

# **Työttömyysturvan porrastaminen ja nuorisotyöttömyys**

Elokuu 2008

**Elokuu 2008**

**Lisätiedot:**

Ville Kopra  
ville.kopra@sak.fi  
puh. 020 774 0149  
SAK, PL 157  
00531 Helsinki

**Tilaukset:**

SAK  
puh. 020 774 00

# TYÖTTÖMYYSTURVAN PORRASTAMINEN JA NUORISOTYÖTTÖMYYS

## SISÄLLYS

Taustaa .....	2
Nuoret ja työttömyysturva .....	2
Nuorten työttömyys.....	3
Nuorten yhteiskuntatakuu .....	5
Johtopäätökset .....	6

## Taustaa

Kuluneen kesän aikana eri tahot ovat avanneet keskustelua työttömyysturvan porrastamisesta työhistorian mukaan. Lasse Laatusen EK:sta totesi (KU 17.7.2008), että työnantajien linjauksena on ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan puuttuminen työhön kannustavuuden takia 150–200 työttömyyspäivän kohdalla. Poliittinen valtiosihteeri Ilkka Oksala (kok.) yhtyi porrastamisajatukseen (HS 18.7.2008) puhuen mallista, jonka mukaan ansiosidonnainen työttömyysturva olisi pidempi niillä, jotka ovat olleet töissä pidempään. Oksalan mukaan on kohtuullista, että pitkän uran tehneiden yli viisikymppisten työttömyysturva on pitkä, mutta nuorilla pitkä turva on kohtuuton ja passivoi.

Sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä kommentoi (HS 25.7.2008) olevansa valmis harkitsemaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamista työhistorian pituuden mukaan. Kirjoituksen mukaan nuoremmat työtömät saisivat lyhyemmän aikaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa kuin pitkään töissä olleet. Hyssälä oli jo aiemmin todennut sosiaaliturvajärjestelmän olevan passivoiva, ja meillä saa hänen mukaansa olla aika rauhasa sosiaaliturvalla.

Loppukesästä työministeri Tarja Cronberg on toisaalta ilmoittanut vastustavansa työttömyysturvan porrastamista työhistorian mukaan. Hänen mukaansa porrastaminen heikentäisi ainakin nuorten ihmisten mahdollisuutta perustaa perhe ja toimia huoltajina.

Pääministeri Matti Vanhanen on esittänyt 20.8.2008, että kunnat ottaisivat työhallinnon sijaan enemmän vastuuta syrjäytymisvaarassa olevista alle 25-vuotiaista nuorista. Hänen mielestään tämä olisi luontevaa siksikin, että myös koulut ovat kuntien vastuulla. Ministeri Cronberg kritisoi tätäkin ajatusta, sillä hänen mielestään juuri työvoimahallinnolla on mm. palkkatuen ja työpajatoiminnan kautta välineet nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Tämän muistion tarkoituksena on tuoda esiin taustatietoja nuorisotyöttömyydestä sekä työttömien nuorten tukemisesta. Työttömyysturvan porrastaminen ei kuitenkaan kohdentuisi vain nuoriin, sillä nuoren iän lisäksi työhistoria saattaa jäädä lyhyemmäksi mm. osa-aikaisten ja määräaikaisten työsuhteiden, pitkittyneiden opintojen sekä etenkin naisten osalta lasten hoidon vuoksi.

## Nuoret ja työttömyysturva

Keskusta, kokoomus ja EK ovat valmiita leikkaamaan nimenomaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoja, sillä 500 päivää kestävä turva nähdään passivoivan pituutensa vuoksi. Näin siitäkkin huolimatta, että työttömyysturvalla passivoitumiseen on jo nyt olemassa keppiä tarjolla. Työt-

tömän on otettava tarjottua työtä vastaan 30–90 päivän päivärahattoman karenssin uhalla.

Nuorten ihmisten työttömyys on muuta väestöä suhdanneherkempää. Se laskee nopeammin noususuhdanteessa ja nousee laskusuhdanteessa yleiseen työttömyysasteeseen verrattuna. Siksi nuorten asema työmarkkinoilla on normaalia turvattomampi. Nuoret tekevät myös muita enemmän osa-aikaista ja etenkin määräaikaista työtä. Jopa puolet nuorten työsuhteista on määräaikaisia, osa-aikaisia on vajaa kolmannes. Nuorten on vaikea saavuttaa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan vaadittava vähintään 10 kuukauden työhistoria. Ansiosidonnaisen turvan saamiseksi nuorten tulisi myös kuulua työttömyyskassaan.

Kaikista työttömistä 43 % oli kesäkuussa 2008 ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä. Yleinen järjestäytymisaste on Suomessa kuitenkin noin 70 %. Erotus kuvaa tämän hetkisen työssäoloehdon tiukkuutta Suomen mallissa ylipäättäen. Kelan ja Vakuutusvalvontaviraston mukaan vuoden 2006 lopussa alle 25-vuotiaita työttömiä ansiopäivärahan saajia oli noin 2300 ja alle 29-vuotiaita noin 8000.

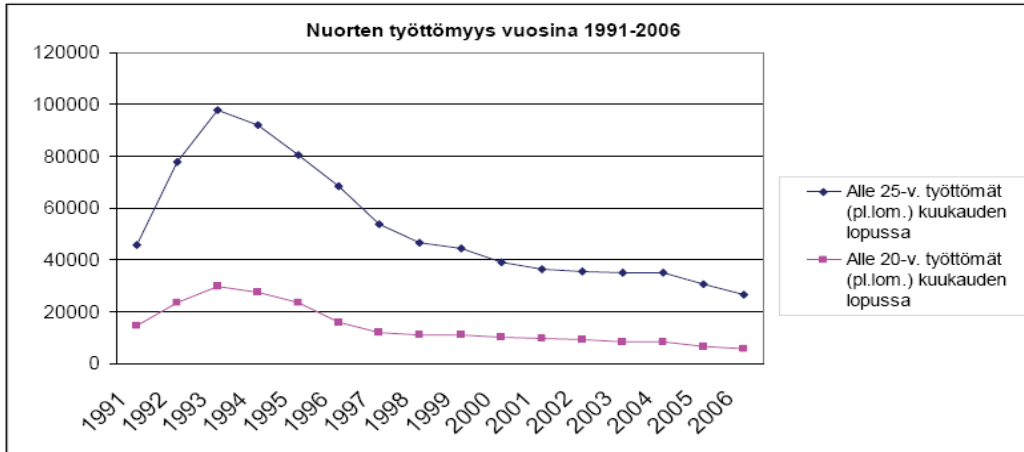
Ensi kertaa työmarkkinoille tuleville kouluttamattomille 17–24-vuotiaille nuorille voidaan maksaa työttömyysajalta työmarkkinatukea vasta odotusajan jälkeen. Odotusaika täyttyy, jos työttömäksi ilmoittautumista edeltävän kahden vuoden aikana on ollut yhteensä viisi kuukautta työssä, yrittäjänä, työttömänä työnhakijana tai työhallinnon toimenpiteessä. Työmarkkinatukea maksetaan odotusajan jälkeen, jos nuori ei ole kieltäytynyt, eronnut tai erotettu työstä, koulutuksesta tai eräistä työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Ammattikouluttautumattomilta nuorilta edellytetään lisäksi hakeutumista soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen. Jos nuori kieltäytyy taikka eroaa tai erotetaan koulusta, työmarkkinatukea ei makseta, ennen kuin viisi kuukautta työssäoloehtoon luettavaa aikaa täyttyy, hän valmistuu ammattiin tai täyttää 25 vuotta.

## Nuorten työttömyys

Kesäkuun 2008 lopussa alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli 24 700, mikä on 1 700 vähemmän kuin edellisen vuoden kesäkuussa. Alle 20-vuotiaita oli työttömänä 7 400. Vuonna 2007 alle 25-vuotiaiden työttömyysaste oli Tilastokeskuksen mukaan 16,5 %, kun se vielä 2006 oli 18,7 %. Tämän ikäluokan työttömistä 60 prosenttia ilmoitti kuitenkin pääasialliseksi toiminnakseen opiskelun.

Nuorten työttömyys on ollut viime aikoina selvässä laskussa ja nuorten työttömyys on vähentynyt enemmän kuin muilla ikäryhmillä. Alle 25-vuotiaiden työttömyys on vähentynyt vuoden 2005 jälkeen noin 13 % vuosittain. Vuonna 2003 Suomessa oli työttömänä keskimäärin 35 250 nuorta kuukaudessa, kun vuonna 2007 heinäkuun loppuun mennessä nuoria työttömiä oli

keskimäärin 23 500 kuukaudessa. Suomessa nuorisotyöttömyys on kuitenkin edelleen korkealla tasolla muihin EU-maihin verrattuna.



Lähde: TEM

Jos 500 päivän pituinen työttömyysturva passivoisi nuoria, täytyisi sen näkyä nuorten työttömyysjaksojen keskimääräisissä pituuksissa. Sellaista havaintoa ei kuitenkaan tilastotietojen valossa voida tehdä.

Vaikka nuorten työttömyysaste on korkeampi kuin muilla aikuisilla, nuorten työttömyysjaksot ovat keskimääräistä lyhyempiä ja pitkäaikaistyöttömyys on harvinaisempaa kuin yli 25-vuotiailla. Vuonna 2006 nuorten alkaneista työttömyysjaksoista 85,6 % päättyi alle kolmessa kuukaudessa, mikä on kaikkien työttömien keskiarvoa (74 %) enemmän. Nuorten alle 25-vuotiaiden työttömyyksistä 98 % on päättynyt viimeistään kuuden kuukauden sisällä. Noin 7000 nuoresta, joilla yhtäjaksoinen työttömyys on kestänyt yli kolme kuukautta, noin 900 on alle 20-vuotiaita ja 20–24-vuotiaita on 6100. Työttömien nuorten määrän vähenemisen lisäksi työttömyyden kesto on lyhentynyt.

Aivan tuoreimmat tiedot vahvistavat samaa asiaa. Alle 25-vuotiaiden työttömien kohdalla työttömyysjakson keskimääräinen kesto oli helmikuussa 2008 noin 9,2 viikkoa. Ikäryhmässä 15–19 vuotta työttömyyden keskimääräinen kesto oli 7 viikkoa ja 20–24-vuotiailla 11 viikkoa. Kaikkien alle 30-vuotiaiden kohdalla työttömyysjakson keskimääräinen pituus oli noin 11 viikkoa.

Nuorten keskimääräiset työttömyysjaksot ovat selkeästi lyhyempiä kuin kaikkien työttömien keskimääräiset työttömyysjaksot. Helmikuussa 2008 työttömyysjakson keskimääräinen pituus oli 43 viikkoa, joskin tässä luvussa on suuri paino yli 55-vuotiaiden selkeästi muita pidemmillä työttömyysjaksoilla. Alkaneiden työttömyysjaksojen keskimääräinen kesto oli 16 viikkoa, eli noin 75 prosenttia kaikista työttömäksi jääneistä työllistyi kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana.

Yli vuoden työttömänä olleiden nuorten osuus on laskenut vuodesta 2003 lähtien. Yli kolme kuukautta työttömänä olleiden nuorten osuus väheni vuosien 2005–2006 välillä 17 %. Vuonna 2005 nuorten virta yli kolme kuukautta kestävään työttömyyteen oli 37 100 henkilöä, kun vuonna 2006 se oli laskenut 30 700 nuoreen.

## Nuorten yhteiskuntatakuu

Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asiat muodostavat laajan ongelma-  
vyyhden. Arviot koulutusjärjestelmän ja työelämän ulkopuolella olevien  
nuorten lukumäärästä vaihtelevat suuresti. Yksi tuoreimmista laskelmista  
on, että 7100 alle 25-vuotiaasta on työ- ja koulutusrekisterien ulkopuolella  
(Opetusministeriön politiikka-analyysi 2008:1). Tilastokeskuksen Ritva  
Kaukonen taas arvioi hieman aiemmin 14 000 nuoren olevan työ- ja koulu-  
tusrekisterien ulkopuolella (Tieto&trendit 7/2007), ja perusteli lukuaan mm.  
sillä, että syrjäytyneiksi laskettujen nuorten joukko vaihtelee huomattavan  
paljon, ja ”pitkäaikaissyrytyminen” on suhteellisen vähäistä.

Vuoden 2007 alkupuoliskolla alle 25-vuotiaista työttömistä lähes puolet oli  
vailla ammatillista koulutusta. Työttömyyden pitkittymistä selittävät tutki-  
mukset korostavatkin koulutuksen merkitystä. Nuoria voidaan kannustaa  
opiskelemaan paitsi työvoimapolitiisilla toimenpiteillä, myös esimerkiksi  
opintososiaalisia etuuksia parantamalla.

Nuorten työllistämisen tukemiseksi kehitettiin nuorten yhteiskuntatakuu, jo-  
ka tuli voimaan vuonna 2005. Sen tavoitteena on edistää alle 25-vuotiaiden  
nuorten pääsyä koulutukseen ja työmarkkinoille, ehkäistä työttömyyden pit-  
kittymistä sekä puuttua syrjäytymiseen mahdollisimman aikaisessa vai-  
heessa. Palvelut ja toimenpiteet perustuvat työvoimatoimistoissa tehtävään  
palvelutarpeen arviointiin sekä nuoren kanssa yhdessä laadittavaan työn-  
hakusuunnitelmaan. Ensisijaista on avoimille työmarkkinoille työllistyminen  
tai koulutukseen hakeutuminen. Jos nuori ei työllisty tai häntä ei voida ohja-  
ta koulutukseen, jokaiselle työttömälle nuorelle pyritään tarjoamaan viimeis-  
tään kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen koulutus-, työharjoittelu- tai  
työpajapaikka.

Nuorten yhteiskuntatakuun tullessa voimaan sen piirissä oli kuukausittain  
noin 8 800 nuorta ja seuraavana vuonna noin 7 000 nuorta. Pitkäaikaistyöt-  
tömiä nuoria oli kuukaudessa keskimäärin vajaa 600 eli noin kaksi prosent-  
tia kaikista nuorista työttömistä. Samaan aikaan pitkäaikaistyöttömien  
osuus kaikista työttömistä oli 26 prosenttia.

Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista arvioitiin vuonna 2007 (työpoliitti-  
nen tutkimus 333/2007). Tutkimuksen mukaan työnhakusuunnitelman laa-  
timinen 90 prosentille yhteiskuntatakuun piirissä olevista nuorista ei ole to-  
teutunut. Henkilökohtainen työnhakusuunnitelma oli tehty noin 61 prosenttil-  
le nuorista kolmen kuukauden sisällä työttömyyden alkamisesta. Työnha-  
kusuunnitelmien sisältöä todettiin lisäksi olevan tarpeellista kehittää, sillä

vain noin 45 prosenttiin suunnitelmista liittyi lupaus aktiivisesta toimenpiteestä.

Nuorten yhteiskuntatakuun on kuitenkin arvioitu lisänneen nuorten aktivointia sekä työllistymistä edistäviä palveluja. Työvoimatoimistoissa nuorten palveluprosessi on tehostunut, verkostotyö tiivistynyt ja nuorille on räätälöity omia työvoimapalveluita. Nuorten työttömyys on laskenut yhteiskuntatakuun aikana, mutta laskun on arvioitu liittyvän enemmän työvoiman kysynnän lisääntymiseen.

Nuorten työllistymistä tuetaan myös ns. etsivän nuorisotyön kautta. Sillä tarkoitetaan aktiivista työpajatoiminnan tarjoamista järjestelmästä tippumisvaarassa oleville tai jo tippuneille nuorille. Etsivän nuorisotyön tulokset ovat olleet lupaavia. Opetusministeriö myönsi viime keväänä 2,5 miljoonaa euroa etsivän nuorisotyön kuntahankkeisiin.

## Johtopäätökset

Väitteelle nuoria passivoivasta ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta ei löydy todellisia perusteluja. Nuorten työttömyysjaksot ovat keskimääräistä lyhyempiä ja pitkäaikaistyöttömyys harvinaisempaa kuin yli 25-vuotiailla. Helmikuussa 2008 alle 25-vuotiaiden työttömyysjakson kesto oli keskimäärin 9,2 viikkoa, kun se kaikilla työttömillä oli 16 viikkoa. Yli vuoden työttömänä olleiden nuorten osuus on laskenut vuodesta 2003 lähtien.

Pätkätöiden johdosta monen nuoren on ylipäätään vaikeampi päästä ansioturvan piiriin, sillä työtä tulisi ensin tehdä vähintään 10 kuukautta. Vuoden 2006 lopussa alle 25-vuotiaita ansiopäivärahan saajia oli noin 2 300, mikä osoittaa kohderyhmän pienuuden. Etenkään vaikeimmin työllistyvät nuoret eivät ole ansioturvan piirissä, eikä heidän työllistymiseensä voi mitenkään vaikuttaa ansioturvaa leikkaamalla.

Ansiosidonnainen työttömyysturva turvaa kohtuullisen toimeentulon työttömyyden varalta ja helpottaa sitä kautta keskittymistä uuden työn etsintään. On myös huomattava, että tarjotusta työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä johtuvat 30–90 päivän päivärahattomat karenssiajat koskevat myös nuoria.

Nuorisotyöttömyyden poistamiseksi jokaiselle nuorelle on löydettävä heti peruskoulun jälkeen koulutuspaikka tai sitä tukevia toimia, kuten työpaja-paikka. Työmarkkinoilla selviytyminen edellyttää vähintään ammatillista perustutkintoa. Työttömistä nuorista lähes puolet on vailla ammatillista koulutusta, kun taas esimerkiksi lähes kaikilla EK:n jäsenyrityksiin palkatuista työntekijöistä on ammatillinen koulutus.

Kaikin mahdollisin keinoin on tuettava sitä, että nuoret saavat kunnollisen ammattitaidon, jolla pärjää työmarkkinoilla. Keväällä 2008 peruskoulun päättävistä nuorista useampi hakeutui ammatilliseen koulutukseen kuin lukioihin. Ammatilliseen koulutukseen oli ensisijaisia hakijoita lähes 11 000

enemmän kuin on aloituspaikkoja. Hallituksen tavoite, että jokainen nuori jatkaa vähintään toisen asteen koulutuksessa on karkaamassa käsistä ilman nopeita lisätoimia. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkoja onkin lisättävä, ja oppilaitosten edellytyksiä huolehtia tukea tarvitsevista nuorista parannettava.

Edelleen ammatillisen koulutuksen myös keskeyttää kokonaan lähes 10 prosenttia opiskelijoista vuosittain. Nuorten tilanteissa on suurta yksilökohtaista vaihtelua, mikä edellyttää koulutuksen, työvoimapalveluiden ja toimeentuloturvan yhteispeliä. Silloin tällöin keskusteluissa esiintynyttä ajatusta oppivelvollisuuden jatkamisesta olisi arvioitava myös tältä kannalta. Käytännössähän jatkettu velvollisuus koskisi vain pientä osaa ikäluokkaa, koska suurimmalle osalla nuoria on itsestäänselvyys jatkaa opintojaan peruskoulun jälkeen. Tuolle pienelle osalle velvollisuus voisi kuitenkin olla mahdollisuus päästä kiinni työhön ja koulutukseen.

Nuorten yhteiskuntatakuu on toteutettava lainsäädännön mukaisesti. Vastan jälkeen voidaan arvioida sen vaikuttavuutta. Kuntien vastuuta alle 25-vuotiaiden syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tukemisessa voitaisiin harvita lisättäväksi. Tässä yhteydessä on selvitettävä myös ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömiä palvelevien työvoiman palvelukeskusten tilanne. Palvelukeskusten roolia ja kehittämisvastuuta on syytä tarkentaa, jotta niihin sisältyvä hyvä ajatus kuntien, Kelan ja työvoimahallinnon yhteistyöstä toteutuisi nykyistä paremmin käytännössä. Myös etsivän nuorisotyön resursseja on parannettava. Sen vaikuttavuus on todettu lupaavaksi.

**Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK**  
Hakaniemenranta 1, PL 157  
FI-00531 Helsinki  
puh. 020 774 000  
fax 020 774 0225  
[www.sak.fi](http://www.sak.fi)

**SAK**