

Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen – kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella

Huono-osaisuus väestökysymyksenä

Väestötieteen jatko- ja täydennyskoulutusseminaari
verkossa 29.–30.10.2020

Tuija Korpela
tutkija
Kelan tutkimus

Kela^{fi} tietopalvelut

Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensimetrit -kirja

- Pääosiltaan esitys perustuu kirjassa julkaistuun samannimiseen artikkeliin (Korpela ja Raittila 2020) ja Simo Raittilan esitykseen kirjan julkistamistilaisuudessa 30.9.2020.
- Kirjassa lisäksi 14 muuta vertaisarvioitua tutkimusartikkeliä, jotka käsittelevät vuoden 2017 toimeentulotukiuudistusta mm. sen valmistelun ja asiakkaiden ja työntekijöiden ensi vaiheen kokemusten näkökulmasta sekä tuen saantia uudistuksen jälkeen.
- Kirja on vapaasti ladattavissa [Heldasta](#).

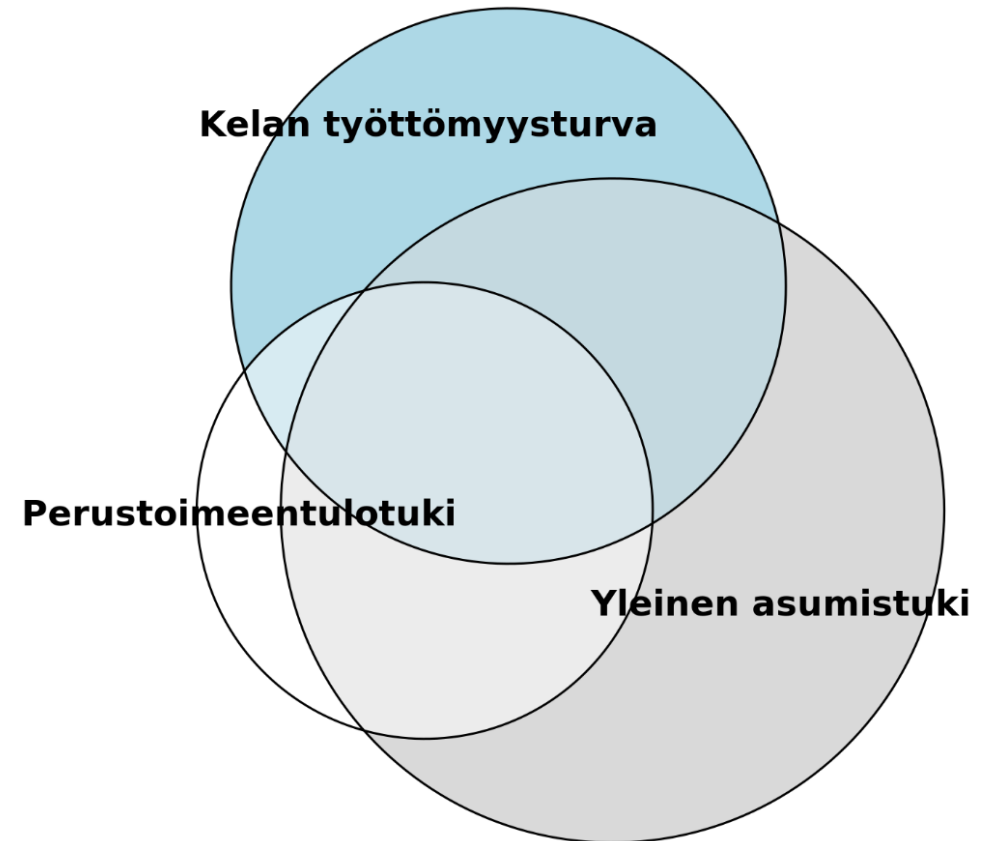
Tutkimuksen tausta

Hyvinvointivaltio konkretisoituu yksilölle erilaisten riskien toteutuessa

- Erilaisilla etuuksilla sekä sosiaali- ja terveystalveluilla "häkitetään" erilaisia riskejä (Hiilamo ja Saari 2008; Saari 2015).
- Järjestelmän tavoitteena tukea ihmisiä elämän muutostilanteissa.
- Perustoimeentulotuen Kela-siirron tavoitteena mm. helpottaa tukioikeuksien selvittämistä ja tukien hakemista.

Toimeentulotuki täydentää ja paikkaa

- Toimeentulotuki on viimesijainen turva, johon ihminen voi turvautua, kun hän ei ole oikeutettu etuushierarkiassa ensisijaisiin etuuksiin eikä pärjää omilla varoillaan.
- Toisaalta toimeentulotukea saadaan usein myös ensisijaisten etuuksien ja asumistuen lisäksi.



Toimeentulotuen saannista ja sen pysyvyydestä paljon tietoa

Pitkittänyt tuen tarvetta

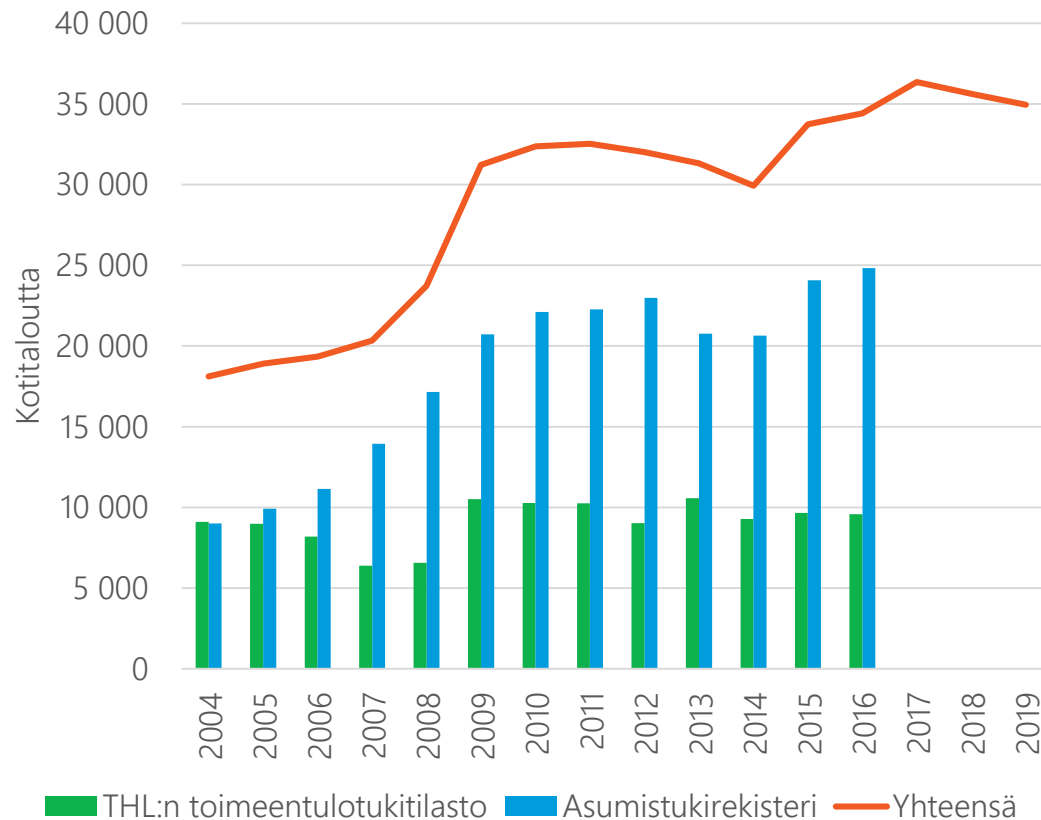
- pitkäaikaistyöttömillä (esim. Hiilamo 2005),
- miehillä ja yksin asuvilla (Haataja 2013),
- yksinhuoltajilla ja maahanmuuttajilla (Gustafsson ym. 2002),
- keski-ikäisillä (Parpo ja Moisio 2006).

Suurena joukkona nuoret tuen saajat

- Huomattava osa tuen saajista on nuoria, joilla tuen tarve tyypillisesti lyhytkestoista
- Vähäinen koulutus, varhainen muutto lapsuudenkodista, yksinhuoltajuus tai maahanmuuttajatausta yhteydessä pitkäkestoisempaan tuen tarpeeseen

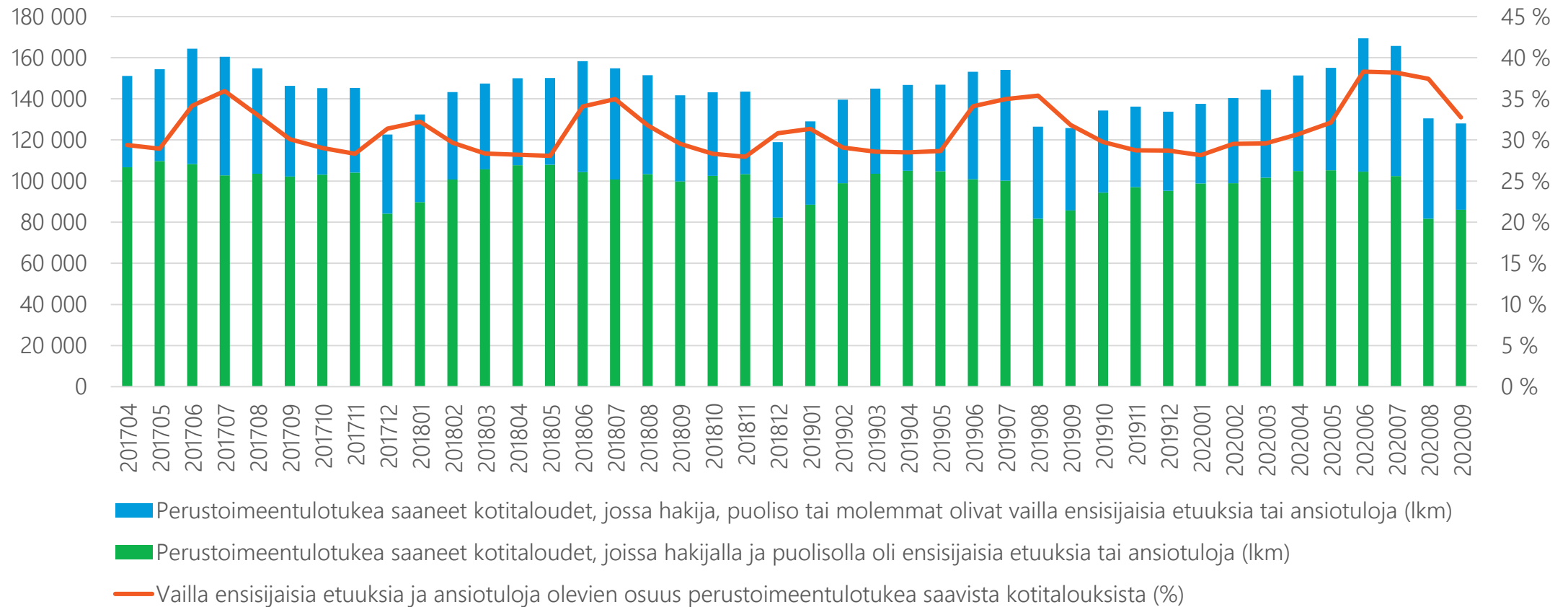
(Raittila ym. 2018, Ilmakunnas ja Moisio 2019)

Arvio vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien kotitalouksien määrän kehityksestä 2004–2019 (marraskuun tieto)



- Vuosien 2004–2016 luvuissa on mukana THL:n toimeentulotukitilastojen mukaan pelkästään toimeentulotukea saaneet kotitaloudet sekä Kelan asumistukirekisterin perusteella pelkästään asumistukea ja mahdollisesti toimeentulotukea, lapsilisää sekä elatusapua tai -tukea saaneet kotitaloudet (Pertti Honkasen laskelmat).
- Vuosien 2017–2019 tieto on peräisin Kelan perustoimeentulotukirekisteristä, ja siinä on mukana vain perustoimeentulotukea sekä mahdollisesti sen lisäksi asumistukea, lapsilisää sekä elatusapua tai -tukea saaneet kotitaloudet.

Vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien kotitalouksien määrän kehitys 2017–2020



Tutkimusasetelman rakentaminen

Väliinpuutoajuuden operationalisointi

- Operationalisoitu aikaisemmin monella tavalla:
 - Pääosin toimeentulotuella elävät
 - Toimeentulotuen pitkäaikainen saanti
 - Täysin tukijärjestelmän ulkopuolella
 - "Tulottomat"
- Tässä tapauksessa: **vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevat.**

Ensisijaiset tulonlähteet	Verottomat tuet
Ansio- ja pääomatulot	Toimeentulotuki
Työttömyysturva	Asumistuki
Sairauspäiväraha	Lapsilisä
Kuntoutusraha	Elatusapu/-tuki
Eläke	Sotilasavustus
Vanhempainraha	Vammaistuki
Kotihoidontuki	Veronpalautus
Opintotuki	

Tutkimusasetelma 1/2

- Vähintään 18-vuotiaat henkilöt, jotka:
 - kuuluvat tammikuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä Kelasta perustoimeentulotukea saaneeseen kotitalouteen (hakija tai puoliso),
 - eivätkä saaneet ensisijaisia etuuksia tai ansiotuloja ensimmäisenä toimeentulotukikuukautenaan.
- Aineistossa 96 076 henkilöä.
- Kaikkiaan vähintään yhden kuukauden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja oli 142 000 tammikuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä perustoimeentulotukea saanutta henkilöä eli noin 3 % aikuisesta väestöstä.
- Taustatietoina ikäryhmä, sukupuoli, kotitaloustyyppi, asumistuen kuntaryhmä, kansalaisuus, ensimmäinen tukikuukausi Kelasta.

Tutkimusasetelma 2/2

- Seurattu henkilöiden tilannetta kuukausitasolla ensimmäisestä tukikuukaudesta vuoden 2018 toukokuuhun tai siirtymään/sensorointiin asti.
 - Mukana siirtymät ensisijaisille etuuksille (työttömyysturva, opintoraha, sairauspäiväraha, kuntoutusraha, eläke, vanhempainpäiväraha/kotihoidontuki) ja "muu siirtymä", joka sisältää esim. ansiotyön.
 - Yhdistetty myös tieto työttömyysturvan maksamisen estävästä työvoimapoliittisesta lausunnosta ja mahdollisista kielteisistä ensisijaisten etuuksien päätöksistä (työttömyysturva, sairauspäiväraha, kuntoutusraha, eläke, opintoraha) ensimmäisen toimeentulotukikuukauden tienoilta.
-

Yleisiä ja meidän tarkasteluamme koskevia rajoituksia

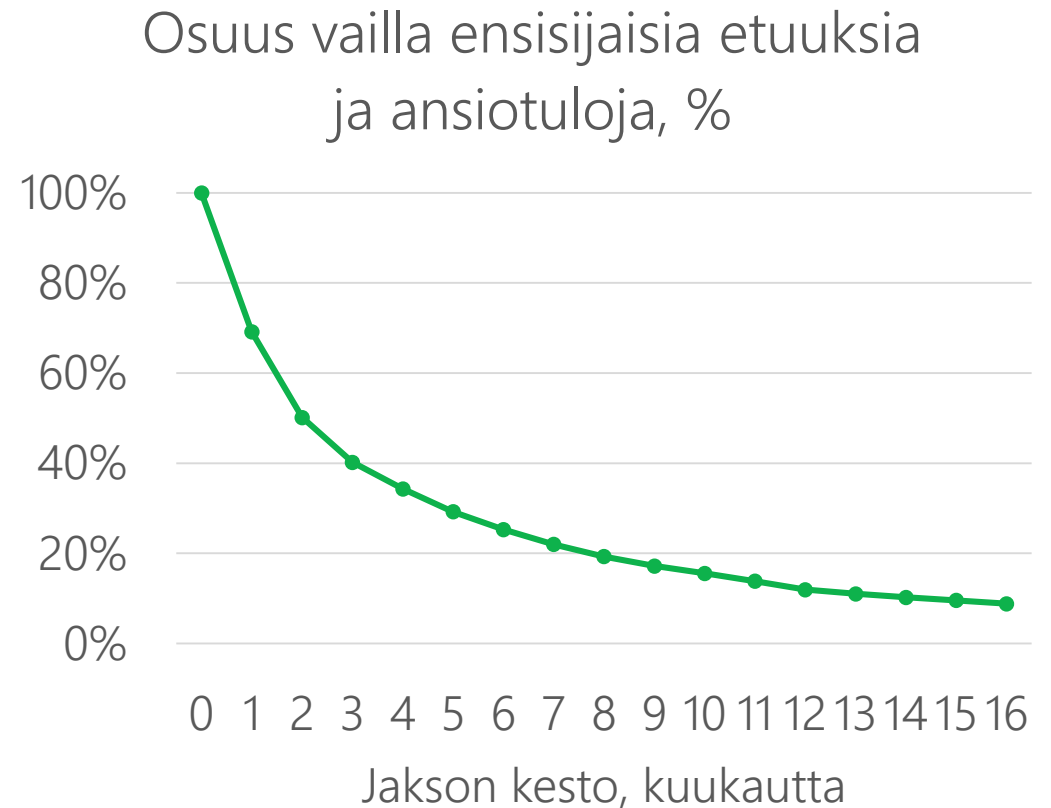
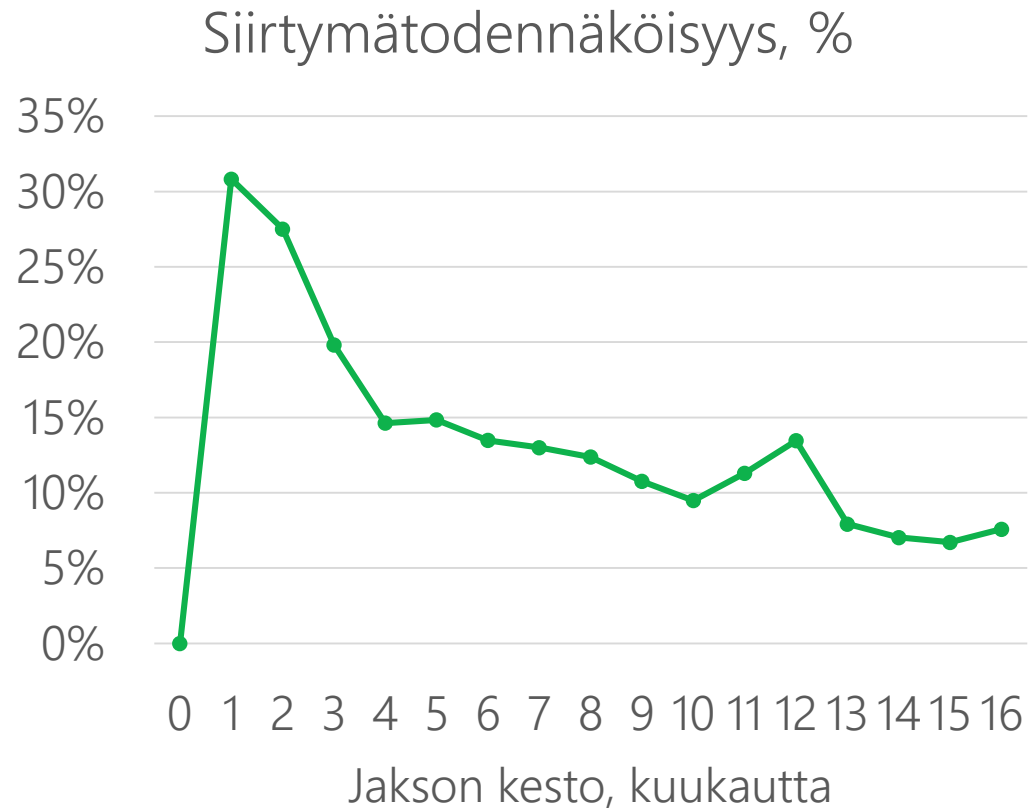
- Kaikkia taustatekijöitä ei koskaan mahdollista huomioida.
- Ei pystytä havainnoimaan koko historiaa ("left-censoring"-ongelma):
 - Meidän tapauksessamme pienempi ongelma, koska saatu mukaan kaikki Kela-siirron jälkeen alkaneet perustoimeentulotukijaksot.
 - Ei kuitenkaan voida huomioida sitä, kuinka pitkään ennen Kela-siirtoa ihminen mahdollisesti ollut samassa tilanteessa (bias).
- Osaa siirtymistä ei kyetty luokittelemaan (esim. ansiotöihin siirtyminen, muutto ulkomaille).
- Ei voida suoraan verrata Kela-siirtoa edeltävään aikaan (eri järjestelmä, erilainen tilastointi ja toimintatavat).

Mitä tutkitaan, kun tutkitaan toimeentuloturvajärjestelmän dynamiikkaa?

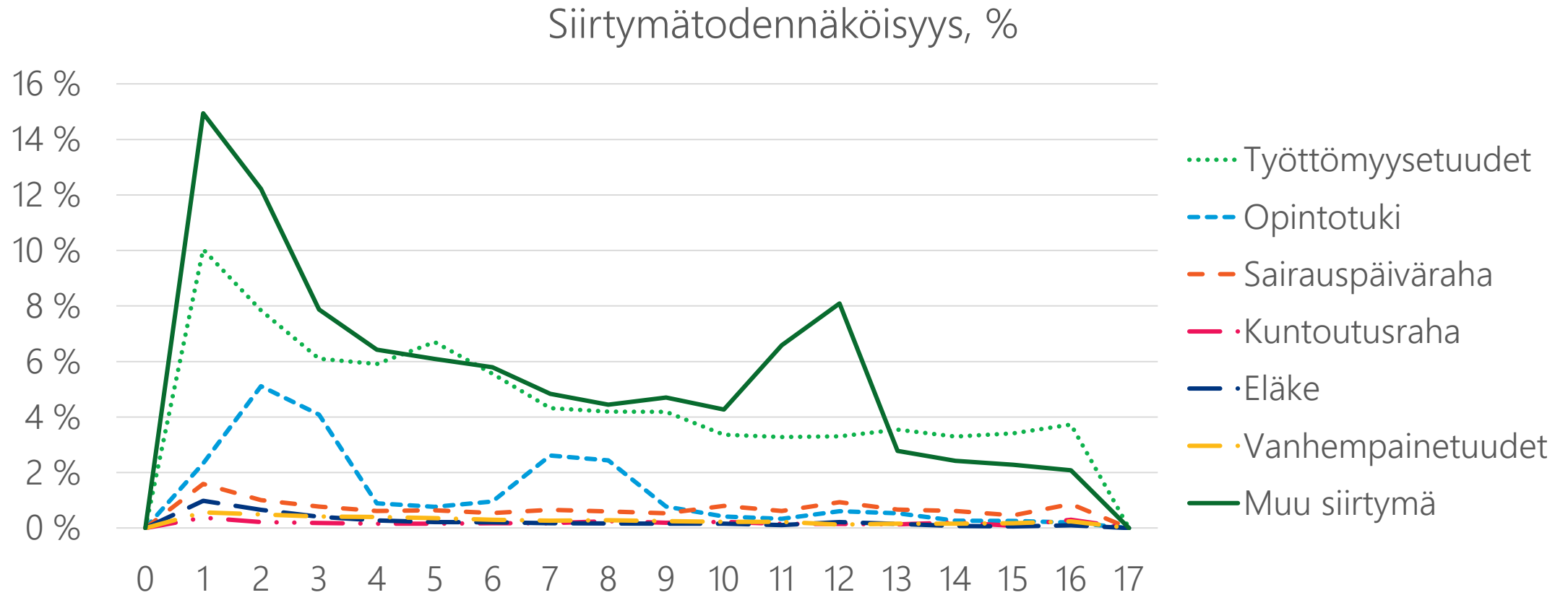
- Tilanteiden (tiettyjen etuuksien saamisen) kesto.
- Siirtymät eri tilanteiden välillä.
- Syyt tilanteiden ja siirtymien taustalla, erot siirtymätodennäköisyyksissä.
 - Siirtymätodennäköisyys meillä hazard/riskitiheysuhde: "vaara", että tapahtuma tapahtuu kuukausien välissä ehdolla, ettei tapahtuma ole jo tapahtunut aikaisempina seurantakuukausina
- Tavoitteena oppia myös erilaisista jämähtämisisistä järjestelmässä:
 - Tilanteen pitkittyessä siirtymätodennäköisyydet yleensä pienenevät.
 - Tuen saannin kroonistumisvaikutukset ja "tukiriippuvuus" (Gustafsson ym. 2002).

Keskeisimmät tulokset

Siirtymätodennäköisyydet ja selviytymisosuudet seurantajaksolla



Syyspesifit siirtymätodennäköisyydet ennen selittäviä muuttujia



Yleisesti jaksojen kestosta ja siirtymistä

- Keskimäärin ensimmäinen tukijakso vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja kesti 4,6 kuukautta ja seuranta-ajalla useampia jaksoja oli 30 %:lla tuensaajista.
- Puolet tarkasteltavaan ryhmään kuuluvista oli pelkän viimesijaisen turvan varassa alle kaksi kuukautta – kolmanneksen status muuttui jo ensimmäisen kuukauden aikana.
- Yleisin siirtymä kautta koko tarkastelujakson oli poistuminen "muusta syystä", joka sisältää mm. siirtymät ansiotyöhön, ansioturvalle, suuremmat veronpalautukset (jos oikeus toimeentulotukeen poistuu), mahdollisen puolison tulojen kasvun.
- Ensisijaisista etuuksista yleisin oli työttömyysturva, sitten opintotuki. Muille etuuksille vain vähän siirtymiä.

Siirtymissä eroja ryhmien välillä

- Etuuksissa nähtävissä ikähierarkia:
 - Opintotuki on erityisesti nuorten etuus.
 - Nuoret ja ikääntyneimmät epätodennäköisemmin työttömyysturvan piiriin.
 - Sairauspäivärahalle ja eläkkeelle siirtymisen todennäköisyys kasvaa iän myötä.
 - Kuntoutusrahalle siirtyvät eläkeikää lähestyvistä vain harvat.
- Työttömyysturvalle ja vanhempainetuuksille siirtyminen todennäköisempää muiden maiden kuin Suomen kansalaisten joukossa.
- Siirtymät ovat todennäköisempiä ryhmissä, joihin kohdistuu enemmän aktivointitoimia tai joiden työmahdollisuuksien voidaan arvioida olevan paremmat.

Miksi henkilöt ovat vailla ensisijaisia etuuksia?

- Työttömyysturvan estävillä lausunnoilla on vahva yhteys vailla ensisijaisia etuuksia olemiseen. Isolla osalla estävä lausunto myös myöhemmin seurantajaksolla, mikä viittaisi toimeentulotuen mahdollistavan toistuvan kieltäytymisen työvoimaviranomaisen edellyttämistä toimista. Kaikille ei ole osoittaa tarkoituksenmukaista palvelua (Halmetoja ja Rintala 2020).
- Kielteiset työttömyysturvapäätökset myös yleisiä.
- Kielteisiä päätöksiä muista etuuksista vain 6 prosentilla.

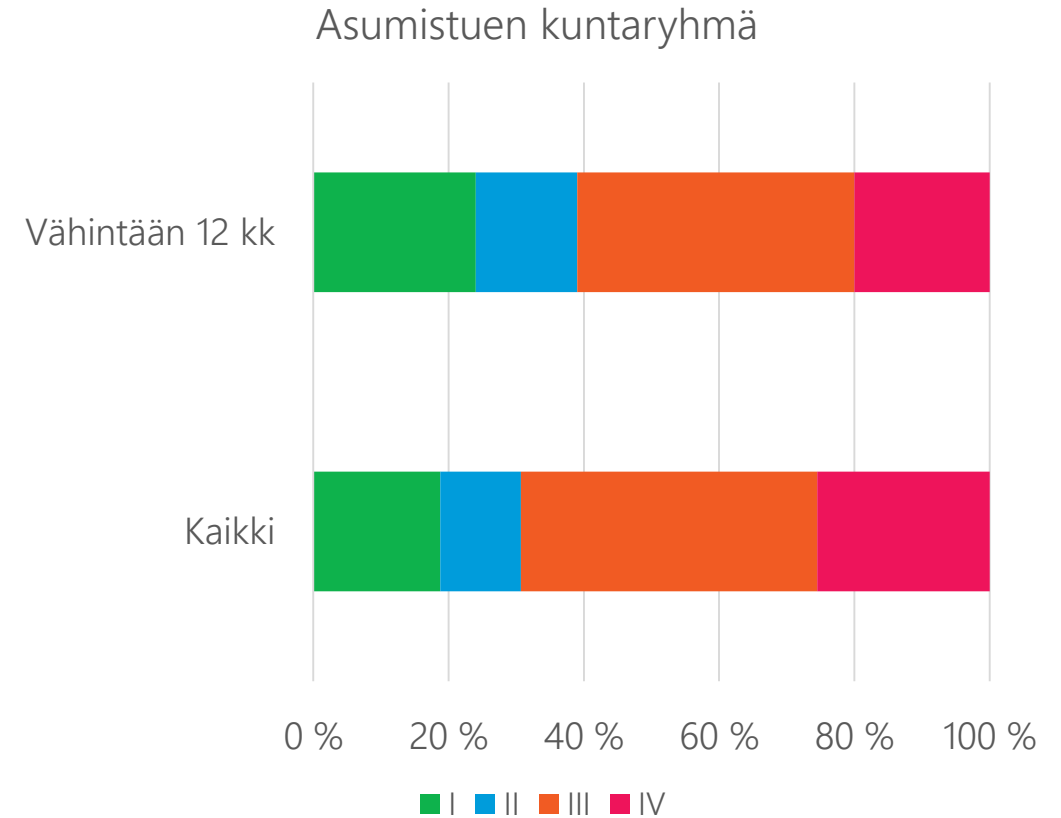
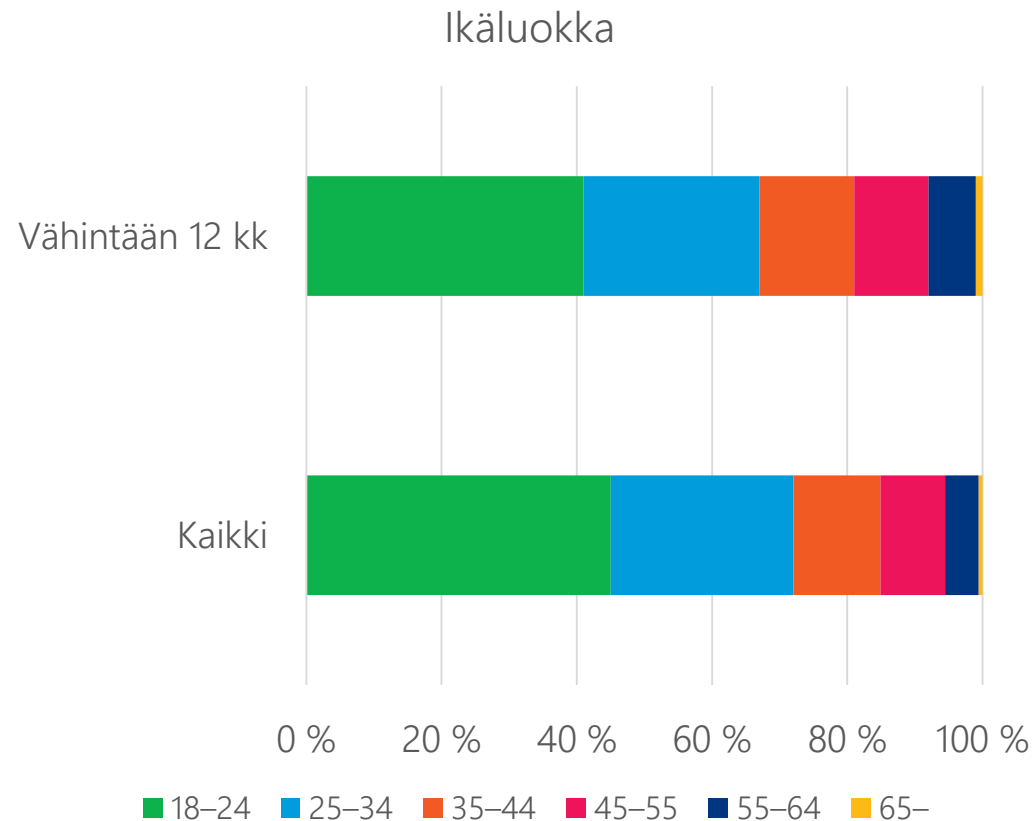
Havainnot

- Monen kohdalla voi olla, että jo evättyä etuutta haetaan uudestaan, toisella kertaa onnistuneesti (vrt. Perhoniemi ym. 2018).
- Sosiaaliturvan dynamiikan tarkastelu on sensitiivistä sille, miten asiaa operationalisoidaan. Kuva muuttuu esimerkiksi silloin, kun sallitaan pienet katkokset tilanteen jatkuvuudessa.

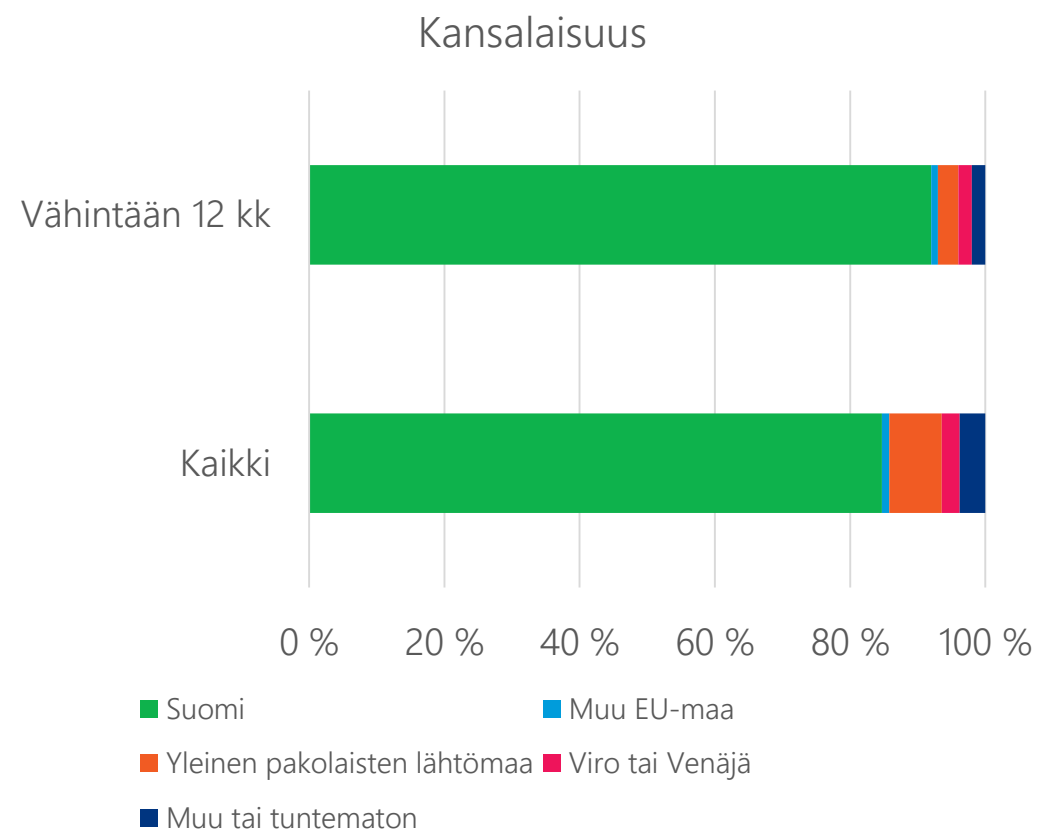
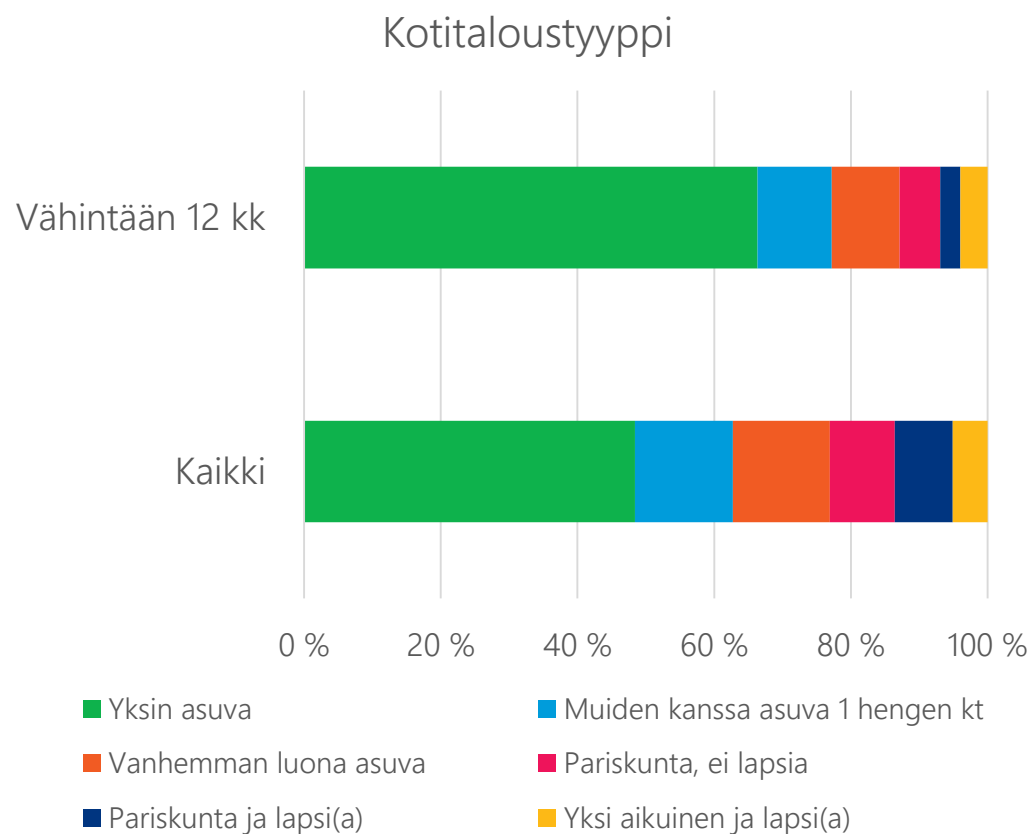
Yli 11 000 henkilöä oli vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja vähintään vuoden

– joukossa erityisesti kansalaisuudeltaan suomalaisia kaupunkien yksin asuvia miehiä

Vanhempien ikäluokkien osuus kasvaa, kaupungeissa asuvien osuus korostuu



Yksin asuvia ja Suomen kansalaisia valtaosa



Jatkosuuntia

Ideoita jatkotutkimusten aiheiksi ja suunniksi

- Tällä tavalla rajattujen väliinputojien tilanteiden tarkempi (laadullinen) tutkimus.
- Rekisteritietojen osalta esim. sairastamiseen ja palveluiden käyttöön liittyvät tiedot voisivat avata tämän joukon tilannetta lisää.
- Prekarisaatiota ja sen syvyyttä voisi operationalisoida toistuvina siirtyminä tukien pariin ja sieltä pois.

Kirjallisuutta

- [Gustafsson ym. 2002.](#)
- [Haataja 2013.](#)
- [Hagfors & Kajanoja 2010.](#)
- [Halmetoja & Rintala 2020.](#)
- [Hiilamo ym. 2005.](#)
- Hiilamo & Saari 2008. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Julkaisussa: Särkelä R, Arajärvi P, toim. Leipää ja lämpöä. Näkökulmia perusturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008.
- [Ilmakunnas ja Moisio 2019.](#)
- [Parpo ja Moisio 2006.](#)
- [Perhoniemi, Blomgren & Laaksonen 2018.](#)
- [Raittila ym. 2018.](#)
- [Saari 2015.](#)

Kiitos!

Tuija Korpela
tutkija
Kelan tutkimus

Korpela T, Raittila S. Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella. Teoksessa Korpela T, Heinonen H, Laatu M, Raittila S ja Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, Teemakirja 18, 2020. [Kirja on ladattavissa tämän linkin kautta.](#)

Kela[®] tietopalvelut