

## **E**sipuhe

Sosiaaliturvan tehtävänä on varmistaa toimeentulo silloin, kun ihmisen omat edellytykset sen järjestämiseen ovat olennaisesti heikentyneet vanhuuden, sairauden tai työttömyyden takia. Viime aikoina on korostettu myös sosiaaliturvan aktiivista roolia työkyvyn ylläpitäjänä sekä koulutus- ja kuntoutusmahdollisuuksien tarjoajana. Koulutus-, työvoima- ja sosiaaliturvapolitiikka ovat lähentyneet toisiaan.

Nousukauden aikana voimistuu keskustelu rakennetyöttömyyden vaatimista toimenpiteistä. Näiden tavoitteena on tehostaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista, lisätä työmarkkinoiden joustavuutta. Osa tätä keskustelua koskee työttömyysturvan ehtoja, miten niitä mahdollisesti muuttamalla voidaan vaikuttaa työvoiman tarjontaan ja miten muutokset vaikuttavat työttömän toimeentuloon.

Tämä tutkimus tarkastelee yhtä työvoimapolitiikan välinettä, työttömyysturvan karenssia. Tutkimus sai alkunsa julkisuudessa esiintyneestä ihmettelystä – siitä, että työttömyysturvan karenssien määrä on pysynyt varsin korkealla tasolla ja tietomme siitä, keitä karenssin saaneet ovat ja miksi he ovat tämän sanktion piiriin joutuneet, ovat puutteelliset. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja työministeriö ovat yhdessä tilanneet ja rahoittaneet tutkimuksen. Sen ovat toteuttaneet tutkimusprofessori Matti Heikkilä ja tutkija Tuukka Lahti Stakesista. Tässä hankkeen ensimmäisessä raportissa on haettu vastauksia karenssin määrällisiä mittasuhteita, karenssilaiosten kokoonpanoa ja karenssin vaikutuksia koskeviin kysymyksiin. Hankkeen toisessa vaiheessa tarkastellaan lähemmin karenssien yksilö- ja kotitaloustasoisia vaikutuksia sekä itse karenssikysymyksiä.

Helsingissä syyskuun 7. päivänä 2000

Kansliapäällikkö

Markku Lehto

## SISÄLLYS

	Sivu
1 Tilastaselvityksen tausta ja tutkimusaineisto	1
2 Työttömyysturvan karenssien säädöspohjasta	2
2.1 Työvoimapoliittinen järjestelmä ja työttömyysturva	2
2.2 Työttömyysturvan ja työmarkkinatuen sanktiot	4
2.3 Pätevä syy kieltäytymiselle tai eroamiselle	6
2.4 Karenssimenettely ja muutoksenhaku	7
2.5 Karenssien tarkoituksesta	7
2.6 Karenssin vaikutukset toimeentulotukeen	8
3 Karenssien määrä, syyt ja kohdentuminen	10
3.1 Karenssien määrä ja tyypit	10
3.2 Karenssien alueellinen jakauma	13
3.3 Karenssien sukupuolittainen jakauma	14
3.4 Karenssien ikäluokittainen jakauma	15
3.5 Karenssien koulutusasteen mukainen ja ammattiryhmittäinen jakauma	16
3.6 Karenssin saaneiden työttömyystausta	17
4 Kieltäytymis- ja erokarenssit	18
4.1 Kieltäytymiskarenssit	18
4.2 Erokarenssit	21
5 Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perusturvan karenssit	24
6 Karenssien kasautuminen	27
6.1 Annetut karenssilausunnot suhteessa karenssin saaneiden henkilöiden lukumääriin	27
6.2 Keille karenssit kasautuvat?	28
7 Karenssien vaikutuksista	31
7.1 Työttömyysturvan karenssi toimeentulotuen tarpeen syynä	31
7.2 Siirtyminen toimeentulotuelle	32
8 Työttömyysturvaa hakemattomat karenssin saaneet	33
9 Yhteenvedo	34
10 Tiivistelmä selvityksen keskeisistä tuloksista	37
LÄHTEET	38
LIITTEET	
Liite 1. Tarkastelun kohteena olleiden työvoimapoliittisten lausuntojen lausuntokoodit ja lausuntotekstit sekä karenssien viisiportainen luokittelu	39
Liite 2. Karenssilausunnot lausuntotyypeittäin 1999	39
Liite 3. Kaavio työttömyysturvan karensseista.	41

# 1 Tilastaselvityksen tausta ja tutkimusaineisto

Työministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö antoivat toukokuussa 2000 Stakesille tehtäväksi selvittää työttömyysturvan karenssiin liittyviä kysymyksiä. Toimeksiannon taustalla oli huomio siitä, ettei työttömyysturvan karensseista, eikä etenäkään karenssin saaneista henkilöistä, ole ollut saatavilla tutkimustietoa, vaikka ilmiö on mittasuhteiltaan merkittävä.

Tutkimushanke päätettiin toteuttaa kaksivaiheisena. Nyt käsillä olevassa tilastaselvityksessä tarkastellaan jo olemassa olevan ja erikseen selvitystä varten kerätyn tilastoaineiston avulla karenssin saaneiden ryhmän kokoonpanoa. Myöhemmin toteutettavassa toisessa vaiheessa tarkastellaan lähemmin karenssien yksilö- ja kotitaloustason vaikutuksia sekä karensseihin kohdistettuja subjektiivisia tulkintoja. Myös itse karenssimenettelyyn paneudutaan lähemmin vasta tutkimuksen toisessa vaiheessa.

Tilastaselvityksen tavoitteena on antaa vastaus kolmeen kysymykseen:

1. kuinka paljon ja millaisin perustein karensseja jaetaan
2. keitä karenssin saaneet ovat
3. mikä on karenssin vaikutus

Ensimmäistä kysymystä lähestytään tarkastelemalla karenssien kokonaismääriä ja syyperusteisia jakaumia. Selvityksen tärkein kysymys liittyy karenssien kohdentumiseen. Karensseja tarkastellaan alueen, sukupuolen, ikäluokan, ammattiryhmän, koulutustason ja työttömyyden keston mukaan. Lisäksi selvitetään kuinka yleistä on karenssien kasautuminen samoille henkilöille. Karenssien yksilötason vaikutusta tarkastellaan selvittämällä kuinka yleinen työttömyysturvan karenssi on toimeentulotuen tarpeen taustatekijänä ja kuinka suuri osa karenssin saaneista siirtyy karenssiajaksen kunnallisen toimeentulotukijärjestelmän piiriin.

Selvityksen tietolähteinä on käytetty työministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan rekistereistä koottuja tilastoaineistoja. Tilastaselvityksen runkona toimii työhallinnon tilastotietokannasta poimitut tiedot vuonna 1999 annetuista karenssilausunnoista. Työhallinnon rekisteri sisältää tiedot kaikista Suomessa annetuista työvoimapolitiittisista lausunnoista. Tämän lisäksi selvitystä varten työhallinnon rekistereistä poimittiin vielä erikseen tiedot vuonna 1999 karenssilausunnon saaneista henkilöistä vuoden viimeisen karenssilausunnon mukaan. Näin päästiin käsiksi henkilötason tietoihin, mikä mahdollisti muun muassa karenssien kasautumiseen ja karenssin saaneiden työttömyydestään liittyvän pitkittäistarkastelun. Lisäksi aineistona on käytetty tietoja työttömyysturvan maksajien (Kela ja työttömyyskassat) antamista karensseista. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan luvut on poimittu sosiaali- ja terveysministeriön etuudensaajarekisteristä, johon on koottu tiedot työttömyyskassojen antamista karenssipäätöksistä. Työmarkkinatuen ja työttömyysturvan peruspäivärahan tiedot on poimittu Kelan ylläpitämistä rekistereistä.

Tutkimusaineisto jakautuu siten kahteen toisiaan täydentävään osaan: työhallinnon tiedot kattavat kaikki karenssilausunnot ja maksajien tietojen avulla päästään käsiksi tosiasiallisten karenssien etuuslajeittaiseen (ansioturva/perusturva) vaihteluun. Aineistot eivät ole täysin toisiaan kattavia, sillä maksajien tiedoista löytyvät ainoastaan karenssit, jotka on haettu maksajien päätöksiksi asti. Tiedot toimeentulotuen piiriin siirtyneistä karenssin saaneista on kerätty toimeentulotukirekisteristä. Lisäksi vertailupohjana on käytetty poikkileikkaustietoja työttömyyden rakenteesta ja työttömien työnhakijoiden määristä vuonna 1999.

## 2 Työttömyysturvan karensien säädöspohjasta

### 2.1 Työvoimapolitiittinen järjestelmä ja työttömyysturva

Työvoimapolitiikalla tarkoitetaan niitä pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joilla valikoivasti edistään työmarkkinoiden toimivuutta. Poliittikka koostuu passiivisesta (työttömyysturva) ja aktiivisesta osasta. Työvoimapolitiikalla nähdään olevan kolme perustehtävää: suhdannepolitiittinen eli talouspolitiittinen tehtävä, rakennepoliittinen eli elinkeinopoliittinen tehtävä sekä jakopoliittinen eli sosiaalipoliittinen tehtävä. Suhdanne- eli talouspolitiittista tehtäväänsä työvoimapolitiikka toteuttaa poistamalla rekrytointivaikeuksia ja ammattikapeikkoja ja helpottamalla kvalifioidun työvoiman saatavuutta kasvavilla aloilla. Työpolitiikan roolina on vaikuttaa yleiseen talouskehitykseen vakauttavasti. Rakenne- eli elinkeinopoliittista tehtäväänsä työvoimapolitiikka toteuttaa yhteen sovittamalla työvoiman kvalifikaatioita vastaamaan elinkeinoelämän kysyntää. Jako- eli sosiaalipoliittista tehtäväänsä työvoimapolitiikka taas toteuttaa parantamalla heikompien yksilöiden ja ryhmien suhteellista asemaa. Työttömien toimeentulon turvaaminen on osa tätä tehtävää.

Työvoimapolitiikalla on siten kaksi talouspolitiittista ja yksi sosiaalipoliittinen tehtävä. Talouspolitiittiset tehtävät korostuvat voimakkaammin talouden noususuhdanteessa kun taas sosiaalipoliittinen tehtävä korostuu laskusuhdanteessa. Laskusuhdanteessa nähdään olennaiseksi että työttömyysturvajärjestelmä tukee aktiivista työnhakua ja kysyntätoimilla luodaan tilapäisiä työmahdollisuuksia työttömille. Laskusuhdanteessa on olennaista että työttömyysturvajärjestelmä integroi työttömät aktiivisiin toimiin, eikä turvaa kohtuullista toimeentuloa liian pitkään ilman työmarkkinakvalifikaatioita parantavaa toimintaa. (Skog & Räisänen 1997, 57-64)

Tässä selvityksessä tarkastellaan työttömien toimeentulon turvaksi luoduista järjestelmistä ainoastaan työttömyyspäivärahoja (ansiosidonnainen ja peruspäiväraha) sekä työmarkkinatukea. Työttömyysturvalain mukaiseen *työttömyysturvaan* on oikeus Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla, jonka toimeentulon voidaan katsoa perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon. Työttömyyspäivärahan saamisen edellytyksenä on, että henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä eli hänen on kyettävä ottamaan vastaan työmarkkinoilta tarjottava työ. Laissa määritellyin erityisedellytyksin myös yritystoimintaa harjoittavalla henkilöllä on oikeus työttömyysturvaan.

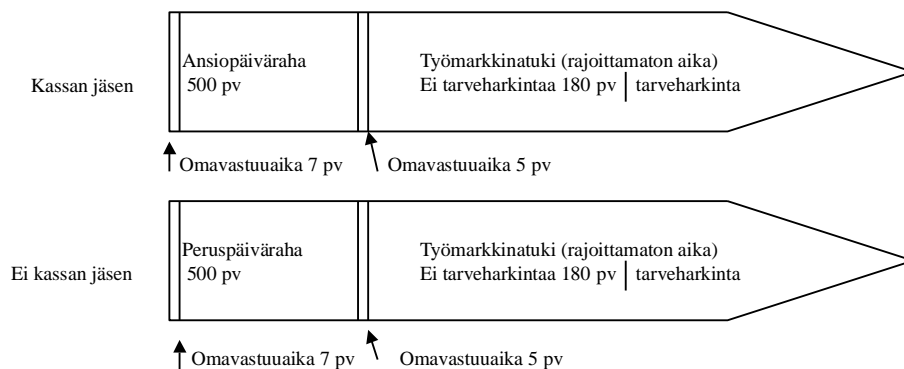
Työttömyyspäivärahan piiriin pääsyn edellytyksenä on 43 viikon työssäoloehdon täyttäminen kahden työttömyyttä edeltävän vuoden aikana. Työttömyysturvaa maksetaan joko peruspäivärahana (perusturva) tai ansioon suhteutettuna päivärahana (ansioturva). Työttömyyspäivärahan yleisenä tavoitteena on turvata työttömän työnhakijan toimeentuloa työnhaun aikana sekä korvata tai lieventää työttömyydestä aiheutuneita taloudellisia menetyksiä. Peruspäivärahan tarkoituksena on turvata työttömän vähimmäistoimeentulo työttömyyden aikana. Ansiopäivärahan tarkoituksena on puolestaan säilyttää työttömän tulotasoa kohtuullisena suhteessa työttömyyttä edeltäneeseen tulotasoon. Työttömyyspäivärahaa maksetaan rajoitetulta ajalta. Päivärahaa maksetaan korkeintaan 500 työttömyyspäivältä eli noin kaksi vuotta. Työttömälle työnhakijalle, joka on ennen 500 päivän määräajan umpeutumista täyttänyt 57 vuotta voidaan kuitenkin maksaa työttömyyspäivärahaa sen kuukauden loppuun, jolloin hän täyttää 60 vuotta (ns. lisäpäiväoikeus). Työttömyyspäivärahan piiriin pääsee takaisin täyttämällä 43 viikon työssäoloehdon uudelleen.

*Työmarkkinatuki* on tarkoitettu ensi kertaa työmarkkinoille tuleville ja työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneille. Työmarkkinatuen tarkoituksena on työnhaun tai työvoimapolitiittisen toimenpiteen aikaisen toimeentulon turvaaminen, mutta myös tuensaajan työmarkkinoille ha-  
keutumisen tai palaamisen edellytysten edistäminen. Oikeus työmarkkinatukeen on työttö-  
mällä, joka ei täytä työttömyyspäivärahan työssäoloehtoita tai jonka oikeus työttömyyspäivä-  
rahaan on päättynyt enimmäisajan tultua täyteen. Alle 25-vuotiailla vailla ammatillista koulutusta  
olevilla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen.

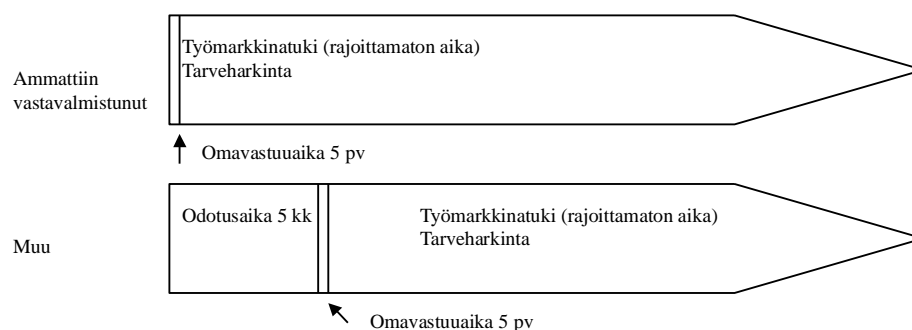
Työttömyyspäivärahasta poiketen työmarkkinatuki on tarveharkintainen etuus. Tarveharkinta ei kuitenkaan koske työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneita ensimmäisten 180 työmark-  
kinatukipäivän aikana. Työmarkkinatukea voidaan maksaa sen jälkeen kun henkilö on ollut  
kahden vuoden tarkastelujakson aikana yhteensä viisi kuukautta työssä, yrittäjänä, koulutus-  
sessa tai työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa. Rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta  
työnhakijoihin, jotka ovat tulossa työmarkkinoille suorittettuaan ammattitutkinnon.

Toimeentulojärjestelmien lisäksi työttömyysturvan karensien kannalta merkityksellisiä ovat  
myös erilaiset aktiiviset *työvoimapolitiittiset toimenpiteet*, joihin kuuluvat mm. työvoimapolitiit-  
tinen aikuiskoulutus (eli työvoimakoulutus), erilaiset työllistämistuet sekä työn jakamiseen  
liittyvät järjestelyt, kuten vuorotteluvapaa. Lisäksi työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin kuulu-  
vat työvoimatoimiston ylläpitämät peruspalvelut, kuten työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus  
sekä muut neuvonta- ja tiedotuspalvelut. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yleisenä tavoit-  
teena on työmarkkinoiden toiminnan parantaminen. Aktiivisten ohjelmien tarkoituksena on  
työttömien ammatillisen osaamisen ja työllistymismahdollisuuksien edistäminen.

#### Työnhakija täyttää työssäoloehdon



#### Työnhakija ei täytä työssäoloehdot



**Kuvio 1. Työttömyyspäivärahojen ja työmarkkinatuen maksaminen**

## 2.2 Työttömyysturvan ja työmarkkinatuen sanktiot

Työttömyysturvan karenssilla tarkoitetaan työttömyyspäivärahaoikeuden määräaikaista keskeyttämistä eli esimerkiksi työhaluttomuutta osoittavan työmarkkinakäyttäytymisen tai muun työmarkkinarikkomuksen seurauksena annettua korvauksetonta määräaikaista. Karensseista säädetään työttömyyspäivärahan osalta työttömyysturvalaissa ja työmarkkinatuen osalta työmarkkinatukilaissa.

Karenssit jakautuvat määräytymisperusteidensa mukaan kahteen selkeästi toisistaan poikkeavaan luokkaan. Karenssi voi aiheutua joko työstä, koulutuksesta tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä eroamisesta (ns. *erokarenssi*) tai työstä, koulutuksesta tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä (ns. *kieltäytymiskarenssi*). Erokarenssit muodostavat karenssien pääjoukon. Erokarenssien perusteena voi olla joko ilman pätevää syytä työstä eroamisen tai itse aiheutettu työsuhteen päättymisen. Kieltäytymiskarensseja annetaan puolestaan silloin kun työtön kieltäytyy vastaanottamasta työvoimaviranomaisten tarjoamaa työ- tai koulutuspaikkaa. Kieltäytymiskarenssit kytkeytyvät läheisesti työvoimaviranomaisten noudattamaan *osoittamiskäytäntöön*, sillä työttömyysturvalainsäädännön mukaiset sanktiot ovat mahdollisia vain silloin, kun työvoimaviranomainen on tehnyt työnhakijalle yksilöidyn osoituksen työhön, koulutukseen tai työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen. Karenssin antaminen on tosin mahdollista myös silloin kun tieto kieltäytymisestä tulee muulla tavoin (esim. suoraan työnantajalta) työvoimaviranomaisten tietoon. Varsinaisten karenssien lisäksi lainsäädäntö mahdollistaa *työssäoloehdon* käyttämisen sanktiona. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilön on oltava laissa määritelty aika joko työssä tai koulutuksessa ennen kuin hän pääsee uudelleen työttömyysturvan piiriin. Karenssien määräajat vaihtelevat yhden ja kolmen kuukauden välillä. Työsuhteisiin liittyvät karenssit vaihtelevat lisäksi sen mukaan, kuinka pitkä karenssin perusteena ollut työsuhde olisi ollut. Lyhytkestoisesta, enintään viiden päivän työstä eroamisesta tai kieltäytymisestä seuraa lievempi rangaistus kuin vastaavasta menettelystä pidemmän työsuhteen kohdalla.

Työttömyysturvalaissa määriteltyjen sanktioiden perusteet ja seuraamukset ovat seuraavat:

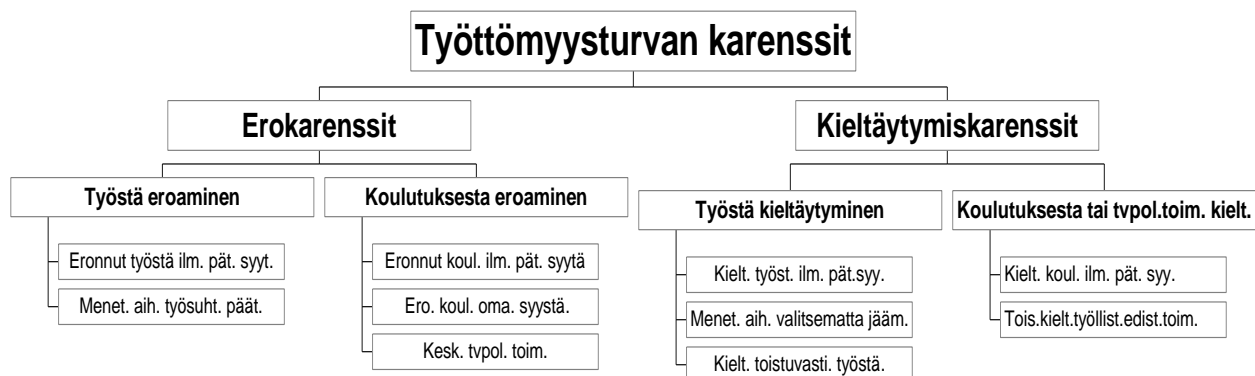
- 1) osoitetusta työstä kieltäytyminen (7§); 1 tai 2 kuukauden karenssi
- 2) toistuva työstä tai koulutuksesta kieltäytyminen (11§); 3 kuukauden työssäoloehto
- 3) osoitetusta koulutuksesta kieltäytyminen tai siitä ilman pätevää syytä tai omasta syystä eroaminen (8§); 2 kuukauden karenssi
- 4) työstä ilman pätevää syytä eroaminen tai itse aiheutettu työsuhteen päättymisen (9§); 1 tai 3 kuukauden karenssi
- 5) omasta menettelystä aiheutunut työsopimuksen syntymättä jääminen (9§); 1 tai 2 kuukauden karenssi
- 6) kieltäytyminen toistuvasti työkyvyn ja työkyvyn selvittämiseen pyrkivistä toimenpiteistä (9§); 2 kuukauden karenssi

*Työmarkkinatukilaissa* on määritelty saman suuntaiset sanktiot kuin työttömyysturvalaissakin. Koulutuksesta kieltäytymisestä tai eroamisesta, tai työvoimapoliittisten toimenpiteiden keskeyttämisestä tai toistuvasta kieltäytymisestä työllistymistä edistäviin toimenpiteistä seuraa kahden kuukauden karenssi. Silloin kun henkilö kieltäytyy toistuvasti tai muutoin osoittaa, ettei halua osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin seurauksena on kolmen kuukauden työssäoloehto aivan kuten työttömyyspäivärahan kohdallakin.

Korvauksettomien määräaikojen pituudet ovat muuttuneet muutamaan otteeseen. Viimeksi määräaikoja pidennettiin vuoden 1998 alusta. Tällöin aikaisemmat kolmen, kuuden ja kahdeksan viikon määräajat muuttuivat nykyisiksi yhden, kahden ja kolmen kuukauden mittaisiksi. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että nykyisen työttömyysturvalain tullessa voimaan vuonna 1985 esimerkiksi työstä ilman pätevää syytä eroamisesta seurasi kuuden viikon karenssi. Nykyinen kolmen kuukauden karenssi on siis aikaisempaan nähden jokseenkin kaksinkertainen.

Ero- ja kieltäytymiskarenskien erilainen luonne on huomioitu myös karenskien seuraamuksissa. Työstä ilman pätevää syytä eroamisesta seuraa pidempi karenssi kuin kieltäytymisistä. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että työstä eroaminen on työvoimapoliittisesti moitittavampaa kuin työstä tai koulutuksesta kieltäytyminen. Eroamalla työstä ilman uuden työpaikan varmistamista henkilö aiheuttaa varmuudella työttömyytensä. Työ- tai koulutustarjouksesta kieltäytymisen seuraus ei ole yhtä yksiselitteinen, koska ei voida olla varmoja siitä, olisiko yksilöidystä tarjouksesta kieltäytynyt hakija tullut valituksi työ- tai koulutuspaikkaan. (HE 359/1992.) Työstä ilman pätevää syytä eroamisesta seuraavien sanktioiden ankaruutta on myös arvosteltu. Eroamisen taustalla vaikuttaneet olosuhteet ovat monesti hyvin tulkinnanvaraisia, eikä aina ei ole yksiselitteistä milloin henkilö on irtisanoutunut vapaaehtoisesti ja milloin taas tilanteeseen on vaikuttanut esimerkiksi työnantajan tai työtovereiden painostus (Ruotsalainen 1998, 106).

Työttömyysturvan karenssit voidaan ryhmitellä erilaisiksi karenssityypeiksi karenssin perusteena olevan työvoimapoliittisen lausunnon mukaan seuraavasti (kuvio 2).



**Kuvio 2. Työttömyysturvan karenskien tyypit**

Sanktioluontoisten, ns. *rangaistuskarenskien* lisäksi työttömyysturvalainsäädäntöön sisältyy myös muita korvauksettomia määräaikoja. Tavallisimpia näistä ovat kaikkia työttömiä työnhakijoita koskevat ns. *omavastuuajat* sekä työmarkkinatuen *odotusaika*. Tämän lisäksi pitkään *ilman hyväksyttävää syytä työmarkkinoilta poissa olleille* on säädetty oma määräaika työttömyysturvalain 9§:ssä. Säädöksen mukaan silloin, kun työnhakija on ollut työvoimatoimistoon ilmoittautumista edeltäneiden kuuden kuukauden aikana työmarkkinoilla vähemmän kuin kuusi viikkoa hän ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kahden kuukauden ajalta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisestaan. Myös nuorten alle 25-vuotiaiden työmarkkinatuki-oikeuteen tehdyt muutokset ovat karenskien kannalta merkityksellisiä. Vuosien 1996–1997 aikana toimeenpantujen muutosten jälkeen alle 25-vuotias vailla ammatillista koulutusta oleva henkilö joka on kieltäytynyt työstä, koulutuksesta tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä ei ole oikeutettu työmarkkinatukeen (TmtL 15§). Vaikka säännöksessä ei sinällään ole kyse karens-

sista, se muistuttaa sitä usein perusteiltaan ja vaikutuksiltaan. Nuorten työmarkkinatukioikeuden rajoittaminen on vähentänyt myös tuen piirissä olevien henkilöiden lukumäärää, millä on ollut vaikutuksensa kaikkien annettujen karenssilausuntojen kokonaismääriin (ks. luku 3).

### 2.3 Pätevä syy kieltäytymiselle tai eroamiselle

Sanktioiden ohella työttömyysturvalaissa säädetään myös siitä, mitkä ovat pätevät syyt työstä tai koulutuksesta kieltäytymiselle tai eroamiselle. Työttömyysturvalain 7a § mukaan työn vastaanottamisesta voi kieltäytyä silloin, kun tarjotusta osa-aikatyöstä maksettava palkka jää työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten jälkeen pienemmäksi kuin työttömyyspäiväraha. Pätevistä syistä työstä eroamiseen säädetään lain 9a §:ssä. Työstä voi erota päivärahoikeuttaan menettämättä työsopimuslaissa erikseen määritellyissä tapauksissa.<sup>1</sup> Lisäksi työstä eroaminen on mahdollista työttömyyden kolmen ensimmäisen kuukauden aikana silloin, kun työntekijä on vastaanottanut työtä, jota ei voida pitää hänen ammattitaitoonsa nähden sopivana. Henkilöllä on oikeus erota työstään myös silloin, kun eroamisen syy on pätevyydeltään verrattavissa edellä mainittuihin syihin.

*Työssäkäyntialueen* käsite on keskeinen työstä kieltäytymiseen liittyvissä karensseissa. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan henkilön asuinpaikkakuntaa sekä paikkakuntaa, joilla henkilön asuinpaikkakunnalta käydään yleisesti töissä tai joissa tavanomainen päivittäinen työssäkäynti on vastaavassa ajassa ja vastaavin kustannuksin mahdollista. Työttömän on pääsääntöisesti otettava vastaan hänelle työssäkäyntialueelta tarjottu vakituinen työpaikka. Työssäkäyntialueen on tarkoitus ilmentää työttömyysturvassa ns. *neutraalisuusperiaatetta*, jonka mukaan työttömältä edellytetään työn vastaanottamisen esteiden poistamista samassa laajuudessa kuin paikkakunnan muiltakin työntekijöiltä (HE 135/1999).

Työn vastaanottovelvollisuus työssäkäyntialueen ulkopuolelta on huomattavasti rajoitetumpaa, mutta työtön voidaan tietyn edellytyksin velvoittaa myös työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotun työn vastaanottamiseen. Esimerkiksi yksinäisellä työttömällä ei ole oikeutta kieltäytyä vastaanottamasta työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjottua pysyväisluonteista toimeentulon turvaavaa kokoaikatyötä, mikäli uudelta paikkakunnalta on kohtuuehdoin saatavilla sopiva asunto. Sama pätee perheelliseen henkilöön, jonka perusteet eivät estä muuttamista. Näissäkin tapauksissa työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotusta työstä voi kieltäytyä painavista henkilökohtaisista syistä. Lisäksi asianomaista on aina kuultava asioiden selvittämiseksi. Työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotusta työstä voi kieltäytyä myös silloin, kun työn vastaanottamista voidaan pitää henkilön kielitaitoon nähden kohtuuttomana.

Työssäkäyntialueen määrittelyn perusteita muutettiin vuoden 2000 alusta alkaen. Uudistuksen myötä työssäkäyntialueet määritellään vuosittain kuntakohtaisesti työministeriön määräyksellä. Henkilön työssäkäyntialueeseen kuuluviksi lisättiin ne kunnat, joissa työssäkäynti on vastaavassa ajassa ja vastaavin kustannuksin mahdollista kuin niissä kunnissa, joissa paikkakunnalta yleisesti käydään työssä. Utta on myös se, että lainperusteluissa määritellään ammattialat, joilta edellytetään tavanomaisesta laajempaa alueellista liikkuvuutta.

---

<sup>1</sup> TsL 43§:n mukaan työntekijä voi purkaa työsopimuksen mm. silloin, kun työnantaja vaarantaa työturvallisuutta työpaikalla, kun työntekijälle ei anneta riittävästi töitä tai kun palkkaa ei makseta sopimuksen mukaisesti.



Työttömyyspäivärahan saamisen eräänä edellytyksenä on *työmarkkinoiden käytettävissä oleminen*. Työttömyysturvaa saadakseen työttömän on siis kyettävä vastaanottamaan työmarkkinoilta mahdollisesti tarjottu työ. Työstä tai koulutuksesta kieltäytymisen seurauksena annettavien karensien tai työttömyysturvan maksamisen epäämisen sillä perusteella, ettei henkilö ole työmarkkinoiden käytettävissä välille ei ole aina helppo vetää yksiselitteistä rajaa. Esimerkiksi silloin, kun henkilö kieltäytyy vastaanottamasta tarjottua työtä tai koulutusta vaikkapa lastenhoitovaikeuksiin tai huonoihin kulkuyhteyksiin vedoten voidaan hänen asemansa tulkita sellaiseksi, ettei hän ole työmarkkinoiden käytettävissä. Karensin ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevaksi tulkittamisen ero sisältyy kuitenkin siihen, että karensi annetaan aina määräajaksi, kun taas työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi henkilö palaa heti kun hän on poistanut työn vastaanottamista haitanneet esteet. (Ks. esim. Heinonen 1991, 41.)

## 2.4 Karenssimenettely ja muutoksenhaku

Työttömyysturvan maksamisen edellytyksenä on se, että työtön työnhakija tekee kirjallisen työttömyyspäiväraha hakemuksen työttömyyskassaan tai Kansaneläkelaitoksen toimistoon. Tätä varten työvoimatoimisto tai -toimikunta antaa työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon. Työttömyysturvan karensseihin liittyvät työvoimapolitiittiset lausunnot antaa pääsääntöisesti aina työvoimatoimikunta. Työvoimatoimistojen ja -toimikuntien työnjako toimii siten, että työvoimatoimikunnat antavat työvoimapolitiittiset lausunnot, jotka liittyvät työmarkkinoiden käytettävissä oloon, päätoimiseen opiskeluun tai yrittäjyyteen sekä työstä tai koulutuksesta eroamiseen tai kieltäytymiseen. Ellei työvoimapolitiittisiä edellytyksiä koskevaa asiaa ole syytä saattaa työvoimatoimikunnan tutkittavaksi, antaa työvoimatoimisto asiasta sitovan lausunnon

*Työvoimatoimikunnat* ovat työvoimatoimistojen yhteydessä toimivia luottamushenkilöelimiä, joiden puheenjohtajana toimii aina työvoimatoimiston virkamies ja muu jäsenistö koostuu mm. paikallisten työmarkkinajärjestöjen edustajista.

Työvoimatoimiston tai -toimikunnan antama työvoimapolitiittinen lausunto on maksajaa sitova, eikä siihen ole mahdollista hakea muutosta valittamalla. Etuuden maksajan, eli työttömyyskassan tai Kelan toimiston, antamaan päätökseen tyytymättömällä on kuitenkin oikeus hakea muutosta *työttömyysturvalautakunnalta*.<sup>2</sup> Toisena ja samalla viimesijaisena muutoksenhakuelimenä toimii *vakuutus-oikeus*, johon työttömyysturvalautakunnan päätökseen tyytymättömällä on mahdollisuus valittaa.

## 2.5 Karensien tarkoituksesta

Työttömyysturvan karensien tarkoituksena on ohjata työnhakijaa työn vastaanottamiseen ja vastaavasti jo työssä olevaa työmarkkinoilla pysymiseen. Karensien avulla on siten pyritty vahvistamaan työttömyysturvan vakuutusperiaatetta eli tehdyn työn ja sen kautta saatavan sosiaaliturvan välistä suhdetta. Tämä on yhteydessä vakuutustoiminnassa yleisemminkin noudatettuun periaatteeseen, jonka mukaan silloin kun vakuutettu on itse ollut myötävaikuttamassa vakuutustapahtuman syntyyn korvaus voidaan evätä tai ainakin alentaa. Karensien

---

<sup>2</sup> Oikeusturvamekanismin toiminnan määrällisistä mittasuhteista kertoo vuonna 1998 työttömyysturvalautakunnassa vireille tulleiden karensseihin liittyneiden valitusten lukumäärä, joka oli 2666. Näistä hyväksytyitä valituksia oli kaikkiaan 366 eli 13,7 prosenttia.

tarkoituksena on siis pyrkiä vähentämään tilanteita, joissa henkilö itse aiheuttaa vakuutusta-pahtumansa, tässä tapauksessa työttömyytensä. Karenskien eräänä tehtävä on siis toimia ei-toivottua työmarkkinakäyttäytymistä ehkäisevänä *sanktiona*. (HE 152/1997.)

Toisaalta karenskien riittävyttä sanktioina on epäilty. On esitetty näkemyksiä esimerkiksi siitä, että karenssit ovat pikemminkin rangaistus kunnalle kuin karenssin saaneelle henkilölle itselleen. Tämä johtuu siitä, että viimesijaisena toimeentuloturvana maksettava toimeentulotuki vastaa markkamääräisesti lähes täysin työmarkkinatukea ja työttömyysturvan peruspäivärahaa. Tällöin karenssin sanktiovaikutus karenssin saaneeseen henkilöön ei ole kovinkaan suuri, vaan sanktio kohdistuu – taloudellisessa mielessä – lähinnä karenssin saaneen henkilön kotikuntaan. (esim. Soininvaara 2000.)

Karensseilla voidaan sanoa olevan myös työhallinnon eri *etuksien kontrollitehtävään* liittyvä merkityksensä. Työhallinnon palvelurooliin kuuluu työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden palveleminen. Kontrollirooliin taas erilaisten etuksien myöntämiskäytäntöjen lainmukaisuuden valvominen. Esimerkiksi työstä tai koulutuksesta kieltäytymiseen liittyvien karenskien kohdalla työhallinnon noudattamien käytäntöjen merkitys on suuri, koska kieltäytymiskarenssit kytkeytyvät läheisesti työvoimaviranomaisten noudattamaan osoittamiskäytäntöön eli työttömille työnhakijoille tehtyihin yksilöityihin työhönoisoiuksiin.

Kansainvälisesti tarkastellen suomalaisen työttömyysturvan kesto on pitkä ja kattavuus laaja. Toisaalta suomalainen työvoimapolitiikka on osin myös kontrolloivampaa kuin useissa muissa maissa. Kontrolloivaa työvoimapolitiikkaa sekä moitittavasta työmarkkinakäyttäytymisestä aiheutuvia sanktioita onkin perusteltu sillä, että ne ovat merkittävä elementti kansainvälisesti katsoen pitkäkestoisen ja kattavan työttömyysturvan vastapainona (HE 152/97).

Vielä on huomattava, että työttömyysturvan karensseista juuri kieltäytymiskarenssit ovat työvoimaviranomaisten työhönoisoiutusten ehdollistamia. Työhönoisoiutus on työnhakijaa velvoittava toimenpide ja sanktiot ovat mahdollisia vain kun työvoimaviranomainen on tehnyt työnhakijalle yksilöidyn osoituksen työhön, koulutukseen tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Työhallinnossa on viime vuosina laajasti siirrytty osoituskäytännöstä kohti ns. tiedottavaa työnvälitystä. Tämä liittyy työnantajien intressiin ja palveluprosessin uudistamiseen. Markku Virtasen selvityksen (Työministeriö1999) mukaan työnantajat eivät välttämättä halua työpaikkaan ehdolle asettelua eikä työhönoisoiuksia, vaan lähtökohtana on, että oma-aloitteiset ja motivoituneet työnhakijat ottavat suoraan yhteyttä työnantajaan. Tätä tavoitetta edistää työhallinnon avoin tiedottaminen työpaikoista mm. Internetin, itsepalvelujärjestelmän, työvoima-toimistojen ilmoitustaulujen ja teksti-tv:n muodossa.

## 2.6 Karenssin vaikutukset toimeentulotukeen

Työttömyysturvan karenssit kytkeytyvät myös viimesijaiseen toimeentuloturvaan eli toimeentulotukeen, sillä toimeentulotukilaki antaa mahdollisuuden työttömyysturvan karensseille joutuneen henkilön toimeentulotuen alentamiseen. Vuoden 1998 alusta voimaan tulleen uuden toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jos toimeentulotuen tarve on aiheutunut siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt työvoimaviranomaisten tarjoamasta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai mikäli hän on omilla laiminlyönneillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista

toimenpiteitä ole voitu hänelle tarjota. Mikäli kieltäytyminen on toistuvaa, voidaan perusosaa alentaa enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen voidaan tehdä kuitenkin vain silloin, kun alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuullisena. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina tehtävä myös suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Toimeentulotuen alentamisen enimmäiskesto on rajoitettu kahteen kuukauteen.

Alustavien tutkimustulosten perusteella voidaan arvioida, että alennettua perusosaa on maksettu noin 3 prosentille kaikista tuensaajista. Perusosan alentamisen käytännöissä on havaittu olevan eroja kuntien välillä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla alentamismahdollisuutta on käytetty lähinnä kaikista raskauttavimmissa tapauksissa, ja etupäässä nuorten kohdalla. Pienemmissä kunnissa perusosan alentaminen on taas ollut tavallisempaa. Osin tämä voi olla seurausta siitä, ettei alentamispäätöksen edellytyksenä olevan henkilökohtaisen suunnitelman tekemiseen ja yhteydenpitoon työvoimaviranomaisten kanssa ole suurimmissa kunnissa irrottavissa riittävästi aikaa. (Keskitalo & Heikkilä 1999, 35.)

### 3 Karensien määrä, syyt ja kohdentuminen <sup>3</sup>

Seuraava työttömyysturvan karensseja koskeva tarkastelu pohjautuu kahteen toisiaan täydentävään aineistoon. Karensien määriä sekä alueittaista ja sukupuolen mukaista jakaumaa tarkastellaan *kaikkien* vuonna 1999 annettujen *karenssilausuntojen* mukaan. Sitä vastoin karenssin saaneiden ikään, ammattiin, koulutukseen ja työttömyystaustaan liittyvä tarkastelu pohjautuu *eri henkilöille* annettuihin karenssilausuntoihin. Tähän erikseen kerättyyn aineistoon on poimittu vuonna 1999 karenssilausunnon saaneet henkilöt *viimeisimmän* karenssin mukaan.<sup>4</sup>

#### 3.1 Karensien määrä ja tyytit

Työttömyysturvan karensien määrä oli suurimmillaan vuonna 1991, jolloin annettiin lähes 60 000 karenssilausuntoa. Tämän jälkeen karensien vuosittainen lukumäärä on liikkunut 40 000 lausunnon molemmin puolin. Karenssilausuntojen osuus kaikista työvoimapolitiittisista lausunnoista oli 1990-luvun alussa suurimmallaan noin 5 prosenttia. Tämän jälkeen karenssilausuntojen suhteellinen osuus on laskenut 2–3 prosentin tuntumaan. Vuonna 1999 työvoimatoimistot ja -toimikunnat antoivat kaikkiaan 43 607 karenssilausuntoa. Karenssilausuntojen osuus kaikista työvoimapolitiittisista lausunnoista oli 2,5 prosenttia.

**Taulukko 1. Työvoimapolitiittiset lausunnot ja karenssilausunnot v. 1991–1999**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Työvoimapolitiittisia lausuntoja</b>	1136366	1386046	1433215	1434585	1564606	1637323	1614174	1791136	1764795
<b>Karenssilausunnot</b>	58072	44958	35435	37411	46492	44410	42197	39574	43607
<b>Karenssilausunnot (%)</b>	5,1	3,2	2,5	2,6	3,0	2,7	2,6	2,2	2,5

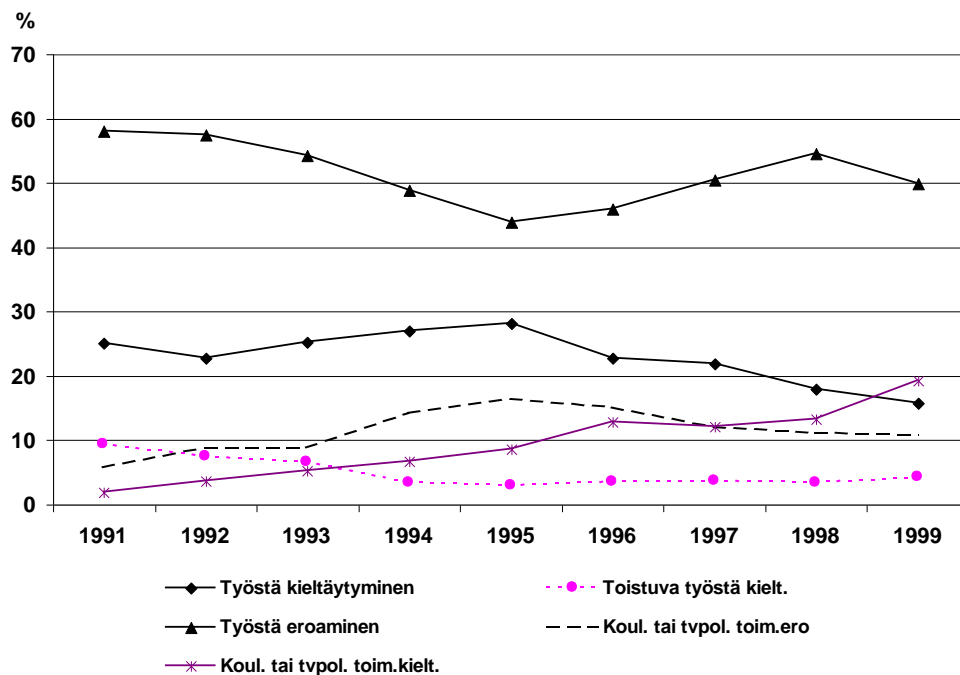
<sup>3</sup> Karensilla tarkoitetaan tässä selvityksessä työttömyysturvalain 7,8,9§:issä ja työmarkkinatukilain 17,18,19§:issä määritellyistä rikkomuksista seuraavia korvauksettomia määräraajoja sekä työttömyysturvalain 11§:ssä ja työmarkkinatukilain 20§:ssä määritellyistä toistuvasta työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä seuraavaa kolmen kuukauden koulutuksessa- tai työssäoloehdon palauttamista. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty työvoimapolitiittiset lausunnot jotka perustuvat työttömyysturvalain 5§:n ei työmarkkinoiden käytettävissä oloon ja 9§:n pitkään työmarkkinoilta poissaoloon sekä työmarkkinatukilain 15§:ssä määriteltyn alle 25-vuotiaiden ammattikouluttamattomien työstä, koulutuksesta tai toimenpiteistä kieltäytymisiin ja eroamisiin.

<sup>4</sup> Työhallinnon tilastotietokannasta (työnhakijarekisteri) poimitut luvut kuvaavat aina annettuja karenssilausuntoja. Varsinaiselle karensille karenssilausunnon saanut henkilö joutuu vasta silloin, kun hän maksajalta työttömyysturva hakiessaan saa hakemukseensa kielteisen päätöksen. Kaikki karenssilausunnon saaneet eivät hae työttömyysturva karenssiajaksen. Joissain kohdin raporttia on kuitenkin myös työhallinnon antamien karenssilausuntojen yhteydessä puhuttu yksinkertaisesti karensseista. Tämä on tehty ns. mukavuussyistä. Työhallinnon luvuissa on aina kysymys karenssia ehdottavasta työvoimapolitiittisestä lausunnotta, ei varsinaisesta täytäntöön asti viedystä päätöksestä.

Läpi koko 1990-luvun karensin tavallisimpana perusteena on ollut työstä ilman pätevää syytä eroaminen (taulukko 2 ja kuvio 3). Työstä eroamiseen liittyvien karensien suhteellinen osuus on ollut noin puolet kaikista annetuista karensseista. Suurin muutos on tapahtunut koulutuksesta tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä eroamiseen tai kieltäytymiseen liittyvien karensien kohdalla, joiden yhteenlaskettu osuus on kasvanut jo lähes kolmannekseen kaikista annetuista karensseista. Etenkin koulutuksesta tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisten määrä on kasvanut viime vuosikymmenen kuluessa. Toistuvien työstä kieltäytymisten osuus on sitä vastoin laskenut viime vuosikymmenen alun lähes 10 prosentista 3–4 prosentin tuntumaan.

**Taulukko 2. Karenssilausekset karenssityypeittäin vuosina 1991–1999, lukumäärä**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Työstä kieltäytyminen</b>	14583	10188	8930	10083	13131	10069	9262	7087	6848
<b>Toistuva työstä kielt.</b>	5372	3333	2340	1256	1332	1569	1498	1304	1863
<b>Koul. tai tpol. toim. kielt.</b>	1122	1671	1863	2494	4018	5734	5106	5219	8421
<b>Työstä eroaminen</b>	33713	25866	19234	18300	20403	20376	21252	21559	21765
<b>Koul. tai tpol. toim. ero.</b>	3282	3900	3068	5278	7608	6662	5079	4405	4710
<b>Yhteensä</b>	58072	44958	35435	37411	46492	44410	42197	39574	43607



**Kuvio 3. Karenssilausekset karenssityypeittäin vuosina 1991-1999, prosenttia**

Tulkittaessa karenssityyppien määrissä ja suhteellisissa osuuksissa tapahtuneita muutoksia on otettava huomioon työttömien työnhakijoiden ryhmän sisäisessä rakenteessa tapahtuneet muutokset. Tämä on tärkeää etenkin kieltäytymiskarensien kohdalla. Työllisyystilanteen kohenuttua jäljelle jääneen työttömien työnhakijoiden ryhmän rakenne on saattanut muuttua työn tarjoamisen tai koulutukseen hakeutumisen kannalta aikaisempaa hankalammiksi. Siten esi-

merkiksi koulutuksesta tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisissä viime vuosikymmenen aikana tapahtuneesta voimakkaasta kasvusta ei voida tehdä johtopäätöksiä työttömien työnhakijoiden työ- tai koulutushalukkuudessa mahdollisesti tapahtuneista muutoksista. Yhtäläillä pitkittäistarkastelun tulosten tulkintaan vaikuttavat työttömien työnhakijoiden lukumäärässä, lainsäädännössä sekä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja työhönsoitusten volyymissä tapahtuneet muutokset.

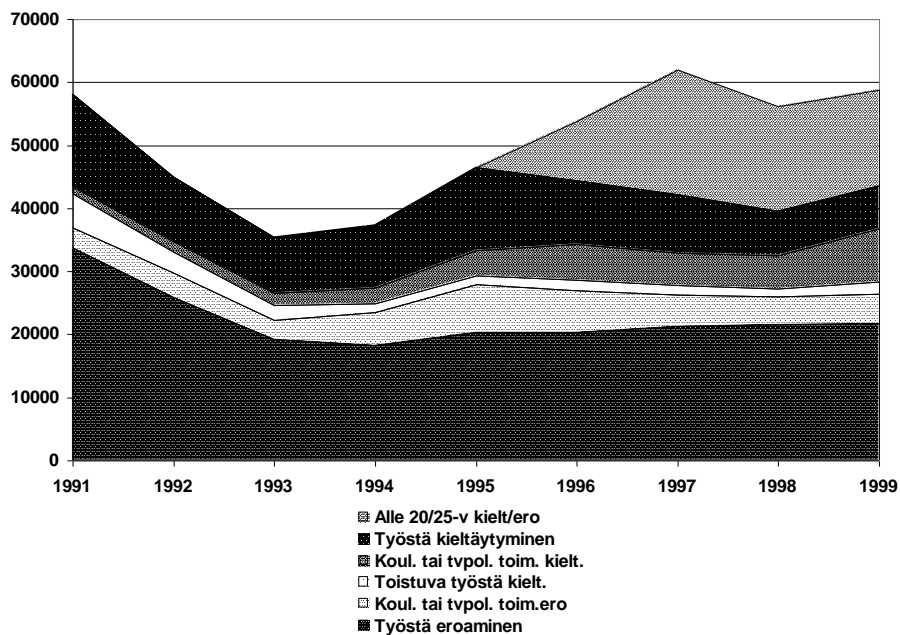
Työhönsoitusten volyymin otettakoon esille seuraavat Markku Virtasen (Työministeriö 1999) luvut. Vuonna 1998 oli koko maassa 921 744 aktiivista työnhakijaa, joista 705 614 oli työttömiä. Samaan aikaan avoimia työpaikkoja oli 254 727. Lähes samanaikaisesti eli ajalla 1.7.1998-30.6.1999 annettiin avoimiin työpaikkoihin yhteensä 94 278 työhönsoitusta, siis yksilöityä tarjousta, josta kieltäytymien voi johtaa työttömyysturvasanktioihin (kieltäytymiskarenssi). Työhönsoituksia oli siis 0,13 yhtä työttömää työnhakijaa kohti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että työvoimatoimistot tekivät velvoittavia työtarjouksia keskimäärin vain joka kahdeksannelle työttömälle työnhakijalle. Työnhakijoista hieman alle 70 000 sai yhden tai useamman työhönsoituksen ja noin 636 000 työttömää ei saanut yhtään työhönsoitusta avoimille markkinoille. Karenssilausuntoja työstä kieltäytymisen perusteella annettiin vuonna 1998 yhteensä 8391 kappaletta, mikä vastaa noin 9 prosenttia kaikista työhönsoituksista.

Lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista on huomioitava muun muassa 1990-luvun alussa työllisyyslakiin sisältyi *työllistämisvelvoite*, jonka mukaan kunnan tai valtion oli järjestettävä työ, harjoittelu- tai koulutuspaikka tietyn ajan työttömänä olleelle pitkäaikaistyöttömälle tai nuorelle (alle 20-vuotiaalle) työttömälle. Työllistämisvelvoite poistui asteittain vuoden 1993 alkuun mennessä. Työllistämisvelvoite on vaikuttanut 1990-luvun alussa lisäävästi tehtyjen osoitusten ja sitä kautta myös annettujen kieltäytymiskarenssien lukumääriin.

Toinen lainsäädännöllinen muutos liittyy työmarkkinatukilakiin 1990-luvun puolivälin jälkeen tehtyihin muutoksiin, joilla *rajoitettiin nuorten työmarkkinatukioikeutta*. Vailla ammattikoulutusta olevien nuorten oikeus työmarkkinatukeen poistui uudistuksen myötä kokonaan. Työmarkkinatuen muutokset tulivat voimaan alle 20-vuotiaiden kohdalla vuoden 1996 alussa. Uudistus laajennettiin myös 20–24-vuotiaita koskeviksi vuoden 1997 alusta. Rajoitusten voimaantulon jälkeen alle 25-vuotias vailla ammattikoulusta oleva työtön ei ole voinut saada työmarkkinatukea muutoin kuin osallistuessaan koulutukseen tai työharjoitteluun työmarkkinatuella. Ammattiin kouluttautumattomien nuorten poistuminen työmarkkinatukeen oikeutettujen joukosta on vaikuttanut myös karenssien lukumääriin. Uudistuksella on ollut vaikutusta vuosien 1997–1998 aikana tapahtuneeseen karenssimäärien laskuun (kuviokuva 4).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Tässä yhteydessä lähemmän tarkastelun ulkopuolelle jätettyjen alle 25-vuotiaille vailla ammatillista koulutusta oleville annettujen työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä kertovien työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärät eivät ole vähäisiä. Vuonna 1997 annettiin lähes 20 000 lausuntoa ja vuonna 1999 lausuntojen lukumäärä oli yli 15 000. Mikäli alle 25-vuotiaiden "karenssit" otettaisiin laskuihin mukaan saataisiin vuonna 1999 annettujen karenssilausuntojen kokonaislukumääräksi 58 740. Näin laskettuna vuonna 1999 annettujen karenssilausuntojen lukumäärä vastaa vuoden 1991 lukuja.



**Kuvio 4. Karenssilaisusuntojen sekä nuorten työstä/koulutuksesta kieltäytymisen tai eroamisen vuoksi annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärät v. 1991–1999**

### 3.2 Karensisien alueellinen jakauma

Alueellisesti karenssilaisusuntojen suhteellinen osuus oli suurin Ahvenanmaalla (4,6 %) ja Uudellamaalla (4,5 %) ja pienin Lapissa (1,3 %). Uudellamaalla annettujen karensisien suuri määrä on merkittävä koko maan mittakaavassa. Karensisien määrä on yli keskiarvon Ahvenanmaan ja Uudenmaan lisäksi ainoastaan Hämeessä. Muualla karensisien suhteellinen osuus pysyttelee alle 2,5 prosentissa. Huomioitavaa on myös se, että karenssilaisusuntojen suhteellinen osuus on suurin työllisyystilanteeltaan parhaimmassa asemassa olevilla alueilla ja vastaavasti pienin alueilla, joissa työllisyystilanne on heikompi.

**Taulukko 3. Karenssilausunnot TE-keskuksittain vuonna 1999**

TE-keskus	Työvoimapoliittisia lausuntoja yhteensä	Joista karenssilausuntoja	Karenssilausunnot (%)	Työttömyysaste 1999 (keskim.)
Uusimaa	351 301	15 910	4,5	<u>9,3</u>
Varsinais-Suomi	134 676	3126	2,3	12,2
Pirkanmaa	157 314	3614	2,3	14,5
Kaakkois-Suomi	123 431	2781	2,3	16,8
Etelä-Savo	63 542	1381	2,2	17,9
Pohjanmaa	80 601	1201	1,5	12,0
Keski-Suomi	91 652	1692	1,8	17,9
Pohjois-Savo	105 667	1897	1,8	17,3
Pohjois-Karjala	75 335	1204	1,6	20,5
Kainuu	46 745	655	1,4	21,2
Pohjois-Pohjanmaa	138 676	2418	1,7	15,5
Lappi	107 466	1445	1,3	<u>22,5</u>
Satakunta	87 696	1557	1,8	16,8
Häme	125 311	3348	2,7	15,5
Etelä-Pohjanmaa	73 019	1270	1,7	12,4
Ahvenanmaa	2363	108	4,6	<u>2,7</u>
<b>Yhteensä</b>	<b>1 764 795</b>	<b>43 607</b>	<b>2,5</b>	<b>13,9</b>

### 3.3 Karenssien sukupuolittainen jakauma

*Sukupuolen suhteen* karenssilausunnot jakautuivat vuonna 1999 siten, että lausunnoista 59,1 prosenttia annettiin miehille ja 40,9 prosenttia naisille. Kokonaisuudessaan työttömyys jakautuu sukupuolten välillä tasaisemmin. Vuonna 1999 miesten osuus työttömistä työnhakijoista oli 47,8 ja naisten 52,2 prosenttia. Kaikki karenssityypit ovat yleisempiä miesten keskuudessa. Sukupuolten väliset erot ovat pienimmät työstä kieltäytymisen sekä ilman pätevää syytä eroamisen kohdalla. Toistuvat työstä kieltäytymiset ja koulutuksesta tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä eroaminen tai kieltäytyminen ovat taas huomattavasti yleisempiä miesten joukossa.

**Taulukko 4. Karenssilausunnot sukupuolen mukaan v. 1999**

	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet (%)	Naiset (%)	Yhteensä (%)
<b>Työstä kielt.</b>	3597	3251	6848	52,5	47,5	100
<b>Toistuva kielt.</b>	1258	605	1863	67,5	32,5	100
<b>Koul/tvtoimp. kielt.</b>	5751	2670	8421	68,3	31,7	100
<b>Työstä ero.</b>	12161	9604	21765	55,9	44,1	100
<b>Koul/tvtoimp. ero.</b>	2999	1711	4710	63,7	36,3	100
<b>Yhteensä</b>	25 766	17 841	43 607	59,1	40,9	100

### 3.4 Karenssien ikäluokittainen jakauma



Ikäryhmittäin tarkasteltuna karensit kohdistuvat pääsääntöisesti nuorten aikuisten ja keski-ikäisten ryhmiin. 25–34-vuotiaiden osuus karensin saaneista on lähes 30 prosenttia, kun se kaikkien työttömien joukossa on noin 23 prosenttia. Keski-ikäisten, 35–44-vuotiaiden, kohdalla tilanne on samankaltainen. Heidän osuutensa karensin saaneista on noin 28 prosenttia, kun vastaava luku kaikkien työttömien joukossa on noin 22 prosenttia.

Vastaavasti vanhimpien ja nuorimpien ikäluokkien osuus karensin saaneiden joukossa on suhteellisesti pienempi kuin työttömien työnhakijoiden joukossa kokonaisuudessaan. Karensilausunnoista annettiin noin 11 prosenttia yli 50-vuotiaille. Vastaavan ikäluokan osuus kaikista työttömistä työnhakijoista oli saman vuoden kesäkuun poikkileikkaustiedon mukaan 30,3 prosenttia. Myös yli 54-vuotiaiden osuus karensin saaneista on pienempi kuin heidän osuutensa kaikista työttömistä työnhakijoista. Vuonna 1999 yli 54-vuotiaiden osuus kaikista työttömistä työnhakijoista oli 12,7 prosenttia, kun karensin saaneista heidän osuutensa oli vain 3,1 prosenttia. Myös nuorten osuus karensin saaneista on pienempi kuin heidän osuutensa kaikista työttömistä. Vuonna 1999 työttömistä työnhakijoista oli alle 25-vuotiaita noin 22 prosenttia. Karensilausunnoista puolestaan 19,4 prosenttia kohdentui alle 25-vuotiaisiin.

**Taulukko 5. Karensilausunnon saaneet ikäryhmittäin vuonna 1999**

Ikäryhmä	Karensilausuntoja	%
15-19 v	1544	3,8
20-24 v.	6267	15,6
25-29 v	5870	14,6
30-34 v.	6018	15,0
35-39 v	5749	14,3
40-44 v	5394	13,4
45-49 v.	4852	12,1
50-54 v.	3197	8,0
55-59 v.	1076	2,7
60-64 v	143	0,4
<b>Yhteensä</b>	<b>40 110</b>	<b>100</b>

### 3.5 Karenskien koulutusasteen mukainen ja ammattiryhmittäinen jakauma

Karenssit kohdentuvat selkeästi alhaisesti koulutettujen ryhmään. Karenssin saaneista noin 44 prosenttia on saanut ainoastaan perusasteen koulutuksen. Keskiasteen koulutuksen saaneiden osuus on noin 49 prosenttia ja korkea-asteen noin 6 prosenttia. Kaikkien työttömien työnhakijoiden ryhmään verrattuna karenssin saaneiden ryhmä painottuu enemmän perusasteen koulutuksen saaneisiin. Vastaavasti korkean-asteen koulutuksen saaneiden osuus karenssin saaneista on pienempi kuin työttömien joukossa kokonaisuudessaan.

**Taulukko 6. Karenssin saaneet ja kaikki työttömät työnhakijat vuonna 1999 koulutusasteen mukaan**

	Karenssin saaneet (%)			Kaikki työttömät työnhakijat (%)		
	Perusaste	Keskiaste	Korkea-aste	Perusaste	Keskiaste	Korkea-aste
<b>Miehet</b>	46,9	47,2	4,5	42,8	48,5	7,4
<b>Naiset</b>	39,6	50,4	8,6	33,6	51,5	13,5
<b>Yhteensä</b>	43,9	48,6	6,2	38,0	50,1	10,5

Verrattuna kaikkien työttömien työnhakijoiden ryhmään karenssin saaneiden joukossa ovat yliedustettuina muun muassa teollisen työn, rakennustyön sekä kuljetus- ja liikennetyön edustajat. Myös luokittelemattoman työn ryhmään kuuluvien osuus on karenssin saaneiden joukossa suurempi kuin työttömien työnhakijoiden joukossa keskimäärin. Suhteellisesti vähiten karenssin saaneita kuuluu teknisen ja luonnontieteellisen sekä maa- ja metsätaloustyön ammattiryhmiin.

**Taulukko 7. Karenssin saaneet ja kaikki työttömät työnhakijat ammattiryhmittäin v. 1999**

Ammattiryhmä	Karenssin saaneet (%)	Kaikki työttömät työnhakijat (%)
<b>Tekninen, luonnont.</b>	5,3	8,7
<b>Terveydenhuoll.</b>	6,7	12,1
<b>Hallinto- ja toimistotyö</b>	9,0	10,7
<b>Kaupallinen työ</b>	7,8	6,9
<b>Maa- ja metsätaloustyö</b>	3,1	3,7
<b>Kuljetus- ja liikennetyö</b>	5,0	3,5
<b>Rakennustyö</b>	9,1	7,6
<b>Teollinen työ</b>	24,6	20,1
<b>Palvelutyö</b>	14,2	11,9
<b>Muulla luokittelematon työ</b>	15,1	14,8
<b>Yhteensä</b>	100	100

### 3.6 Karensin saaneiden työttömyystausta

Karensin saaneiden työttömyystaustaa selvitettiin tarkastelemalla viimeisintä karenssilautuntoa edeltävien työttömyysjaksojen määrää sekä työttömyysjaksojen yhteenlaskettua kesto.

Keskimäärin karensin saaneilla on takanaan noin neljä työttömyysjaksoa. Viimeistä karenssia edeltäneiden työttömyysjaksojen lukumäärä oli miesten keskuudessa suurempi kuin naisten. Yli vuoden työttömänä olleiden osuus karensin saaneista on yli puolet (54,3%), ja peräti 44,1 prosentilla karensin saaneista oli takanaan työttömyyttä jo yhteensä yli kaksi vuotta. Kaikista työttömistä työnhakijoista yli vuoden työttöminä olleiden osuus oli vuonna 1999 noin 28 prosenttia ja kaksi vuotta työttömänä olleiden osuus noin 15 prosenttia. Samoin kuin työttömyysjaksojen määrä myös viimeisintä karenssia edeltäneiden työttömyysjaksojen yhteenlaskettu kesto oli miehillä pidempi kuin naisilla. Edeltäneiden työttömyysjaksojen yhteenlaskettu kesto vaihteli myös karensstityypeittäin. Työstä tai koulutuksesta kieltäytyneiden joukossa karenssia edeltänyt työttömyysaika on selvästi pidempi kuin työstä eronneiden kohdalla. Kieltäytymiskarensin saaneista peräti 70 prosentilla edeltäneiden työttömyysjaksojen yhteenlaskettu pituus oli yli kaksi vuotta. Työstä eronneiden joukossa vastaava luku oli hieman alle 40 prosenttia.

**Taulukko 8. Vuoden 1999 viimeisintä karenssia edeltäneiden työttömyysjaksojen yhteenlaskettu kesto aikavälillä 1996-1999**

Viikkoa	Prosenttia karensin saaneista
0-4	3,8
5-12	6,4
13-26	11,0
27-52	15,7
53-104 (1-2 vuotta)	19,1
105- (yli 2 vuotta)	44,1

## 4 Kieltäytymis- ja erokarenssit

Seuraavassa karensseja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kieltäytymis- ja erokarenssi jaottelun mukaan. Erottelu on keskeinen. Kieltäytymiskarensseja eli työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä seuraavia korvauksettomia määräaikoja voidaan antaa vain yksilöidystä työ- tai koulutustarjouksesta kieltäytyneille työttömille työnhakijoille. Näin ollen kieltäytymiskarenssit ovat pitkälti viranomaiskäytäntöjen ehdollistamia. Erokarenssit liittyvät sen sijaan ns. *omasyiseen työttömyyteen*. Toisin sanoen erokarenssit ovat seurausta siitä, että henkilö jättäytyy ilman hyväksyttäväksi katsottua syytä työttömäksi. Ero- ja kieltäytymiskarenssit ovat siten luonteeltaan hyvin erilaisia ilmiöitä. Ensiksi mainitut kohdistuvat jo työmarkkinoilla tai koulutuksessa olleisiin henkilöihin ja jälkimmäiset puolestaan työttöminä oleviin työnhakijoihin.

Kokonaisuudessaan karenssit jakoutuivat ero- ja kieltäytymiskarensseihin vuonna 1999 siten, että noin 60 prosenttia (60,7%) karensseista liittyi työstä, koulutuksesta tai erilaisista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä ilman pätevää syytä eroamiseen. Vastaavasti noin 40 prosenttia (39,3 %) karensseista oli niin sanottuja kieltäytymiskarensseja, joiden perusteena oli joko osoitetusta työstä tai koulutuksesta kieltäytyminen tai se, että henkilö omalla menettelyllään on aiheuttanut sen, ettei tule valituksi osoitettuun paikkaan. Sukupuolten välillä kieltäytymis- ja erokarenssit poikkeavat siten, että erokarenssit ovat suhteellisesti hieman yleisempiä naisten ja kieltäytymiskarenssit puolestaan miesten keskuudessa. Koko karenssi-ilmiön kannalta on kuitenkin merkille pantavaa, että suurin osa karensseista liittyy ilman pätevää syytä tapahtuneisiin eroamisiin tai itse aiheutettuihin erottamisiin.

**Taulukko 9. Kieltäytymis- ja erokarenssit vuonna 1999**

	Kieltäytymiskarenssit (%)	Erokarenssit (%)
Miehet	41,2	58,8
Naiset	36,6	63,4
Yhteensä	39,3	60,7

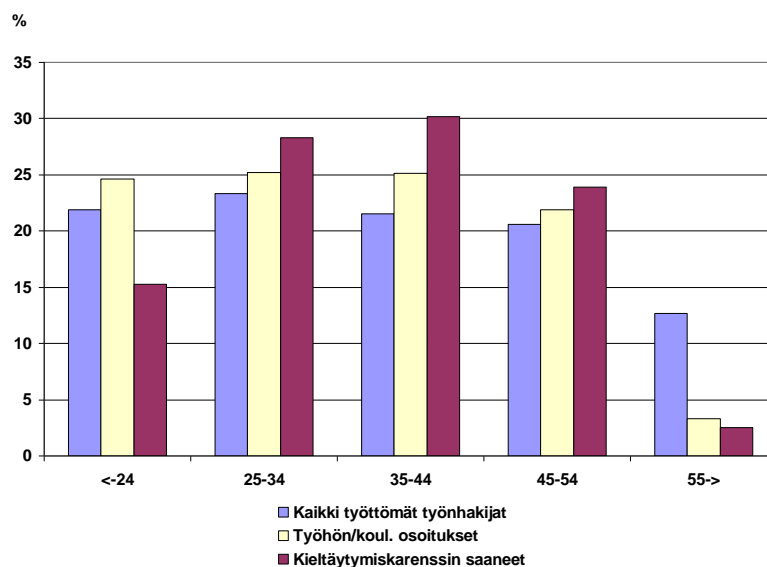
### 4.1 Kieltäytymiskarenssit

Vuonna 1999 kieltäytymiskarensseja annettiin 15 277 eri henkilölle. Tämä tarkoittaa, että 7,9 % kaikista työhön, tukityöhön ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen osoituksen saaneista henkilöistä sai työttömyysturvan karenssin kieltäytymisen perusteella. Toimenpiteiden tasolla vastaava tilanne oli, että kieltäytymiskarenssia koskevia työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin 17 277 kappaletta, mikä vastasi 6,3 % kaikista osoituksista työhön, tukityöhön ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen.

Kieltäytymiskarenssit jakaantuivat *sukupuolen suhteen* siten, että miehille annettiin noin 62 ja naisille noin 38 prosenttia lausunnoista. Vuonna 1999 miesten osuus työttömistä työnhakijoista oli 47,8 ja naisten 52,2 prosenttia. Suhteutettuna koko työttömien työnhakijoiden joukkoon kieltäytymiskarenssit kohdentuvat siis selkeästi useammin miehiin kuin naisiin. Kieltäyty-

miskarensien saaneiden sukupuolijakauma vastaa sen sijaan hyvin työhön tai koulutukseen osoituksen saaneiden sukupuolijakaumaa. Osoituksista noin 60 prosenttia kohdistuu miehiin ja noin 40 prosenttia naisiin (Työministeriö 1999).

*Ikäluokan mukaan* kieltäytymiskarenssit kohdentuvat suhteellisesti eniten nuorten aikuisten ja keski-ikäisten ryhmiin. Vastaavasti vanhimmat ja nuorimmat ikäluokat ovat ryhmässä ali-edustettuina. 25–44-vuotiaiden ryhmien osuudet ovat kieltäytymiskarenssien kohdalla suuremmat kuin vastaavien ryhmien osuudet koko työttömien ryhmässä. Sama pitää paikkansa vielä 45–54-vuotiaiden kohdalla, mutta yli 54-vuotiaiden kohdalla tilanne on jo päinvastainen. Vanhimman ikäluokan osuus kieltäytymiskarensseista on 2,5 prosenttia, kun vastaavan ikäluokan osuus kaikista työttömistä työnhakijoista on peräti 12,7 prosenttia. Myös nuorten osuus kieltäytymiskarenssin saaneista on pienempi kuin heidän osuutensa kaikista työttömistä. Vuonna 1999 työttömistä työnhakijoista oli alle 25-vuotiaita noin 22 prosenttia. Kieltäytymiskarensseista sitä vastoin vain noin 15 prosenttia kohdentui alle 25-vuotiaisiin. Samat ikäluokat nousevat esiin, kun kieltäytymiskarenssin saaneiden ikäjakaumaa verrataan tietoon tehdyistä työhön tai koulutukseen osoittamisista. Kieltäytymiset ovat suhteellisesti tavallisimpia keskimmaisissä ikäryhmissä. Vastaavasti nuorimpien ja vanhimpien ikäluokkien osuudet ovat pienemmät kuin niiden osuus tehdyistä työhön tai koulutukseen osoittamisista (kuvio 5).



**Kuvio 5. Kaikki työttömät työnhakijat, työhön tai koulutukseen osoittamiset sekä kieltäytymiskarenssin saaneet vuonna 1999\* ikäluokan mukaan, prosenttia. (\*osoitukset aikavälillä 1.7.1998–30.6.1999)**

Kieltäytymiskarenssin saaneiden ryhmä poikkeaa koko työttömien ryhmästä myös *koulutus- ja ammattitaustaltaan*. Pelkän perusasteen koulutuksen saaneiden osuus kaikista työttömistä työnhakijoista on 38 prosenttia. Kieltäytymiskarenssin saaneiden kohdalla vastaava luku on 52 prosenttia. Myös erot korkeasti koulutettujen osuuksissa ovat suuret. Kieltäytymiskarenssin saaneista korkean koulutuksen saaneita oli noin 4 prosenttia, kun vastaava luku on kaikkien työttömien joukossa noin 11 prosenttia.

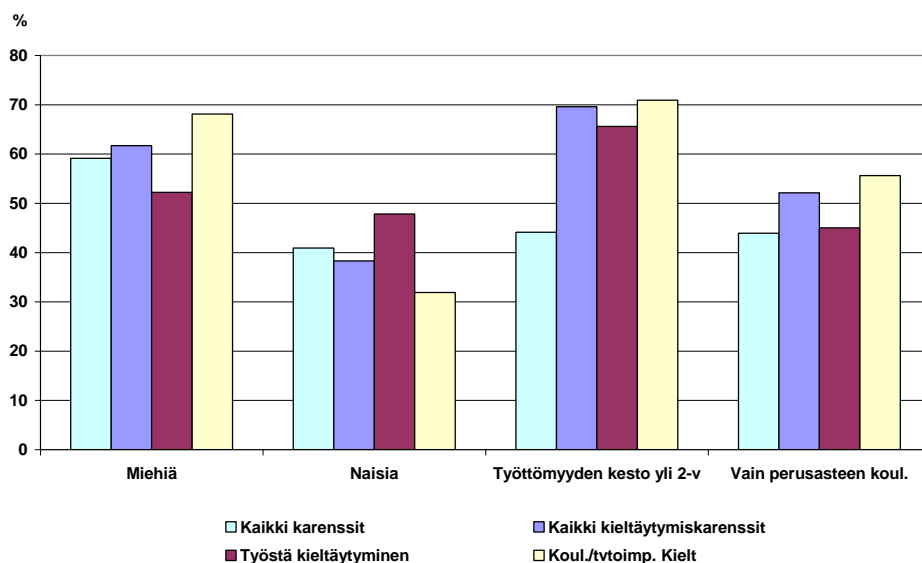
Ammattirakenteeltaan kieltäytymiskarensin poikkeavat kaikkien työttömien ryhmästä lähinnä siten, että rakennustyön, teollisen työn ja luokittelemattomien ammattien edustajat ovat yliedustettuina verrattuna kaikkien työttömien ryhmään. Ammattien mukainen jakauma kertoo kieltäytymiskarensin voimakkaasta kiinnittymisestä työvoimaviranomaisten tekemiin työhönoitoituksiin. Kieltäytymiskarensin ammattiryhmittäisessä jakaumassa on pitkälti kyse työpaikkojen täyttömekanismien erilaisuudesta. Kieltäytymiskarensit ovat yleisiä aloilla, joilla myös työhönoitoituksilla täytettävät työpaikat ovat tavallisia. Poikkeuksena tähän on sosiaali- ja terveydenhuoltoala, jolla annettujen karensin määrä on vähäinen verrattuna tehtyjen työhön tai koulutukseen osoittamisten määriin (taulukko 10).

**Taulukko 10. Kieltäytymiskarensin saaneet, kaikki työttömät työnhakijat sekä työhön tai koulutukseen oioitukset vuonna 1999 ammattiryhmän mukaan**

Ammattiryhmä	Kieltäytymiskarensin saaneet (%)	Kaikki työttömät työnhakijat (%)	Työhön/koulutukseen oioitukset (%)*
Tekninen, luonnont.	4,3	8,7	5,6
Terveydenhuoll.	6,1	12,1	12,1
Hallinto- ja toimistotyö	7,2	10,7	10,8
Kaupallinen työ	5,7	6,9	5,8
Maa- ja metsätaloustyö	4,3	3,7	3,6
Kuljetus- ja liikennetyö	4,0	3,5	3,0
Rakennustyö	11,9	7,6	8,1
Teollinen työ	25,7	20,1	20,0
Palvelutyö	13,6	11,9	13,6
Muualla luokittelematon työ	17,2	14,8	17,4
<b>Yhteensä</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* ajalla 1.7.1998–30.6.1999

Seuraavassa tarkasteltu vielä erikseen työstä ja koulutuksesta kieltäytyneiden ryhmiä (kuvio 6). Työstä kieltäytymisen perusteella saadut karensit jakautuivat sukupuolen mukaan suhteellisen tasaisesti. Tämä vastaa hyvin kaikkien tehtyjen työhönoitoitusten sukupuolijakaumaa (Työministeriö 1999). Koulutuksesta kieltäytyminen perusteella saadut karensit kohdistuvat sen sijaan pääsääntöisesti miehiin. Miesten osuus ryhmästä oli lähes 70 prosenttia. Koulutukseen oioituksista tehdään noin 56 prosenttia miehille. Koulutuksesta kieltäytymisen perusteella karensin saaneiden ryhmä on myös työttömyys- ja koulutustaustaltaan muihin karensin saaneisiin nähden erilainen. Yhteensä yli kaksi vuotta työttömänä olleiden osuus yli 70 prosenttia ja ainostaan perusasteen koulutuksen saaneiden osuus yli 55 prosenttia.



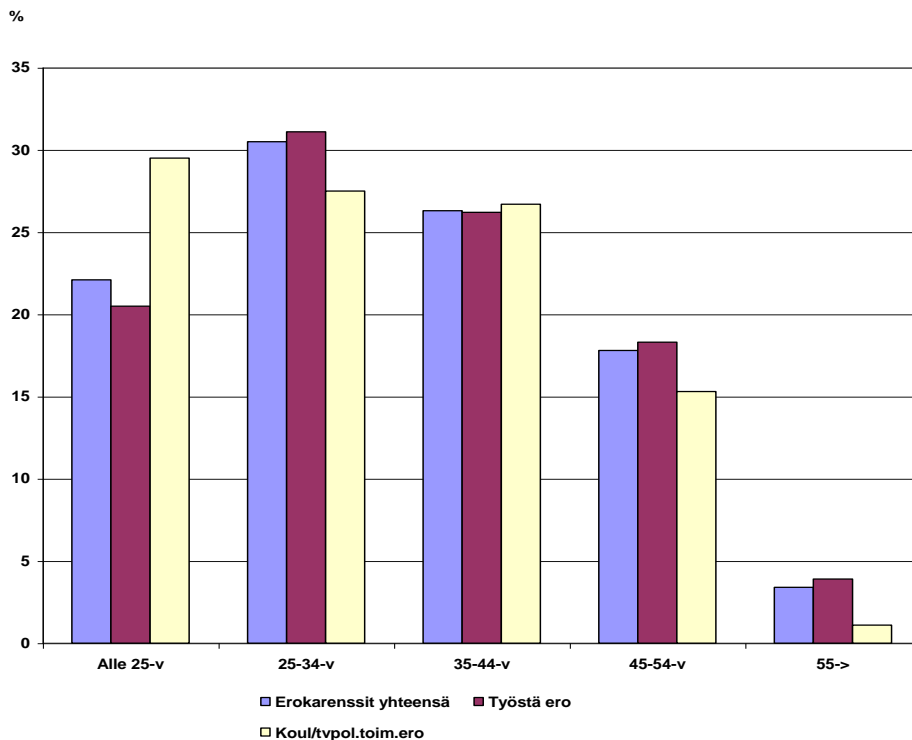
**Kuvio 6. Työstä ja koulutuksesta kiellettytymiskarenssit eräiden muuttujien mukaan, prosenttia**

## 4.2 Erokarenssit

Työstä tai koulutuksesta ilman pätevää syytä eroaminen sekä itse aiheutettu työstä tai koulutuksesta erottaminen ovat karenssien tavallisin peruste. Vuonna 1999 erokarensseja annettiin 24 833 eri henkilölle. Erokarenssien osuus kaikista karensseista oli siten noin 60 prosenttia. Pääosa erokarensseista (83 %) liittyi työstä ilman pätevää syytä eroamiseen.

Erokarenssin saaneiden ryhmä jakautuu *sukupuolen suhteen* tasaisemmin kuin kiellettytymiskarenssin saaneiden ryhmä. Vuonna 1999 erokarenssin saaneista henkilöistä noin 57 prosenttia oli miehiä ja noin 43 prosenttia naisia. Sukupuolten väliset erot tasoittuvat edelleen kun tarkastelun kohteeksi otetaan ainoastaan työstä ilman pätevää syytä eronneiden ja omalla menettelyllään irtisanomisensa aiheuttaneiden ryhmät. Tällöin miesten osuudeksi saadaan noin 55 ja naisten noin 45 prosenttia. Tämä vastaa jotakuinkin koko työvoiman sukupuolirakennetta. Esimerkiksi vuoden 2000 toukokuun poikkileikkaustiedon mukaan työllisistä noin 53 prosenttia oli miehiä ja noin 47 prosenttia naisia (Tilastokeskus 2000).

Kun erokarenssin saaneiden ryhmää tarkastellaan *ikäluokan* mukaan huomataan, että ryhmä koostuu selvästi nuoremmista ikäryhmistä kuin kiellettytymiskarenssin saaneiden ryhmä. Alle 25-vuotiaiden osuus erokarenssin saaneista on yli 22 prosenttia. Vastaavan ikäryhmän osuus kiellettytymiskarenssin saaneista oli noin 15 prosenttia. Etenkin koulutuksesta tai työvoimapolliittisista toimenpiteistä eronneiden ryhmässä alle 25-vuotiaiden osuus on suuri, lähes 30 prosenttia.



**Kuvio 7. Erokarenssit ikäryhmittäin vuonna 1999**

Työstä eroamisen perusteella karenssin saaneiden *koulutustaso* on korkeampi kuin kaikkien karenssin saaneiden joukossa keskimäärin. Pelkän perusasteen koulutuksen saaneiden osuus on noin 37 prosenttia. Pääosa työstä eroamisen vuoksi karenssin saaneista on keskiasteen koulutuksen saaneita (53%) ja korkeasti koulutettujenkin osuus on yli 8 prosenttia.

*Ammattiryhmittäinen tarkastelu* osoittaa, että määrällisesti eniten työstä eroamiseen liittyneitä karensseja annettiin vuonna 1999 teollisessa työssä toimineille henkilöille. Työstäerokarenssit kohdistuvat pääsääntöisesti määritellyillä ammattialoilla toimiviin henkilöihin. Muodollisesti ammattitaidottomien eli luokittelemattomien ammattien ryhmään kuuluvien osuus on työstä-erokarenssin saaneiden joukossa huomattavasti pienempi kuin vastaavan ryhmän osuus kieltäytymiskarenssin saaneiden kohdalla. Kieltäytymis- ja erokarenssin saaneiden ryhmien ammattirakenteiden erot selittynevät eroilla ryhmien rakenteessa. Kieltäytymiskarenssit kohdistuvat pääsääntöisesti työttömiin työhakijoihin ja erokarenssit puolestaan työmarkkinoilla tai koulutuksessa jo olleisiin mutta niiltä ilman pätevää syytä poistuneisiin.



**Taulukko 11. Työstäerokarenssit ammattiryhmittäin vuonna 1999**

<b>Ammattiryhmä</b>	<b>Työstäero- karenssin saaneita henkilöitä</b>	<b>Työstäero- karenssin saaneita henkilöitä (%)</b>
<b>Tekninen, luonnont.</b>	1288	6,3
<b>Terveystenhooll.</b>	1589	7,7
<b>Hallinto- ja toimistotyö</b>	2225	10,8
<b>Kaupallinen työ</b>	2025	9,9
<b>Maa- ja metsätaloustyö</b>	488	2,4
<b>Kuljetus- ja liikennetyö</b>	1249	6,1
<b>Rakennustyö</b>	1505	7,3
<b>Teollinen työ</b>	4777	23,3
<b>Palvelutyö</b>	3145	15,3
<b>Muualla luokittelematon työ</b>	2245	10,9
<b>Yhteensä</b>	<b>20 536</b>	<b>100</b>

## 5 Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perusturvan karenssit

Karenskien etuuslajeittaisen tarkastelun aineistona on käytetty työttömyysturvan maksajien eli työttömyyskassojen (ansioturva) ja Kelan (perusturva) rekistereistä poimittuja vuotta 1999 kuvaavia tilastotietoja. Aineistot eivät ole yhdenmukaisia työhallinnon työnhakijarekistereistä poimittujen kaikkia karenssilausuntoja kuvaavien tietojen kanssa, sillä työttömyysturvan maksajan rekistereistä poimittu aineisto koostuu ainoastaan työttömyysturvaa hakeneista karenssilausunnon saaneista henkilöistä. Se että karenssilausunto johtaa maksajan päätökseen edellyttää, että karenssilausunnon saaja on hakenut työttömyysturvaa karenssiajaksen.<sup>6</sup>

Maksajan päätöksiksi asti vietyjä karensseja annettiin vuonna 1999 yhteensä 35 137. Näistä ansiosidonnaisen työttömyysturvan karensseja oli 10 723 ja perusturvan karensseja 24 414. Kaikista maksajalle asti menneistä karensseista ansioturvan karensseja oli siten 30,5 ja perusturvan 69,5 prosenttia. Perusturvan karenssit jakautuivat siten, että työttömyysturvan peruspäivärahan karensseja annettiin 2 558 ja työmarkkinatuen karensseja 19 885 kappaletta.<sup>7</sup>

Suhteessa päivärahaa vuoden aikana saaneiden henkilöiden lukumääriin karenssit ovat tavallisempia työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saaneiden kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaneiden keskuudessa. Ansioturvan puolella annettujen karenssipäätösten lukumäärä vastaa 3,2 prosenttia ja perusturvan karenskien 7,0 prosenttia vuoden aikana kyseistä etuutta saaneiden henkilöiden lukumäärästä.<sup>8</sup>

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perusturvan karenssit poikkeavat toisistaan myös syyperusteiltaan. Ansioturvan puolella työstä eroaminen oli hallitseva karensille joutumisen syy. Peräti kolme neljäsosaa kaikista karensseista liittyy työstä ilman pätevää syytä eroamiseen. Työstä kieltäytymisen perusteella annettiin 1337 karenssia, mikä vastaa noin 12,4 prosenttia kaikista ansioturvan karensseista. Perusturvan karenssit painottuvat puolestaan selkeästi kieltäytymiskarensseihin. Yli puolet karensseista liittyy työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisiin. Kun perusturvan karensseista otetaan tarkastelun kohteeksi ainoastaan pitkäaikaistyöttömille annetut karenssit, kieltäytymiskarenskien osuus nousee jo 66 prosenttiin (taulukko 12).

---

<sup>6</sup> Karenssilausunnon saaneiden, mutta työttömyysturvaa hakemattomien ryhmän kokoonpanoa tarkastellaan lähemmin luvussa 8.

<sup>7</sup> Loput karensseista annettiin henkilöille, jotka ovat siirtyneet vuoden aikana peruspäivärahalta työmarkkinatuen piiriin sekä henkilöille, jotka eivät ole saaneet työttömyysturvaa lainkaan vuoden aikana (esim. hakemuksen käsittely kesken).

<sup>8</sup> Vuonna 1999 peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saaneita henkilöitä oli yhteensä 349 277 ja ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaneita puolestaan 334 700.

**Taulukko 12. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perusturvan karensit vuonna 1999**

	Ansioturva		Perusturva			
	N	%	Kaikki		Pitkäaikaistyöttömät*	
			N	%	N	%
<b>Työstä kieltäytyminen</b>	1279	11,9	4820	19,7	3156	25,0
<b>Toistuva kieltäytyminen</b>	58	0,5	1274	5,2	723	5,7
<b>Koulutuksesta tai tpol. toimpit. kielt.</b>	794	7,4	6713	27,5	4463	35,3
<b>Työstä eroaminen</b>	8098	75,5	8001	32,8	2337	18,5
<b>Koulutuksesta tai tpol. toimpit. ero.</b>	494	4,6	3606	14,8	1960	15,5
<b>Yhteensä</b>	10 723	100	24 414	100	12 639	100

\* 500 päivää ansioturvan työttömyyspäivärahaa ja tämän jälkeen vähintään 180 päivää työmarkkinatukea saaneet sekä kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana 500 päivää peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneet.

Vaikka karensit ovat kokonaisuudessaan tavallisempia perusturvan puolella, on huomioitavaa, että työstä ilman pätevää syytä eroamisen perusteella annettuja karensseja oli vuonna 1999 sekä absoluuttisesti että suhteellisesti (ansioturvaa saaneista 2,4 % ja perusturvaa saaneista 2,3%) lähes yhtä paljon verrattuna saman vuoden aikana kyseistä etuutta saaneiden henkilöiden lukumääriin.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perusturvan karensien ikäryhmittäinen tarkastelu osoittaa, että perusturvan karensin saaneet ovat iältään nuorempia kuin ansiosidonnaisen päivärahan piirissä olleet. Nuorempien ikäryhmien suhteelliset osuudet ovat perusturvan puolella suurempia, ja vastaavasti vanhimpien ikäluokkien (yli 50-vuotiaiden) suhteellinen osuus on pienempi kuin vastaavien ikäryhmien osuudet ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaneiden joukossa (taulukko13).

**Taulukko 13. Ansioturvan ja perusturvan karensit ikäryhmittäin vuonna 1999**

Ikäryhmä	Ansioturva (%)	Perusturva (%)	Kaikki karensit (%)
<b>-24</b>	10,7	18,0	19,4
<b>25-29</b>	15,1	14,0	14,6
<b>30-49</b>	58,4	57,0	54,8
<b>50-54</b>	9,3	8,7	8,0
<b>55-</b>	6,5	2,2	3,1

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perusturvan karensien ammattiryhmittäinen jakauma muistuttaa pitkälti ero- ja kieltäytymiskarensien ammattijakaumaa. Ansioturvan karensit keskittyvät pääsääntöisesti luokitelluissa ammateissa toimiviin henkilöihin. Määrällisesti eniten karensseja annettiin teollisessa työssä toimineille. Perusturvan kohdalla tilanne on toisenlainen. Hyvin suuri osa (23 %) karensseista kohdistuu luokittelemattomien ammattien edustajiin eli pääsääntöisesti ammattikouluttamattomien ryhmään.

**Taulukko 14. Ansioturvan ja perusturvan karenssit ammattiryhmän mukaan vuonna 1999**

Ammattiryhmä	Ansioturva (%)	Perusturva (%)		Kaikki karenssit (%)
		Kaikki	Pitkäaikais- työttömät*	
<b>Tekninen, luonnont.</b>	7,3	3,9	3,7	5,3
<b>Terveydenhuoll.</b>	9,6	4,6	4,4	6,7
<b>Hallinto- ja toimistotyö</b>	12,4	6,1	6,2	9,0
<b>Kaupallinen työ</b>	10,4	5,6	5,1	7,8
<b>Maa- ja metsätaloustyö</b>	2,1	3,5	3,7	3,1
<b>Kuljetus- ja liikennetyö</b>	5,9	4,1	4,3	5,0
<b>Rakennustyö</b>	6,8	10,6	13,5	9,1
<b>Teollinen työ</b>	26,3	24,9	29,8	24,6
<b>Palvelutyö</b>	15,0	13,7	13,9	14,2
<b>Muulla luokittelematon työ</b>	4,4	23,1	15,4	15,1
<b>Yhteensä</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* 500 päivää ansioturvan työttömyyspäivärahaa ja tämän jälkeen vähintään 180 päivää työmarkkinatukea saaneet sekä kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana 500 päivää peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneet.

## 6 Karensien kasautuminen

Kysymystä karensien kasautumisesta tarkasteltiin kahdella tavalla. Karkeata tietoa kasautumisen voimakkuudesta saatiin vertaamalla annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen ja maksajien päätösten lukumääriä karensilausunnon tai karensin saaneiden henkilöiden lukumääriin. Yksityiskohtaisempaa tietoa toistuvasti karensille joutuneista saatiin poimimalla työhallinnon rekistereistä vuonna 1999 karensilausunnon saaneet henkilöt heidän tuoreimman karensilausuntonsa mukaan.

### 6.1 Annetut karensilausunnot suhteessa karensin saaneiden henkilöiden lukumäärän

Vuonna 1999 työvoimatoimikunnat antoivat karensilausunnon yhteensä 40 110 eri henkilölle. Kun lausuntoja annettiin kaiken kaikkiaan 43 607 kappaletta, kertyi yhtä karensilausunnon saanutta kohden noin 1,09 karensilausuntoa. Tämä tarkoittaa siis karkeasti arvioiden sitä, että vuosittain lähes joka kymmenes karensilausunto kohdistuu henkilöön, joka on jo vuoden kuluessa ehtinyt saada yhden tai useamman karensilausunnon.

Etuuslajeittain tarkasteltuna tilanne on samankaltainen. Kela antoi vuonna 1999 yhteensä 24 414 karensipäätöstä. Karensin saaneita henkilöitä oli 22 544. Yhtä karensin saanutta kohden kertyi siten 1,08 karensipäätöstä. Työmarkkinatukea saavien pitkäaikaistyöttömien kohdalla vastaava luku oli 1,09 eli hieman korkeampi. Työttömyyskassat antoivat puolestaan vuonna 1999 yhteensä 10 723 karensipäätöstä ja karensin saaneita henkilöitä oli 10 128. Yhtä karensin saanutta kohden jaettiin siten 1,06 karensia.<sup>9</sup> Maksajan päätöksiksi asti vietyjen karensien kokonaislukumäärissä suhteessa karensin saaneiden henkilöiden määrään ei ole eri etuuslajien välillä suuria eroja. Voidaan kuitenkin sanoa, että karensien kasautuminen on jonkin verran tavallisempaa perusturvan puolella ja että kasautuminen on voimakkaampaa kun tarkastellaan työmarkkinatuella pudonneiden pitkäaikaistyöttömien ryhmää.

---

<sup>9</sup> Ansioturvan karensin saaneista henkilöistä 94,6 prosenttia oli saanut vuoden aikana vain yhden karensin. Lopuilla 5,4 prosentilla karensseja oli kertynyt kaksi tai enemmän. Enemmän kuin yhden karensin saaneita henkilöitä oli yhteensä 542. Parhaimmillaan vuoden aikana samalle henkilölle oli kertynyt viisi karensia.

Annettujen karenssipäätösten ja karenssin saaneiden henkilöiden lukumäärän suhde vaihtelee myös ikäluokan mukaan. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan piirissä annettujen karenssien tarkastelu osoittaa, että kasautuminen on voimakkainta keskimmaisissa ikäluokissa. Etenkin 25–49-vuotiaiden ikäryhmissä annettuja karenssilausuntoja on suhteessa karenssin saaneisiin henkilöihin enemmän kuin muissa ikäluokissa. Nuorimmassa ikäryhmässä kasautuminen on suhteellisesti vähäisempää ja kaikista vanhimmassa ikäluokassa (yli 54-vuotiaat) kasautuminen on hyvin vähäistä (taulukko 15).

**Taulukko 15. Työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen karenssit sekä karenssin saaneiden henkilöiden lukumäärät vuonna 1999**

Ikäryhmä	Karensseja	Eri henkilöitä	Karenssit/henkilöt
-24	4062	4310	1,06
25-29	3159	3404	1,08
30-49	12844	14069	1,10
50-54	1972	2110	1,07
55-	507	521	1,03
<b>Yhteensä</b>	24 414	22 544	1,08

## 6.2 Keille karenssit kasautuvat?

Seuraavassa karenssien kasautumistaipumusta käsitellään yksityiskohtaisemmin ja tarkastelun kohteeksi otetaan karenssin saaneet henkilöt, joiden viimeisintä vuonna 1999 saamaa karenssilausuntoa on tarkasteluvälillä 1996–1999 edeltänyt vähintään kaksi karenssilausuntoa. Tarkastelun kohteena ovat siis henkilöt, joille on kertynyt viimeisten neljän vuoden aikana vähintään kolme karenssilausuntoa.

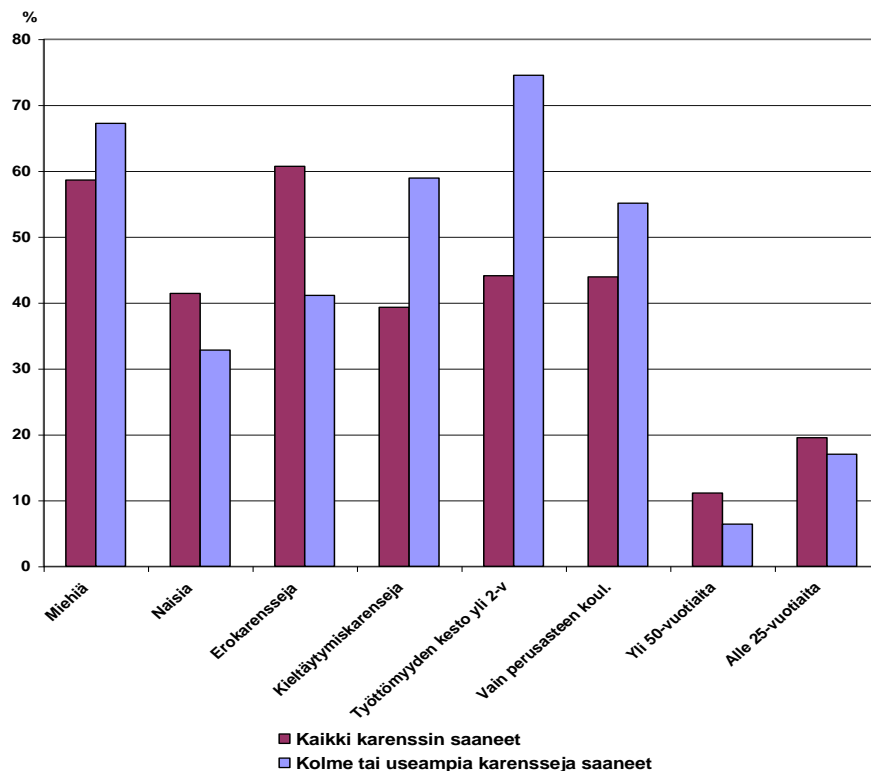
Useamman kuin yhden karenssilausunnon tarkastelujaksolla saaneiden henkilöiden lukumäärä oli 11 207 eli 27,9 prosenttia kaikista vuonna 1999 karenssin saaneista. Heistä vähintään kolme karenssia saaneiden ryhmään kuului 3191 henkilöä. Ryhmään kuuluvien osuus on siten noin 8 prosenttia kaikista vuonna 1999 karenssin saaneista henkilöistä. Suurin yhdelle henkilölle neljän vuoden aikana kertyneiden karenssien lukumäärä oli 7.

Kolme tai useampia karensseja saaneiden ryhmä poikkeaa koostumukseltaan koko karenssin saaneiden ryhmästä. Useita karensseja saaneista huomattavan suuri osa on miehiä (67,2 %). Kaikki karenssit jakautuvat sukupuolten välillä tasaisemmin (miehet noin 60 % ja naiset 40 %).

Ikäryhmän mukaan tarkasteltuna useita karensseja saaneet ovat tavallista useammin keski-ikäisiä tai nuoria aikuisia. Vanhimmat ja nuorimmat ikäryhmät ovat ryhmässä sitä vastoin aliedustettuina. Kun kaikista karenssin saaneista on yli 50-vuotiaita yli 11 prosenttia, useita karensseja saaneiden joukossa saman ikäluokan osuus oli vain 6,4 prosenttia. Myös nuorten (alle 25-vuotiaiden) osuus on pienempi kuin karenssin saaneiden joukossa keskimäärin. Toisaalta nuorten työhistoria on tavallisesti lyhyempi eikä karenssejakaan siten ole ollut vielä

mahdollista kertyä samassa määrin kuin vanhemmilla. Kuitenkin kolme tai useampia karensseja saaneita nuoria oli yhteensä 543, mikä merkitsee 17 prosenttia kaikista yli kolme karenssia saaneista. Karenssien kasautumisen pitkittäistarkastelu kaikkien vuonna 1999 karenssin saaneiden joukossa antaa siten kasautumisen ikäluokittaisesta vaihtelusta jokseenkin samansuuntaisen kuvan kuin edellä esitetyt havainnot perusturvan karenssilausuntojen ja karenssin saaneiden henkilöiden määrällisistä suhteista.

Useita karensseja saaneiden työttömyystausta on mittavampi kuin karenssin saaneiden joukossa keskimäärin. Työttömyysjaksojen yhteenlaskettu kesto on useita karensseja saaneiden joukossa pidempi, ja esimerkiksi yli kaksi vuotta työttömänä olleiden osuus on ryhmässä noin 75 prosenttia, kun se kaikkien karenssin saaneiden joukossa on vain 44 prosenttia. Useita karensseja saaneet ovat myös selvästi alhaisemmin koulutettuja. Pelkän perusasteen koulutuksen saaneiden osuus on noin 55 prosenttia, kun se kaikkien karenssin saaneiden joukossa on 44 prosenttia. Useita karensseja saaneiden joukossa on myös useammin teollisen työn, rakennustyön tai luokittelemattomien ammattien edustajia kuin karenssin saaneiden joukossa keskimäärin (kuvio 8).



**Kuvio 8. Useita karensseja saaneet ja kaikki karenssit saaneet eräiden taustamuuttujien mukaan**

Useita karensseja saaneiden ryhmän karensstyyppejä tarkasteltiin ainoastaan viimeisen vuonna 1999 saadun karenssilausunnon mukaan.<sup>10</sup> Ero- ja kieltäytymiskarenssi -jaottelun mukaan tarkasteltuna ryhmä muodostaa peilikuvan koko karenssin saaneiden joukkoon nähden. Kieltäytymiskarenskien osuus on noin 60 prosenttia ja erokarenskien osuus vastaavasti vain 40 prosenttia. Huomioitavaa on myös toistuvasta työstä kieltäytymisestä annettujen karenssien korkea määrä (24,6 %).

**Taulukko 16. Viimeisimmän karenssin syy kolme tai useampia karensseja saaneiden ryhmässä**

	N	%
<b>Työstä kielt.</b>	437	13,7
<b>Toistuva kielt.</b>	784	24,6
<b>Työstä ero.</b>	928	29,1
<b>Koul/tvtoimp. Kielt.</b>	660	20,7
<b>Koul/tvtoimp. Ero.</b>	382	12,0
<b>Yhteensä</b>	3191	100

<sup>10</sup> Kaikkien useita karensseja saaneiden henkilöiden "karenssihistorian" yksityiskohtainen tarkastelu olisi vaikeuttanut koko aineiston käsittelyä, joten se päätettiin jättää tässä yhteydessä tekemättä.



## 7 Karensien vaikutuksista

Tämän selvityksen yhteydessä karensien yksilötason vaikutuksia tarkasteltiin ainoastaan pin-tapuolisesti. Huomio kohdistettiin siihen kuinka karensin saaneet järjestävät toimeentulonsa karensiaikanaan. Tarkastelukohde rajattiin kunnalliseen toimeentulotukeen. Tilastoaineiston avulla pyrittiin selvittämään, missä määrin karensin saaneet joutuvat turvautumaan kunnalli-seen toimeentulotukeen karensiaikanaan.

Karensin saaneiden siirtymistä toimeentulotuen asiakkaiksi tarkasteltiin kahdella tavalla. Toimeentulotukirekisteristä poimitujen tietojen avulla selvitettiin kuinka yleinen työttömyys-turvan karensi on toimeentulotuen tarpeen syynä. Tämän lisäksi karensin saaneiden ja toi-meentulotukiasiakkaiden ryhmiä verrattiin koeluontoisesti kahden poikkileikkausaineiston avulla. Vertailu tehtiin siten, että työhallinnon rekistereistä poimittiin tiedot syys- ja lokakuussa 1998 karensin saaneista henkilöistä. Tätä ryhmää verrattiin puolestaan toimeentulotukirekis-terin asiakastietoihin marraskuulta 1998.

Molemmat tarkastelutavat sisältävät puutteita. Toimeentulotukirekisterin tiedot toimeentulo-tuen tarpeen taustalla vaikuttavista tekijöistä perustuvat kuntien omiin tilastokäytäntöihin. Tilastoinnin tarkkuudessa on kuntien välillä eroja, joten toimeentulotukirekisteristä saatuihin lukuihin on suhtauduttava varovaisuudella. Samoin työhallinnon rekistereiden ja toimeentu-lotukirekisterin tietojen ristiinajon tuloksista voidaan tehdä vain suuntaa-antavia johtopäätök-siä. Karensin saaneen henkilön löytyminen toimeentulotukirekisteristä ei kerro siitä, että saatu karensi olisi välttämättä myös toimeentulotukiasiakkuuden syy.

### 7.1 Työttömyysturvan karensi toimeentulotuen tarpeen syynä

Karensi on tilastoitu toimeentulotuen tarpeen syyksi vuosittain noin 3–6 prosentissa toi-meentulotuen asiakaskäynneistä. Karensin saaneiden tosiasiallinen ja suhteellinen lukumäärä toimeentulotukiasiakkaiden joukossa on ollut 1990-luvun alun laskevan suuntauksen jälkeen jälleen nousussa vuosikymmenen puolesta välistä lähtien. Vuoden 1998 marraskuun asiakas-kotitalouksista 4,2 prosentilla toimeentulotuen tarpeen taustasyysksi oli tilastoitu työttömyys-turvan karensi (taulukko 17).

**Taulukko 17. Työttömyysturvan karensi toimeentulotuen tarpeen syynä, marraskuun asiakaskotitaloudet**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Asiakaskotitalouksia</b>	56 976	73 071	85 766	107 138	130 464	126 369	145 443	143 867	126 572
<b>Karensi</b>									
<b>totu tarpeen syynä</b>	3748	4050	3202	2993	3532	3489	4171	4951	5308
<b>%</b>	6,6	5,5	3,7	2,8	2,7	2,8	2,9	3,4	4,2

## 7.2 Siirtyminen karensilta toimeentulotuelle

Karensin saaneiden siirtymistä toimeentulotuen asiakkaiksi tarkasteltiin vertaamalla syys- ja lokakuussa 1998 karensilausunnon saaneita henkilöitä saman vuoden marraskuun toimeentulotuen asiakkaisiin.<sup>11</sup>

Kaikkiaan syys-lokakuussa 1998 karensilausunnon saaneita henkilöitä oli 7601. Heistä 3021 eli 40 prosenttia oli toimeentulotuen asiakkaina saman vuoden marraskuussa. Näistä 816:llä eli 27 prosentilla oli toimeentulotuen tarpeen taustasyysiksi kirjattu työttömyysturvan karensi. Siten kaikista syys-lokakuussa karensilausunnon saaneista noin joka kymmenennen voidaan kohdallisen suurella varmuudella sanoa siirtyneen karensiajaksi toimeentulotuen asiakkaiksi.

Tämä ei kuitenkaan liene koko totuus. Siitä, kuinka suurella osalla ensisijaisesti muiden syiden perusteella toimeentulotukiasiakkaiksi tilastoiduista henkilöistä edeltänyt karensilausunto oli vaikuttamassa toimeentulotuen tarpeen taustalla ei voida varmuudella tietää, koska toimeentulotuen tarpeen taustasyyn tilastointiin liittyy epävarmuustekijöitä.

Toimeentulotukiasiakkuus ylipäättään on karensin saaneiden keskuudessa tavallista. Syys-lokakuussa 1998 karensilausunnon saaneista noin 57 prosenttia oli saanut jossain vaiheessa samaa kalenterivuotta toimeentulotukea. Lisäksi pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden (10–12 kk/v) määrä oli suuri. Karensin saaneiden joukossa pitkäaikaisten asiakkaiden osuus oli noin 41 prosenttia, kun kaikkien toimeentulotukea saaneiden joukossa vastaava luku oli vuonna 1998 vain noin 23 prosenttia. Onkin oletettavaa, että toimeentulotuki on monelle karensin saaneista ensisijaisia etuuksia täydentävä tulolähde jo ennen karensia, jolloin mahdollinen karensi ei sinällään luo uusia asiakassuhteita, vaan toimeentulotukena saatava summa ainoastaan kasvaa.

Tilastollisin menetelmin ei ole mahdollista saada yksityiskohtaista tietoa karensien yksilötason vaikutuksista. Tämän vuoksi kysymyksiin siitä, millainen vaikutus karensilla on karensin saaneen toimeentuloon tai kuinka karensille joutuneet toimeentulonsa ylipäättään järjestävät, palataan tarkemmin vasta tutkimuksen toisessa vaiheessa.

---

<sup>11</sup> Toimeentulotukirekisteriin kerätään poikkileikkaustiedot ainoastaan marraskuun asiakaskotitalouksista.

## 8 Työttömyysturvaa hakemattomat karenssin saaneet

Kuten edellä esitetyistä luvuista on jo käynyt ilmi, kaikki karenssilausunnon saajat eivät hae karenssiajalleen työttömyysturvaa. Esimerkiksi vuonna 1999 karenssilausuntoja annettiin kaikkiaan 43 607 kappaletta. Työttömyysturvan maksajien päätöksiksi asti vietyjä karensseja oli samana vuonna puolestaan 35 137 kappaletta. Siten noin 8000 annettua karenssilausuntoa ei johtanut maksajan päätökseen. Karenssilausunnon saaneiden mutta maksajan rekistereissä näkymättömien ryhmän kokoonpanoa tarkasteltiin vertaamalla työhallinnon ja maksajien rekistereitä vuonna 1999 karenssin saaneista henkilöistä. Henkilötunnusteiden avulla maksajien rekistereissä näkyvät karenssin saaneet poistettiin kaikkien karenssilausunnon saaneiden joukosta.

Rekistereiden ristiinajon tuloksena saatiin maksajien tiedostoissa näkymättömien ryhmän kooksi 9427 henkilöä. Lukumäärä on suurempi kuin kaikkien annettujen karenssien ja maksajan päätöksiksi asti vietyjen karenssien erotus. Ero selittynee ainakin osin annetun karenssilausunnon ja työttömyysturvan maksun välisellä viiveellä. Lukujen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että noin viidennes karenssilausunnoista ei johda työttömyysturvan maksajan tekemään karenssipäätökseen.

Maksajan rekistereissä näkymättömien karenssilausunnon saaneiden ryhmä koostuu pääsääntöisesti työstäerokarenssin saaneista. Kyse on siis henkilöistä, jotka ovat eronneet työstä ilman päteväksi katsottua syytä. Heidän suhteellinen osuutensa koko ryhmästä on noin 71 prosenttia. Muiden karenssityyppien osuudet ovat pienempiä (taulukko 18).

**Taulukko 18. Työttömyysturvaa hakemattomat karenssilausunnon saaneet karenssityypin mukaan v. 1999**

	Ei maksajan päätöstä (N)	Ei maksajan päätöstä (%)	Kaikki karenssilausunnot (N)	Kaikki karenssilausunnot (%)
<b>Työstä kieltäytyminen</b>	787	8,3	6067	15,1
<b>Toistuva työstä kielt.</b>	379	4,0	1778	4,4
<b>Koul. tai tvpol. Toim. kielt.</b>	943	10,0	7432	18,5
<b>Työstä eroaminen</b>	6672	70,8	20536	51,2
<b>Koul. tai tvpol. Toim. ero.</b>	646	6,9	4297	10,7
<b>Yhteensä</b>	9427	100	40 110	100

Lukujen perusteella voidaan myös arvioida, että noin kolmannes (32,5 %) työstäerokarenssin saaneista ei hae työttömyysturvaa karenssiajaksen. Kieltäytymiskarenssien kohdalla tilanne on erilainen. Maksajan rekistereissä näkymättömän ryhmän koko on vain noin 14 prosenttia kaikista kieltäytymiskarenssin saaneista.

Työstä eronneiden suuri osuus työttömyysturvaa karenssiajaksen hakemattomien joukossa selittynee sillä, että he ovat taloudelliselta asemaltaan kuin myös uudelleen työllistymisen mahdollisuuksiltaan paremmassa asemassa kuin pitkään työttömänä olleet. Kysymykseen siitä, mitä ryhmään kuuluville henkilöille on tosiasiallisesti tapahtunut, ovatko he työllistyneet, siirtyneet mahdollisesti harmaille työmarkkinoille vai jotain muuta, ei voida aineiston perusteella ottaa kantaa.

## 9 Yhteenveto

Selvityksessä tarkasteltiin työttömyysturvan karensien lukumääriä, kohdentumista sekä karensien saaneiden karensinjalkeista siirtymistä toimeentulotuen asiakkaiksi. Tarkastelun painopiste oli vuodessa 1999, jota koskeva tilastoaineisto muodosti selvityksessä käytettyjen aineistojen rungon. Toimeentulotuen kohdalla käytettiin tuoreinta mahdollista aineistoa eli poikkileikkaustietoja marraskuun 1998 asiakaskotitalouksista.

- 1) Työttömyysturvan karensit jakautuvat kahteen toisistaan selkeästi eroavaan tyyppiin: ns. *erokarensseihin* ja ns. *kieltäytymiskarensseihin*. Jo työssä tai koulutuksessa olleisiin henkilöihin kohdentuvat erokarensit muodostavat karensien pääjoukon. Erokarensien saaneet olivat kaikilla selvityksessä käytetyillä mittareilla mitattuna "parempiosaisia" kieltäytymiskarensien saaneiden ryhmään verrattuna. Karensien kasautuminen samoille henkilöille ei ollut kovinkaan yleistä, mutta useita karensseja saaneiden ryhmä poikkesi kaikista karensien saaneista mm. työttömyys- ja koulutustaustaltaan epäedulliseen suuntaan.
- 2) Kaiken kaikkiaan karensilausuntojen vuosittainen *lukumäärä* on pysynyt viime vuosina suhteellisen vakaana. 1990-luvun alun huippuluvuista (lähes 60 000 karensia) on karensien vuosittainen lukumäärä laskenut noin 40 000 karensin tasolle. Samaan aikaan karensien suhteellinen osuus kaikista työvoimapolitiittisista lausunnoista on laskenut yli 5 prosentista 2,5 prosentin tuntumaan.
- 3) Eri karensityyppien suhteellisissa osuuksissa on tapahtunut viimeisten vuosien aikana merkittäviä muutoksia. Yleisimpänä *karensin syynä* on koko 1990-luvun ollut työstä ilman pätevää syytä eroaminen. Työstäerokarensien osuus kaikista karensseista on ollut jatkuvasti noin 50 prosentin tuntumassa. Sen sijaan koulutuksesta tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä eroamiseen tai niistä kieltäytymiseen liittyvien karensien suhteellinen osuus on kasvanut voimakkaasti. Esimerkiksi kun vuonna 1991 koulutuksesta tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymiseen liittyvien karensien suhteellinen osuus oli vain noin 2 prosenttia oli vastaava luku vuonna 1999 jo lähes 20 prosenttia. Lukujen tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon työttömyyden rakenteessa ja esimerkiksi työhönsoitusten määrissä tapahtuneet muutokset.
- 4) Suhteessa kaikkien annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärään eniten karensseja annettiin vuonna 1999 Ahvenanmaalla ja Uudellamaalla. Karensien suhteellinen osuus oli pienin Lapissa. *Alueellisesti* karensit näyttävät jakautuvan siten, että työllisyys-tilanteeltaan parhaimmassa asemassa olevilla alueilla karensit ovat suhteellisesti yleisempiä kuin korkean työttömyyden alueilla.
- 5) Kaikista karensseista noin 60 prosenttia annetaan miehille ja 40 prosenttia naisille. Miehet muodostavat karensien saaneiden pääjoukon myös kaikkien eri karensityyppien kohdalla. Etenkin toistuvat työstä kieltäytymiset ovat tyypillisiä miehille. *Sukupuolten* väliset erot ovat pienimmät yleisimmän karensityypin eli työstä ilman pätevää syytä eroamisen kohdalla.

- 6) Määrällisesti eniten karensseja annetaan nuorten aikuisten ja keski-ikäisten *ikäryhmille* (25–44-vuotiaille). Verrattuna kaikkien työttömien työnhakijoiden ryhmään karenssin saaneiden joukossa ovat ylliedustettuina nimenomaan keskimmäisiin ikäryhmiin kuuluvat. Nuorimpien ja vanhimpien ikäryhmien suhteelliset osuudet ovat sen sijaan pienemmät kuin kaikkien työttömien työnhakijoiden joukossa.
- 7) Karenssit kohdentuvat alhaisesti *koulutettujen* ryhmiin. Pelkän perusasteen koulutuksen saaneiden osuus on karenssin saaneiden joukossa noin 44 prosenttia.
- 8) *Ammattiryhmistä* karenssin saaneiden joukossa on eniten teollisen työn edustajia. Myös ammatiltaan luokittelemattomien henkilöiden lukumäärä on suuri.
- 9) Karenssin saaneiden *työttömyystausta* on pitkä. Yhteensä yli vuoden työttömänä olleiden osuus karenssilaisten joukossa on yli puolet ja peräti 44 prosentilla työttömyyttä oli takanaan jo yli kaksi vuotta.
- 10) Noin 60 prosenttia kaikista vuosittain annetuista karensseista on ns. *erokarensseja*. Suurin osa karensseista annetaan siis ns. omasyisen työttömyyden perusteella. Erokarenssit kohdistuvat työmarkkinoilta tai koulutuksesta ilman päteväksi katsottua syytä poistuneisiin henkilöihin. Pelkästään työstä ilman pätevää syytä eroamisen perusteella annettiin vuonna 1999 karenssi yli 20 000 henkilölle. Lukua voi pitää merkittävänä kun ottaa huomioon että työstä ilman pätevää syytä eroamisen seuraamuksena pisin mahdollinen eli kolmen kuukauden mittainen korvaukseton määräaika.
- 11) Loput noin 40 prosenttia karensseista ovat ns. *kieltäytymiskarensseja*. Kieltäytymiskarenssit ovat kiinteässä yhteydessä työvoimaviranomaisten tekemiin työhönoitoituksiin. Vuonna 1999 työhönoitoituksia annettiin kaikkiaan 270 780 kappaletta 191 772 työttömälle työnhakijalle. Näistä osoituksista 6,3 % johti karenssilausuntoon. Kieltäytymiskarenssit kohdistuvat tämän vuoksi pääsääntöisesti työttömiin työnhakijoihin. Kieltäytymiskarenssin saaneiden ryhmä poikkesi monilla tavoin erokarenssin saaneiden ryhmästä. Kieltäytymiskarenssin saaneet olivat tavallisimmin alhaisesti koulutettuja keski-ikäisiä miehiä. Työstä tai koulutuksesta kieltäytymisen vuoksi karenssin saaneita henkilöitä oli vuonna 1999 yli 15 000.
- 12) *Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perusturvan karenssit*. Eri työttömyysturvaetuuksien välillä karenssit jakautuvat siten, että vuonna 1999 maksajalle asti menneistä karensseista ansiosidonnaisen työttömyysturvan karenssien osuus oli noin 30 ja perusturvan karenssien noin 70 prosenttia. Kun karenssien etuuslajeittaista jakaumaa verrattiin eri työttömyysturvaetuuksia vuonna 1999 saaneiden henkilöiden kokonaislukumäärään havaittiin että karenssit ovat suhteellisesti yleisempiä perusturvaan kuuluvien etuuksien kohdalla. Perusturvan ja ansioturvan karenssit poikkeavat toisistaan myös siten, että työstä kieltäytymiseen liittyvät karenssit ovat tavallisempia perusturvan puolella, ja vastaavasti ansioturvan karenssit painottuvat hyvin selkeästi työstä eroamiseen liittyviin karensseihin.

- 13) Karensisien *kasautuminen*. Karkeasti arvioiden voidaan sanoa, että lähes joka kymmenes vuosittain annettava karenssilausunto kohdistuu henkilöön joka on jo saanut karenssin samana vuonna. Karensisien kasautuminen on jonkin verran voimakkaampaan perusturvan kuin ansioturvan puolella. Useita karensseja saaneiden henkilöiden ryhmä koostui pääosin pitkään työttömänä olleista alhaisesti koulutetuista kieltäytymiskarenssin saaneista keski-ikäisistä miehistä. Neljän vuoden tarkastelujaksolla kolme tai useampia kertoja karenssilla olleita henkilöitä oli vuoden 1999 poikkileikkaustiedon mukaan 3191.
- 14) *Toimeentulotuen tarpeen taustasyiksi työttömyysturvan karenssi* on tilastoitu viime vuosina noin 3–6 prosentissa toimeentulotuen asiakaskäynneistä. Karensisien osuus toimeentulotuen tarpeen taustasyynä on kuitenkin ollut tasaisessa kasvussa viime vuosikymmenen puolivälistä alkaen. Toimeentulotukiasiakkuus ylipäättään on tavallista karenssin saaneiden joukossa. Noin 57 prosenttia syys-lokakuussa 1998 karenssilausunnon saaneista oli ollut samana kalenterivuonna myös toimeentulotuen asiakkaina. Suuri osa karenssin saaneista (40%) oli toimeentulotuen asiakkaina myös noin kaksi kuukautta karenssilausunnon saamisen jälkeen.
- 15) *Työttömyysturvaa karenssiajukseen hakemattomien* ryhmä koostuu pääasiassa työstä ilman pätevää syytä eronneista.

## 10 Tiivistelmä selvityksen keskeisistä tuloksista

- Vuonna 1999 annettiin 43 607 karenssilausuntoa.
- Vuonna 1999 karenssilausuntojen osuus kaikista työvoimapoliittisista lausunnoista oli 2,5 %.
- Tavallisin karenssille joutumisen syy on työstä ilman pätevää syytä eroaminen (50 % karensseista v. 1999).
- Koulutuksesta tai työvoimapoliittisista toimenpiteistä kieltäytymisen perusteella annettujen karenssien määrä on kasvanut voimakkaasti (19% karensseista v. 1999).
- Suhteellisesti eniten karensseja annettiin Uudellamaalla (4,5% kaikista työvoimapoliittisista lausunnoista) ja vähiten Lapissa (1,3% kaikista työvoimapoliittisista lausunnoista).
- Karenssit ovat yleisempiä miesten keskuudessa (noin 60% karensseista annetaan miehille ja noin 40 % naisille).
- Karenssit kohdentuvat muita ikäryhmiä useammin nuoriin aikuisiin ja keski-ikäisiin.
- Karenssin saaneiden koulutustaso on alhaisempi kuin työttömien työnhakijoiden ryhmän koulutustaso kokonaisuudessaan.
- Karenssit kohdistuvat pitkään työttömänä olleisiin (44% karenssin saaneista on ollut yli kaksi vuotta työttömänä).
- Karensseista noin 60 prosenttia on ns. erokarensseja ja noin 40 prosenttia ns. kieltäytymiskarensseja.
- Työstä ilman pätevää syytä eroamisen perusteella annettiin vuonna 1999 karenssi yli 20 000 henkilölle.
- Työstä tai koulutuksesta kieltäytymisen vuoksi annettiin vuonna 1999 karenssi yli 15 000 henkilölle.
- Karenssit ovat tavallisempia perusturvaa (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) kuin ansioturvaa saavien keskuudessa.
- Lähes joka kymmenes karenssi annetaan henkilölle joka on vuoden kuluessa jo ehtinyt saada yhden tai useamman karenssin.
- Toistuvasti karenssille joutuvat ovat tavallista useammin kieltäytymiskarenssin saaneita pitkään työttöminä olleita ja ainoastaan perusasteen koulutuksen hankkineita keski-ikäisiä miehiä.
- Suuri osa karenssin saaneista on myös toimeentulotuen asiakkaita. 40 prosenttia oli toimeentulotuen asiakkaina noin kaksi kuukautta karenssilausunnon saamisen jälkeen.
- Kaikki karenssilausunnon saaneet eivät hae työttömyysturvaa karenssiajaksi. Tämä ryhmä koostuu pääasiassa työstä ilman pätevää syytä eronneista.

## LÄHTEET

- HE 152/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 135/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- Heinonen, Liisa (1991). Työttömyysturvan työvoimapolitiittiset edellytykset. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:77/1991.
- Keskitalo, Elsa & Matti Heikkilä (1999). Vuoden 1998 perusturvamuutosten vaikutukset. Arviointitutkimuksen väliraportti. Stakes Aiheita 10/1999.
- Ruotsalainen, Seppo (1998). Työttömyys ja työttömyysturva. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 26/98.
- Skog, Harri & Heikki Räisänen (1997). Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesraportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö.
- Soininvaara, Osmo (2000). Haastattelu Helsingin Sanomissa 29.4.2000.
- Työministeriö (1999). Palvelustrategiaprojektin tilastaselvitys osoitusmenettelystä. Muistio 30.11.1999. Työministeriö.



## LIITTEET

Liite 1. Tarkastelun kohteena olleiden työvoimapolitiittisten lausuntojen lausuntokoodit ja lausunto-tekstit sekä karensien viisiportainen luokittelu.

- 24 Kielt. ammattit. huom.ot. sop. työstä (enint. 5p)
- 25 Kieltäytynyt työstä ilman pätevää syytä (enint. 5 p)
- 26 Toistuvasti kieltäytynyt työstä ilman pätevää syytä
- 27 Kieltäytynyt koulutuksesta ilman pätevää syytä
- 28 Eronnut työstä ilman pätevää syytä (enint. 5 p)
- 29 Toistuvasti kieltäytynyt koht. kats. työllist. edist. toimenp.
- 30 Ilman pätevää syytä kesk. tvpol. toimenp.
- 34 Kielt. ammattit. huom.ot. sop. työstä (yli 5p)
- 35 Kieltäytynyt työstä ilman pätevää syytä (yli 5 p)
- 37 Eronnut koulutuksesta ilman pätevää syytä
- 38 Eronnut työstä ilman pätevää syytä (yli 5 p)
- 47 Omasta syystä joutunut eroamaan koulutuksesta
- 48 Menettelyllään aiheuttanut ettei työsuhd. synt. (enint. 5 p)
- 58 Menettelyllään aiheuttanut ettei työsuhd. synt. (yli 5 p)
- 68 Menettelyllään aiheuttanut työsuhteen päättymisen (enint. 5 p)
- 78 Menettelyllään aiheuttanut työsuhteen päättymisen (yli 5 p)

### I Työstä kieltäytyminen

- lausuntokoodit: 24, 34, 25, 35, 48, 58

### II Toistuva kieltäytyminen

- lausuntokoodi: 26

### III Työstä eroaminen

- lausuntokoodit: 28, 38, 68, 78

### IV Koulutuksesta tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä eroaminen

- lausuntokoodit: 37, 47, 30

### V Koulutuksesta tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytyminen

- Lausuntokoodit 27, 29

## Liite 2. Karensilausunnot lausuntotyypeittäin 1999

