	49,6	49,1	48,5	47,8	46,6
Yli 64-vuotiaat	11,2	10,7	11,2	11,5	11,7	12,0	12,0	12,4	12,3
Muut	4,2	3,0	2,8	3,5	3,5	2,9	3,1	3,4	3,3
Kaikki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kotitalouden koko									
1	15,4	16,0	16,1	16,5	16,7	16,7	17,3	17,3	17,7
2	25,7	25,8	26,2	26,9	27,4	28,6	28,1	28,7	29,6
3	19,4	18,7	18,8	19,3	18,9	19,1	19,3	18,9	18,5
4	24,5	23,9	22,9	22,6	22,8	21,2	20,8	21,0	19,8
>4	14,9	15,6	16,0	14,7	14,1	14,5	14,6	14,1	14,3
Kaikki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Viitehenkilön ikä									
-24 v.	5,3	5,2	5,0	4,7	4,6	4,6	4,8	4,9	5,0
25-34 v.	22,6	22,9	22,5	21	21,1	20,7	19,7	19,0	18,2
33-44 v.	31,9	31	30,2	29,5	27,8	28	27,8	27,5	27,9
45-54 v.	16,9	18,3	19,3	20,7	22	22,2	22,6	23,6	23,2
55-64 v.	10,8	10,8	10,6	10,8	10,9	10,6	11,3	10,9	11,4
>64	12,4	11,8	12,4	13,4	13,5	13,9	13,7	14,2	14,3
Kaikki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sosioekonominen asema									
Maanviljelijä	5,7	5,5	4,9	4,8	4,9	4,6	4,5	4,1	3,7
Yrittäjä	7,4	7,4	6,9	6,6	6,4	6,5	6,3	7,0	7,3
Toimihenkilö	35,6	36,4	35,5	34,8	33,5	34,1	34,8	34,6	34,9
Työntekijä	30,1	27,8	25,0	22,3	22,2	23,3	23,1	23,7	24,3
Muut	21,1	23,0	27,6	31,5	33,0	31,5	31,3	30,6	29,8
Kaikki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Koulutusaste¹									
Perusaste	41,0	38,7	37,5	37,6	37,2	35,5	34,2	33,7	
Alempi keskiaste2	27,5	28,4	27,5	27,4	27,3	27,3	27,0	27,6	
Ylempi keskiaste	16,5	17,3	19,2	19,5	19,4	19,6	20,4	19,9	
Alempi korkea-ast	5,4	6,0	5,8	5,7	6,0	7,1	7,3	7,2	
Alempi kandi	2,4	2,7	2,7	2,5	2,5	2,7	3,1	3,3	
Ylempi kandi	6,3	6,1	6,4	6,4	6,8	6,9	7,1	7,3	
Tutkija	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	1,0	0,9	1,0	
Kaikki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

¹ Koulutusaste on vanhan koulutusasteen mukainen luokitus, jota ei ole tehty vuodelle 1998.

Liitetaulukko 2 Kokopäivätyössä, osa-aikatyössä, yrittäjänä, opiskelijana, työttömänä ja eläkkeellä olevien viitehenkilöiden ja kotitalouden jäsenten osuudet vuosina 1990–1998 sukupuolen mukaan.

Aineisto	Ryhmä	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Palkansaaajana kokopäivätyössä (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	76,5	74,9	71,1	67,4	65,2	65,9	65,2	67,0	67,9
Henkilö	Kaikki	69,9	67,4	62,7	57,4	55,8	57,3	56,8	57,8	59,7
	Mies	71,6	67,8	63,2	58,1	56,5	57,7	57,8	58,5	60,9
	Nainen	68,3	67,0	62,2	56,7	55,2	56,8	55,8	57,0	58,4
Palkansaaajana osa-aikatyössä (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	4,3	4,0	5,1	6,1	6,9	6,5	6,7	7,1	6,4
Henkilö	Kaikki	5,4	5,1	5,8	7,1	8,3	7,6	7,7	8,0	8,0
	Mies	3,4	3,1	3,7	5,2	5,9	5,1	5,2	5,1	4,9
	Nainen	7,4	7,0	7,9	9,0	10,8	10,2	10,3	10,9	11,2
Yrittäjänä (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	14,0	13,6	12,9	12,6	12,0	12,0	12,0	11,7	11,4
Henkilö	Kaikki	12,2	12,3	12,1	12,0	11,3	11,3	11,5	11,1	10,5
	Mies	16,3	16,6	16,3	15,5	15,0	14,7	14,9	14,9	14,0
	Nainen	8,3	8,2	8,1	8,5	7,7	7,9	8,0	7,2	7,0
Opiskelijana (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	6,1	7,3	8,0	8,3	8,3	9,4	9,6	10,2	9,9
Henkilö	Kaikki	12,0	12,9	13,8	15,0	15,1	15,2	15,9	15,9	16,0
	Mies	10,8	11,5	12,6	13,4	14,0	14,4	14,3	14,5	14,7
	Nainen	13,0	14,2	15,1	16,5	16,3	16,1	17,6	17,3	17,4
Työttömänä (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	5,4	13,0	17,3	22,9	22,0	20,5	19,5	19,3	18,3
Henkilö	Kaikki	6,5	14,1	19,3	25,6	25,5	24,5	22,9	23,0	22,1
	Mies	7,5	17,5	23,0	29,3	27,6	25,2	23,8	22,8	20,5
	Nainen	5,5	11,0	15,8	21,8	23,3	23,7	22,1	23,2	23,7
Eläkkeellä (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	12,1	11,9	12,2	12,1	13,0	12,8	13,2	12,7	12,4
Henkilö	Kaikki	12,6	12,3	12,1	11,8	12,2	12,2	12,7	12,3	12,1
	Mies	12,6	12,2	12,0	12,1	12,4	12,4	12,6	12,9	12,6
	Nainen	12,7	12,4	12,2	11,6	12,0	12,1	12,8	11,7	11,6
Eläkkeellä (yli 16 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	30,0	28,8	29,6	30,3	31,4	31,2	31,3	31,3	31,1
Henkilö	Kaikki	27,5	26,4	26,7	26,9	27,4	27,8	28,4	28,3	28,1
	Mies	24,1	22,9	23,1	23,7	24,2	24,5	24,9	25,5	25,3
	Nainen	30,6	29,4	29,9	29,8	30,4	30,8	31,6	30,9	30,7

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Liitetaulukossa 2 työllisyyden ja työttömyyden kehitystä tarkastellaan virtasuureina. Tällöin tilapäisetkin työttömyys- ja työkokemukset vuoden aikana ovat laskelmissa mukana. Koska sama henkilö voi vuoden aikana olla useassa eri asemassa, osuudet eivät summaudu sataan.

Liitetaulukko 3 Osa-aikatyön, opiskelijana olon ja työttömänä olon keskimääräinen kesto kuukausina vuosina 1990–1998 sukupuolen mukaan.

Aineisto	Ryhmä	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Palkansaajana osa-aikatyössä (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	8,0	7,8	7,5	6,9	6,2	6,3	6,4	6,8	7,1
Henkilö	Kaikki	7,6	7,6	7,1	6,6	6,0	6,1	6,3	6,7	6,7
	Mies	7,7	7,4	6,6	5,9	5,5	5,8	5,7	6,5	6,6
	Nainen	7,5	7,7	7,4	7,0	6,3	6,3	6,5	6,8	6,7
Opiskelijana (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	7,6	7,6	7,4	7,5	7,4	7,4	7,8	7,9	8,1
Henkilö	Kaikki	8,4	8,5	8,6	8,6	8,6	8,4	8,4	8,7	8,8
	Mies	8,4	8,3	8,5	8,4	8,2	8,2	8,3	8,5	8,6
	Nainen	8,4	8,7	8,6	8,8	8,8	8,7	8,5	8,8	8,9
Työttömänä (16-64 -vuotiaat)										
Viitehenkilö	Kaikki	4,3	4,6	5,9	6,5	7,1	7,0	7,0	6,5	6,5
Henkilö	Kaikki	4,6	4,9	6,2	6,8	7,2	7,1	7,2	6,7	6,6
	Mies	4,8	5,0	6,4	7,0	7,4	7,4	7,2	7,0	6,8
	Nainen	4,3	4,8	5,9	6,6	6,8	6,8	7,2	6,5	6,3

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Liitetaulukko 4 Tuloverien keskittyminen vuosina 1990, 1993 ja 1999, %.

Tulolaji	Käytettävissä olevien tulojen desilipisteet, %									Gini- kerroin	Kesk. kerroin
	10,0	20,0	30,0	40,0	50,0	60,0	70,0	80,0	90,0		
Vuosi 1990											
Palkkatulot	2,3	6,1	11,5	18,7	26,8	36,9	48,5	61,9	78,4	45,6	32,3
Yrittäjätulot	4,7	10,0	15,3	21,8	29,5	37,3	47,4	57,9	70,4	87,9	32,2
Ansiotulot	2,6	6,5	12,0	19,1	27,1	37,0	48,4	61,4	77,5	41,0	32,3
Omaisuustulot	2,9	7,2	13,3	19,1	26,4	34,2	42,9	53,3	67,6	96,2	37,8
Tuotannon .tekijätulot	2,6	6,6	12,0	19,1	27,1	36,8	48,0	60,9	76,8	39,0	32,6
Saadut tulonsiirrot	10,6	22,8	34,3	44,1	54,4	63,6	72,2	81,0	88,8	59,6	-4,2
Yleiset sosiaaliturvaetuudet	18,5	36,8	50,1	60,3	69,1	77,0	84,1	90,5	95,4	75,8	-26,5
Työsuhteiset sosiaalietuudet	4,2	12,7	22,8	31,8	43,1	53,0	62,5	73,6	83,6	84,5	12,9
Sosiaaliavustukset	16,0	29,9	43,2	53,9	63,5	72,7	81,0	87,7	94,0	67,1	-18,4
Työttömyyskorvaukset	14,2	26,5	38,8	50,2	61,5	71,9	81,8	89,9	95,5	93,1	-16,1
Muut saadut tulonsiirrot	7,4	16,3	24,6	34,2	43,4	52,8	61,2	69,7	79,0	87,8	12,9
Bruttotulot	4,2	9,9	16,6	24,2	32,6	42,2	52,9	65,0	79,3	25,6	25,1
Maksetut tulonsiirrot	1,9	5,0	9,7	15,6	22,8	32,0	42,8	55,7	72,3	44,1	39,2
Käytettävissä olevat tulot	5,0	11,5	18,9	27,0	35,9	45,7	56,3	68,1	81,6	20,4	20,4
Vuosi 1993											
Palkkatulot	2,3	6,0	11,3	17,5	25,2	34,6	46,1	59,9	77,0	53,1	34,6
Yrittäjätulot	4,5	10,5	16,3	22,5	29,1	36,3	45,5	57,1	68,8	91,7	32,7
Ansiotulot	2,6	6,5	11,8	18,0	25,6	34,8	46,0	59,6	76,2	48,9	34,4
Omaisuustulot	2,2	5,6	10,0	16,3	23,3	31,6	40,2	50,5	63,7	70,8	43,0
Tuotannontekijätulot	2,5	6,4	11,5	17,8	25,3	34,3	45,2	58,4	74,5	44,9	35,5
Saadut tulonsiirrot	8,4	18,5	28,8	39,0	49,2	59,3	69,1	78,1	87,8	50,4	2,5
Yleiset sosiaaliturvaetuudet	7,5	20,9	34,2	46,9	59,3	68,7	77,3	85,3	92,8	76,3	-8,7
Työsuhteiset sosiaalietuudet	1,7	6,1	13,1	21,9	31,7	42,5	54,8	65,8	79,9	83,8	27,0
Sosiaaliavustukset	19,1	35,5	48,2	59,1	68,4	76,7	83,8	90,0	94,8	66,7	-25,3
Työttömyyskorvaukset	13,5	27,9	40,4	51,4	61,4	72,5	81,2	89,3	96,0	79,1	-16,9
Muut saadut tulonsiirrot	7,3	14,0	21,0	29,0	38,3	47,3	56,4	65,9	77,6	84,8	19,2
Bruttotulot	4,3	10,1	16,7	24,2	32,6	41,9	52,5	64,4	78,5	26,1	25,5
Maksetut tulonsiirrot	2,0	5,3	9,9	15,6	22,6	31,2	42,0	54,8	71,6	45,5	39,8
Käytettävissä olevat tulot	5,0	11,6	19,0	27,0	35,8	45,4	55,9	67,5	80,8	20,9	20,9
Vuosi 1999											
Palkkatulot	1,8	5,4	10,0	16,3	24,0	33,6	45,4	59,2	76,0	52,3	36,2
Yrittäjätulot	3,3	7,1	12,3	17,7	23,8	31,7	39,1	50,0	63,2	92,7	41,5
Ansiotulot	1,9	5,6	10,2	16,4	24,0	33,4	44,8	58,3	74,8	48,8	36,7
Omaisuustulot	1,3	3,6	7,1	11,0	15,9	21,4	28,0	36,5	47,0	74,5	59,1
Tuotannontekijätulot	1,8	5,3	9,7	15,5	22,6	31,4	41,9	54,6	70,0	47,6	40,5
Saadut tulonsiirrot	9,5	20,1	31,2	41,8	52,3	61,9	71,1	79,8	88,9	54,5	-1,1
Yleiset sosiaaliturvaetuudet	9,6	26,5	44,0	55,5	65,8	75,0	82,7	88,2	93,9	80,8	-18,1
Työsuhteiset sosiaalietuudet	1,6	6,8	15,8	26,7	38,0	48,9	60,5	71,7	84,5	83,1	19,5
Sosiaaliavustukset	23,5	40,5	52,1	62,8	71,5	79,2	86,3	92,0	96,4	65,7	-31,1
Työttömyyskorvaukset	19,2	34,4	47,6	57,2	68,6	77,1	83,5	90,7	96,3	84,6	-25,0
Muut saadut tulonsiirrot	7,1	13,0	19,1	27,8	36,3	44,7	51,8	62,1	72,6	90,0	24,6
Bruttotulot	3,7	8,9	15,0	22,0	29,9	38,9	49,2	60,8	74,7	30,6	30,2
Maksetut tulonsiirrot	1,8	5,0	9,2	14,8	21,5	29,9	40,2	52,5	68,0	46,6	42,6
Käytettävissä olevat tulot	4,4	10,4	17,1	24,7	33,0	42,2	52,4	63,9	77,2	25,7	25,7

Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Esimerkiksi vuonna 1990 käytettävissä olevien tuloverien pienituloisin kymmenys (alin desili), sai palkkatuloverien kertymästä 2,3 prosenttia ja käytettävissä olevien tuloverien kertymästä 5,0 prosenttia. Taulukon kaksi viimeistä saraketta kuvaavat tuloverien jakauman eriarvoisuutta Gini-kertoimella ja keskittymiskertoimella ilmaistuna. Suuri positiivinen muutos keskittymiskertoimessa on omaisuustuloverien ryhmässä. Sosiaalivastusten ja työttömyyskorvausten erissä taas negatiivinen arvo on voimistunut. Keskittymiskerroin antaa pienituloisiin painottuville erille negatiivisen arvon. Tulolajin kokonaisvaikutus eriarvoisuuteen kuitenkin riippuu myös lajin keskiarvo-osuudesta.

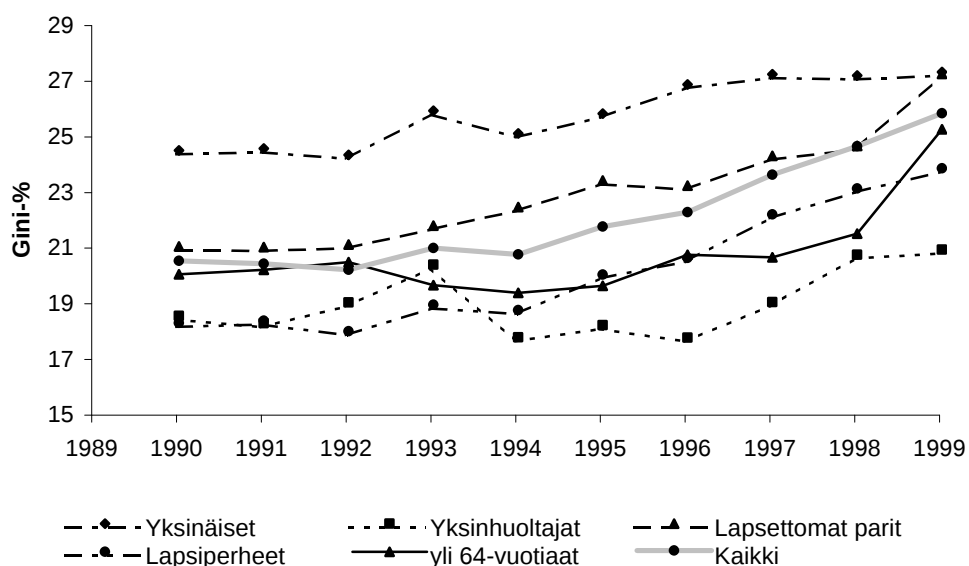
Liitetaulukko 5 Köyhyys eri väestöryhmissä uuden kotitalousyksikköasteikon mukaan vuosina 1990, 1993 ja 1999.

Väestöryhmä	Väestöryhmän osuus köyhistä, prosenttia			Köyhien osuus ryhmän väestöstä, prosenttia		
	1990	1993	1999	1990	1993	1999
Sosioekonominen asema						
Maatalousyrittäjät	8	4	4	5	2	5
Muut yrittäjät	11	21	11	5	9	6
Ylemmät toimihenkilöt	1	0	0	0	0	0
Alemmat toimihenkilöt	3	4	4	1	0	1
Työntekijät	8	5	5	1	1	1
Eläkeläiset	41	5	16	8	1	3
Työttömät	5	29	29	28	10	23
Muut kotitaloudet	22	33	30	36	25	33
Koulutusaste						
Perusaste	56	37	46	5	3	6
Keskiaste	38	51	45	4	4	5
Korkea-aste	6	11	9	1	1	1
Elinvaihe						
Yksinäiset	36	48	39	13	12	14
Yksinhuoltajat	9	13	15	4	5	7
Lapsettomat parit	9	12	15	2	2	3
Lapsiperheet	18	23	22	1	1	2
Yli 64-vuotiaat	25	2	7	8	1	2
Muut kotitaloudet	3	0	2	2	0	3
Ammatissa toimivien lukumäärä						
0	66	62	72	12	6	11
1	20	22	17	2	2	2
2	13	14	10	1	1	1
3	1	1	0	1	1	1
4-	0	0	0	0	4	0

Köyhyysraja: Modifioidulla OECD-asteikolla muunnetun käytettävissä olevien tulojen mediaanin puolikas.

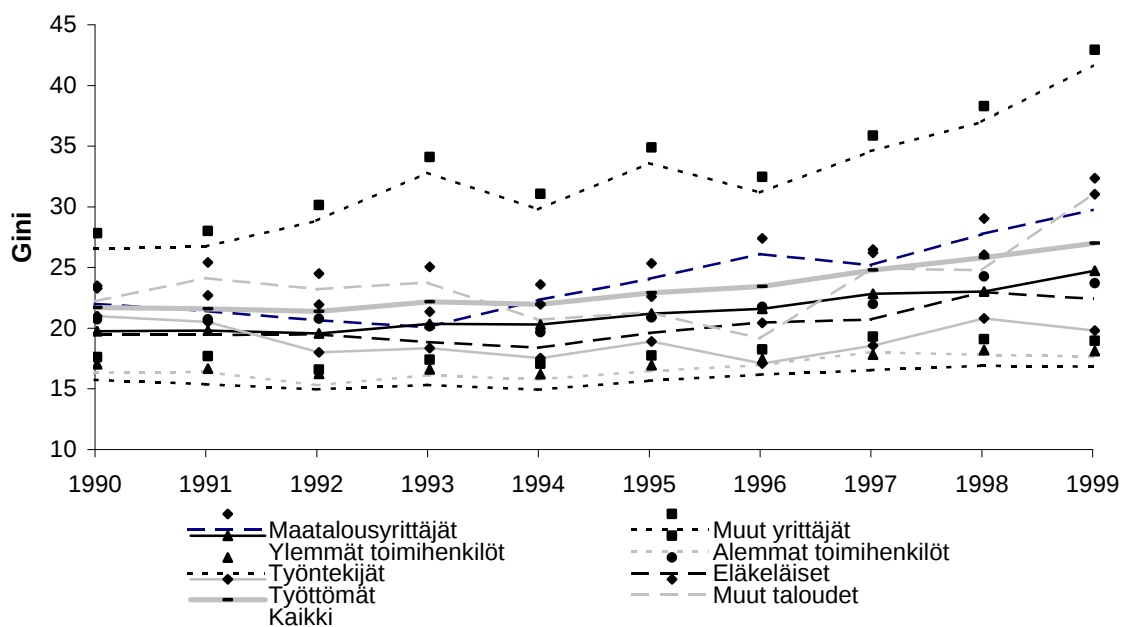
Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Liitekuvio 1 Käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuus elinvaiheittain vuosina 1990-1999.



Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.

Liitekuvio 2 Käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuus sosioekonomisen ryhmittäytymisen mukaan vuosina 1990-1999.



Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.



Tilausosoite:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23
00023 Valtioneuvosto

<http://www.vnk.fi>

ISBN: 952-5354-19-9
ISSN: 0782-6028