

Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa 2010-luvulla

Kati Hiltunen
Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Porin yksikkö
Sosiaalipolitiikan Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

HILTUNEN, KATI: Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa 2010-luvulla

Pro gradu -tutkielma, 70 sivua

Sosiaalipolitiikka

Ohjaaja: Ossi Eskelinen

Huhtikuu 2016

Tutkielmassani tarkastelen lainsäädännön kautta, millaisilla keinoilla työttömiä aktivoidaan Suomessa vuonna 2015 ja mitä aktivointiin tähtäviä muutoksia työttömiin kohdistuvassa lainsäädännössä on tapahtunut 2010-luvun aikana. Tutkielmassani olen lainsäädännön, lainsäädännön valmisteluasiakirjojen ja ministeriöiden soveltamisohjeiden kautta rakentanut kokonaiskuvan siitä, miten työttömiä aktivoidaan, keihin aktivointi kohdistuu ja millaisilla toimilla aktivointiin pyritään.

Aktivointi tarkoittaa toimia, joiden tavoitteena on kannustaa ja painostaa työttömiä toimimaan oman työmarkkina- asemansa parantamiseksi. Aktiivisuutta osoitetaan toteuttamalla työllistymissuunnitelmaan kirjattuja velvoitteita. Velvoitteiden laiminlyönnistä eli työvoimapolitiittisesti moitittavasta toiminnasta koituu yleensä taloudellisia sanktioita, jotka perustuvat työttömyysetuuden eväämiseen määräajaksi tai toistaiseksi. Oikeus menetettyyn työttömyysetuuteen palaa, jos työtön työllistyy tai osallistuu työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Nuorten mahdollisuus saada työttömyyskorvausta on erityisen säädelyä. Iäkkäämmät tai pitkän työuran jälkeen työttömäksi jääneet ovat puolestaan oikeutettuja erilaisiin taloudellisiin etuuksiin. Työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma tulisi aina laatia yhteistyössä työttömän työnhakijan kanssa ja se tulisi tarkistaa säännöllisin määräajoin.

Työttömille tarjottava palveluvalikoima on kasvanut 90-luvun alusta, jolloin työllisyyden hoito perustui lähinnä työllistämiseen ja työvoimakoulutuksiin. Suora työllistäminen on vähentynyt ja tilalle ovat tulleet palkattomat työkokeilut ja työkykyä ylläpitävä kuntouttava työtoiminta. Työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot ovat kasvattaneet suosiotaan samalla kun perinteinen työvoimakoulutus on vähentynyt. Lisäksi työttömän mahdollisuutta osa-aikatyön tekemiseen on parannettu 2010-luvulla. Valtion ja kunnan yhteistyö työllisyysenhoidossa on lisääntynyt 2000-luvun aikana ja kunnan rooli erityisesti pitkään työttömänä olleiden aktivoinnissa on kasvanut.

Avainsanat: aktivointipolitiikka, aktivointi, työttömyys, syrjäytyminen, osallisuus, yhteistyö

ABSTRACT

University of Tampere

School of Social Sciences and Humanities

HILTUNEN, KATI: Activation policies in Finland in 2010's

Master's Thesis, 70 p.

Social Policy

Supervisor: Ossi Eskelinen

April 2016

This thesis examines activation policy methods targeted to unemployed people in Finland. The analysis is based on valid legislation in 2015.

Activation means different kinds of acts that aim to motivate and oblige unemployed persons to improve their labour market status. The unemployed jobseeker has to follow the unemployment plan which is drawn up together with a TE Office expert or an activation plan which is drawn up together with a TE Office expert and a municipal officer. If a jobseeker fails to follow the acts agreed on the unemployment plan he/she can lose their unemployment benefits for a fixed period of time or for the time being.

For young jobseekers under the age of 25 it's harder to meet the terms of the unemployment benefits than jobseekers who are older than 25. There are also benefits that are aimed only to elderly unemployed jobseekers with many years of work experience.

In the 1990's there were only few actions which were aimed to help unemployed jobseekers. Jobseekers who needed help to improve their labour market status were employed mainly in the public sector or labour market training was used to improve their vocational skills. Nowadays there is a much wider selection of actions for example work try-out and possibility to study a degree while being on the unemployment benefit. Relieves for unemployed jobseekers to work part-time have also been made. The co-operation between municipalities and state has increased and there is a trend toward municipalities to take more responsibility of long term unemployed citizens.

Keywords: Activation, active labour market policy, unemployment, marginalization

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto.....	1
1. Teoreettinen viitekehys.....	2
1.1 Syrjäytyminen työmarkkinoilta.....	2
1.2 Aktivointipolitiikan tausta.....	3
1.3 Aktivointipolitiikan periaatteet.....	4
1.4 Työkeskeisesti vai työllistymisen valmiuksia kehittämällä?.....	5
1.5 Osallistava sosiaaliturva.....	7
1.6 Aktivointitoimet ja niiden vaikuttavuus.....	8
2. Kunnat ja työvoimapolitiikka.....	11
2.1 Valtion ja kuntien työnjako sosiaalipolitiikassa.....	11
2.3 Työllistämisen vastuu jakautuu useille toimijoille.....	11
2.4 Kuntien rooli työllistämässä.....	12
2.5 Työttömille tarjottavat palvelut.....	13
2.6 Työllisyyden kuntakokeilu ja nuorisotakuu.....	14
2.6.1 Työllisyyden kuntakokeilu.....	15
2.6.2 Nuorisotakuu ja ohjaamot.....	16
3. Tutkimuskysymykset, aineisto ja tutkimusmenetelmä.....	18
3.1 Käytettävä aineisto.....	18
3.2 Menetelmä.....	19
4. Tutkimuksen pohjana olevat lait.....	19
4.1 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.....	19
4.1.1 Työnhakijan ja työ- ja elinkeinoviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet.....	21
4.1.2 TE-viranomaisen tarjoamat palvelut.....	23
4.2 Työttömyysturvalaki.....	34
4.2.1 Oikeus työttömyysetuuteen.....	36
4.2.2 Ansiopäivärahan saamisen edellytykset.....	38
4.2.3 Työmarkkinatuki.....	40
4.3 Kuntouttava työtoiminta.....	44
4.3.1 Kuntouttava työtoiminta aktivoinnin näkökulmasta.....	47
4.4 Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.....	48
4.4.1 Asiakasohjaus monialaiseen yhteispalveluun.....	49
5. Tutkimustulokset.....	51

5.1 Työnhakija-asiakkaan velvollisuudet ja sanktiot	52
5.2 Työnhakija-asiakkaan oikeudet ja etuudet	54
5.4 Ikään ja työttömyyden keston liittyvät poikkeukset sekä vamma- ja sairausperusteiset oikeudet	56
5.5 TE-toimiston toimintatapaa sitovat velvollisuudet.....	58
5.6 Kunnan velvollisuudet työllisyyden hoidossa	61
5.7 Kunta-valtio yhteistyö sekä yhteistyö henkilöasiakkaan kanssa.....	62
6. Johtopäätökset.....	62
Lähdeluettelo	65

Kuvioluettelo

Kuvio 1 Työllistäminen valtiolla, kunnalla ja yksityisellä	6
Kuvio 2 Työllistymistä edistävissä palveluissa olevat henkilöt kuukauden lopussa (vuosikeskiarvo).....	9
Kuvio 3 Työllistymistä edistävissä palveluissa olevien henkilöiden määrä 1991–2015.....	14

JOHDANTO

Pro gradu -tutkielmassani tutkin, millaisia aktivoivan työvoimapolitiikan keinoja lain muutokset ovat tuoneet työllisyyden hoitoon Suomessa 2010-luvun aikana. Aktivoivan työvoimapolitiikan lisäksi graduni tarkastelee myös kunnan ja valtion vastuita työllisyyden hoidossa.

Kiinnostus aiheeseen syntyi oman työni kautta, sillä työskentelin vuosina 2012 – 2015 palveluohjaajana Vantaan kaupungilla työllisyyden kuntakokeilu -hankkeessa. Työssäni ohjasin pitkään työttömänä olleita henkilöitä työhön ja työllistymistä edistäviin palveluihin tiiviissä yhteistyössä TE-toimiston asiantuntijoiden kanssa. Työssäni huomasin, että työttömiä koskeva lainsäädäntö, mutta myös TE-toimiston käytännöt muuttuivat koko ajan. Palveluvalikoima ja asioimistapa uudistuivat. Työttömän näkökulmasta lainsäädäntöön tuli toisaalta kiristyksiä, toisaalta helpotuksia. Kuntien roolia varsinkin pitkään työttömänä olleiden palveluiden järjestämisessä lisättiin.

Vielä 1990-luvun alussa työttömyyttä hoidettiin työllistämällä ihmisiä sekä tarjoamalla työvoimakoulutusta. Vastuu työttömän palveluista oli pitkälti valtiolla. 2000-luvulla kuntien vastuuta työllistämisestä lisättiin kuntouttavan työtoiminnan ja työmarkkinatukiudistuksen avulla. Työvoiman palvelukeskus -kokeilun myötä kuntien ja valtion välinen yhteistyö työttömyyden hoidossa kasvoi.

Työ- ja elinkeinoministeriön ennusteen mukaan Suomessa tulee olemaan vuonna 2016 keskimäärin 370 000 työtöntä työnhakijaa. Yhä useammalla henkilöllä työttömyys pitkittyy yli vuoden mittaiseksi. Ennusteen mukaan pitkäaikaistyöttömyys kasvaa vuonna 2016 noin 130 000 henkilöön (vuonna 2015 pitkäaikaistyöttömiä oli 110 000). Työllisyysaste on nyt 68,1 prosenttia. (TEM tiedote 2015. Ennuste: Työttömistä yhä suurempi osa pitkäaikaistyöttömiä.) Siksi tarvitaan toimenpiteitä, jotta yhä suurempi osa työkäisistä ei syrjäydy kokonaan työmarkkinoilta. Aktivointipolitiikan tavoitteena on ylläpitää ja edistää työttömien työmarkkinavalmiuksia sekä kannustaa ihmisiä työelämään. Työttömän tulee olla aktiivikansalainen, joka pyrkii muokkaamaan itseään työmarkkinoiden tarpeen mukaisesti. Aktivointipolitiikka on sosiaalipolitiikkaa, jolla on talouspoliittinen ulottuvuus.

1. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

1.1 SYRJÄYTYMINEN TYÖMARKKINOILTA

Työttömien aktivointia perustellaan usein sillä, että sillä halutaan ehkäistä ihmisten syrjäytymistä. Käsitteenä syrjäytyminen on kuitenkin monisyinen ja vaikeasti tulkittava. Suomalaisten hyvinvointi 2008 -kirjassa kirjan toimittajat Matti Heikkilä, Sakari Karvonen, Pasi Moisio ja Jussi Simpura kuvaavat, miten sosiaalinen syrjäytyminen nykypäivänä linkittyy työelämän vaatimuksiin. Kirjoittajien mukaan tällä hetkellä sosiaalinen syrjäytyminen Suomessa perustuu usein siihen, että vaurastuessaan yhteiskuntamme on muuttunut myös monella tapaa vaativammaksi. Heikomman koulutustaustan omaavien tai esimerkiksi oppimisvaikeuksista kärsivien on entistä vaikeampaa kiinnittyä työmarkkinoille, sillä tehokkuusvaatimusten kiristyminen on hävittänyt monia avustavia tehtäviä työmarkkinoilta, ja samalla monella alalla vaaditaan jatkuvasti uuden tiedon oppimista ja omaksumista. Kun osa ihmisistä ei kykene vastaamaan työelämän koventuviin vaatimuksiin, he ovat vaarassa syrjäytyä yhteiskunnan yleisestä elämäntavasta kokonaan. (Heikkilä, Karvonen, Moisio & Simpura. 2008, 250–251.) Raija Julkusen (2003) mukaan suurtyöttömyyden ja informaatioyhteiskunnan oloissa työmarkkinoista on tullut entistä valikoivampia. Rekrytoinnissa korostuu entistä enemmän työnhakijan kyky myydä itseään. Julkusen mukaan vaikeasti työllistyvien joukon ytimessä ovat vähän koulutetut ja ikääntyneet, vajaatyökykyiset sekä jo koulussa syrjäytymiskiarteeseen joutuneet. (Julkunen 2003, 427.)

Syrjäytymiselle ei ole olemassa selkeää ja yhteisesti hyväksyttyä määritelmää, mutta yleisellä tasolla se määritellään yksilöiden, perheiden tai kokonaisten yhteisöjen ajautumisena yhteiskunnan tavanomaisten ja yleisesti sopivana pidetyn elämäntavan, resurssien hallinnan tai elintason ulkopuolelle. Yleisesti ottaen työtä ja työllisyyttä pidetään edelleen keskeisenä syrjäytymistä ehkäisevänä mekanismina, jonkinlaisena merkinä siitä, että yksilö on edelleen yhteiskunnan täysivaltainen jäsen. (Heikkilä ym. 2008, 251.) Outi Linnossuo (2004, 17) kuvaa syrjäytymistä ”elämänsäntulon prosessiksi, jossa tietyt huono-osaisuustekijät ja epäonnistumista tuottavat ajattelu ja toimintastrategiat kumuloituvat yksilön mahdollisuuksia rajoittavaksi kehäksi”. Linnossuon (2004, 18) mukaan Veli-Matti Ritakallio on esittänyt näkemyksen, että vasta kroonistunut huono-osaisuus aikuisella voi oikeuttaa syrjäytynyt käsitteen käyttöön, ja tästä syystä nuorista puhuttaessa ei pitäisi puhua syrjäytymisestä, vaan syrjäytymisriskeistä. Syrjäytymisen rinnalla voidaan käyttää myös osallisuuden käsitettä. Riikka Korkiamäen (2009, 83) mukaan esimerkiksi sosiaalityössä osallisuudesta puhumisen taustalla on pyrkimys paikata syrjäytymispuheeseen liittyvää kielteisyyttä. Tällöin esimerkiksi nuorten kohdalla osallisuus määrittyy työelämään, koulutukseen tai järjestötoimintaan osallistumisena.

Työttömyys koettelee myös ihmisen terveyttä ja hyvinvointia. Raija Kerättären (1995, 220) mukaan työn menetyksen myötä ihminen voi menettää myös työn positiiviset psykososiaaliset vaikutukset, kuten päivärytmin jäsentyneisyyden, perheen ulkopuolisen sosiaalisen yhteisön, tärkeän itsearvostuksen lähteen, ympäristön hyväksynnän ja sosiaalisen statuksen sekä yhden tärkeistä elämän tavoitteista ja tarkoituksista. Kerättären mukaan terveyspalveluiden käyttö lisääntyy työttömyyden myötä. Lisääntyvinä oireina on todettu sydän- ja verisuonitaudit, ruoansulatuselinten sairaudet sekä mielenterveyden häiriöt. (Kerättär 1995, 220.) Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen vammaisten ja työttömien työkykyä koskevassa tutkimuksessa on todettu, että työttömien työkykyindeksi laskee voimakkaasti, kun työttömyys ylittää kaksi vuotta (Happonen, Laiho, Latvala & Rämö 2010, 22–23). Tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, miksi työkyky heikkenee selvästi kahden vuoden työttömyyden jälkeen, mutta tutkimuksen tekoaikaan kaksi vuotta on ollut esimerkiksi ansiosidonnaisen päivärahan enimmäispituus. Suurin osa tutkimukseen osallistuvista työttömistä koki, että työttömyyspäivärahalla

on jokseenkin tai erittäin vaikea tulla toimeen ja hieman yli 70 % työttömistä kokee työttömän elämän stressaavaksi. (Laiho ym. 2010, 17–18.)

Kauppinen, Kokko ja Saikku (2010) toteavat, että pitkäaikainen työttömyys, köyhyys ja terveysongelmat nivoutuvat yhteen. Suurimmat erot pitkään työttöminä olleiden (tutkimuksessa yli 7 kk työttömänä olleet) ja työssäkävien välillä näkyivät taloudellisissa- ja terveysongelmissa sekä tyytymättömyytenä mahdollisuuteen saada terveystaloudellisia palveluja. Pitkään työttöminä olleista kahdella kolmesta ei ole varaa viikon lomaan tai lomamatkaan vuosittain, puolella ei ole varaa ostaa uusia huonekaluja kuluneiden tilalle ja kolmanneksella ei ole varaa ostaa uusia vaatteita. Viidenneksellä ei ole varaa syödä liharuokia joka toinen päivä. Kun jo toimeentulo-ongelmista kärsivien pitkäaikaistyöttömien etuuksiin kohdistetaan leikkauksia, voi toimenpiteillä olla kannustinvaikutusten sijaan huono-osaisuutta syventävä vaikutus. (Kauppinen, Kokko & Saikku 2010, 241–247.)

1.2 AKTIVOINTIPOLITIIKAN TAUSTA

Raija Julkusen (2013) mukaan aktivointipolitiikan periaatteet voidaan johtaa kahteen lähteeseen, jotka äkkiseltään vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta; toisaalta Pohjoismaiseen työlinjaan ja toisaalta uusliberaaliin hyvinvointivaltion kritiikkiin. Sekä Julkunen, että Matti Sihto jäljittävät aktiivisen työvoimapolitiikan opin synnyn 1940-luvun Ruotsiin, missä ay-ekonomistit Gösta Rehn ja Rudolf Meidner kehittivät Rehn-Meidnerin mallin, missä täystyöllisyys asetettiin kaiken poliittisen toiminnan keskiöön. Mallia toteutettiin keskitetyn palkkapolitiikan avulla sekä ammatillista ja alueellista liikkumista edistävillä toimilla. Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja alettiin omaksua 1960-luvulla, jolloin käyttöön tulivat työnvälitys, työvoimakoulutus, ammatinvalinnanohjaus ja liikkuvuusavustukset. (Julkunen 2013, 21–25; Sihto 2004, 53.) Rehn-Meidnerin malli perustuu keynesiläiseen ajatteluun, missä valtiolla on vahva taloutta ohjaava rooli. Silti aktiivinen työvoimapolitiikka on kuitenkin kyennyt luomaan nahkansa niin, että se istuu myös nykyiseen uusliberalistiseen ajatteluun. Matti Sihdon mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan oppi oli syntyessään edellä aikaansa. Opin keskeinen näkemys osatyömarkkinoista ja niiden välisistä esteistä, on hänen mukaansa myöhemmin omaksuttu perinnäiseen työmarkkinateoriaan. (Sihto 2004, 62.)

Vappu Karjalaisen ja Elsa Keskitalon (2013, 7–8) mukaan aktivointipolitiikassa ”on perimältään kyse hyvinvointivaltion muutoksesta, jossa työllisyyspolitiikasta on tullut aiempaa vahvemmin myös sosiaalipolitiikan tavoite”. Keskeisenä tekijänä aktiivipolitiikan taustalla Keskitalo ja Karjalainen pitävät uusliberalistista talouspolitiikkaa. Toisen maailmansodan jälkeisen ajan teollisuusmaissa vallitsi pitkälti hyvä talouskasvu ja täystyöllisyys, mikä tuki keynesiläistä talouspolitiikkaa. 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa teollisuusmaiden talouksia alkoivat vaivata makrotaloudelliset ongelmat, kuten inflaatio, ulkomainen velkaantuminen, julkisen talouden alijäämä ja työttömyyden kasvu. Talouskasvu heikkeni, eikä korkean työllisyyden ylläpito ollut enää mahdollista. Keynesiläinen talouspolitiikka joutui uudelleen arvioinnin kohteeksi, jonka käynnisti sittemmin monetaristista talouspolitiikkaa kehittänyt taloustieteilijä Milton Friedman. (Julkunen 2003, 419; Riihinen 2011, 122 ja Sihto 2004, 61.) Olavi Riihisen (2011) mielestä uusliberalismissa työllisyyspolitiikka on omaksunut rahapolitiikkaa korostavia monetaristisia näkemyksiä. Uusliberalisteille täystyöllisyys ei ole samalla tavalla tärkeää kuin keynesiläisille hyvinvointivaltion vaalijoille, koska korkea työllisyysaste voi johtaa inflaation kasvuun. Korkea työllisyysaste on kuitenkin myös uusliberalisteille taloudellisen tehokkuuden väline, joten pyrkimys korkeaan työllisyyteen on uusliberalismin lisääntyessä edelleen säilynyt. (Riihinen 2011, 118–119.)

1.3 AKTIVOINTIPOLITIIKAN PERIAATTEET

Matti Sihto (2004, 52) toteaa, että yleisimmän käsityksen mukaan aktiivinen työvoimapolitiikka tarkoittaa sitä, että passiivitoimien (kuten työttömyysturvan) sijasta työvoimapolitiikan tulisi koostua aktiivitoimista (esimerkiksi työvoimakoulutuksesta). Sihdon mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan keskeisiä piirteitä ovat:

- Näkemys siitä, että työmarkkinat muodostuvat osatyömarkkinoista, joiden välillä on rajoja ja liikkuvuuden esteitä
- Työllisyyspolitiikan tulee koostua monesta politiikkalohkosta ja aktiivinen työvoimapolitiikka on osa laajempaa yhteiskunta- ja talouspoliittista kokonaisuutta.
- Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeinen tavoite on täystyöllisyyteen pyrkiminen siten, että samalla ehkäistään inflaation, erityisesti palkkainflaation, kiihtymisen.
- Yleisellä talouspolitiikalla on työllisyyspoliittisena keinona rajoituksensa. Se on luonteeltaan yleistä eikä täsmällisesti määrätyille osatyömarkkinoille kohdistuvaa. Sen avulla täystyöllisyyteen ei päästä ilman tasapainottomuuksien kärjistymistä.
- Yleisellä rajoittavalla talouspolitiikalla talouden ylikuumentuminen ja inflaation nousu voidaan kuitenkin saada kuriin, mutta samalla syntyy työttömyyttä.
- Aktiivista työvoimapolitiikkaa tarvitaan työttömyyden poistamiseen ja täystyöllisyyden palauttamiseen tavalla, joka ei kärjistä työmarkkinoiden tasapainottomuuksia. Selektiivisyyden vuoksi työvoimapolitiikkaa voidaan kohdistaa halutuille osatyömarkkinoille.
- Työvoiman tarjontaan kohdistuvien toimenpiteiden ansiosta osatyömarkkinoiden välisiä rajoja voidaan madaltaa työvoiman liikkuvuutta edistämällä.
- Työvoimapolitiittisilla työllistämistoimilla pyritään siihen, että inflaatio ei kiihdy, vaikka työllisyyttä lisätään. Tämä onnistuu tuotantokapeikkoja torjumalla ja vähentämällä tarjontatoimilla työmarkkinoiden tasapainottomuuksia, erityisesti työvoimapolitiikkaa.
- Tasapainottomuuksien, kuten työvoimapolitiikan, lieventäminen työmarkkinoilla luo puolestaan ay-liikkeelle edellytykset harjoittaa työllisyyttä tukevaa palkkapolitiikkaa. (Sihto 2004, 56–58.)

Heikki Räisänen (2004, 97) määrittelee työvoimapolitiikan aktiiviohjelmille seuraavia tyypillisiä piirteitä:

- Aktiiviohjelmilla pyritään vaikuttamaan osaamista tai työllistymismahdollisuuksia parantavasti.
- Aktiiviohjelmat katkaisevat työttömyysjakson.
- Ohjelmat eivät ole avoimia, vaan osallistuvat henkilöt ja yritykset valitaan suuremmasta joukosta.
- Aktiiviohjelmat sisältävät käytännössä erilaiset työvoimapolitiittiset koulutus-, työllistämisen- ja työharjoitteluohjelmat.
- Ohjelmat järjestetään yleensä erillään julkisen työvoimapolitiikan itse tuottamista peruspalveluista.

Räisänen (2004) mukaan aktivointiohjelmien tavoitteena on torjua työttömyyttä, parantaa työllistymismahdollisuuksia, lisätä osaamista, parantaa heikkojen työmarkkinaryhmien asemaa, mutta ennen kaikkea parantaa tuottavuutta. Erityisesti rakenteellisessa työttömyydessä työntekijän tuottavuus ei yllä sopimuspalkkatasolle eli työllistymiskynnyksen ylittämiseen. Tällöin vaihtoehdoksi jää joko sopimuspalkkataso alentamisen (työnantajan saamat subventiot esim. palkkatuki), tai

työttömän tuottavuuden nostaminen vähintään sopimuspalkkatasoa vastaavaksi (koulutukset, jotka parantavat osallistujien ammattitaitoa). (Räisänen 2004, 98–100.)

Vappu Karjalaisen ja Elsa Keskitalon (2013) mukaan aktivointipolitiikassa on lopulta kyse siitä, että työttömäksi jäänyt, työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saava henkilö palaisi mahdollisimman nopeasti takaisin palkkatyöhön. Aktivointipolitiikka kohdentuu usein syrjäytymisvaarassa oleviin, mikä tarkoittaa yleensä nuorten tai pitkäaikaistyöttömien aktivointia. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 7-8.) Toisaalta Matti Sihto (2004, 68) arvioi, että jatkossa aktiivinen työvoimapolitiikka ei voi keskittyä vain työttömiin, vaan sen tulisi ehkäistä myös työelämässä olevien joutumista työttömiksi sekä työllisten siirtymistä ennen aikaisesti eläkkeelle.

Osallistavan sosiaaliturvan työryhmän loppuraportissa (2015, 35) todetaan, että aktivointi voi perustua hyvin erilaisille ajattelumalleille. Työryhmän mukaan aktivoinnilla tavoitellaan työttömien työllistymismahdollisuuksien parantamista osaamisen tai toimintakyvyn kohentumisen kautta. Toisaalta aktivoinnin avulla voidaan myös pyrkiä varmistamaan työttömien työnhaun aktiivisuus. Pitkäkestoisesti työelämän ulkopuolelle jääneiden osalta aktivoinnilla voidaan vaikuttaa työttömien osallisuuteen ja toimintakyvyn säilyttämiseen.

1.4 TYÖKESKEISESTI VAI TYÖLLISTYMISEN VALMIUKSIA KEHITTÄMÄLLÄ?

Karkeasti aktiivitoimet voidaan erottaa anglosaksiseen työhön tähtäävään (work first) malliin, sekä laaja-alaisempaan eurooppalaiseen malliin, joka tähtää työttömän työllistymisedellytysten parantamiseen. Työkeskeisessä linjassa pyritään torjumaan etuisuusriippuvuutta ja työllistymään mahdollisimman nopeasti. Inhimillisen pääoman kehittämistä korostavan linjan tavoitteena ovat pitkän tähtäimen ratkaisut ja työttömän pysyvä työllistyminen. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 11–12.)

Työkeskeisessä lähestymistavassa toimenpiteitä ovat intensiivinen ja henkilökohtainen tuki työnhaussa, lyhytaikainen koulutus ja vaatimus minkä tahansa työn vastaanottamisesta. Strategiana on pääsy avoimille työmarkkinoille. Tukien saantiehtot ovat tiukat, sanktoidut ja tuet voivat olla määräaikaaisia. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 13.)

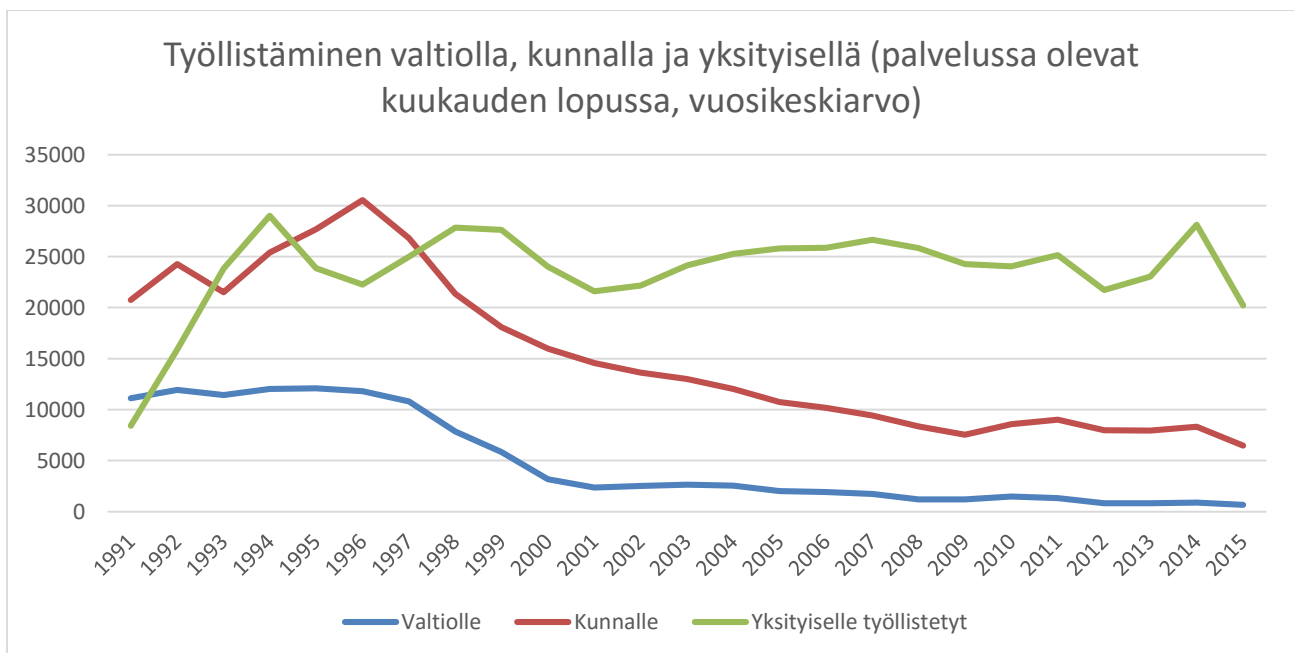
Inhimillisen pääoman kehittämistä korostavassa linjassa pyritään torjumaan syrjäytymistä ja edistämään sosiaalista integraatiota. Toimenpiteitä ovat aktiivisten työvoimapalvelujen tarjonta, pitkäaikainen koulutus-, sosiaali- ja terveystyöpalvelujen tarjonta sekä henkilökohtainen palvelu. Työkeskeisestä linjasta poiketen inhimillisen pääoman kehittämistä korostavassa lähestymistavassa hyödynnetään tukityöpaikkoja, työllisyyskoulutusta ja kuntoutusta. Tukiehdot ovat työkeskeiseen linjaan verrattuna anteliaat. Tukia voidaan harkinnanvaraisesti alentaa tai tuen voi menettää määräajaksi. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 13.)

Raija Julkusen (2003, 427) mukaan työttömyyden hoidon keinot on tapana jakaa passiivisiin ja aktiivisiin keinoihin. Passiivisilla keinoilla tarkoitetaan työttömien toimeentulon turvaamista, kun taas aktiivisilla keinoilla pyritään pitämään yllä tai lisäämään työttömien työmarkkinakelpoisuutta sekä lisäämään työmarkkinoiden ammatillista ja alueellista liikkuvuutta. Julkusen näkemyksen mukaan työhallinto hoitaa aktiivista työvoimapolitiikkaa, mutta sen rinnalle on nousemassa kuntien ja niiden sosiaalitoimen vastuulla oleva aktiivinen sosiaalipolitiikka. Aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi Julkunen määrittelee toimet, jotka tähtäävät vaikeasti työllistyvien kuntouttamiseen ja toimintakyvyn lisäämiseen, henkilökohtaisten työllistymispolkujen ja aktivointisuunnitelmien sopimiseen sekä viimesijaisen toimeentuloturvan suuntaamista aktivointiin. (Julkunen 2003, 427.) Julkunen (2013) huomauttaa, että aktiivisessa sosiaalipolitiikassa on ollut kyse myös valtion ja kuntien välisestä vastuun- ja rahoituksen jaosta sekä valtion työvoimapalvelujen ja kuntien sosiaalitoimen välisestä

suhteesta. Uudistuksilla on haettu yhteistyötä ja kuntien vastuuttamista pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista. (Julkunen 2013, 38.)

Karjalaisen ja Keskitalon mukaan Suomessa on 1990-luvun puolivälin jälkeen tehty lainsäädäntöön systemaattisesti pieniä muutoksia, joilla on lisätty työttömien velvollisuuksia. Uudistukset ovat kohdentuneet erityisesti pitkäaikaistyöttömiin, koska niiden myötä erityisesti työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saantiehtoja on kiristetty. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 13–14.) Näkemystä tukevat Kari Hämäläinen ja Juha Tuomala (2008, 55), joiden mielestä welfare-to-work ajattelu on juurtunut myös suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalietuuksia muutetaan enenevässä määrin vastikkeellisiksi ja toimenpiteistä kieltäytymisestä rangaistaan etuuksien alennuksilla. *”Erään näkemyksen mukaan tämä johtaa siihen, että tuloerot kasvavat ja köyhyys syvenee. Toiset taas ajattelevat, että yhteiskunta alkaa viimein huolehtia myös heikoimmassa asemassa olevista kansalaisistaan, kun heille tarjotaan ulospääsyä taloudellisesta kurjuudesta kohti osallistuvaa kansalaisuutta”*, Hämäläinen ja Tuomala (2008, 55) toteavat.

OECD seuraa aktiivisesti jäsenmaidensa työllisyydenhoitoa. Vuonna 2009 OECD julkaisi maaraportin siitä, kuinka Suomi on onnistunut aktivointipolitiikan toteuttamisessa. Raportissa mainitaan tärkeimpinä aktivointitoimenpiteinä kuusi vuosina 1997–2006 toteutettua uudistusta, jotka ensisijaisesti ovat kiristäneet työttömyysetuuden ehtoja. Ensimmäisenä mainitaan vuonna 1997 toteutettu uudistus, jossa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan vaadittavaa työssäoloa pidennettiin 26 viikosta 43 viikkoon. Lisäksi palkkatuetuista työpaikoista vähennettiin. Palkkatuetuisten työpaikkojen vähentäminen pysäytti kehityksen, jossa palkkatuetussa työssä olleet henkilöt palasivat ansiosidonnaisen kauden jälkeen uudelleen palkkatuetuun työhön. (Duell & Singh 2009, 14.) Tilanteen huomaa hyvin työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston pohjalta tehdystä kuviosta, josta näkee, että palkkatukityöllistäminen julkiselle sektorille on romahtanut vuoden 1996 jälkeen. Yksityisen sektorille työllistäminen oli vuonna 2015 alimmillaan vuoden 1992 jälkeen. (Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut, työnvälitystilasto, määritelmät, taulukot ja kuviot, palvelut.)



Kuvio 1 Työllistäminen valtiolla, kunnalla ja yksityisellä

Vuonna 1998 työvoimaviranomaisilta alettiin vaatia työllistymissuunnitelman laatimista asiakkaiden kanssa. Tämän lisäksi asiakkaita tuli tavata säännöllisesti ja työnhaun etenemistä tuli seurata. Samana vuonna tuli mahdolliseksi leikata toimeentulotukea, mikäli asiakas ei ole noudattanut työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Vuonna 2001 lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta kirjattiin sanktioita niille henkilöille, jotka eivät noudata aktivointisuunnitelmaa. Työmarkkinatuella olevien osallistuminen työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin (esim. työvoimakoulutukset ja työkokeilu) kasvoi, vaikkei kuntouttava työtoiminta ollut tässä vaiheessa pakollista. Vuonna 2006 toteutettu työmarkkinatuki uudistus velvoitti kunnat maksamaan puolet niiden henkilöiden työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea 100 viikkoa. Lisäksi raportissa mainitaan työvoimanpalvelukeskusten perustaminen vuonna 2004. (Duell & Singh 2009, 14.)

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) uudistui vuoden 2013 alussa. Samaan aikaan Työ- ja elinkeinopalvelut, eli tutummin TE-toimisto kävi läpi massiivisen uudistuksen, jossa toimistoja yhdistettiin, toimipisteitä vähennettiin ja sähköistä asiointia laajennettiin. Palvelu-uudistuksen taustalla on ajatus siitä, että paikallisesti tarjolla olevaa henkilökohtaista apua ja tukea voidaan korvata puhelimitse, tietokoneen välityksellä ja videoyhteyksin tuotettavilla palveluilla. TE-toimistot siirtyivät uuteen palvelumalliin, missä asiakkaiden palvelut järjestetään palvelutarpeen mukaan. Malli perustuu kolmeen palvelulinjaan: työnvälitys- ja yrityspalvelut (ykköspalvelulinja), osaamisen kehittämispalvelut (kakkospalvelulinja) sekä tuetun työllistymisen palvelut (kolmospalvelulinja). (Työ- ja elinkeinoministeriö, työvoima ja yrityspalvelut, Uudet TE-palvelut sekä kunnat.net, Uudistuvat julkiset työvoimapalvelut) Asiakkaat ohjataan ykköspalvelulinjalle silloin, kun heidän koulutustaustansa ja työhistoriansa perusteella arvioidaan työllistyvän suoraan työmarkkinoille ilman virkailijan apua, sähköisiä välineitä hyödyntäen. Kakkospalvelulinjalla asiakkaiden katsotaan tarvitsevan henkilökohtaista palvelua löytääkseen koulutusta tai muuta ammatillista kehittymistä tukevaa palvelua, joka helpottaisi työmarkkinoille pääsyä. Kolmospalvelulinjan asiakkaat tarvitsevat moniammatillista asiantuntijatukea päästäkseen työmarkkinoille. Raimo Lahti ja Anja Riitta Lahikainen (2013) kritisoivat uudistusta muun muassa siitä, että ohjaukset palvelulinjoille tehdään lyhyiden haastatteluiden perusteella. Kertatapaamisella työnhakija ei välttämättä kerro kaikkea, mikä piilee työttömyyden taustalla. Korkeasti koulutettu ja hyvissä työtehtävissä ollut ihminen on voinut kärsiä loppuun palamisesta, eikä kykene palaamaan entiseen työhönsä. Asiakas saattaa taustansa perusteella ohjautua ykköslinjalle, missä hän on vain vähäisten palvelujen piirissä ja näin ollen asiakkaan tilanne voi ehtiä kroonistua ennen kuin syvempien palvelujen tarve havaitaan. Samoin vasta koulunsa päättäneet nuoret voivat olla erityisen tuen tarpeessa, jota ei välttämättä havaita. Lahti ja Lahikainen pohtivat, onko yleensä keskiasteen kaupallisen koulutuksen saaneilla TE-toimiston asiantuntijoilla riittävää pätevyyttä arvioida asiakkaiden palvelutarvetta ja hoitamaan psykologista ammattitaitoa edellyttävää ohjaus- ja neuvontatyötä. Lisäksi työnvälityksen asiantuntijat joutuvat työssään keskittymään siihen noudattavatko asiakkaat työttömyysturvaan liittyviä ajantasaisia säädöksiä. Lahden ja Lahikaisen mielestä asiakkaiden työllistymiseen, ammatilliseen suuntautumisen edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn pyrkivä ammatillinen työ pitäisi erottaa työttömyysturvainsäädännön valvonnasta. Muutoin asiakkaat joutuvat ohjaus- ja neuvontatilanteessa koko ajan varomaan sanojaan ja tekojaan, etteivät vaarantaisi toimeentuloturvaansa. (Lahikainen & Lahti, 2013.)

1.5 OSALLISTAVA SOSIAALITURVA

Uusimpana käsitteenä esille on noussut osallistava sosiaaliturva, jonka kehittämistyötä teki vuonna 2014 sosiaali- ja terveysministeriön asettama *osallistavan sosiaaliturvan kehittämisen työryhmä*. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa pohtia keinoja edistää työelämän ja opiskelun ulkopuolella

olevien ihmisten osallisuutta, hyvinvointia, työelämävalmiuksia ja työelämään suuntautumista. Työryhmän mukaan osallisuuden näkökulmasta voidaan erotella kaksi vaikutusmekanismia ja tavoitetta. Syrjäytymistä voidaan ehkäistä osallisuuden edistämisen kautta, jolloin toiminnan ensisijainen tavoite ei ole työllistyminen. Tällainen toiminta sopii sellaisille työttömille tai muutoin heikossa asemassa oleville, joiden kohdalla työllistyminen ei ole ensisijainen tavoite terveydellisten tai sosiaalisten syiden vuoksi. Työryhmän mukaan tällaisia henkilöitä ovat sellaiset työttömät, jotka eivät ole oikeutettuja eläkkeeseen, mutta joiden työllistymismahdollisuudet ovat erittäin heikot korkean iän ja/tai työ- ja toimintakyvyn ongelmien vuoksi. Laajimmillaan osallistaminen voidaan nähdä kaikille työelämän ulkopuolella oleville työkäisille tarjottuna vapaaehtoisena toimintana, jossa kannustetaan aktiiviseen osallistumiseen. Toimintaa voivat olla esimerkiksi avoimet oleskelutilat, asukastilat tai järjestöjen kohtaamispaikat. (Osallistava sosiaaliturva – työryhmän loppuraportti 2015, 43–45, 49.)

Osallistavan toiminnan tavoitteena voi olla myös työnhaun ja työn vastaanoton motivointi ja työllistyminen tai työllistymisvalmiuksien paraneminen. Työnhaun ja työn vastaanottamisen motivointiä kannattaa suunnata ainoastaan sellaisiin työttömiin, joilla on lyhyellä aikavälillä kohtuulliset mahdollisuudet työllistyä. Työllistymisvalmiuksia parantava toiminta vastaa kuntouttavaa työtoimintaa sekä monialaista yhteyspalvelua (TYP) ja se tulisi kohdistaa niihin työttömiin, joilla on työ- ja toimintakyvyn tai elämänhallintaan liittyviä ongelmia. (Osallistava sosiaaliturva – työryhmän loppuraportti 2015, 43–45.)

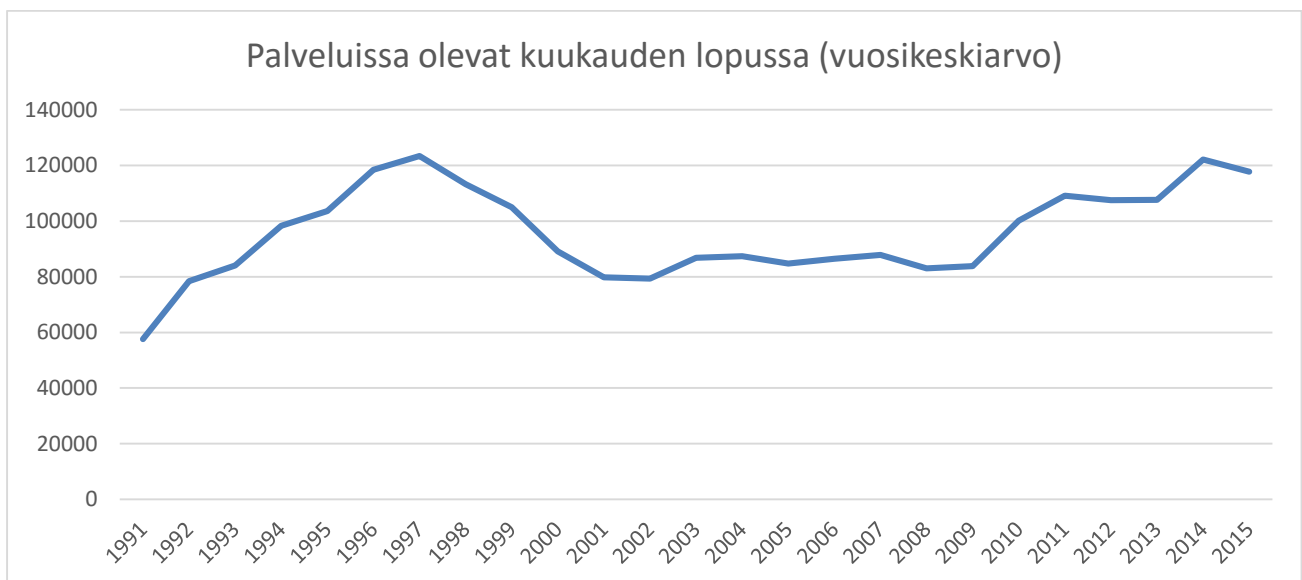
1.6 AKTIVOINTITOIMET JA NIIDEN VAIKUTTAVUUS

Aktivoinnin vaikuttavuutta voidaan tarkastella työllisyysvaikutusten tai hyvinvointivaikutusten kautta. Työllisyysvaikutuksia arvioidaan yleensä luokittelemalla erilaiset aktivointitoimenpiteet ja vertailemalla niiden vaikuttavuutta. Jochen Kluge (2006, 5) on aktivointitoimien tuloksellisuutta arvioivassa tilastollisessa tutkimuksessaan luokitellut Euroopassa käytössä olevat aktivointimenetelmät kuuteen kategoriaan. Ensimmäinen tyyppi on **harjoittelu**, mikä tarkoittaa työpaikalla tapahtuvaa työharjoittelua tai koulutusta, jonka tavoitteena on lisätä osallistujien osaamista ja taitoja. Toinen ryhmä kattaa **yksityiselle sektorille myönnetyt kannustimet ja tuet**, joiden tavoitteena houkutellessa työnantajat palkkaamaan uusia työntekijöitä tai edistää vaarassa olevien työpaikkojen säilymistä. Esimerkkejä tämän ryhmän aktivointitoimista Suomessa ovat palkkatuki ja uusille yrittäjille myönnettävä starttiraha. Kolmanteen ryhmään Kluge määrittelee **julkisen sektorin työllistämishjelmat**. Kluge mukaan näille ohjelmille tyypillistä on se, että ne on suunnattu kaikkein vaikeimmin työllistyville henkilöille, ja niiden tavoitteena on ylläpitää työelämä osallisuutta ja taitoja työttömyyden aikana. Kluge mukaan julkisen sektorin ohjelmissa luodut työpaikat ovat yleensä kaukana avoimista työmarkkinoista. Neljättä ryhmää Kluge kuvailee termillä **palvelut ja sanktiot**. Kluge linkittää tähän ryhmään kaikki toimet, joiden tavoitteena on tehostaa työnhakua. Työnhakukurssien, ammatillisen ohjauksen sekä työnvälityksen lisäksi Kluge sisällyttää neljänteen ryhmään työttömyysetuuksiin liitetyt sanktiot. Lisäksi **nuorille ja vammaisille suunnatut toimet** ovat Kluge luokittelussa omissa ryhmissään. Nuorille sekä (fyysisesti ja psyykkisesti)vammaisille voi olla esimerkiksi tarjolla erilaisia palkkatukia, harjoittelua, työnhakuvalmennusta tai suojatyötä. (Kluge 2006, 5.)

Analyysissään Kluge toteaa, että parhaimmat vaikutukset ovat yksityisen sektorin työllistämiseen ohjatuilla tuilla sekä palvelut ja sanktiot -tyyppisillä ohjelmissa. Kluge mukaan erityistä huomiota tulisi kiinnittää palvelut ja sanktiot -tyyppisiin ohjelmiin, sillä ne ovat kustannuksiltaan edullisia ja lisäävät työnhaun tehokkuutta. Myös koulutus- ja harjoitteluohjelmia Kluge pitää toimivina. Julkisen sektorin työllistämishjelmat sen sijaan harvoin parantavat osallistujiensa työllistymismahdollisuuksia. Kluge toteaa, että useissa maissa suoraa työllistämistä julkiselle sektorille perustellaan usein sillä, että

ohjelmat parantavat osallistujien työllistymisvalmiuksia varsinaisen työllistymisen sijaan. Myös nuorille suunnatut ohjelmat toimivat Kluven analyysin mukaan huonosti. Kluven mukaan nuorille suunnattuja ohjelmia tulisi joko suunnitella uudestaan tai aktiivinen työvoimapolitiikka ylipäätään toimii nuorten kohdalla huonosti. Tällöin tulisikin keskittyä siihen, etteivät nuoret ylipäätään joutuisi huonoon asemaan työmarkkinoilla. (Kluve 2006, 26–28.)

Aktivointia voidaan myös arvioida sen perusteella, kuinka suuri osa työttömistä työnhakijoista on aktivointitoimien kohteena. Tätä kuvataan aktivointiasteen käsitteellä. Aktivointiasteella tarkoitetaan aktiivisten työvoimapoliittisten palveluiden piirissä olevien prosenttiosuutta työttömien työnhakijoiden ja palveluiden piirissä olevien summasta. Aktivointiaste kuvaa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden laajuutta työmarkkinoilla. Aktiivitoimia ovat työllistymistä edistävät palvelut kuten työnhakuvalmennus, uravalmennus, työkokeilu, työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, kotoutujan omaehtoinen opiskelu, kuntouttava työtoiminta sekä palkkatuettu työ. (Tilastokeskus tilastokoulu: Työmarkkinatilastot.) Vuonna 2013 noin 30 prosenttia työmarkkinatuen saajista osallistui aktivointitoimenpiteisiin. Korkeimmillaan työmarkkinatukea saavien aktivointiaste on ollut vuonna 2011, jolloin 34,7 prosenttia osallistui aktivointitoimenpiteisiin (HE 183/2014 vp, 24). Tuoreimman TEMin työllisyyskatsauksen mukaan aktivointiaste oli helmikuussa 2016 24,8 % ja aktivointitoimien piirissä oli 118 900 henkilöä (Työllisyyskatsaus helmikuu 2016). Työllistymistä edistävissä palveluissa olevien henkilöiden määrä on vaihdellut vuosina 1991–2015 niin että vuonna 1991 palveluiden piirissä oli kuukaudessa keskimäärin 57 612 henkeä. Enimmillään palveluiden piirissä on ollut keskimäärin kuukaudessa 123 386 henkeä vuonna 1997. 2000-luvulla kuukausittain palveluissa oli keskimäärin reilut 80 000 henkeä kuukaudessa, mutta 2010-luvulla palveluiden piirissä olevien määrä on noussut yli 100 000 henkeen kuukaudessa. Vuonna 2014 palvelujen piirissä oli keskimäärin kuukaudessa 122 130 henkeä. (Taulukko 2: Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto, palvelut.)



Kuvio 2 Työllistymistä edistävissä palveluissa olevat henkilöt kuukauden lopussa (vuosikeskiarvo).

Osallistavan sosiaaliturvan työryhmän loppuraportin (2015, 40) mukaan aktivointiohjelmien vaikuttavuutta arvioidaan yleensä työmarkkinavaikutusten ja työllistymisen kautta, jolloin aktivointiohjelmien mahdolliset hyvinvointivaikutukset jäävät vähäisemmälle huomiolle. Kuitenkin osa aktivointitoimista on ”työmarkkinoille valmistavia” ja kohdistettu vaikeasti työllistyviin (esimerkiksi kuntouttava työtoiminta). Osallistavan sosiaaliturvan työryhmän loppuraportin mukaan tällaisten

toimenpiteiden kohdalla työllisyysvaikutusten odotus voi olla kohtuutonta. Lisäksi joidenkin kohdalla pelkkä aktivointiohjelman uhka saattaa edesauttaa työllistymistä jo ennen ohjelmaan osallistumista. (Osallistavan sosiaaliturvan työryhmän loppuraportti 2015, 40.)

2. KUNNAT JA TYÖVOIMAPOLITIIKKA

2.1 VALTION JA KUNTIEN TYÖNJAKO SOSIAALIPOLITIIKASSA

Valtion tehtävänä on varmistaa kansalaisten tasa-arvo ja palveluiden oikeudenmukaisuus kaikilla alueilla ja kaikenlaisissa kunnissa. Valtion toimintaa sosiaalipolitiikassa ohjaavat päätöksentekijöiden arvojen ja tahdon lisäksi arviot pitkän aikavälin kehitysennusteista Suomessa ja kansainvälisesti sekä se mikä on käsitys kansallisesti tärkeistä kehittämisen kohteista. Kunnissa sosiaalipolitiikan päämäärät muodostuvat kuntien sisäisistä tekijöistä, joita ovat muun muassa kunnan väestörakenne, asukkaiden elinolot, väestön tarpeet, voimavarat, kunnan elinkeinorakenne, työllisyys ja kunnan alueellinen sijainti. Kunnat voivat toteuttamassaan sosiaalipolitiikassa painottaa eri asioita kuin mitä valtakunnallisesti painotetaan. (Jokiranta, Kananoja & Niiranen 2008, 36–38.)

Valtion ja kuntien sosiaalipolitiikkaa ohjaa poliittinen päätöksenteko ja molemmille taloudelliset voimavarat ovat olennaisia toiminnan toteutuksen kannalta (Jokiranta, Kananoja & Niiranen 2008, 39). Valtion näkökulmasta lainsäädäntö, toimintaa ohjaavat säädökset ja lainsäädännön ja säädösten soveltamista tukeva ohjaus ja valvonta, ovat ensisijaisia sosiaalipolitiikan instrumentteja (Jokiranta, Kananoja & Niiranen 2008, 39). Kunnalliselle sosiaalipolitiikalle ominaisia välineitä ovat taas taloudelliset voimavarat sekä ammatillinen henkilöstö, joiden osaaminen liittyy nimenomaan lainsäädännön soveltamiseen. Kunnilla on myös paikallisia oloja koskevaa asiantuntemusta sekä läheinen yhteys ihmisen arkielämän kysymyksiin. Kunnat tekevät yhteistyötä paikallisyhteisöjen, eri sektorien ja toimijoiden välillä. (Jokiranta, Kananoja & Niiranen 2008, 39.)

Kunnallisen sosiaalipolitiikan lakisäätöisen pohjan muodostavat perusoikeuksia koskeva lainsäädäntö, kuntalainsäädäntö ja sosiaalihuollon lainsäädäntö, johon sisältyvä sosiaalihuoltolaki, laki lasten päivähoitosta, lastensuojelulaki, toimeentulolaki ja päihdehuoltolaki. Näiden lisäksi opetustoimen, terveydenhuollon, työhallinnon, asuntotoimen ja hankintalain lainsäädännöllä on merkitystä kunnallisen sosiaalipolitiikan painotuksiin ja tehtäviin. Kunnalliseen sosiaalipolitiikkaan vaikuttavat myös sairausvakuutus-, eläke-, kuntoutus-, opintotuki- ja asumistukilainsäädännökset. (Jokiranta, Kananoja & Niiranen 2008, 26–30.)

2.3 TYÖLLISTÄMISEN VASTUU JAKAUTUU USEILLE TOIMIJOILLE

Suomessa työllistymisen ja työhön kuntoutumisen palvelujärjestelmä on jakautunut useiden toimijoiden kesken. Lainsäädäntö-, valvonta- ja järjestämisvastuu on jakautunut työ- ja elinkeinoministeriöön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Työllistymistä ja työhön kuntouttamista edistävien palveluiden toteuttamisessa keskeisessä asemassa ovat kunnat, työ- ja elinkeinotoimistot, työvoiman palvelukeskukset, Kansaneläkelaitos, eläkevakuutusyhtiöt sekä sosiaali- ja terveystieteiden järjestöt. (Lampinen & Pikkusaari 2012, 29.)

Kuntien vastuu työllistämässä perustuu muun muassa kunnille annettuihin lakisäätöisiin tehtäviin, joista keskeisimpiä ovat sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuspalveluiden järjestäminen. Työllistämiseen liittyviä velvollisuuksia kunnille tulee myös sosiaalihuoltolain, vammaispoliittilain ja kehitysvammalain perusteella. (Lampinen & Pikkusaari 2012, 30.)

Työ- ja elinkeinotoimistot ovat työ- ja elinkeinoministeriön alaisia paikallista työvoimapolitiikkaa tarjoavia yksiköitä, joiden työtä ohjaa laki julkisista työvoimapolitiikkaa. Alueellista työvoimapolitiikkaa hoitavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Työvoiman palvelukeskukset ovat TE-toimistojen, kuntien ja Kelan yhteispalvelupisteitä, joiden tehtävänä on tarjota moniammatillista, työllistymistä edistävää palvelua. (Lampinen & Pikkusaari 2012, 29.)

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vastuulla ovat sosiaaliturvaan, sosiaali- ja vammaispalveluihin sekä ammatilliseen ja lääkinnälliseen kuntoutukseen liittyvät asia. STM myös ohjaa ja valvoo Raha-automaattiyhdistyksen sosiaali- ja terveysalan järjestöille suunnattua avustustoimintaa, jolla on keskeinen rooli työllistymistä tukevien palveluiden toteuttajana sekä työpaikkojen tarjoajana välityömarkkinoilla. Opetus- ja kulttuuriministeriön rooli työllistymistä tukevassa toiminnassa on keskeinen koulutuksen kautta. Opetusministeriön vastuulla on sekä ammatillinen että korkea-asteen koulutus, aikuiskoulutus ja erityisopetus. Myös nuorten työpajatoiminta kuuluu opetusministeriön vastuualueelle. (Lampinen & Pikkusaari 2012, 30.)

Ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on estää työkyvyttömyyttä, edistää työssä pysymistä ja työhön paluuta. Ammatillinen kuntoutus perustuu sosiaalivakuutukseen, jonka rahoitus tulee työntekijöiltä ja työnantajilta kerätyistä työttömyysvakuutus-, työeläkevakuutus- ja työnantajien tapaturmavakuutusmaksuista. Työelämässä olevien henkilöiden ammatillisen kuntoutuksen järjestäjiä ovat työeläkevakuutuslaitokset. Kansaneläkelaitos (Kela) puolestaan huolehtii pääasiassa muiden kuin työelämässä olevien ammatillisesta kuntoutuksesta ja on vastuussa sosiaaliturvan järjestämisestä. (Lampinen & Pikkusaari 2012, 30.)

Kunnilla on keskeinen rooli sosiaali- ja terveyspalveluina toteutettavana työllistymistä tukevan toiminnan järjestäjänä, sillä kunnat vastaavat perusterveyshuollon, pitkäaikaistyöttömien kuntouttavan työtoiminnan, vammaisten työllistymistä ja työkykyä tukevan toiminnan järjestämisestä sekä kehitysvammaisten erityishuollosta. Lisäksi kunnat vastaavat koulutuspalveluista ja nuorten palveluista. Kunnilla on itsellään työpajoja tai ne rahoittavat työllistymistä edistävien säätiöiden toimintaa. (Lampinen & Pikkusaari 2012, 38)

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle, joka huolehtii työpolitiikan strategiasta ja toimeenpanosta, työelämän kehittämisestä sekä työllisyyden edistämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksia ja niiden kautta työ- ja elinkeinotoimistoja. Vastuu aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, jonka piiriin Valtiontalouden tarkastusvirasto laskee kuntouttavan työtoiminnan, puolestaan kuuluu kunnille ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa työmarkkinatukeen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä lainsäädännöstä. (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011.)

2.4 KUNTIEN ROOLI TYÖLLISTÄMISESSÄ

Heidi Niemen mukaan kuntien ja valtion rooli työttömyyden hoidossa on vaihdellut eri aikoina. Alkujaan työttömien avustaminen oli osa seurakuntien vaivaishoitoa, joka siirtyi kunnalliseksi tehtäväksi 1800-luvun loppupuolella. Alkujaan vuoden 1879 vaivaishoitoasetus (10/1879) määräsi, että työkykyisten henkilöiden avustaminen oli kunnille harkinnan varaista ja apua sai antaa vain työtä vastaan. Vaivaishoitoasetuksen korvanneessa köyhäinhoitolaissa (145/1922) kunnat velvoitettiin perustamaan työlaitoksia, joiden tuli tarjota asuinsija ja työtilaisuus työnpuutteesta kärsiville ja perheensä elatuksen laiminlyönteille huoltajille. Niemen mukaan työlaitoksilla oli pakkolaitoksen luonne ja pakkotyöllistäminen loppui vasta 1970-luvun alussa, jolloin rahakorvaus säädettiin työttömän ainoaksi turvaksi. (Niemi 2012, 17.)

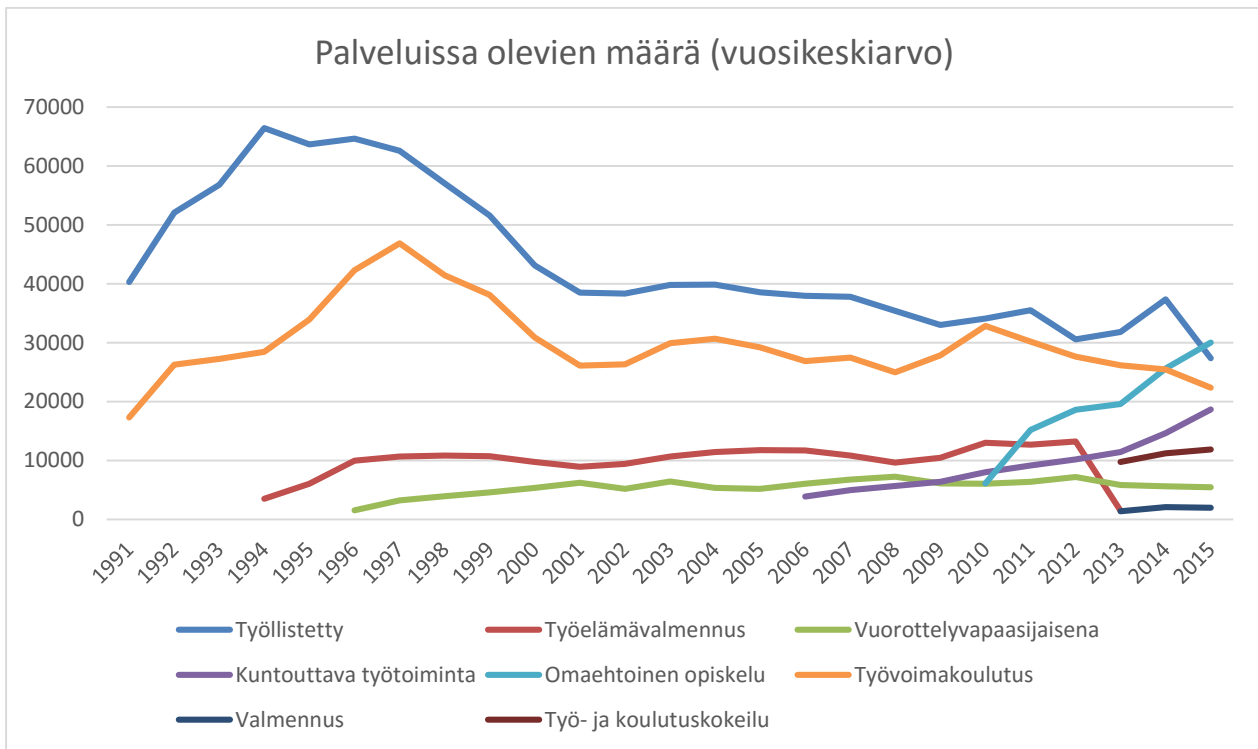
Vuoden 1911 asetus työnvälityksestä velvoitti kunnat ylläpitämään työnvälitystoimistoja, kunnes niiden toiminta valtiollistettiin ensimmäisessä työttömyyslaissa vuonna 1956. (Niemi 2012, 18.) Vuoden 1956 työttömyyslaissa määriteltiin, että työttömyyden esiintyessä sekä valtion ja kunnan oli ryhdyttävä erityisiin toimiin työllisyyden turvaamiseksi. Toimenpiteiden toteutumista johdettiin ja

valvottiin valtion toimesta. Sekä valtio ja kunta olivat velvollisia hoitamaan osuutensa työhönsijoitusvelvollisuudesta. (Niemi 2012, 18.) Vuoden 1987 työllisyyslaissa kunnat ja valtio velvoitettiin työllistämään nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä sekä huolehtimaan aluevelvoitteesta, jonka mukaan minkään työssäkäyntialueen työttömyys ei saanut olennaisesti ylittää maan keskimääräistä tasoa. Kunnalla oli velvollisuus järjestää vuositasolla työntekomahdollisuus korkeintaan kahdelle prosentille kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä ja valtio oli velvollinen järjestämään työntekomahdollisuuden niille henkilöille, joita kunta ei ollut työllistänyt. Saman lain yhteydessä työllistämistuki muuttui harkinnanvaraisesta valtionavusta valtionosuudeksi. (Niemi 2012, 19.) 1990-luvun laman aikana vuoden 1987 työllisyyslain velvoitteita väljennettiin. Vuonna 1992 työllistämismahdollisuuden piiristä poistettiin toistuvaistyöttömät ja työttömille annettiin mahdolliseksi valita velvoitetyön sijaan koulutus. Kunnan velvollisuutta järjestää työ- tai työharjoittelupaikka työttömälle alle 20-vuotiaalle nuorelle väljennettiin niin, että velvoite astui voimaan aiemman kolmen kuukauden sijasta kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen. Lisäksi kokoaikatyön järjestämismahdollisuus alennettiin 75 prosenttiin alan säännöllisestä työajasta. Lopulta velvoitteet poistuivat kokonaan, sillä kunnilla ja valtiolla ei enää ollut mahdollisuuksia järjestää velvoitetyötä työttömyyden kasvaessa rajusti. Vuonna 1996 kunnat velvoitettiin työllistämään 10 kuukauden ajaksi eräitä 55 vuotta täyttäneitä työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneita henkilöitä kokoaikatyöhön. Vuonna 2002 työllistämismahdollisuus lyheni kahdeksaan kuukauteen ja vuonna 2013 kuuteen kuukauteen. (Niemi 2012, 19–20.)

Vuoden 2006 alusta kunnat velvoitettiin rahoittamaan puolet siitä työmarkkinatuesta, joka myönnetään yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneille kuntalaisille (Niemi 2012, 21). Kunnalla ei kuitenkaan ole maksuvelvollisuutta siltä ajalta kun työtön osallistuu työllistymistä edistäviin palveluihin, joita ovat TE-palvelujen tarjoamat työnhakuvalmennukset, uravalmennukset, työkokeilu, työvoimakoulutus sekä työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu, kotoutumislain mukainen omaehtoinen opiskelu tai kuntouttava työtoiminta (HE 183/2014 vp, 15). Kunnan maksuvelvollisuus koskee kuitenkin sellaisia 500 päivää työmarkkinatukea saaneita henkilöitä, jotka työskentelevät osaaikatoissa ja ovat oikeutettuja soviteltuun työmarkkinatukeen. Vuonna 2015 kunnan velvoitteita lisättiin niin, että kunnat velvoitettiin maksamaan työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta puolet niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1000 päivää. Tällä pyritään vaikuttamaan siihen, että kunnat järjestäisivät enemmän aktivointitoimia työttömille kuntalaisille. Tähän saakka monessa kunnassa aktivointia ei ole järjestetty, sillä valtion maksamat aktivointikorvaukset toimintapäiviltä ovat niin alhaiset, etteivät ne kata aktivointitoimenpiteiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Kunnissa on tavallaan päädytty siihen, että on edullisempaa olla järjestämättä aktivointia. (Kietäväinen, Lindberg & Vuorento 2011, 54.)

2.5 TYÖTTÖMILLE TARJOTTAVAT PALVELUT

1990-luvun alussa palveluvalikoima oli vielä hyvin kapea. Työttömiä työllistettiin valtiolle, kuntiin tai yksityiselle sektorilla ja heille tarjottiin työvoimakoulutusta. Työelämävalmennus tuli uutena palveluna vuonna 1994 ja mahdollisuus vuorotteluvapaan sijaisuuteen vuonna 1996 (laki vuorotteluvapaakokeilusta 1663/1995). Seuraava uusi palvelu oli kuntouttava työtoiminta, jota koskeva laki astui voimaan syyskuussa 2001 (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001). Vuonna 2010 työttömille tuli mahdolliseksi opiskella työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja (HE 178/2009). Työelämävalmennus korvattiin vuonna 2013 valmennuksella sekä työ- ja koulutuskokeilulla (JTYPL 916/2012).



Kuvio 3 Työllistymistä edistävissä palveluissa olevien henkilöiden määrä 1991–2015.

Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoista näkee, että työllistäminen on romahtanut vuoden 1994 jälkeen, jolloin työllistettiin keskimäärin kuukaudessa 66 408 henkeä. Vuonna 2015 työllistettyjä oli keskimäärin enää 27 352 henkeä kuukaudessa. Myös työvoimakoulutuksen suosio on vähentynyt. Palveluista eniten on kasvanut työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot, joihin osallistui vuonna 2015 keskimäärin 30 041 henkeä kuukaudessa. Myös kuntouttavan työtoimintaan osallistuneiden määrä on kasvanut tasaisesti. Vuonna 2006 (vuosi, josta työ- ja elinkeinoministeriön tilastointi alkaa) kuntouttavaan työtoimintaan osallistui keskimäärin kuukaudessa 3920 henkilöä. Vuonna 2015 kuntouttavassa työtoiminnassa oli keskimäärin kuukaudessa 18 649 henkeä. (Taulukko 3: Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto, palvelut.)

2.6 TYÖLLISYYDEN KUNTAKOKEILU JA NUORISOTAKUU

Graduni käsittelee pääosin ajanjaksoa, jolloin Suomea johti pääministeri Jyrki Kataisen hallitus. Kataisen hallitus julkaisi lokakuussa 2011 hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman. Hallituksen tavoitteena oli työllisyysasteen kohottaminen 72 prosenttiin ja työttömyysasteen alentaminen viiteen prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä. Työttömien aktiivointiaste haluttiin nostaa 30 prosenttiin. (Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – Kärkihankkeet ja vastuut, 16.) Strategiaohjelmassa pitkäaikaistyöttömyyteen aiottiin puuttua käynnistämällä hallituskauden kestävä määräaikaikainen kuntakokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti. Lisäksi pitkäaikaistyöttömien osallistumista palkkatukityöhön ja koulutukseen aiottiin lisätä, sekä parantaa osatyökykyisten ja vaikeasti työllistyvien mahdollisuuksia työntekoon ja kuntoutukseen. Hallitusohjelmassa päätettiin myös TE-toimistojen, kuntien ja Kelan yhteisen työvoimanpalvelukeskus mallin ulottamisesta koko maan kattavaksi. Nuorisotyöttömyyden torjumiseksi hallitusohjelmassa sovittiin yhteiskuntatakuun toteuttamisesta niin, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden

kuluttua työttömäksi joutumisesta. (Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – Kärkihankkeet ja vastuut, 20.)

2.6.1 TYÖLLISYYDEN KUNTAKOKEILU

Työllisyyden kuntakokeilu toteutettiin 1.9.2012 – 31.12.2015. Kokeilun tavoitteena on tarjota kunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millä tavoin pitkään työttöminä olleiden palvelut järjestetään. Keskeistä kokeilussa on uusien palvelujen ja toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto. Kokeilulla pyritään kehittämään erityisesti kuntien ja TE-toimistojen yhteistyötä, niin että TE-toimistojen ja kuntien pitkäaikaistyöttömille tarjoamat työllistymistä edistävät palvelut voidaan integroida aikaisempaa paremmin. (Työ- ja elinkeinoministeriö: Kuntakokeilu.) Tarjottavien palveluiden tulee olla sellaisia, että ne vastaavat kuntakokeilun asiakkaiden palvelutarpeita ja parantavat heidän työllistymisedellytyksiään (Työllisyyden kuntakokeilu, Infokirje 5, 6.11.2013).

Hankkeeseen valittiin hakemusten perusteella 26 hanketta, joissa on mukana yhteensä 61 kuntaa eri puolilta Suomea. Kokeilun piiriin kuuluvat pitkäaikaistyöttömistä ensisijaisesti ne, jotka ovat saaneet työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää työttömyysetuutta, ja jotka tarvitsevat työvoimapalvelujen lisäksi kuntien järjestämävastuulla olevia työllistymisedellytyksiä parantavia palveluja. Lisäksi kohderyhmään voi kuulua vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Kokeilu ei muuta valtion ja kuntien välistä työnjakoa, vaan valtio vastaa kokeilun aikana julkisten työvoimapalvelujen rahoituksesta ja kunta sen järjestämävastuulle kuuluvien palvelujen rahoituksesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö: Kuntakokeilu.)

Kuntakokeiluhankkeiden kokonaisuutta on haasteellista hahmottaa, sillä hankkeet ovat olleet toteutukseltaan, laajuudeltaan ja painotuksiltaan hyvin erilaisia. Hankkeissa on usein keskitytty johonkin osa-alueeseen työllisyyden hoidossa. (Arnikil, Jokinen, Spangar, Tuusa & Pitkänen 2015, 11.) Selkeimmän kuvan erilaisten hankkeiden painotuksista saa Suomen Kuntaliiton vuonna 2014 julkaisemasta oppaasta *Työllisyyden keittokirja – Miten työ ja tekijät saadaan kohtaamaan* (Laakso, Lindberg, & Mäkinen 2014 2014). Opas esittelee hankkeiden hyviä käytäntöjä kuuden eri teeman ja 30 hyväksi arvioidun toimintatavan kautta. Ensimmäinen teema käsittelee kunnallisten työvoimapalvelujen kehittämistä. Esimerkkitapauksissa kuntakokeiluhankkeiden kokemuksia oli hyödynnetty niin että työllisyydenhoito oli nostettu osaksi kaupunkien strategisia tavoitteita. Toinen teema käsitteli asiakkaiden mukaan ottamista palvelujen kehittämiseen. Esimerkkitapauksissa asiakkaille tarjottiin tuetun työllistämisen palveluja palvelusetelimallilla tai hyödynnettiin moniammatillista arviointiryhmää pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeen arvioinnissa. Asiakkaille voitiin tarjota myös erilaisia valmennuksia, joiden tavoitteena oli aktivoida ja motivoida asiakasta toimimaan omien asioidensa eteen tai ylipäättään antaa asiakkaalle kokemus siitä, että hän tulee kuulluksi ja nähdyksi, jolloin hän saisi vahvuutta ja voimavaroja oman työllistymisen edistämiseen. Valmennus saattoi olla myös työhönvalmennusta. Osassa kuntakokeiluhankkeista keskityttiin oppinollistamiseen, jossa tavoitteena on tunnistaa osaaminen, jota asiakkaalle on kertynyt oppilaitosten ulkopuolella (esimerkiksi työpajalla) sekä virallistaa osaaminen esimerkiksi osatutkinnon tai osaamistodistuksen kautta. (Laakso, Lindberg, & Mäkinen 2014, 7–22.)

Suomen Kuntaliitto käynnisti työllisyyden kuntakokeiluhankkeen yhteydessä tutkimusprojektin, jossa tavoitteena oli laatia numeerinen mittari kunnallisten työllisyyttä edistävien palveluiden vaikuttavuuden arviointiin. Kuntakokeilun yhteydessä mittaria pilotoitiin 19 hankkeessa. Mittaripilotointihankeessa asiakkaiden tilannetta lähdettiin kartoittamaan toimintakyvyn kautta, johon kuuluivat osallisuus, terveys ja elämänhallinta. Toimintakykymittarin tavoitteena on auttaa työntekijöitä kartoittamaan asiakaan elämäntilannetta ja palvelutarpeita työskentelyn alussa ja sen

kuluessa sekä tuomaan vertailukelpoista tietoa eri kunnista. (Laakso, Lindberg & Mäkinen 2014, 22–24.)

Kolmantena hyvien käytäntöjen teemana ovat kuntakokeiluissa kehitetyt erilaiset tavat mallintaa ja käyttöönottaa erilaisia asiakasohjauksen tapoja, joilla varmistetaan, että asiakas etenee koulutus- ja työllistymispolulla tavoitteellisesti. Useissa hankkeissa asiakkuus alkoi palveluohjaajan alkukartoituksella. Neljäs teema ovat erilaiset keinot, joilla hankkeet ovat pyrkineet saamaan alueensa elinkeinoelämän mukaan osaksi paikallista työllisyydenhoitoa. Useissa hankkeissa yritysysteistyötä on kehitetty eri tavoin. Esimerkiksi Turussa kuntakokeilu hankki ostopalveluna buukkauspalvelua, missä ulkoinen toimija varasi kaupungin työntekijöille yrityskäyntejä, joissa työntekijät markkinoivat asiakkaita ja kaupungin tarjoamia työllisyydenhoidon palveluja. Turussa yrittäjille tarjottiin myös mahdollisuutta ottaa työtön asiakas yritykseen 1–3 kuukaudeksi kaupungin rahoituksella. (Lindberg, Mäkinen & Laakso 2014, 27–38.)

Viidentenä teemana esille on nostettu kumppanuus ja verkostoituminen ja erilaiset mallit, joita kuntakokeiluissa on kehitetty tämän teeman ympärille. Usein kyseessä on esimerkiksi työvoiman palvelukeskuksissa olevat toimintatavat, jotka perustuvat aitoon hallintorajoja (esim. aikuissosiaalityö, Kela, TE-toimisto) ylittävään yhteistyöhön. Kuudes teema on sosiaalisten kriteerien huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa. Esimerkiksi Espoossa suurissa ja työvoimaintensiivisissä hankinnoissa kaupunki on asettanut toimittajille velvoitteen työllistää tietty määrä työttömiä työnhakijoita tai tarjota oppisopimuskoulutuspaikkoja. (Laakso, Lindberg, & Mäkinen 2014, 39–46.)

2.6.2 NUORISOTAKUU JA OHJAAMOT

Nuoret ovat olleet aktivointitoimissa aina erityisen kiinnostuksen kohteena. Vuonna 2013 Kataisen hallitus asetti nuorisotakuun, jonka tavoitteena oli saada entistä useampi nuori perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen ja työmarkkinoille. Jokaiselle alle 25-vuotiaalle ja vastavalmistuneelle alle 30-vuotiaalle tulisi tarjota työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Nuorisotakuusta ei ole erillistä lakia, vaan nuorisotakuun idea on tarjota nuorelle voimassa olevan lainsäädännön mukaisia palveluja entistä tehokkaammin ja tehostaa yhteistyötä yli hallintorajojen. Nuorisotakuun toteuttajiksi lasketaan muun muassa nuorten työvoima- ja elinkeinopalvelut, kuntoutuspalvelut mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveystyö, etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille. 12.3.2013.)

Tärkeä osa nuorisotakuuta on koulutustakuu, joka takaa jokaiselle peruskoulun päättäneelle koulutuspaikan lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Nuorille tulisi varmistaa pääsy koulutukseen sekä joustavat koulutusväylät. Toisen asteen opiskelijavalinnassa tulisi suosia perusasteen päättäneitä ja ilman koulutuspaikkaa olevia nuoria. Erilaisilla työvälineillä, laajennetulla työssä oppimisella sekä työvaltaisia opetusmenetelmiä kehittämällä koulutusten järjestäjien tulisi tukea opiskelijoiden oppimista sekä vähentää opintojen keskeyttämistä. Palkkatuella (nuorilla Sanssi-kortti) sekä korotetulla koulutuskorvauksella pyritään lisäämään oppisopimuskoulutusta. Osalle ammatillisen koulutuksen järjestäjistä on myönnetty lisäresursseja vailla toisen asteen tutkintoa olevien 20–29-vuotiaiden nuorten aikuisten kouluttamiseen (Nuorten aikuisten osaamisohjelma - NAO). Alle 25-vuotiaan nuoren, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, on haettava keväisin vähintään kahta opiskelupaikkaa. Nuori menettää oikeuden työmarkkinatukeen, mikäli hän ei hae koulutukseen, omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei häntä valita koulutukseen tai hän kieltäytyy koulutuksesta. Nuori menettää

oikeuden työmarkkinatukeen myös silloin, jos hän keskeyttää opinnot ilman pätevää syytä. Nuorella on kuitenkin oikeus työmarkkinatukeen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille. 12.3.2013.)

Ensisijainen vastuu nuorisotakuun toteuttamisesta on Työ- ja elinkeinopalveluilla. TE-palveluiden tulisi laatia työllistymissuunnitelman mahdollisimman pian nuoren ilmoittauduttua työttömäksi työnhakijaksi. Työllistymissuunnitelmaa edeltävä kartoitus on tehtävä viimeistään kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta ja nuorelle on tarjottava ennen kolmen kuukauden yhtäjaksoista työttömyyttä aktiivitoimia työllistymisen edistämiseksi. Kouluttamattomalle nuorelle ensisijainen vaihtoehto on ammatillisia valmiuksia antava koulutus. Työkokeilua, uravalmennusta sekä ammatinvalinta- ja uraohjausta voidaan käyttää koulutuksen valinnan apuna. Työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa voidaan tarjota myös työnhakuvalmennusta, työhönvalmennusta, työvoimakoulutusta, koulutuskokeiluja, palkkatuetta työtä (Sanssi-kortti) ja yritystä perustavalle startti-rahaa. Jos nuori ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajojen vuoksi voi osallistua julkisiin TE-palveluihin, pyrkii TE-toimisto huolehtimaan yhdessä muiden toimijoiden, erityisesti kunnan sosiaali- ja terveystoimen kanssa siitä, että nuori saa palveluja, jotka parantavat hänen mahdollisuuksia myöhemmin osallistua TE-palveluihin. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi työpajat, kuntouttava työtoiminta tai sosiaali- ja terveydenhuollon kuntouttavat palvelut. Nuorisotakuu koskee kaikkia nuoria mukaan lukien erilaiset erityisryhmät, joista työ- ja elinkeinoministeriön kirjeessä esimerkkinä mainitaan vammaiset, maahanmuuttajat ja kulttuurivähemmistöt. Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää siihen, ettei vammaisen nuoren polku koulutukseen ja työelämään katkea siirtymävaiheissa. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille. 12.3.2013.)

Etsivä nuorisotyö sekä nuorten työpajatoiminta ovat molemmat opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisotoimen vastuulla. Valtaosa Suomen kunnista toteuttaa etsivää nuorisotyötä, jonka tehtävänä on auttaa nuorta oikeisiin palveluihin. Nuorisotakuun yksi tavoitteista on, että etsivä nuorisotyö kattaa koko maan. Myös nuorten työpajatoimintaa on tarjolla valtaosassa Suomea. Työpajan työvalmennuksen tavoitteena on edistää nuoren työkykyä, selkiyttää nuoren suunnitelmia sekä koulutukseen ja työhön liittyviä tavoitteita. Työpajoilla annettavan yksilövalmennuksen tavoitteena on auttaa nuorta kehittämään arjen hallintaa sekä sosiaalisia taitoja ja valmiuksia. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille. 12.3.2013.)

Kelan rooli nuorisotakuussa on selvittää terveydenhuollosta ohjautuneiden vajaakuntoisten ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kuntoutuksen tarve. Nuori voi olla myös määräaikaisella tai toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä. Kelan kuntoutuslain puitteissa nuorta voidaan tukea ammatillisella kuntoutuksella, koulutuksella tai työkokeilulla. Nuoren opiskelu- ja työkykyä voidaan tukea myös lääkinnällisellä kuntoutuksella tai kuntoutuspsykoterapialla. Vajaakuntoiselle nuorelle voidaan järjestää apuvälineitä. Nuorten yhteiskuntatakuu -työryhmä on tuonut esille, että lainmuutoksilla voitaisiin edesauttaa oikea-aikaisen kuntoutuksen järjestämistä vajaakuntoisille nuorille. Esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä tulisi lieventää ja vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen ja vammaisuuksien välistä kytkentää purkaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirje nuorisotakuun alueellisille ja paikallisille toimijoille. 12.3.2013.)

Vuonna 2015 aloittanut Sipilän hallitus pyrkii kehittämään nuorisotakuuta yhteiskuntatakuun suuntaan. Mallissa vastuu tukea tarvitsevasta nuoresta olisi yhdellä taholla. Samalla etsivää nuorisotyötä vahvistettaisiin. Kaikille peruskoulun päättävillä nuorille halutaan taata opiskelupaikka. Nuorten sosiaali- ja terveyspalveluja sekä erityisesti mielenterveyspalveluja halutaan vahvistaa.

Tavoitteena on myös lisätä nuorille suunnattuja työnetsintä ja ohjauspalveluja sekä hyödyntää palkkatukea vastavalmistuneiden ja ammatillisen koulutuksen käyneiden työllistämässä. (Työ- ja elinkeinoministeriö: Nuorisotakuu.)

Vuonna 2015 Suomessa käynnisti toimintansa 14 nuorisotakuun ESR-rahoituksella toimivaa Ohjaamo-palvelupistettä. Ohjaamoiden tarkoituksena on tukea alle 30-vuotiaita, erilaisissa elämän siirtymävaiheissa olevia nuoria. Tukea voidaan tarjota elämänhallintaan, urasuunnitteluun, sosiaalisiin taitoihin, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvissä kysymyksissä. (Nuorisotakuu, uutiset 14.4.2015.)

3. TUTKIMUSKYSYMYKSET, AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimuksessani olen lainsäädännön kautta selvittänyt, millä tavoin aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteet ovat näkyneet suomalaisessa työllisyydenhoidossa 2010–2015. Tutkimuksen pääkysymykset ovat:

- Mitä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja Suomessa käytetään vuonna 2015?
- Millainen on valtion ja kunnan vetovastuu työllisyydenhoidossa vuonna 2015?
- Mitä muutoksia työttömiin kohdistuvassa lainsäädännössä on tapahtunut vuosien 2010 – 2015 aikana?

Työssäni kartoitan, millä tavoin työttömiä aktivoidaan Suomessa vuonna 2015 ja kenellä on vetovastuu aktivointitoimissa.

3.1 KÄYTETTÄVÄ AINEISTO

Työllisyydenhoidosta ja siihen sopivista keinosta on olemassa monta eri näkemystä. Edes TE-toimistot eivät anna tasapuolista palvelua, vaikkakin vuoden 2013 muutoksella pyrittiin yhtenäistämään TE-toimistojen käytäntöjä. Esimerkiksi Uudellamaalla palkkatukipäätösten käsittely on siirretty asiakkaan henkilökohtaisen asiantuntijan tehtäväksi ja harkinnanvaraisuutta on lisätty. Omassa työssäni palveluohjaajana tämä näkyi siten, että emme aina voineet olla varmoja asiakkaan palkkatuen suuruudesta ja siitä kuinka pitkäksi aikaa palkkatuki myönnetään. Vaihtelua on myös työttömyystuella tuettujen omaehtoisten opintojen puoltamisessa sekä työkokeilujen puoltamisessa. Yksittäinen virkailija voi tulkita työkokeilun tai koulutuksen tarpeellisuutta tiukemmin kuin toinen virkailija. Omien havaintojeni mukaan myös palvelulinjakohtaisia eroja on olemassa. Kunnissa työttömyydenhoidon käytännöt ovat vielä TE-toimistoakin vaihtelevammat. Osassa kunnista työllisyydenhoito on voitu siirtää omaan yksikköön, kun taas toisissa kunnissa työllisyyden hoito (jos sitä kunnassa edes on) on voitu kytkeä esimerkiksi sosiaalitoimen alaisuuteen etenkin kuntouttavan työtoiminnan osalta. Työvoiman palvelukeskusten toiminta muuttui lakisääteiseksi vasta vuonna 2015, jolloin kunnat, Kela ja TE-toimistot velvoitettiin työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun.

Jotta saan rajattua graduni aihekenttää riittävästi, keskityn tutkimuksessani tarkastelemaan, millaisia työttömän aktivointiin kannustavia tai velvoittavia piirteitä 2015 alussa voimassa olevassa lainsäädännössä on. Tarkasteltavat lait ovat: laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL 916/2012), työttömyysturvalaki (TTL 1290/2002), laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) sekä laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1360/2014). Näiden lisäksi TE-toimistojen toimintaa ohjaavia lakeja ovat: laki kotouttamisen edistämisestä (1386/2010), vuorotteluvapaalaki (1305/2002) sekä palkkaturvalaki (866/1998), jotka olen tässä tarkastelussa rajannut pois. Lisäksi seuraan 2010–2014 annettujen hallituksen esitysten pohjalta, millaisia aktivointiin kannustavia muutoksia edellä mainittuihin lakeihin on tehty ja miten muutoksia

perustellaan. Lisäksi tarkastelen heijastavatko lakimuutokset yleistä muutosta valtion ja kuntien työnjaossa työllisyyden hoidon suhteen.

3.2 MENETELMÄ

Tutkielmani aineistoa ovat lait, lakiesitykset ja ministeriön sovellusohjeet. Säädöstekstit ovat tyypillisesti moniselitteisiä ja epätäsmällisiä, jolloin säädöstekstin tulkinnan apuna tarvitaan muita oikeudellisia aineistoja esimerkiksi säädösten valmisteluaineistoa (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 32–33). Tästä syystä käytän tutkielmassani kuvailevaa, dokumenttianalyysiin perustuvaa, lakeja ja muita dokumentteja analysoivaa tutkimusotetta. Dokumenttianalyysi sopii käyttöön silloin, kun tutkittavaa ilmiötä ei voi tarkastella haastatteluiden, kyselyjen tai tarkkailun avulla (Johnson, Joslyn, & Reynolds 2001, 237).

Dokumenttien luokittelussa käytän sisällönanalyysin menetelmää. Sisällönanalyysissa tutkija päättää ensin, minkä materiaalin pohjalta tekee analyysin. Tämän jälkeen tutkija määrittelee kategoriat, joiden pohjalta sisältöä arvioidaan ja määrittelee mitä asioita hän mittaa sisällössä. Tämän jälkeen tutkijan täytyy päättää, millä tavoin hän tarkastelee määrittelemiensä kategorioiden näkymistä tutkittavassa materiaalissa. Validiteetin takaamiseksi tutkijan tulee kuvata materiaalin ja kategorioiden valinta tarkasti. (Johnson, Joslyn, & Reynolds 2001, 255–257.)

Tutkimuksessani etsin laeista aktivointipolitiikan piirteitä, ja luokittelen ovatko havaitsemani piirteet luonteeltaan työtöntä sanktioivia, työttömän osaamisen kehittymistä tukevia, työtöntä taloudellisesti tukevia tai liittykö aktivointitoimiin ikään ja työttömyyden kestoon liittyviä piirteitä. Tutkimukseni analysoin TE-toimistoa ja kuntaa velvoittavan lainsäädäntöä ja luon sen pohjalta kokonaiskuvan siitä, millaisilla keinoilla työttömiä pyritään aktivoimaan työelämään ja miten kuntaa ja valtiota velvoitetaan aktivointiin. Vaikka tutkimukseni pohjautuu lakiteksteihin, se ei ole luonteeltaan oikeustieteellistä tutkimusta vaan yhteiskuntatieteellistä sosiaalipoliittista tutkimusta. Kun tutkimuksen lähteenä käytetään lakitekstejä, tuottaa tekstin tulkitseminen haasteita. Juridinen kieli eroaa yleiskielestä merkitys- ja lauseopillisesti sekä tyylillisesti, sillä se sisältää erityissanastoa ja sen lauserakenteet ovat yleiskieltä monimutkaisempia. Juridisessa tekstissä pyritään ehdottomaan täsmällisyyteen, ja samoin omassa tulkinnassani minun on oltava ehdottoman tarkka tulkintani oikeellisuudesta. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 150–151.)

4. TUTKIMUKSEN POHJANA OLEVAT LAIT

4.1 LAKI JULKISESTA TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUSTA

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL 916/2012) tuli voimaan vuoden 2013 alussa. Voimaan tullessaan laki korvasi vuonna 2003 voimaan tulleen lain julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) ja lain työhallinnan asiakaspalvelun tietojärjestelmästä (1058/2002). Lain tavoitteena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa julkisia työvoima ja yrityspalveluja koskevaa lakia siten, että lain keskeinen sisältö muodostuisi palvelujen sisällön määrittelystä. Tavoitteena oli myös uudistaa palveluvalikoimaa sisällöllisesti selkeämmäksi. Esityksellä oli kiinteä yhteys työ- ja elinkeinotoimistojen palveluverkon ja palveluvalikoiman uudistukseen. Selkeämmän palveluvalikoiman avulla haluttiin edesauttaa monikanavaisten palvelujen kehittämistä. (HE 133/2012 vp, 1.)

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) annetun lain 1 luvun 1 §:n mukaan: *”Talouden kasvun, korkean työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi valtio edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman tarjontaa yhdessä kuntien, työmarkkinajärjestöjen, yritysten ja muiden työnantajien sekä*

kansalaisten

kanssa.

Työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan edistämiseksi valtion tulee huolehtia työ-, talous-, elinkeino-, koulutus- ja sosiaalipolitiikan yhteensovittamisesta ja tasoittaa toimillaan suhdannevaihteluja.”

Huomattavaa on se, että talouskasvu mainitaan lain ensimmäisenä tavoitteena, sillä vuonna 2003 voimaan tullessa ja 2013 kumotussa laissa julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002 talouskasvun turvaamista ei mainita lainkaan. Kymmenen vuotta sitten julkisen työvoimapalvelun tehtävänä oli ylläpitää ja edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla, turvata työvoiman saatavuutta, torjua työttömyyttä sekä järjestää työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä (Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002 3 §). Julkisen työvoimapalvelun tuli auttaa työnhakijaa saamaan haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja koulutusta sekä työnantajaa hankkimaan tarvitsemaan työvoimaa. Työnhakija-asiakkaalle tarjottavien palvelujen tuli perustua asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan (Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002 3 §.) Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1295/2002 4 §:ssä sanotaan, että valtio edistää korkeaa ja tasaista työvoiman kysyntää yleisillä talous- ja elinkeinopoliittisilla sekä muilla työllisyyteen vaikuttavilla toimenpiteillä. Toimeentulon turvaavan, työpaikan vapaaseen valintaan ja tuottavan työn tekemiseen perustuvan täystyöllisyyden saavuttamiseksi, valtion tuli edistää vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä. Uudessa laissa ei ole mitään mainintaa aluepolitiikasta. Työnhakija-asiakkaan vapaan valinnan sijasta laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012 annetun lain 1 luvun 4 §:ssä todetaan, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi asiakkaan palvelutarpeen **yhdessä** asiakkaan kanssa. Voidaankin sanoa, että uudessa laissa työnhakija-asiakkaan vapaa valinta on laimentunut pelkäksi mahdollisuudeksi vaikuttaa omaa työllistymistä koskevaan suunnitelmaan. Vapaan valinnan mahdollisuus koskee uudessa laissa pelkästään työnvälitystä, jonka katsotaan perustuvan työnantajan ja työntekijän sopimusvapauteen sekä vapaaseen valintaan (JTYPL 916/2012 3 luku 1 §).

Julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002 annetussa laissa työmarkkinoiden tasaisen toiminnan takaaminen oli pääosin valtion vastuulla, kun taas uudessa laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012 1 §:ssä korostetaan, että myös kunnat, työmarkkinajärjestöt, yritykset, työnantajat ja kansalaiset ovat yhdessä vastuussa työmarkkinoiden toimivuuden turvaamisesta. Hallituksen esityksen (HE 133/2012 vp, 60) mukaan uuden lain 1 §:n sanamuodossa on otettu huomioon elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden muutokset. Säännöksessä vaadittujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää valtiovallan toimien lisäksi muiden laissa mainittujen tahojen panosta.

Lain (JTYPL 916/2012) 1 luvun 3 §:ssä määritellään käsitteitä. Lain mukaan henkilö on työtön, kun hän ei työttömyysturvalain 2 luvun mukaisesti työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa, omassa työssään tai ole päätoiminen opiskelija. Työttömänä pidetään myös sellaista työsuhteessa olevaa, joka on kokonaan lomautettu tai jonka säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle 4 tuntia. Tämä tarkoittaa sitä, että toisinaan hyvin pienillä tunneilla työskentelevä työnhakija (henkilö voi ohjata vaikkapa lasten liikuntakerhoa kahtena päivänä viikossa), voi saada täyttä työttömyyspäivärahaa, mutta hänet katsotaan samalla TE-toimistossa työssä olevaksi. Tällöin työnhakijalla ei ole oikeutta palkkatukeen, jos hän löytäisi kokoaikaisen työn. Myös työvoimakoulutuksiin pääsy voi olla hankalampaa, vaikka osa-aikatyön ei pitäisi olla este koulutukseen valinnalle. Valinnoissa kun painotetaan usein kokonaan työttömänä olevia. Vanhassa laissa julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002 1 luku 8 §) työttömän määritelmään oli liitetty ala- ja yläikärajat (17–65 vuotta). Uudesta laista ikärajat on poistettu, koska tällä haluttiin tukea työurien pidentämistä alku- ja loppupäästä (HE 133/2012 vp, 61). Työttömän määritelmään ei ole liitetty työkykyisyyttä koskevia edellytyksiä (vanhan

lain 1 luvun 8 § todettiin, että työnhakijan on oltava työkykyinen), koska nykyisessä laissa lähtökohtana palvelujen tarjoamisessa on henkilön todettu palvelutarve ja työ- ja elinkeinotoimiston harkinta. Jos palvelun järjestäminen kuuluu ammatillisen kuntoutuksen työnjaon mukaan Kansaneläkelaitokselle tai työeläkevakuutusyhtiölle, TE-toimisto ei järjestäisi palvelua asiakkaalle (HE 133/2012 vp, 62).

Nykyisen lain mukaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden tarpeisiin ja muutosten ennakointiin (JTYPL 916/2012 1 luku 4 §). Asiakkaan palvelutarve arvioidaan yhdessä ja sen perusteella asiakkaalle tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta ja edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä ja kehittymistä (JTYPL 916/2012 1 luku 4 §). Vanhasta laista poiketen lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ei ole kirjattu marssijärjestystä, jonka perusteella avoimet työmarkkinat ovat ensisijaisia suhteessa muihin vaihtoehtoihin. Palvelutarpeen mukainen palvelujen tarjoaminen kuitenkin sisältää ajatuksen tästä. Jos asiakkaan työmarkkinavalmiudet, osaaminen ja ammattitaito ovat ajan tasalla, työnvälitys on ensisijainen palvelu. Jos osaamisessa ja ammattitaidossa on puutteita, kyseeseen tulevat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna tai vaihtoehtoisesti palkkatuki esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen. (HE 133/2012 vp, 64). Arvioitu palvelutarve määrittää myös sen, millä tavoin asiakkaan asiointi ja yhteydenpito julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjoavan viranomaisen kanssa hoidetaan. Palvelut voivat olla joko asiakkaan omatoimisesti käyttämiä palveluja tai henkilökohtaista palvelua (JTYPL 916/2012 1 luku 4 §). Palvelutarpeen arvioinnissa on tavoitteena hyödyntää nykyistä voimakkaammin erilaisia verkko- ja puhelinpalveluja kasvokkain tapahtuvan palvelutarpeen arvioinnin ohella. Sähköisiä palveluja kehitetään vuorovaikutteisiksi. (HE 133/2012 vp, 64.) TE-toimisto on lisännyt runsaasti sähköisen Oma asiointi -palvelun käyttöä. Palvelun kautta työnhakija voi muun muassa käydä allekirjoittamassa työllistymissuunnitelman, hakea työvoimakoulutuksiin tai vastata työhönosoituksiin. Omassa työssäni palveluohjaajana olen huomannut, että osa asiakkaista on ottanut palvelun hyvin käyttöön ja seuraa palvelua päivittäin. Osa taas ei voi edes käyttää palvelua, koska heillä ei ole pankkitunnuksia, joita tarvitaan palveluun kirjautumiseen. Tällaisille henkilöille tulisi mielestäni jatkossakin turvata mahdollisuus henkilökohtaiseen asiointiin TE-toimiston asiantuntijan kanssa. Henkilöasiakkaalle tarjottavat julkiset työvoima ja yrityspalvelut ovat aina maksuttomia (JTYPL 916/2012 luku 1 6 §).

4.1.1 TYÖNHAKIJAN JA TYÖ- JA ELINKEINOVIRANOMAISEN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET

Henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Työnhaku lakkaa, jos työnhakija:

- 1) ilmoittaa, ettei halua enää pitää työnhakuaan voimassa;
- 2) ei asioi työ- ja elinkeinoviranomaisen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla;
- 3) ei esitä työ- ja elinkeinoviranomaiselle sen antamassa määräajassa palvelun tarjoamisen kannalta tarpeellisia selvityksiä ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään;
- 4) ei ilmoita työ- ja elinkeinoviranomaiselle työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa; tai
- 5) ei osallistu työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin, jotka ovat välttämättömiä hänen palvelutarpeensa arvioimiseksi. (JTYPL 916/2012 2 luku 1 §.)

Jos työnhaku on katkaistu sen vuoksi, ettei asiakas ole osallistunut työkyvyn tutkimuksiin tai arviointeihin, edellytetään, että henkilöasiakas pyytäessään työnhaun käynnistämistä sitoutuu osallistumaan työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin (JTYPL 916/2012 2 luku 1 §). Työkykyä koskevat tutkimukset voivat olla asiantuntija-arvioiteja, joita joko TE-toimisto tai ELY-keskukset voivat hankkia tai sitten kunnan järjestämistä olevia terveystarkastuksia. Jos terveystarkastus ei ole välttämätön palvelutarpeen arvioimiseksi, terveystarkastuksesta kieltäytyminen ei vaikuttaisi työnhaun voimassaoloon (HE 133/2012 vp, 68). Ainakin Uudellamaalla työnhakija on velvollinen ilmoittamaan, miten on noudattanut työllistymissuunnitelmaa pääasiallisesti sähköisen asiointipalvelun kautta. Työllistymissuunnitelmaan merkittyjen toimenpiteiden perään on merkitty päivämäärä, mihin mennessä toimenpiteen on toteuduttava. Asiakas käy sähköisen asiointipalvelun kautta ilmoittamassa esimerkiksi, että on hakenut työllistymissuunnitelmaan merkittyyn koulutukseen.

Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee työnhaun käynnistämisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen informoida työnhakijaa työnhakuun liittyvistä seikoista, hänelle tarjolla olevista palveluista, työnhaun voimassaolon edellytyksistä sekä muutosturvasta. Työttömät työnhakijat tulee lisäksi informoida hänen työllistymistä edistävästä muista palveluista, työttömän työnhakijan yleisistä velvollisuuksista sekä työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. (JTYPL 916/2012 2 luku 3 §.)

Työttömän työnhakijan yleisenä velvollisuutena on hakea työtä ja koulutusta. Lisäksi työtön työnhakija on velvollinen osallistumaan työnhakijan haastatteluihin sekä työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen ja tarkastamiseen. Työnhakija on velvollinen toteuttamaan suunnitelmaa sekä hakeutumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Työtön työnhakija on lisäksi velvollinen suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja suunnitelmassa sovitulla tavalla ilmoittamaan työ- ja elinkeinoviranomaiselle, miten on toteuttanut suunnitelmaa. (JTYPL 916/2012 2 luku 8 §.) Työ- ja elinkeinoviranomaisen on tarjottava työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyviä palveluja **määrärahojen rajoissa**. Tämän lisäksi työ- ja elinkeinoviranomaisen velvollisuutena on seurata työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista ja osaltaan huolehdittava palveluprosessin etenemisestä. (JTYPL 916/2012 2 luku 9 §.) Lain mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen ei siis ole velvollinen takaamaan, että työtön työnhakija saa työllistymissuunnitelmaan kirjatut toimenpiteet ja palvelut, vaan palveluja tarjotaan määrärahojen mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee järjestää työnhakijalle haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, ellei haastattelu työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeeton. Myöhemmin haastatteluja tulee järjestää määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Haastattelu tulee järjestää aina työttömyyden jatkuttua yhtäjaksoisesti kolmen ja kuuden kuukauden ajan sekä kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen kuuden kuukauden välein, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeeton. (JTYPL 916/2012 2 luku 4 §.) Työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeissa (TEM/871/00.03.05.02/2015, 10) todetaan, että haastattelun järjestämistä voidaan pitää ilmeisen tarpeettomana tilanteissa, joissa työnhakijaksi ilmoittautuvalla on jo olemassa varma tieto seuraavan kolmen kuukauden sisällä tapahtuvasta muutoksesta, joka päättää työnhaun. Nuorten palvelussa korostetaan tiivistä yhteydenpitoa palvelun tuloksellisuuden varmistamiseksi (TEM/871/00.03.05.02/2015, 11). Hallituksen esityksessä todetaan, että työnhakijalle järjestetyn haastattelun tavoitteena on viedä työnhakijan tilannetta konkreettisesti eteenpäin. Tästä syystä työ- ja elinkeinoviranomaisen on haastattelussa tarjottava palveluja työnhakijalle. (HE 133/2012 vp, 70.)

Työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan, joka laaditaan työnhakijan haastattelun yhteydessä. Työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma perustuu työnhakijan omiin töitä ja koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen. Suunnitelmassa sovitaan työnhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Työnhakija ja työ- ja elinkeinoviranomainen sopivat työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumisen seurannasta ja hyväksyvät suunnitelman. (JTYPL 916/2012 2 luku 6–7 §.)

Työnvälityksen tavoitteena on edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista siten, että avoimet työpaikat täyttyvät ja töitä hakevat saavat töitä nopeasti. Työnvälitys perustuu työnantajan ja työntekijän sopimusvapauteen sekä vapaaseen valintaan. (JTYPL 916/2012 3 luku 1§.) Työ- ja elinkeinoviranomainen julkaisee ja välittää tietoja avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista työnantajan toimeksiannon mukaisesti. Työ- ja elinkeinotoimisto etsii ja esittelee työnantajalle tämän kanssa sovitulla tavalla työnhakijoita, jotka ovat sopivia avoimeen työpaikkaan. Työnhakijalle työ- ja elinkeinotoimisto etsii ja tarjoaa sopivia työpaikkoja. Työpaikan sopivuus työnhakijalle arvioidaan ottamalla huomioon työnhakijan ammatillinen osaaminen, työhistoria, koulutus ja työkyky. (JTYPL 916/2012 3 luku 2 §.) Hallituksen esityksen mukaan työpaikan sopivuutta arvioitaisiin suhteessa työnantajan esittämiin työpaikkaa koskeviin vaatimuksiin. Mahdollisuuksien mukaan töitä tarjottaessa otettaisiin huomioon työnhakijan esittämät toiveet esimerkiksi työpaikan sijainnin, työsuhteen keston ja työajan suhteen. (HE 133/2012 vp, 73.) Työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeissa (TEM/871/00.03.05.02/2015, 11–12) todetaan, että työtarjouksia on tehtävä kaikille asiakkaille. Työtarjouksia tehdään erityisesti työttömyysjakson alussa ja työttömyyden pitkittyessä säännöllisesti kaikille työttömille, joilla on riittävät työmarkkinavalmiudet. Työtarjousten on oltava työllistymissuunnitelmaan kirjattujen tavoitteiden mukaisia. Työtarjouksia voidaan tehdä toistaiseksi voimassa olevien kokoaikaisten työsuhteiden lisäksi määrä-aikaiseen ja osa-aikaiseen työhön sekä vuokra- ja provisiopalkkaiseen työhön. Työtarjouksia tehdään työnhakijalle sopivaan työhön siitä riippumatta, onko hakijalla velvollisuus ottaa työ vastaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla. TE-toimisto ja työnhakija sopivat alueesta, jolta työnhakija hakee töitä. Työnhakialueen tulee olla mahdollisimman laaja. Työnhakijan kanssa sovittu työnhakialue on palvelun lähtökohta, mutta TE-toimiston tulee tehdä työtarjouksia myös työnhakialueen ulkopuolelta. Huomioitavaa on, että laissa ja lain soveltamisohjeissa ei oteta kantaa asiakkaan sosiaaliseen tilanteeseen ja sen merkitykseen työpaikan soveltuvuuteen. Esimerkiksi lasten hoitovastuita ei lain perusteella tarvitse ottaa huomioon työpaikan sopivuutta arvioitaessa. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 11–12.)

Työtarjouksen saatuaan työnhakijan on otettava yhteyttä työnantajaan tarjouksessa ilmoitettuun määräpäivään mennessä. Työtarjouksiin ei sovelleta hallintolain (434/2003) 59 §:n mukaista seitsemän päivän tiedoksisaantiaikaa. Työnhakija veloitetaan ilmoittamaan TE-toimistoon määräpäivään mennessä yhteydenotosta työnantajaan. Jos ilmoitusta ei määräpäivään mennessä tule, asiakkaalle lähetetään selvityspyyntö, joka katkaisee myös työttömyysetuuden maksamisen siksi aikaa, kunnes asia on käsitelty. (Työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohje TEM/871/00.03.05.02/2015, 12.)

4.1.2 TE-VIRANOMAISEN TARJOAMAT PALVELUT

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on tarkasti määritelty, millaisia palveluja TE-viranomaiset voivat tarjota henkilöasiakkaille. Julkisena työvoima- ja yrityspalveluna työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus välittävät tietoa ja antavat neuvontaa:

- 1) avoimista työpaikoista ja työnhaussa;

- 2) työvoiman saatavuudesta ja hankinnasta;
- 3) koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista
- 4) työmarkkinoista, aloista ja ammateista;
- 5) yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista; sekä
- 6) muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista (JTYPL 916/2012 4 luku 1 §).

TE-viranomaiset voivat hankkia **asiantuntija-arviointeja**, joilla voidaan kartoittaa henkilöasiakkaan osaamista- ja ammattitaitoa, työkykyä, yrittäjävalmiuksia, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettuja alkukartoituksia sekä muita asiantuntija-arviointeja. TE-viranomaiset voivat tarjota myös **ammatinvalinta- ja uraohjausta** henkilöasiakkaan tukemiseksi ammatinvalinnassa, ammatillisessa kehitymisessä, työelämään sijoittumisessa ja elinikäisessä oppimisessa. Psykologisia arviointimenetelmiä voidaan käyttää tarvittaessa asiakkaan suostumuksella. (JTYPL 916/2012 4 luku 2–3 §.) Henkilöasiakkaille voidaan tarjota myös **valmennusta**, joko työnhakuvalmennuksena (tavoitteena työn hakeminen), uravalmennuksena (tavoitteena ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttäminen) tai työhönvalmennuksena (tavoitteena työhön sijoittuminen) (JTYPL 916/2012 4 luku 4 §).

Työkokeilun tavoitteena on joko ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittäminen tai työmarkkinoille paluun tukeminen. Kokeilu voidaan toteuttaa myös koulutuskokeiluna oppilaitoksessa. Työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeen (TEM/871/00.03.05.02/2015, 20) mukaan alaa tai ammattia vaihtavan henkilön kohdalla työkokeilun ensisijainen tavoite on löytää uusi, henkilölle sopiva työ- tai koulutusvaihtoehto. Lisäksi työkokeilua voidaan käyttää työmarkkinoille paluun tukemiseksi tilanteessa, jossa henkilö on ollut pitkään poissa työmarkkinoilta. Soveltamisohjeessa todetaan, että kokeilun perusteella työnantaja ja TE-toimisto voivat arvioida, ovatko henkilön osaaminen ja työelämävalmiudet ajan tasalla ja tarvitaanko työmarkkinoille sijoittumiseksi palkkatukea, koulutusta tai työhönvalmentajan tukea. Työkokeilun käyttö työmarkkinoille paluun tukemiseksi **ei edellytä** tietyn kestoista työttömyyttä, vaan olennaista on, että henkilö on ollut pitkään poissa työmarkkinoilta ja työkokeilu on tarpeen sen arvioimiseksi, mitä palveluja henkilö tarvitsee. Työkokeilua ei voi käyttää työkokemuksen hankkimiseksi vastavalmistuneiden kohdalla. Jos henkilön opinnot eivät suoraan valmista tiettyyn ammattiin tai työhön, työkokeilun käyttö voi olla perusteltua uravaihtoehtojen selkiyttämiseksi. Tällöinkin työkokeilun käyttö edellyttää, että TE-toimisto on yhdessä henkilön kanssa ensin selvittänyt mahdollisuudet työllistyä palkkatyöhön joko suoraan tai palkkatuen avulla. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 20–21.)

Työkokeilun järjestäjä voi olla yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja, kunta, kuntayhtymä, muu yhteisö, säätiö tai valtion virasto. Työkokeilun kesto on enimmillään 12 kuukautta, joista enintään kuusi kuukautta samalla järjestäjällä. Kunnalla työkokeilussa voi olla enintään kuusi kuukautta sanoissa tehtävissä. Työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeen mukaan TE-toimiston tulee yhdessä henkilöasiakkaan kanssa sopia, mitä työkokeilulla tavoitellaan ja kuinka kauan tavoitteiden saavuttamisen arvioidaan kestävän (TEM/871/00.03.05.02/2015, 21–22). Työkokeilun enimmäiskeston laskenta aloitetaan uudelleen alusta, kun henkilö on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta tai kun alle 25-vuotias on ollut työttömänä vähintään kolme kuukautta. Jos työkokeilun järjestäjä on tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä, voidaan työkokeilu järjestää ainoastaan, jos työkokeilun järjestäjä on ennen työkokeilusopimuksen tekemistä täyttänyt työsopimuslain edellyttämällä tavalla velvollisuutensa tarjota työt irtisanotuille ja lomautetuille. Sama koskee myös työnantajaa, jolla on osa-aikatyötä tekeviä työntekijöitä. Työkokeilu ei saa aiheuttaa työkokeilun järjestäjän palveluksessa olevien työntekijöiden

irtisanomisia, lomauttamisia tai osa-aikaistamisia. Työkokeilu ei saa aiheuttaa sellaista etua, joka vääristäisi yritysten tai yksityisten elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua. (JTYPL 916/2012 4 luku 2§–7§.) TEM:n soveltamisohjeen mukaan arvioitaessa, saako työkokeilun järjestäjä kilpailuetua, TE-toimiston tulee kiinnittää huomiota siihen, kuinka suuren osan henkilöstöstä työkokeilussa olevat muodostaisivat. Sopimuksen tekoa tulee harkita huolella sellaisen työkokeilun järjestäjän kohdalla, joka ottaa toistuvasti työkokeilijoita, mutta ei palkkaa työntekijöitä. Tämä ei ole ongelma silloin, jos työkokeilun järjestäjän koko toiminnan tavoitteena on työttömien työmarkkina-avalmiuksien ja osaamisen kehittäminen sekä työttömien integroiminen työmarkkinoille (esim. työpajat). Toistuvat työkokeilusopimukset eivät myöskään vääristä kilpailua tilanteessa, jossa alueella ei ole muita saman alan työkokeilumahdollisuuksia tarjoavia yrityksiä. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 24.)

Henkilöasiakasta ei ohjata työkokeiluun, jos kysymys on tehtävistä, joissa työkokeilun järjestäjä edellyttää yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 6 §:ssä tarkoitettua huumausainetestiä tai lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) mukaista rikostaustaotetta, jos henkilöasiakas ei halua esittää huumausainetestiä koskevaa todistusta, tai ei halua ottaa vastaan tehtävää, joka edellyttää rikostaustan selvittämistä (JTYPL 916/2012 4 luku 7 §).

Työkokeilun tulisi olla pääsääntöisesti lyhytkestoinen, enintään muutaman kuukauden pituinen palvelu. Jos työkokeilu on kestänyt yhdenjaksoisesti kuusi kuukautta, TE-toimisto voi ohjata henkilöasiakkaan uudelleen työkokeiluun aikaisintaan kahden viikon kuluttua edellisen työkokeilun päättymisestä. Tällä turvataan työkokeiluun osallistuvan henkilöasiakkaan vuosittainen työaikasuoja. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 25.) Työkokeilun järjestäjänä ei voi toimia työnantaja, johon henkilöasiakas on työsuhteessa työkokeilusopimusta tehtäessä (JTYPL 916/2012 4 luku 7 §).

Työkokeiluun osallistuva ei ole työsuhteessa työkokeilun järjestäjään eikä työ- ja elinkeinotoimistoon. Työkokeilun järjestäjä on velvollinen vastaamaan työturvallisuudesta työturvallisuuslain (738/2002) ja nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) mukaisesti. Työkokeilussa noudatetaan työaikalain (605/1996) mukaisia säännöksiä päivittäisistä lepoajoista sekä työvuoroluettelosta. (916/2012 8 §.) Työkokeilun päätteeksi kokeilun järjestäjän tulee antaa työ- ja elinkeinotoimistolle arvio henkilöasiakkaan soveltuvuudesta työhön, ammattiin tai alalle. Jos työkokeilu on järjestetty työmarkkinoille paluun tukemiseksi, täytyy työkokeilun järjestäjän lisäksi antaa arvio työelämävalmiuksien ja osaamisen kehittämistarpeista. (JTYPL 916/2012 9 §.)

Työkokeilu tai valmennus keskeytetään, jos henkilöasiakas on luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi valmennus- tai kokeilupäivää, tai jos poissaoloja on muutoin niin paljon, etteivät valmennukselle tai kokeilulle asetetut tavoitteet täyty. Valmennuspalveluntuottajan tai työkokeilun järjestäjän on velvollinen ilmoittamaan poissaoloista työ- ja elinkeinotoimistolle. Ennen keskeytyspäätöksen tekemistä työ- ja elinkeinotoimiston on varattava henkilöasiakkaalle tilaisuus tulla kuulluksi. (JTYPL 916/2012 4 luku 10 §.)

Koulutus: Opiskelu on työttömälle mahdollista, joko työvoimakoulutuksena tai työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina. Työvoimakoulutusten tavoitteena on parantaa aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka ja parantaa heidän valmiuksiaan toimia yrittäjänä. Työvoimakoulutuksena tarjotaan ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta sekä kotoutumisen edistämiseksi annetun lain 20 § tarkoitettua kotoutumiskoulutusta. Työvoimakoulutuksena voidaan lisäksi tarjota aikuisten perusopetusta, jos perusopetuksen

oppimäärän puuttuminen on esteenä ammatillisen koulutuksen suorittamiselle. (JTYPL 916/2012 5 luku 1 §.) Opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään soveltuva henkilö, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve. Työ- ja elinkeinotoimisto päättää opiskelijoiden valitsemisesta koulutukseen. Työvoimakoulutuksen opiskelijavalintatilaisuudet ja valintamenettelyyn liittyvät soveltuvuuskokeet ovat työvoimakoulutukseen hakeutuvalla maksuttomia. (JTYPL 916/2012 5 luku 3 §.)

Työtön työnhakija voi TE-toimiston puollosta opiskella kokoaikaisia opintoja menettämättä työttömyysetuuttaan. Työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta, on oikeus työttömyysetuuteen opiskeluiden ajalta, jos:

- 1) työnhakijalla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkaansa;
- 2) opiskelun katsotaan olennaisesti parantavan työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille;
- 3) opiskelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa; ja
- 4) opiskelu täyttää omaehtoisille opinnoille säädetyt edellytykset. (JTYPL 916/2012 6 luku 2 §.)

Pääsääntöisesti opintojen tulee johtaa ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon. Lisäksi opiskelija voi suorittaa edellä mainittujen tutkintojen osia, lisä- tai täydennyskoulutusta tai osallistua avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen. Peruskoulun tai lukion opintoja voi suorittaa silloin, jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä. TEM:n soveltamisohjeen mukaan liseniaatin ja tohtorin tutkintoon johtavaa opiskelua ei voida tukea työttömyysetuudella (TEM/871/00.03.05.02/2015, 48). Yliopistotutkintoa on mahdollisuus suorittaa työttömyysetuudella tuettuna pääsääntöisesti vain, jos tarkoituksena on jatkaa vähintään yhden vuoden verran keskeytyneenä olleita opintoja. Keskeytymisaika lasketaan lähtökohtaisesti opintorekisteriotteeseen merkitystä viimeisestä opintosuorituksesta. Opinnot eivät ole olleet keskeytyneenä vaadittavalla tavalla, jos henkilö on ottanut osaa opetukseen tai valmistellut ohjatusti lopputyötään. Läsnä olevana opiskelijana olemisella sen sijaan ei ole merkitystä keskeytysaikaa arvioitaessa. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 48.) Erityisestä syystä työnhakijalla voi olla mahdollisuus aloittaa myös uudet yliopisto-opinnot. TEM:n soveltamisohjeen mukaan työttömyysetuuden ei ole tarkoitus muodostua opintotukea tai muita opintojen aikaisia tukimuotoja korvaavaksi järjestelmäksi (TEM/871/00.03.05.02/2015, 49).

Työnhakija voi saada työttömyysetuutta omaehtoisten opintojen ajalta enintään 24 kuukautta kutakin työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittua kokonaisuutta kohden (TEM/871/00.03.05.02/2015, 51). Pääsääntöisesti opintojen loma-ajat sisältyvät 24 kuukauden enimmäisaikaan. Jos työnhakija jatkaa opintojaan pidempään kuin 24 kuukautta, hänet katsotaan enimmäisajan täyttymisen jälkeen päätoimiseksi opiskelijaksi, jolla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen (TEM/871/00.03.05.02/2015, 51). Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että työnhakija etenee opinnoissaan. Korkeakouluopintojen katsotaan etenevän riittävästi, jos työnhakija saa tuettavaan opintokokonaisuuteen kuuluvia suorituksia keskimäärin viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohden. Muiden opintojen osalta edellytetään, että opinnot etenevät koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla. (JTYPL 916/2012 6 luku 6 §.) Jos työtön työnhakija ei etene opinnoissaan riittävästi tai ei ilmoita työ- ja elinkeinotoimistolle opintojen etenemisestä sovitulla tavalla, lakkaa oikeus työttömyysetuuteen siitä ajankohdasta, jolloin työnhakijan opintojen ei katsota edenneen riittävästi tai jolloin työnhakijan olisi pitänyt ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle opintojen

etenemisestä (JTYPL 916/2012 6 luku 7 §). Opiskelijan työnhaun on oltava voimassa opiskelun aikana, mutta työnhakijalla on oikeus kieltäytyä tarjotusta työstä tai muusta TE-toimiston tarjoamasta toimenpiteestä työttömyysetuudella tuetun opiskelun aikana. Kieltäytymisestä ei seuraa työttömyysetuuden menetystä. Työnhakijalla voidaan kuitenkin tehdä työtarjouksia, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 53.)

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatuki on työnantajalle maksettava kompensatio työntekijän alentuneesta tuottavuudesta ja siitä, että työnantaja saattaa joutua käyttämään tavallista enemmän aikaa työntekijän ohjaukseen. Vaikka palkkatuki myönnetään ja maksetaan työnantajalle, tuen myöntäminen lähtee aina työttömän työnhakijan palvelutarpeesta ja on tuella palkattuun sidottu harkinnanvarainen tuki. Palkkatuen myöntämisen edellytykset tutkitaan aina tuen myöntämisen yhteydessä. Jos tuella palkattu aloittaa tuetun työn ohella päätoimisen opiskelun tai yritystoiminnan taikka tekee tuetun työn rinnalla muuta työtä, sillä ei ole vaikutusta palkkatuen maksamiseen. Palkkatukea voidaan myöntää sekä toistaiseksi voimassa olevaan että määräaikaiseen työsuhteeseen. Työsopimuslaki (55/2001) määrittelee sen, voidaanko työntekijä palkata määräaikaiseen työsuhteeseen. Palkkatuen ei pitäisi olla peruste määräaikaisen työsopimuksen tekemiselle. (JTYPL 916/2012 7 luku 1 § ja TEM/871/00.03.05.02/2015, 56–57.)

Palkkatuen myöntäminen edellyttää, että työ- ja elinkeinotoiminto arvioi tuella palkattavan tuottavuuden olevan alentunut ammatillisessa osaamisessa olevien puutteiden johdosta. Lisäksi palkkatuki voidaan myöntää, vaikka ammatillisessa osaamisessa ei ole puutteita, jos tuella palkattava on täyttänyt 60 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työtön 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Palkkatuen myöntäminen vamman tai sairauden perusteella edellyttää, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi vamman tai sairauden olennaisesti ja pysyvästi alentavan työttömän työnhakijan tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä. (JTYPL 916/2012 7 luku 2 §.) Vammaisen tai pitkäaikaissairaana kohdalla ammatillisessa osaamisessa ei tarvitse olla puutteita, jos TE-toimisto katsoo palkkatuen olevan tarpeen vammasta tai sairaudesta johtuvan tuottavuuden alantuman kompensoimiseksi. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 58.)

TE-toimiston tulee arvioida, onko tehtävä, johon palkkatukea haetaan, työtehtäviltään sellainen, että se parantaa tuella palkattavan osaamista. Tuettu työ voi olla kokoaika tai osa-aikatyötä. Palkkatukea ei kuitenkaan ole tarkoituksen mukaista myöntää työsuhteisiin, jossa ei ole määritelty minimityöaikaa, sillä työnhakijan tukiaika kuuluu vaikka työnantajalla ei olisi tarjota lainkaan tunteja. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 58.)

Palkkatukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, yhteisölle tai muulle työnantajalle. Yhteisöllä tarkoitetaan yrityksiä, osuuskuntia, yhdistyksiä, säätiöitä ja seurakuntia. Muu työnantaja voi olla esimerkiksi työnantajana toimiva kotitalous. Valtion virastolle tai laitokselle ei voida myöntää palkkatukea, mutta sille voidaan osoittaa työllisyysmäärärahaa työttömän työnhakijan palkkaamiseen. (JTYPL 916/2012 7 luku 3 § ja TEM/871/00.03.05.02/2015, 59.) Palkkatukea voidaan myöntää ainoastaan Suomessa rekisteröidylle työnantajalle, mutta työnteko voi tapahtua sekä Suomessa että ulkomailla (TEM/871/00.03.05.02/2015, 60). Tuotannollisista tai taloudellisista syistä tehdyt irtisanomiset tai lomautukset taikka työnantajan palveluksessa olevat osa-aikaiset työntekijät eivät ole esteenä palkkatuen myöntämiselle, jos työnantaja on työsopimuslain edellyttämällä tavalla työtä irtisanotuille, lomautetuille ja osa-aikatyötä tekeville työntekijöille siinä tehtävässä, johon tukea

haetaan. Työntarjoamisvelvollisuutta tarkastellaan valtakunnallisesti. Jos samalla yrityksellä on useita toimipaikkoja, pitää tarkastelu ulottaa kaikkiin toimipisteisiin. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 60.) Palkkatukea ei myönnetä, jos; tukeen perustuva työhön ottaminen voisi aiheuttaa työnantajan palveluksessa olevien muiden työntekijöiden irtisanomisen, lomauttamisen tai osa-aikaistamisen; tuki vääristäisi muiden samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien tahojen välistä kilpailua; tai työnantaja on olennaisesti laiminlyönyt veroja tai lakisääteisiä maksuja (JTYPL 916/2012 7 luku 3 §).

Työnantajan on sitouduttava maksamaan vähintään kyseiseen työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai, jos sovellettavaa työehtosopimusta ei ole, tavanomaisen ja kohtuullisen palkan kyseisestä työstä. Palkkatukea ei voida myöntää, jos palkka määräytyy yksinomaan työn tuloksen perusteella. Palkkatukea ei voida myöntää työsuhteeseen, joka on alkanut ennen kuin tuen myöntämisestä on tehty päätös, paitsi jos kyse on uuden palkkatukijakson myöntämisestä välittömästi edellisen tukijakson päätyttyä. (JTYPL 916/2012 7 luku 4 §.) Työnantaja saa tuella palkatun suostumuksella siirtää tämän toisen työnantajan tehtäviin. Tällöin työsopimukseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet jakautuvat siten, että käyttäjäyritykselle siirtyy oikeus johtaa ja valvoa työntekoa, mutta palkanmaksuvelvollisuus ja muut työnantajavelvoitteet ovat varsinaisella työnantajalla. (JTYPL 916/2012 7 luku 5§ ja TEM/871/00.03.05.02/2015, 66.)

Palkkatuki muutettiin vuonna 2015 prosenttiperusteiseksi. Ennen vuotta 2015 palkkatuen perustuki oli vähintään peruspäivärahan suuruinen, jonka lisäksi palkkatukeen voitiin myöntää lisäosa, jos katsottiin, ettei perustuki riittänyt korvaamaan tuella palkattavan tuottavuuden alentumaa (JTYPL 916/2012 7 luku 6 § [alkuperäinen säädös 28.12.2012]). Palkkatuen lisäosa oli 60 % perustuen määrästä ja mikäli työtön oli saanut työttömyyden perusteella maksettua työttömyysetuutta vähintään 500 päivältä ja oli oikeutettu työmarkkinatukeen, voitiin palkkatukea maksaa 90 % korotettuna. (JTYPL 916/2012 7 luku 6–7 § [alkuperäinen säädös 28.12.2012]). Näin olleen palkkatuki saattoi olla noin 650–1300 euroa kuukaudessa. Palkkatuki uudistuksen jälkeen palkkatukea ryhdyttiin maksamaan tietty prosentti työnantajan palkkakustannuksista. Palkkakustannuksiin otetaan huomioon työntekijälle maksettava palkka ennen lakisääteisten maksujen ja verojen pidätystä. Sen lisäksi palkkakustannuksissa huomioidaan työnantajan lakisääteiset sosiaaliturva-, työeläkevakuutus-, tapaturmavakuutus- ja työttömyysturvamaksu sekä pakollinen ryhmähenkivakuutusmaksu. Palkkauskustannuksiin ei huomioida lomakorvausta, palkkaa siltä ajalta, jolloin työnantajalla on oikeus saada sairausvakuutuslain tai tapaturmavakuutuslain mukaista päivärahaa tai sitä palkan osuutta, joka määräytyy tuella palkatun työn tuloksen perusteella. (JTYPL 916/2012 7 luku 7 §.)

Jos tuella palkattava on ollut työtön alle 12 kuukautta, palkkatukea voidaan myöntää enintään kuusi kuukautta (alle 30-vuotiaan kohdalla enintään 10 kuukautta) ja 30 prosenttia palkkauskustannuksista. Jos tuella palkattava on ollut työttömänä vähintään 12 kuukautta, on palkkatuki 40 % palkkauskustannuksista ja tuki voidaan myöntää vuodeksi. Jos tuella palkattava on ollut työttömänä vähintään 24 kuukautta edeltävän 28 kuukauden aikana, on tuki suuruudeltaan 50 % ensimmäisen 12 kuukauden ajalta ja sen jälkeen 30 % enintään 12 kuukauden ajalta. Lisäksi vamman tai sairauden perusteella myönnettävä palkkatuki voi olla 50 % koko työsuhteen ajalta; kuitenkin 24 kuukautta kerrallaan. (JTYPL 916/2012 7 luku 8 §.) TEM:n soveltamisohjeen mukaan vamman tai sairaiden perusteella myönnettävä palkkatuki voidaan hakemuksesta myöntää uudelleen 24 kuukauden ajaksi välittömästi edellisen palkkatukijakson jatkeeksi edellyttäen, että työnantaja hakee tukea ennen ensimmäisen jakson päättymistä (TEM/871/00.03.05.02/2015, 73). 60 vuotta täyttäneelle henkilölle palkkatuki voidaan myöntää 24 kuukaudeksi kerrallaan jo vuoden työttömyyden jälkeen. Lisäksi oppisopimuskoulutukseen palkkatuki voidaan myöntää koko koulutuksen ajaksi. (JTYPL 916/2012 7 luku 9 §.)

TEM:n soveltamisohjeen mukaan työttömyyden kestoa laskettaessa otetaan huomioon aika, jolloin henkilö ei ole ollut päätoiminen opiskelija, tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään. Työsuhteessa olevaa pidetään työttömänä, jos henkilö on kokonaan lomautettu tai hänen säännöllinen viikoittainen työskentelyaikansa on alle neljä tuntia. JTYPL:n mukaiseen valmennukseen tai työkokeiluun tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistunut henkilö katsotaan työttömäksi. Työttömyyden kestoa laskettaessa ei edellytetä, että henkilö on ollut samanaikaisesti rekisteröityneenä työnhakijaksi TE-toimistossa. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 73.) Näin esimerkiksi pitkään lasten hoitovapaalla olleet henkilöt ovat oikeutettuja palkkatukeen, vaikka olisivatkin siirtyneet aivan vasta työttömiksi työnhakijoiksi. Tämä on uutta verrattuna vanhaan palkkatukeen, missä korkein korotettu tuki voitiin myöntää ainoastaan työttömyyden perusteella maksetun työttömyysetuuden perusteella. Vanha palkkatuki saattoi myös estää korkeimman korotetun palkkatuen myöntämisen pitkään työttömänä olleelle henkilölle, joka oli osallistunut esimerkiksi työkokeiluun tai kuntouttavaan työtoimintaan. Aktiivitoimenpiteistä ei nimittäin kertynyt palkkatuen vaatimia passiivisia maksupäiviä.

Yhdistykselle tai säätiölle palkkatuki voidaan ensimmäisen vuoden ajalta myöntää 100 prosentin suuruisena niistä tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista, jotka vastaavat enintään 65 prosentin työaikaa alan säännöllisestä enimmäistyöajasta. Palkkatuella palkattavan henkilön on tullut olla työttömänä vähintään kaksi vuotta eikä häntä saa palkata elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin. (JTYPL 916/2012 7 luku 9 §.) Kun henkilö on ollut palkkatuella tuetussa työssä enimmäisajan, ei palkkatukea voida myöntää ennen kuin hän on ollut työttömänä vähintään 10 kuukautta palkkatuen myöntämistä edeltäneiden 12 kuukauden aikana. Enimmäiskeston laskenta aloitetaan alusta aina, kun on kulunut 24 kuukautta viimeisen palkkatukijakson päättymisestä. (JTYPL 916/2012 7 luku 12 §.)

Starttirahaa voidaan myöntää yrittäjäksi ryhtyvän henkilöasiakkaan toimeentulon turvaamiseksi yritystoiminnan käynnistämisen- ja vakiinnuttamisvaiheessa. Starttirahaa voidaan myöntää enintään 18 kuukaudeksi. Starttirahan myöntämisen edellytyksenä on, että henkilöasiakkaalla on tai hän hankkii riittävät valmiudet aiottuun yritystoimintaan ja aiottu yritystoiminta on luonteeltaan päätoimista ja sillä arvioidaan olevan kannattavan toiminnan edellytykset. Starttirahaa ei myönnetä, jos yritystoiminnan arvioidaan turvaavan henkilöasiakkaan kohtuullisen toimeentulon yritystoiminnan käynnistämisen- ja vakiinnuttamisvaiheessa tai starttirahan arvioidaan vääristävän vähäistä enemmän samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien välistä kilpailua. Starttirahaa ei myöskään voida myöntää, jos henkilöasiakas on aloittanut yritystoiminnan ennen tuen myöntämistä. Starttirahaa hakeva voi siirtyä työsuhteesta tekemään samaa työtä yrittäjänä, jos on ilmeistä, että hänen pääasiallinen toimeksiantaja on hänen aiempi työnantajansa. Starttirahaa hakevalla henkilöllä ei saa olla laiminlyötyjä veroja tai olennaisia yksityisoikeudellisia maksuhäiriöitä, ellei TE-toimisto pidä tuen myöntämistä erityisistä syistä tarkoituksenmukaisena. (JTYPL 916/2012 8 luku 1–3 §.) Starttirahaa ei makseta, jos henkilöasiakas saa samalta ajalta palkkaa tai korvausta yritystoimintaansa liittymättömästä työstä (myös vuosiloma-ajan palkka ja irtisanomisajan palkka) tai sellaista työttömyysturvalain 3 luvun 6 § 1 momentissa tarkoitettu taloudellista etuutta, jonka katsotaan turvaavan kohtuullisen toimeentulon. Henkilöasiakas ei starttirahan aikana voi myöskään saada julkista tukea omiin palkkakustannuksiinsa tai työttömyysturvalain mukaista työttömyysetuutta, työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua sosiaalietuutta taikka opintotukilain mukaista opintotukea. (JTYPL 916/2012 8 luku 3 §.) Starttiraha on suuruudeltaan peruspäivärahan verran, jonka lisäksi voidaan myöntää lisäosaa, joka on enintään 60 prosenttia starttirahan perustuen määrästä. Starttirahaa maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa. (JTYPL 916/2012 8 luku 4 §.)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja työ- ja elinkeinotoimisto voivat tuottaa tai hankkia pienille ja keskisuurille yrityksille yritystoiminnan kehittämispalveluja koulutuspalveluina sekä

asiantuntijapalveluja pk-yritysten kehittämisen ja verkostoitumisen tukemiseksi. Yritystoiminnan kehittämispalvelut ovat maksullisia. (JTYPL 916/2012 8 luku 5 §.)

Kulukorvaus ja harkinnanvaraiset etuudet

Työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla on oikeus saada palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- tai muiden kustannusten korvaamiseksi kulukorvausta. Kulukorvausta myönnetään seuraavien palvelujen ajalta:

- 1) työvoimakoulutus;
- 2) työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu;
- 3) työnhakuvalmennus
- 4) uravalmennus
- 5) (työ- tai koulutus)kokeilu. (JTYPL 916/2012 9 luku 1 §.)

Myös kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksetaan kulukorvausta, mutta siitä säädetään työttömyysturvallaissa. Kulukorvausta myöntää ansiopäivärahaa hakevalle työnhakijalle työttömyyskassa ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea hakevalle työnhakijalle Kansaneläkelaitos. (JTYPL 916/2012 9 luku 1 §.)

Kulukorvaus on suuruudeltaan 9 euroa päivässä. Kulukorvausta voi saada 18 euroa päivässä, jos:

- 1) henkilö osallistuu työssäkäyntialueensa ulkopuolella järjestettävään palveluun;
- 2) henkilö osallistuu työssäkäyntialueella kotikuntansa ulkopuolella järjestettävään palveluun ja hänelle aiheutuu osallistumisesta todistettavasti majoituskustannuksia.

Ulkomailla järjestettävään työvoimakoulutukseen osallistuvalla opiskelijalla on oikeus saada koulutusaikaisten yöpymis- ja muiden kustannusten korvauksena 50 % päivärahaa, joka suoritetaan virkamiehille asianomaisessa maassa tehdyn virkamatkan matkakustannusten korvauksena. Pohjoiskalotin koulutussäätiön järjestämään työvoimakoulutukseen osallistuvalla työnhakijalle maksetaan kulukorvausta 16,82 euroa päivässä ja majoitus on ilmainen. (JTYPL 916/2012 9 luku 2 §.)

Kulukorvausta maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa ja ulkomailla enintään seitsemältä päivältä kalenteriviikossa. Työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen ja kokeilun ajalta kulukorvausta maksetaan ainoastaan niiltä päiviltä, joina palvelua järjestetään ja työnhakija osallistuu palveluun. Kulukorvausta ei makseta omaehtoisen opiskelun ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen omaehtoisen opiskelun lomajaksoilta, paitsi jos opiskelija osallistuu lomajakson aikana koulutukseen kuuluvaan työssä oppimiseen tai harjoitteluun. (JTYPL 916/2012 9 luku 3–4 §.) Alle 25-vuotiaalla nuorella, joka ei ole suorittanut ammatillista koulutusta, ei lähtökohtaisesti ole oikeutta kulukorvaukseen työkokeilun ajalta. Asian ratkaisee työttömyysetuuden maksaja TE-toimiston toimittamien tietojen perusteella. TEM/871/00.03.05.02/2015, 89.) Lain mukaan alle 25-vuotiaan ammatillista koulutusta vailla olevan nuoren oikeus saada kulukorvausta työkokeilun osallistumispäiviltä edellyttää, että nuoren oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan johdosta tai että hän on saanut työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä. (JTYPL 916/2012 9 luku 4 §.)

Työ- ja elinkeinotoimisto voi antaa tukea myös matka- ja yöpymiskustannusten korvaamiseksi sekä muuttokustannusten korvaamiseksi. Matka- ja yöpymiskustannusten korvausta voidaan myöntää työttömälle työnhakijalle Suomessa tehdyistä edestakaisista matkoista työhaastatteluun tai työsopimuksen tekemiseksi, jos työ kestää vähintään kaksi viikkoa ja työaika on vähintään 18 tuntia. Kustannusten korvaaminen ei edellytä TE-toimiston tekemää työtarjousta tai sitä, että työnantaja on

ilmoittanut paikan avoimeksi TE-toimiston asiakastietojärjestelmään. Matkakustannusten korvaamisen edellytyksenä on, että kustannusten korvaamista on pidettävä työvoiman satavuuden ja työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisena. Palveluun hakeutumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista on TEM:n soveltamisohjeen mukaan pidettävä tarkoituksenmukaisena ainakin silloin, kun palvelusta on sovittu työnhakijan kanssa laaditussa työllistymissuunnitelmassa. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 90–91.) TE-toimistossa asioinnista aiheutuvista matkakustannuksista asiakas vastaa pääsääntöisesti itse. TE-toimistossa asioinnista aiheutuvat matkakustannukset voidaan korvata ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa työtön henkilöasiakas ei vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitse kuljetuspalveluita voidakseen asioida toimistossa. Kuljetuspalvelua tarvitsevan asiakkaan matkakustannusten korvaamisen edellytyksenä on, että henkilökohtainen asiointi TE-toimistossa on toimiston arvion mukaan välttämätöntä palveluprosessin etenemisen kannalta. Saattajan kuluja ei korvata. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 91.)

TE-toimisto voi myöntää korvausta muuttokustannuksista työttömälle työnhakijalle sekä irtisanotulle tai määräaikaisessa työsuhteessa olevalle, työttömäksi jäävälle työnhakijalle, joka siirtyy työhön, joka kestää vähintään kuusi kuukautta ja jossa työaika on keskimäärin 18 tuntia viikossa. Muuttokustannusten korvaaminen edellyttää, että työ sijaitsee Suomessa työnhakijan työssäkäyntialueen ulkopuolella (80 kilometrin etäisyydellä työnhakijan tosiasiallisesta asuinpaikasta). Muuttokustannusten korvaamisen edellytyksenä on, että kustannusten korvaamista on pidettävä tarkoituksenmukaisena. TEM:n soveltamisohjeen mukaan muuttokustannusten korvaamista voidaan pitää työttömän työllistymisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisena ainakin silloin, jos TE-toimiston arvion mukaan työssäkäyntialueella ei ole avoinna työnhakijalle sopivia työpaikkoja, joihin hän todennäköisesti voisi osaamisensa ja ammattitaitonsa perusteella työllistyä. Työvoiman saatavuuden näkökulmasta muuttokustannusten korvaaminen on tarkoituksenmukaista ainakin silloin, jos avoinna olevaan tehtävään ei TE-toimiston arvion perusteella olisi löytynyt sopivia työnhakijoita lähempää. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 91–92.)

TE-toimisto voi myöntää myös työolosuhteiden järjestelytukea työnantajalle, jos työhön palkattavan tai työssä olevan henkilön vamma tai sairaus edellyttää työvälineiden hankkimista tai työpaikalla tehtäviä muutoksia, ja hankinnasta tai muutoksesta työnantajalle aiheutuvia kustannuksia on pidettävä työnantajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen merkittävinä. Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan myöntää myös korvaamaan toisen työntekijän antamaa apua. (JTYPL 916/2012 10 luku 3 §.) Työolosuhteiden järjestelytukea ei myönnetä yrittäjän omasta vammasta tai sairaudesta johtuviin mukautustarpeisiin. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 92.) Järjestelytuen enimmäismäärä on 4000 euroa henkilöä kohden. Työnantajan hakemuksesta toisen työntekijän antamaa apua henkilön työssä selviytymisen parantamiseksi voidaan korvata järjestelytukea enintään 400 eurolla kuukaudessa ja enintään 18 kuukauden ajan. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 93–94.)

Työllistämisvelvoite

Työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. Työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle mahdollisuus työttömyysturvallaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan päivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä kestoaltaan vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan

työssäoloehdon. (JTYPL 916/2012 11 luku 1 §.) Jos edellä mainituissa tilanteissa työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille, eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa, niin hänen kotikuntansa on järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi. Työntekomahdollisuus on järjestettävä siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärajan enimmäisajan täyttyessä. Työllistämismahdollisuuden perusteella järjestettävän työn tulee olla alan säännöllisen työajan mukaista kokoaikatyötä. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalle järjestetään hänen työkykyään vastaavaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä. (JTYPL 916/2012 11 luku 1 §.)

Velvoite koskee sellaisia työttömiä työnhakijoita, jotka täyttävät ikää ja 500 päivän täyttymistä koskevat edellytyksen, mutta jotka eivät pääse työttömyyspäivärahan lisäpäiville. Yrittäjän ansiopäivärahaa saaneilla ei ole lisäpäiväoikeutta, joten he eivät kuulu työllistämismahdollisuuden piiriin. Työllistämismahdollisuuden piiriin kuuluvat ainoastaan työttömät työnhakijat ja sellaiset työsuhteessa olevat, jotka on kokonaan lomautettu tai joiden säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle neljä tuntia. On myös mahdollista, että työtön työnhakija tulee työllistämismahdollisuuden piiriin kahteen kertaan. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 94.)

Käytännössä työllistämismahdollisuus tarkoittaa sitä, että työllistämismahdollisuuden piiriin kuuluvalla henkilöllä tulee subjektiivinen oikeus kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuteen. Jos velvoitteen piiriin kuuluvaa työnhakijaa ei voida työllistää avoimille työmarkkinoille, hänellä on oikeus kuntoutukseen työvoimakoulutukseen tai kunnan järjestämään velvoitetyöhön. Kuntoutuksella tarkoitetaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, joita tarjotaan ammatillisena kuntoutuksena. Kuntoutus ja työvoimakoulutus ovat ensisijaisia suhteessa velvoitetyöhön, mutta velvoitteen piiriin kuuluva henkilö saa itse pitääkö kuntoutusta tai työvoimakoulutusta itselleen soveltuvana ja työllistymistä edistävänä toimenpiteenä. Jos henkilö ei pidä kuntoutusta tai työvoimakoulutusta soveltuvana velvoitteen täyttämiseksi, varataan henkilölle mahdollisuus kunnan järjestämään velvoitetyöhön. TE-toimiston tulee kertoa henkilölle, että velvoitteen täyttämiseen valittavalla toimella on vaikutusta työttömyysetuuden kannalta. Jos henkilö valitsee kuntoutuksen, hän putoaa työmarkkinatuella. Jos henkilö valitsee työvoimakoulutuksen, hänelle maksetaan samansuuruisia työttömyyspäivärahaa kuin mitä hän on työttömänä ollessaan saanut. Valitsemalla velvoitetyön henkilö täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja saa entisen suuruista työttömyyspäivärahaa, ellei uusien tulotietojen perusteella määriteltä palkka ole suurempi kuin aiemman työttömyyspäivärahan perusteeksi määriteltä palkka. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 95.)

Kunnan työllistämismahdollisuus lakkaa, jos työntekomahdollisuuteen oikeutettu ilman pätevää syytä kieltäytyy hänelle osoitetusta työkykyyn nähden sopivasta työstä tai työ johon työnhakija on osoitettu, keskeytyy työnhakijasta johtuvasta syystä. Lisäksi työllistämismahdollisuus lakkaa, jos työnhakijalle ei voida työnhaun voimassaolon lakattua järjestää työtä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun työllistämismahdollisuus on tullut voimaan. (JTYPL 916/2012 11 luku 2 §.)

Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun liittyvä yhteistyö

Lain mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen ja ELY-keskusten tulee olla yhteistyössä muiden viranomaisten, työelämän järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Yhteistyön tavoitteena on tukea julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanoa, suunnittelua ja kehittämistä. Tätä yhteistyötä varten työ- ja elinkeinotoimiston yhteydessä toimii työvoima- ja yrityspalvelu -neuvottelukunta (TY-neuvottelukunta). Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) seurata ja ennakoida työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia ja suunnitella muutosten johdosta tapahtuvia toimenpiteitä;
- 2) edistää uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehittää yritysten toimintaedellytyksiä; ja
- 3) seurata ja tukea julkisen työvoima- ja yrityspalvelun ja työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten toimeenpanoa sekä tarvittaessa tehdä esityksiä palvelun kehittämiseksi. (JTYPL 916/2012 12 luku 1-2 §.)

Muutosturva

Muutosturvan tavoitteena on työnantajan, työntekijöiden ja TE-toimistojen välisen yhteistyön tehostaminen, jotta työntekijöiden uudelleen työllistymistä nopeutettaisiin. TE-toimiston tehtävänä on:

- 1) kartoittaa yhdessä työnantajan ja henkilöstön edustajan kanssa irtisanomistilanteessa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarve;
- 2) laatia toiminta suunnitelma työvoima- ja yrityspalvelujen osalta sekä
- 3) varata riittävät resurssit ja varautua tarpeellisiin toimenpiteisiin saatuaan työnantajalta ilmoituksen taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanottavista henkilöistä. (JTYPL 916/2012 12 luku 3 §.)

Käytännössä TE-toimisto järjestää infotilaisuuden yrityksen työntekijöille, kun irtisanottavia tai lomautettavia henkilöitä arvioidaan olevan vähintään kymmenen. Irtisanomisuhan alaiset tai lomautetut henkilöt saavat infotilaisuudessa kattavat tiedot työ- ja koulutusmahdollisuuksista ja tarjolla olevista palveluista, muutosturvan tarjoamista oikeuksista sekä muista työllistymistä tukevista mahdollisuuksista. Työnhakijoita kannustetaan käynnistämään työnhakunsa verkkopalvelussa ja työnhakijoiden haastattelut sekä työllistymissuunnitelmien laatiminen muutosturvan piiriin kuuluville käynnistetään mahdollisimman pikaisesti irtisanomisaikana. Muutosturva takaa, että irtisanomisaikana irtisanotulla on oikeus palkalliseen vapaaseen, kun hän hakee töitä, osallistuu työllistymissuunnitelman tekoon tai siinä sovittuihin toimenpiteisiin. Irtisanottu henkilö voi saada myös työttömyyspäivärahan korotusosaa tai korotettua ansio-osaa työllistymistä edistävien palvelujen osallistumisen ajalta, jos palvelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 97–98.) Kaikilla ELY-keskusalueilla on nimetty muutosturva-asioihin erikoistuneita asiantuntijoita, joiden tehtävänä on opastaa ja informoida työnantajia muutosturvaan liittyvien tehtävien hoitamisesta ja työvoimapolitiittisten tarjonnasta. Muutosturva-asiantuntijat myös vastaavat suurten irtisanomisten yhteydessä erillisprojektien käynnistämisestä ja palvelujen organisoinnista. (TEM/871/00.03.05.02/2015, 99.)

Yksityiset työvoimapolitiittiset

Yksityisillä työvoimapolitiittisilla tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työllistytyspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapolitiittisten seuraamiseksi oikeus saada yksityistä työvoimapolitiittisistä tarjoavilta tai niitä edustavilta yhteisöiltä yksityistä työvoimapolitiittisistä koskevia tietoja. (JTYPL 916/2012 12 luku 4 §.)

Yksityisiä työvoimapolitiittisistä tarjoavat eivät saa periä maksua henkilöasiakkaalta tarjoamistaan palveluista, jotka vastaavat TE-toimiston työllistytyspalveluja, tieto- ja neuvontapolitiittisistä tai työnhakijaksi rekisteröintiä. Maksua ei myöskään saa periä vuokratyöntekijältä, joka toimeksiannon päättymisen jälkeen siirtyy käyttäjäyrityksen palvelukseen. Työllistytysmaksu ei koske au pairien välittämistä. (JTYPL 916/2012 12 luku 5 §.)

4.2 TYÖTTÖMYYSTURVALAKI

Työttömyysturvalain tarkoituksena on turvata työttömän taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa työttömän edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (TTL 1290/2002 1 luku 1 §). Työttömälle työnhakijalla voidaan maksaa joko työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Työttömyyspäivärahaa maksetaan ansiopäivärahana niille työttömille, jotka ovat vakuutettuina työttömyyskassassa ja muille Kelan maksamana peruspäivärahana. Kela maksaa työmarkkinatukea työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. (TTL 1290/2002 1 luku 2 §.)

Työttömyysetuuden saajan velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta. Etuuden saajan on myös annettava työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset. (TTL 1290/2002 1 luku 3 §.) Työnhakija pidetään henkilöä, 1) joka on rekisteröity työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään; 2) on pitänyt työnhakunsa voimassa; 3) asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla. Työnhakijan on ilmoitettava työ- ja elinkeinotoimistolla työtarjouksia ja muita yhteydenottoja varten postiosoitteensa ja muut mahdolliset yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa. (TTL 1290/2002 2 luku 1 §.) Työnhakijalla on työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) perusteella oikeus työllistymissuunnitelmaan ja hänellä on velvollisuus toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. (TTL 1290/2002 3 §.) Lain mukaan työttömän työnhakijan on haettava kokoaikatyötä, jotta hänellä on oikeus työttömyysetuuteen. Ainoastaan työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä. (TTL 1290/2002 2 luku 1 §.)

Työttömyysturvalaki määrittelee ne tilanteet, joissa työnhakijalla on oikeus tai ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työttömänä pidetään henkilöä, joka ei ole työsuhteessa tai työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä. Työttömänä pidetään myös kokoaikaisesti lomautettua henkilöä. (TTL 1290/2002 2 luku 1 §.)

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Päätoimiseksi opiskeluksi katsotaan opinnot, joiden tavoitteena on 1) ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon tai yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen; 2) lukio-opinnot, joiden laajuus on vähintään 75 kurssia; 3) muut opinnot, joiden opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin 5 opintopistettä, 3 opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti. Työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan perusteella, voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. (TTL 1290/2002 2 luku 10 §.)

Alle 18-vuotiaalla nuorella ei ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen, jos nuorella ei ole tutkintoon johtavaa ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Alle 25-vuotiaalla nuorella on oikeus työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen, mutta nuoren, jolla ei ole ammatillisia valmiuksia antavaa peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta on haettava syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa. Koulutukseen hakeutumiselvollisuutta ei voi täyttää hakeutumalla työvoimakoulutukseen. Mikäli nuori ilman pätevää syytä jättää hakematta opiskelupaikkaa, omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei tule valituksia tai muulla tavoin kieltäytyy opiskelupaikasta, ei nuorella ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen. Samoin oikeuden

työttömyysetuuteen menettää, jos nuori jättää aloittamatta ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen tai keskeyttää opinnot ilman pätevää syytä. (TTL 1290/2002 2 luku 13 §.) Päteviä syitä olla hakematta ammatillisiin opintoihin voivat olla 1) nuoren terveydentila, 2) oppimisvaikeudet, 3) kielitaito, 4) nuoren erityinen suuntautuminen tiettyihin opintoihin, tai 5) muu edellä mainittuihin verrattava seikka. Asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamista ei pidetä syynä olla hakematta opiskelupaikkaa. (TTL 1290/2002 2 luku 14 § ja 15 §.)

Työnhakija voi menettää työttömyysetuutensa määräaikaaisesti, eli hänelle voidaan asettaa karenssi, jos työnhakija on menetellyt **työvoimapoliittisesti moitittavalla tavalla**. Lainsäädännössä karenssista käytetään termiä korvaukseton määräaika ja sen pituus voi vaihdella 15 päivästä 90 päivään (TE-palvelujen internetsivut, Mitä karenssi tarkoittaa?). Työnhakijan voidaan katsoa toimineen työvoimapoliittisesti moitittavalla tavalla monesta eri syystä esimerkiksi työstä eroamisen tai työstä kieltäytymisen vuoksi. Lisäksi työnhakijan voidaan katsoa toimineen työvoimapoliittisesti moitittavalla tavalla, jos jättää saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen, kieltäytyy työllistymissuunnitelman laatimisesta, laiminlyö työllistymissuunnitelman toteuttamista tai kieltäytyy tai laiminlyö työllistymistä edistävän palvelun. (TTL 1290/2002 Luku 2a 1 § – 14 §.) Työnhakija, joka on eronnut työstään ilman pätevää syytä menettää työttömyysetuutensa 90 päivän ajalta. Jos työnhakija kieltäytyy vastaanottamasta työ- ja elinkeinotoimiston hänelle tarjoamaa työtä, menettää hän työttömyysetuuden 60 päivän ajalta. (TTL 1290/2002 Luku 2a 1 § ja 4 §.)

Työnhakija, joka jättää saapumatta työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkastamistilaisuuteen, menettää työttömyysetuutensa 15 päivän ajalta. Oikeus etuuteen palautuu kuitenkin aikaisintaan siitä päivästä, jona työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma on laadittu tai tarkastettu. Korvauksetonta määräaika ei aseteta, jos henkilö on etukäteen ilmoittanut TE-toimistolle olevansa estynyt saapumasta työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimis- tai tarkastamistilaisuuteen ja TE-toimisto hyväksyy työnhakijan esittämän syyn. Hyväksyttävä syy saapumatta jäämiselle on myös työnhakijan sairaus, tapaturma, henkilöstä itsestään riippumaton syy tai jos saapumatta jäämiselle on muu hyväksyttävä syy. (TTL 1290/2002 luku 2a 9 §.) Työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytyminen vie oikeuden työttömyysetuuteen 30 päivän ajalta. Oikeus etuuteen palautuu aikaisintaan siitä päivästä, jolloin työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma on laadittu ja tarkistettu. Työnhakijan ei kuitenkaan katsota kieltäytyneen työllistymissuunnitelman laatimisesta tilanteessa, jossa häntä ei ole tavoitettu puhelimitse suunnitelman laatimista ja tarkistamista varten. (TTL 1290/2002 Luku 2a 10 §.)

Työnhakija menettää oikeutensa työttömyys etuuteen 60 päivän ajalta, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy tai keskeyttää työllistymistä edistävän palvelun, josta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Tämä ei kuitenkaan koske työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opiskeluja tai kotoutumisen edistämistä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettuja omaehtoisia opiskeluja. (TTL 1290/2002 2a luku 12 §.) Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä tai keskeyttää työllistymistä edistävä palvelusta, jos palvelu ei ole hänen terveydentilansa tai työ- ja toimintakykynsä huomioon ottaen hänelle sopivaa, palvelu järjestetään työssäkäyntialueen ulkopuolella tai päivittäinen matka palvelun järjestämispaikalle ylittää keskimäärin kolme tuntia, palvelun järjestäjä olennaisesti laiminlyö vastuutaan työturvallisuudesta tai palvelun järjestämistä koskevan lainsäädännön ja palvelusta tehdyn sopimuksen ehtoja tai palvelu olennaisesti poikkeaa työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitusta. Lisäksi henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä työvoimakoulutuksesta tai keskeyttää työvoimakoulutus silloin, kun kyseisen ammattialan työ ei ole hänen terveydentilansa ja työkykynsä huomioon ottaen hänelle sopivaa tai henkilön ja hänen huollettaviensa toimeentulo ei ole kohtuullisesti turvattu koulutuksen aikana.

Työttömyysturvalaissa katsotaan, että toimeentulo on kohtuullisesti turvattu silloin, kun työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuden tasoihin etuuksiin. (TTL 1290/2002 2 a luku 13 §.)

Henkilöllä on pätevä syy erota työstä silloin, kun työtä ei hänen työkykynsä huomioon ottaen voida pitää sopivana. Päteväksi syyksi työstä eroamiselle katsotaan myös se, jos työpaikka sijaitsee työssäkäyntialueen ulkopuolella tai henkilön päivittäisen työmatkan kesto ylittää kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia tai osa-aikatyössä kaksi tuntia. (TTL 1290/2002 2 a luku 2–3§.) Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä silloin, kun työstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus matkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus. Henkilöllä on myös pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä, jos:

- 1) hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen;
- 2) työ on hänen uskonnollisen tai omantunnon vakaumuksen vastaista;
- 3) työssä edellytetään työtehtäviä, jotka ovat ilmeisen epäsiiveellisiä tai hyvän tavan vastaisia;
- 4) työhön liittyy ilmeinen väkivallan uhka; tai
- 5) työssä esiintyy työntekijän terveydelle haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua. (TTL 1290/2002 2 a luku 5 §.)

Henkilöllä on myös pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta hänen työssäkäyntialueeltaan tai sen ulkopuolelta tarjottua työtä, jos hänen päivittäisen työmatkansa kesto ylittäisi kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia (TTL 1290/2002 2 a luku 6–7 §).

Jos työnhakija kuuden kuukauden tarkastelujakson aikana menettelee työvoimapolitiittisesti arvioituna toistuvasti moitittavasti, asetetaan työnhakijalle työssäolovelvoite. Tällöin henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa: 1) ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä; 2) osallistunut työllistymistä edistävään palveluun (työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot tai kotoutumislaissa tarkoitettu omaehtoinen opiskelu ei palauta oikeutta työttömyysetuuteen); 3) opiskellut päätoimisia opintoja; 4) työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös silloin kun työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneesta menettelystä on kulunut vähintään viisi vuotta. (TTL 1290/2002 2 a luku 14 §.)

4.2.1 OIKEUS TYÖTTÖMYYSETUUTEEN

Työttömyysetuutta voidaan myöntää 17–65-vuotiaalle työnhakijalle. Työttömyysetuutta voidaan myöntää enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona henkilö täyttää 68 vuotta, jos hänen työntekonsa on estynyt lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta. (TTL 1290/2002 3 luku 1 §.)

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen:

- 1) suorittaessaan asevelvollisuutta tai siviilipalvelusta;
- 2) suorittaessaan vankeusrangaistusta;
- 3) ollessaan sairaala- tai muussa tähän verrattavassa laitoshoidossa; tai
- 4) hänen ollessaan estynyt olemasta työmarkkinoilla muun näihin rinnastettavan syyn takia. (TTL 1290/2002 3 luku 1 §.)

Työkyvyttömällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta hänelle ei ole myönnetty. (TTL 1290/2002 3 luku 3 §.) Työnhakijalla, joka saa työkyvyttömyyseläkettä kansaneläkelain 12 § 4 momentin perusteella tai työkyvyttömyyden perusteella vain toisen valtion lainsäädännön mukaan, on oikeus työttömyysetuuteen edellyttäen, että hän muutoin täyttää laissa työttömyysetuuden saamiselle säädetyt edellytykset. Kansaneläkelain 12 § 4 momentin perusteella työkyvyttömyyseläke myönnetään pysyvästi sokealle, liikuntakyvyttömälle tai henkilölle, joka sairautensa, vikansa tai vammansa puolesta on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua. Työnhakijalla, joka on saanut sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa enimmäisajan, on oikeus työttömyysetuuteen, jos hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai se on hylätty. Jos työnhakija on työ- tai virkasuhteessa edellytetään lisäksi, ettei hänen työnantajallaan ole tarjota hänelle hänen työkykynsä mukaista työtä. (TTL 1290/2002 3 luku 3 §.)

Työkyvyttömyyden lisäksi useat etuudet estävät työttömyysetuuden saamisen. Tällaisia etuuksia ovat muun muassa kansaneläkelain tai työeläkeläiden mukainen vanhuuseläke tai varhennettu vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke, sekä sairausvakuutuslain mukainen äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainraha sekä erityishoitoraha. Samoin maatalousyrittäjien luopumistuki ja kuntoutusraha, ovat esteitä työttömyysetuuden maksamiselle. Jos työnhakija saa vanhuuseläkettä sen johdosta, että hän on saavuttanut valtion eläkelain (1295/2006) 8 § 1 momentissa tarkoitetun eroamisiän, hän on oikeutettu työttömyysetuuteen. (TTL 1290/2002 3 luku 4 §.) Myös taloudellinen etuus, joka perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen työsuhteen päättymiseen liittyvään sopimukseen tai muuhun vastaavaan järjestelyyn, estää työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotetaan työsuhteen päättymisestä lukien henkilön viimeisimmästä työsuhteesta saaman palkan perusteella (TTL 1290/2002 3 luku 6 §).

Työnhakijalla on työttömyysturvalain 1290/2002 4 luvun 1 §:n perusteella oikeus soviteltuun päivärahaan silloin, kun hän tekee osa-aikaista työtä. Soviteltuun työttömyysetuuteen oikeutta ei kuitenkaan ole, silloin, jos osa-aikaisuus perustuu työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhennykseen. Myös alle kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä on mahdollista saada soviteltua työttömyysetuutta. Osa-aikaiseksi katsotaan sellainen työ, joka sovittelujakson (yleensä kuukausi tai neljän peräkkäisen kalenteriviikon jakso) aikana jää alle 80 prosenttiin alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, vertailu tehdään työaikalain (605/1996) 3 luvussa tarkoitettuun säännölliseen työaikaan. (TTL 1290/2002 4 luku 2 ja 3 §.)

Soviteltuun työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen on vuoden 2014 alusta sovellettu 300 euron suojaosaa. Lisäksi työttömyystuvan korvauksetonta omavastuu-aikaa lyhennettiin seitsemästä päivästä viiteen päivään. Suojaosan käyttöönotto oli osa hallituksen 29. elokuuta 2013 päättämää rakennepoliittista ohjelmaa. Muutoksen tavoitteena on kannustaa työnhakijoita vastaanottamaan lyhytkestoista ja osa-aikaista työtä. (HE 176/2013.) Soviteltu päiväraha lapsikorotuksineen voi työtulon kanssa olla enimmillään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään peruspäivärahan suuruinen (TTL 1290/2002 4 luku 5 §).

Henkilön saamat sosiaalietuudet vaikuttavat työttömyysetuuden määrään. Eräät sosiaalietuudet on kuitenkin määritelty etuoikeutetuksi tuloksi, eivätkä ne vaikuta työttömyysetuuteen. Tällaisia etuuksia ovat:

- 1) perhe-eläkkeet;
- 2) vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) mukainen eläkettä saavan hoitotuki;
- 3) tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukainen haittaraha;
- 4) sotilasvammalain mukainen elinkorko ja täydennyskorko;
- 5) vammaisetuuksista annetun lain mukainen vammaistuki;
- 6) eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) mukainen asumistuki;
- 7) asumistukilain (408/1975) mukainen asumistuki;
- 8) lapsilisälain (796/1992) mukainen lapsilisä;
- 9) toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuki;
- 10) sotilasavustuslain (781/1993) mukainen sotilasavustus;
- 11) tapaturmavakuutuslain ja sotilasvammalain mukaiset erityisten kustannusten korvaukset. (TTL 1290/2002 4 luku 7 §.)

Lasten kotihoidontuki vähennetään työttömyysetuudesta myös silloin, kun se on myönnetty työnhakijan puolisolle. Puolison saamaa kotihoidontukea ei vähennetä, jos puoliso itse hoitaa lasta eikä hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen kotihoidontuen tai äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahan vuoksi. Jos molemmat puoliset ovat työttömänä ja saavat työttömyysetuutta, vähennys tehdään kotihoidon tukea saavan puolison työttömyysetuudesta. (TTL 1290/2002 4 luku 8 §.)

4.2.2 ANSIOPÄIVÄRAHAN SAAMISEN EDELLYTYKSET

Työttömyyspäivärahaa myönnetään joko ansiopäivärahana tai peruspäivärahana. Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenenä, joka on ollut vakuutettuna 26 edellistä viikkoa, ja joka vakuutettuna on täyttänyt työssäoloehdon. Peruspäivärahaan on oikeus niillä työssäoloehdon täyttävillä työnhakijoilla, jotka eivät ole olleet vakuutettuna palkansaajakassassa. (TTL 5 luku 1–3 §.) Vuoden 2014 alusta työssäoloehdot lyhennettiin palkansaajilla 34 viikosta 26 viikkoon ja yrittäjillä 18 kuukaudesta 15 kuukauteen. Työssäoloehdoton luetaan ne kalenteriviikot, jolloin työnhakija on ollut töissä vähintään 18 tuntia ja saanut työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Yrittäjillä palkan on oltava 1000 euroa kuukaudessa. Muutoksen tavoitteena oli auttaa varsinkin ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevia pääsemään työttömyyspäivärahan piiriin. (HE 90/2013 vp, 11.) Samalla työttömyysturvalain 1290/2002 5 luvun 4 §:n 4 momentista poistettiin ehto, jonka mukaan työssäoloehdot laskettaessa huomioon otetaan puolet niiden kalenteriviikkojen määrästä, joita tehdyn työn palkkakustannuksiin työnantaja on saanut korkeinta korotettua palkkatukea (HE 90/2013 vp, 25). Näin ollen myös korkeimmalla korotetulla palkkatuella työllistetyt henkilöt ovat päässeet kuuden kuukauden työsuhteella ansiosidonnaisen päivärahan piiriin, kun aiemmin työssäoloehdon täyttämiseksi korkeimmalla korotetulla palkkatuella työllistetyn henkilön on täytynyt työskennellä 14 kuukautta saadakseen työssäoloehdon täyteen.

Jos henkilö on ollut pois työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta, hänelle ei myönnetä työttömyyspäivärahaa ennen kuin hän on täyttänyt poissaolon jälkeen työssäoloehdon. Henkilöllä katsotaan alleen hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta, jos poissaolon syy on sairaus, laitoshoido, kuntoutus, asevelvollisuus tai siviilipalvelus, päätoimiset opinnot, apurahakausi, lapsen syntymä tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoito tai muu näihin verrattava syy. (TTL 1290/2002 5 luku 10 §.)

Työttömyysturvalakiin tehtiin vuonna 2014 tiukennus, joka lyhensi ansio-osan maksuaikaa niillä työnhakijoilla, jotka eivät ole olleet töissä vähintään kolme vuotta ennen työttömyyden alkamista. Alle kolme vuotta työssä olleet työnhakijat saavat ansiopäivärahauden enimmäisajan 100 viimeiseltä päivältä peruspäivärahan suuruista ansiopäivärahaa. Uudistuksen tavoitteena on lisätä työttömyysturvan kannustavuutta. (HE 90/2013 vp, 12 ja TTL 1290/2002 6 luku 3 §.) Lisäksi ansio-osan maksuaikaa voidaan lyhentää 100 viimeiseltä päivältä, jos ansiopäivärahan saajalle on 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahapäivän aikana asetettu korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn johdosta. Jos henkilön ansio-osan maksuaikaa on jo lyhennetty sen johdosta, ettei hän ole ollut työssä vähintään kolme vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista, maksetaan ansiopäiväraha tässä tapauksessa samansuuruisena kuin peruspäiväraha 200 viimeiseltä päivältä. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on, ettei työnhakijalle ole maksettu 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahapäivän aikana työllistymistä edistävän palvelun ajalta korotusosaa tai korotettua ansio-osaa yhteensä vähintään 40 päivältä. (HE 90/2013 vp, 12 ja TTL 1290/2002 6 luku 3 §.) Jos työnhakija on irtisanottu ilman omaa syytään yli 20 vuotta kestäneen työuran jälkeen, hänellä on oikeus korotettuun ansio-osaan tai peruspäivärahan korotusosaan 90 päivän ajalta. Korotettua ansio-osaa saadakseen henkilön on pitänyt olla palkansaajakassan jäsenenä yhteensä vähintään viisi vuotta. Korotettua ansio-osaa tai peruspäivärahan korotusosaa voidaan maksaa myös työllistymissuunnitelmassa sovittujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Tällöin korotettua ansio-osaa (tai korotusosaa) voi saada yhteensä enintään 200 päivältä. (TTL 1290/2002 6 luku 3 a – 3 b §.) Aiemmin korotettua ansio-osaa voitiin maksaa ainoastaan tuotannollisesta ja taloudellisista syistä irtisanotuille. Vuonna 2014 laki muuttui niin, että korotetun ansio-osan maksaminen on mahdollista myös silloin, kun työntekijä on tehnyt sopimuksen työsuhteen päättämisen ehdoista (eli ottanut vastaan irtisanomispaketin) tai irtisanominen on johtunut terveydellisistä syistä. Samassa yhteydessä peruspäivärahan korotusosan ja korotetun ansio-osan maksamista lyhennettiin kymmenellä päivällä 90 päivään. Korotusosaa tai korotettua ansiopäivärahaa ei voi saada määräaikaisen työn päätyttyä, poikkeuksena tilanne, jossa työnhakija työllistyy määräaikaiseen työsuhteeseen hänet irtisanoneelle työnantajalle välittömästi vakinaisen työsuhteen päätyttyä. Aiemmin korotettua ansio-osaa maksettiin työttömyyden alkaessa 20 päivältä myös työnhakijalle, joka ennen ansiopäiväraha-oikeuden alkamista on ollut työssä yhteensä vähintään 3 vuotta. Tästä kuitenkin luovuttiin vuonna 2014. (HE 90/2013 vp.)

Peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 500 työttömyyspäivältä. Myös soviteltuna työttömyyspäivärahana maksettu määrä huomioidaan muunnettuna täysiksi työttömyyspäivärahapäiviksi. Työttömyyspäivärahauden enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta aina, kun työnhakija täyttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon. Tällöin myös ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan uudelleen. Jos työnhakija työllistyy ensimmäisen työttömyysvuotensa aikana niin, että uusi työttömyyspäivärahauden enimmäisajan laskeminen alkaisi uudestaan vuoden sisällä edellisen alkamisesta, ei ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa lasketa uudestaan. Säännöksen tavoitteena on kannustaa työnhakijaa vastaanottomaan tarjolla olevaa työtä sekä vähentää työttömyyspäiväraha-hakemuksiin liittyvää työtä. Jos palkansaaja on täyttänyt työssäoloehdon ennen päivärahakauden enimmäisajan täyttymistä, uusi ansiopäiväraha on vähintään 80 prosenttia palkansaajalle aikaisemmin maksetusta päivärahasta. (Työttömyysturvalaki 1290/2002 6 luku 7–8 § sekä HE 90/2013 vp, 30–31.)

Lisäpäiväoikeus tunnettiin aiemmin kansanomaisemmin eläkeputkena. Nykyisen lain mukaan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan maksamista voidaan jatkaa 500 päivän jälkeen siihen saakka kun työnhakija täyttää 65 vuotta, jos työnhakija täyttää tietyt ikään liittyvät ehdot.

- 1) Vuosina 1950–1954 syntyneet, jos hän on täyttänyt 59 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä;
- 2) vuonna 1955 tai 1956 syntyneet, jos hän on täyttänyt 60 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä;
- 3) vuonna 1957 tai sen jälkeen syntyneet, jos hän on täyttänyt 61 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä. Lisäksi työnhakijalla täytyy olla työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden ajalta. (Työttömyysturvalaki 1290/2002 6 luku 9 §.)

Kun eläkeputki tuli työttömyysturvalakiin (602/84) vuoden 1994 alussa, oli sen ikäraja 55 vuotta (HE 235/1993 vp). Lisäpäiväoikeuden kiristämisen tavoitteena on ollut työurien pidentäminen (HE 90/2013 vp, 13).

4.2.3 TYÖMARKKINATUKI

Työmarkkinatukeen on oikeus työttömällä, joka ei täytä työssäoloehtoa tai, jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan täyttymisen vuoksi tai joka on taloudellisen tuen tarpeessa (*tarveharkinta*) (TTL 1290/2002 7 luku 1 §). Työmarkkinatuki on peruspäivärahan suuruinen ja työmarkkinatuen saajalle maksetaan lapsikorotusta (TTL 1290/2002 7 luku 4 §). Työmarkkinatuen kestoa ei ole rajoitettu, vaan sitä voidaan maksaa työnhakijalle useiden vuosien ajan (TTL 1290/2002 7 luku 12 §). Perustuslaki estää säätämästä työmarkkinatuella enimmäiskestoa (HE 164/2005 vp, 23).

Nykyisin työmarkkinatukisäädös on osa työttömyysturvalakia. Laki työmarkkinatuesta tuli alun perin voimaan vuonna 1994. Tällöin työmarkkinatukijärjestelmän keskeisenä tavoitteena oli tehostaa ammatilliseen koulutukseen hakeutumista, koska säädös käytännössä esti työmarkkinatuen maksamisen peruskoulun päätyttyä ennen lukion tai toisen asteen koulutuksen alkamista. (HE 162/2014 vp, 6.)

Työmarkkinatukea maksetaan vasta 21 viikon odotusajan jälkeen. Odotusaika alkaa 1) työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä; 2) korvauksettoman määräajan päättymisestä; 3) työssäolovelvoitteen täyttymisestä. Nuoren koulutusta vailla olevan henkilön kohdalla odotusaika alkaa siitä, kun nuori on toiminut vähintään 21 kalenteriviikkoa työssäoloehtoon laskettavassa työssä, osallistunut työllistymistä edistävään palveluun, ollut päätoiminen opiskelija tai työllistynyt päätoimisesti omassa työssä tai yritystoiminnassa. Odotusaikaa ei aseteta, jos:

- 1) henkilö on suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeisen tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen;
- 2) oikeus työmarkkinatukeen alkaa välittömästi työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä; tai
- 3) henkilö on saanut koulutuksesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettuja erityisiä opetus- tai opiskeluhuollon palveluja ja suorittanut hänelle laaditun henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaiset opinnot.

Odotusajasta vähennetään täydet kalenteriviikot, joina henkilö on:

- 1) ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä tai toiminut yrittäjänä;
- 2) odotusajan alkamista lähinnä edeltävän kahden vuoden aikana saanut työttömyysetuutta taikka joilta hänelle ei ole maksettu työmarkkinatukea odotusajan, tarveharkinnan tai omavastuuajan takia.

Odotusaika ei kulu, eikä odotusajasta vähennetä työmarkkinoilla olo:

- 1) päätoimisen opiskelun, siihen liittyvän lomajakson tai eri oppilaitosten välisen lomajakson aikana;
- 2) korvauksettoman määräajan aikana;
- 3) työssäolovelvoitteen aikana;
- 4) aikana, jona henkilölle ei makseta työmarkkinatukea sen vuoksi, että nuori on jättänyt hakematta opiskelupaikkaan, kieltäytynyt opiskelupaikasta, jättänyt aloittamasta opinnoissa tai on keskeyttänyt tutkintoon johtavan ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. (TTL 1290/2002 7 luku 2 §.)

Työmarkkinatukea voidaan myöntää matka-avustuksena työmarkkinatukeen oikeutetulle henkilölle, joka ottaa vastaan vähintään kaksi kuukautta kestävästä kokoaikatyön työssäkäyntialueen ulkopuolella ja jolle työn vastaanottamisesta aiheutuu huomattavia kustannuksia. Matka-avustusta ei myönnetä sellaiseen työsuhteeseen, jonka palkkauskustannuksiin työnantajalle on myönnetty palkkatukea. (TTL 1290/2002 7 luku 3 §.)

Työmarkkinatukeen voidaan maksaa korotusosaa sellaisten työllistymistä edistävien palvelujen ajalta, joista on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Korotusosaa voidaan maksaa enintään 200 päivältä. Korotusosan maksaminen aloitetaan alusta, kun henkilö on tullut työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisjana täyttymisen jälkeen uudelleen oikeutetuksi työmarkkinatukeen. (TTL 1290/2002 7 luku 5 §.)

Työmarkkinatuki on tarveharkintainen etuus, johon vaikuttavat työmarkkinatuen saajan muut tulot. Kelan internetsivujen (Kela: Omat tulot vaikuttavat työmarkkinatukeen) mukaan lapsilisä, elatusapu tai -tuki, yleinen asumistuki tai eläkkeensaajan asumistuki, toimeentulotuki, eläkettä saavan vammaistuki tai hoitotuki, sekä tapaturmavakuutuslain mukaan maksettu haittaraha, sotilasavustus sotilasvammalain mukainen elin- ja täydennyskorko eivät vaikuta työmarkkinatuen määrään. Työttömyysturvalain 1290/2002 7 luvun 6 §:ssä etuoikeutettuna tulona mainitaan myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukainen kotihoidon tuki. Toisaalta Työttömyysturvalain 1290/2002 4 luvun 8 §:n mukaan työttömyysetuudesta vähennetään lastenkotihoidontuki, ellei lasta tosiasiallisesti hoida puoliso, jolla muiden etuuksien vuoksi ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan. Työttömyysetuudella tarkoitetaan sekä työttömyyspäivärahaa (peruspäiväraha ja ansiopäiväraha) että työmarkkinatukea. Tämä kohta on ollut työttömyysturvalaissa sen alusta lähtien, joten kyseessä ei liene ole lainmuutosten myötä tullut sekaannus vaan työttömyysturvalaissa 4 luvun 8 § on määräävämpi.

Alun perin myös puolison tulot vaikuttivat työttömän työnhakijan työmarkkinatuen määrään. Tästä luovuttiin vuoden 2013 alussa. Työmarkkinatuen sidonnaisuuden puolison tuloihin katsottiin johtaneen tilanteisiin, missä työn vastaanottaminen silloin, jos molemmat puoliset olivat työmarkkinatuen saajia, pienensi perheen muita tuloja. Lisäksi perustuslakivaliokunta oli arvioinut, ettei työmarkkinatuen tarveharkinta ole vaivatta sopusoinnussa perustuslain kanssa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen vuoksi. Lisäksi lakimuutoksella katsottiin olevan sukupuolten tasa-arvoa edistävää merkitystä, sillä vuonna 2011 puolison tulojen vuoksi alennettua työmarkkinatukea saavista 64 prosenttia oli naisia ja puolison tulojen vuoksi kokonaan ilman työmarkkinatukea jääneistä 82 prosenttia oli naisia. Tilanteen katsottiin olevan erityisen ongelmallinen avioliitossa elävien kannalta, sillä lain mukaan ainoastaan avioliitossa puolisoilla on elatusvelvollisuus toisiaan kohtaan. (HE 115/2012 vp, 3 ja 5–6.)

Ilman tarveharkintaa työmarkkinatuki myönnetään siltä ajalta, jona henkilö osallistuu työllistymistä edistäviin palveluihin. Työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa myös sellaiselle 55 vuotta

täyttäneelle henkilölle, joka on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon. (TTL 1290/2002 7 luku 8 §.)

Vanhempiensa taloudessa asuvan työttömän työmarkkinatukea voidaan vähentää vanhempien tulojen perusteella. Tästä käytetään termiä osittainen työmarkkinatuki. Pienimmillään työmarkkinatuki voi olla puolet siitä, mitä työnhakijalle muutoin myönnettäisiin työmarkkinatukea. Tämä koskee kaikkia kotona asuvia työttömiä, jotka eivät ole täyttäneet työssäoloehdotta, vaikka he olisivatkin yli 25-vuotiaita. Vanhempiensa taloudessa asuva työtön on kuitenkin oikeutettu täyteen työmarkkinatukeen sinä aikana, jolloin hän osallistuu työllistymistä edistäviin palveluihin. Lisäksi, jos työnhakijan vanhempien, joiden taloudessa hän asuu, tulot ovat enintään 1781 euroa kuukaudessa, työnhakija saa täyden työmarkkinatuen. Tulorajaa nostetaan 106 eurolla jokaista työnhakijan vanhempien huollettavana olevaa samassa taloudessa asuvaa kohti. Työnhakija voi saada täyden työmarkkinatuen myös silloin, jos kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti tue häntä taloudellisesti. (TTL 1290/2002 7 luku 9 §.)

Työllistymisrahakokeilu tuli voimaan vuonna 2013 työllisyyden kuntakokeilun yhteydessä. Kokeilussa vähintään 500 päivää työttömyysetuutta saanut henkilö, joka on oikeutettu työmarkkinatukeen tai hänelle ei makseta työmarkkinatukea korvauksettoman määrääjän, työssäolovelvoitteen, omavastuuajan tai ammatilliseen koulutukseen liittyvien rajoitusten vuoksi, voi saada yhden kuukauden ylimääräisen työmarkkinatuen, jos hän työllistyy vähintään kolme kuukautta kestävään työssäoloehdon täyttävään työhön. Työllistymisrahan saaneella henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ensimmäiseltä työssäolokuukaudelta. Sitä voi kuitenkin saada osa-aikatyöhön, jos työ täyttää työssäoloehdon. Työllistymisrahaan ovat oikeutettuja ainoastaan ne työnhakijat, jotka asuvat työllisyyden kuntakokeiluun kuuluvilla paikkakunnilla. Työllistymisrahakokeilu on väliaikainen ja päättyy vuoden 2015 lopussa. (TTL 1290/2002 9 luku 1-2 §.) Työllistymisrahan tavoitteena on ollut kannustaa pitkäaikaistyöttömiä ottamaan työtä vastaan. Tästä syystä työllistymisrahaa maksetaan myös määräaikaisista ja osa-aikaisista työsuhteista. (HE 115/2012 vp, 7.) Työllistymisrahaa ei kuitenkaan makseta sellaiseen työsuhteeseen, josta työnantaja saa palkkatukea tai josta työnhakija on oikeutettu matkakorvaukseen. (TTL 1290/2002 9 luku 3 §.)

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta työnhakijan toimeentulo turvataan työttömyyspäivärahalla tai työmarkkinatuella. Työttömyysetuutta maksetaan palvelun ajalta myös silloin, kun hakija ei ole oikeutettu etuuteen, jos se johtuu:

- 1) korvauksettomasta määrääjasta;
- 2) työssäolovelvoitteesta
- 3) ammatilliseen koulutukseen liittyvästä rajoituksesta;
- 4) omavastuuajasta;
- 5) työmarkkinatuen odotusajasta tai
- 6) tarveharkinnasta. (TTL 1290/2002 10 luku 2 §.)

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan aikana niiltä päiviltä, joina hän ei osallistu palveluun. Hyväksyttäviä syitä poissaololle ovat työkyvyttömyys, alle 10-vuotiaan lapsen sairaus kerrallaan neljän työpäivän ajalta tai työhaastattelu. (TTL 1290/2002 10 luku 3 §.) Työvoimakoulutukseen osallistuvalla voidaan maksaa työttömyysetuutta myös silloin kun hän on päätoiminen yrittäjä tai hän ei ole työtön tai lomautettu, jos hän on työttömyysuhan alainen (TTL 1290/2002 10 luku 5 §).

Työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvusta eteenpäin laki käsittelee enimmäkseen työttömyysetuuden hakemista, takaisinperintää, muutoksenhakua ja tietojen vaihtoa koskevia säädöksiä, joilla en katso olevan suoraa merkitystä tutkittavaan aiheeseen eli työttömien aktivointiin. Muutamia mainitsemisen arvoisia huomiota kuitenkin löytyy. Työttömyysturvalakiin lisättiin vuonna 2011 määräaika, jonka sisällä päätöstyöttömyysetuudesta on annettava. Päätös on tehtävä viimeistään 30. kalenteripäivänä hakemuksen saapumisesta. Jos hakemusta ei voida antaa määräajassa hakemuksen puutteellisuuden vuoksi, on päätös annettava viimeistään 14. kalenteripäivänä sen jälkeen kun työttömyyskassalla tai Kelalla on ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. (TTL 1290/2002 11 luku 1 a §.) Aiemmin työttömyysturvalaissa ei ollut mitään säännöksiä käsittelyajoista, vaan asian käsittelyyn sovellettiin hallintolain (434/2003) 23:n § 1 momentin yleissäännöstä, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Käytännössä työttömyysetuuksien käsittelyajat olivat jo lakia säädettäessä lyhyempiä kuin pykälään kirjattu 30 päivää. Vuoden 2010 alkupuoliskolla Kelan käsittelyajat olivat keskimäärin 8,6 päivää ja uusien hakemusten osalta 17,8 päivää. Työttömyyskassojen osalta keskimääräiset käsittelyajat saattoivat tosin vaihdella 8,7 – 36,2 päivään. Osassa kassoista käsittelyaikojen pidentyminen vuonna 2009 johtui nopeasti kasvaneesta työttömyydestä. Lakiehdotuksen perusteella Finanssivalvonta piti 30 päivän määräaikaan pitkänä ja piti mahdollisena sitä, että sääntely voi jopa pidentää käsittelyaikoja. (HE 316/2010 vp. 2–5.) Työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 8 § mahdollistaa työttömyysetuuden maksamisen ennakkona. Alun perin säännös koski pelkästään soviteltua työttömyysetuutta, joka voitiin erityisestä syystä maksaa jo ennen kuin maksajalle oli toimitettu työnantajan vahvistamat palkkatiedot. Vuonna 2009 säännöstä laajennettiin niin, että se mahdollisti työttömyysetuuden maksamisen ennakkona myös niissä tilanteissa, kun käsittelyn viivästyminen johtuu työttömyyskassan ruuhkasta. (HE 85/2009 vp, 1–2.)

Työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvun 3 a § käsittelee työmarkkinatuen rahoitusta. Vuoden 2015 alusta työmarkkinatuen rahoitusta muutettiin niin, että kunnan vastuu työmarkkinatuella olevista passiivisista työttömistä kasvoi. Kunta maksaa nykyisin puolet työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta niiden työttömien osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 300 päivältä. Toinen puolikas tulee valtiolta. Jos työnhakija on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yli 1000 päivää, vastaa kunta työnhakijan työmarkkinatuen rahoituksesta 70 prosentilla. Valtion osuus on 30 prosenttia. Myös sellaiset päivät, jolloin työmarkkinatukea on maksettu vähennettynä tai soviteltuna, otetaan huomioon maksupäivinä (HE 183/2014 vp, 58). Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettu työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus, korotusosa sekä matka-avustus rahoitetaan aina valtion varoista, eikä niiden ajalta maksettua työmarkkinatukea lasketa mukaan työmarkkinatuen 300 tai 1000 maksupäivään. Työmarkkinatuen 300 maksupäivän laskeminen alkaa uudelleen alusta sen jälkeen, kun henkilö on tullut työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen uudelleen oikeutetuksi työmarkkinatukeen. (TTL 1290/2002 14 luku 3 a §.) Kunnan ei siis tarvitse maksaa työttömän työmarkkinatuesta silloin, kun työtön osallistuu työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, mutta kunnalla on velvollisuus maksaa osuutensa osa-aikatyötä tekevän työttömän työmarkkinatuesta. Tilanne on osin ristiriitainen, sillä osa-aikatyö voi estää henkilön pääsyn työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi työvoimakoulutusten valinnoissa voidaan painottaa kokonaan työttömiä hakijoita. Lisäksi ainakin Uudellamaalla on käytössä linjaus, jonka mukaan säännöllisesti 4 tuntia viikossa työtä tekevä henkilö katsotaan työssä olevaksi. Tällaisella henkilöllä ei ole oikeutta palkkatukeen, vaikka henkilön palkka alittaisi 300 euroa kuukaudessa, jonka perusteella hän on koko ajan oikeutettu täyteen työmarkkinatukeen.

Kunnat velvoitettiin vuonna 2006 maksamaan puolet niiden työttömien työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella. Aiemmin valtio rahoitti työmarkkinatuen kokonaisuudessaan. Uudistus sisälsi työmarkkinatuen lisäksi perustoimeentulotuen kustannusten jaon, jonka perusteella perustoimeentulotuki ja tarveharkintainen sekä ehkäisevä toimeentulotuki erotettiin toisistaan. Valtio otti vastattavakseen puolet perustoimeentulotuesta, jolloin valtion osuus toimeentulotuen rahoituksesta kasvoi merkittävästi (HE 164/2005 vp, 24–25). Työmarkkinatuki uudistuksen tavoitteena oli rahoitusvastuuta muuttamalla kannustaa kuntia työmarkkinatuen aktivointiasteen nostamiseen. Hallituksen esityksessä (HE 164/2005 vp, 19) katsottiin, että pitkään työttömänä olleen saaminen takaisin työmarkkinoille edellyttää työmarkkinavalmiuksia lisääviä ja kuntouttavia toimenpiteitä, joiden tarjoajana kunnat ovat avainasemassa. Esityksessä arvioitiin, että toimenpiteiden kustannukset voivat olla korkeita, eikä työttömän nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille ole varmaa, jolloin lyhyen tähtäimen taloudelliset kannustimet saattavat ohjata työllistymisen kannalta epäsuotuisiin ratkaisuihin. Toisin sanoen, kun kunnilla ei ole ollut taloudellista kannustinta aktivointiin, aktivointia ei tapahdu. Lisäksi esityksessä pyrittiin lisäämään työmarkkinatuen vastikkeellisuutta ottamalla käyttöön aktiivikausi, jonka aikana työnhakijalle tarjotaan palveluja ja toimenpiteitä tehostetusti. (HE164/2005 vp, 25.)

Vuonna 2015 toteutunut kuntien työmarkkinatuen maksuosuuden kasvattaminen on ollut osa valtioneuvoston 21.3.2013 tekemää valtiontalouden kehyspäätöstä vuosille 2014–2017, jonka mukaan kuntien roolia ja vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa korotetaan. Rahoitusvastuun muutos liittyy kiinteästi työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lakisääteistämiseen ja mallin laajentamiseen valtakunnalliseksi. Hallituksen esityksen (HE 183/2014 vp, 6) mukaan: *”Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla pyritään osaltaan varmistamaan se, että kunnat pystyisivät nykyistä paremmin vaikuttamaan työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamiseen niille työttömille, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan.”* Hallituksen esityksessä (HE 183/2014 vp, 29) todetaan, että työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen tavoitteena on kannustaa kuntia joko yksin tai yhdessä valtion sekä yritysten, yhdistysten ja muiden yksityisen sektorin toimijoiden kanssa tarjoamaan työtä ja työllistymistä edistäviä palveluja pitkäaikaistyöttömille. Työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen arvioitiin lisäävän kuntien järjestämää kuntouttavaa työtoimintaa, jonka lisäksi kunnat tulevat todennäköisesti tarjoamaan enemmän työkokeilupajakoja ja palkkatuetta työtä (HE 183/2014 vp, 34). Hallituksen esityksessä (HE 183/2014 vp, 34–35) arvioidaan, että kuntien rahoitusvastuuta helpottaa vuoden 2014 alussa voimaan tullut työttömyysturvalain muutos, jonka seurauksena työssäoloa lyheni 34 viikosta 26 viikkoon. Lisäksi rahoitusvastuuta vähentää se, että samanaikaisesti korkeimmalla korotetulla palkkatuella olevan henkilön tekemä työ täyttää työssäoloa kokonaisuudessaan. Vuoden 2017 alussa voimaan on tulossa myös muutos, jonka perusteella myös työllistämistä edistävät palvelut täyttävät työssäoloa 60 vuotta täyttäneillä. Hallituksen esityksessä (183/2014 vp, 35) arvioidaan, että mainitut muutokset tulevat vähentämään työmarkkinatukea saavien pitkäaikaistyöttömien määrää, koska työttömillä on nykyistä paremmat mahdollisuudet saada työmarkkinatuen sijasta työttömyyspäivärahaa.

4.3 KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan 1.9.2001. Vuonna 2001 silloisen työministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman Kuntouttavan työtoiminnan käsikirjan mukaan lain tavoitteena on luoda koko maahan *”yhtenäiset puitteet pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi velvoittamalla työvoimaviranomainen ja kunta laatimaan aktiivisuunnitelman yhdessä pitkään työttömänä olleen asiakkaan kanssa”*. Laki myös velvoitti kunnat

tarjoamaan kuntouttavaa työtoimintaa pitkään työttömänä olleille työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saaville asiakkaille. Käsikirjan mukaan kuntouttava työtoiminta voi luoda väylän työelämään ja auttaa asiakkaan toimintakyvyn palauttamisessa tai ylläpitämisessä. Kuntouttavalla työtoiminnalla pyritään estämään pitkään jatkuneen työttömyyden kielteiset vaikutukset asiakkaan toimintakykyyn. (Lindqvist, Oksala & Pihlman 2001, 13.)

Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen (THL) verkossa julkaiseman kuntouttavan työtoiminnan käsikirjan mukaan kuntouttava työtoiminta on sekä sosiaalihuoltolain 1301/2014 mukainen sosiaalipalvelu että työttömyysturvalain 1290/2002 mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Kuntouttavalla työtoiminnalla pyritään asiakkaan elämän- ja arjenhallinnan sekä työ- ja toimintakyvyn vahvistamiseen. Toiminnalla pyritään ehkäisemään syrjäytymistä tarjoamalla mahdollisuus työtoimintaan ja muihin palveluihin. (THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, Kuntouttava työtoiminta.) Palvelun tulee edistää henkilön elämänhallintaa ja työelämänvalmiuksia siten, että hän voisi työllistyä, hakeutua koulutukseen tai osallistua TE-hallinnon työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien henkilöiden toimintakyky voi vaihdella suuresti, joten työtoiminta tulee räätälöidä asiakkaan tarpeen mukaan. Tehtävät voivat Kuntouttavan työtoiminnan käsikirjan mukaan olla osalla asiakkaista olla selkeitä, jopa vastuullisia työtehtäviä sisältäviä. Toisten asiakkaiden kohdalla kuntouttava työtoiminta voi olla totuttautumista säännönmukaiseen päivärytmiin ja ohjattuun toimintaan. Työtoiminta tulisi suunnitella vaiheittaisena prosessina siten, että palvelun painopiste muuttuu asiakkaan toimintakyvyn parantuessa. Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan järjestää esimerkiksi työtoimintana, ryhmätoimintana, yksilövalmennuksena sekä toimintakyvyn arviointina. (THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, Kuntouttavan työtoiminnan sisältö.)

Kuntouttavan työtoiminnan laissa on määritelty aikarajat, joiden puitteissa kunnat tai TE-toimisto ovat **velvollisia** kutsumaan henkilön aktivointisuunnitelman laatimiseen. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luvun 3 §:ssä on määritelty, että aktivointisuunnitelma on laadittava **alle 25-vuotiaalle** työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle, jos:

- 1) henkilö on saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä viimeisen 12 kuukauden aikana;
- 2) henkilö on saanut työttömyyspäiväraha-ajan työttömyysturvaan;
- 3) henkilön pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 3 §.)

Laissa edellytetään, että henkilölle on täytynyt ennen kutsua aktivointisuunnitelmaan laatia työllistymissuunnitelma tai että pääasiallisesti toimeentulotukea saavalle henkilölle on tehty työnhakijan haastattelu (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 2 luku 5 §).

Yli 25-vuotiaiden osalta kunta tai TE-toimisto ovat velvollisia kutsumaan henkilön aktivointisuunnitelman laatimiseen, kun henkilölle on laadittu työllistymissuunnitelma ja:

- 1) hän on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä
- 2) henkilö on työttömyyspäiväraha-ajan jälkeen saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä; tai
- 3) henkilön pääasiallinen toimeentulo on viimeisen 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 3 §.)

Lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, mutta määräaikoja laskettaessa työttömyyden perusteella kotoutumistukena maksettu työmarkkinatuki ja toimeentulotuki otetaan huomioon (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 3 §).

TE-toimisto saa Kansaneläkelaitokselta tiedon henkilöistä, jotka täyttävät aktivointiehdon työmarkkinatuen osalta. Kunta on velvollinen aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi silloin, kun henkilön pääasiallinen toimeentulo perustuu työttömyyden perusteella maksettuun toimeentulotukeen. Jos työtön saa yhtä aikaa sekä työmarkkinatukea että toimeentulotukea, määritellään hänet ensisijaisen etuuden perusteella työmarkkinatuen saajaksi (THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, Asiakas.) Myös sellaiselle henkilölle, joka ei täytä aktivointiehtoon määriteltyjä määräaikoja, voidaan hänen omasta pyynnöstään järjestää kuntouttavaa työtoimintaa, jos kunta ja TE-toimisto henkilöä kuultuaan arvioivat kuntouttavan työtoiminnan parhaiten tukevan henkilön elämänhallintaan ja työllistymisedellytyksiä (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 4 luku 15 §).

Kunta ei ole velvollinen järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa, jos henkilö

- 1) työskentelee työssä, jonka säännöllinen työaika ylittää kahdeksan tuntia viikossa,
- 2) työllistyy tai on aloittamassa päätoimista yritystoimintaa,
- 3) on päätoiminen opiskelija (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 2 luku 6 §).

Aktivointisuunnitelmaan laadittaessa arvioidaan ensin mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 3 luku 8 §). Julkiset työvoimapalvelut ovat ensisijaisia aina, kun asiakas kykenee niihin työ- ja toimintakykynsä puolesta osallistumaan. Sosiaali- ja terveysministeriön joulukuussa 2014 lähettämässä Kuntainfo 9/2014 muistutettiin, että kuntouttava työtoiminta ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Tällaisten henkilöiden kohdalla aktivointisuunnitelmaan tulee sisällyttää julkisia työvoimapalveluja kuten työkokeilua ja palkkatuetta työtä, ellei suora työllistyminen ole mahdollista.

Kuntouttavan työtoiminnan lakia muutettiin vuoden 2015 alussa niin, että lakiin on selkeämmin kirjattu se, että päätös kuntouttavan työtoiminnan aloittamisesta perustuu TE-toimiston, kunnan ja henkilön **yhteiseen** harkintaan. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 8 § momentissa 3 sanotaan: *Jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.* Alkuperäisessä laissa 8 § 3 momentti on mennyt seuraavasti: *Jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei henkilölle voida viimeistään kolmen kuukauden kuluessa tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta.* Samassa yhteydessä laista kumottiin 8 § 4 momentti, jonka mukaan: *Jos kunta arvioi, ettei henkilö työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi välittömästi osallistua kuntouttavaan työtoimintaan, suunnitelman tulee sisältää erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, jotka parantavat hänen mahdollisuuksiaan osallistua myöhemmin kuntouttavaan työtoimintaan. Terveydenhuollon palvelujen tarvetta arvioitaessa asiantuntijana toimii kunnan terveyskeskus tai sairaanhoitopiiri.* Mielestäni alkuperäisessä asetuksessa TE-toimistolla on ollut korostettu asema sen arvioinnissa tarvitseeko asiakas kuntouttavaa työtoimintaa. Selkeä kolmen kuukauden aikaraja on helpottanut sen arviointia, voiko TE-toimisto tarjota asiakkaalle palveluja. Tosin tilanteessa, missä Suomessa on noin 300 000 työttömää (maaliskuussa 2015 luku vaihteli Tilastokeskuksen 272 000 työttömästä Työ- ja elinkeinoministeriön 347 000 työttömään työnhakijaan)

on olemassa kiusaus tarjota kuntouttavaa työtoimintaa henkilöille, joiden tosi asiallinen este työllistymiselle on pelkästään työn puute. Kuntouttava työtoiminta on ainoa palvelu, jota kunnilla on velvollisuus tarjota ja jonka tarjoaminen poistaa palvelun ajalta velvollisuuden maksaa työmarkkinatuen kuntaosuutta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön 31.12.2014 lähettämässä Kuntainfossa 9/2014 muistutetaan, että *”Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena tulee olla asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn parantaminen siten, että he voisivat osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttava työtoiminta ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Heidän kohdallaan aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä laissa ensisijaisiksi määriteltyjä julkisia työvoimapalveluita kuten esimerkiksi työkokeilua ja palkkatuetta työtä, ellei suora työllistyminen avoimille työmarkkinoille ole mahdollista.”*

4.3.1 KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA AKTIVOINNIN NÄKÖKULMASTA

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 on luonteeltaan hyvin velvoittava. Se velvoittaa sekä viranomaisia että työttömää työnhakijaa. Lain 5 § perusteella kunta tai TE-toimisto on *velvollinen viipymättä* käynnistämään aktivointisuunnitteluun liittyvät toimenpiteet saatuaan Kansaneläkelaitokselta tiedot niistä asiakkaista, jotka täyttävät lain soveltamisalan ehdot.

Työnhakijalla on velvollisuus saapua paikalle aktivointisuunnitelman laatimis- tai tarkastamistilaisuuteen. Jos henkilö jää saapumatta aktivointisuunnitelmatilaisuuteen, eikä hänellä ole pätevää syytä poissa ololleen, menettää hän oikeuden työttömyysetuuteen 15 päivän ajalta. Jos työnhakija kieltäytyy aktivointisuunnitelman laatimisesta, menettää hän oikeutensa työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta. Toimeentulotukea saavan asiakkaan toimeentulotuen perusosaa voidaan laskea 20 prosenttia tai 40 prosenttia, jos asiakas kieltäytyy toistuvasti aktivointisuunnitelman laatimisesta. Toimeentulotuen alentaminen on aina harkinnanvaraista, eikä se saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Toimeentulotuen alennus voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerralla. (THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, asiakkaan velvollisuudet.) Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 3 luvun 8 § velvoittaa kunnat, TE-toimiston ja työttömän työnhakijan yhteistyössä miettimään ratkaisuja työttömyyden katkaisemiseksi. Se velvoittaa tarjoamaan työttömälle työnhakijalle ensisijaisesti työtä ja julkisia työvoimapalveluja. Jos osapuolet yhdessä arvioivat, ettei henkilö voi osallistua työhön tai julkisiin työvoimapalveluihin, velvoittaa se kunnat tarjoamaan kuntouttavaa työtoimintaa tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kuntainfossa 9/2014 muistutetaan, että *”Kuntouttava työtoiminta tulee järjestää asiakkaan työ- ja toimintakyvyn mukaisesti siten, että se vastaa asiakkaan yksilölliseen tuen tarpeeseen. Tämä tarkoittaa palvelun räätälöintiä asiakkaan työ- ja toimintakykyä tukevaisiksi kokonaisuudeksi. Kuntouttavaan työtoimintaan voidaan yhdistää asiakkaan tarvitsemat muut sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut. Esimerkiksi päihde- tai mielenterveyspalveluiden ja kuntouttavan työtoiminnan yhdistäminen voi olla asiakkaan kuntoutumisen kannalta tarkoituksenmukaista.”* Omassa työssäni palveluohjaajana olen huomannut, että käytännössä tällainen yhteistyössä tapahtuva sopiminen ja työtoiminnan räätälöinti asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti voi olla vaikeaa. Tietty osa asiakkaista, jotka ovat mielenterveys- tai päihdepalvelujen tarpeessa, eivät koe tarvitsevansa palveluita. Päihdepalveluihin tai mielenterveyspalveluihin ei ketään voi pakottaa, mutta esimerkiksi aktiivisesti huumeita käyttävä asiakas on riski kuntouttavan työtoiminnan työtoimintapaikassa. Osalle ihmisistä kuntouttavasta työtoiminnasta työmarkkinatuen päälle saatava 9 euron päiväkorvaus voi olla riittävä motivaatio lähteä työtoimintaan, vaikka tosiasiallista toimintakykyä esimerkiksi päihdeiden käytön vuoksi ei olisikaan. Tällaisten henkilöiden kohdalla terveys- ja päihdepalvelujen kytkeminen osaksi kuntouttavaa työtoimintaa, voisi tukea elämänmuutoksessa. Toista ääriäiläitää edustavat henkilöt, jotka

ovat olleet pitkäänkin työttömänä, joiden koulutus ja työkokemus ovat objektiivisesti katsottuna vanhentuneita, mutta jotka kokevat kaikki palvelut itselleen tarpeettomiksi.

Myös terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarjoaminen kuntouttavan työtoiminnan ohella tai sijasta voi osoittautua kinkkiseksi. Kunnan sosiaalityöntekijällä tai muulla aktivointisuunnitelmaan osallistuvalla kunnan työntekijällä on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa siihen, miten asiakas saa terveyspalveluja. Asiakasta voidaan ohjeistaa lääkärille hakeutumisessa, mutta usein terveyskeskuslääkäreillä ei ole kykyä tunnistaa työttömän kuntoutustarpeita, eikä Kelan kuntoutuksiin ole mahdollista päästä ilman lääkärin kirjoittamaa B-lausuntoa kuntoutuksen tarpeesta. Työttömille ei myös usein huomata kirjoittaa sairauslomia. Vakavasti sairaille henkilöille ei ole kirjoitettu sairauslomia, koska ei ole ymmärretty, että myös työttömällä on oikeus sairauslomaan ja tätä kautta sairauspäivärahaan. Sairauspäivärahalla voi olla työttömälle myös taloudellista merkitystä, sillä esimerkiksi ansiosidonnaisen päivärahan kulumisen pysähtyminen sairauspäivärahan ajaksi.

Kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 annetun lain 1 luvun 1§:ssä todetaan, että *”Tässä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksia osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun.”* Tällä perusteella voisi olettaa, että aktivointiehdon täyttäminen antaisi työttömälle työnhakijalle paremmat mahdollisuudet päästä TE-toimiston tarjoamiin työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin.

4.4 LAKI TYÖLLISTYMISTÄ EDISTÄVÄSTÄ MONIALAISESTA YHTEISPALVELUSTA

Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto), kunta ja Kansaneläkelaitos (Kela) yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta (laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014 1 §). Laki astui voimaan vuoden 2015 alussa, mutta yhteistoiminnan juuret yltävät vuoteen 2002–2003, jolloin käynnistettiin yhteispalvelupistekokeilu, jonka tavoitteena oli kehittää kuntien, työhallinnon ja Kelan yhteistä asiakaspalvelua, ja siten edistää työmarkkinatukea saavien työllistymistä, aktivointia ja työkyvyn ylläpitämistä. Yhteispalvelupistekokeilussa luotu toimintamalli vakiinnutettiin ja vuosina 2004–2006 toimintansa aloitti 39 työvoiman palvelukeskusta. (HE 183/2014 vp., 10.) Vuonna 2007 työvoiman palvelukeskuksille määriteltiin valtakunnalliset asiakkuuskriteerit. Palvelukeskusten tehtävä oli arvioida asiakkaan työ- ja toimintakykyä sekä parantaa heidän työmarkkinavalmiuksiaan ja työllistymisedellytyksiään. Asiakkaiden tuli ensisijaisesti olla pitkään työttömänä olleita työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajia, joiden arvioitiin työllistymisen tueksi tarvitsevan sekä työhallinnon että kunnan ja mahdollisesti Kelan palveluja. Työmarkkinatuen saajista etusijalla olivat vähintään 500 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneet asiakkaat. Asiakkuskriteereissä korostettiin asiakkaan omaa motivaatiota palveluihin sekä riittäviä sosiaalisia ja terveydellisiä valmiuksia hyödyntää palveluja. Vuonna 2010 asiakkuuskriteerejä uudistettiin niin että palvelukeskusten tavoitteeksi määriteltiin avoimille työmarkkinoille sijoittumisen tukeminen. Samalla asiakkuuden kestoksi määriteltiin enintään kolme vuotta. Tuolloisten linjausten mukaisesti työvoiman palvelukeskuksessa työskentelee sosiaalityöntekijöitä, TE-toimiston asiantuntijoita sekä terveydenhoitaja tai sairaanhoitaja, jos palvelukeskuksen henkilöstön määrä on vähintään 10 henkilöä. (HE 183/2014 vp., 11.) Vuonna 2014 Suomessa oli 37 työvoiman palvelukeskusta, niin että jokaisen työ- ja elinkeinotoimiston alueella toimi vähintään yksi työvoiman palvelukeskus. Palvelukeskusten henkilöstömäärä saattoi vaihdella viidestä työntekijästä sataan työntekijään. Palvelukeskusten

henkilöstössä saattoi olla sosiaalityöntekijöiden ja sairaanhoitajien lisäksi sosiaalihojaajia, palveluohjaajia, terveydenhoitajia, kuntouttavan työtoiminnan ohjaajia, etuuskäsittelijöitä, urasuunnittelijoita sekä työhönvalmentajia. TE-toimiston asiantuntijoiden lisäksi palvelukeskuksissa saattoi työskennellä psykologeja tai kuntoutuspsykologeja. Valtaosassa palvelukeskuksista johtajuus oli jaettu TE-toimiston ja kuntien kesken niin, että palvelukeskuksia johdettiin yhteisjohtajuudella. Asiakkaita kaikissa työvoiman palvelukeskuksissa oli vuonna 2013 yli 20 000 henkeä. (HE 183/2014 vp., 12.)

Vaikka työvoiman palvelukeskusten toiminta on ollut jo kymmenen vuoden ajan laajaa ja melko vakiintunutta, ei toimintaa ole ennen vuotta 2015 säädetty lailla. Laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) säädetään kuntien, TE-toimistojen ja Kelan yhteistoimintamallista, jonka tavoitteena on tehostaa palvelujärjestelmän toimivuutta, selkiyttää kuntien ja valtion välistä työnjakoa ja yhteistyötä, lisätä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa pitkään työttömänä olleiden palvelujen järjestämiseen ja työllistymisen edistämiseen sekä pitkällä aikavälillä alentaa työttömyydestä johtuvia julkisia kokonaismenoja. (HE 183/2014 vp., 28.) Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta lakisääteistämällä pyritään siihen, että pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus varmistetaan koko maassa. Työllistymistä edistävää yhteispalvelua varten ei perusteta uutta organisaatiota, vaan jokainen viranomaisen toimii omien toimivaltuuksiensa puitteissa. (HE 183/2014 vp., 28.) Lakia edeltävästä työvoiman palvelukeskus -toimintamallista poiketen TE-toimistojen ja kuntien ei olisi välttämätöntä osoittaa samaa määrää henkilötyövuosia monialaiseen yhteispalveluun, vaan molemmat tahot osoittavat asiakkaiden määrä ja palvelutarve huomioiden riittävät henkilöstöresurssit. (HE 183/2014 vp., 32.) Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) annetun lain 7 §:ssä veloitetaan, että jokaisen TE-toimiston alueella on monialaisen yhteispalvelun järjestämistä varten tarvittava määrä monialaisen yhteispalvelun johtoryhmiä. TE-toimiston toimialueen kunnat nimeävät henkilöt, jotka johtavat monialaisen yhteispalvelun järjestämistä. TE-toimistolla, sen toimialueeseen kuuluvilla kunnilla ja Kelalla on työllistymistä edistävästä monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi oltava vähintään yksi yhteinen toimipiste kullakin monialaisen yhteispalvelun johtoryhmään kuuluvien kuntien muodostamalla alueella. Monialaisen yhteispalvelun johtoryhmä päättäisi toimipisteiden tarkoituksenmukaisen lukumäärän. Lain tavoitteena ei ole muuttaa kuntien ja valtion vastuuta pitkäaikaistyöttömien palveluista, vaan kuntien tehtävä on poistaa työllistymisen esteitä muun muassa parantamalla pitkään työttömänä olleiden työ- ja toimintakykyä sosiaali- ja terveyspalvelujen avulla, ja TE-toimistot tarjoavat mahdollisuuksia työhön ja työvoimapalveluihin. Laissa tavoitellaan sitä että kunnille, TE-toimistolle ja Kelalle syntyisi nykyistä selkeämpi kuva omasta ja muiden rooleista ja tehtävästä työllistymisen edistämiseksi. Yhteistyöllä tähdätään siihen, että palveluprosesseja tehostetaan sekä palvelujen kohdentamista ja oikea-aikaisuutta parannetaan. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014 7 § ja HE 183/2014 vp., 38.)

4.4.1 ASIAKASOHJAUS MONIALAISEEN YHTEISPALVELUUN

Lain mukaan työttömällä arvioidaan olevan monialaisen yhteispalvelun tarve, jos hänen työllistymisensä edistäminen edellyttää TE-toimiston, kunnan ja Kelan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista. Monialaisen yhteispalvelun tarvetta tulee arvioida silloin, kun työtön on:

- 1) saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella;
- 2) täyttänyt 25 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työtön 12 kuukautta;
- 3) alle 25-vuotias ja on ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014 2 §.)

Monialaisen yhteispalvelun tarvetta arvioitaessa pitää huomioida, ettei monialaisen yhteispalvelun tarve synny pelkästään siitä, että henkilö on ollut pidempää työttömänä ja saa eri viranomaisten tarjoamia palveluja. Monialaiseen yhteispalveluun ohjattavalla työttömällä tulee olla sellaisia työllistymiseen vaikuttavia työ- ja toimintakyvyn rajoitteita tai elämänhallinnan ongelmia, jotka eivät ratkea pelkästään viranomaisten välisellä konsultaatiolla. Päihde- ja mielenterveysongelmaiset henkilöt, jotka tästä johtuen eivät voi osallistua työllistymistä edistävään palveluun, kuuluvat kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen vastuulle. Työttömiä ei myöskään saisi ohjata monialaiseen yhteispalveluun eläkeselvittelyjä varten, sillä henkilö saa tarvittaessa apua työkyvyttömyyseläkkeen hakemista varten eri viranomaisilta. Kelan tehtävänä on neuvoa ja ohjata eläkkeen hakemisessa ja terveydenhuollon tehtävänä on arvioida henkilön jäljellä olevaa työkykyä ja kirjoittaa tarvittaessa B-todistus. (HE 183/2014 vp., 47.) Käytännössä olen omassa työssäni huomannut, että työkyvyttömyyseläkettä hakeva työtön henkilö tarvitsisi intensiivistä ohjausta prosessin läpivientiin. Ensimmäinen haaste nousee jo siitä, että pitkään työttömänä olleella henkilöllä ei välttämättä ole ammattia, johon jäljellä olevaa työkykyä voidaan verrata. Työttömät henkilöt eivät myöskään usein huomaa hakea sairauslomaa edes vakavien sairauksien yhteydessä. Tällöin Kelaan ei kerry todisteita pitkään jatkuneesta työkyvyttömyydestä. Lakiesityksen mukaan se taho, joka ohjaa työttömän monialaiseen yhteispalveluun, tekisi lyhyen kirjallisen perustelun siitä, mihin seikkoihin arvio henkilön monialaisen yhteispalvelun tarpeesta perustuu. Jos arvioinnissa päädytään siihen, ettei monialaisen yhteispalvelun tarvetta ole, vastuu työttömän palveluprosessista palautuisi lähettävälle taholle. Lähettäneelle taholle annettaisiin myös palaute siitä, miksi työttömällä ei ole katsottu olevan monialaisen yhteispalvelun tarvetta. (HE 183/2014 vp., 48.)

Monialainen yhteispalvelu alkaa enintään kolmen kuukauden kartoitusjaksolla, jonka aikana kunta, Kela ja TE-toimisto yhdessä arvioivat työttömän palvelutarpeen. Kartoitusjakson aikana selvitetään työttömän ammatillinen osaaminen, työllistymiseen vaikuttava sosiaalinen tilanne, terveydentila sekä työ- ja toimintakyky. Kartoitusjakson aikana tavoitteena on motivoida ja sitouttaa työtön työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisiin palveluihin. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014 3 §.) Vaikka lakitekstissä sanotaan, että ”Työ- ja elinkeinotoimisto, kunta Kansaneläkelaitos ja työtön yhdessä arvioivat työttömän palvelutarpeen”, ei hallituksen esityksessä avata, miten työtön osallistuu omaan kartoitusjaksoon muutoin kuin sen kohteena. Hallituksen esityksessä kuvaillaan, miten työttömän palvelutarve kartoitetaan työtöntä haastatteleamalla ja mahdollisesti tarjoamalla hänelle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisia osaamis- ja ammattitaitokartoituksia, työkyvyn arviointeja, työkokeilua ja uravalmennusta. Lisäksi työttömälle järjestetään tarpeen mukaan terveystarkastuksia ja kuntoutustarpeen arviointia. Hallituksen esityksessä korostetaan, että kartoitusjaksoon tulee sisältyä ohjausta, jonka tavoitteena on motivoida ja sitouttaa työtöntä työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisiin palveluihin. (HE 183/2014 vp., 49–50.)

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) annetun lain 4 §:ssä säädetään monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisesta, seurannasta ja tarkistamisesta. Monialaisessa työllistymissuunnitelmassa TE-toimisto, kunta ja työtön sopivat yhdessä työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Suunnitelmaa tarkistetaan työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein ja työttömän sitä erikseen pyytäessä, jollei suunnitelman tarkistaminen asiakkaan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Kela osallistuu suunnitelman laatimiseen, seurantaan ja tarkistamiseen, jos työttömän palvelutarve edellyttää Kelan tarjoamia kuntoutuspalveluja. Hallituksen esityksessä todetaan, että työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tavoitteena

on auttaa työtöntä etenemään välitavoitteiden kautta kohti avoimia työmarkkinoita. Hallituksen esityksen mukaan monialaisen yhteispalvelun onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että työtön itse aktiivisesti osallistuu palveluprosessin suunnitteluun ja sitoutuu työllistymisprosessiin. (HE 183/2014 vp., 50.) Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014) 5 §:ää todetaan, että työtön on *velvollinen* osallistumaan monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä toteuttamaan hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa sekä hakeutumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Työtön on myös velvollinen ilmoittamaan suunnitelman laatimiseen osallistuneille viranomaisille, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa. Jos työtön laiminlyö suunnitelman laatimisen tai toteuttamisen, voi sillä olla vaikutuksia hänen työttömyysetuuteensa tai toimeentulotukeensa. TE-toimisto ja kunta ovat velvollisia selvittämään työttömällä hänen velvollisuutensa.

Monialaisen yhteispalvelun päättymisestä laissa kirjoitetaan hyvin lyhyesti. Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014) 6 §:n mukaan: *”Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu päättyy, kun työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen yhteisen arvion mukaan työttömällä ei ole enää monialaisen yhteispalvelun tarvetta.”* Hallituksen esityksen mukaan monialaisella yhteispalvelulla ei olisi ennalta määrättyä kestoja, vaan monialaisen yhteispalvelun tarve arvioitaisiin säännöllisesti työllistymissuunnitelman tarkistamisen yhteydessä sekä yksittäisen palvelun päättyttyä. Monialaisen yhteispalvelun tarpeen voidaan katsoa päättyneeksi, kun työttömän työllistyminen ei edellytä toimintamallissa mukana olevien tahojen palvelujen yhteensovittamista ja työttömän palvelutarpeisiin voidaan vastata julkisilla työvoimapalveluilla. Monialaisen yhteispalvelun tarpeen voidaan katsoa päättyneen myös silloin, kun palvelutarvearvion perusteella työtön tarvitsee ennen julkisten työvoimapalvelujen tarjoamista pitkäkestoista apua ja tukea sosiaalisten tai terveydellisten esteiden poistamiseen. Tällöin vastuu työttömän palveluprosessista siirtyy kunnalle. Työttömän työnhaku TE-toimistossa voisi tällaisessa tilanteessa olla edelleen voimassa ja voisi saada työttömyysetuutta, mikäli työttömyysturvalaissa säädetty edellytykset etuuden maksamiselle täyttyisivät. (HE 183/2014 vp., 51.) Huomattavaa on, että lain perusteella monialaisen yhteispalvelun päättymisestä päättävät viranomaiset, eikä siinä mainita lainkaan asiakasta, vaikka asiakas on kartoitettu ja hänelle on laadittu suunnitelma yhteistyössä viranomaisten kanssa. Voiko siis asiakas mielipiteillään vaikuttaa siihen, milloin hänen asiakkuutensa työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa päättyy?

5. TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimukseni perusteella luokittelin työttömien aktivointitoimenpiteet kuuteen teemaan.

- 1) Työttömän työnhakija-asiakkaan velvollisuudet ja sanktiot
- 2) Työttömän työnhakija-asiakkaan rahalliset ja palveluihin liittyvät oikeudet ja tuet (porkkanat)
- 3) Ikään liittyvät ja työttömyyden keston liittyvät poikkeukset (oikeudet, velvollisuudet ja sanktiot) sekä vamma- ja sairausperusteiset oikeudet
- 4) TE-toimiston työtapa sitovat velvollisuudet
- 5) Kunnalle asetetut velvollisuudet
- 6) Kunta-valtio yhteistyö sekä yhteistyö työnhakija-asiakkaan kanssa

Luokittelun perusteella työnhakija asiakkaalla on oikeuksia ja velvollisuuksia ja asiakasta voidaan sanktioida, jos hän ei noudata hänelle asetettuja velvollisuuksia. Lisäksi työnhakija-asiakkaat voivat olla eri asemassa palvelujen ja sanktioiden suhteen iästä ja työttömyyden kestosta riippuen. Karkeasti ottaen nuorten alle 25-vuotiaiden työnhakijoiden asema on sanktioidumpi kuin yli 25-vuotiaiden

asiakkaiden. Iäkkäille ja pitkän työuran jälkeen työttömäksi jääville taataan laissa erityisoikeuksia ja jopa oikeus ainoaan lain takaamaan subjektiiviseen palveluun (velvoitetöylyttäminen).

Tutkimuksessa nousi esille myös teema, jonka olen nimennyt yhteistyöksi. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) ovat lakeja, jotka velvoittavat kunnan ja valtion (TE-toimistot ja Kela) tekemään yhteistyötä keskenään. Samoin laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) velvoittaa TE-toimiston toimimaan yhteistyössä työnhakija-asiakkaan kanssa sekä sitouttamaan tämän oman tilanteensa parantamiseen.

5.1 TYÖNHAKIJA-ASIAKKAAN VELVOLLISUUDET JA SANKTIOT

Luokituksessani työnhakija-asiakkaaseen kohdistuvat velvollisuudet ja sanktiot ovat lakiin kirjattuja, työnhakija-asiakkaaseen kohdistuvia velvoitteita, joiden toteuttamista työttömältä työnhakijalta edellytetään ja joiden laiminlyöminen voi johtaa työttömyysetuuden menettämiseen määrääjäksi tai siihen saakka, kunnes työtön työnhakija on osallistunut työhön, koulutukseen tai työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Työttömyysturvajärjestelmän periaatteena on, että omasta syytä johtuva työttömyys tai itse aiheutettu työttömyyden pitkittyminen johtaa työttömyysetuuden menettämiseen. Tällä pyritään ohjaamaan ihmisiä aktiivisesti hakeutumaan töihin ja pysymään työssä. Työttömyysturvajärjestelmä ohjaa työttömiä myös parantamaan työllistymisedellytyksiä ammatillisen koulutuksen tai TE-toimiston tarjoamien palvelujen avulla. (Douglas, Kerminen, Meling & Peura 2011, 1–5.) Julkisesta työvoima ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL 916/2012) 2 luvun 8 §:n mukaan sekä työttömyysturvalain (TTL 1290/2002) 1 luvun 3 §:n mukaan työttömän työnhakijan ja etuuden saajan **yleisenä velvollisuutena** on hakea työtä ja koulutusta. Työssäkäyntialue ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle henkilön asuinpaikasta (TTL 1290/2002 1 luku 9 §). Lisäksi työtön on velvollinen osallistumaan työnhakijan haastatteluihin sekä työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen. Työtön työnhakija on myös velvollinen toteuttamaan hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa sekä ilmoittamaan sovitulla tavalla ja sovitussa määrääjässä, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa. Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 3 §:ssä etuudensaaja velvoitetaan antamaan työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttamaan yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luku käsittelee työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä ja määrittelee ne toimet, jotka johtavat työttömyysetuuden menettämiseen väliaikaisesti menettelystä riippuen 15–90 päivän ajaksi. Jos etuuden saaja toimii kuuden kuukauden aikana toistuvasti moitittavasti, hänelle voidaan asettaa työssäolovelvoite, jonka poistaminen edellyttää osallistumista työhön tai työllistymistä edistävään palveluun vähintään 12 kalenteriviikon ajan. Pääsääntöisesti työtön työnhakija ei saa erota työstään tai itse aiheuttaa työsuhteen päättymistä (TTL 1290/2002 2 a luku 1 §). Työnhakija ei myöskään saa kieltäytyä TE-toimiston hänelle tarjoamasta työstä tai aiheuttaa omalla menettelyllään tilannetta, ettei tule valituksi hänelle tarjottuun työhön (TTL 1290/2002 2 a luku 4 §). Työtön työnhakija menettää työttömyysetuutensa 60 päivän ajalta, jos hän kieltäytyy tai keskeyttää työllistymistä edistävästä palvelusta tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei hänelle voida järjestää palvelua (TTL 1290/2002 2 a luku 12 §). Työnhakijan katsotaan keskeyttäneen valmennuksen tai kokeilun, jos hän on luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi valmennus- tai kokeilupäivää tai jos poissaoloja on muutoin niin paljon, etteivät valmennukselle tai kokeilulle asetetut tavoitteet täyty (JTYPL 916/2012 3 luku 10 §). Samaa viiden päivän sääntöä noudatetaan myös työvoimakoulutuksissa

(JTYPL 916/2012 5 luku 5 §). Yleisesti ottaen kahta kuuden kuukauden sisällä tapahtunutta moitittavaa menettelyä pidetään toistuvana.

Työnhakija on myös velvollinen osallistumaan työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman (aktivointisuunnitelma tai kotouttamissuunnitelma) laatimis- ja tarkastamistilaisuuteen tai hän voi menettää työttömyysetuutensa 15 päivän ajalta. Jos työnhakija ilman pätevää syytä **kieltäytyy** työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta tai aiheuttaa menettelyllään sen, ettei suunnitelmaa voida laatia tai tarkistaa, menettää hän oikeuden työttömyysetuuteen 30 päivän ajalta. (TTL 1290/2002 2 a luku 9–10 §.) Laissa eikä hallituksen esityksessä (HE 111/2011), jolla on säädetty luvusta 2 a, ei ole mainintaa siitä, millaisissa tilanteissa työnhakijan on katsottu jääneen saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen ja millaisissa tilanteissa kieltäytyneen siitä. Hallituksen esityksessä (HE 162/2014 vp) todetaan, että mikäli TE-toimisto ei tavoita työnhakijaa esimerkiksi puhelimitse suunnitelman laatimista tai tarkistamista varten, työnhakijalle voi tulla asetettavaksi 30 päivän korvaukseton määräaika. Hallituksen esityksessä (162/2014 vp, 10) kuitenkin katsotaan että se, ettei TE-toimisto tavoita työnhakijaa, on ennemminkin verrattavissa siihen, ettei työnhakija saavu TE-toimistoon suunnitelman laatimista tai tarkistamista varten kuin siihen, että työnhakija kieltäytyy suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta. Lakia onkin täsmennetty niin, että työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun 10 §:n toisessa momentissa todetaan, ettei työnhakijan katsota menetelleen 1 momentissa tarkoitetulla tavalla (eli kieltäytyneen työllistymissuunnitelman laatimisesta) sillä perusteella, ettei häntä ole tavoitettu puhelimitse suunnitelman laatimista tai tarkistamista varten.

Mikäli ansiopäivärahan saaja kieltäytyy työllistymistä edistävästä palvelusta tai keskeyttää työllistämistä edistävän palvelun ja hänelle tämän vuoksi asetetaan korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahopäivän aikana, lyhenee työnhakijan ansiosidonnainen korvaus 100–200 päivää työnhakijan työhistoriasta riippuen (TTL 1290/2002 6 luku 3 §). Hallituksen esityksessä (HE 90/2013 vp, 28) todetaan, että säännöksen tarkoituksena on vaikuttaa työnhakijan päätöksentekoon työllistymistä edistävän palvelun tarjoamishetkellä. Voi jossain määrin todeta, että säännös asettaa alle vuoden työttömänä olleille ansiosidonnaista päivärahaa saaville työnhakijoille uhan tuplarangaistuksesta. Sen lisäksi, että työnhakija saa korvauksettoman määräajan heti kun hänen on katsottu kieltäytyneen tai keskeyttäneen työllistymistä edistävän palvelun, hän lisäksi menettää merkittävän määrän ansiosidonnaista päivärahaa. Säännöstä onkin lievennetty sen verran, että jos ansiopäivärahan saaja on saanut 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahopäivän aikana korotusosaa tai korotettua ansio-osaa yhteensä vähintään 40 päivältä ansio-osaa ei lyhennetä (TTL 1290/2002 6 luku 3 §). Tämän tarkoittaa sitä, että työllistymistä edistävän palvelun keskeytettyään ansiosidonnaista päivärahaa saavan työttömän on erityisen kannattavaa osallistua toiseen työllistymistä edistävään palveluun.

Työnhakijan on oltava työmarkkinoiden käytettävissä, eikä työttömyysetuutta työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 1 § perusteella makseta työnhakijalle, joka 1) suorittaa ase- tai siviilipalvelusta; 2) suorittaa vankeusrangaistusta; 3) on sairaala- tai muussa tähän verrattavassa laitoshoidossa; 4) on estynyt olemasta työmarkkinoilla muun näihin rinnastettavan syyn takia. Työkyvyttömyys estää työttömyysetuuden maksamisen, paitsi jos työnhakija on saanut enimmäisajan sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa, mutta hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vasta vireillä tai se on hylätty (TTL 1290/2002 3 luku 3 §).

Osa-aikatyötä tekevällä on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos sovittelujakson aikana työaika ei ylitä 80 % alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta (TTL 1290/2002 4 luku 3

§). Osa-aikaisuus ei kuitenkaan saa perustua työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhentämiseen (TTL 1290/2002 4 luku 1 §).

Vuoden 2012 alussa työttömyysturvalakia uudistettiin. Lakiin tehtiin uusi luku 2 a, jossa säädettiin työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Tavoitteena oli selkeyttää työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää sekä varmistaa, että työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä asetettavat seuraamukset ovat oikeassa suhteessa työnhakijan menettelyn moitittavuuden kanssa. Aikaisemmin seuraamukset olivat ankarampia, jos työtön työnhakija oli ilman ammatillista koulutusta oleva alle 25-vuotias tai sai työmarkkinatukea. Jos henkilö oli saanut työmarkkinatukea niin pitkään, että hän oli aktiivointiehdon piirissä, hänen työmarkkinatukensa voitiin lakkauttaa, mikäli henkilö 1) kieltäytyy tai eroaa tai hänet erotetaan ilman pätevää syytä työstä tai työvoimapolitiittisesta koulutuksesta; 2) tai hän kieltäytyy ilman pätevää syytä työkokeilusta, työelämävalmennuksesta tai työharjoittelusta, josta on sovittu hänen kanssaan laaditussa työllistymissuunnitelmassa; tai 3) hän keskeyttää ilman pätevää syytä työkokeilun, työelämävalmennuksen tai työharjoittelun. Oikeus työmarkkinatukeen palautui vasta kun henkilö oli koulutuksessa tai työllistymistä edistävässä palvelussa vähintään viisi kuukautta. Muilla kieltäytyminen edellä mainituista palveluista johti työttömyysetuuden menettämiseen 60 päivän ajaksi. (HE 111/2011 vp.) Vuoteen 2012 saakka myös ulkomaanmatkaa pidettiin esteenä työttömyysturvan saamiselle. Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan lyhyenä ja satunnaisena ulkomaanmatkana pidettiin enintään kuuden työttömyysetuuden maksupäivän pituista matkaa tai useampaa yhteensä enintään kuuden maksupäivän pituista matkaa vuoden aikana (HE 111/2011 vp, 4). Pidempi matka esti työttömyysetuuden saamisen, vaikka työttömällä olisi ollut esittää pidemmälle matkalle terveydellisiä tai perheestä johtuvia syitä. Hallituksen esityksessä (HE 111/2011 vp, 8) katsottiin, että TE-toimistojen seurannan tulisi kohdistua siihen, että työnhakija toteuttaa sovittua suunnitelmaa, eikä siihen, missä työnhakija oleskelee. Varsinkin kun yhteydenpitomenetelmien kehittymisen vuoksi työnhakijan oleskelupaikalla ei ole enää samanlaista merkitystä kuin ennen. Työnhakijan ulkomaanmatkoja koskevan työttömyysturvalain säädöksen ei katsottu rajoittavan perustuslaissa turvattua liikkumisvapautta, mutta koska säädös rajoittaa työttömyysetuuden maksamista ulkomaanmatkan ajalta, se voi tosiasiallisesti rajoittaa henkilön liikkumisvapautta. (HE 111/2011 vp, 8.) Työttömyysturvalaista (1290/2002) poistettiin myös 2 luvun 8 §, jossa säädettiin työmarkkinoiden käytettävissä olosta. Työnhakijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, jos hänen katsottiin itse asettaneen sellaisia rajoituksia, jotka estivät tarjotun työn vastaanottamisen tai osallistumisen tarjottuun koulutukseen. Esimerkiksi, jos työnhakija eroaa työstä ja ilmoittaa syyksi sen, ettei kykene järjestämään lastenhoitoa, eikä hän työssä ollessaan ole ryhtynyt mihinkään toimiin lastenhoidon järjestämiseksi, menetti henkilö oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi. Oikeus etuuteen palautui edellä mainitussa tilanteessa vasta, kun henkilön lapselle oli järjestynyt päivähoitopaikka. (Douglas, Kerminen, Meling & Peura 2011, 8–9.)

5.2 TYÖNHAKIJA-ASIAKKAAN OIKEUDET JA ETUUDET

Työnhakija-asiakkaan oikeudet ja etuudet ovat sellaisia lakiin kirjattuja työttömälle työnhakijalle tarjottavia palveluja ja rahallisia etuuksia, joihin työtön työnhakija on lain mukaan oikeutettu. Rahallisilla etuuksilla turvataan joko toimeentuloa työttömyyden aikana tai ne ovat kulukorvauksia, joilla pyritään kattamaan kuluja, joita syntyy, kun työnhakija osallistuu työllistymistä edistää palveluihin. Rahalliset korvaukset voivat olla myös liikkuvuusavustuksia tai työnantajalla myönnettäviä subventioita. Mielestäni laissa monien kunnan vastuulla olevien palveluiden tarjoaminen on velvoittavaa lain nojalla, kun taas TE-toimistolla on velvollisuus tarjota palveluja määrärahojen puitteissa.

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella (TTL 1290/2002 1 luku 2 §). Työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan, jossa sovitaan työnhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Tarvittaessa suunnitelmassa sovitaan muista osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn ja terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimituksista. (JTYPL 916/2012 2 luku 6 ja 7 §.) Samalla lailla voidaan ajatella, että työnhakijalla on oikeus myös laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) säädettyyn aktivointisuunnitelmaan sekä laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) säädettyyn monialaiseen työllistymissuunnitelmaan, vaikka osa työttömistä voikin kokea nämä palvelut väärällä tavalla velvoittavina. Työnhakijan haastattelun yhteydessä TE-viranomainen tarjoaa työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, koulutusta sekä muita palvelutarpeen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman mukaisia palveluja (JTYPL 916/2012 2 luku 6 §). Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta todetaan, että henkilöllä on **oikeus** aktivointisuunnitelmaan sisältyviin sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluihin ja toimenpiteisiin sen mukaisesti kuin niitä koskevissa laeissa on erikseen säädetty. Suunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin julkisiin työvoimapalveluihin henkilöllä on oikeus työ- ja elinkeinotoimiston **käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa**. (JTYPL 189/2001 3 luku 11 §.) TE-toimistot eivät siis ole velvollisia tarjoamaan julkisia työvoimapalveluja asiakkailleen, jos niillä ei ole määrärahoja tarjota palveluja. Sen sijaan monet kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveystoimet ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden tarjoaminen on kunnille velvoittavaa määrärahoista riippumatta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 4–8 luvuissa on määritelty, millaisia julkisia työvoimapalveluja TE-toimistot voivat tarjota työnhakijoille. Tieto- ja neuvontapalvelujen, asiantuntija-arviointien ja ammatinvalinta- ja uraohjauksen lisäksi TE-toimistot voivat tarjota työnhakijoille:

- 1) valmennusta (työnhakua, ura- tai työhönvalmennusta),
- 2) kokeilua (koulutuskokeilu tai työkokeilu),
- 3) työvoimakoulutusta,
- 4) työttömyysetuudella tuettuja työnhakijan omaehtoisia opintoja,
- 5) palkkatukea sekä
- 6) starttirahaa yrittäjäksi ryhtyvän henkilöasiakkaan toimeentulon turvaamiseksi.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvan työnhakijan toimeentulo turvataan työttömyyspäivärahalla tai työmarkkinatuella. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta työttömyysetuutta maksetaan myös työnhakijalle, jolla ei olisi työttömänä ollessaan oikeutta työttömyysetuuteen, jos se johtuu:

- 1) korvauksettomasta määräajasta;
- 2) työssäolovelvoitteesta;
- 3) nuoren ammatilliseen koulutukseen liittyvästä rajoitteesta;
- 4) työttömyyspäivärahan omavastuuajasta;
- 5) työmarkkinatuen odotusajasta;
- 6) työmarkkinatuen tarveharkinnasta. (TTL 1290/2001 10 luku 1–2 §.)

Työvoimakoulutukseen osallistuvalla voidaan lisäksi maksaa koulutuksen ajalta työttömyysetuutta, vaikka hänet katsotaan päätoimiseksi yrittäjäksi. Myös henkilölle, joka ei ole työtön tai lomautettu, voidaan maksaa työttömyysetuutta, jos katsotaan, että hän on työttömyysuhanalainen. (TTL 1290/2001 5 §.)

Työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla on oikeus saada kulukorvausta, kun osallistuu työvoimakoulutukseen, työnhakuvalmennukseen, uravalmennukseen, kokeiluun tai työttömyysetuudella tuettuihin omaehtoisiin opintoihin. Korvaus on suuruudeltaan 9 euroa päivässä tai 18 euroa, jos työnhakija osallistuu työssäkäyntialueensa ulkopuolella järjestettävään palveluun. (JTYPL 916/2012 9 luku 1–2 §.) Työttömyysturvalain (1290/2002) 10 luvun 6 § mukaan kuntouttavassa työtoiminnassa olevalle työttömyysetuutta saavalle henkilölle maksetaan kulukorvausta 9 euroa aktivointisuunnitelman mukaiselta osallistumispäivältä. Henkilölle voidaan maksaa myös korotusosaa ja korotettua ansio-osaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta enintään 200 päivältä. Tällöin työllistymistä edistävien palvelujen tulee olla kirjattuna henkilön työllistymissuunnitelmaan. (TTL 1290/2002 6 luku 3 b § sekä 7 luku 5 §.)

TE-toimisto voi myöntää työttömälle työnhakijalle korvausta matka- ja yöpymiskustannuksista, jos työtön hakeutuu työvoimakoulutukseen, valmennukseen, kokeiluun tai osallistuu asiantuntija-arviointiin. Lisäksi työttömälle, irtisanotulle tai määräaikaisessa työsuhhteessa olevalle työttömäksi jäävälle työnhakijalle voidaan myöntää korvausta muuttokustannuksista, jos henkilö siirtyy työhön työssäkäyntialueensa ulkopuolelle ja kustannusten korvaamista pidetään tarkoituksenmukaisena työvoiman saatavuuden ja työttömän työnhakijan työllistymisen kannalta. (JTYPL 916/2012 10 luku 1–2 §.)

Työttömyysturvalaissa työttömän työnhakijan velvollisuudet on määritelty varsin tiukasti. Silti velvoitteisiin pääsääntöisesti liittyy lievennyksiä, missä määritellään tilanteet, joissa työtön työnhakija on oikeutettu kieltäytymään esimerkiksi työstä tai koulutuksesta. En kuitenkaan pidä niitä tässä luokittelussa työnhakija-asiakkaaseen kohdistuvina etuuksina vaan kyse on sanktioiden rajojen määrittelystä. Taloudellisena etuutena on kuitenkin huomioitava se, että työttömällä työnhakijalla on oikeus soviteltuun päivärahaan, jos hän tekee osa-aikaista työtä. Osa-aikaisuus ei kuitenkaan saa perustua työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhentämiseen (TTL 1290/2002 4 luku 1§). Vuonna 2014 työttömyysturvaan määriteltiin 300 euron suuruinen suojaosuus, jonka osa-aika työtä tekevä työtön voi ansaita kuukauden sovittelujakson aikana ilman, että se vaikuttaa työttömän saamaan työttömyyspäivärahaan (TTL 1290/2002 4 luku 5 §). Suojaosuuden tavoitteena oli madaltaa työttömien kynnystä ottaa vastaan osa-aikatyötä. Samassa yhteydessä palkansaajan työssäoloehto lyhennettiin 34 viikosta 26 viikkoon ja laista poistettiin ehto, jonka perusteella työssäoloehdossa huomioitiin vain puolet niistä kalenteriviikoista, joihin tehdyn työn kustannuksiin on työnantajalle maksettu korkeinta korotettua palkkatukea (HE 90/2013 vp., 25). Kaikki nämä ovat olleet työttömille suunnattuja taloudellisia etuuksia, joiden tavoitteena on lisätä työttömien halua työllistyä ja ottaa vastaan osa-aikatyötä.

5.4 IKÄÄN JA TYÖTTÖMYYDEN KESTOON LIITTYVÄT POIKKEUKSET SEKÄ VAMMA- JA SAIRAUSPERUSTEISET OIKEUDET

Työnhakija-asiakkaita voidaan kohdella laissa eri tavalla iän, työkokemuksen, työttömyyden keston tai sairauteen ja vammaan perustuen. Alle 25-vuotiaiden nuorten mahdollisuuksia saada työttömyysturvaa on rajattu merkittävästi verrattuna yli 25-vuotiaisiin työnhakijoihin. Lisäksi nuorilla on enemmän erilaisia velvoitteita. Toisaalta nuoret ovat oikeutettuja eräisiin palveluihin lyhyemmän aikaa kestäneen työttömyyden perusteella kuin yli 25- tai yli 30-vuotiaat työnhakijat. Pitkään työssä olleille sekä iäkkäille työttömille on lakiin määritelty erilaisia erityisoikeuksia. Nuorten tavoin yli 50-vuotiaat työttömät voivat olla oikeutettuja eräisiin palveluihin aiemmin kuin alle 50-vuotiaat työnhakijat. Vamma- ja sairausperusteiset oikeudet ovat lähinnä työnantajalle myönnettäviä rahallisia tukia.

Työttömyysetuuteen ovat oikeutettuja 17–64-vuotiaat työnhakijat. Oikeus työttömyysetuuteen päättyy sen kalenterikuukauden lopussa, jolloin työtön työnhakija täyttää 65 vuotta. Yli 65-vuotias on oikeutettu työttömyysetuuteen, jos hänen työntekonsa on estynyt tai hänen työaikaansa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn vuoksi tai säästeen vuoksi aina sen kuun loppuun, jolloin henkilö täyttää 68 vuotta. (TTL 1290/2002 3 luku 1 §.)

Alle 25-vuotiaiden kouluttamattomien nuorten kireämmät ehdot työttömyysturvan saamiselle löytyvät työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 13 §:stä, jossa säädetään ammatillisia valmiuksia vailla olevan nuoren oikeudesta työttömyysetuuteen. Alle 25-vuotiaan nuoren, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, on pitänyt hakea edellisessä syyskaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa tai nuorella ei ole oikeutta työttömyysetuuteen syyslukukauden alkamisesta lukien. Koulutusta vailla olevalla nuorella ei myöskään ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän keskeyttää ilman pätevää syytä tutkintoon johtavan ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. Alle 18-vuotialla nuorella, jolla ei ole ammatillista tutkintoa, ei ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen. (TTL 1290/2002 2 luku 13 §.)

Nuorilla monialaisen yhteispalvelun tarvetta tulee arvioida sekä kuntouttavaan työtoimintaan kuuluvaa aktivointisuunnitelmaa tulee tarjota lyhyemmän työttömyyden perusteella kuin yli 25-vuotialla työnhakijoilla. Aikuisilla monialaisen yhteispalvelun tarvetta tulee arvioida, kun työnhakija on ollut työttömänä yhtäjaksoisesti 12 kuukautta, nuorilla alle 25-vuotialla työttömillä jo kuuden kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014 2 §.) Alle 25-vuotiaalle nuorelle on laadittava aktivointisuunnitelma, jos hän on saanut 180 päivää työmarkkinatukea viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana kun yli 25-vuotialla vaaditaan 500 päivää työmarkkinatukea. Myös nuorelle, jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen, on laadittava aktivointisuunnitelma aikaisemmin kuin yli 25-vuotiaalle, jolle aktivointisuunnitelma kuuluisi laatia vasta kun pääasiallinen toimeentulo on perustunut työttömyyden perusteella maksettuihin toimeentulotukeen 12 kuukauden ajalta (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 3 §).

Nuoren on mahdollista päästä nopeammin uudestaan työkokeiluun, jos hän on ollut työkokeilussa sen enimmäiskeston eli 12 kuukautta. Yli 25-vuotiaiden on oltava yhtäjaksoisesti työttömänä 12 kuukauden ajan ennen kuin he voivat mennä uudestaan työkokeiluun, mutta nuorilla odotusaika on vain kolme kuukautta. (JTYPL 916/2012 4 luku 6 §.) Toisaalta alle 25-vuotias nuori ei voi saada työkokeilun ajalta kulukorvausta ellei hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan ole päättynyt enimmäisajan johdosta tai hän on saanut työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä (JTYPL 916/2012 9 luku 4 §). Alle 25-vuotias nuori ei voi opiskella työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja. Lisäksi työvoimakoulutukseen ei pääsääntöisesti valita alle 20-vuotiaita nuoria. (JTYPL 916/2012 5 luku 3 § ja 6 luku 2 §.)

Työnhakijan työuran pituus voi vaikuttaa myös työttömyysturvan pituuteen ja suuruuteen. Vuonna 2014 työttömyysturvalakiin tuli säädös, jonka lyhensi ansiopäivärahan pituutta 100 päivällä, jos henkilö ei ole ollut työssä vähintään kolme vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista. Viimeset sata päivää maksetaan tällöin peruspäivärahan suuruisena. (TTL 1290/2002 6 luku 3 §.) Yli 20 vuotta työelämässä ollut henkilö, joka joutuu irtisanotuksi ilman omaa syytään, on puolestaan oikeutettu korotusosaan tai korotettuun ansio-osaan yhteensä 90 päivältä.

Työttömyysturvalaissa on turvattu iäkkäille työttömille useita taloudellisia etuja. Lisäpäiväoikeus on iäkkäälle ansiopäivärahan saajalle myönnettävä pidennys ansiopäivärahan pituuteen. Lisäpäiväoikeuden saavuttaneelle työttömälle työnhakijalle maksetaan ansiopäivärahaa sen kalenterikuukauden loppuun, jolloin työnhakija täyttää 65 vuotta. Lisäpäiväoikeudessa edellytetään, että työttömyyspäivärahan enimmäisaika ei ole täyttynyt, kun työtön saavuttaa tietyn iän. Vuonna 1950–1954 syntyneillä edellytetään 59 vuoden ikää, 1955 ja 1956 syntyneillä 60 vuoden ikää sekä 1957 ja sen jälkeen syntyneillä 61 vuoden ikää. Lisäksi edellytetään, että henkilöllä on työssäoloaikaa vähintään 5 vuotta viimeisen 20 vuoden ajalta. (TTL 1290/2002 6 luku 9 §.) Työmarkkinatukeen normaalisti sisältyvää tarveharkintaa ei noudateta sellaisen 55 vuotta täyttäneen henkilön kohdalla, joka työttömäksi joutuessa on täyttänyt työssäoloehdon (TTL 1290/2002 7 luku 8 §).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaista säädetystä laissa on turvattu yksi subjektiivinen oikeus, eli palvelu, jonka TE-toimisto on velvollinen järjestämään määrärahoista riippumatta. Työtön työnhakija, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta, on oikeutettu työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen. Jos henkilö ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työllistymistä edistävää palvelua, on kunta velvollinen tarjoamaan tällaiselle henkilölle työntekomahdollisuuden kuuden kuukauden ajaksi. Kunta saa palkkatukea velvoitettyöllistettävistä. (JTYPL 916/2012 11 luku 1 §.) Mikäli TE-toimisto järjestää velvoitteen perusteella työttömälle työnhakijalle työllistymistä edistävää palvelua, on työnhakija oikeutettu ansiopäivärahaan palvelun ajalta enimmäisajan sitä estämättä (TTL 1290/2002 6 luku 9 §).

Palkkatuessa on useita ikään, työttömyyden kestoon sekä vammaan ja sairauteen liittyviä poikkeuksia. Palkkatuen määrä tuella palkattavasta aiheutuvista kustannuksista vaihtelee 30 %:sta 50 %:iin sen mukaan, kuinka pitkään tuella palkattava on ollut työttömänä välittömästi ennen tuen myöntämistä tai 14–28 kuukauden tarkastelujakson aikana. Jos arvioidaan, että tuella palkattavan sairaus tai vamma olennaisesti ja pysyvästi alentaa tuottavuutta tarjolla olevassa tehtävässä, voidaan palkkatukea myöntää 50 prosenttia koko työsuhteen ajalta, mutta enintään 24 kuukauden ajan kerrallaan. Samoin palkkatukea voidaan myöntää 24 kuukaudeksi kerrallaan, jos tuella palkattava on yli 60-vuotias ja ollut työtön vähintään 12 kuukautta ennen palkkatukityön aloittamista. Yli 60-vuotiaalle palkkatuki voidaan myöntää myös, vaikka tuella palkattavan ammatillisessa osaamisessa ei olisi puutteita, jos henkilö on ollut vuoden työttömänä ennen palkkatukityön aloittamista. (JTYPL 916/2012 7 luku.)

Työolosuhteiden järjestelytuki on työnantajalle maksettava tuki, joka voidaan myöntää, jos työhön palkattava tai työssä olevan henkilön vamma tai sairaus edellyttää työvälineiden hankkimista tai työpaikalla tehtäviä muutoksia, joiden aiheuttamia kustannuksia voidaan pitää työnantajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen merkittävänä. Työolosuhteiden järjestelytuella voidaan korvata myös toisen työntekijän antamaa apua. (JTYPL 916/2012 10 luku 2 §.)

5.5 TE-TOIMISTON TOIMINTATAPAA SITOVAT VELVOLLISUUDET

Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 1 luvun 2 §:ssä säädetään, että julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantutija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjotaan asiakkaiden omatoimisesti käytettävänä palveluina ja henkilökohtaisena palveluna (JTYPL 916/2012 1 luku 4 §). TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus voi tuottaa laissa tarkoitetut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimasta varten osoitetulla määrärahalla. Työllisyysmäärärahojen avulla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. (JTYPL 916/2012 1 luku 5 §.) Henkilöasiakkaalle tarjottavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat maksuttomia (JTYPL 916/2012 1 luku 6 §) ja palveluja on tarjottava tasapuolisesti ja samojen periaatteiden mukaisesti riippumatta henkilöasiakkaan sukupuolesta tai yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 § 1 momentissa tarkoitetuista seikoista (JTYPL 916/2012 1 luku 7–8 §).

Työ- ja elinkeinoviranomainen on velvollinen informoimaan työnhakijaa työnhaun käynnistämisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen työnhakuun liittyvistä seikoista, hänelle tarjolla olevista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, työnhaun voimassaolon edellytyksistä sekä muutosturvasta. Lisäksi työtöntä tulee informoida tarvittaessa hänen työllistymistään edistävistä muista palveluista, työttömän työnhakijan yleisistä velvollisuuksista sekä työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen saamisen keskeisistä työvoimapolittisista edellytyksistä. (JTYPL 916/2012 2 luku 3 §.) Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää työnhakijalle ensimmäinen haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Myöhemmin haastatteluja tulisi järjestää tarpeen mukaan, kuitenkin niin että haastattelu tulee aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhtäjaksoisesti kolmen ja kuuden kuukauden ajan sekä kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen aina kuuden kuukauden välein, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. (JTYPL 916/2012 2 luku 4 §.) Haastattelussa tarkistetaan työnhakutiedot, arvioidaan palvelutarve, laaditaan työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta TE-viranomaisen ja työnhakijan välillä. TE-viranomainen tekee arvion työttömän valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä. Myöhemmissä haastatteluissa arvioidaan työnhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman toteutumista. Samalla myös suunnitelma tarkistetaan. (JTYPL 916/2012 2 luku 5 §.) Työ- ja elinkeinoviranomaisen velvollisuutena on tarjota työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyviä palveluja työ- ja elinkeinoviranomaisen käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. TE-viranomaisen on seurattava työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista ja osaltaan huolehdittava palveluprosessin etenemisestä. (JTYPL 916/2012 2 luku 9 §.) Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) sekä laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) on säädetty työttömyyden kestosta, jonka jälkeen TE-toimiston on velvollinen yhteistyössä kunnan ja Kelan kanssa arvioimaan monialaisen yhteispalvelun tarvetta tai laatimaan aktivointisuunnitelman. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 3 luku 8 §).

Työ- ja elinkeinoviranomaisen tehtävänä on julkaista ja välittää tietoja avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista työnantajan toimeksiannon mukaisesti. Työ- ja elinkeinotoimisto etsii ja tarjoaa työnhakijalle sopivia työpaikkoja huomioiden työnhakijan ammatillisen osaamisen, työhistorian, koulutuksen ja työkyvyn. (JTYPL 916/2012 3 luku 2 §.) Julkisen työvoima- ja yrityspalveluna työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus välittävät tietoa ja antavat neuvontaa:

- 1) avoimista työpaikoista ja työnhausta;
- 2) työvoiman saatavuudesta ja hankinnasta;

- 3) koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämisen mahdollisuuksista;
- 4) työmarkkinoista, aloista ja ammateista;
- 5) yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista; sekä
- 6) muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista. (JTYPL 916/2012 4 luku 1 §.)

Työ- ja elinkeinotoimistojen yhteydessä toimii työvoima- ja yrityspalveluneuvottelukuntia (TY-neuvottelukunta), joiden tehtävänä on yhteistyössä viranomaisten, työelämän järjestöjen sekä muiden sidosryhmien kanssa tukea julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanoa, suunnittelua ja kehittämistä. TY-neuvottelukunta asetetaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja niiden tehtävänä on:

- 1) seurata ja ennakoida työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia ja suunnitella muutosten johdosta tarvittavia toimenpiteitä ja näin edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden paranemista;
- 2) edistää uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehittää yritysten toimintaedellytyksiä; ja
- 3) seurata ja tukea julkisen työvoima- ja yrityspalvelun ja työvoimapoliittisten edellytysten toimeenpanoa sekä tarvittaessa tehdä esityksiä palvelun kehittämiseksi. (JTYPL 916/2012 12 luku 1–2 §.)

Muutosturvan toteuttamiseksi TE-toimiston tehtävänä on irtisanomistilanteessa kartoittaa työnantajan ja henkilöstön edustajien kanssa julkisten työvoima ja yrityspalvelujen tarve sekä varata riittävät resurssit ja varautua tarpeellisiin toimenpiteisiin saatuaan työnantajalta ilmoituksen vähintään kymmenen henkilön irtisanomisesta taloudellisista ja tuotannollisista syistä johtuen (JTYPL 916/2012 12 luku 3 §).

Työ- ja elinkeinotoimisto on velvollinen antamaan työvoimapoliittisen lausunnon:

- 1) työttömyysetuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä;
- 2) työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä;
- 3) matka-avustuksena maksettavasta työmarkkinatuesta;
- 4) työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavasta etuudesta;
- 5) työllistymistä edistävän palvelun sisällyttämisestä työnhakijan kanssa laadittuun työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan;
- 6) opintojen todisteellisesta keskeyttämisestä sekä työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvistä edellytyksistä;
- 7) kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisesta opiskelun tukiajasta, maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä opintojen seurannasta ja keskeyttämisestä. (TTL 1290/2002 11 luku 4 §.)

Lisäksi työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voi:

- 1) antaa työvoimapoliittisen lausunnon etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä;
- 2) antaa työvoimapoliittisen lausunnon opintojen keskeyttämisestä ja oikeudesta työttömyysetuuteen keskeytyksen ajalta;
- 3) muuttaa työ- ja elinkeinotoimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon, joka koskee oikeutta työmarkkinatukeen, koskemaan oikeutta työttömyyspäivärahaan;
- 4) siirtää työ- ja elinkeinotoimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon toiselle työttömyysetuutta maksavalle laitokselle;

- 5) korjata työ- ja elinkeinotoimiston antamassa työvoimapoliittisessa lausunnossa olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka niihin verrattavan selkeän virheen (TTL 1290/2002 11 luku 4 §).

Työvoimapoliittinen lausunto annetaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä ja lausuntoa on näiden pyynnöstä myös täydennettävä viipymättä. Jos työnhakija on ilmoittanut hakevansa työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa, voidaan lausunto antaa ilman erillistä pyyntöä. (TTL 1290/2002 11 luku 4 §.)

5.6 KUNNAN VELVOLLISUUDET TYÖLLISYYDEN HOIDOSSA

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) velvoittavat kunnan yhdessä TE-toimiston ja Kelan kanssa laatimaan joko aktivointisuunnitelman tai arvioimaan monialaisen yhteispalvelun tarpeen, kun työnhakijan työttömyys on kestänyt riittävän pitkään. Kunta on velvollinen viipymättä aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelma laatimiseksi alle 25-vuotiaalle henkilölle, jonka pääasiallinen toimeentulo viimeisen neljän kuukauden aikana on perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen tai yli 25-vuotiaalle henkilölle, jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen vuoden ajan perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 3 § ja 2 luku 5 §). Kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta. Kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse, tai tehdä kirjallisen sopimuksen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa takka rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa. Kunta on vastuussa siitä, että kuntouttava työtoiminta järjestetään lain mukaisesti ja aktivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa määritellyllä tavalla. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 2 luku 6 §.) Aktivointisuunnitelma voi julkisten työvoimapalvelujen ohella sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 3 luku 8 §).

Kunta on velvollinen järjestämään työntekomahdollisuuden työttömälle työnhakijalle, joka täyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 916/2012 11 luvun 1 §:n 1 ja 2 toisessa momentissa määritellyt kriteerit, mutta joka ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa. Työntekomahdollisuus tulisi järjestää siten, että työtön voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä. Työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla alan säännöllisen työajan mukaista kokoaikatyötä. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla järjestetään hänen työkykyään vastaavaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä. (JTYPL 916/2012 11 luku 1 §.)

Kunta on velvollinen osallistumaan työmarkkinatuen rahoitukseen pitkään työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden osalta. Työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyden perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä. Valtio ja työnhakijan kotikunta rahoittavat työmarkkinatuen puoliksi 301 - 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden työnhakijoiden osalta. Kun työtön työnhakija on saanut työmarkkinatukea yli 1000 päivää, velvoitetaan kunta vastaamaan työmarkkinatuesta 70 % ja valtio 30 %. (TTL 1290/2002 14 luku 3 a §.) Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettu työmarkkinatuki ja lapsikorotus ja muut korotukset maksetaan aina valtion varoista, eikä niiden ajalta maksettua työmarkkinatukea lasketa mukaan työmarkkinatuen 300 maksupäivään (TTL 1290 14 luku 3 a §.)

Kunnalle voidaan myöntää lisätukea sen perusteella, kuinka suuren osuuden alueensa työvoimasta kunta on keskimäärin kuukauden aikana palkannut palkkatuella. Jos kunta työllistää vähintään 0,5 % alueensa työvoimasta, kunnalle maksetaan lisätukea. Lisätuki kasvaa sen mukaan, miten suuren osuuden alueensa työvoimasta kunta työllistää. (JTYPL 916/2012 11 luku 4 §.)

5.7 KUNTA-VALTIO YHTEISTYÖ SEKÄ YHTEISTYÖ HENKILÖASIAKKAAN KANSSA

Lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), lakiin työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) sekä lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) on kaikkiin kirjattu, että työnhakijan palvelutarvetta tulee arvioida yhdessä työttömän työnhakijan kanssa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) säädetyn lain 1 luvun 7 §:ssä todetaan, että työllistymissuunnitelma ja sitä korvaava suunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen. Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta säädetyn lain 2 §:ssä määritellään, että palvelutarve on arvioitava TE-toimiston, kunnan tai Kelan toimesta, kun työttömyys on kestänyt laissa säädetyn ajan. Palvelutarvetta arvioidaan kolmen kuukauden kartoitusjaksolla, joka tehdään yhdessä työttömän kanssa (laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) 3 §). Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu päättyy, kun TE-toimisto, kunta ja Kela yhteisesti arvioivat, ettei työttömällä ole enää monialaisen yhteispalvelun tarvetta (laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014 6 §). Samoin laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) säädetään, että TE-toimisto ja kunta ovat velvolliset laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä työttömän työnhakijan kanssa. Aktivointisuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaan kunnan, TE-toimiston ja henkilön kesken. (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 2 luku 5 §.) Kuntouttava työtoiminta voi sisältyä aktivointisuunnitelmaan sellaisessa tilanteessa, jossa TE-toimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 3 luku 8 §). Näin ollen ymmärtäisin, ettei esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa voida sisällyttää aktivointisuunnitelmaan ilman aktivointisuunnitelman kohteena olevan henkilön suostumusta.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Pro gradu -tutkielmassani olen tarkastellut vuonna 2015 voimassa olleen lainsäädännön pohjalta, millaisia aktivointitoimia työttömiin kohdistetaan Suomessa. Tutkimukseni perusteella Suomessa työttömiin kohdistetaan laajasti erilaisia aktivointitoimia. Työttömiin kohdistetaan sekä sanktioivia toimia, että kannustavia toimenpiteitä. 2010-luvulla Suomessa on parannettu työttömän mahdollisuuksia ottaa vastaan osa-aikatyötä, kun työttömyysturvalakiin (1290/2002 4 luku 5 §) kirjattiin 300 euron suojaosuus. Samoin opiskelu työttömyysturvalla mahdollistettiin vuonna 2010.

Sanktiot perustuvat pitkälti työttömyysetuuksien eväämiseen määräajaksi tai toistaiseksi, kunnes työtön on todistettavasti tehnyt toimia edistääkseen työllistymistään. Nuorten alle 25-vuotiaiden kohdalla ehdot työttömyysetuuden saamiseksi ovat tiukempia kuin yli 25-vuotiaiden kohdalla. Työllistymistä edistäviin palveluihin nuoret ovat kuitenkin oikeutettuja lyhyemmän työttömyyden perusteella. Alle 25-vuotiailla nuorilla ei ole mahdollisuutta opiskella työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja.

lääkkäämmät työttömät puolestaan ovat ikänsä puolesta oikeutettuja erilaisiin etuuksiin, kuten palkkatukeen lyhyemmän työttömyyden perusteella sekä velvoitetyöllistämiseen. Velvoitetyöllistämisen ikäraja on kokoajan nostettu. Vuonna 2017 myös työllistymistä edistävät

palvelut rinnastetaan työssä oloon yli 60-vuotiailla. Pitkän työhistorian perusteella työtön voi saada korotettua ansiosidonnaista päivärahaa. Ansiosidonnainen työttömyysturva sekä työmarkkinatuki jakavat työnhakijoita kahteen kastiin, sillä velvollisuus aktivointisuunnitelman tai monialainen työllistymissuunnitelman laatimiseen tulevat voimaan vasta, kun työtön työnhakija on työmarkkinatuella tai saa työttömyyden perusteella toimeentulotukea. On täysin tulkitsijasta kiinni katsotaanko aktivointisuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma palveluksi, jota tarjotaan pitkäaikaistyöttömälle vai onko kyse toimenpiteestä, joka uhkaa pitkään työttömänä ollutta. Itse tulkitsen lain edellyttävän, että suunnitelmat on tehtävä yhteistyössä työnhakijan kanssa, jolloin katson, että ne antavat työttömälle mahdollisuuden päästä vaikuttamaan siihen, millä tavoin hän pääsee eteenpäin tilanteessaan.

TE-toimiston tehtävänä on arvioida työttömän tarvitsemia palveluja, välittää työtä sekä antaa lausuntoja työttömyysetuutta koskien. TE-toimistolla ei ole subjektiivista velvoitetta antaa palveluja (lukuun ottamatta velvoitetyöllistettyjä), vaan TE-toimiston tarjoamat palvelut on aina sidottu toimistoilla käytettävissä oleviin määrärahoihin.

Kunnat on velvoitettu tekemään yhteistyötä TE-toimiston ja Kelan kanssa pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden tilanteen kartoittamisessa sekä tarjoamaan kuntouttavaa työtoimintaa. Sillä, että kunnat on velvoitettu rahoittamaan osa pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta, pyritään velvoittamaan kunnat huolehtimaan työttömien aktivoinnista.

Tutkimusaineistoni on perustunut lainsäädäntöön, hallituksen esityksiin sekä ministeriön antamiin ohjeistuksiin lainsäädännön toteuttamisesta. Hallituksen esitykset kuvaavat usein, millaisiin tavoitteisiin lainsäädännöllä pyritään ja ministeriön ohjeistukset tarkentavat toimintatapoja. Kokonaisuutena työttömiin kohdistuvat aktivointitoimet ovat kirjavia sisältäen erilaisia palveluja, sanktioita, koulutusta ja työnantajille myönnettyjä tukia. Lainsäädäntö on voimakkaasti työtöntä työnhakijaa velvoittavaa, mutta sen vastapainoksi lainsäädännössä ei velvoiteta tarjoamaan palveluja, joita työtön tarvitsisi aktivoituaan. TE-toimistot on velvoitettu tekemään työnhakijoiden haastatteluja sekä työllistymissuunnitelmia, mutta mikään ei takaa, että työtön saisi varmasti työllistymissuunnitelmaan kirjatut palvelut. Työllistymissuunnitelmilla ja sitä korvaavilla suunnitelmilla pyritään siihen, että työtön työnhakija ja viranomaiset yhteistyössä laativat suunnitelman työttömän aktivoimiseksi sekä seuraavat suunnitelman etenemistä. Kuntakokeiluhankkeen palveluohjaajana huomasin kuitenkin, että työllistymissuunnitelmia ei yleensä ehditty päivittää niin usein kuin siihen laissa velvoitetaan. Asiakkaat eivät myöskään tuntuneet käsittävän työllistymissuunnitelmaa minkäänlaisena toimintasuunnitelmana, vaan monelle se tuntui olevan pikemminkin pakollinen paperi, joka on tapana allekirjoittaa TE-toimistossa. Olisikin kiinnostavaa tutkia lisää, millaisena työvälineenä työllistymissuunnitelmat näyttäytyvät TE-toimiston asiantuntijoille sekä työttömille työnhakijoille. Ymmärretäänkö työllistymissuunnitelmat välineenä, jolla työtön ja TE-toimisto molemmat sitoutuvat aktiiviseen ja eteenpäin suuntaavaan työnhakuun ja työnhakuedellytysten parantamiseen? Ja miten työllistymissuunnitelmalla voi tukea aktiivisen työllistymispolun muodostamista? Kiinnostavaa olisi myös selvittää lisää, miten lainsäädännöstä esiinnoitettua yhteistyön teemaa toteutetaan työllisyydenhoidossa käytännössä. Erityisen kiinnostavaa olisi tutkia lisää sitä, miten työtön työnhakija voi vaikuttaa oman työllistymissuunnitelmansa tai työllistymissuunnitelmaa korvaavan suunnitelman sisältöön. Onko työllistymissuunnitelmien laatiminen aitoa yhteistyötä, vai sanelua, millaiseksi se usein TE-toimiston toimintaa koskevassa kritiikissä usein kuvataan?

Aktivointitoimet näyttäytyvät lainsäädännön kautta kimppuna kirjavia toimenpiteitä, jotka muodostavat sekavan ja monimutkaisen kokonaisuuden. Missä määrin eri aikakausien kerrokset näkyvät lainsäädännössä? Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja Työttömyysturvalaki (1290/2002) on säädetty, jotta näitä edeltäneitä lakeja saataisiin yksinkertaistettua. Silti kokonaisuus on edelleen kihara ja monitulkintainen. Vaikuttaakin siltä, että työttömiin kohdistuvaa lainsäädäntöön tehdään koko ajan muutoksia, joissa yhtäältä lakia kiristetään ja toisaalta lievennetään. Työttömiin kohdistuva lainsäädäntö tuntuukin olevan jatkuvan poliittisen kaupankäynnin kohteena. Tulevissa linjauksissa on kiinnostavaa nähdä, siirtyvätkö pitkään työttöminä olleiden palvelut TE-toimistolta kunnille tai jopa perustettaville sote-alueille ja tuleeko suunnitteilla oleva kansalaispalkka yksinkertaistamaan työttömyysturvaa työn tekemistä kannustavampaan suuntaan?

Aktivointi on luonteeltaan yksilöä velvoittavaa. Se perustuu näkemykselle, jossa yksilön on toimittava aktiivisesti oman työmarkkina-asemansa parantamiseksi. Samalla siihen sisältyy ajatus siitä, että työttömyys on yksilön työmarkkinoilla harjoittaman virheellisen toiminnan tulosta. Pitäisikö aktivointi sittenkin nähdä laajempänä yhteiskunnallisena toimintana, jonka tavoitteena turvata mahdollisimman monelle ihmiselle mahdollisuus päästä osaksi työelämää? Tällöin aktivointi pitäisi ymmärtää toimenpiteinä, jotka tukevat monimuotoisesti kouluttautumista sekä osa-aikaisen työn ja täydentävän sosiaaliturvan yhdistämistä. Lisäksi yksityinen sektori tulisi saada mukaan aktivointitalkoisiin. Esimerkiksi kilpailutusten yhteydessä yksityisen sektorin työnantajia voitaisiin nykyistä enemmän velvoittaa työllistämään nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä.

LÄHDELUETTELO

Arnkil, Robert & Jokinen, Esa & Pitkänen, Sari & Spangar, Timo & Tuusa, Matti (2015) Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja yrittäjyys 47/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Douglas, Inka & Kerminen, Päivi & Meling, Timo & Peura, Jari (2011) Työttömyysturvan menettäminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. TEM-analyyseja 3/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö

Duell, Nicola & Grubb, David & Singh, Shruti (2009) Activation Policies in Finland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 98, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/220568650308>. Haettu 14.2.2015.

Happonen, Anneli & Laiho, Veera & Latvala, Terhi & Rämö, Anna-Kaisa (2010) Erityisryhmien työkyky – työttömät ja vammaiset. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus. Raportteja 225.

Heikkilä, Matti & Karvonen, Sakari & Moisio, Pasi & Simpura, Jussi (toim.) (2008) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes.

Husa, Jaakko & Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo (2008) Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha (2008) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutus työttömien työllistymiseen ja aktivointitoimiin osallistumiseen. Teoksessa: Seija Ilmakunnas, Teuvo Junka & Roope Uusitalo (toim.) Vaikuttavaa tutkimusta – Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita.. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 47

Johnson, Janet & Joslyn, A. Richard & Reynolds H. T. (2001) Political Science Research Methods. Washington, D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc.

Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksessa. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 21–45.

Julkunen, Raija (2003) Työ - elämää ja sosiaalipolitiikkaa. Teoksessa: Tuula Helne, Raili Julkunen, Jouko Kananoja, Sini Laitinen-Kuikka, Tiina Silvasti & Jussi Simpura (toim.) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY

Jokiranta, Harri & Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-kustannus.

Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) (2013) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Kauppinen, Timo M. & Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa (2010) Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa Marja Vaarama, Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 234–251

- Kerätär, Raija (1995) Työttömyys, terveys ja toimintakyky. Teoksessa: Reijo Väärälä (toim.) Asiakkaat verkossa? Hyvinvointiprojektin osaraportti 6. Rovaniemi: Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 44
- Kietäväinen, Timo & Lindberg, Erja & Vuorento, Reijo (2011) Vaikeasti työllistyvät – yhteinen haaste. Työpoliittinen Aikakauskirja 54:1. 53–58.
- Kluve, Jochen (2006) The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA Discussion Paper No. 2018.
- Korkiamäki, Riikka (2009) ”Kaljaporukoita” vai ”ihan tavallisia koviksii” – osallisuus vertaisryhmässä nuorten määrittelyn kohteena. Teoksessa Suvi Raitakari & Elina Virokannas (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 96. 83–105.
- Kotiranta Tuija (2008) Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä: Jyväskylä Studies in education, psychology and social research.’
- Lahikainen, Anja Riitta & Lahti, Raimo (2013) Pystyykö uudistettu työ- ja elinkeinotoimisto hoitamaan tehtävänsä työllistäjänä ja syrjäytymiskehityksen ehkäisijänä? Työpoliittinen Aikakauskirja 56:2, 57–62.
- Lampinen, Pauliina & Pikkusaari, Suvi (2012) Työ(hön)valmennus pintaa syvemältä. Helsinki: VATES-säätiö.
- Laakso, Merja & Lindberg, Erja & Mäkinen, Annukka (2014) Työllisyyden keittokirja. Miten työ ja tekijät saadaan kohtaamaan. 6 näkökulmaa ja 30 testattua ja hyväksi koettua reseptiä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Linnossuo, Outi (2004) Syrjäytymisestä selviytymiseen? Arviointitutkimus työttömien nuorten palveluohjauksesta. Helsinki: Kela. Sosiaali- ja terveystutkimuksia 61
- Lindqvist, Tuija & Oksala, Ilkka & Pihlman, Marja-Liisa (toim.) (2001) Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:8.
- Niemi, Heidi (2013) Perusoikeus työhön. Työvoimapolitiittinen Aikakauskirja 56:4, 29–38.
- Niemi, Heidi (2012) Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työvoimapolitiittinen Aikakauskirja 55:4, 16–27.
- Sihto, Matti (2004) Työvoimapolitiikan perusteet. Luku teoksessa: Elisabeth Heinonen, Kari Hämäläinen, Heikki Räisänen, Matti Sihto & Juha Tuomala (toim.) Mitä on työvoimapolitiikka? Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Vatt-julkaisuja 38.
- Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:11.
- Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Helsinki:2015. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20.
- Riihinen, Olavi (2011) Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 103–146.

Räisänen, Heikki (2004) Luvut 1.1., 1.2., 1.6., 3.2. ja 3.3. Teoksessa: Elisabeth Heinonen, Kari Hämäläinen, Heikki Räisänen, Matti Sihto & Juha Tuomala (toim.) Mitä on työvoimapolitiikka? Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Vatt-julkaisuja 38.

Vaittinen, Elina & Virtanen, Petri & Von-Herzen-Oosi, Nina & Ruoppila, Sampo (toim.) (2010) Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottaminen palvelujen ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 13/2010.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011.

Internetsivut:

Kirje nuorisotakuun paikallisille ja alueellisille toimijoille. Työ- ja elinkeinoministeriön kirje 12.3.2013. TEM066:00/2011, TEM/1740/00.04.01/2011.
http://www.nuorisotakuu.fi/files/36290/Nuorisotakuun_tavoitteet_ja_sisalto_-_Kirje_nuorisotakuun_alueellisille_ja_paikallisille_toimijoille.pdf. Haettu 2.1.2015.

Kunnat.net, Uudistuvat julkiset työvoimapalvelut.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/Sivut/uudistuvat-julkiset-tyovoimapalvelut.aspx>
Haettu 17.1.2015.

Kuntainfo 9/2014. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen sekä 1.1.2015 voimaan tulevat kuntouttavan työtoiminnan lain muutokset. http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ordnande-av-arbetsverksamhet-i-rehabiliteringssyfte-och-andringar-i-lagen-om-arbetsverksamhet-i-rehabiliteringssyfte-som-trader-i-kraft-1-1-2015. Haettu 7.4.2015.

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – Kärkihankkeet ja vastuut (2011)
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelman+strateginen+toimeenpanosuunnitelma/780ab6d0-00ec-4681-aa2a-4c6fc740783b>. Haettu 20.1.2016.

Kelan internetsivut: Omat tulot vaikuttavat työmarkkinatukeen
http://www.kela.fi/maara_tyomarkkinatuki-omat-tulot-vaikuttavat. Haettu 14.7.2015

Nuorisotakuu, uutiset 14.4.2015.
http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/tietoa_takuusta/ajankohtaista/ohjaamot_edistavat_nuorisotakuun_toteutusta_-_nuorten_matalan_kynnyksen_palvelut_kaynnistymassa.117897.news. Haettu 25.1.2016

Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2015, helmikuu
http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2015/02/tyti_2015_02_2015-03-24_tie_001_fi.html. Haettu 11.4.2015

THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, asiakkaan velvollisuudet.
<https://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/aktivointisuunnitelma/asiakkaan-velvollisuudet>. Haettu 2.5.2015.

THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, Asiakas.
<https://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/asiakas>. Haettu 7.4.2015

THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. <https://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/kuntouttava-tyotoiminta>. Haettu 7.4.2015

THL:n internetsivut: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, Kuntouttavan työtoiminnan sisältö. <https://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja/kuntouttava-tyotoiminta/kuntouttavan-tyotoiminnan-sisalto>. Haettu 7.4.2015

Tilastokeskus tilastokoulu: Työmarkkinatilastot. http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=4&subject_id=1&page_type=sisalto. Haettu 7.4.2015

Te-palvelujen internetsivut: Mitä karenssi tarkoittaa? http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html. Haettu 4.6.2015

TEM tiedote 2015. Ennuste: Työttömistä yhä suurempi osa pitkäaikaistyöttömiä. http://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2015?119950_m=119124. Haettu 23.4.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö, työvoima ja yrityspalvelut, Uudet TE-palvelut. https://www.tem.fi/tyo/tyovoima-ja_yrityspalvelut/uudet_te-palvelut. Haettu 17.1.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Kuntakokeilu. http://www.tem.fi/tyo/tyovoiman_saatavuus/kuntakokeilu. Haettu 21.1.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Nuorisotakuu. <http://www.tem.fi/Yhteiskuntatakuu>. Haettu 21.1.2016.

Täydennys työ- ja elinkeinoministeriön linjauksiin nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa. Työ- ja elinkeinoministeriön kirje 21.2.2013. TEM/2905/03.01.04/2012s. http://www.tem.fi/files/36355/Nuorisotakuun_linjaukset_TE-hallinnossa_04032013_1_.pdf. Haettu 2.1.2015.

Tutkimusosuudessa käytetyt lait, hallituksen esitykset sekä soveltamisohjeet (haettu www.finlex.fi ja www.edilex.fi):

Laki julkisesta työvoima ja yrityspalvelusta (JTYPL 916/2012) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>. Haettu 26.10.2015

Työttömyysturvalaki (TTL 1290/2002) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290>. Haettu 26.10.2015

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010189>. Haettu 26.10.2015

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1396/2014. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141369>. Haettu 26.10.2015

HE 178/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090178.pdf>.

HE 183/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140183.pdf>.

HE 133/2012 vp. Hallituksen edistys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120133.pdf>.

HE 90/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130090.pdf>

HE 176/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 90/2013 vp) täydentämisestä.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130176.pdf>.

HE 235/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työmarkkinatukea koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930235>

HE 164/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050164.pdf>.

HE 162/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140162.pdf>

HE 115/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120115.pdf>

HE 316/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun muuttamisesta.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100316.pdf>.

HE 85/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun 8 §:n muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090085.pdf>

HE 111/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2011/20110111.pdf>.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (2015) TEM/871/00.03.05.02/2015. https://www.finlex.fi/data/normit/42135-TEM871Ohje_julkisesta_ty_voima_ja.pdf. Haettu 27.10.2015.

Kuviot

Kuvio 1. Työllistäminen valtiolla, kunnalla ja yksityisellä. Kuvio tehty excel-ohjelmalla. Aineisto: Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut, työnvälitystilasto, määritelmät, taulukot ja kuviot, palvelut. https://www.tem.fi/files/31852/palvelut_290216.pdf. Haettu 17.4.2016

Kuvio 2. Työllistymistä edistävissä palveluissa olevat henkilöt kuukauden lopussa (vuosikeskiarvo). Kuvio tehty excel-ohjelmalla. Aineisto: Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut, työnvälitystilasto,

määritelmät, taulukot ja kuviot, palvelut. https://www.tem.fi/files/31852/palvelut_290216.pdf. Haettu 17.4.2016

Kuvio 3. Työllistymistä edistävässä palveluissa olevien henkilöiden määrä 1991–2015. Kuvio tehty excel-ohjelmalla. Aineisto: Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut, työnvälitystilasto, määritelmät, taulukot ja kuviot, palvelut. https://www.tem.fi/files/31852/palvelut_290216.pdf. Haettu 17.4.2016