



## Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä

### Työryhmän raportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11

# Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä

## Työryhmän raportti

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Publication distribution**

**Institutional Repository  
for the Government  
of Finland Valto**

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf 978-952-00-9879-7

ISSN pdf 2242-0037

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä Työryhmän raportti

---

### Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11

**Julkaisija** Sosiaali- ja terveysministeriö

---

**Kieli** Suomi **Sivumäärä** 85

---

**Tiivistelmä** Pääministeri Sanna Marinin hallitus linjasi syksyn 2020 budjettiriihen työllisyyskirjauksessa kolmikantaisen työttömyysturvavalmisteluun käynnistämisestä, linjaten samalla valmisteluun annettavista asiakokonaisuuksista.

Työryhmä esittää, että palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssä-oloehtoä valmisteltaisiin tuloperusteisen päivärahaehdon mallin mukaisesti.

Työryhmä on arvioinut työttömyysturvan uudistamista siten, että työssäolon pituus vaikuttaa ansioturvan kestoon työmarkkinoiden muutokseen vastaten. Työryhmä on arvioinut eri malleja enimmäiskeston porrastukseksi.

Työryhmä on arvioinut erillisen tutkijatyöryhmän työhön nojaten työttömyysturvan parempaa sopeutumista suhdanteisiin sekä tarkastellut työttömyysturvasta osan korvaavaa erorahamallia. Työryhmä ei, käytössään olevan tiedon perusteella, kannata suhdanteisiin sopeutuvan enimmäiskeston tarkempaa selvittämistä.

Työryhmä on tarkastellut työmarkkinatuen uudistamista ja siihen kytkeytyen työnhakijan tarkoituksenmukaisten palveluiden turvaamista. Työryhmä katsoo, että työmarkkinatuen kehittämistä tulisi jatkaa.

Työryhmä pitää tärkeänä, että lomautettujen asiakasohjaukseen panostetaan nykyistä enemmän. Työryhmä esittää, että erityisesti lyhytkestoisen koulutuksen tarjontaa tulee lisätä.

Työryhmän raporttia koskien on jätetty eriäviä mielipiteitä ja täydentäviä lausumia.

**Asiasanat** työttömyysturva, työmarkkinatuki, työttömyyspäivärahat, lomautus, työryhmät, sosiaaliturva

---

**ISBN PDF** 978-952-00-9879-7 **ISSN PDF** 2242-0037

**Asianumero** VN/22106/2020 **Hankenumero** STM145:00/2020

---

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9879-7>

---

## Arbetsgruppen för utveckling av utkomstskyddet för arbetslösa Arbetsgruppsrapport

---

### Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:11

**Utgivare** Social- och hälsovårdsministeriet

---

**Språk** Finska **Sidantal** 85

---

**Referat**

Enligt de riktlinjer för åtgärder för att förbättra sysselsättningen som statsminister Sanna Marins regering drog upp vid budgetförhandlingarna hösten 2020 ska man inleda en trepartsberedning av utkomstskyddet för arbetslösa. Regeringen drog samtidigt upp riktlinjer för de sakhelheter som beredningen ska omfatta.

Arbetsgruppen föreslår att det arbetsvillkor som är en förutsättning för löntagarens arbetslöshetsdagpenning ska beredas i enlighet med modellen med ett villkor för dagpenning.

Arbetsgruppen har bedömt reformen av utkomstskyddet för arbetslösa så att längden på tiden i arbete inverkar på utkomstskyddets varaktighet samtidigt som det följer förändringarna på arbetsmarknaden.

Arbetsgruppen har analyserat olika modeller för gradering av den maximala varaktigheten. Utifrån en separat forskararbetsgrupps arbete har arbetsgruppen diskuterat hur utkomstskyddet för arbetslösa ska kunna anpassas efter konjunkturerna på ett bättre sätt samt granskat en modell med avgångsbidrag som ersätter en del av utkomstskyddet för arbetslösa. Utgående från den tillgängliga informationen anser arbetsgruppen att det inte behövs någon närmare utredning av anpassning av den maximala varaktigheten efter konjunkturerna.

Arbetsgruppen har behandlat reformen av arbetsmarknadsstödet samtidigt som den dryftat frågan om ändamålsenliga tjänster för arbetssökande. Enligt arbetsgruppen ska arbetet med att utveckla arbetsmarknadsstödet fortsätta. Det är viktigt att satsa mer på kundhandledningen av permitterade än i dag. Enligt arbetsgruppens förslag ska utbudet av i synnerhet kortvarig utbildning ökas.

Om arbetsgruppens rapport har lämnats avvikande åsikter och kompletterande uttalanden.

**Nyckelord** permittering, utkomstskydd för arbetslösa, social trygghet, arbetsgrupper, arbetsmarknadsstöd, arbetslöshetsdagpenning

---

**ISBN PDF** 978-952-00-9879-7

**ISSN PDF** 2242-0037

**Ärendenr.** VN/22106/2020

**Projektnr.** STM145:00/2020

---

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9879-7>

---

## Working group for developing unemployment security Report of the working group.

---

**Reports and Memorandums of  
the Ministry of Social Affairs and Health 2021:11**

**Publisher** Ministry of Social Affairs and Health

---

<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	85
-----------------	---------	--------------	----

---

**Abstract** In its autumn 2020 budget session, Prime Minister Sanna Marin's Government decided to start tripartite preparatory work to develop unemployment security. At the same time, it outlined the matters to be addressed during the preparatory work.

The working group proposes that the prior work requirement for employees to receive unemployment allowance be prepared in line with the model setting the condition for daily allowance.

The working group assessed the reform of the unemployment security system in a way that the length of employment affects the duration of income security while responding to the transformation of the labour market. The working group assessed different models to stagger the maximum duration of unemployment allowance.

Based on the work of a separate working group of researchers, the working group assessed ways to better adjust the unemployment security system to economic circumstances and explored a severance pay model to partly replace unemployment security. On the basis of the information available, the working group does not consider it necessary to further examine the maximum duration of unemployment allowance that can be adjusted to economic circumstances.

The working group looked into the reform of labour market support and, in connection with this, assessed how appropriate services could be ensured for jobseekers. It considers that labour market support should be further developed.

The working group considers it important that more focus be placed on providing laid-off employees with client assistance. It proposes that particularly the supply of short-term education and training be increased.

The working group's report includes dissenting opinions and supplementary statements.

**Keywords** layoff, unemployment security, social security, working groups, labour market support, unemployment allowances

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-9879-7	<b>ISSN PDF</b>	2242-0037
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

<b>Reference no.</b>	VN/22106/2020	<b>Project no.</b>	STM145:00/2020
----------------------	---------------	--------------------	----------------

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9879-7>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Työttömyysetuuksien rahoitus.....</b>	<b>13</b>
2.1	Työttömyysvakuutusmaksut ja niiden käyttö ansiopäivärahan ja muiden etuuksien rahoitukseen .....	13
2.2	Peruspäivärahan rahoitus .....	15
2.3	Työmarkkinatuen rahoitus.....	16
<b>3</b>	<b>Palkansaajan päivärahoikeuden syntyminen ja ansiopäivärahan määrä.....</b>	<b>17</b>
3.1	Nykytilan kuvaus .....	17
3.2	Nykytilan arviointi .....	18
3.2.1	Tulorekisterin hyödyntäminen.....	18
3.2.2	Työajan kohdentuminen ja työssäoloehto .....	19
3.3	Työryhmässä käsitellyt vaihtoehdot työssäoloehdon uudistamiseksi.....	20
3.4	Vaihtoehtojen vaikutukset työllisyyteen, julkiseen talouteen ja kansalaisten sekä yritysten asemaan.....	31
3.5	Vaihtoehtojen vaikutukset työttömyyspäivärahan rahoitukseen ja Työllisyysrahaston tehtäviin .....	36
3.6	Työryhmän näkemys työssäoloehdon kehittamisestä.....	36
<b>4</b>	<b>Ansioturvan kesto .....</b>	<b>38</b>
4.1	Nykytilan kuvaus .....	38
4.2	Nykytilan arviointi .....	39
4.3	Työttömyyspäivärahan keston porrastus työhistorian perusteella.....	41
4.4	Vaihtoehtojen vaikutukset työllisyyteen, julkiseen talouteen ja kansalaisten sekä yritysten asemaan.....	43
4.5	Vaihtoehtojen vaikutukset työttömyyspäivärahan rahoitukseen ja Työllisyysrahaston tehtäviin .....	47
4.6	Työryhmän näkemys työttömyyspäivärahan enimmäisajan porrastamisesta .....	47

<b>5</b>	<b>Muut työttömyyspäivärahaa koskevat toimeksiannon mukaiset selvitykset.....</b>	<b>49</b>
5.1	Työryhmän näkemys työttömyyspäivärahan keston sopeutumisesta suhdanteisiin ja erorahamallista .....	49
5.2	Työttömyyspäivärahan keston sopeutuminen suhdanteisiin .....	50
5.3	Eroraha .....	54
<b>6</b>	<b>Työmarkkinatuki ja työnhakijan palvelut.....</b>	<b>57</b>
6.1	Nykytilan kuvaus .....	57
6.2	Työmarkkinatuen saajat .....	60
6.3	Selvityshenkilön ehdotukset työmarkkinatuen uudistamisesta.....	63
6.3.1	Selvityshenkilön ehdotukset lyhyen aikavälin kehittämismahdollisuuksista .....	64
6.3.2	Selvityshenkilön ehdotus pitkän aikavälin kehittämismahdollisuuksista .....	66
6.4	Työryhmän näkemys työmarkkinatuen kehittämisestä.....	67
<b>7</b>	<b>Lomautettujen osaamisen kehittäminen .....</b>	<b>68</b>
7.1	Lomautetun oikeus työttömyysturvaan.....	68
7.2	Lomautetun oikeus opiskeluun ja TE-palveluihin .....	69
7.3	Työmarkkinakeskusjärjestöjen viimeaikaiset esitykset osaamisen kehittämisen toimiksi .....	72
7.4	Työryhmän näkemys lomautettujen osaamisen kehittämiseen .....	72
<b>8</b>	<b>Työryhmän näkemykset.....</b>	<b>74</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>78</b>
	<b>Liitteet.....</b>	<b>80</b>
	<b>Liite 1 Täydentävä lausuma (Akava ry) .....</b>	<b>81</b>
	<b>Liite 2 Eriävä mielipide (Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät).....</b>	<b>82</b>
	<b>Liite 3 Täydentävä lausuma (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry).....</b>	<b>83</b>
	<b>Liite 4 Eriävä mielipide (STTK ry) .....</b>	<b>85</b>



## ESIPUHE

Vuoden 2021 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä osana vuoden 2020 budjettiriihessä päätettyjä toimia hallitus kokosi kattavan työllisyyskokonaisuuden, jossa on mukana systeeminen muutos kohti Pohjoismaista työllisyyspalvelumallia, nuorten työllisyyttä ja koko väestön koulutustasoa parantavia toimia sekä kokonaisuus yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen ja työmarkkina-aseman parantamiseksi. Vuoden 2020 budjettiriihessä päätettävillä toimenpiteillä tavoiteltiin 31 000 – 36 000 lisätyöllistä, yhteenlaskettuna hallituksen jo aikaisemmin tekemien työllisyyttä kasvattavien toimien kanssa. Hallitus tekee hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 80 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset. Seuraava osa hallituksen työllisyystoimista päätetään puoliväliriihessä keväällä 2021.

Osana hallituksen tavoitetta työllisyysasteen parantamiseksi tavoitellaan työttömyysjaksojen lyhentymistä. Tässä tarkoituksessa, osana päätettyjen työllisyystoimien kokonaisuutta, hallitus päätti kolmikantaisesta työttömyysturvavalmistelusta tavoitetta tukevien keinojen muodostamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti kolmikantaisen työryhmän 20.10.2020 (VN/22106/2020) budjettiriihessä päätetyn mukaisesti. Työryhmän nimeksi tuli työttömyysturvan kehittämisen työryhmä ja sen toimikausi oli 22.10.2020-28.2.2021. Työryhmä jakoi hallituksen budjettiriihessä tekemän kirjauksen toteuttamisen kolmeen kehittämiskokonaisuuteen:

1. kehitetään palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehto aiemmin käynnistetyn valmistelutyön pohjalta työmarkkinoiden muutos ja digitalisaation hyödyntäminen huomioiden. Samalla arvioidaan lomautettujen mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen lomautuksen aikana.
2. arvioidaan työttömyysturvan uudistamista siten, että työssäolon pituus vaikuttaa ansioturvan kestoon työmarkkinoiden muutokseen vastaten ja selvitetään työttömyysturvan parempaa sopeutumista suhdanteisiin sekä tarkastellaan työttömyysturvasta osan korvaavaa erorahamallia.
3. tarkastellaan työmarkkinatuen uudistamista ja siihen kytkeytyen työnhakijan tarkoituksenmukaisten palveluiden turvaamista.

Kolmikantaiselta työryhmältä toivottiin esitys kokonaisuuksista maaliskuun alkuun 2021 mennessä, joiden pohjalta hallitus voi tehdä päätöksiä kehysriihessä 2021. Työryhmän tarkemmat ehdotukset on kuvattu raportin eri kokonaisuuksia käsittelevissä kohdissa ja raportin lopussa. Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja **Heli Backman** ja varapuheenjohtajana hallitusneuvos **Marjaana Maisonlahti** sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmän jäseniä olivat neuvotteleva virkamies **Susanna Grimm-Vikman** sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies **Johanna Laukkanen** työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtava erityisasiantuntija **Olli Kärkkäinen** valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja **Janne Metsämäki** Työllisyysrahastosta, ekonomisti **Heikki Taulu** Akavasta, juristi **Samppa Koskela** STTK:sta, sosiaaliasioiden päällikkö **Pirjo Väänänen** Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, johtava asiantuntija **Vesa Rantahalvari** Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, neuvottelupäällikkö **Jorma Palola** KT Kuntatyönantajista ja työmarkkina-asioiden päällikkö **Harri Hellstén** Suomen Yrittäjistä.

Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat johtaja **Eveliina Pöyhönen** ja erityisasiantuntija **Ilari Keso** sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä työryhmän asiantuntijasihteerinä erityisasiantuntija **Joni Rehunen** sosiaali- ja terveysministeriöstä, sisältövas- taava **Elina Pajula** Työllisyysrahastosta ja erityisasiantuntija **Allan Seuri** valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimi suunnittelija **Max Talvinko** sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä kokoontui yhteensä 15 kertaa. Työryhmä kuuli toimikautensa aikana sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijaa **Jere Päivistä** OECD:n Työttömyyden kasvot - tutkimusraportista, professori **Markus Jänttiä** tutkijaryhmän<sup>1</sup> esityksistä tutkimustietoon perustuviksi keinoiksi työllisyyden nostamiseksi sekä Kelan tutkimuspäällikkö **Signe Jauhiaista** ja selvityshenkilö **Anne Neimalaa** työmarkkinatukea koskevista kysymyksistä.

Työryhmä näkemykset esitellään kootusti luvussa 8. Eriävät mielipiteet jättivät Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät ja STKK. Täydentävät lausumat jättivät Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ja Akava.<sup>2</sup>

Osastopäällikkö, ylijohtaja Heli Backman  
Maaliskuu 2021

<sup>1</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 15.11.2019. Saatavilla: <https://tem.fi/-/riippumaton-tutkijaryhma-arvioimaan-keinoja-tyollisyysasteen-nostamiseksi>.

<sup>2</sup> Eriävät mielipiteet ja täydentävät lausumat ovat raportin liitteinä.

# 1 Johdanto

Työryhmän tehtäviin kuului kehittää palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehto aiemmin käynnistetyn valmistelutyön pohjalta muun muassa työmarkkinoiden muutos huomioon ottaen. Työelämän murros ja muutokset on yksi keskeisistä työelämää ja sosiaaliturvaa koskevista keskusteluteemoista työelämäkysymyksiä käsiteltäessä. Työn muutoksen teemaa on käsitelty valtioneuvoston hankkeissa ja julkaisuissa<sup>345</sup>.

Säännöllinen ansiotyö on ollut teollisen ajan tyypillinen ansaintatapa toimentulon hankkimiseen. Tästä poikkeavia työllistymisen tapoja kutsutaan epätyypilliseksi työllistymiseksi, ja puhekieleen on tullut käyttöön ilmaisu prekariaatti tarkoittamaan sirpaloitunutta työtä, jossa palkkatyön määrä vaihtelee ja jossa osa työstä voi tapahtua yrittäjänä. Suomen 15-74 vuotiaan työvoiman suuruus vuonna 2019 oli 2 750 000. Työllisten määrä oli 2 566 000 henkilöä, joista palkansaajia noin 2 220 000 ja yrittäjiä noin 345 000.<sup>6</sup> Vaikka toistaiseksi voimassa oleva kokoaikainen palkkatyösuhde on edelleen tyypillisin työllistymisen tapa, ja koskee noin 63 prosenttia 15-74 vuotiaista työllisistä, työn osa-aikaisuus on kasvanut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana noin 17 prosenttiin työllisistä<sup>7</sup>.

Tilastokeskuksen vuoden 2019 työvoimatutkimuksen mukaan palkansaajista 84 prosentilla työsuhde oli jatkuvaa ja 16 prosentilla työsuhde oli määräaikainen. Jatkuva kokoaikatyö oli 73 prosentilla (1 624 000) palkansaajista ja määräaikainen kokoaikatyö oli 11 prosentilla (240 000) palkansaajista, yhteensä siis 84 prosentilla oli jatkuva tai määräaikainen kokoaikatyö (1 864 000). Jatkuva osa-aikatyö oli 11 prosentilla palkansaajista (247 000) ja määräaikainen osa-aikatyö 5 prosentilla (110 000) palkansaajista, yhteensä siis noin 16 prosentilla palkansaajista oli jatkuva tai määräaikainen osa-aikatyö.

Automaation, digitalisaation ja alustatalouden on katsottu muuttavan työn organisoinnin tapoja uusiin suuntiin. Perinteisen työnantaja-työntekijä suhteen ja tähän perustu-

<sup>3</sup> Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa, Jaettu ymmärrys työn murroksesta (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13a/2017).

<sup>4</sup> Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa, Ratkaisuja työn murroksessa (Valtioneuvoston julkaisusarja 30/2018).

<sup>5</sup> Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018).

<sup>6</sup> Tilastokeskus, [Työvoimatutkimus 2018. Aikasarjatiedot 2009-2018](#).

<sup>7</sup> Tilastokeskus, [Työvoimatutkimus 2019](#).

van tulovirran sijasta toimeentulo voi muodostua useista lähteistä ja toimeentulon perustana olevan työn määrän vaihtelut voivat aiheuttaa kuukausittain muuttuvaa tarvetta sosiaaliturvaan. Vaihtelevan työajan ilmiötä on säännelty laissa työsopimuslain muuttamisesta (377/2018), joka tuli voimaan 1. kesäkuuta 2018.

Vuonna 2017 noin 14 000 henkilöä (0,3 prosenttia 15-74 vuotaisista suomalaisista) oli hankkinut edellisten 12 kuukauden aikana vähintään yhden neljäsosan ansioistaan erilaisten digitaalisten alustojen tai muun työväilytyksen tai jakamistalousalustan kautta. Kun määrään lisätään kaikki alustatalouden kautta vuonna 2017 tuloja hankki-neet, määrä nousi 7 prosenttiin (noin 290 000 henkilöön) väestöstä.<sup>8</sup> Alustat ovat nuori ilmiö. Alustatalous käsitteenä ei ole yksiselitteinen eikä vakiintunut. Alustatalou-della voidaan tarkoittaa liiketoiminnan organisointimallia tai teknologisia alustoja, joi-den varaan on mahdollista rakentaa liiketoimintaa kuten tuotteiden tai palveluiden myyntiä.<sup>9</sup> Alustataloudessa työskentelevä voi työoikeudellisesti olla työntekijä tai yrit-täjä, ja työllistymisen tapana kyse voi olla tilapäisestä ratkaisusta. Muutos voi myös hämärtää tätä rajaa. Nykyisellään mahdollisuus toimeentuloon on ilmeisesti rajalli-nen.<sup>10</sup> Myös kansalaiset ovat tunnistaneet ongelmat yksinyrittäjien asemassa, ja 82 prosenttia kansasta ajattelee, että yksinyrittäjien määrä lisääntyy merkittävästi digitaaliseen talouteen siirryttäessä.<sup>11</sup> Yksinyrittäjien osuus yrittäjistä oli vuonna 2000 hie-man vajaa 60 prosenttia ja vuonna 2019 noin 56 prosenttia (noin 187 000 henkilöä).

Etätyö on viime vuosina lisääntynyt. Aika- ja paikkasidonnaisuuden väheneminen voi-kin olla yksi merkittävimmistä ja nopeimmin näkyvistä muutoksista työn tekemisen käytännöissä. Vuonna 2018 säännöllisesti etätyötä teki noin viidennes palkansaajista ja satunnaisesti 14 prosenttia.<sup>12</sup> Muutoksen taustalla on työvälineiden kehittyminen, mikä mahdollistaa aiempaa useammalle työntekijälle etätyön tekemisen. Etätyön oma muotonsa on tietoteknisin apuvälinein tehtävä liikkuva työ erilaisissa myynti- tai palve-lutehtävissä.

Tuoreen tutkimuksen mukaan työurat eivät ole Suomessa keskimäärin heikentyneet eikä julkisessa keskustelussa usein esitetty käsitys työurien aiempaa suuremmasta

<sup>8</sup> Tilastokeskus, [Työvoimatutkimus. Alustatalous 2017](#).

<sup>9</sup> Airaksinen, Aarno ja Nokkala, Jan, 30.7.2019; [Data- ja alustatalous kiinnostavat- miten mitata niitä? Tilastokeskus, Tieto ja trendit, Asiantuntija-artikkelit ja ajankohtaisblo-git](#).

<sup>10</sup> Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa, Jaettu ymmärrys työn murroksesta (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13a/2017) ja Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018).

<sup>11</sup> Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta. Valtio-neuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018 (s. 41).

<sup>12</sup> [Työolobarometri 2018](#), TEM julkaisuja 2019:51.

epävakaudesta pidä paikkaansa<sup>13</sup>. Vaikka tämän hetken tilastoissa työnteon luonteen muutos näkyy vain vähän, etätöiden, monipaikkaisuuden, yrittäjyyden ja työn osa-aikaisuuden nähdään lisääntyvän tulevaisuudessa. Toimeentulo saattaa tulla useista puoroista, ja töitä voidaan tehdä samanaikaisesti usealle taholle.<sup>14</sup> Säännöllisestä koko-aikaisesta työstä saatavan tulon tilalle voi työelämän muutosten myötä tulla pirstoutunut ja epäsäännöllinen toimeentulo.

Jos työn säännöllisyys vähentyy, toimeentulon hankkimisesta voi tulla jatkuvasti muuttuva palapeli. Vaihtoehtojen suunnittelu ja uusien mahdollisuuksien ennakoiminen voi koskea myös sosiaaliturvaa, jonka osana työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Tässä tarkoituksessa työttömyysetuuksilla korvataan työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Vaikka säännöllinen ansiotyö ei katoaisi tulevaisuudessa, sen rinnalla osa-aikatyön ja yrittäjyyden merkitys on kasvanut, ja tulevaisuudessa voidaan olettaa, että muutos jatkuu ja työnteon mallien ja toimeentulon hankkimisen tavat edelleen monimuotoistuvat. Keskeinen kysymys on, vastaako työttömyysturva muuttuvan työelämän tarpeisiin – niihinkään muutoksiin, joita työelämässä on jo tapahtunut.

---

<sup>13</sup> Ojala, Satu & Pyöriä Pasi, (2020). Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere, Tampere University Press, 411.

<sup>14</sup> Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018 (s. 34)

## 2 Työttömyysetuuksien rahoitus

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään työttömyysturvalaissa, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998, jatkossa rahoituslaki) ja työttömyyskassalaissa (603/1984). Työttömyyspäivärahan rahoituksesta vastaavat valtio, työnantajat ja palkansaajat pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassat jäsenmaksuilla.

### 2.1 Työttömyysvakuutusmaksut ja niiden käyttö ansiopäivärahan ja muiden etuuksien rahoitukseen

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä vahvistetaan vuosittain lailla. Maksuja koskevaa hallituksen esitystä varten Työllisyysrahasto toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle talousarvioonsa perustuvan esityksen seuraavan vuoden maksujen määräksi kunkin vuoden elokuun loppuun mennessä. Esitys perustuu Työllisyysrahaston seuraavaa kalenterivuotta koskevaan talousarvioon sekä pidemmän aikavälin ennusteeseen, jota laatiessaan Työllisyysrahasto arvioi suhdannetta ja sen vaikutusta etuusmenoon ja tämän kautta maksujen määrään. Tavoitteena on, paitsi seuraavan vuoden maksujen määrään maltillinen muutos, myös pidemmän aikavälin tasainen maksutaso.

Palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksut tilitetään Työllisyysrahastoon. Työllisyysrahasto vastaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta siltä osin kuin valtio ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole siitä vastuussa. Työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista työttömyyspäivärahoista valtio kustantaa peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Valtio ei osallistu lomautusajalta, sääesteen ajalta eikä lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen. Työllisyysrahasto rahoittaa kokonaan korotetun ansio-osan. Työttömyyskassan osuus kustakin ansioon suhteutetusta päivärahasta on 5,5 prosenttia.

Rahoituslain 23 §:n mukaan Työllisyysrahasto tilittää Kansaneläkelaitokselle palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä työttömyysturvan peruspäivärahan rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien osuutta työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Lisäksi Työllisyysrahasto tilittää Kansaneläkelaitokselle peruspäivärahan rahoitukseen vuosittain 50 300 000 euroa. Edellä mainittujen tilitysten yhteismäärä on kuitenkin enintään peruspäivärahamenon verran. Käytännössä tämä johtaa siihen, että valtion rahoitus-

osuus peruspäivärahasta poikkeaa työmarkkinatuen rahoitusosuudesta, ja ansiopäivärahan rahoituksessa sen perusosaan kohdistuvaa valtion rahoitusosuutta vähentää edellä todettu poikkeus, jonka perusteella valtio ei osallistu lomautusajalta tai lisäpäiviltä maksetun ansiopäivärahan rahoittamiseen.

Työllisyysrahasto maksaa työttömyyskassoille työttömyyskassalain (603/1984) 26 §:n mukaisen hallintokuluosuuden. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan, vuorotteluvapaan ja aikuiskoulutustuen ajalta kertyy työeläkettä, jonka rahoittamiseksi Työllisyysrahasto vastaa työntekijän eläkelain (395/2006) 182 §:ssä tarkoitetun vakuutusmaksun suorittamisesta Eläketurvakeskukselle ja valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun maksun suorittamisesta valtion eläkerahastolle. Lisäksi Työllisyysrahasto vastaa palkkaturvalain (866/1998) 31 §:n ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) 29 §:n mukaisen määrän suorittamisesta.

Työllisyysrahasto keräsi vuonna 2019 työttömyysvakuutusmaksuja työnantajilta yhteensä 1 177 miljoonaa euroa, josta määrästä pienemmät työnantajat (palkkasummarajan 2 086 500 euroa alittavat) maksoivat 155 miljoonaa euroa (13,2 %) ja suuremmat työnantajat maksoivat 1 022 miljoonaa euroa (86,8 %). Alempi työnantajan työttömyysvakuutusmaksu oli vuonna 2019 0,5 % palkasta ja ylempi, palkkasummarajan ylittävien työnantajien maksu oli 2,05 %. Keskimäärin työnantajien maksu oli 1,5 %. Tämän lisäksi rahasto keräsi työnantajan omavastuumaksuja yhteensä 39,3 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 palkansaajilta kerätyn työttömyysvakuutusmaksun määrä oli 1 379 miljoonaa euroa ja maksu oli 1,5 %. Valtion rahoitusosuus työttömyyskassojen maksamista työttömyysetuuksista vuonna 2019 oli 688 miljoonaa euroa.

Vuonna 2019 Työllisyysrahasto maksoi työttömyyskassoille ansiosidonnaisen päivärahan osuutena 954 miljoonaa euroa ja Kelalle peruspäivärahan osuutena 206 miljoonaa euroa. Samana vuonna Työllisyysrahasto maksoi työ- ja elinkeinoministeriöön palkkaturvan osuutena 24 miljoonaa euroa ja työttömyysturvan ajalta kertyneen eläketurvan rahoittamiseksi Eläketurvakeskukselle ja Valtion Eläkerahastolle 577 miljoonaa euroa.

Työnantajan keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksu ja työntekijän maksu ovat vuodesta 2018 lähtien saman suuruiset. Palkansaajan maksuosuutta on vuoden 2016 jälkeen nostettu vuosina 2017 ja 2018 ja samalla työnantajien maksua on laskettu. Kun vuonna 2016 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu oli 1,15 % palkasta ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu keskimäärin 2,85 % palkasta, vuonna 2020 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu oli 1,25 % palkasta ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu keskimäärin 1,25 % palkkasummasta. Taloussuhdanne vaikuttaa vahvasti sekä maksun määrään, että sen kertymään sekä etuusmenoon. Suhdanneen vaikutusta vielä vahvistaa se, että laskusuhdanteessa etuusmenot nousevat samaan aikaan kuin palkkasumma, jonka perusteella maksu määräytyy, laskee.

Tästä syystä, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 3 §:n mukaan Työllisyysrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston tuottojen ja menojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, jonka varojen tai velkojen enimmäismäärää koskeva ennuste työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä voi olla enintään 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruinen. Puskurin velan enimmäismäärä voi kuitenkin olla 300 miljoonaa euroa suurempi kuin 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruus. Suhdannepuskurin tavoitteena on turvata tasainen maksukehitys.

## 2.2 Peruspäivärahan rahoitus

Peruspäiväraha rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä tilitetään Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahan rahoitukseen määrä, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Tämän lisäksi Kansaneläkelaitokselle tilitetään peruspäivärahan rahoitukseen vuosittain 50 300 000 euroa. Jos edellä mainittujen tilitysten yhteismäärä on suurempi kuin peruspäivärahameno, tilitettävä yhteismäärä on kuitenkin enintään peruspäivärahamenon verran. Valtio rahoittaa kulukorvaukset kokonaan.

Kuten edellä ansiopäivärahan rahoituksen osalta on todettu, taloussuhdanne vaikuttaa vahvasti sekä maksun määrään että sen kertymään. Tästä johtuen palkansaajamaksun tuotosta peruspäivärahan rahoitukseen tilitettävällä osuudella on katettu vaihtelevasti peruspäivärahan etuusmenoja. Vuonna 2021 työttömyysvakuutusmaksun tuotolla katetaan arviolta noin 56 % peruspäivärahamenosta. Vuonna 2019 maksulla katettiin 98 % ja vuonna 2020 arviolta noin 52 %. On huomioitava, että tilitettävä määrä muodostuu palkansaajien palkkasumman perusteella ja tilitettävä määrä sisältää paitsi työssäoloehdon täyttäneiden palkansaajien palkasta pidätetyn maksun, myös niiden palkansaajien palkasta pidätetyn maksun, joiden työssäoloehto ei ole täynnä, tai joiden työ ei esimerkiksi työtuntien vähäisyyden vuoksi kerrytä työssäoloehdot.



## 2.3 Työmarkkinatuen rahoitus

Pääsääntöisesti valtio rahoittaa työmarkkinatuen menot. Kunnat rahoittavat osan työttömyyden perusteella maksetusta työmarkkinatuesta. Kela laskuttaa maksamansa työmarkkinatuen kunnilta jälkikäteen. Kunta maksaa työmarkkinatuesta sitä suuremman osan, mitä kauemmin henkilö on ollut työttömänä. Valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yhteensä 300 päivää. Sen jälkeen valtio ja työmarkkinatuen saajan kotikunta rahoittavat työttömyyden ajalta maksetun työmarkkinatuen puoliksi sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea 1 000 päivää. Sen jälkeen kotikunnan rahoitusosuus suurenee 70 prosenttiin.

Työmarkkinatuen 300 maksupäivän laskeminen alkaa uudelleen alusta sen jälkeen, kun henkilö on tullut työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen uudelleen oikeutetuksi työmarkkinatukeen. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettu työmarkkinatuki sekä siihen liittyvä lapsikorotus ja korotusosa rahoitetaan aina valtion varoista, eikä niiden ajalta maksettua työmarkkinatukea lasketa mukaan työmarkkinatuen 300 maksupäivään.

Kokonaisuudessaan työmarkkinatukimenot olivat vuonna 2020 1 875 miljoonaa euroa (arvio) ja vuonna 2019 1 660 miljoonaa euroa. Tästä kunnat rahoittivat vuonna 2020 450 miljoonaa euroa (23 %) (arvio) ja vuonna 2019 386 miljoonaa euroa (24 %).

## 3 Palkansaajan päivärahoikeuden syntyminen ja ansiopäivärahan määrä

### 3.1 Nykytilan kuvaus

Työttömyyspäivärahaan on oikeus työttömällä, joka on täyttänyt työssäoloehdon. Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Työssäoloehdon täytyminen tai täyttämättä jääminen ratkaisee henkilön oikeuden työttömyyspäivärahaan. Täyttynyt työssäoloehto oikeuttaa saamaan peruspäivärahaa, joka on kiinteä, euromääräinen työttömyysetuus. Jos työssäoloehto on täyttynyt aikana, jona henkilö on työttömyyskassan jäsen, hänellä on oikeus työttömyyspäivärahaan ansiopäivärahana.

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) ollut 26 kalenteriviikkoa työssäoloehdon täyttävässä työssä. Tarkastelujakson keskeinen merkitys on se, että työssäoloehto voi täytyä niin sanotusta lyhytkestoisesta kokoaikatyöstä, eli käytännössä esimerkiksi lyhyistä sijaisuuksista ja niin kutsutusta keikkatyöstä, yksittäisiä toisistaan irrallisia kalenteriviikkoja kerrottamalla.

Tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jonka henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen, päätoimisten opintojen, lapsen syntymän tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoidon, apurahakauden tai muun näihin verrattavan syyn johdosta. Tarkastelujaksoa pidentää myös osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun. Tarkastelujakson pidennys on enintään 7 vuotta.

Työssäoloehtoon luetaan pääsääntöisesti ne kalenteriviikot, joina henkilön työaika on ollut vähintään 18 tuntia ja palkka on ollut työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 252 euroa kuukaudessa (vuonna 2021). Viikoittaisesta työaikaedellytyksestä voidaan poiketa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyillä edellytyksillä työaikajärjestelyiltään epätavallisilla aloilla.

Palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia niistä kalenteriviikoista, jotka henkilö on ollut työssäoloehdon täyttävässä työssä. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen kalenteriviikkoon. Viikot, jotka eivät kerrytä työssäoloehtoa, pidentävät sen tarkastelujaksoa. Jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 §:n nojalla (myöhemmin JTYPL), työssäoloehtoon luetaan kuitenkin kaikki työssäoloehdon täyttävät kalenteriviikot. Työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston JTYPL:n 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.

Työssäoloehtoon ei lueta työtä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan. Työssäoloehtoon ei myöskään lueta aikaa, jolta henkilölle on maksettu työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa. Edellä kuvattu aika pidentää kuitenkin työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilön vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa huomioidaan ne palkkatulot, jotka on ansaittu nimenomaan niillä kalenteriviikoilla, jotka kerryttävät työssäoloehtoa, eli joina työaika on ollut vähintään 18 tuntia. Palkkaa, joka on ansaittu viikolla, jonka työaika on alle 18 tuntia, ei oteta huomioon. Palkan osista, jotka huomioidaan tai joita ei huomioida laskettaessa ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa, säädetään työttömyysturvain 6 luvun 4 §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa työttömyysetuutta määrittäessä huomioon otettavasta tulosta.

## 3.2 Nykytilan arviointi

### 3.2.1 Tulorekisterin hyödyntäminen

Työssäoloehdon tutkiminen on työllistävää työvaihe työttömyyskassoissa ja Kelassa, ja työttömyyskassojen työmäärään vaikuttaa myös päivärahan perusteena olevan palkan määrittäminen. Tulorekisterin hyödyntäminen työssäoloehdon tutkimisessa ja palkan kohdentamisessa työssäoloehdon ajalle on mahdollista, jos henkilöllä on jatkuva kokoaikatyö ilman palkattomia keskeytyksiä tai vastaava jatkuva osa-aikatyö, jossa jokaisen kalenteriviikon työaika on vähintään 18 tuntia. Muussa tapauksessa työhistoria edellyttää selvittelyä koska työaika ja palkkatieto tulee kohdentaa kalenteriviikoille.

Näissä jälkimmäisissä tilanteissa tulorekisteriin tallennettavat tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 ja 7 §:n sisältämät tiedot vastaavat osittain voimassa olevan työttömyysturvalain mukaiseen tietoa koskevaan tarpeeseen. Lain 6 §:n mukaiset pakolliset tiedot tuottavat kuitenkin vain vähäisessä määrin etuushakemuksen ratkaisemista varten tarvittavaa tietoa, ja merkittävässä osassa etuushakemuksia käsittely edellyttää lain 7 §:ssä tarkoitettuja täydentäviä tietoja. Nämä täydentävätkään tiedot eivät kuitenkaan johda niin kattavaan tietosisältöön, että tulorekisterin tietosisällöstä ilmeneisi kaikki ne tiedot, jotka etuuden hakija hakemuksen liitteissä Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle toimittaa tai työnantaja on pyynnöstä velvollinen työttömyysetuuden maksajalle antamaan. Tulorekisterin tietosisällöstä säädetään tyhjentävästi tulotietojärjestelmästä annetussa laissa, ja työnantajat eivät voi ilmoittaa tulorekisteriin muita kuin näitä laissa säädettyjä tietoja.

### 3.2.2 Työajan kohdentuminen ja työssäoloehto

Nykyinen vuosien saatossa muotoutunut työssäoloehtoa koskeva sääntely ei ole ongelmatonta eikä se ole neutraali suhteessa erilaisiin työaikajärjestelyihin. Todennettava vähintään 18 viikkotyötuntia koskeva edellytys on ongelmallinen myös siksi, että erilaiset etätöiden ja työaikavalvonnan ulkopuolella olevat työn tekemisen tavat ovat yleistyneet. Työssäoloehdon kertymistä koskevat säännökset mahdollistavat sen, että palkansaaja voi täyttää työssäoloehdon yksittäisillä kalenteriviikon mittaisilla jaksoilla noin 2 vuoden mittaisen tarkastelujakson sisällä. Tarkastelujaksoa voidaan myös pidentää enintään seitsemällä vuodella, jos henkilö on laissa hyväksytystä syystä estynyt olemasta työmarkkinoilla. Työssäoloehto voikin täytyä yhdestä yhdenjaksoisesta työjaksosta tai enimmillään jopa 26 yksittäisestä työviikosta. Tältä osin työssäoloehto on neutraali työn erilaisten muotojen välillä. Osittain työllistyvien kohdalla huomiota on kuitenkin kiinnitetty siihen, että työssäoloehdon vaadittava työtuntimäärä on vailla harkintaa, mistä seuraa, että vakiintuneella, useita vuosia kestävälläkään 17 viikkotyötunnin osa-aikatyöllä ei ole mahdollista täyttää palkansaajan työssäoloehtoa.

Ansiopäivärahan perusteena olevan palkan laskennan vaiheessa voimassa oleva säännös, jossa palkka huomioidaan vain 18 viikkotyötunnin kalenteriviikoilta ja vain niihin kohdistuen, tuottaa ansiopäivärahan määrässä eroja sen perusteella, miten työaika osa-aikatyössä on järjestetty. Voimassa olevien säännösten soveltaminen johtaa samaa työaikaan tehneiden ja saman suuruista tuloa saaneiden henkilöiden kohdalla erilaiseen ansiopäivärahan määrään riippuen siitä, miten työaika kohdistuu kalenteriviikoille. Voimassa oleva työttömyysturvalaki johtaa tilanteisiin, jossa osa-aikatyöllä voi saada saman suuruisen ansiopäivärahan kuin henkilö saisi koko-aikatyöstä. Tällöin ansiopäiväraha ja sen perusteena oleva palkka eivät vastaa henkilön vakiintunutta ansiotuloa ennen ansiopäiväraha-oikeuden alkamista. Tämä voi aiheuttaa todellisen kannustinongelman muun työn vastaanottamisessa.

Toisaalta voimassa olevan työttömyysturvalain nojalla työ, jonka viikkotyöaika alittaa 18 tuntia, jää huomioimatta eikä näin olleen kerrytä työssäoloehtoakaan eikä sen ansiota huomioida ansiopäivärahan perusteena. Näin siitä huolimatta, että palkka tältä ajalta tosiasiaisesti on henkilön vakiintunutta ansiotuloa. Lopuksi työajan kalenteriviikkokokohittainen kohdentuminen ja huomioiminen vaikuttaa myös siihen, miten nopeasti kahden samaa työaikaan tehneen henkilön työssäoloehdot täyttyvät.

Tällaiset voimassa olevan työttömyysturvalain mukaiset erot asettavat eri tavoin osittain työllistyviä henkilöitä keskenään erilaiseen asemaan. Nykyinen järjestelmä tavallaan poimii henkilön työhistoriasta ”hyviä” työviikkoja, joiden kerryttämisen seurauksena päiväraha saattaa muodostua huomattavasti korkeammaksi kuin henkilön tosiasiallinen työttömyyttä edeltänyt vakiintunut ansiotaso on ollut. Sen lisäksi tiettyjen, ehdot ylittävien viikkojen poiminta yhdessä päivärahan määrittelyssä huomioitavilla päivillä, joita vähennetään esimerkiksi työttömyyden alkaessa keskellä viikkoa (mikä myös nostaa ansiopäivärahan määrää suhteessa todelliseen työtuloon), johtaa tilanteeseen, jossa etuudensaajan on mahdotonta arvioida tulevaa päivärahan määrää.

### 3.3 Työryhmässä käsitellyt vaihtoehdot työssäoloehdon uudistamiseksi

Työryhmä on käsitellyt kolmea vaihtoehtoa työssäoloehdon uudistamiseksi. Kaikille kolmelle vaihtoehdolle on yhteistä se, että työttömyyspäiväraha-oikeuden kertyminen irtautuisi kokonaan kalenteriviikkokohtaisesta tai muutoin tapahtuvasta työajan tarkastelusta, ja oikeuden perusteena oleva edellytys perustuisi ja kertyisi tuloperusteisesti. Lisäksi malleihin sisältyisi edellytys työllistymisen tai vakuutuksen muun voimassaolon kattamasta ajasta. Kolmen mallin keskeiset erot on kuvattu seuraavassa taulukossa 1. Kaikissa malleissa oletetaan, että edellä nykytilan kuvauksessa kuvatut hyväksyttävät syyt olla pois työmarkkinoilta pidentäisivät edelleen tarkastelujaksoa, jolla päivärahan perusteena olevaa ehtoa tarkastellaan.

Taulukko 1. Työryhmän tarkastelemat mallit työssäoloehdon uudistamiseksi

Malli	Mallin keskeinen sisältö	Mallin keskeiset erot nykytilaan ja muihin malleihin nähden
<p><b>Vaihtoehto 1</b></p>	<p>Työttömyyspäiväraha-oikeutta kerryttää jokainen kalenterikuukausi, jona henkilöllä on vakuutusenaista palkkatuloa vähintään [valittava euromäärä], ja palkka on työehtosopimuksen mukainen. Jos palkkatulo on alle [valittu euromäärä], mutta vähintään 50 %:ia kyseisestä euromäärästä, päivärahaehtoon kertyy puoli kuukautta. Tulot huomioidaan maksupäivän mukaisesti.</p> <p>Kun em. tuloehdon täyttäviä kuukausia on koossa yhteensä [valittava kuukausimäärä], vaihtoehto 1:n mukainen päivärahan edellytys on täyttynyt.</p> <p>Työttömyyskassan jäsenellä ansiopäiväraha perustuisi palkkatuloon, joka on maksettu niinä kuukausina, jotka huomioidaan vaihtoehto 1:n mukaisessa päivärahan edellytyksenä olevassa ehdossa.</p>	<p>Työajan ja palkan ansaintaperusteisen tarkastelun yhdistelmän sijasta tarkastellaan yksinomaan palkkatuloja/kk, maksupäivän mukaan, mikä mahdollistaa tulorekisterin nykyistä laajemmän hyödyntämisen.</p> <p>Päiväraha-oikeus voisi syntyä myös tulolla, jonka perusteena oleva työaika alittaa 18 h/vko, jos euroraja täyttyy.</p> <p>Selkeä euroa/kk ehto, joka tulee täyttää, jotta työskentely voidaan huomioida päiväraha-oikeuden perusteena. Tarkastellaan euroja ja valittua kuukausimäärää.</p> <p>Päiväraha-oikeuden alkamisen jälkeen uuden enimmäisajan perusteena olevaa ehtoa voi kerryttää ehdolla, joka on identtinen ns. alkuehdon<sup>15</sup> kanssa.</p> <p>Ansiopäivärahan suuruutta laskettaessa ei tapahtuisi periaatteellista muutosta suhteessa nykytilaan silloin, jos kyse on jatkuvasta kokoaikatyöstä tai jatkuvasta osa-aikatyöstä, jossa tunteja on 18 tai enemmän /kalenteriviikko.</p> <p>Ansiopäiväraha voisi kuitenkin perustua myös sellaisten viikkojen tuloon, joina työaika ollut alle 18 h/vko. Kuukausikohtainen tulojen huomiointi myös kuukausina, joina ansio tuo vain 0,5 kk varsinaiseen ehtoon, korjaa perustelemattomia eroja erilaisten työn osa-aikaisuuksien perusteella määritetyissä ansiopäivärahoissa.</p>

<sup>15</sup> Alkuehto = se ehto, jonka täyttymistä edellytetään henkilöltä, joka hakee ensimmäistä kertaa työttömyyspäivärahaa.

Malli	Mallin keskeinen sisältö	Mallin keskeiset erot nykytilaan ja muihin malleihin nähden
<b>Vaihtoehto 2</b>	<p>Työttömyyspäivärahoikeutta kerryttää kalenterikuukaudet, joina henkilöllä on vakuutusenaista palkkatuloa. Oikeuden edellytyksenä oleva ehto täyttyy, kun palkkatuloja on koossa yhteensä [valittu euromäärä]. Tulot huomioidaan maksupäivän mukaisesti.</p> <p>Kun valittava euromäärä on kertynyt, vakuutusmallin mukainen päivärahan ehto on täyttynyt.</p> <p>Työttömyyskassan jäsenellä ansiopäiväraha perustuisi palkkatuloon, joka on maksettu niinä kuukausina, jotka huomioidaan vaihtoehto 1:n mukaisessa päivärahan edellytyksenä olevassa ehdossa.</p>	<p>Työajan ja palkan ansioperusteisen tarkastelun sijasta tarkastellaan yksinomaan palkkatulojen yhteismäärää maksupäivän mukaan, mikä mahdollistaa tulorekisterin nykyistä laajemmän hyödyntämisen.</p> <p>Yksi yksinkertainen tuloehto jonka tulee täyttyä, jotta työskentely voidaan huomioida päivärahoikeuden perusteena ja jotta oikeus voi syntyä.</p> <p>Päivärahoikeuden alkamisen jälkeen uuden enimmäisajan perusteena olevaa ehtoa voi kerryttää ehdolla, joka on identtinen ns. alkuehdon kanssa.</p> <p>Ansiopäiväraha perustuu vakuutusmallin ehdon mukaiseen tuloon.</p>
<b>Vaihtoehto 3</b>	<p>Työttömyyspäivärahoikeutta kerryttää kalenterikuukaudet, joina henkilöllä on vakuutusenaista palkkatuloa.</p> <p>Oikeuden edellytyksenä oleva ehto täyttyy, kun koossa on [valittava kuukausimäärä] kuukautta, joina henkilöllä on ollut vakuutusenaista palkkatuloa vähintään 1 euro.</p>	<p>Tarkastellaan yksinomaan palkkatuloja/kk maksupäivän mukaan, mikä mahdollistaa tulorekisterin nykyistä laajemmän hyödyntämisen.</p> <p>Tarkastellaan kuukausia, joina palkkatuloa on vähintään 1 euro.</p> <p>Päivärahoikeuden alkamisen jälkeen uuden enimmäisajan perusteena olevaa ehtoa voi kerryttää ehdolla, joka on identtinen ns. alkuehdon kanssa.</p> <p>Ansiopäiväraha perustuu tuloon kuukausilta, jotka ehdon täyttämiseksi vaaditaan.</p>

Näistä kolmesta mallista vaihtoehto 3, jossa ei edellytettäisi tietyn tulorajan ylittymistä kuukaudessa tai tietyn euromäärän kertymistä yhteensä, irtautuu selkeästi siitä työttömyyspäivärahan taustalla olevasta ajatuksesta, että työttömyyspäiväraha on tarkoitettu henkilöille, jotka ovat olleet vakiintuneesti työmarkkinoilla siten, että he ovat ansainneet toimeentuloaan palkkatyössä. Vaihtoehto 3 merkitsisi käytännössä sitä, että työttömyyspäivärahaa maksettaisiin henkilöille, joilla on ollut palkkatuloa 1 euro kuukaudessa esimerkiksi 6 kuukauden ajan, riippuen toki siitä, kuinka monen kuukauden

aikana tuloa edellytettäisiin olleen. Kyse olisi merkittävän henkilöjoukon siirtymisestä työmarkkinatuelta työttömyyspäivärahalle ilman, että taustalla olisi tosiasiallista työskentelyä oman toimeentulon hankkimiseksi. Samalla työmarkkinatuen erityispiirteet, esimerkiksi se, että työmarkkinatuki ei ole sosiaaliturva-asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja 987/2009) mukainen niin kutsuttu eksportoitava etuus, menettäisi käytännössä merkityksensä.

Jos vaihtoehtoa 3 tarkastellaan henkilövaikutusten näkökulmasta, se johtaisi siirtymiin työmarkkinatuelta perus- tai ansiopäivärahalle. Tämä tarkoittaisi sitä, että osalla hyvin vähäisenkin, toimeentulon hankkimisen näkökulmasta olemattoman, tuloehdon täyttäneistä työttömyysetuuden määrä parantuisi. Tämä johtuu siitä että työmarkkinatuki, jota siis maksetaan nykyisin henkilöille, jotka eivät täytä nykymuotoista edellytystä työmarkkinoilla olosta, on tarveharkintainen etuus, eli siihen vaikuttavat myös sellaiset henkilön tulot, joita ei huomioida sovittelussa. Tällaisia tuloja ovat esimerkiksi pääomatulot. Käytännössä tarkasteltaessa sitä joukkoa, joka ei kuulu työttömyyskassaan, malli merkitsisi sitä, että lähes täysin vailla työmarkkinoilla oloa olevat henkilöt asetettaisiin työttömyysaikaisen toimeentulon näkökulmasta samaan asemaan kuin enemmän työhön perustuvaa tuloa työmarkkinoilta hankkineet. Toisaalta työttömyyskassaan kuuluvien kohdalla tällainen lähes tuloton tilanne oikeuttaisi ansiopäivärahaan, jossa ei ole lainkaan ansio-osaa. Työttömyyskassan jäsenyydestä ei siis olisi henkilölle taloudellista hyötyä.

Julkiseen talouteen vaihtoehto 3 vaihtoehdolla olisi vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia johtuen siitä, että monella lyhyitä työkaksoja tekevillä päivärahan taso nykytilaan verrattuna laskisi peruspäivärahan tasolle, koska myös erittäin pienituloiset kuukaudet huomioitaisiin. Kuntien rahoitusosuus työttömyysturvaan oletettavasti vähentyisi vähäisiä palkkatuloja ansaitsevien siirtyessä työmarkkinatuelta peruspäivärahalle tai peruspäivärahan suuruiselle ansiopäivärahalle. Kuntien nykyinen rahoitusosuus siirtyisi joko palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla tai valtion rahoitusosuudella rahoitettavaksi, kunakin vuonna riippuen siitä, miten nämä rahoitusosuudet edellä luvussa 2 kuvatun rahoitusvastuunjaon perusteella jakautuisivat.

Työryhmässä vaihtoehdon 3 mukainen työttömyyspäivärahan ehto ei saanut laajempaa kannatusta, ja lähempi tarkastelu keskitettiin vaihtoehtoon 1 ja vaihtoehtoon 2. Mallien tarkempia eroja on tarkasteltu alla olevassa taulukossa 2. Edelleen oletetaan, että edellä nykytilan kuvauksessa kuvatut hyväksyttävät syyt olla pois työmarkkinoilta pidentäisivät edelleen tarkastelujaksoa, jolla päivärahan perusteena olevaa ehtoa tarkastellaan.



**Taulukko 2.** Vaihtoehtojen 1 ja 2 tarkempi tarkastelu

Malli	Ehdon tarkastelu	Tarkemmat erot ja näiden vaikutus
<b>Vaihtoehto 1</b>	Päivärahaoikeuden edellytyksenä oleva työskentely määrittyisi yhden tuloa (sen vähimmäismäärää) koskevan ehdon kautta ja yhden aikaa (edellytetty kuukausimäärä) koskevan ehdon kautta.	<p>Mallissa edellytettäisiin tiettyä kuukausikohtaista tuloa tai sen ylittävää tuloa kuukaudessa, ja sitä, että tämän tulorajan täyttäviä kuukausia olisi valittu määrä.</p> <p>Jos siis tulon kuukausikohtainen vähimmäismäärä olisi esimerkiksi 1000 euroa ja vaadittu kuukausimäärä, jossa tuloehto täyttyy, olisi esimerkiksi 6 kuukautta, päivärahaehto täyttyisi, kun koossa on 6 kuukautta, joihin tuloa on 1000 euroa tai enemmän. Jos tuloa on alle 1000 euroa, päivärahaehto ei kertyisi.</p> <p>Mallissa valittava tuloraja on kriittinen tarkasteltaessa sitä, miten malli kohtelee matala- ja korkeapalkkaisissa ammateissa työskenteleviä palkansaajia. Jos tuloraja asetetaan tasolle, jonka jälkeen alkaa kertyä ansio-osaa, vuonna 2021 raja olisi 846 euroa kuukaudessa.</p> <p>Ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa päivärahan edellytyksessä huomioitu todellinen tulo huomioitaisiin kyseiseltä täydeltä kuukaudelta saatuna tulona, myös tilanteessa, jossa päivärahan edellytyksenä olevaa ehtoa on kertynyt 0,5 kuukautta.</p>

Malli	Ehdon tarkastelu	Tarkemmat erot ja näiden vaikutus
<b>Vaihtoehto 2</b>	Päivärahaoikeuden edellytyksenä oleva työskentely määrittyisi yhden tuloa koskevan ehdon perusteella.	<p>Mallissa edellytettäisiin tiettyä kokonaistulokertymää. Koska tarkasteltavia edellytyksiä olisi vain yksi, malli on yksinkertaisempi kuin vaihtoehto 1.</p> <p>Jos siis edellytetty kokonaistulo olisi esimerkiksi 6000 euroa, vakuutusmallin A perusteella työttömyyspäivärahaoikeuden edellytyksenä oleva ehto täyttyisi, jos koossa on 6 sellaista kuukautta, joina tuloa on vähintään 1000 euroa.</p> <p>Samoin se täyttyisi, kun koossa on 12 sellaista kuukautta, joina tuloa on 500 euroa.</p> <p>Tuloa koskeva ehto täyttyisi myös, kun koossa on 3 sellaista kuukautta, joina tuloa on 2000 euroa.</p> <p>Mallista seuraisi se, että korkeapalkkaisessa työssä työttömyyspäivärahaoikeus kertyisi nopeammin kuin matalapalkkaisessa työssä. Jos tulo kohdennetaan kuukausille, joina se on ansaittu, tästä seuraa myös parempi ansiopäiväraha nopeamman ehdon täyttämisen lisäksi.</p>

Vaihtoehdossa 2 päivärahaoikeuden edellytyksenä oleva tuloehto siis täyttyisi korkeapalkkaisessa työssä nopeammin kuin matalapalkkaisessa, ja lisäksi ansiopäivärahan tasokin vastaisi tätä korkeampaa palkkaa, mikäli päivärahan taso määräytyisi tuloehdon täyttävistä tuloista. Tätä vaikutusta lieventäisi se, jos päivärahaoikeus voisi syntyä vasta [esimerkiksi] 6 kuukauden vakuutuskauden perusteella. Tämä matala- ja korkeapalkkaisten alojen välisiä eroja kaventava rajoitus johtaa kuitenkin uusiin ongelmiin. Työttömyyskassan jäsenellä mainittu vakuutuskausi, esimerkiksi 6 kuukautta, liittyy luontevasti työttömyyskassan jäsenyysehtoon eli aikaan, jolla jäsenyyden on oltava voimassa ja jona työssäoloehdon on täytyttävä, jotta työttömyyskassa voi maksaa jäsenelleen ansiopäivärahaa eli työttömyyspäivärahaa, johon sisältyy ansio-osa. Myös peruspäiväraha on työttömyyspäiväraha, ja työryhmä on katsonut, että nykytilaa

vastaavasti saman työttömyyspäivärahoikeuden lähtökohtaista syntymistä koskevan ehdon (nykyisin työssäoloehto) tulisi koskea sekä perus- että ansiopäivärahaa. Jos vaihtoehtoon 2 lisättäisiin myös kautta koskeva ehto, esimerkin 6 kuukautta, vaadittavaa kautta tarkasteltaisiin peruspäivärahoikeutta ratkaistaessa lähes samalla tavalla kuin nykyisin tarkastellaan kalenteriviikkokohtaisia työtunteja, eli esimerkiksi työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta alkaen taaksepäin ajassa. Tällainen vaadittava [vakuutus]kautta koskeva edellytys ratkaisisi vaihtoehtoon 2 sisältyvän päivärahoikeuden edellytyksen kertymisessä muutoin syntyvän ongelman perus- ja ansiopäivärahan hakijoiden välillä ja osittain myös eri tulotasolla työskentelevien palkansaajien välillä.

Vaikka vakuutuskautta koskeva ratkaisu lisättäisiin malliin, ratkaistavaksi tulisi edelleen se, onko oikein, että keskipalkkaisessa työssä työskentelevä kerryttää päivärahaehto esimerkiksi 2\*3000 euron työkuukaudella ja 4 kuukauden työttömyydellä, kun matalampipalkkaisessa osa-aikatyössä työskentelevän vakuutusehto täyttyy 6\*1000 euron työkuukaudella. Käytännössä malli johtaisi siihen, että mitä parempi palkka henkilöllä on, sitä vähäisempi työmarkkinoille kiinnittyminen johtaa päivärahoikeuteen ja myös päivärahoikeuden uusimiseen, jos ehdot olisivat identtiset sekä myönnettäessä työttömyyspäivärahaa ensimmäisen kerran, että seurattaessa uuden enimmäisajan käynnistävää uutta työskentelyä. Lisäksi tulisi ratkaista se, kohdennetaanko palkka ansiopäivärahaa laskettaessa niille kuukausille, joihin se on maksettu, vai koko valittavalle kaudelle. Jälkimmäinen vaihtoehto tasoittaisi päivärahan suuruuteen muutoin tulevia eroja.

Myös nämä ongelmat on mahdollista ratkaista. Vaihtoehtoon 2 on mahdollista sisällyttää kuukausikohtainen enimmäismäärä, joka huomioidaan edellytyksessä tulokertymässä. Tätä vaihtoehtoa on tarkasteltu seuraavassa taulukossa 3, jossa malli on nimetty vaihtoehdoksi 2A. Tuloperusteisen päivärahaehdon sisältö vastaa edellisessä taulukossa 2 kuvattua.

Taulukko 3. Vaihtoehtojen 1 ja 2 jatkotarkastelu

Malli	Ehdon tarkastelu	Tarkemmat erot ja näiden vaikutus
<p><b>Vaihtoehto 1</b></p>	<p>Päivärahaoikeuden edellytyksenä oleva työskentely määrittäisi yhden tuloa (sen vähimmäismäärää) koskevan ehdon kautta ja yhden aikaa (edellytetty kuukausimäärä) koskevan ehdon kautta.</p>	<p>Mallissa edellytettäisiin tiettyä kuukausikohtaista tuloa tai sen ylittävää tuloa kuukaudessa, ja sitä, että tämän tulorajan täyttäviä kuukausia olisi valittu määrä.</p> <p>Jos siis tulon kuukausikohtainen vähimmäismäärä olisi esimerkiksi 1000 euroa ja vaadittu kuukausimäärä, jossa tuloehto täyttyy, olisi esimerkiksi 6 kuukautta, päivärahaehto täyttyisi, kun koossa on 6 kuukautta, joina tuloa on 1000 euroa tai enemmän. Jos tuloa on alle 1000 euroa, päivärahaehto ei kertyisi.</p> <p>Mallissa valittava tuloraja on kriittinen tarkasteltaessa sitä, miten malli kohtelee matala- ja korkeapalkkaisissa ammateissa työskenteleviä palkansaajia. Jos tuloraja asetetaan tasolle, jonka jälkeen alkaa kertyä ansio-osaa, vuonna 2021 raja olisi 846 euroa kuukaudessa.</p> <p>Ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa päivärahan edellytyksessä huomioitu todellinen tulo huomioitaisiin kyseiseltä täydeltä kuukaudelta saatuna tulona, myös tilanteessa, jossa päivärahan edellytyksenä olevaa ehtoa on kertynyt 0,5 kuukautta.</p>

Malli	Ehdon tarkastelu	Tarkemmat erot ja näiden vaikutus
<b>Vaihtoehto 2 A</b>	Päivärahaoikeuden edellytyksenä oleva työskentely määrittyisi kahden tuloa koskevan ehdon perusteella 1) tulon kokonaiskertymä ja 2) kuukausikohtainen tulon enimmäismäärä. Jälkimmäisestä seuraa, että mallissa on käytännössä myös vakuutuskausiehto, jolla osoitetaan vakiintunut työmarkkinoilla olo.	<p>Mallissa edellytettäisiin tiettyä kokonaistulokertymää. Kuukausikohtaisesti voitaisiin huomioida kuitenkin valittava enimmäismäärä.</p> <p>Koska tarkasteltavia edellytyksiä olisi tässä vaihtoehdossa kaksi, siinä olisi yhtä monta tarkasteltavaa tekijää kuin tuloperusteisessa päivärahaehdossa. Malli menettää yksinkertaisuutensa verrattuna vaihtoehtoon 1.</p> <p>Jos siis edellytetty kokonaistulo olisi esimerkiksi 6000 euroa, ja kuukausikohtainen enimmäismäärä, mikä huomioidaan, olisi esimerkiksi 1000 euroa, vakuutusmallin A perusteella työttömyyspäivärahaoikeuden edellytyksenä oleva ehto täyttyisi, jos koossa on 6 sellaista kuukautta, joina tuloa on vähintään 1000 euroa.</p> <p>Samoin se täyttyisi, kun koossa on 12 sellaista kuukautta, joina tuloa on 500 euroa.</p> <p>Ehto ei sen sijaan täyttyisi, jos koossa on 3 sellaista kuukautta, joina tuloa on 2000 euroa, sillä näistä kuukausista voidaan huomioida vain 1000 euroa tuloa. Näiden 3 kuukauden lisäksi edellytettäisiin siis vielä lisää palkallisia kuukausia, joissa on tuloa vähintään 1 euro, ja joiden perusteella löytyy niin monta "enintään 1000 euroa" kuukautta, että 6000 euroa on kertynyt.</p> <p>Ansiopäivärahan suuruutta laskettaessa tulot huomioidaan todellisina, eli kuukaudet, joissa tuloa on ollut yli 1000 euroa, parantavat ansiopäivärahaa. Myös kuukaudet, joina tuloa on 1 euro, huomioidaan. Tämä laskee ansiopäivärahan määrää verrattuna tuloperusteiseen päivärahaehtoon. Lisäksi tulee ratkaista, huomioidaanko myös tulottomat kuukaudet ansiopäivärahan tasoa pienentäviksi jaksoiksi.</p>

Työryhmässä on arvioitu, että vaihtoehdossa 2A sinänsä ratkaistaisiin ne ongelmat, joita vaihtoehtoon 2 yksinkertaisimmillaan sisältyisi. Ratkaisut ovat kuitenkin sellaisia, että ne tuovat malliin monimutkaisuutta ja läpinäkymättömyyttä verrattuna alkuperäiseen vaihtoehtoon 2 ja myös verrattuna vaihtoehtoon 1. Tästä seuraa, että työryhmä on keskittynyt tarkastelemaan, onko vaihtoehdolla 1 mahdollista saavuttaa työttömyysjaksojen lyhentymistä koskeva tavoite, joka sisältyy työryhmän toimeksiantoon. Tässä tarkoituksessa työryhmä on vielä arvioinut vaihtoehtoa 1 sen suhteen, kannustaako se ottamaan vastaan vähäistä työtä ja kannustaako se ottamaan vastaan lisätyötä, ja edistääkö se näin työttömyysjaksojen lyhentymistä. Tässä vaiheessa vaihtoehto 1 nimetään tuloperusteiseksi päivärahaehdoksi.

### **Tuloperusteisen päivärahaehdon toteuttamisvaihtoehtojen lähempi tarkastelu**

Vaihtoehdon 1 eli tuloperusteisen päivärahaehdon lähemmässä tarkastelussa työryhmä on keskittynyt erityisesti arvioimaan, miten kuukausikohtainen tuloraja vaikuttaisi mallin tuottamaan turvaan nykytilaan verrattuna ja toisaalta, miten työttömyyspäivärahaoikeuteen vaikuttaa se, voidaanko mallissa huomioida täysien kerryttävien kuukausien lisäksi puolikkaat kerryttävät kuukaudet. Tulorajoiksi on valikoitunut 844 euroa (vuoden 2021 tasossa), joka on se tulon määrä, jonka ylittävästä palkkatulosta kertyy ansio-osaa, ja vaihtoehtoiseksi tulorajaksi 1252 euroa (niin ikään vuoden 2021 tasossa), joka on se tulon määrä, mikä työn hyväksymiseksi työssäoloehtoon edellytetään ansaittavaksi kokoaikatyöstä alalla, jolla ei ole työehtosopimusta. Vaihtoehtojen välisiä keskeisiä eroja kuvataan seuraavassa taulukossa 4.

**Taulukko 4.** Tuloperusteinen päivärahaehdon vertailu kahdella tulorajalla, vaikutus etuusoikeuden syntymiseen

<b>844 euroa/kk = 1 työttömyyspäivärahaehto kerryttävä kuukausi</b>	<b>1252 euroa/kk = 1 työttömyyspäivärahaehto kerryttävä kuukausi</b>
<p>Päivärahan taso peruspäivärahasta lähtien eli pienin mahdollinen päiväraha olisi peruspäiväraha.</p> <p>Rajan alle jäävät kuukausiansiot eivät kerrytä päivärahaehto.</p> <p>Kaikki työ, jonka johdosta ansio-osan raja ylittyy, kerryttää päivärahaehto ja ansio-osaa.</p> <p>Koska päivärahaehdon mukaista oikeutta kerryttävä tuloraja on matala, malli voi kannustaa työn vastaanottamiseen työn kestosta ja palkasta riippumatta</p> <p>Toisaalta, koska tuloraja on matala, ja ansiopäiväraha voi perustua 844 euron kuukausituloon, ansiopäivärahan määrä voi laskea 10 euron tuntipalkalla pitää tehdä <b>85 tuntia töitä</b> täyttääkseen päivärahaehdon</p>	<p>Koska tulovälillä 844-1251 euroa ei kertyisi tuloperusteista päivärahaehto, pienin mahdollinen päiväraha olisi 938,40 e/kk</p> <p>Rajan alle jäävät kuukausiansiot eivät kerrytä päivärahaehto.</p> <p>Kaikki työ, jonka johdosta tulo ylittää tulorajan, kerryttää päivärahaehto ja ansio-osaa.</p> <p>Koska ansiot huomioidaan kuukausilta, jotka kerryttävät päivärahaehto, ja tuloraja on 1252 euroa/kk, vaihtoehdon mahdollistama alin mahdollinen ansiopäiväraha on korkeampi kuin minkä suuruiseksi alin mahdollinen ansiopäiväraha määräytyisi tulorajalla 844 euroa.</p> <p>10 euron tuntipalkalla pitää tehdä <b>126 tuntia töitä</b> täyttääkseen päivärahaehdon</p>
<b>Tuloperusteinen päivärahaehto täyden kuukauden ja puolen kuukauden kertymien yhdistelmällä</b>	
<b>844 euroa/kk = 1 työttömyyspäivärahaehto kerryttävä kuukausi, 422 euroa/kk = 0,5 kuukautta</b>	<b>1252 euroa/kk = 1 työttömyyspäivärahaehto kerryttävä kuukausi, 626 euroa/kk = 0,5 kuukautta</b>
<p>10 euron tuntipalkalla tulee tehdä <b>43 tuntia töitä</b>, jotta puolikas päivärahaehto täyttyy.</p> <p>20 euron tuntipalkalla kertyisi kokonainen kuukausi em. tunneilla.</p> <p>Nykyisin, työaikaperusteisessa työssäoloehdossa, 43 työtuntia kerryttää (tuntien sijoittumisesta riippuen) enintään 2 kalenteriviikkoa työssäoloehto.</p>	<p>10 euron tuntipalkalla tulee tehdä <b>63 tuntia töitä</b>, jotta puolikas päivärahaehto täyttyy.</p> <p>20 euron tuntipalkalla kertyisi kokonainen kuukausi em. tunneilla.</p> <p>Nykyisin, työaikaperusteisessa työssäoloehdossa, 63 työtuntia kerryttää (tuntien sijoittumisesta riippuen) enintään 3 kalenteriviikkoa työssäoloehto.</p>

Työryhmä on tarkastelussaan päätnyt siihen, että tarkemmat vaikutusarviot on syytä tehdä kaikista neljästä vaihtoehdosta.

### 3.4 Vaihtoehtojen vaikutukset työllisyyteen, julkiseen talouteen ja kansalaisten sekä yritysten asemaan

Työryhmän käsittelemien työssäoloehdon uudistamista koskevien vaihtoehtojen vaikutukset kansalaisiin, julkiseen talouteen ja työllisyyteen syntyvät pääosin kahdesta vaikutuskanavasta. Ensinnäkin eri vaihtoehtoilla olisi vaikutuksia siihen, kenellä työssäoloehto täyttyy ja tätä kautta ketkä pääsevät ansiopäivärahalle työttömyyden alkaessa. Toiseksikin eri vaihtoehtoilla on tietyissä tilanteissa vaikutuksia päivärahan perusteena olevan palkan määrittämiseen ja tätä kautta ansio-osan suuruuteen ansiopäivärahalla. Käytännössä tässä jälkimmäisessä on kyse tilanteista, joissa henkilön työssäoloehto koostuu useista erillisistä työjaksoista.

Yhteistä kaikille malleille kansalaisvaikutusten osalta on, että muutokset koskevat lähinnä henkilöitä, joiden työssäoloehto nyky säännösten mukaan olisi kertynyt useasta työjaksosta. Sellaisten henkilöiden osalta, joiden työssäoloehto on täyttynyt yhdenjaksoisesta vakituisesta työskentelystä, valittavalla mallilla ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta työttömyyspäivärahan tasoon, koska päivärahan laskentasääntöön ei ehdoteta merkittäviä muutoksia. Päivärahan tasoon vaikuttaa valittavaan malliin liittyvän, päivärahan määrittelyssä käytettävän ajanjakson, niin sanotun jakajan valinta. Jos päivärahan määrittelyssä tulot otetaan huomioon siltä kuukausikohtaiselta ajanjaksolta, joilta tulot on kertyneet, päivärahan määrä vastaa nykyistä paremmin henkilön todellista kuukausittaista työttömyyttä edeltävää tulotasoa, vaikka tämä johtaa siihen, että se pienentää osalla etuudensaajia päivärahan määrää. Erityisesti muutos koskettaa henkilöitä, joiden työssäoloehto nyky säännösten mukaan olisi kertynyt useasta alle kuukauden mittaisista työjaksoista. Tällaisten osalta muutos poistaisi nykytilassa mahdollisesti esiintyvän ylikompensaation mutta samalla se selkeyttäisi päivärahan määräytymissääntöjä. Muutos poistaisi työn ajallisen sijoittumisen luoman sattumanvaraisuuden ja johtaisi siihen, että päivärahan taso olisi saman suuruinen samoilla tuloilla. Kalerikuukausittaiseen tarkasteluun siirtyminen myös voisi edistää niin sanotun yhdistelmävakuutuksen jatkokehittämistä, mutta tämä jatkokehittäminen edellyttäisi lisäksi kahden suuremman ongelman ratkaisemista: yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansio-osan rahoittaminen ja haitallisen valikoitumisen ongelman ratkaiseminen.<sup>16</sup>

Vaikutuksia työllisyyteen, julkiseen talouteen sekä keskimääräiseen päivärahaan on arvioitu viimeisimmillä käytettävissä olevilla tilastoaineistoilla. Käytössä on ollut mm. Yleinen työttömyyskassa YTK:n henkilöaineisto vuonna 2018 ansiopäivärahaa saa-

<sup>16</sup> Yhdistelmävakuutus-hanke. Hankenumero: STM012:00/2018.



neista, Finanssivalvonnan henkilöaineisto vuosina 2018–2019 ansiopäivärahaa saaneista, ja palkkarakenneaineisto. Tilastollisia tarkasteluita rajataan kuitenkin niin, että koronaepidemian aikaisia havaintoja ei käytetä, koska epidemia on aiheuttanut monella tapaa verrattain poikkeuksellisen tilanteen työmarkkinoille. Tässä arvioidut vaikutukset eivät luonnollisestikaan toteudu välittömästi voimaantulon jälkeen. Vaikutusten jaksottumista ei ole tarkemmin arvioitu, mutta voidaan arvioida, että uudistuksen vaikutukset toteutuisivat likimain täysimääräisesti noin 2–3 vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen, kun valtaosalla työttömistä ansiopäiväraha-oikeus olisi arvioitu uuden järjestelmän puitteissa.

Valtiovarainministeriössä tehdyt vaikutusarviot voivat täsmentyä jatkovalmistelussa, ja erilaiset aineistopuutteet asettavat rajoitteita arvioiden tarkkuudelle.

Kaikissa vaihtoehdossa osa henkilöistä, jotka nykymallissa pääsevät ansiopäivärahalle eivät pääsisi jatkossa, ja osa henkilöistä jotka eivät täytä nykymuotoista työssäolohtoa pääsisivät jatkossa ansioturvan piiriin. Kokonaisuutena matalammat tulorajat ja puolikkaiden kuukausien laskeminen helpottavat päivärahalle pääsyä ja siten lisäävät ansiopäivärahan saajien määrää. Samalla kuitenkin matalammat tulorajat ja puolikkaiden kuukausien laskeminen voimistavat päivärahan tason laskua. Nämä vaikutukset pitkälti kumoavat toisensa etuusmenon ja työllisyyden näkökulmasta niin, että (pl. malli ”844-kokonaiset”) vaihtoehtojen vaikutukset työttömyysetuusmenoon ja työllisyyteen<sup>17</sup> ovat hyvin samankaltaisia (ks. taulukko 5 alla).

---

<sup>17</sup> Työllisyysvaikutuksia on arvioitu hyödyntäen kotimaisia tutkimuksia, joissa on arvioitu työttömyysturvan tason vaikutusta työttömyyden keston. Tutkimuksissa on arvioitu työttömyyden keston jousto työttömyysturvan bruttokorvausasteen suhteen. Uusitalo & Verho (2010) tutkivat ansiopäivärahaa saavia ja saavat joustoksi 0,8. Kyyrä (2020) tutkii työttömyysturvan tason vaikutusta työttömyyden keston työmarkkinatuokea saavien keskuudessa, ja hän saa joustoksi 0,4. Tässä esitetyissä työllisyysvaikutusarvioissa päivärahan tason muutosten työllisyysvaikutuksia arvioitaessa käytetään joustoarvoa 0,8, ja työmarkkinatuen ja ansiopäivärahan välisten siirtymien työllisyysvaikutuksia arvioitaessa käytetään joustoarvoa 0,6 (kahden em. tutkimuksen joustoarvioiden keskiarvo).

**Taulukko 5.** Tuloperusteisen päivärahaehdon vaikutukset ansiopäivärahan saajien määrään, työttömyysetuusmenoon ja työllisyyteen eri vaihtoehdoissa.

	<b>844-puolikkaat</b>	<b>844-kokonaiset</b>	<b>1256-puolikkaat</b>	<b>1256-kokonaiset</b>
<b>Vaikutus ansiopäivärahan saajien määrään</b>	2800	500	-2000	-6500
<b>Vaikutus työttömyysetuusmenoon, milj. €</b>	-30	-15	-30	-20
<b>Työllisyysvaihtokutus, hlö</b>	1500	700	1500	1000

Kuten yllä todettiin, päivärahan taso laskee niiden keskuudessa, joiden työssäoloehto kertyy useista erillisistä työjaksoista. Taulukossa alla kuvataan keskimääräiset päivärahan tason muutokset kaikkien ansiopäivärahaa saavien joukossa, sekä siinä joukossa, jossa nykymuotoinen työssäoloehto on kertynyt useammasta erillisestä työjaksosta (noin 37 % henkilöistä). Laskelmissa on pyritty huomioimaan työttömyysturvain 6 luvun 8 § mukaiset poikkeukset päivärahan määrittelyssä.

**Taulukko 6.** Arvio keskimääräisistä vaikutuksista päivärahan tasoon eri ryhmissä eri vaihtoehdoissa.

	<b>844 euroa, puolikkaat lasketaan</b>	<b>844 euroa, vain kokonaiset lasketaan</b>	<b>1256 euroa, puolikkaat lasketaan</b>	<b>1256 euroa, vain kokonaiset lasketaan</b>
<b>Vaikutus keskimäärin kaikkien saajien joukossa</b>	-2,4 %	-1,0 %	-1,7 %	-0,1 %
<b>Vaikutus joukossa, jossa nykymuotoinen työssäoloehto kertynyt useammasta työjaksosta</b>	-6,3 %	-3,9 %	-4,5 %	-1,4 %

Vaihtoehtojen vaikutukset ikäryhmittäin ovat hyvin samankaltaisia. Ainoa pieni poikkeus on, että päivärahan tason alenemat ovat hieman pienempiä ikääntyneiden keskuudessa, todennäköisesti johtuen ainakin osittain em. pykälän 4 momentin poikkeuksesta jossa päivärahan tasoa ei lasketa uudelleen velvoitetyössä ja vähintään 58-vuotiaana työssäoloehdon täyttäneille (ellei päivärahan perusteena oleva palkka ole aiempaa korkeampi).

Sukupuoliryhmittäin keskeinen vaikutusero on, että naiset ovat yliedustettuina ryhmässä, jossa nykyinen työssäoloehto täyttyy mutta tuloperusteinen päivärahaehto ei. Tämä johtuu todennäköisesti naisten keskimäärin miehiä matalammista tuntiansioista. Naisten osuus perusaineistossa (viimeisimmät alkaneet työssäoloehdot Yleinen Työttömyyskassa YTK:n aineistossa) on noin 44 %, kun taas osuus siinä joukossa jolla tuloperusteinen päivärahaehto ei täytyisi, on noin 60–65 %, riippuen vaihtoehdosta. Tämän riskieron vaikutus henkilö- ja väestötasolla riippuu myös siitä, kuinka suuri tämä joukko (joilla nykymuotoinen työssäoloehto täyttyy, mutta tuloperusteinen päivärahaehto ei täytyisi). Tämän joukon koko vaihtelee vaihtoehtojen välillä, ulottuen hieman alle 1 000 henkilöstä vaihtoehdossa ”844-kokonaiset” hieman yli 8 000 henkilöön vaihtoehdossa ”1256-kokonaiset”.

Ammattiryhmittäin palkkarakenneaineistolla tehdyt tarkastelut henkilöiden kuukausituloista ja viikkotyötunneista antavat viitteitä ammattiryhmittäin vaihtelevista vaikutuk-

sista. Tarkastelujen perusteella erityisesti myyntityöntekijöiden ja ”muiden työntekijöiden” (I. Ammattiluokitus 2010-luokituksen kategoria 9) riski siitä, että ansiopäiväraha vaihtuisi uudistuksen myötä työmarkkinatukeen, on korostunut. Toisaalta erityisesti erityisasiantuntijoissa, rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöissä sekä prosessi- ja kuljetustyöntekijöissä on henkilöitä, jotka työskentelevät alle 18 tuntia viikossa mutta ansaitsevat tuloperusteisten päivärahaehtojen kannalta riittävästi. Nämäkin vaikutukset todennäköisesti johtuvat keskimääräisten tuntiansioiden vaihtelusta ammattiryhmittäin.

Arvioitaessa vaikutuksia taustatekijöiden suhteen on kuitenkin huomioitava myös se, kuinka suuria erilaiset todennäköisyydet ovat lähtökohtaisesti. Esimerkiksi mallissa, jossa tuloaraja on 844 euroa ja puolikkaat kuukaudet lasketaan, niiden henkilöiden määrä, jotka eivät täyttäisi tuloperusteista päivärahaehtoa (mutta täyttävät nykykuukauden työssäoloehdon) on lähtökohtaisesti hyvin pieni. Vaikka naiset olisivat tässä joukossa yliedustettuina, lukumääräisesti kyse on hyvin pienistä eroista sukupuolten välillä.

Taulukossa 5 on esitetty julkisen talouden osalta vaikutukset työttömyysetuusmenoon. Tässä arvioissa ei ole mukana täydentäviä etuuksia tai työllisyyden parantumisen vaikutuksia julkiseen talouteen. Työttömyysetuuden tason muuttuessa myös täydentävien etuuksien (asumistuki ja toimeentulotuki) käyttö voi muuttua. Tämä vaikutus ei kuitenkaan ole todennäköisesti merkittävä, pl. malli, jossa tuloaraja on 1200 euroa ja vain kokonaiset kuukaudet lasketaan. Tämä johtuu siitä, että ko. mallissa merkittävä osa työttömyysetuusmenovaikutuksesta syntyy siitä, että ansiopäivärahalla siirtyy henkilöitä työmarkkinatuella (jolloin osalle näistä henkilöistä syntyy oikeus täydentäviin etuuksiin). Muissa malleissa työttömyysetuusmenovaikutus syntyy enimmäkseen päivärahan tason muutoksista, jolloin koska henkilöt ovat edelleen ansiopäivärahan piirissä, täydentävät etuudet eivät yhtä todennäköisesti tule paikkaamaan tulomenetystä. Ansiopäivärahamenon lasku vähentää myös jonkin verran verotuloja.

Työllisyyden paraneminen kohentaa yleisesti ottaen julkisen talouden tasapainoa. Suurin työllisyyden kasvun hyötyjä on valtio, tämän jälkeen sosiaaliturvarahastot, ja lopuksi kunnat.

### 3.5 Vaihtoehtojen vaikutukset työttömyyspäivärahan rahoitukseen ja Työllisyysrahaston tehtäviin

Työryhmän käsittelemillä työssäoloehdon uudistamista koskevalla vaihtoehdoilla olisi vaikutuksia työttömyyspäivärahan etuusmenoihin ja tätä kautta työttömyyspäivärahan rahoitukseen. Työssäoloehdon muutoksella ei sen sijaan olisi vaikutuksia Työllisyysrahaston tehtäviin.

Vaihtoehtoisten mallien arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kaikkien vaihtoehtojen vaikutus etuusmenoihin olisi niitä vähentävä. Työllisyysrahasto ei ole työryhmän työskentelyn yhteydessä nimenomaisesti arvioinut erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia työttömyysvakuutusmaksuprosentteihin. Työttömyysturvan etuusmenojen muutokset otetaan huomioon vuosittain, kun Työllisyysrahasto tekee esityksen seuraavan vuoden maksutasosta. Laskennallisesti 0,05 prosenttiyksikön muutos sekä palkansaajan maksuun, että työnantajien keskimääräiseen maksuun merkitsee vuoden 2021 palkkasummasta laskettuna noin 85 miljoonan euron muutosta maksun tuottoon.

### 3.6 Työryhmän näkemys työssäoloehdon kehittämisestä

Työryhmä on käsitellyt kolmea vaihtoehtoa työssäoloehdon uudistamiseksi. Kaikille kolmelle vaihtoehdolle on yhteistä se, että työttömyyspäivärahaoikeuden kertyminen irtautuisi kokonaan kalenteriviikkokohtaisesta tai muutoin tapahtuvasta työajan tarkastelusta, ja oikeuden perusteena oleva edellytys kertyisi tulon perusteella, maksuajankohdan mukaan. Näin toteutuva palkansaajan työssäoloehdon tarkastelu mahdollistaisi tulorekisterin nykyistä paremman hyödyntämisen ja vähentäisi työnantajien hallinnollista taakkaa sekä lisäisi työttömyysturvan ja työssäoloehdon läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta palkansaajan näkökulmasta.

Työryhmä toteaa, että tällainen kuukausikohtaisiin ansioihin kiinnitettävä palkansaajan työssäoloehto voisi edistää palkkatyötä ja yritystoimintaa yhdistävän työttömyyspäivärahaehdon eli yhdistelmävakuutuksen jatkokehittämistä, mutta tämä yhdistelmävakuutuksen jatkokehittäminen edellyttäisi lisäksi kahden suuremman ongelman ratkaisemista: yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansio-osan rahoittaminen ja haitallisen valikoitumisen ongelman ratkaiseminen.

Työryhmä on päätenyt malliin (tuloperusteinen päivärahaehto), jossa päivärahaoikeuden edellytyksenä oleva työskentely määrittäisi yhden kuukausikohtaista tuloa (844 euron tulo raja) koskevan ehdon kautta ja yhden aikaa (6 kuukautta) ja yhden tarkastelujaksoa (28 kuukautta) koskevan ehdon kautta.

Jatkovalmistelussa lähtökohta on, että päivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehdotta voitaisiin kerryttää myös 0,5 kuukauden jaksoissa, jos palkkatulo on 422-843 euroa kuukaudessa. Näissä tilanteissa ansiopäivärahan määrää laskettaessa palkkatulo kohdennettaisiin täydelle kuukaudelle, jolloin tulo vastaa henkilön vakiintunutta tuloa. Edelleen jatkovalmistelussa tulisi huomioida ansiopäivärahan suuruutta koskevien säännösten kohdalla se, että jos esimerkiksi pidempiaikainen kokoaikatyö päättyy kesken kuukauden, tämän viimeisen vajaan työskentelykuukauden palkka kohdennettaisiin vaikuttamaan vain ajalle, jona työsuhde on vielä ollut voimassa. Näin ansiopäivärahan perusteena oleva palkka vastaisi vakiintunutta kuukausipalkkaa.

## 4 Ansioturvan kesto

### 4.1 Nykytilan kuvaus

Työttömyyspäivärahan maksamiselle on työttömyysturvalaissa säädetty enimmäisaika, joka koskee sekä peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa (ansioturvan kesto). Työmarkkinatuen maksamisella ei ole enimmäisaikaa. Peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään

1. 300 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä enintään kolme vuotta ennen työttömyyspäivärahaoikeuden alkamista;
2. 400 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä yli kolme vuotta ennen työttömyyspäivärahaoikeuden alkamista;
3. 500 työttömyyspäivältä henkilölle, jonka työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla on työssäoloehdon täytyessä työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana.

Enimmäisaika tarkoittaa maksettuja etuuspäiviä, ei kalenteripäiviä. Jokainen maksettu täysi päiväraha vähentää työttömyyspäivärahan enimmäisajasta yhden päivän. Päivärahaa maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa. Jos päiväraha maksetaan soviteltuna, soviteltu päiväraha muutetaan vastaamaan täyttä päivärahaa ennen kuin se vähennetään enimmäisajasta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että enimmäisaika kuluu tällöin hitaammin. Enimmäisaika kuluu samalla tavalla riippumatta työttömyyden perusteesta.

## 4.2 Nykytilan arviointi

Palkansaajan työssäoloehto on lyhennetty 43 viikosta 34 viikkoon vuonna 2003 ja edelleen 26 viikkoon vuonna 2014<sup>18</sup>. Muutosta perusteltiin erityisesti ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien päivärahalta pääsyn helpottamisella ja heidän toimeentulonsa parantamisella. Siten työttömyyspäivärahan piiriin pääsemistä on viime vuosikymmeninä helpotettu huomattavasti.

Samoin työttömyyspäivärahan enimmäisaikaan on tehty muutoksia. Erityisesti ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien osalta enimmäisaikaa on lyhennetty useaan otteeseen. Alle kolmen vuoden työhistorian omaaville ansiopäivärahan enimmäiskautta lyhennettiin 100 päivällä vuoden 2014 alusta. Samassa yhteydessä ansio-osan maksamisen kestoa lyhennettiin 100 päivällä kaikilla niillä ansiopäivärahan saajilla, jotka ilman pätevää syytä ovat kieltäytyneet työllistymistä edistävistä palveluista tai keskeyttäneet palvelun 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahapäivän aikana<sup>19</sup>. Muutokset perusteltiin työttömyysturvan kannustavuuden lisäämisellä.<sup>20</sup>

Työttömyyspäivärahan enimmäiskesto lyhennettiin 500 päivästä 400 päivään vuoden 2017 alusta. Tuolloin 500 päivän enimmäiskesto säilytettiin niillä työttömillä, jotka täyttivät työssäoloehdon täytettyään 58 vuotta. Alle kolmen vuoden työhistorian omaaville enimmäiskesto lyhennettiin edelleen 100 päivällä 300 päivään, joiden osalta enimmäiskesto oli vuonna 2014 rajattu enintään 400 päivään. Muutosta perusteltiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisella tavoitteella uudistaa työttömyysturvaa tavalla, joka kannustaisi työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentäisi työttömyysjaksoja, alentaisi rakenteellista työttömyyttä ja säästäisi julkisia voimavaroja. Hallitusohjelmassa sovittiin myös yhteensä 200 miljoonan euron ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan kohdistuvasta säästötavoitteesta. Työttömyysturvaa koskevien tutkimusten mukaan työttömyysturvan korvaustasolla ja etuuden enimmäiskestolla oli havaittu olevan vaikutusta työttömyyden kestoon ja uudelleen työllistymiseen. Ehdotettujen muutosten arvioitiin lisäävän työllisyyttä noin 9 000 henkilötyövuodella.<sup>21</sup>

Edellä mainituilla muutoksilla on siten toisaalta helpotettu ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien pääsyä päivärahan piiriin, mutta toisaalta rajattu kestoa työhisto-

<sup>18</sup> Vuonna 2020 osana kiireellisiä koronatoimenpiteitä työssäoloehto lyhennettiin väliaikaisesti 13 viikkoon.

<sup>19</sup> Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on, että työnhakijalle ei ole maksettu 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahapäivän aikana työllistymistä edistävän palvelun ajalta korotusosaa tai korotettua ansio-osaa yhteensä vähintään 40 päivältä.

<sup>20</sup> HE 90/2013

<sup>21</sup> HE 113/2016



rian keston mukaan. Näitä muutoksia tukee työttömyysturvan luonne. Työttömyysturvan tarkoituksena on suojata työntekijöitä työttömyyden aiheuttamilta ansionmenetyksiltä ja mahdollistaa osaamista vastaavan uuden työn etsimistä. Toisaalta antelias tuki vähentää halukkuutta ja kannustimia työn vastaanottamisen.<sup>22</sup> Näistä syistä tehdyt muutokset toteuttavat molempia edellä mainittuja; toisaalta etuudelle pääsemisen helpottaminen mahdollistaa uuden työn etsimisen turvaten toimeentulon tältä ajalta ja toisaalta lyhyempi etuus oikeus kannustaa nopeaan työllistymiseen.

VATT tutki vuoden 2017 muutoksen vaikutuksia muutoksen voimaantulovuotena. Tulosten mukaan ansioturvan kestolla on merkittäviä vaikutuksia työttömien käyttäytymiseen. Osa työttömistä odottaa enimmäiskauden päättymistä. Tämä joukko ei kuitenkaan tutkimuksen mukaan ollut kokonaisuuden kannalta se merkittävin, vaan merkittävin oli se joukko, jotka reagoivat ansioturvan pituuteen jo paljon ennen etuuspäivät lähenivät loppuaan. Tutkimustulosten mukaan pidempi päivärahajakso pidentää työttömyyttä, mutta pidemmät työnhakujaksot johtavat parempiin työsuhteisiin. Tulokset viittaavat siihen, että pidempi ansioturva turvaa työnhakua omaa osaamista vastaavan työn löytämiseen, mikä kansantalouden näkökulmasta kompensoi pidemmän työnhaun kustannuksia. Nopeampi töihin paluu alemmpipalkkaiseen työhön myös vaikuttaa palkkatuloihin tulevissa työsuhteissa.<sup>23</sup>

VATT on myös tutkinut etuuskauden pituuden vaikutuksia yleisemmin. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan yhden viikon keston muutos etuudessa pidentää työttömyysjaksojen kestoja keskimäärin 0,15 viikolla. Kestolla todettiin toisaalta olevan positiivinen vaikutus työttömyyttä seuraavaan työpaikkaan ja sen pysyvyyteen.<sup>24</sup>

Toisaalta työttömyyspäivärahan kestoja tarkasteltaessa on syytä huomioida myös työttömyysetuuden sovittelu sekä enimmäisajan laskemisen alkaminen alusta. Sovitellun etuuden piiriin kuuluminen on kasvanut viimeisten vuosien aikana huomattavasti. Vuonna 2019 soviteltujen päivärahojen osuus ansiopäivärahoista oli noin 20 % ja osuus saajista 38 %. Kaiken kaikkiaan ansiopäivärahaa sai 245 000 saajaa ja soviteltua ansiopäivärahaa 93 000 saajaa. Jos kyse on henkilöstä, joka tekee jatkuvaa sellaista osa-aikatyötä, joka täyttää työssäoloehdon kertymisen ehdot, kyseinen henkilö täyttää jatkuvasti työssäoloehdot ja enimmäisajan karttuminen alkaa alusta aina työssäoloehdon täytyttyä. Tällaisten henkilöiden osalta enimmäiskeston muutoksella ei ole työttömyysturvan kannalta vaikutusta, jollei sovitellun päivärahan saamisen ehtoja samalla muuteta.

<sup>22</sup> [Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2016 raportti.](#)

<sup>23</sup> Pesola & Kyyrä (2017)

<sup>24</sup> Kyyrä & Pesola (2020)

Vuoden 2019 lopussa ansiopäivärahan saajia oli 111 000 saajaa (yhden hetken poik-kileikkaustilanne). Näistä yli vuoden (yli 52 viikkoa) etuutta oli saanut vajaa 19 000 saajaa, ja näistä yli 500 päivää (yli 105 viikkoa) 5 800 saajaa. Yli 500 päivää etuutta saaneet ovat lisäpäiviä saavia, joten yli vuoden etuutta saavia jäisi lisäpäiviä saavien poiston jälkeen vajaa 13 000 (tosin osa näistäkin lienee lisäpäiväoikeutettuja). 27-52 viikkoa etuutta saaneita oli myös lähes 18 000 saajaa. Kelan työmarkkinatuella on vuosittain ansioturvulta siirtynyt noin 20 000 henkilöä. Etuutta maksettiin keskimäärin 111 päivältä, joten vuoden aikana yli vuoden etuutta saaneita on arviolta noin 30 000 henkilöä ja 27-52 viikkoa etuutta saaneita noin 40 000 henkilöä. Nämä luvut kuvastanevat ainakin karkealla tasolla sitä kohderyhmää, johon ansiopäivärahan keston mahdolliset muutokset pääasiallisesti kohdistuisivat.

### 4.3 Työttömyyspäivärahan keston porrastus työhistorian perusteella

Työryhmä kävi keskusteluja eri tavoista vahvistaa henkilön työttömyyspäivärahan keston ja työhistorian välistä suhdetta<sup>25</sup>. Useissa Euroopan maissa päivärahan enimmäiskesto riippuu henkilön työhistoriasta.<sup>26</sup> Tällaisen porrastuksen voidaan nähdä olevan työttömyysturvajärjestelmän vakuutusperiaatteen mukainen, ja sen voidaan arvioida parantavan kannustimia tehdä töitä työssäoloehdon ansiopäiväraha-oikeuden kerryttämiseksi.

Suomenkin työttömyyspäivärahajärjestelmän poikkeukset 400 päivän enimmäiskestosta (katso osio 4.1 yllä) voidaan myös nähdä työttömyyspäivärahan keston porrastuksena työhistorian perusteella. Porrastus on kuitenkin vähäinen verrattuna esimerkiksi edellä todettuihin muissa Euroopan maissa tehtyihin ratkaisuihin, sillä portaita on vain kolme ja valtaosalla saajista enimmäiskesto on sama 400 päivää.

Tarkempia arvioita työryhmässä käsiteltiin neljästä eri mallista, joissa (työssäoloehdon täyttävillä henkilöillä) ansiopäivärahan enimmäiskesto sidottaisiin työssäoloehdon tarkastelujakson aikana kertyneisiin työssäoloehtoa kerryttäviin kuukausiin. Vähintään

<sup>25</sup> Työryhmän keskusteluissa työttömyyspäivärahan keston ja työhistorian välistä suhdetta käsiteltiin pelkästään palkansaajien näkökulmasta. Yrittäjän työssäoloehto poikkeaa palkansaajan työssäoloehdosta.

<sup>26</sup> Erilaisia porrastusmalleja on käytössä esimerkiksi Saksassa, Kreikassa ja Ranskassa. Ranskan porrastusmalli on äärimmäisen lineaarinen; työssäoloehdon täytyttyä 1 päivä työssäoloa tuottaa 1,4 päivää ansiopäiväraha-oikeutta (1,4 on arkipäivä-kalenteripäivämuunnos). (Missoc-tietokanta)

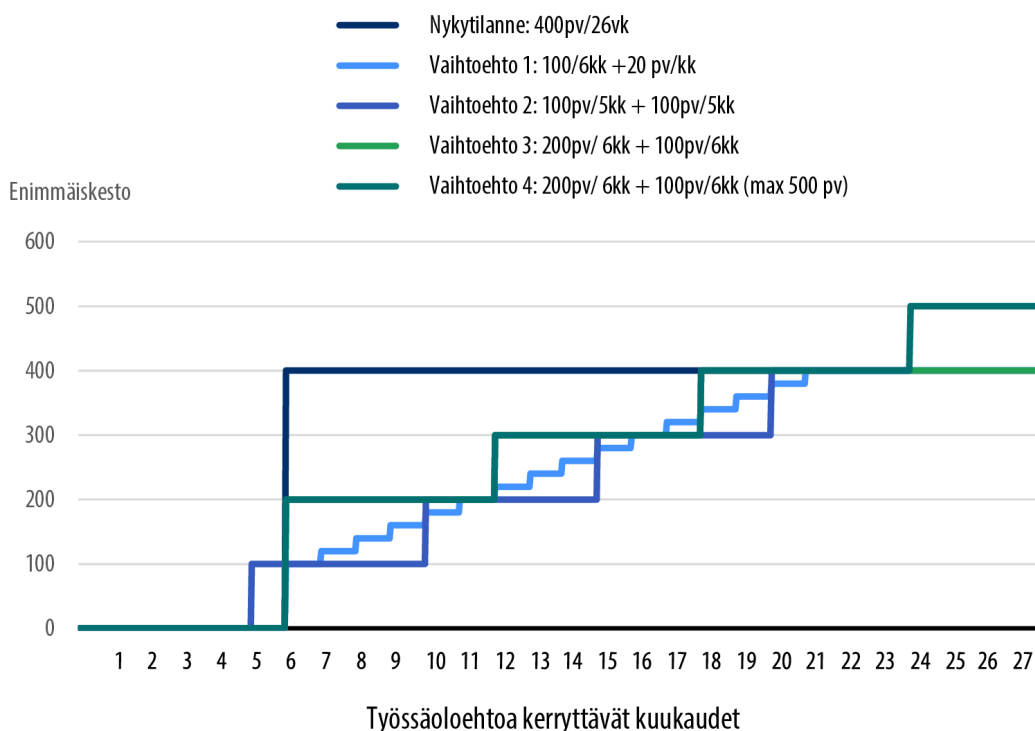
58-vuotiaana työssäoloehdon täyttäneet rajattiin tarkastelussa ulkopuolelle, eli kaikissa vaihtoehtoissa tämän ryhmän enimmäiskesto säilyisi 500 päivässä. Työryhmä kuitenkin katsoi, että nykyisestä alle kolmen vuoden työhistorian omaavien henkilöiden enimmäiskestosta voitaisiin porrastuksen yhteydessä luopua järjestelmän yksinkertaistamiseksi, eli myös tämä ryhmä tulisi tarkasteltujen porrastusmallien piiriin. Tarkastelluissa malleissa tarkastelujakso säilyisi lähtökohtaisesti nykyisessä 28 kuukaudessa, mutta lisätarkasteluja tehtiin yhden mallin (vaihtoehto 2 alla) osalta vaihtoehdolla, jossa tarkastelujakso pidennettäisiin 35 kuukauteen.

Kaikissa vaihtoehtoissa enimmäiskesto on sidottu työssäoloehdotta kerryttäviin kuukausiin, jotta vaihtoehdot olisivat yhteensopivia osiossa 3 tarkastellun työssäoloehdon kehittämissuunnan kanssa.

Tarkastellut vaihtoehdot on esitetty kuviossa 1.

- **Vaihtoehto 1.** Työssäoloehto on kuusi kuukautta, ja kuuden kuukauden työssäololla päivärahan enimmäiskesto on 100 päivää. Jokainen työssäoloehdotta kerryttävä lisäkuukausi tämän jälkeen toisi 20 päivää lisää enimmäiskestoja aina 21 työssäoloehdotta kerryttävään kuukauteen saakka, eli enimmäiskesto noususi enintään 400 päivään.
- **Vaihtoehto 2.** Työssäoloehto on viisi kuukautta. Viiden kuukauden työssäololla päivärahan enimmäiskesto on 100 päivää, 10 kuukauden työssäololla 200 päivää, 15 kuukauden työssäololla 300 päivää, ja 20 kuukauden työssäololla 400 päivää.
- **Vaihtoehto 3.** Työssäoloehto on kuusi kuukautta. Kuuden kuukauden työssäololla päivärahan enimmäiskesto on 200 päivää, 12 kuukauden työssäololla 300 päivää, ja 18 kuukauden työssäololla 400 päivää.
- **Vaihtoehto 4.** Sama kuin vaihtoehto 3, mutta enimmäiskesto vähintään 24 kuukauden työssäololla on 500 päivää.

**Kuvio 1.** Työssäoloehtoa kerryttävien kuukausien (työssäolokuukausien) ja työttömyyspäivärahan enimmäiskeston välinen yhteys tarkastelluissa malleissa.



## 4.4 Vaihtoehtojen vaikutukset työllisyyteen, julkiseen talouteen ja kansalaisten sekä yritysten asemaan

Eri vaihtoehdot vaikuttavat eri tavoilla eri henkilöiden päivärahan enimmäiskeston ja sitä kautta työllistymisen kannustimiin riippuen henkilön työhistoriasta. Lisäksi eri vaihtoehtojen vaikutus henkilöiden saamiin etuuksiin riippuu työttömyyden kestosta. Monilla henkilöillä enimmäiskeston lyheneminen ei vaikuta saatuihin etuuksiin, koska monet työllistyvät ennen enimmäiskeston täyttymistä (vaikka enimmäiskesto lyhenisikin).

Taulukossa 7 alla esitetään arviot uudistusvaihtoehtojen vaikutuksissa. Yleisesti ottaen vaihtoehdot 1 ja 2 ovat melko samanlaisia vaikutuksiltaan. Vaihtoehdon 3 vaikutus enimmäiskeston, työllisyyteen ja etuusmenoon on noin kolmasosan pienempi kuin vaihtoehdoissa 1 ja 2, mikä johtuu siitä, että useimmissa tapauksissa enimmäiskesto alenee vähemmän kuin näissä vaihtoehdoissa. Lopuksi vaihtoehdon 4 kokonaisvaikutuksia vaimentavat vastakkaiset (enimmäiskesto pidentävät) vaikutukset, jotka tulevat enimmäiskeston ulottumisesta 500 päivään.

Taulukon vaikutusarviot avataan seuraavaksi tarkemmin, esimerkinomaisesti, vaihtoehdon 2 kautta. Riveillä 2-4 esitetään arvio siitä, kuinka monella päivärahan enimmäiskesto säilyy ennallaan, laskee tai nousee (suhteessa nykyisiin ansiopäivärahan saajiin, joilla työssäoloaika on täyttynyt alle 58-vuotiaana). Prosenttiosuuksia voi kääntää väestötasolle sen kautta, että noin 120 000 vuoden 2019 lopussa ansiopäivärahaa saaneista alle 60-vuotiaita oli hieman yli 90 000<sup>27</sup>. Vaihtoehdossa 2 hieman alle puolella niistä ansiopäivärahan saajista, joilla työssäoloaika on täyttynyt alle 58-vuotiaana, enimmäiskesto lyhenisi. Vaihtoehdossa 2 enimmäiskesto nousee siinä ryhmässä, joka pääsisi ansiopäivärahan piiriin sen myötä, että työssäoloaika laskisi viiteen kuukauteen.

Riveillä 6-8 on arvioitu sitä, että kuinka paljon enimmäiskesto muuttuisi päivinä. Vaihtoehdossa 2 niillä, joilla enimmäiskesto lyhenisi, lyhentymisen olisi keskimäärin 173 päivää. Vastaavasti niillä, joilla enimmäiskesto nousisi (osa nykyisistä 300-päiväisistä ja 5 kuukautta työssäoloaika kerryttäneet nykyiset työmarkkinatuen saajat) enimmäiskesto pitenisi 100 päivällä. Kertomalla keskimääräiset enimmäiskeston muutokset niiden keskuudessa, joilla enimmäiskesto muuttuu (nousee tai laskee), osuuksilla, jotka kuvaavat sitä kuinka monella enimmäiskesto muuttuu, saadaan keskimääräinen muutos saajien keskuudessa (joka voidaan suhteuttaa nykyiseen enimmäiskestoon).

Rivillä 10 on toteutuneiden työttömyysjaksojen keston jakaumaa hyödyntäen arvioitu sitä, mikä olisi kaikkien saajien keskuudessa keskimääräinen toteutuneiden ansiopäivärahapäivien leikkaus, joka vaihtoehdon 2 osalta on 17 päivää. Tämä on pienempi kuin 66 päivän keskimääräinen lyhentymisen enimmäiskestossa (rivi 8), koska useimmat työttömyysjaksot päättyvät ennen enimmäiskeston täyttymistä. Tämä luku kuvaa sitä, että kuinka monta päivää keskimääräinen ansiopäivärahan saaja saisi työmarkkinatukea ansiopäivärahan sijaan, mikäli ansiopäivärahan enimmäiskesto porrastettaisiin vaihtoehdon 2 mukaisesti.

Tämän (rivi 10) arvion perusteella voidaan arvioida sitä, kuinka paljon työttömyysetuusmeno muuttuisi (rivi 11; nettona, kun henkilöt siirtyisivät ansiopäivärahalta työmarkkinatuelle). Lopuksi rivillä 12 esitetään arvio (käytännössä rivin 9 tuloksiin perustuva) eri vaihtoehtojen työllisyysvaikutuksista. Työllisyysvaikutusta on arvioitu sen

---

<sup>27</sup> Finanssivalvonnan ja Yleisen työttömyyskassan henkilöaineistojen perusteella alle 60-vuotiaiden osuus tietyn ajanhetken saajista vastaa likimäärin alle 58-vuotiaana työssäoloaika täyttäneiden osuutta tietyn ajanhetken saajista.

kautta, miten enimmäiskeston muutokset tai työttömyysturvan tason muutokset vaikuttavat työttömyyden keston.<sup>28</sup>

**Taulukko 7.** Työttömyyspäivärahan keston porrastuksen vaikutukset eri vaihtoehdoissa.

Rivi		Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3	Vaihtoehto 4
1	Enimmäiskeston muutos, % saajista				
2	Enimmäiskesto ennallaan	52	57	64	24
3	Enimmäiskesto nousee	3	5 <sup>29</sup>	3	43
4	Enimmäiskesto laskee	45	41	33	33
5	Enimmäiskeston keskimääräinen muutos...				
6	...niillä, joilla enimmäiskesto laskee, pv	-138	-173	-137	-137
7	...niillä, joilla enimmäiskesto nousee, pv	76	100	100	103

<sup>28</sup> Enimmäiskeston muutoksen kautta laskettuna laskelmassa on käytetty Kyrrä & Pesolan (2020) arviota, jonka perusteella työttömyysjakson pituuden jousto enimmäiskeston suhteen on 0,5. Tulosten herkkyyden vähentämiseksi työllisyysvaikutus on laskettu myös työttömyysturvan bruttokorvausastejouston kautta. Tässä laskelmassa esimerkiksi tilanteessa, jossa enimmäiskesto puolittuisi, uusi työttömyysturvan bruttokorvausaste olisi ansiopäivärahan bruttokorvausasteen ja työmarkkinatuen bruttokorvausasteen keskiarvo. Tässä laskelmassa on käytetty Uusitalo & Verhon (2010) suomalaistutkimukseen perustuvaa joustoarvoa 0,8.

<sup>29</sup> Tämä suhdeluku sisältää niiden henkilöiden määrän, jotka pääsevät työttömyyspäivärahan piiriin sen myötä, että työssäoloehto alenee vaihtoehdossa 2 viiteen kuukauden (n. 3 000 henkilöä). Tämä on myös syy sille, että rivien 2-4 luvut vaihtoehdon 2 kohdalla summautuvat yli sataan prosenttiin.

Rivi		Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3	Vaihtoehto 4
8	...keskimäärin kaikkien saajien joukossa, pv	-59	-66	-42	-1
9	...keskimäärin kaikkien saajien joukossa, % (suhteessa nykytilaan 300/400pv)	-15 %	-17 %	-11 %	-0 %
10	Toteutuneiden ansiopäivärahopäivien muutos keskimäärin kaikkien saajien joukossa, pv	-14	-17	-9	-4
11	Staattinen vaikutus työttömyysetuusmenoon, milj. €	-90	-110	-60	-25
12	Työllisyysvaihtelu	6000-7000	6500-7500	4200-4700	0-100

Työryhmä on käsitellyt myös mallia, jossa porrastus toteutettaisiin vaihtoehdon 2 mukaisesti, mutta työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidennettäisiin 35 kuukauteen. Tämän pidennyksen myötä työssäoloehdot kerryttävien kuukausien määrä tarkastelujaksolla kasvaisi, ja moni ansiopäivärahan saaja saisi pidemmän päivärahan enimmäiskeston (verrattuna tilanteeseen jossa tarkastelujakso olisi 28 kuukautta). Lisäksi useampi henkilö onnistuisi täyttämään viiden kuukauden työssäoloehdon. Kokonaisuutena tämä malli lisäisi ansiopäivärahan saajia noin 10 000 vuositasolla (vrt. 3 000 ylempänä), vähentäisi työttömyysetuusmenoa 80 miljoonalla eurolla (vrt. 110 miljoonaa euroa) ja lisäisi työllisyyttä 3500-4500 hengellä (vrt. 6500-7500 yllä).

Enimmäiskeston porrastuksen ikä- ja sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida karkeasti tarkastelemalla työssäoloehdotkuukausien jakaumaa ikä- ja sukupuoliryhmittäin. Eri uudistusvaihtoehdot lyhentävät ansiopäivärahan enimmäiskestoja, mikäli työssäolo-kuukausia on kertynyt alle 18-21 kuukautta. Naisten osuus kaikista alkaneista ansiopäivärahaajaksista siinä aineistossa, jonka perusteella työssäolo-kuukausien ja-

kaumaa tarkastellaan, on noin 47 %; toisaalta naisten osuus kertymävälillä 6–20 kuukautta on noin 49 %, eli leikkaukset kohdistuisivat marginaalisesti enemmän naisiin. Vastaavasti enimmäiskeston leikkaus osuisi kohdistuisi marginaalisesti enemmän nuoriin kuin muihin; enintään 35-vuotiaiden osuus kaikista alkaneista jaksoista aineistossa on noin 36 %, ja osuus kertymävälillä 6–20 kuukautta 39 %.

Vastaavasti kuten osiossa 3.4, julkisen talouden kokonaisvaikutuksia syntyisi myös ansiopäivärahamenon vähenemisen verotulovaikutuksesta, täydentävien etuuksien muutoksista ja työllisyyden kasvun verotuloja kasvattavasta vaikutuksesta. Jos otetaan esimerkiksi vaihtoehto 2, voidaan arvioida, että uudistus kohentaisi julkisen sektorin tasapainoa kaikkiaan noin 200 miljoonalla eurolla. Työllisyyden kasvusta hyötyvät erityisesti valtio ja sosiaaliturvarahastot. Kunnat saisivat jonkin verran fiskaalista hyötyä työllisyyden kasvusta, mutta toisaalta menettäisivät verotuloja henkilöiden siirtäessä ansiopäivärahalla työmarkkinatuella enimmäiskeston päättyessä.

## 4.5 Vaihtoehtojen vaikutukset työttömyyspäivärahan rahoitukseen ja Työllisyysrahaston tehtäviin

Työttömyyspäivärahan keston porrastamisella olisi vaikutuksia työttömyyspäivärahan etuusmenoihin ja tätä kautta työttömyyspäivärahan rahoitukseen. Työttömyyspäivärahan keston porrastamisella ei sen sijaan olisi vaikutuksia Työllisyysrahaston tehtäviin. Etuusmenojen vähentyessä olisi vaihtoehdoilla työttömyysvakuutusmaksuprosentteja pienentävä vaikutus. Työttömyyspäivärahan keston porrastukset eivät vaikuttaisi rahoitukseen heti täysimääräisesti, vaan vaikutukset tulisivat asteittain.

## 4.6 Työryhmän näkemys työttömyyspäivärahan enimmäisajan porrastamisesta

Työryhmä on tarkastellut neljää vaihtoehtoa työttömyyspäivärahan enimmäisajan porrastamisesta. Yksityiskohtaisin tarkastelu on kohdistunut vaihtoehtoon, jossa ns. tulo-perusteinen päivärahaehto lyhentyisi kuukaudella nykyiseen palkansaajan työssä-olehtoon verrattuna, ja jossa jokainen 5 kuukauden pituinen päivärahaehto sisällytettävä kausi tuottaisi 100 työttömyyspäivärahapäivää. Valtiovarainministeriössä tehty-



jen arvioiden mukaan työttömyyspäivärahan enimmäisajan porrastus lyhentäisi työttömyysjaksoja ja edistäisi hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista. Työryhmä ei kuitenkaan ole saavuttanut yhteistä näkemystä työttömyyspäivärahan enimmäisajan porrastamisesta.

## 5 Muut työttömyyspäivärahaa koskevat toimeksiannon mukaiset selvitykset

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt työttömyyspäivärahan enimmäisajan eli enimmäiskeston sopeutumista suhdanteisiin ja erorahamallia. Tältä osin työryhmä on marraskuussa 2020 työnsä taustaksi kuullut professori Markus Jänttiä, joka johtaa tutkijaryhmää, jonka tehtävänä on tehdä ehdotuksia tutkimustietoon perustuviksi keinoiksi ja ratkaisuksi työllisyyden nostamiseksi 75 prosenttiin. Tämän kuulemisen lisäksi työryhmän varapuheenjohtaja ja asiantuntijasihteeri ovat jatkaneet vuoropuhelua Jäntin kanssa. Koska Jäntin johtaman tutkijaryhmän työ on edelleen kesken tämän työryhmän määräajan päättyessä, näitä työllisyyden kasvun tukemiseen tärkeitä malleja on arvioitu sen alustavan käsityksen perusteella, mikä työryhmälle mahdollisista tutkijaryhmän tulevista ehdotuksista on muodostunut. Tässä tarkoituksessa työryhmä on keskittynyt lähinnä arvioimaan niitä mahdollisuuksia ja ratkaistavia kysymyksiä, joita suhdanteisiin sopeutuvaan enimmäiskeston ja toisaalta erorahamalliin voisi liittyä. Tästä seuraa, että arviointia on voitu tehdä vain yleisellä tasolla.

### 5.1 Työryhmän näkemys työttömyyspäivärahan keston sopeutumisesta suhdanteisiin ja erorahamallista

Suhdanteisiin nykyistä paremmin sopeutuvan työttömyyspäivärahan enimmäiskeston osalta, osiossa 5.2 tarkemmin kuvatuilla perusteilla, työryhmä on pohtinut, onko malli tosiasiallisesti toteuttamiskelpoinen Suomen olosuhteissa, työttömyysturvan rahoitusta ja työttömyysvakuutusmaksujen määräytymistä koskevat prosessuaaliset reunaehdotkin huomioon ottaen. Työryhmä ei, käytössään olevan tiedon perusteella, kannata suhdanteisiin sopeutuvan enimmäiskeston tarkempaa selvittämistä.

Erorahan osalta, osiossa 5.3 tarkemmin kuvatuilla perusteilla, työryhmä on aluksi pohtinut tutkijaryhmän ehdotuksiin mahdollisesti sisältyvän erorahamallin ja vuoden 2003 alusta lukien kumotun erorahamallin välisiä sellaisia eroja, jotka käyvät ilmi professori Jäntin kuulemisen yhteydessä saadusta alustavasta tutkijaryhmän kuvauksesta. Työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös eroihin, joita mahdollisella erorahaa koskevalla ehdotuksella ja hallituksen 17.12.2020 päätöksen mukaisella, valmisteluun siirtyneellä

ikäntyvien irtisanomiskorvauksella keskenään olisi. Tältäkin osin, ehdotuksen keskenäisyyden vuoksi, työryhmä ei ole voinut tarkemmin arvioida erorahaa mahdollisesti koskevaa ehdotusta, eikä ole saavuttanut yhteistä näkemystä siitä, mitkä erorahan vaikutukset voisivat olla.

## 5.2 Työttömyyspäivärahan keston sopeutuminen suhdanteisiin

Työryhmän saaman käsityksen mukaan työttömyyspäivärahan keston eli enimmäisajan sopeutuminen suhdanteisiin tarkoittaisi yksinkertaistettuna sitä, että laskusuhdanteiden aikana enimmäisaika tuottaisi automaattisesti enemmän turvaa, eli se pidentyisi, ja hyvän taloustilanteen aikana enimmäisaika voisi olla nykyistä lyhyempi, mikä tutkimusten mukaan lyhentäisi työttömyysjaksojen kestoja<sup>30</sup>. Enimmäisajan suhdanneriippuvaisuus edellyttäisi ennalta määrättyjä ja läpinäkyviä sääntöjä, jotka määrittävät muutokset molempiin suuntiin. Tässä tarkoituksessa tulisi ratkaista ainakin seuraavat seikat:

1. Mitä suhdannemuutosta sopeutuminen seuraisi, työllisyysastetta, työttömyysastetta, muuta suhdannetta?
2. Jos määrittely tapahtuu työllisyysasteen kautta, tulee määritellä,
  - a. Miten työllisyysaste lasketaan tai mitä olemassa olevaa laskentaa käytetään perusteena.
  - b. Miten suuri muutos työllisyysasteessa johtaisi enimmäisajan pidentymiseen tai lyhentymiseen?
3. Kuinka pitkälle ajalle enimmäiskesto kulloisenkin suhdanteen perusteella vahvistettaisiin koskemaan kaikkia, jotka valittuna aikana jäisivät työttömäksi?
  - a. Voisiko suhdanne vaikuttaa enimmäiskestoön aina päiväkohtaisesti, eli voisiko 1.3., 2.3. ja 3.3. työttömäksi jäävillä olla kullakin eri mittainen enimmäiskesto suhdanteen perusteella?
  - b. Vahvistuisiko suhdanteeseen perustuva enimmäiskesto etukäteen seuraavaksi kalenterivuodeksi esimerkiksi samassa yhteydessä kuin työttömyysvakuutusmaksut vahvistetaan?
  - c. Vai olisiko se kausi, jolle enimmäiskesto työttömäksi jääviä koskevana vahvistetaan, jokin muu jakso, kuten kuukausi tai neljännesvuosi?

<sup>30</sup> Kyyrä ja Pesola (2020); Alasalmi et al. (2020)

4. Voiko enimmäisaika muuttua kesken alkaneen maksukauden, jos suhdanne muuttuu?
5. Millä alueella suhdannetta tarkastellaan: koko Suomen alueella vai jollakin rajoitetulla alueella kuten maakunta, TE-toimiston toimialue, työssäkäyntialue tai jokin muu alueellinen määrittely.
6. Yleinen vai ammattialakohtainen peruste?
7. Mikä on enimmäisajan ”tavallinen kesto” ja mikä on sen minimi/maksimi lasku-/noususuhdanteessa?

Tutkijaryhmän tarkempaa esitystä tuntematta työryhmän käsitys on, että jos työttömyyspäivärahan enimmäiskesto olisi suhdanteisiin sopeutuva, enimmäiskestosta ja enimmäiskestoon vaikuttavien tekijöiden kokonaisuudesta lain tasolla säädettäessä mekanismi toimisi siten, että perusteeksi valitun suhdanteen ollessa ns. normaali tai sen muuttuessa (jälleen valitulla) mittaluokalla, malli automaattisesti johtaisi laissa säädetyn mukaiseen enimmäiskestoon tai enimmäiskeston muutokseen. Näin syntyvästä työttömyyspäivärahan enimmäis- ja vähimmäiskestosta poikkeaminen edellyttäisi aina lain muuttamista. Ratkaisulla neutraloitaisiin myös se riski, että suhdannetta kulloinkin koskevasta tilannekuvasta ei syntyisi poliittista tai suhdanteen ennustamiseen liittyvää yhteisymmärrystä. Tämä ei luonnollisesti estäisi sitä, että enimmäiskesto tai suhdanteisiin sopeutumista koskevia kriteerejä olisi mahdollista muuttaa (pelkän sopeutumisen ulkopuolellakin) lakia muuttamalla.

Enimmäiskestoon vaikuttavista kriteereistä säätäminen edellyttäisi tarkkarajaisuutta, ja mallia koskevien ratkaisujen tulisi tukea myös luottamuksensuojaa eli sitä, että suhdanneriippuvuus ei vaarantaisi vakuutettujen luottamusta toimeentulon turvaan. Mallin tulisi olla toimeenpanossa yksinkertainen ja selkeä. Kunkin yksittäisen työttömyyspäivärahan saajan kohdalla tämä tarkoittaisi sitä, että enimmäisaika ratkaistaisiin silloin kun henkilö täyttää työssäoloehdon ja hänelle myönnetään työttömyyspäiväraha. Tätä enimmäiskestoja ei kesken enimmäisajan voitaisi muuttaa. Tällainen ratkaisu saattaisi toimia vastakkaisesti mallin tavoitteiden kannalta. Käytännössä menettely tarkoittaisi, että esimerkiksi laskusuhdanteen aikana ns. pidemmäksi määräytynyt enimmäisaika ei lyhenisi, vaikka suhdanne käynnissä olevan enimmäisajan keskellä parantuisi niin, että uudet enimmäisajat perustuisivat ns. hyvän suhdanteen mukaiseen keston. Se, miten suuri haaste tämä olisi mallille, on riippuvainen siitä, miten usein suhdanteisiin sopeutuva enimmäiskesto määriteltäisiin uudelleen, uusia alkavia enimmäisaikoja koskevana enimmäiskestona. Tällainen ratkaisu edellyttäisi myös perusoikeusarviointia.

Suhdanteisiin sopeutuvan enimmäiskeston kannalta se, mille ajalle suhdannevaihteluun perustuvat yleiset enimmäis- ja vähimmäiskestot määriteltäisiin, on ratkaisun tosiasiallisen vaikuttavuuden kannalta olennainen ratkaistava kysymys. Päivä-, viikko-

tai kuukausitasolla ratkaistava alkavia enimmäiskestoja koskeva kulloiseenkin suhdanteeseen perustuva enimmäiskesto tuottaisi sitä suhdanteisiin sopeutumista, mitä tällaisella mallilla ilmeisesti tavoitellaan. Näistä ainakin päivä- ja viikkokohtaisesti määrittyvä enimmäiskesto on kuitenkin toimeenpanon kannalta ongelmallinen ratkaisu, ja on myös oletettavaa, että se ei ole riittävän läpinäkyvä ja yksinkertainen työttömäksi jäävän henkilön näkökulmasta. Tästä seuraa, että suhdannetta koskevan ratkaisun, joka siis olisi alkavan enimmäisajan keston peruste, tulisi olla voimassa vähintään kuukauden, vuosineljänneksen, puolen vuoden tai vuoden ajan. Näistä vaihtoehdoista työryhmä arvioi, että kuukauden, vuosineljänneksen ja puolen vuodenkin kaudet ovat kestoiltaan sellaiset, että ne voivat olla ongelmallisia Työllisyysrahaston talouden kannalta tilanteissa, joissa suhdanne heikkenisi ja enimmäisajat pitenisivät kesken vuoden. Tutkijaryhmän varsinaisen ehdotuksen ja sitä koskevien vaikutusarvioiden puuttuessa on kuitenkin epäselvää, tuottaisiko vuodeksi kerrallaan, etukäteen eli käytännössä edellisen vuoden syyskaudella silloiseen suhdanne-ennusteeseen perustuva alkavaa vuotta koskeva enimmäisaika niitä myönteisiä työllisyysvaikutuksia, joita mahdollisella mallilla tavoiteltaisiin.

Myös muita suhdannesopeutuvassa mallissa huomioitavia elementtejä koskevat ratkaisut voisivat vaikuttaa suhdanteisiin sopeutuvalla enimmäisajalla tavoiteltavaan työllisyysvaikutukseen. Näitä ovat ainakin aluetta koskeva ratkaisu ja ammattialoja koskeva ratkaisu.

Jos suhdanteita tarkasteltaisiin jollakin muulla alueella kuin koko Suomen alueella, ratkaisulla voisi olla työn perässä tapahtuvaa alueiden välistä liikkuvuutta heikentävä vaikutus erityisesti silloin, jos alueella, jolle liikutaan, suhdanne on parempi ja tästä seuraisi mahdollinen enimmäisajan lyhentyminen, jos työn vastaanottanut työtön jää uudelleen työttömäksi. Ns. vanhan enimmäisajan säilyminen puolestaan saattaisi olla ristiriidassa mallin tarkoituksen kanssa. Lisäksi työssäkäyntiä tapahtuu maakunta- ja TE-toimistojen aluerajojen yli, jolloin oman maakunnan tai TE-toimiston suhdannetilanne ei välttämättä ole ratkaisevaa työllistymisen kannalta. Työssäkäyntialue puolestaan perustuu henkilön asuinpaikkaan ja työmatkaan kuluvaan aikaan, jolloin työn vastaanottovelvoitteen piiriin kuuluvaan alueeseen perustuva enimmäiskesto, joka kärjistäen perustuisi henkilön kotiosoitteeseen, veisi mallia jälleen monimutkaiseen ja vaikeasti ennakoitavaan ja heikosti läpinäkyvään suuntaan. Kaikissa valtakunnan aluetta pienemmissä suhdanteissa huomioitavissa alueissa tulee huomioida myös perusoikeusarvioinnin merkitys, erityisesti edellytys yhdenvertaisesta kohtelusta.

Ammattialakohtaiseen työllisyystilanteeseen tai suhdanteeseen perustuva ratkaisu puolestaan voisi heikentää ammatillista liikkuvuutta eli käytännössä kannusteita ottaa vastaan muuta soveltuvaa työtä kuin sen alan työtä, josta henkilö jäi työttömäksi, jos

tällaisen muun työn kautta voisi menettää aiempaan työtehtävään perustuvan, pidemmän enimmäisajan. Myös tällaisissa alakohtaisissa ratkaisuisa on huomioitava perusoikeuksien toteutuminen.

Tutkijaryhmä on arvioinut mallin edellyttävän sitä, että sen rinnalla huolehditaan riittävästä työnhaun tuesta, millä vältettäisiin se, että työnhakujaksojen lyheneminen johtaisi heikompiin työsuhteisiin. Työryhmän käytössä olevan tiedon perusteella tutkijaryhmä, aiempaan tutkimukseen perustuen, on perustellut suhdanteisiin sopeutuvaa enimmäisaikaa seuraavilla tekijöillä:

1. Työttömyysturvan luomat haitalliset kannustinvaikutukset on arvioitu pienemmiksi ja vakuutusohyöty suuremmaksi lasku- kuin noususuhdanteiden aikana.
2. Työnhaun ulkoisvaikutukset voimakkaampia laskusuhdanteessa.
3. Jos avoimia työpaikkoja on tehottoman vähän laskusuhdanteessa, ja työttömyysturva vaikuttaa työmarkkinoiden kireyteen, anteliaampi työttömyysturva perusteltu laskusuhdanteessa.

Jäntin tutkijatyöryhmän työn ollessa kesken ja edellä todettujen kysymysten ollessa toistaiseksi vielä ratkaisematta ovat tässä esitetyt vaikutukset työttömyyspäivärahan rahoitukseen ja Työllisyysrahaston tehtäviin luonteeltaan yleisiä ja alustavia. Vaikutuksia on mahdollista arvioida täsmällisemmin tutkijatyöryhmän ehdotusten valmistuttua. Professori Jäntin kuulemisen perusteella voidaan arvioida, että suhdanteisiin sopeutuvalla mallilla olisi vaikutuksia niin työttömyyspäivärahan rahoitukseen kuin Työllisyysrahaston tehtäviin.

Rahoitukseen kohdistuvat vaikutukset olisivat seurausta työttömyyspäivärahamenojen muutoksista, joista ei työryhmän määräajan päättyessä ole ollut saatavissa arvioita tutkijatyöryhmän työn ollessa kesken. Työllisyysrahasto on arvioinut, että malli, jossa työttömyyspäivärahan kesto sopeutuisi suhdanteisiin, korostaisi jo nykyjärjestelmässä olemassa olevaa ilmiötä, jossa laskusuhdanteen aikana perittävien työttömyysvakuutusmaksujen maksutuotto pienenee palkkasumman laskiessa, ja samaan aikaan työttömyysjaksot pitenisivät mikä lisäisi vakuutusmaksuilla rahoitettavaa menoa. Noususuhdanteessa ilmiö on päinvastainen. Työllisyysrahaston tehtäviin malli vaikuttaisi siten, että rahaston tulisi ottaa suhdannevaikutus huomioon esitetyn mallin perusteiden mukaisesti seuraavan vuoden talousarviota ja työttömyysvakuutusmaksuja koskevaa esitystä valmisteltaessa. Tältä osin mahdollinen muutos voisi edellyttää Työllisyysrahastoa koskevan sääntelyn tarkentamista. Suhdanteisiin sopeutuvassa mallissa olisi lisäksi otettava huomioon, että työttömyysvakuutusmaksut ovat veronluonteisia maksuja, joiden määrä on vahvistettava vuodeksi etukäteen. Työttömyysvakuutusmaksun tasoa ei ole mahdollista muuttaa kesken vuoden.

## 5.3 Eroraha

Suomessa vuoden 2002 loppuun saakka voimassa ollut erorahajärjestelmä luotiin vuonna 1970 ennen kehittyneen työttömyysturvajärjestelmän luomista. Erorahaetuudella tarkoitettiin koulutus- ja erorahastosta annetun lain (537/1990) mukaan henkilökohtaista tukea omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta varten siten kuin kyseisessä laissa säädettiin ja koulutus- ja erorahaston säännöissä määrättiin. Erorahaa maksettiin henkilölle, joka oli menettänyt työpaikkansa sen vuoksi, että työnantaja oli taloudellisista tai tuotannollisista syistä joutunut supistamaan työvoimaa tai lopettanut toimintansa. Se luotiin alun perin täydentämään irtisanomissuojaa tilanteissa, joissa palkansaaja oli menettänyt pitkäaikaisen työpaikan taloudellisista tai tuotannollisista syistä ja uudelleen työllistyminen nähtiin vaikeaksi. Erorahalla tuettiin henkilöitä, jotka aktiivisesti etsivät uutta työtä mutta joiden oli iän tai muun syyn kuten esimerkiksi puutteellisen ammattitaidon seurauksena vuoksi vaikeaa työllistyä uudelleen. Kyseisillä henkilöillä puuttui usein ammattikoulutus tai se oli vanhentunut tai suuntautunut alalle, jossa työpaikkoja ei enää ollut tarjolla. Uudelleen koulutus tai täydennyskoulutus nähtiin tarpeelliseksi tilanteissa, joissa henkilö oli jäänyt työttömäksi pitkän yhdenjaksoisen työsuhteen jälkeen.

Koulutus- ja erorahaston säännöissä oli säännelty tarkemmin erorahan saamisedellytyksistä siten, että TEL-, VEL-, KvTEL- ja KiEL- työ- tai virkasuhteessa olleita ja MEL- ja LEL-aloilla työskennelleitä koskivat omat erorahan erityiset myöntämisedellytyksensä. Alasta riippumatta erorahan myöntämisen edellytyksenä oli hakijan vähintään 45 vuoden ikä ja työssäolon kestolle asetetut vaatimukset. Lisäksi henkilön tuli säännöissä tarkemmin selvitetyllä tavalla olla työnhakijana työvoimatoimistossa. Työstä ilman pätevää syytä kieltäytyneen henkilön erorahaa alennettiin kolmasosalla tai se evättiin kokonaan. Erorahan suuruuteen vaikuttivat henkilön ikä, palkka, työaika ja työhistoria. Erorahan aikuiskoulutuslisää maksettiin tuotannollisista tai taloudellisista syistä työpaikkansa menettäneelle 30 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka osallistui ammatilliseen koulutukseen. Aikuiskoulutuslisää maksettiin kiinteä euromäärä kuukaudessa.

Tuen lakkauttaminen vuonna 2003 johtui siitä, että erorahan nähtiin jäävän irralliseksi ja varsinaisen työttömyysturvain mukaisen työttömyysturvan kanssa päällekkäin myönnettäväksi lisätueksi.

Työryhmän professori Jäntiltä kuulemisessa saaman käsityksen mukaan uusi erorahamalli voisi yksinkertaistettuna tarkoittaa sitä, että työnantajan tulisi maksaa irtisanotavalle työntekijälle eroraha, kun työttömyyspäivärahan saannin edellytyksenä oleva työskentely eli työssäoloehto täyttyy työnantajan palveluksessa ansaittujen tulojen pe-

rusteella. Erorahan maksuvelvollisuus voisi riippua työnantajan koosta, kuten työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamallissa, jolloin pienimmät työnantajat maksaisivat vain nykyisenkaltaisia työttömyysvakuutusmaksuja. Eroraha olisi kertakorvaus, joka voisi vastata esimerkiksi kahden kuukauden päivärahojen summaa.

Eroraha maksettaisiin heti työttömyyden alussa ja se korvaisi osan varsinaisesta päivarahasta, jolloin päivarahakauden enimmäiskesto olisi lyhyempi. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos erorahan määrä vastaisi kahden kuukauden päivärahaa, se korvaisi päivärahan työttömyyden alusta lukien kahden kuukauden ajalta. Jos työttömyys jatkuisi tämän jälkeen, päivärahan maksaminen jatkuisi nykykäytännön mukaisesti päiväraha-kauden loppuun. Koska erorahan saisi pitää, vaikka työttömyys päättyisi ennen erorahan kattaman ajan kulumista loppuun – tai vaikka työttömyys ei lainkaan alkaisi – se parantaisi työttömän kannustimia työllistyä nopeasti edellisen työn päättymisen jälkeen.

Työryhmä on uutta erorahamallia koskevassa arvioinnissaan todennut, että jos erorahan maksaisi irtisanonut työnantaja, tähän ei tarvittaisi erityistä toimeenpanoa tai rahoitusratkaisua, mahdollisia työnantajan maksuvaikeustilanteita lukuun ottamatta. Koska eroraha huomioitaisiin työttömyyspäivärahan enimmäiskestossa, jos henkilö ei työllistyisi erorahakautena, toimeenpanon näkökulmasta työnantajan maksamaan erorahaan liittyy se ongelma, että tieto erorahasta tarvitaan työttömyysturvan maksajille. Lisäksi, jos työnantajan maksama eroraha vastaisi kahden kuukauden palkkaan perustuvaa ansiopäivärahaa, ratkaistavaksi tulee, miten erorahan määrä käytännössä lasketaan. Tehtävä sopisi luontevasti työttömyyskassoille ja/tai Kelalle. Menettely liittäisi sekä työnantajien että työttömyyskassojen ja/tai Kelan työmäärää ja hallinnollista taakkaa.

Tiettyyn ikäryhmään kohdistuvilla eroraha- tai irtisanomiskorvausratkaisuilla toteutettava työnantajan rahoittama ja maksama eroraha saattaisi vaikuttaa työnantajien irtisanomistilanteita koskevaan päätöksentekoon lähinnä sen osalta, keihin irtisanominen kohdistuu ja irtisanottavien määrään. Koska työryhmän käsityksen mukaan malliin ei sisältyisi ikärajaa, ohjausvaikutus saattaisi käytännössä johtaa siihen, että työnantajan kannustimet työllistää toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen heikkenisivät.

Professori Jäntin esittelyn mukaan uuteen erorahamalliin sisältyy ajatus, että työnantajien työttömyysvakuutusmaksua voitaisiin alentaa työttömyyspäiväraha-kausien lyhentymistä vastaavasti. Työnantajien maksurasitus ei tämän seurauksena kasvaisi, vaan se kohdistuisi nykyistä enemmän irtisanoviin työnantajiin. Professori Jäntin tutkijatyöryhmä on lisäksi esittänyt huomion, että maksukyvyttömistä yrityksistä irtisanottavien eroraha tulisi todennäköisesti maksaa muista lähteistä.



Professori Jäntin tutkijatyöryhmän työn ollessa kesken ovat tässä esitetyt vaikutukset työttömyyspäivärahan rahoitukseen ja Työllisyysrahaston tehtäviin luonteeltaan yleisiä ja alustavia. Uudella erorahamallilla olisi vaikutuksia niin työttömyyspäivärahan rahoitukseen kuin Työllisyysrahaston tehtäviin. Rahoitukseen kohdistuvat vaikutukset olisivat seurausta työttömyyspäivärahamenojen muutoksista, joista ei työryhmän määräajan päättyessä ole ollut saatavissa arvioita tutkijatyöryhmän työn ollessa kesken. Työttömyysvakuutusmaksujen alentamista työttömyyspäivärahakausien lyhentymistä vastaavasti koskeva esitys edellyttäisi muutoksia Työllisyysrahastoa koskevaan lainsäädäntöön; tätä ennen tulisi kuitenkin ratkaistavaksi, millaisin perustein maksuvelvollisuuden alentaminen tulisi tarkalleen ottaen tehtäväksi.

## 6 Työmarkkinatuki ja työnhakijan palvelut

### 6.1 Nykytilan kuvaus

Työmarkkinatuki on työttömyysetuus, jota maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Työmarkkinatuen toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos (Kela).

Työmarkkinatuen saamisedellytykset vastaavat suurimmaksi osaksi työttömyyspäivärahan saamisedellytyksiä. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää sitä, että henkilö on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon (TE-toimisto). Työttömyysetuus on vastikkeellinen etuus. Työttömyysetuuden saajan on oltava lähtökohtaisesti valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä<sup>31</sup>. Lisäksi työttömyysetuuden saajan on osallistuttava hänelle tarjottuihin työllistymistä tukeviin palveluihin ja noudatettava työllistymissuunnitelmaa. Jos työnhakija ei noudata edellä mainittuja velvoitteita, voi hän menettää oikeuden työttömyysetuuteen määräajaksi tai toistaiseksi.

Seuraavassa on käsitelty niitä edellytyksiä, määräytymisperusteita ja muita säännöksiä, jotka koskevat pelkästään työmarkkinatukea.

#### Odotusaika

Henkilölle, joka ei ole täyttänyt työssäoloehtoja ja jolla ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa ammatillista koulutusta, maksetaan työmarkkinatuki enintään 21 viikon odotusajan jälkeen, jos henkilö muutoin täyttää työmarkkinatuen saamisen edellytykset. Odotusaikaa ei aseteta, kun:

1. Henkilö on suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeisen tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen
2. Päätoimiset opinnot päättyvät ja opintojen ajalta on maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella (lyhytkestoiset opinnot)
3. Henkilön oikeus työmarkkinatukeen alkaa välittömästi työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitetun työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä

<sup>31</sup> Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevien tulee hakea työkykyään vastaavaa työtä.

4. Henkilö on saanut vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen, tunne-elämän häiriön tai muun syyn vuoksi erityisiä opetus- tai opiskelijahuollon palveluja ja suorittanut hänelle laaditun henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaiset opinnot (ns. mukautetut opinnot).

Odotusaika alkaa kaikilla työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä, sitä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä, korvauksettoman määräajan päättymisestä tai työssäolovelvoitteen täyttymisestä. Jos kyse on alle 25-vuotiaasta nuoresta, joka on menettänyt työttömyysetuusoikeutensa koulutukseen hakeutumista koskevan velvoitteen laiminlyönnin vuoksi, odotusaika asetetaan nuorelle asetetun rajoitteen päättymisestä lukien. Jos nuoren rajoite päättyy työllistymistä edistävän palvelun aikana, odotusaika alkaa vasta palvelun päättymisestä lukien.

Odotusajan asettaminen tutkitaan aina, kun jokin edellä mainituista odotusajan alkamisen tilanteista on kyseessä. Siten esimerkiksi työnhaun voimassaolon lakattua ja henkilön rekisteröidyttyä uudelleen työttömäksi työnhakijaksi hänelle asetetaan uusi odotusaika, vaikka edellisen kerran asetettu odotusaika kohdistuisi samaan aikaan kuin mistä uudelleen asetettava odotusaika alkaa. Odotusajan asettamiselle ei ole yläikärajaa, joten odotusaika voi tulla asetettavaksi myös ikääntyneelle työnhakijalle.

Odotusajan lähtökohtainen kesto on 21 viikkoa, mutta käytännössä odotusaikaa ei usein aseteta näin pitkänä, koska odotusajasta voidaan vähentää hakijan aikaisempaa työmarkkinoilla oloa. Vähennettäväksi voivat tulla palkansaajan tai yrittäjän työssäoloahtoon luettavat kalenteriviikot sekä odotusajan alkamista lähinnä edeltävän kahden vuoden ajalta sellaiset kalenteriviikot, joina henkilö on saanut työttömyysetuutta taikka joilta hänelle ei ole maksettu työmarkkinatukea odotusajan, tarveharkinnan tai omavastuuajan takia. Työmarkkinoilla oloa muun muassa päätoimisen opiskelun (poikkeuksena lyhytkestoinen opiskelu, jonka ajalta maksetaan työttömyysetuutta), korvauksettoman määräajan, työssäolovelvoitteen ja koulutusta vailla olevia nuoria koskevan rajoituksen aikana ei kuitenkaan vähennetä odotusajasta eikä odotusaika kulu näiden aikana.

## Työmarkkinatuen määrä

Työmarkkinatuki on työttömyyttä edeltäneisiin ansioihin perustumaton kiinteämääräinen etuus, jonka määrää tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksin korotusta vastaavasti. Täysimääräinen työmarkkinatuki vuonna 2021 on 33,78 euroa päivässä. Työmarkkinatukeen voidaan maksaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta korotusosaa, jonka määrä vuonna 2021 on 4,80 euroa päivässä. Työnhakijalle, jolla on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi, työmarkkinatuki maksetaan korotettuna lapsikorotuksella.

## Tarveharkinta

Työmarkkinatuen maksaminen edellyttää, että sen saaja on taloudellisen tuen tarpeessa. Jos hakijalla on tuloa työttömyysajalta, taloudellisen tuen tarve vähenee ja täyden työmarkkinatuen määrää alennetaan vastaavassa suhteessa. Tätä kutsutaan tarveharkinnaksi. Ilman tarveharkintaa työmarkkinatukea voidaan maksaa, jos työnhakija osallistuu työllistymistä edistävään palveluun tai jos hän on täyttänyt 55 vuotta ja on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa otetaan huomioon työmarkkinatuen saajan omat tulot kokonaisuudessaan. Koska tuen saajan työttömyysaikaiset ansiotulot sovitellaan, tarveharkinnassa huomioon otettavia omia tuloja ovat lähinnä pääomatulot. Tarveharkinnassa huomioidaan kaikki tulot niiden lähteestä tai veronalaisuudesta riippumatta, lukuun ottamatta erikseen etuoikeutetuiksi säädettyjä tuloja. Myös ulkomailta maksetut tulot huomioidaan riippumatta siitä, onko ne maksettu EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta vai kolmannelta maasta.

Huoltovelvollisen henkilön täysimääräisen työmarkkinatuen kuukautta kohden laskeusta määrästä vähennetään 50 prosenttia siitä tulojen osasta, joka ylittää 1 044 euroa kuukaudessa. Tulorajaa korotetaan 130 eurolla kuukaudessa jokaisen huollettavan, alle 18-vuotiaan lapsen osalta. Perheettömällä henkilöllä vähennetään vastavasti 75 prosenttia siitä tulojen osasta, joka ylittää 311 euroa kuukaudessa.

## Osittainen työmarkkinatuki

Työmarkkinatuki maksetaan osittaisena henkilölle, joka asuu vanhempiensa taloudessa, eikä ole täyttänyt työssäoloehtoja. Työmarkkinatuki maksetaan vanhempien taloudessa asumisesta huolimatta täysimääräisenä ajalta, jona henkilö osallistuu työllistymistä edistävään palveluun. Työmarkkinatukea ei ositeta myöskään, jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat enintään 1 781 euroa kuukaudessa. Tulorajaa korotetaan 106 eurolla jokaista hakijan vanhempien taloudessa asuvaa huollettavaa alle 18-vuotiasta lasta kohden. Vanhempien tuloina huomioidaan kaikki tulot niiden lähteestä tai veronalaisuudesta riippumatta, lukuun ottamatta erikseen etuoikeutetuiksi säädettyjä tuloja.

Jos vanhempien yhteenlasketut tulot ylittävät 1 781 euroa kuukaudessa, hakijan täysimääräisestä työmarkkinatuesta vähennetään 50 prosenttia tulorajan ylittävistä tuloista. Työmarkkinatukena maksetaan kuitenkin aina vähintään 50 prosenttia siitä työmarkkinatuesta, johon henkilö muutoin olisi oikeutettu.

## Suomessa asuminen

Työmarkkinatuki on niin kutsuttu erityinen maksuihin perustumaton rahaetus, jossa on piirteitä sekä sosiaalivakuutusperusteisesta sosiaaliturvasta että sosiaalihuollosta. Näin ollen työmarkkinatukea maksetaan vain Suomessa asuvalle henkilölle, eli se ei ole maasta vietävä tuki toisin kuin työttömyyspäiväraha.

Henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

## 6.2 Työmarkkinatuen saajat

Työmarkkinatuen saajina on tällä hetkellä hyvin erilaisia työttömiä. Kokonaisuuden tarkastelemiseksi työryhmä näki tarkoituksenmukaisena analysoida työmarkkinatuen saajia ryhmittelyn avulla. Työmarkkinatuen saajat ovat erittäin heterogeeninen ryhmä, joiden kiinnittyminen työmarkkinoihin vaihtelee ja joiden palvelutarpeet ovat erilaiset. Ryhmittelyn avulla on mahdollista hahmottaa, millaisia ryhmiä työmarkkinatuen saajissa on ja millaisilla muutoksilla sekä kohdennetulla palveluvalikoimalla olisi mahdollista vaikuttaa ryhmien työllistymismahdollisuuksiin. OECD:n Suomea koskevassa Työttömyyden kasvot-tutkimusraportin mukaan monet työttömät suomalaiset kohtaavat monimutkaisia ja toisiinsa kytköksissä olevia työllistymisen esteitä. Muihin OECD-maihin verrattuna suuri osa Suomen työttömistä ilmoittaa huonon terveyden olevan este työllistymiselle. Lähemmäs 70 % työttömistä kohtaa samanaikaisesti joko kaksi tai useamman työllistymistä vaikeuttavan esteen. Pitkäaikaistyöttömillä on muita useammin useita työllistymistä vaikeuttavia esteitä.<sup>32</sup>

Työryhmä pyysi Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksiköltä selvityksen<sup>33</sup> työmarkkinatuen saajista. Selvitys perustuu Kelan rekisteritietoihin työmarkkinatuen saajista. Lisäksi on käytetty rekisteritietoja yleisen asumistuen, perustoimeentulotuen, sairauspäivärahan, lääkekorvauksien sekä kuntoutuksen käytöstä. Tarkastelu on rajattu tammikuun 2020 lopussa työmarkkinatukea saaneisiin. Tammikuussa 2020 työmarkkinatukea saaneet on jaettu neljään ryhmään työmarkkinatuen päivien kertymän perusteella. Ryhmät ovat: alle 300 päivää, 300-499 päivää, 500-999 päivää ja vähintään

<sup>32</sup> OECD (2020); [A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies: Faces of Joblessness in Finland](#).

<sup>33</sup> Tiedot työmarkkinatuen saajista perustuvat sosiaali- ja terveysministeriön tilaamaan selvitykseen Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksiköltä 29.1.2021. Selvitys on kokonaisuudessaan työryhmän raportin liitteenä.

1000 päivää. Työryhmän raporttiin on nostettu tietoja työmarkkinatuen saajien kokonaismäärästä ja jaosta työmarkkinatuen päivien kertymien perusteella sekä työmarkkinatuen saajien jakautumisesta sukupuolten välillä ja jakautumisesta ikäryhmittäin.

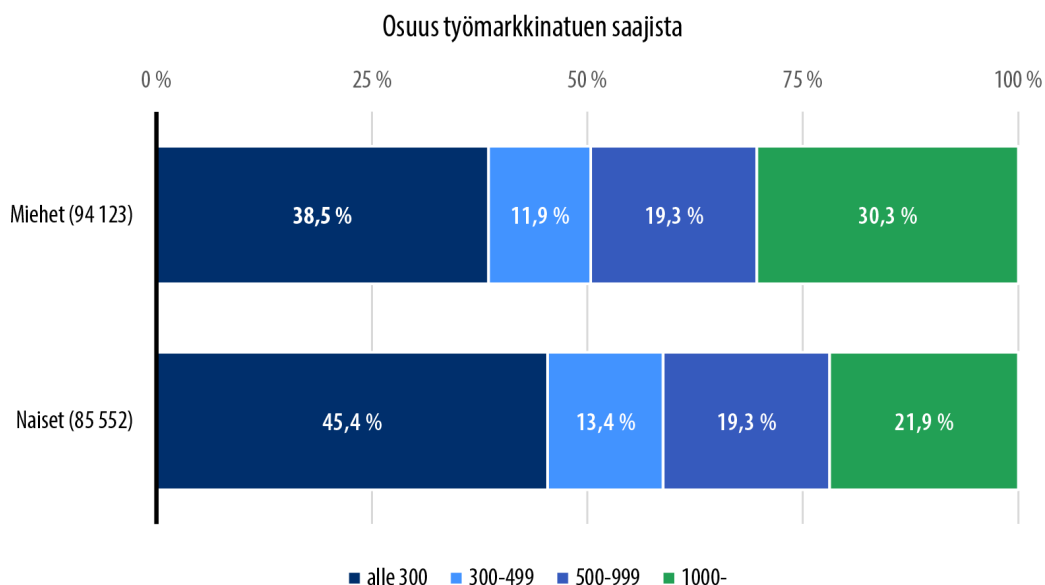
Työmarkkinatukea sai tammikuun 2020 lopussa 179 675 henkilöä (taulukko 8). Tästä joukosta naisia oli 85 552 (48 %) ja miehiä 94 123 (52 %).

**Taulukko 8.** Työmarkkinatuen saajien osuudet kertymän mukaan

	alle 300	300-499	500-999	1000-	Henkilöitä
Miehet, %	39	12	19	30	94 123
Naiset, %	45	13	19	22	85 552
-24-vuotiaat, %	79	12	9	1	21 605
25-34-vuotiaat, %	53	14	20	12	46 895
35-44-vuotiaat, %	37	12	21	30	41 983
45-54-vuotiaat, %	29	12	20	39	38 797
55-64-vuotiaat, %	22	11	22	45	30 371
Kaikki, %	42	13	19	26	179 675
Henkilöitä	75 105	22 650	34 655	47 265	179 675

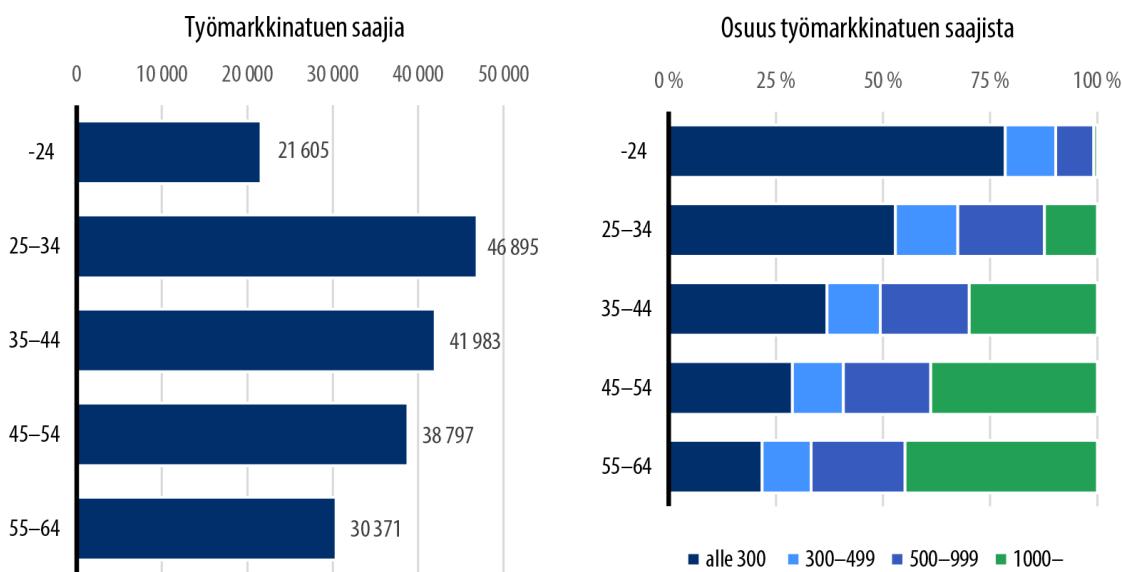
Työmarkkinatukipäivien kertymä vaihtelee sukupuolen ja ikäryhmän mukaan. Suuremmalla osuudella naisista oli alle 300 päivän kertymä ja pienemmällä osuudella vähintään 1000 päivän kertymä kuin miehistä (Kuvio 2).

**Kuvio 2.** Naisten ja miesten jakautuminen kertymäluokkiin.



Nuorimmassa ikäryhmässä 79 prosentilla ja 25–34-vuotiaiden ikäryhmässä 53 prosentilla kertymä on alle 300 päivää (Kuvio 3). Vastaavasti 45–54-vuotiaiden ryhmässä 39 prosentilla ja 55–64-vuotiaiden ryhmässä 45 prosentilla kertymä oli vähintään 1000 päivää.

**Kuvio 3.** Työmarkkinatuen saajat ikäryhmittäin ja ikäryhmien jakautuminen kertymäluokkiin



## 6.3 Selvityshenkilön ehdotukset työmarkkinatuen uudistamisesta

Työryhmän toimeksiannon laajuuden ja lyhyen toimikauden vuoksi työmarkkinatuen uudistamisen tarkastelun tueksi hankittiin erillinen selvityshenkilön raportti, jossa nykytilaa koskevan käsityksen perusteella tehdään vaihtoehtoisia ehdotuksia työmarkkinatuen ja siihen kytkeytyen palveluiden turvaamisen kehittämiseksi. Selvityshenkilönä toimi Anne Neimala.

Selvityshenkilön raportin mukaan työmarkkinatuen saajien joukossa on sekä nopeasti työllistyviä nuoria aikuisia että vuosia ilman työtä olleita pitkäaikaistyöttömiä ja osatyökykyisiä, jotka eivät tosiasiallisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä. Kroonisesti työttömiä on arviolta 120 000. Näiden ryhmien väliin jää suuri joukko työttömiä, joita voidaan tukea työllistymisessä monin eri tavoin, kuten työllistymistä edistävien palvelujen avulla. Palveluvalikoima on laaja, mutta palvelut eivät välttämättä aina vastaa kaikkien tarpeita. Työmarkkinatuen säännöksillä itsessään on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa työttömien työllistymiseen. Työmarkkinatuen voidaan katsoa sekä kannustavan että myös passivoivan tuensaajia. Työmarkkinatukeen liittyvät työnannon kannustimet ovat yleisesti ottaen hyvät (sovittelu, suojaosa). Tästä huolimatta järjestelmässä on työttömyys- ja byrokratialoukkuja, jotka voivat vähentää lyhytaikaisten ja osa-aikaisten töiden vastaanottamista. Työmarkkinatuen vastikkeellisuus ja siihen kytkeytyvät seuraamukset eivät aina toimi tarkoitetulla tavalla, koska seuraamusten johdosta laskevat tulot voidaan usein korvata toimeentulotuella. Moitittavasta menettelystä asetettavat seuraamukset ovat työttömyysturvalain mukaisia korvauksettomia määräaikoja (ns. karenssi) tai toimeentulotukilain mukaisia toimeentulotuen perusosan alentamisia. Työmarkkinatuen saajista muita työttömiä suurempi osa tarvitsee henkilökohtaista ohjausta, kattavaa palvelutarvearviota sekä yksilöllisesti räätälöityjä palveluita. Tällä hetkellä kaikki työmarkkinatuen saajat eivät pysty hyödyntämään työvoimapalveluita. Palveluita jääminen voi johtua esimerkiksi palvelutarpeen tai työ- ja toimintakyvyn arvioinnin puutteesta. Nykyinen työmarkkinatuki toimii hyvin työmarkkinoille tulevien nuorten työllistymistä tukevana etuutena. Jatkossakin heitä varten tarvitaan toimeentulon turvaava etuus opintojen päättymisen ja työllistymisen väliseksi ajaksi. Työmarkkinatuen kehittämistarve liittyy kiinteästi työvoimapalveluiden ja työnhakuprosessin kehittämiseen.<sup>34</sup>

Selvityshenkilön raportissa Työmarkkinatuen kehittäminen: Kehittämisen vaihtoehtoja kuvataan sekä arvioidaan tarkemmin ehdotukset työmarkkinatuen kehittämiseksi.

---

<sup>34</sup> Selvityshenkilön raportti.



Työryhmän raporttiin on kuvattu tiivistettynä selvityshenkilön esiin nostamat työmarkkinatuen kehittämisen ehdotukset.

### 6.3.1 Selvityshenkilön ehdotukset lyhyen aikavälin kehittämismahdollisuuksista

#### Työnhakuprosessin kehittäminen

Työmarkkinatuen hakijat tarvitsevat muita työttömiä enemmän henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa. Henkilökohtaisen tuen pitäisi monien työttömien kohdalla olla hyvin tiivistä ja aktiivista, jotta sillä voitaisiin auttaa myös niitä, jotka eivät ole itse yhteydessä viranomaisiin. Työttömyyden alkuvaiheessa tehty palvelutarvekartoitus ja työllistymissuunnitelma sekä varhainen puuttuminen työllistymistä haittaaviin tekijöihin nopeuttaisi työllistymistä ja ehkäisisi työttömyyden pitkittymistä.

#### Työllistymistä tukevien palveluiden kehittäminen

Työttömyyden aikaisia palveluita tulisi kehittää ja räätälöidä niin, että ne vastaavat kaikkien työttömien tarpeisiin. Muutoksen keskeisenä tavoitteena olisi se, että kaikki työmarkkinatukea nyt saavat osallistuisivat palveluihin. Työttömyyden aikaisia palveluita pitäisi kehittää niitä työttömiä varten, jotka tarvitsevat ensisijaisesti muita kuin nykyisiä työvoimapalveluita.

Tarvittavat palvelut riippuvat henkilön työ- ja toimintakyvystä sekä koulutuksesta. Ratkaisuja pitäisi hakea laaja-alaisesti. Erilaiset tuetun työllistämisen muodot ja niiden merkittävä lisääminen auttaisi monia pääsemään takaisin työhön.

Kuntoutuspalveluita pitäisi kehittää matalan kynnyksen palveluiksi ja tarvitaan tehokkaampaa kuntoutukseen ohjausta. Kuntouttavaa työtoimintaa tulisi kehittää nykyistä tavoitteellisemmaksi. Työmarkkinatuen saajien palvelutarve pitäisi selvittää mahdollisimman aikaisin työttömyyden alkuvaiheessa. Vaikeasti työllistyvien ryhmien palvelutarve tulisi arvioida monialaisessa yhteispalvelussa.

#### Monialaisen yhteispalvelun kehittäminen

Monialaista asiantuntemusta tulisi hyödyntää huomattavasti useammin kuin tällä hetkellä tehdään ja monialaisen palvelun tarpeen arvioinnin aikarajaa tulisi lyhentää erityisesti nuorten kohdalla. Nuoret, alle 30-vuotiaat tulisi ohjata moniammatilliseen arviointiin jo kolmen kuukauden työttömyyden perusteella. Muilla aikarajana voisi olla

kuuden kuukauden työttömyys. Monialaisen verkoston kokoonpanoa tulisi täydentää siten, että siinä olisi myös nuoriso- ja koulutuspalveluiden asiantuntemusta.

Monialaisen yhteispalvelun yhdyspinta kuntouttavaan työtoimintaan tulisi selkeyttää. Monialaista yhteistyötä on arvosteltu siitä, ettei sitä johda kukaan. Tämä vastuu soveltuisi luontevasti työvoimahallinnon vastuulle. Sosiaali- ja terveydenhuollon roolia olisi myös tarpeen vahvistaa. Moniammatillista toimintaa tulisi kehittää kohti matalan kynnyksen palveluita ja ne toimisivat työttömien kohdalla laajemminkin.

## Työttömän työ- ja toimintakyvyn arviointi

Työkyvyn tukemiseksi työttömien terveystalvet sekä työ- ja toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen arvioinnit tulisi nykyistä enemmän suunnitella ja kohdentaa pitkäaikaistyöttömyyden ja osatyökykyisten tarpeet huomioon ottaen. Työ- ja toimintakyvyn arviointiin tarvitaan lisää osaamista, resursseja ja palveluita.

Palvelutarpeen arvioinnin tekijöitä pitää kouluttaa ensi vaiheen arviointiin. Tällä hetkellä työmarkkinatuen saajien terveysongelmat jäävät piiloon. Pitkäaikaistyöttömän työkyvyn arviointia ei voi jättää pelkästään terveydenhuollon vastuulle. Työkyvyn arviointi tulisi toteuttaa niissä ohjaus- ja asiakasprosesseissa, joissa pitkäaikaistyöttömät ovat muutenkin asiakkaina.

## Työttömän oikeudet ja velvollisuudet

Työmarkkinatuen saajien työllistämissuunnitelman toteuttamisen yhteyttä työttömyyden ajalta maksettavaan toimeentuloon tulisi tiivistää. Tavoitteena olisi se, että kaikki olisivat työllistymistä edistävien palveluiden piirissä eivätkä passiivisia.

Oikeudet ja velvollisuudet voitaisiin kytkeä tiiviimmin toisiinsa käyttämällä karenssien lisäksi tai sijasta muita toimenpiteitä. Taloudellisten sanktioiden sijaan tai niiden ohella voitaisiin lisätä henkilökohtaisia tapaamisia ja työnhakukeskusteluja ja antaa tukea suunnitelman toteuttamiseen. Karanteenin sijasta voitaisiin työmarkkinatuki harkinnan mukaan maksaa määräajan alennettuna. Käytettävien sanktioiden vaikuttavuutta olisi mahdollista lisätä siten, että toimeentulotuesta otettaisiin työmarkkinatuki kokonaisuudessaan huomioon, vaikka työttömällä ei karanteenin tai tuen alentamisen vuoksi olisi etuutta maksussa lainkaan tai vain osittaisena. Toimeentulotuen saajina olevat työttömät tulisi saada takaisin työttömyysturvan ja palveluiden piiriin. Tätä voitaisiin selvityshenkilön näkemyksen mukaan edistää muuttamalla toimeentulotuen saamisedellytyksiä siten, että ensisijaiset etuudet olisi haettava ennen toimeentulotuen myöntämistä. Velvoitteen noudattamatta jättämisestä voisi harkinnan mukaan seurata toimeentulotuen hylkääminen.

## Työmarkkinatuen kannustimet

Työmarkkinatuen kannustimia tulisi uudistaa ja työttömyys-, tulo- ja byrokratialoukkuja vähentää. Byrokratialoukun ja työttömyysloukun voivat aiheuttaa tilanteet, joissa työmarkkinatukea saavalle maksetaan myös asumistukea ja toimeentulotukea. Työn vastaanottamisen vaikutukset olisivat työttömän kannalta selkeämmät, jos työttömän tulovirta pysyisi työllistymiskuukauden aikana tasaisena ja ansiotulojen ja etuuden yhteensovitus tapahtuisi vasta, kun ansiotulot ovat käytettävissä esimerkiksi seuraavan kuukauden aikana. Erilaisten tilanteiden selkeä kuvaaminen ja tiedottaminen voisi vähentää työttömien huolta toimeentulon katkoksista.

Työtulon ja työmarkkinatuen yhteensovittamisessa noudatettava työtulon suojaosalle voitaisiin etsiä vaihtoehtoisia kannustimia. Suojaosa voisi olla määräaikainen. Kertaluonteisista työllistymiskorvauksista tai -bonuksista on jonkin verran kokemusta, mutta niitä tulisi arvioida tarkemmin. Käyttöä voitaisiin suunnata erityisesti pitkäaikaistyöttömiin ja osatyökykyisiin.

Uudenlaisten kannustimien lisäksi tarvittaisiin myös kulttuurimuutosta, jossa työ ja omasta toimeentulosta huolehtiminen olisi ensisijainen vaihtoehto myös silloin, kun työstä saatava toimeentulo ei lisää merkittävästi käteen jäävää tuloa.

### 6.3.2 Selvityshenkilön ehdotus pitkän aikavälin kehittämismahdollisuuksista

Työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta on muodostunut pitkään työttömänä olleiden etuus, vaikka työmarkkinatuki on alun perin tarkoitettu pääosin työmarkkinoille tulevien nuorten etuudeksi ja toimeentulotuki tilapäiseksi, viimesijaiseksi tukimuodoksi.

Pidemmällä aikavälillä tulisi arvioida miten työttömyysturvaa tulisi kehittää kokonaisuudessaan. Työmarkkinatuen osalta pitäisi ratkaista kahden erilaisen ryhmän asema. Miten turvataan niiden työttömien toimeentulo, jotka hakevat aktiivisesti työtä, mutta jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyspäivärahaan. Lisäksi on ratkaistava se, onko työmarkkinatuki oikea tukimuoto niille työttömille, joiden mahdollisuus työllistyä on erittäin heikko, ja jotka tarvitsevat pitkäaikaisesti sosiaalihuollon palveluita. Näihin työttömiin sovelletaan tällä hetkellä kaikkia aktiivisen työnhaun velvollisuuksia, vaikka todellista työllistymismahdollisuutta ei ole tai se on hyvin kaukana. Kun työttömyys jatkuu vuosia eikä tilanteeseen ole näkyvissä muutosta, tulisi ratkaista jatkuuko työmarkkinatuki tai toimeentulotuki vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeen alkamiseen asti, vai voisiko sosiaalisen kuntoutuksen ajalta maksettavaa tukimuotoa muuttaa. Nykyisistä

tukimuodoista mahdollinen voisi olla kuntoutusraha. Se edellyttäisi selvää kuntoutussuunnitelmaa ja näköpiirissä olevaa kuntoutumismahdollisuutta. Toinen mahdollisuus on kehittää uudenlainen sosiaalipalvelujen ajalta maksettava tukimuoto.

Uuden tukimuodon tavoitteena olisi saada kaikki työttömät heille räätälöityjen palveluiden piiriin. He voisivat olla edelleen työttömiä työnhakijoita, tai he siirtyisivät kokonaan sosiaalihuollon asiakkaiksi. Silloin heitä eivät koskisi työttömyysturvan nykyiset velvoitteet. He osallistuisivat kuitenkin palveluiden kautta yhteiskunnallisesti lisäarvoa tuottavaan toimintaan vastineena toimeentuloturvasta.

## 6.4 Työryhmän näkemys työmarkkinatuen kehittamisestä

Työryhmä on saanut selvityshenkilön raportin työmarkkinatuen kehittämismahdollisuuksista. Ajan puutteen vuoksi työryhmä ei kuitenkaan ole voinut perusteellisesti käsitellä asiaa eikä työryhmä siksi ota kantaa esitettyihin kehittämisehdotuksiin, mutta yhtyy siihen näkemykseen, että työmarkkinatuen saajat tarvitsevat nykyistä enemmän henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa ja että palveluja tulisi räätälöidä nykyistä enemmän työmarkkinatuen saajien tarpeisiin. Työryhmä katsoo, että työmarkkinatuen kehittämistä tulisi jatkaa. Työryhmä myös tunnistaa työmarkkinatuen kehittämisen olevan laaja kokonaisuus, joka vaatii pidemmän valmistelun.

Työryhmä katsoo, että jatkovalmistelun tueksi tulisi tehdä riittävä aineistokeruu, jotta työmarkkinatuen kehittämisen taustaksi olisi riittävä tietopohja. Työryhmä haluaa nostaa esiin tarpeen saada tarkempaa tietoa työmarkkinatukea saavien henkilöiden saamista erilaisista palveluista.

Työmarkkinatuen kehittämistä ja työmarkkinatukeen olennaisesti liittyviä etuuksia sekä palveluita tarkastellaan kokonaisuutena jo nyt osana sosiaaliturvakomitean työtä sekä useammassa muussa erillisessä hankkeessa. Työryhmä katsoo, että työmarkkinatuen kehittämistä on mahdollista jatkaa osana sosiaaliturvakomitean työtä tai erillisenä hankkeena. Työryhmän näkemys on, että työryhmän työn jälkeen tulisi uuden toimeksiannon perusteella käynnistää työmarkkinatuen kehittämisen jatkovalmistelu.

## 7 Lomautettujen osaamisen kehittäminen

Yritykset ovat sopeuttaneet työvoimaansa covid-19-epidemian aikana pääosin lomauttamalla. Vuonna 2020 alkoi 454 000 lomautusjaksoa, joka on yli 500 prosenttia enemmän kuin vuotta aiemmin<sup>35</sup>. Joulukuussa 2020 TE-toimistossa rekisteröityneenä työnhakijana oli 56 100 kokoaikaisesti lomautettua enemmän kuin joulukuussa 2019<sup>36</sup>.

Lomautettujen osallistuminen TE-palveluihin on ollut vähäistä. Vuosina 2015-2020 keskimäärin noin kaksi prosenttia työvoimakoulutuksen aloittaneista oli lomautettuja. Työttömyysetuudella tuettuihin omaehtoisiin opintoihin osallistuminen on lomautettujen kohdalla vielä harvinaisempaa.

### 7.1 Lomautetun oikeus työttömyysturvaan

Työttömyysturvan tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan<sup>37</sup> taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuuteen on työttömyysturvalaissa säädetty edellytyksin oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla.

Lomautuksella tarkoitetaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n mukaan työnantajan suorittamaa lomautusta tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä.

Lomautetut ovat työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja työttömiä. Tämä koskee sekä kokoaikaisesti lomautettua että työnhakijaa, jonka päivittäistä tai viikoittaista työaika on lyhennetty. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että lomautettu ilmoittautuu työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon.

<sup>35</sup> Helsinki GSE tilannehuone, [www.helsinkigse.fi](http://www.helsinkigse.fi).

<sup>36</sup> [Työllisyyskatsaus joulukuu 2020](#), TEM julkaisusarja.

<sup>37</sup> Lomautettu henkilö on:

- 1) TE-toimiston **henkilöasiakas**, jos hän hakee tai saa TE-toimiston tarjoamia palveluita, tukia tai korvauksia
- 2) **työtön**, jos hän on kokonaan lomautettu
- 3) **työtön työnhakija**, jos hän on kokonaan lomautettu, rekisteröitynyt TE-toimistossa työnhakijaksi ja työnhaku on voimassa

Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työnhakijaksi rekisteröityneen lomautetun oikeudesta työttömyysetuuteen työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle työvoimapoliittisen lausunnon. Lausunnossa otetaan kantaa siihen, täytyvätkö etuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset. Lomautettuja koskevat samat työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset kuin muitakin työnhakijoita<sup>38</sup>.

Lomautetun on oltava valmis vastaanottamaan tarjottua työtä ja muun muassa osallistumaan työ- ja elinkeinotoimiston kanssa työllistymissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Jos lomautettu kieltäytyy tarjotusta työstä, työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, onko lomautetulla ollut pätevä syy menettelynsä.

Jos lomautettu on alle 25-vuotias koulutusta vailla oleva nuori, hänen on työttömyysetuutta saadakseen tullut hakea syksyllä alkavaa ammatillisia valmiuksia antavaa, tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaa työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:ssä säädettyllä tavalla. Lomautus voi olla pätevä syy jättää hakematta opiskelupaikkaa.

## 7.2 Lomautetun oikeus opiskeluun ja TE-palveluihin

Sivutoimiset opinnot työttömyysetuudella ovat mahdollisia kaikille työnhakijoille ilman työvoimaviranomaisen harkintaa ja hyväksyntää. Opiskelun pää- ja sivutoimisuuden ratkaisee TE-toimisto. Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Työttömyysetuuden saaminen lyhytkestoisten, enintään kuusi kuukautta kestävien päätoimisten opintojen ajalta on mahdollista 25-vuotta täyttäneille työttömille ilman työvoimaviranomaisen tekemää arviointia henkilön koulutustarpeesta. Opintojen tulee antaa ammatillisia valmiuksia tai tukea yritystoimintaa. Lyhytkestoisia opintoja opiskelevalla säilyy yhä työttömän työnhakijan veloitteet, kuten velvollisuus hakea ja ottaa vastaan kokoaikatyötä.

Lomautetulla voi olla mahdollisuus saada työttömyysetuutta päätoimisen omaehtoisen opiskelun tukemiseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa tarkoitetulla tavalla. Jos julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetty edellytykset täyttyvät ja työ- ja elinkeinotoimisto pitää opiskelun tukemista tarkoituksenmukaisena esimerkiksi työpaikan säilyttämisen kannalta, työttömyysetuus voidaan maksaa määrältään korotettuna. Päätoiminen opiskelu työttömyysetuudella on

---

<sup>38</sup> Huom. edellytyksiä on koronavirusepidemian aikana lievennetty väliaikaisesti.

mahdollista myös työvoimakoulutuksessa. Opiskelijan ei tarvitse olla näitä opintoja suorittaessaan työmarkkinoiden käytettävissä eli hänellä ei ole velvollisuutta hakea ja vastaanottaa työtä. Työttömyysetuudella tuetut opinnot mahdollistavat joustavasti erinäisien opintojen suorittamista. Opinnot voivat olla ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon johtavia opintoja. Opinnot voivat myös olla korkeakoulututkintoon johtavia tai edellä mainittujen tutkintojen osien suorittamiseen johtavia opintoja. Ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus sekä avoimet korkeakouluopinnot ovat myös mahdollisia.

Lomautetut ovat voineet väliaikaisesti opiskella päätoimisesti ilman, että se vaikuttaa työttömyysetuuteen. Määräaikainen lakimuutos on voimassa 31.12.2021 asti. Poikkeussäännös koskee lomautettuja, joiden lomautus on alkanut 16.3.2020 tai sen jälkeen. Muutos on helpottanut työn ohella opiskelevan lomautetun työttömyysetuuden hakemista ja saamista lomautusajalta, kun TE-toimisto ei arvioi opintojen sivu- tai päätoimisuutta.

TE-toimisto tarjoaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Palvelujen tarjoamista rajaavat TE-toimiston työvoimapoliittinen harkinta ja käytettävissä olevat määrärahat. Kokonaan lomautetut työnhakijat voivat saada kaikkia JTYPL:n mukaisia palveluita, mutta muut lomautetut (lyhennettyä työviikkoa tekevät, osa-aikaisesti lomautetut) ainoastaan henkilöasiakkaan palveluita. Jos henkilö on kokonaan lomautettu, sillä ei ole merkitystä, onko hänet lomautettu määräajaksi vai toistaiseksi. TEM:n antaman soveltamisohjeen<sup>39</sup> mukaan TE-toimistojen ei tule tehdä palvelujen tarjoamista tai käyttöä koskevia linjauksia, jotka perustuvat kategorisesti asiakkaan työttömyyden kestoon tai muuhun vastaavaan seikkaan.

Osaamisen kehittämispalveluiden osalta on viime aikoina tehty lakimuutoksia, jotka koskevat muiden työnhakijoiden ohella myös lomautettuja.

Kesällä 2020 tehtiin JTYPL:n soveltamisohjemuutos, joka mahdollistaa yhteishankintakoulutuksena toteutettavat työpaikkasuomi ja -ruotsi koulutukset, kun kyseessä on työperäisen maahanmuuton tai jo maassa olevien ulkomaalaisten työllistymisen edistäminen. Ohjemuutos myös mahdollistaa perustellusta syystä toteuttaa yhteishankintakoulutusta lyhyempänä kuin vähintään 10 päivää kestäväenä.

Vuoden 2021 alusta tuli voimaan väliaikainen lakimuutos, joka mahdollistaa korkeakoulututkintoon johtavien koulutusten hankinnan työvoimakoulutuksena. Korkeakoulututkintoon johtavat koulutukset voivat olla:

---

<sup>39</sup> TEM/2376/00.03.05.02/2017

- korkeakoulututkintoon johtavia opintoja keskeytyneiden korkeakouluopintojen loppuunsaattamiseksi,
- saman alan korkeakoulututkintoon johtavia opintoja henkilölle, jolla on opistoasteen tutkinto tai vastaavan tasoinen ulkomailla suoritettu tutkinto,
- uuteen korkeakoulututkintoon johtavia opintoja henkilöasiakkaalle, joka on jo suorittanut korkeakoulututkinnon, jos henkilö voidaan aikaisemman tutkintonsa perusteella hyväksyä sellaiseen rajatulle kohderyhmälle suunnattuun koulutukseen, johon hakevien kelpoisuuden korkeakoulu on määritellyt erikseen, ja jos tutkinnon suorittamisen arvioidaan kestävän enintään 24 kuukautta.

Opiskelijaksi valitseminen edellyttää muun työvoimakoulutuksen tavoin, että henkilö soveltuu koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään ja että hänellä on TE-toimiston toteama koulutustarve. Kun työvoimakoulutuksena hankitaan korkeakoulututkintoon johtavia opintoja, TE-toimisto vastaa opiskelijoiden valitsemisesta ja yliopisto tai ammattikorkeakoulu päättää opiskelijaksi ottamisesta.

## Muutosturvan toimintamalli lomautettujen kohdalla

Lomautustilanteissa työnantaja saa muutosturva-asiantuntijoilta tukea ja neuvontaa lomautustilanteen läpiviemisessä. Tukea ja neuvontaa annetaan myös pienille työnantajille, joilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa lomautuksistaan TE-toimistoon. Tällaista työnantajaneuvontaa on annettu paljon covid-19-epidemian aikana.

Lomautustilanteissa lomautettaville järjestetään muutosturvainfoja. Lomautustilanteen infoja tarjotaan palveluna osalla alueista. Joillakin alueilla palvelua pystytään tarjoamaan työnantajan erikseen pyytäessä. Niin kutsutuissa ”hybriditilanteissa”, joissa asiakkaina on sekä irtisanottuja että lomautettuja henkilöitä, palvelua annetaan kaikille.

Lomautetuille on erillinen infomateriaali valtakunnallisesti käytössä. Lomautetuille on myös omat ohjevideot TE-palvelujen nettisivuilla, joissa on perusohjeet lomautetuksi tulevalle. Lomauttavalle työnantajalle on myös oma ohjevideonsa. TE-palvelujen sivuilla on sekä työnantajien että työntekijöiden käytettävissä muutosturvaBotti, joka vastaa olennaisiin kysymyksiin ja ohjaa oikean tiedon äärelle.



## 7.3 Työmarkkinakeskusjärjestöjen viimeaikaiset esitykset osaamisen kehittämisen toimiksi

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat esittäneet valtiovallalle covid-19-epidemian aikana yhteisiä esityksiä tarvittavista toimenpiteistä. Työmarkkinakeskusjärjestöt esittivät 21.10.2020 seuraavat yhteiset ehdotuksensa keskeisistä osaamisen kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä osana koronavaiheeseen vastaamista.

**Ehdotus 1:** Tehdään näkyväksi TE-palvelujen palveluprosessi lomautetuille.

- Tarjotaan aktiivisesti TE-palveluja lomautetuille, mm. viestintä, uraohjaus ja työvoimakoulutus.

**Ehdotus 2:** Lisätään lyhyitä pätevyyskoulutuksia verkon kautta.

- Pätevyyskoulutusten, esimerkiksi hygieniapassi, trukkikortti, vartijakortti tai tulityökortti, tarjontaa tulisi lisätä nopeasti erityisesti lomautetuille, jotka voisivat työllistyä väliaikaisesti työvoimapolusta kärsiville aloille.

**Ehdotus 3:** Lisätään lyhyitä koulutuksia muunto- ja lisäkoulutuksia etenkin työvoimapolusta kärsiville aloille.

- Esimerkiksi digitaitojen vahvistamista tarvitaan eri aloilla.

**Ehdotus 4:** Kootaan lyhytkestoisen koulutuksen tarjonta helposti saavutettavaksi TEM:n ja OKM:n yhteistyössä.

**Ehdotus 5:** Lisätään verkko-opetuksen saatavuutta.

**Ehdotus 6:** Lisätään työnantajien tietoisuutta ELY:jen palveluista työnantajille, mm. yhteishankintakoulutuksen mahdollisuuksista.

## 7.4 Työryhmän näkemys lomautettujen osaamisen kehittämiseen

Työryhmässä on keskusteltu lomautettujen osaamisen kehittämisen mahdollisuuksista. Työryhmä pitää tärkeänä, että lomautettujen palveluun TE-toimistoissa kiinnitetään huomiota ja että myös lomautetuilla on tosiasialliset mahdollisuudet saada tukea

ja kehittää osaamista lomautusaikana. Myös lomautettujen kohdalla tulee pitää huoli työnhakijoiden haastatteluiden toteutumisesta ja työllistymissuunnitelmien laatimisesta. Näiden yhteydessä lomautettujen palvelutarve on arvioitava, ja palvelutarpeen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota osaamistarpeiden tunnistamiseen. Työllistymissuunnitelmissa on sovittava tarvittaessa osaamisen kehittämisen palveluihin osallistumisesta.

Covid-19-epidemiasta on seurannut lomautettujen määrän merkittävä kasvu vuoden 2020 aikana. Lomautettujen työnhakijoiden määrä on edelleen poikkeuksellisen korkea. Työryhmä pitää tärkeänä, että lomautettujen asiakasohjaukseen panostetaan nykyistä enemmän ja heille laaditaan työllistymissuunnitelmat. Työryhmä katsoo myös, että informaatiota lomautetuille kohdistetuista palveluista tulee lisätä.

Työryhmässä edustettuna olevat työmarkkinakeskusjärjestöt ovat tehneet esityksiä osaamisen kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä osana koronakriisiin vastaamista (luku 7.3). Työryhmä esittää, että erityisesti lyhytkestoisien koulutuksen tarjontaa tulee lisätä.

Työryhmä esittää, että lomautettujen palveluihin osallistumista koskevaa tilasto- ja muuta tietoa tulee kerätä ja seurata. Tavoitteena on varmistaa covid-19-epidemian jälkeistä työmarkkinoiden toipumista koskevan tiedon kertyminen ja mahdollistaa TE-hallinnon ja työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu lomautettujen tilanteeseen liittyen.

## 8 Työryhmän näkemykset

Työryhmä on arvioinut palkansaajan työssäoloehdon uudistamista, ansioturvan enimmäiskeston porrastamista, työttömyyspäivärahan enimmäiskeston nykyistä parempaa sopeutumista suhdanteisiin, erorahamallia, työmarkkinatuen ja työmarkkinatuen saajien palveluiden kehittämistä sekä lomautettujen osaamisen kehittämistä.

### Palkansaajan työssäoloehdon uudistaminen

Palkansaajan työssäoloehdon uudistamiseksi työryhmä esittää, että työttömyyspäiväraha-oikeudenkertymisen perusteeksi tulisi nykyisen kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän sijasta palkansaajan palkkatyöstä työ- tai virkasuhteessa ansaitsema vakuutusenalainen tulo. Tämä toteutettaisiin niin, että työttömyyspäiväraha-oikeuden perusteeksi hyväksyttäisiin sellaiset kalenterikuukaudet, joina mainittu vakuutusenalainen työhön perustuva tulo ennen ennakonpidätystä olisi vähintään 844 euroa kuukaudessa (vuoden 2021 tasossa). Tulorajaa tarkistettaisiin vuosittain indeksillä.

Sekä perus- että ansiopäiväraha-oikeuden syntyminen edellyttäisi, että palkansaajalla, 28 kalenterikuukauden tarkastelujakson aikana, olisi koossa vähintään 6 palkkaa koskevan edellytyksen täyttävää kuukautta. Ansiopäiväraha-oikeuden syntyminen edellyttäisi lisäksi, että edellä todettu ehto on täytetty palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäsenyyden aikana. Tarkastelujaksoa pidentävät niin kutsutut hyväksyttävät syyt säilyisivät ennallaan. Jatkovalmistelussa lähtökohta on, että päivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehdotta voitaisiin kerryttää myös 0,5 kuukauden jaksoissa, jos palkkatulo on 422-843 euroa kuukaudessa.

Työssäoloehdon yhteys ansiopäivärahan määrän laskentaan tulisi myös huomioida jatkovalmistelussa. Ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa, jos esimerkiksi pidempiaikainen työ on päättynyt kesken kuukauden, palkka kohdennetaan vaikuttamaan vain ajalle, jona työsuhde on ollut voimassa. Toisaalta työssäoloa koskevan edellytyksen kertyessä 0,5 kuukauden jaksoista, näitä jaksoja kerryttävä palkka kohdennettaisiin koko kuukaudelle. Kumpikin menettely merkitsisi sitä, että ansiopäivärahan perusteessa huomioitava tulo vastaisi vakiintunutta, todellista ansaintaa. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin selvittää edellä todettujen hyväksyttävien syiden huomioiminen sekä työttömyyspäivärahan saannin ehdon kerryttämisessä, että ansiopäivärahan suuruutta määriteltäessä.

Palkansaajan työssäoloehdon uudistamista koskeva esitys ei ole yksimielinen.

## Työttömyyspäivärahan enimmäiskeston porrastaminen

Työttömyyspäivärahan enimmäiskeston porrastamisessa työryhmä on valtiovarainministeriön tekemien vaikutusarvioiden pohjalta tarkastellut neljää vaihtoehtoa. Näistä neljästä vaihtoehdosta yksityiskohtaisesti on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa yhdistettäisiin palkansaajan työssäoloehdon uudistaminen ja työttömyyspäivärahan enimmäiskeston porrastus siten, että edellä kuvattua työttömyyspäivärahaoikeuden saannin edellytyksenä olevaa työskentelyedellytystä lyhennettäisiin kuukaudella viiteen kuukauteen, ja jossa jokainen viiden kuukauden pituinen päivärahaehtoon sisällytettävä kausi tuottaisi enimmäismaksuaikaan 100 työttömyyspäivärahapäivää. Tarkastelujakso, jonka aikana maksettu palkkatyöhön perustuva tulo huomioitaisiin, olisi 35 kuukautta kun ainoastaan työssäoloehdon uudistamista koskevassa tarkastelussa tarkastelujakson on oletettu säilyvän nykyisessä 28 kuukaudessa. Erityisehtoja, jotka nykyisin koskevat 58 vuotta täyttäneitä palkansaajia, ei olla sisällytetty tähän tarkasteluun.

Työryhmä ei ole saavuttanut riittävää yhteistä näkemystä tehdäkseen esityksen työttömyyspäivärahan enimmäisajan porrastamisesta.

## Työttömyyspäivärahan sopeutuminen suhdanteisiin

Työryhmä on arvioinut mahdollista mallia työttömyyspäivärahan enimmäisajan nykyistä paremmaksi sopeutumiseksi suhdanteisiin. Työryhmä pitää suhdanteisiin sopeutuvaa enimmäiskestoja haastavana arvioitavana, mikä johtuu niistä useista edellytyksistä, joihin mallin pitäisi ottaa kantaa. Koska työryhmällä ei ole ollut käytössä professori Markus Jäntin johtaman tutkijaryhmän varsinaista ehdotusta työttömyyspäivärahan keston sopeutumisesta suhdanteisiin, arviointia on tehty vain yleisellä tasolla. Luvussa 5 on tarkemmin kuvattu syyt, joiden vuoksi työryhmä katsoo olevan mahdollista kyseenalaistaa tällaisen mallin toteuttamiskelpoisuus Suomen olosuhteissa.

Työryhmä ei käytössään olevan tiedon perusteella kannata suhdanteisiin sopeutuvan enimmäiskeston tarkempaa selvittämistä.

## Eroraha

Työryhmä on niin ikään luvussa 5 tarkemmin kuvatulla tavalla tarkastellut professori Jäntin johdolla toimivan tutkijaryhmän mahdollista ehdotusta erorahaksi. Työryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, miten erorahaa koskeva mahdollinen ehdotus sen käsitteksen mukaan eroaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen 17 päivänä joulukuuta 2020 tekemästä erälle 55 vuotta täyttäneille suunnattavaa irtisanomiskorvausta koskevasta päätöksestä. Tältäkin osin, ehdotuksen keskeneräisyyden vuoksi, työryhmä

ei ole voinut tarkemmin arvioida erorahaa mahdollisesti koskevaa ehdotusta, eikä ole saavuttanut yhteistä näkemystä siitä, mitkä erorahan vaikutukset voisivat olla.

## Työmarkkinatuki

Työryhmän toimeksiannon laajuuden ja lyhyen toimikauden vuoksi työmarkkinatuen uudistamisen tarkastelun tueksi hankittiin erillinen selvityshenkilön raportti, jossa nykytilaa koskevan käsityksen perusteella tehdään vaihtoehtoisia ehdotuksia työmarkkinatuen ja siihen kytkeytyen palveluiden turvaamisen kehittämiseksi. Työn laajuuden vuoksi työryhmä ei ota kantaa selvityshenkilön tekemiin kehittämissuhteisiin, mutta yhtyy siihen näkemykseen, että työmarkkinatuen saajat tarvitsevat nykyistä enemmän henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa ja että palveluja tulisi räätälöidä nykyistä enemmän työmarkkinatuen saajien tarpeisiin.

Työryhmä esittää, että työmarkkinatuen kehittämistä tulisi jatkaa uuden toimeksiannon perusteella joko erillisenä hankkeena tai osana sosiaaliturvakomitean työtä. Jatkovalmistelun tueksi tulisi tehdä riittävä aineistokeruu, jotta työmarkkinatuen kehittämisen taustaksi olisi riittävä tietopohja myös erilaisten palveluiden osalta.

## Lomautettujen osaamisen kehittäminen

Työryhmä on selvittänyt lomautettujen osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että Covid-19-epidemiasta on seurannut lomautettujen määrän merkittävä kasvu vuoden 2020 aikana. Lomautettujen työnhakijoiden määrä on edelleen poikkeuksellisen korkea. Työryhmä pitää tärkeänä, että lomautettujen asiakasohjaukseen panostetaan nykyistä enemmän ja heille laaditaan työllistymissuunnitelmat. Työryhmä katsoo myös, että informaatiota lomautetuille kohdistetuista palveluista tulee lisätä.

Työryhmä pitää tärkeänä, että lomautettujen palveluun TE-toimistoissa kiinnitetään huomiota ja että myös lomautetuilla on tosiasialliset mahdollisuudet saada tukea ja kehittää osaamista lomautusaikana. Lomautettujen kohdalla on huolehdittava työnhakijoiden haastatteluiden toteutumisesta ja työllistymissuunnitelmien laatimisesta, ja suunnitelmissa on tarvittaessa sovittava osaamisen kehittämisen palveluihin osallistumisesta. Tämän vuoksi lomautettujen palvelutarve on arvioitava, ja palvelutarpeen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota osaamistarpeiden tunnistamiseen.

Työryhmä esittää, että erityisesti lyhytkestoisen koulutuksen tarjontaa tulee lisätä.

Työryhmä esittää, että lomautettujen palveluihin osallistumista koskevaa tilasto- ja muuta tietoa tulee kerätä ja seurata. Tavoitteena on varmistaa covid-19 epidemian jälkeistä työmarkkinoiden toipumista koskevan tiedon kertyminen ja mahdollistaa TE-hallinnon ja työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu lomautettujen tilanteeseen liittyen.

## Lähteet

Alasalmi et al. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33). Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162271>

Airaksinen, Aarno ja Nokkala, Jan, 30.7.2019; Data- ja alustatalous kiinnostavat miten mitata niitä? Tilastokeskus, Tieto ja trendit, Asiantuntija-artikkelit ja ajankohtaisblogit. Saatavilla: <http://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2019/data-ja-alustatalous-kiinnostavat-miten-mitata-niita/>.

HE 90/2013 vp

HE 113/2016 vp

Helsinki GSE tilannehuone, [www.helsinkigse.fi](http://www.helsinkigse.fi).

Kyyrä, T. (2020). Labour market subsidy and unemployment exits. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti.

Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration. Labour Economics, 65, 101859.

OECD (2020); A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies: Faces of Joblessness in Finland. Saatavilla: <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-2020-FoJ-Finland.pdf>.

Ojala, Satu & Pyöriä Pasi, (2020). Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere, Tampere University Press, 411.

Pesola, H. & Kyyrä, T. (2017). Säästöt ansioturvan lyhentämisestä hupenevat huonompien työsuhteiden takia. VATT policy brief 2-2017. Saatavilla: <https://vatt.fi/julkaisu?pubid=http%3A%2F%2Fwww.doria.fi%2Fhandle%2F10024%2F149571>.

Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. Alustatalous 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 8.3.2021]. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti\\_2017\\_14\\_2018-04-17\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti_2017_14_2018-04-17_tie_001_fi.html).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkajulkaisu].  
ISSN=1798-7830. Aikasarjatiedot 2009-2018 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu:  
8.3.2021].  
Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/tyti/2018/13/tyti\\_2018\\_13\\_2019-04-11\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2018/13/tyti_2018_13_2019-04-11_tie_001_fi.html)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkajulkaisu].  
ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 8.3.2021].  
Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/tyti/2019/index.html>

Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2016 raportti. Saatavilla: <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2016/>

Työ- ja elinkeinoministeriö 2017: Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. Ohje  
TEM/2376/00.03.05.02/2017

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 15.11.2019. Saatavilla: <https://tem.fi/-/riippumaton-tutkijaryhma-arvioimaan-keinoja-tyollisyysasteen-nostamiseksi>.

Työolobarometri 2018, TEM julkaisuja 2019:51. Saatavilla:  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-454-9>.

Työllisyyskatsaus joulukuu 2020, TEM julkaisusarja. Saatavilla:  
<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202001243340>

Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), 643-654.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa, Jaettu ymmärrys työn murroksesta (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13a/2017).

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa, Ratkaisuja työn murroksessa (Valtioneuvoston julkaisusarja 30/2018).



## **Liitteet**

**Liite 1 Täydentävä lausuma (Akava ry)**

**Liite 2 Eriävä mielipide (Elinkeinoelämän  
keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät)**

**Liite 3 Täydentävä lausuma (Suomen  
Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry)**

**Liite 4 Eriävä mielipide (STTK ry)**

[Viite]

## **Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä (VN/22106/2020-STM-3), loppuraportti**

### Palkansaajan työssäoloehdon kehittäminen

Akava kannattaa palkansaajan työssäoloehdon uudistamista niistä lähtökohdista, jotka työryhmän loppuraportissa mainitaan.

### Työttömyysturvan keston porrastaminen työhistorian mukaan

Työttömyysturvan keston porrastamisen käsittely ja arviointi työryhmälle annetussa aikataulussa ei mielestämme ollut riittävässä laajuudessa mahdollista. Toimme esille vaihtoehdon, jossa oikeus työttömyyspäivärahaan alkaisi tarkasteltuja malleja varhaisemmin, mutta tämä vaihtoehto ei päätynyt lähempään tarkasteluun. Pidämme työttömyysturvan mahdollista porrastamista nykyistä (300, 400, 500 maksupäivää) enemmän niin merkittävänä uudistuksena, että sen valmistelu täytyy tehdä huolella ja harkiten.

Akava ry

Heikki Taulu  
ekonomisti, työryhmän jäsen

## ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Koska emme voi kaikilta osin yhtyä työttömyysturvan kehittämistä varten asetetun työryhmän (VN/22106/2020-STM-3) raporttiin, esitämme eriävänä mielipiteenämme seuraavaa:

Työryhmän toimeksianto edellytti, että työryhmä esittää työttömyysturvaan muutoksia, jotka työttömyysjaksoja lyhentämällä edistävät merkittävästi maan hallituksen asettaman 80 000 lisätyöllisen tavoitteen saavuttamista. Tällä 80 000 lisätyöllisellä hallitus tavoittelee julkisen talouden tasapainottamista 2 miljardilla eurolla vuositasolla.

Työryhmä epäonnistui osittain tehtävässään, koska sen ehdottamilla muutoksilla (palkansaajan työssäoloehdon tuloperusteisuus) työllisyys koheenee valtionvarainministeriön arvion mukaan vain noin 1 200 henkilöllä.

Tämä on erittäin valitettavaa, koska maan hallitus tarvitsee vaikuttaviksi todettuja ehdotuksia päätöksentekonsa pohjaksi. Tähän mennessä hallitus on päätösperusteisesti edistänyt työllisyyttä vasta melko vähän, kun otetaan huomioon päätettyjen toimien vaikutus julkiseen talouteen sekä julkista taloutta ja työllisyyttä heikentävät linjaukset. Nämä huomioiden hallituksen työllisyystavoitteesta on kasassa vasta 13 prosenttia.

Työttömyysturvan keston porrastamisen toteuttamiseksi työryhmän arvioimista malleista yhtä vaille kaikki tukisivat merkittävästi hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista lisäten työllisiä usealla tuhannella henkilöllä. Tällainen työllisyyden lisäys myös tasapainottaisi julkista taloutta jopa yli 100 miljoonalla eurolla. Työryhmä ei kuitenkaan saavuttanut asiassa yhteistä näkemystä.

Työryhmän olisi pitänyt ehdottaa työssäoloehdon tuloperusteisuuden lisäksi mallia siitä, miten työttömyysturvan enimmäiskesto porrastettaisiin. Raportissa kuvattujen porrastusmallien ohella merkittäviä työllisyysvaikutuksia on saatavissa myös porrastamalla työttömyyspäivärahan taso työttömyyden keston mukaan.

Helsingissä 5.3.2021

Vesa Rantahalvari

Harri Hellstén

## **SAK:n täydentävä lausuma**

työttömyysturvan kehittämisen työryhmä - loppuraportti

### **Työssäoloehdon kehittäminen**

SAK kannattaa työssäoloehdon uudistamista siten, että viikkokohtaisesta työajan tarkastelusta siirrytään tuloperusteiseen työssäoloehdon tarkasteluun. Uudistuksen lähtökohtana ei kuitenkaan voi olla työttömyysetuusmenojen säästöt. Uudistuksen tavoitteena on sen sijaan vastata työmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin ja selkeyttää työttömyysturvaetuuksien toimeenpanoa.

Työryhmän työn aikana ei ole ollut mahdollista selvittää riittävästi työssäoloehdon uudistamisen vaikutuksia eri tilanteessa olevien työntekijöiden työssäoloehdon kertymiseen ja päivärahan määräytymiseen. Tästä syystä jatkovalmistelussa on huomioitava, ettei malli johda kohtuuttomiin työttömyyspäivärahan heikennyksiin matalammilla tulotasoilla tai erityisillä toimialoilla esim. luovilla aloilla. Kokonaisuuden voi muuttaa jatkovalmisteluissa työttömyysmenojen kannalta kustannusneutraaliksi myös siten, että samassa yhteydessä toteutetaan työttömyysturvan parannuksia.

### **Työttömyyspäivärahan enimmäiskeston porrastaminen**

Työttömyyspäivärahan enimmäiskeston lyhentäminen ja näin työttömien toimeentuloturvan leikkaaminen ei SAK:n näkemyksen mukaan oikea tapa edistää työllisyyttä. Työttömyyspäivärahan lyhyt kesto voi pahimmassa tapauksessa johtaa vain työttömien siirtymiseen työmarkkinatuella. Tällöin kyse ei ole työttömyysjaksojen lyhenemisestä ja toimeentulon turvaaminen lisää tarvetta myös asumis- ja toimeentulotuella. SAK painottaa, että työllisyyttä voidaan edistää muutosturvaa ja työvoimapalveluita kehittämällä sekä työttömien osaamista parantamalla.

Työttömyysturvan tarkoituksena on suojata työntekijöitä työttömyyden aiheuttamilta ansionmenetyksiltä ja mahdollista osaamista vastaavan uuden työn etsimistä. Tutkimustietojen mukaan pidempi ansioturva turvaa omaa osaamista vastaavan työn löytymistä ja johtaa näin laadukkaampaan sekä pidempikestoisempaan työllistymiseen. OECD:n Suomea koskevan Työttömyyden kasvot – tutkimusraportin mukaan työttömät kokevat samanaikaisesti useita työllistymisen esteitä, erityisesti terveydellisiä ja työnhakuun liittyviä esteitä. Työttömyyspäivärahan enimmäisajan leikkaaminen ei poista näitä esteitä. SAK on esittänyt työttömyyspäivärahan enimmäiskeston pidentämistä väliaikaisesti 100 päivällä pitkittyvän koronatilanteen takia.

### **Lomautettujen osaamisen kehittäminen**

Työvoimakoulutukseen osallistuneiden työttömien määrät ovat laskeneet rajusti 2000-luvulla. Tilastotietojen perusteella voidaan todeta, että lomautettujen osuus koulutuksen osallistuneista on ollut hyvin vähäistä. Osallistuminen ei juurikaan kasvanut myöskään vuonna 2020, vaikka lomautettujen määrä oli vuoden lopussa jo noin 77 000. Eniten koulutusta tarvitsevia ei ole tuettu tai ohjattu tehokkaasti hankkimaan uutta osaamista. Useilla koronan vuoksi lomautetuilla työttömyys pitkittyy, eivätkä he todennäköisesti pääse palaamaan entiseen työhönsä. Tällä on pitkäkestoisia vaikutuksia toimialoihin sekä työttömäksi jäävien uudelleen koulutustarpeisiin.

Työryhmä on tehnyt yhteisiä esityksiä erityisesti lyhytkestoisien koulutustarjonnan lisäämiseksi sekä lomautettujen palveluohjauksen tehostamiseksi. SAK painottaa, että osaamisen kehittämisellä ja palveluiden tehostamisella voidaan arvioida olevan selkeitä positiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Työvoimakoulutukseen osallistuneista 40 prosenttia ja rekrykoulutusten jälkeen yli 70 prosenttia on työ- ja

elinkeinoministeriön selvitysten mukaan todettu työllistyvän. SAK:n arvion mukaan työvoimakoulutukseen osallistuvien määrän lisääntyminen voi näin nostaa työllisten määrää 2500 hengellä. Koulutukseen osallistumisen kannustamiseksi SAK on esittänyt myös 250 €/kk korotusosaa koulutukseen osallistumisen ajalta, nykyisten palveluiden ajalta maksettavien korotusosien sijaan.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Pirjo Väänänen



5.3.2021

## STTK ry:n eriävä mielipide työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raporttiin

Työryhmä on ehdottanut työssäoloehdon muuttamista tuloperusteiseksi. Työryhmän ehdotuksen mukaan työssäoloehto täytyisi, jos henkilöllä on ollut tuloja vähintään 844 euroa kuukaudessa kuuden kuukauden ajan. Nykyisin edellytyksenä on 18 tuntia työtä viikossa 26 kalenteriviikon ajan.

STTK vastustaa työryhmän ehdotusta työttömyysturvan työssäoloehdon muuttamisesta tuloperusteiseksi. STTK katsoo, että ehdotus on erityisen ongelmallinen, koska tuloperusteinen työssäoloehto kohtelisi työntekijöitä epätasapuolisesti ja epäoikeudenmukaisesti.

Tuloperusteisessa työssäoloehdossa palkkataso vaikuttaisi työssäoloehdon täyttymiseen. Työntekijän, joka tekee saman verran työtä kuin toinen, mutta jonka palkkatulot ovat pienemmät, olisi vaikeampi täyttää työssäoloehdot. Esimerkiksi 10 euron tuntipalkalla työntekijän pitäisi jatkossa tehdä töitä kuukaudessa noin 85 tuntia ja 20 euron tuntipalkalla noin 43 tuntia täyttääkseen työssäoloehdon. STTK toteaa, että palkkataso vaihtelee merkittävästi eri alojen välillä. Varsinkin monilla naisvaltaisilla aloilla palkkataso on keskimääräistä pienempi.

Toinen merkittävä ongelma työryhmän ehdottamassa tuloperusteisessa työssäoloehdossa liittyy pätkä- ja keikkatyötä tekevien ansiopäivärahan korvaustason heikentymiseen. Jos työntekijä täyttää työssäoloehdon pätkittäin useissa lyhyissä työsuhteissa ja esimerkiksi erilaisia keikkatöitä tehden, tuloperusteinen työssäoloehto tarkoittaisi lähtökohtaisesti ansiopäivärahan korvaustason heikentymistä nykyiseen verrattuna. Työryhmän raportista selviää, että työttömyysetuuden taso heikentyisi huomattavalla osalla ansiopäivärahan saajista.

Erityisesti edellä mainittujen syiden vuoksi STTK ei kannata työryhmän ehdotusta työssäoloehdon muuttamisesta tuloperusteiseksi.

Helsingissä 5.3.2021

Samppa Koskela  
STTK

