

Työmarkkinatuen historia: Työmarkkinatukea koskevan lainsäädännön kehitys ja tavoitteet

Sosiaaliturvakomitean ehdotus

Valtioneuvoston vuonna 2020 asettaman parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean tehtävänä on uudistaa sosiaaliturvaa tutkimusperusteisesti. Tavoitteena on sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä. Asettamispäätöksen mukaan olennaista on parantaa järjestelmän luotettavuutta, kattavuutta ja ymmärrettävyyttä.

Maaliskuun 16. päivänä 2023 julkaistussa välimietinnössä Sosiaaliturvakomitea ehdottaa, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.¹ Koska työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä on muutettu lukuisia kertoja työmarkkinatukijärjestelmän lähes 30 vuotta kestäneen voimassaolon aikana, on komitean ehdottaman selvityksen taustatueksi tehty erillinen selvitys lainsäädännön muutoksista. Tässä muistiossa kuvataan kyseisen selvityksen sisältöä.

Tarkastelu on kohdistettu työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevan sääntelyn kehitykseen, tavoitteisiin sääntelyn ja muutosehdotusten taustalla sekä keinoihin, joita tavoitteiden saavuttamiseksi on kulloinkin esitetty. Selvityksen aineistona on käytetty alkuperäisen työmarkkinatukilain ja sitä koskevien muutoslakien keskeistä valmisteluaineistoa eli hallituksen esityksiä ja valiokuntien näistä esityksistä antamia lausuntoja ja mietintöjä. Lisäksi taustaselvityksessä on huomioitu vastaava tausta-aineisto työvoimapolitiikkaa koskevissa muutoksissa.

Tämä muistio sisältää sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmia Sosiaaliturvakomitean ehdottaman työmarkkinatukea koskevan selvityksen tarkoituksenmukaiseksi ja järjestelmän kehittämistä palvelevaksi toteuttamiseksi.

Työmarkkinatuki alkuperäisessä muodossaan

Monista muista maista poiketen Suomen sosiaaliturvaetuuksille on ominaista etuuskien rakentuminen eräänlaisen kansanvakuutuksen ja (ansioperusteisen) sosiaalivakuutuksen yhdistelmäksi. Lopputuloksena jokaiseen perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen (syyperuste) on olemassa kyseisessä tilanteessa maksettava kansanvakuutukseen perustuva etuus (pääosin tai kokonaan julkisilla verotuloilla rahoitettava etuus, jota myönnetään myös henkilöille, jotka eivät ole menettäneet tuloa vakuutustapahtuman vuoksi) sekä ansioperusteinen sosiaalivakuutukseen perustuva etuus (ansioperusteiset etuudet, joita vakuutetut ja heidän työnantajansa rahoittavat ja jotka perustuvat vakuutustapahtumaa edeltävään työskentelyyn/tuloihin).

¹ Sosiaaliturvakomitean ehdotus 9, Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisu 2023:26: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164735>.

Ennen työmarkkinatukea työttömyysturvan peruspäiväraha toteutti sekä kansanvakuutuksen että sosiaalivakuutuksen tehtävää. Peruspäiväraha saattoi perustua työttömyyttä edeltäneeseen työskentelyyn (sosiaalivakuutusperuste). Peruspäivärahaa saatettiin kuitenkin maksaa myös henkilölle, joka ei ollut koskaan ollut työssä tai työn menettämiseen perustuva päivärahoikeus oli päättynyt (kansanvakuutusperuste). Suomen EU-jäsenyysprosessin aikana tunnistettiin, että peruspäivärahan vuoksi Suomen työttömyysvakuutusjärjestelmä oli poikkeuksellisen kattava muihin jäsenvaltioihin verrattuna. Peruspäivärahaan liittyvä kansanvakuutuselementti toi mukanaan riskejä, jotka johtuivat siitä, että peruspäiväraha olisi ollut kaikissa tilanteissa eksportoitava etuus. Tämän riskin poistamiseksi käynnistettiin työmarkkinatukea koskevan lainsäädännön valmistelu.

Alkuperäisessä työmarkkinatukea koskevat ehdotukset sisältäneessä vuoden 1993 hallituksen esityksessä² työmarkkinatukea luonnehdittiin vähimmäistoimeentulon takaavaksi etuudeksi, jonka keskeinen tarkoitus on aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla edistää työttömän henkilön työllistymistä. Toimeentulon turvaamisen lisäksi työmarkkinatuen tarkoituksiksi määriteltiin tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen edellytysten edistäminen ja parantaminen. Esisijaisesti työmarkkinatuki olisi tarkoitettu työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevien työttömien tueksi. Lisäksi etuutta maksettaisiin toimeentulon turvaamiseksi ja työmarkkinoille hakeutumisen ja palaamisen edellytysten parantamiseksi sellaisille työttömille työnhakijoille, joiden työttömyyspäivärahoikeus olisi päättynyt enimmäismaksuajan täytyttyä. Etuutta maksettaisiin työnhaun ja työvoimapolitiittisten palveluiden ajalta. Hallituksen esityksen mukaan työmarkkinatuki ei voisi olla työstä saatavan toimeentulon pysyvä vaihtoehto.

Hallituksen esityksessä työmarkkinatuella esitettiin ehtoja, jotka oli tarkoitettu korostamaan sen erityistä luonnetta ja eroja työttömyysvakuutukseen. Ensinnäkin työmarkkinatuella esitettiin säädettäväksi enimmäismaksuaika, 300 päivää. Esitetty enimmäismaksuaika olisi merkinnyt sitä, että työllistymisen epäonnistuessa ja enimmäisajan täytyttyä toimeentulo turvattaisiin toimeentulotuella. Perustuslakivaliokunta kuitenkin piti ehdotusta työmarkkinatuen enimmäisajasta ongelmallisena. Valiokunnan lausunnon ja siinä esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen perusteella sosiaali- ja terveystoimi katsoi, ettei etuudelle voitu asettaa ehdotettua enimmäismaksuaikaa.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että työmarkkinatuen ikäraja olisi 18 vuotta, mikä olisi merkinnyt vuotta korkeampaa ikärajaa voimassa olleeseen peruspäivärahan ikäkohdentumiseen verrattuna. Kolmanneksi, aiempaa peruspäivärahaa vastaten, työmarkkinatukeen esitettiin odotusaikaa, jota kuitenkin oltaisiin pidennetty kuudesta viikosta neljään kuukauteen. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan ehdotettua odotusaikaa pitkänä, ja tämän kannanoton perusteella sosiaali- ja terveystoimi esitti, että odotusaika olisi esityksessä ehdotetun neljän kuukauden sijasta kolme kuukautta. Edelleen sosiaali- ja terveystoimi ehdotti mietinnössään, että työmarkkinatuen ikäraja säilyisi 17 ikävuodessa.

² Hallituksen esitys HE 235/1993 vp.

Neljänneksi esityksessä ehdotettiin, että työmarkkinatukeen ei sisältyisi lapsikorotusta. Tähän ehdotukseen valiokunnat eivät erikseen kiinnittäneet huomiota.

Eduskunta muutti hallituksen esityksessä ehdotettuja työmarkkinatukea koskevia säännöksiä valiokunnan kannan mukaisesti. Laki työmarkkinatuesta tuli voimaan 1.1.1994.

Kansallisesti työmarkkinatuki määrittyy työttömyysetuudeksi, jota vastaavaa etuutta ei tunneta muissa EU-maissa. Kansainvälisessä vertailussa työmarkkinatuki asemoidaan työttömyysavustukseksi, jollaisia on useissa muissakin maissa käytössä.³ Työmarkkinatukea koskevan järjestelmän voimaantulo ajoittui 1990-luvun lamaan, ajankohtaan, jolloin lamanaikainen työttömyysaste oli korkeimmillaan. Tämä on huomion arvoista nykytilankin näkökulmasta erityisesti siksi, että muutokset, joita eduskunta teki, muuttivat työmarkkinatuen kohdentumista hallituksen esityksessä ehdotettuun verrattuna. Koska etuuteen ei tullut enimmäismaksuaikaa, tästä on seurannut, että työmarkkinatukea voidaan käytännössä maksaa rajattoman pitkältä ajalta, kuitenkin enintään vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka.

Taustaselvityksen kohde

Työmarkkinatukea ja siihen kiinteästi liittyvää työvoimapolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä on työmarkkinatuen lähes 30 vuoden mittaisen elinkaaren aikana uudistettu lukuisia kertoja. Uudistusten suuren määrän vuoksi selvityksessä tarkasteltujen hallituksen esitysten määrää on ollut välttämätöntä rajoittaa. Rajausten tavoitteena on kohdistaa tarkastelu muutoksiin, joiden tavoitteeksi voidaan arvioida työmarkkinatuen saajien määrään ja järjestelmän kattavuuteen vaikuttaminen sekä työmarkkinatuen saajien työllistymisen tukeminen ja työmarkkinatuen saannin pitkittymisen ehkäiseminen.

Taustaselvityksessä on keskitytty seuraaviin kokonaisuuksiin:

- nuoret,
- osaavan työvoiman saatavuus,
- henkilökohtainen palvelu ja siihen liittyvät elementit kuten työllistymissuunnitelmia, palvelutarpeen arviointia ja aktivointitoimia koskevat muutokset,
- tuettu työllistäminen
- alueellinen liikkuvuus ja
- työmarkkinatuen määrä ja kesto.

Kaikille edellä kuvatuille kokonaisuuksille on yhteistä se, että lainsäädäntöä on muutettu useaan otteeseen.⁴

³ EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksessa työmarkkinatuki määriteltiin niin sanotuksi maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi, jota voidaan maksaa vain maassa asuvalle eli sitä ei eksportoida toiseen EU-maahan, kuten muita työttömyysturvaetuuksia.

⁴ Esimerkiksi työvoimapalveluprosessin ja erityisesti työnhaun alkuvaiheen palvelun merkitys työhallinnon palveluiden toimeenpanolle on tunnistettu keskeiseksi työllisyyden hoidon lähtökohdaksi jo 1990-luvun puolivälissä. Tämä lähtökohta on ollut taustalla useissa uudistuksissa, joissa työttömien käyttäytymiseen on pyritty vaikuttamaan velvoitteilla ja työvoimaviranomaisen toimintaan on pyritty vaikuttamaan erilaisilla määrärajoilla ja toiminnan rakennetta koskevalla

Näiden teemojen lisäksi katsauksessa on tarkasteltu seuraavia kolmea kokonaisuutta: 1) työmarkkinatuen rahoitus; 2) kuntakoikeilut ja 3) avoimilta työmarkkinoilta etäällä olevien työttömien etuudet ja palvelut (kuntouttava työtoiminta ja monialainen palvelu eli niin kutsuttu TYP-toiminta).

Joidenkin hallituksen esitysten kohdalla kuvataan kyseistä hallituksen esitystä edeltävää ja esityksen taustamateriaalina hyödynnettyä tutkimusta ja muuta tutkimusta. Kuvatuissa tutkimuksissa on kuitenkin kulloisenkin uudistuksen toteuttamistavasta johtuvia haasteita, jotka on syytä tunnistaa. Muutokset ovat astuneet voimaan kohderyhmän sisällä samaan aikaan koko maassa, mikä tekee sopivan vertailuryhmän löytämisestä lähes mahdotonta. Tämän vuoksi tutkimuksissa ei juuri ole ollut mahdollista hyödyntää vertailuasemaan perustuvaa tutkimustapaa. Tämän jälkiarviointia koskevan ongelman vuoksi katsauksessa ei laajasti ehdoteta tehtäväksi sellaisia jälkiarviointeja, jotka koskisivat aiempia, vuotta 2019 edeltäviä uudistuksia.

Lainsäädännön kehityksen lisäksi selvityksessä kuvataan työmarkkinatukea suhteessa perusoikeusjärjestelmään. Selvityksessä esitellään myös niitä reunaehtoja, joita muutosten toteuttamistapa asettaa jälkikäteisarviointille ja toisaalta, jos tulevien muutosten jälkikäteisarviointiin halutaan panostaa, mitä tämä merkitsee uudistusten toteuttamistavan kannalta.

Keitä työmarkkinatuen saajat ovat?

Työmarkkinatuen saajat ovat monimuotoinen ryhmä, koska työmarkkinatukea maksetaan sekä henkilöille, jotka eivät koskaan ole olleet työssä että niille henkilöille, joiden työttömyyspäiväraha-oikeus on päätynyt ja työttömyys on pitkittynyt. Lisäksi kumpikin näistä henkilöryhmistä jakautuu useisiin alaryhmiin, joissa syyt työmarkkinatuen saannille ja saannin pitkittymiselle vaihtelevat.

Pitkäaikaistyöttömiä eli yhtäjaksoisesti vähintään vuoden työttömänä työnhakijana olleita oli vuoden 2023 helmikuun lopussa 85 100 henkilöä.⁵ Vuoden 2022 marraskuussa työmarkkinatukea oli saanut työttömyyden ajalta 300–500 päivää noin 12 000, 500–1000 päivää noin 22 000 ja yli 1 000 päivää noin 43 000 henkilöä. Työnhakijaluvuissa tai etuudensaajaluvuissa ei ole mukana työllistymistä edistävässä palveluissa olevia työttömiä. Pitkäaikaistyöttömien ja muiden pitkään työstä poissa olleiden profiilit poikkeavat toisistaan.

säätelyllä. Uudistuksista huolimatta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut on voinut saada työttömyysetuutta pitkiä aikoja ilman, että hänen tilannettaan olisi ajantasaisesti kartoitettu tai että hänen tilanteeseensa oltaisiin tosiasiaa vaikutettu työhallinnon palveluilla.

Tuorein työnhakija-asiakkaiden palvelua koskeva uudistus, niin kutsuttu työvoimapalvelun pohjoismainen malli, on tullut voimaan toukokuussa 2022. Myös pohjoismaiseen malliin sisältyy useita määräaikoja, joita työvoimaviranomaisen tulee noudattaa. Tämänkin uudistuksen tavoitteena on, että työtön työnhakija ei voi jäädä pitkäksi ajaksi vaille henkilökohtaiseen palveluun perustuvaa kohtaamista asiantuntijoiden kanssa tai vaille sen arvioimista, millaista palvelua henkilö tarvitsee pystyäkseen suuntaamaan avoimille työmarkkinoille. Uudistuksen vaikutusten seuranta on kesken.

⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 26.4.2023, Työttömiä työnhakijoita maaliskuussa 253 900:

https://www.temtyollisyyskatsaus.fi/TextBase/Tkat/Prs/Tkat_fi.htm.

On selvää, että vaikka riittävän toimeentulon turvaavan työn puuttuminen on edellytys työmarkkinatuen – kuten myös perus- ja ansiopäivärahan – saannille, tosiasiaa tällaisen työpaikan puuttumiselle ja työmarkkinatuen saannille ei ole olemassa yhtä, kaikki työmarkkinatuen saajat kattavaa syytä. Tästä seuraa, että yksi keino ei ratkaise ongelmia, joita työmarkkinatuen saajilla on työllistymisen, työkyvyn, osallisuuden ja toimeentulon osa-alueilla.

Tämä monimuotoisuus nousee esiin OECD:n Työttömyyden kasvot -tutkimuksessa⁶, jossa selvitettiin EU-SILC-tilaston tietojen perusteella työikäisten henkilöiden (17–64-vuotiaiden) työskentelyä ja työmarkkinoille kiinnittymistä Suomessa vuoden 2017 aikana. On syytä todeta, että kyseinen tutkimus on vain yksi tapa kuvata suomalaista työttömyyttä, ja että tutkimuksessa muodostetut ryhmät perustuvat henkilöiden omaan kokemukseen työttömyyden syistä. Tutkimus ei myöskään koske yksinomaan työmarkkinatuen saajia. Tutkimusta on kuitenkin hyödynnetty tehdyssä selvityksessä siksi, että siinä muodostettujen kahdeksan ryhmän, työttömyyden kasvojen, kautta voitiin kuvata, miten tuoreimmilla lainmuutoksilla ja uudistuksilla on mahdollista vaikuttaa eri syistä työttömien tilanteeseen.

Työttömyyden kasvot -tutkimuksessa suomalaiselle työttömyydelle annettiin seuraavat ”kasvot”:

- henkilöt, jotka eivät enää etsi töitä ja asuvat maaseudulla (26 % kohderyhmästä)
- henkilöt, joilla on epävakaa tai satunnainen työ, tai jotka kohtaavat joitakin työllistymisen esteitä (20 %)
- varhaiseläkkeelle jääneet henkilöt, joilla on suhteellisen korkea osaamistaso mutta rajatut taloudelliset kannustimet työntekoon (12 %)
- pääasiassa miehistä koostuva joukko, jotka asuvat kaupungeissa tai tiheästi asutuilla alueilla ja etsivät aktiivisesti töitä terveysrajoitteistaan huolimatta (11 %)
- naiset, joilla on merkittävä hoitovastuu (10 %)
- nuoret, joilla on heikko ammattitaito (9 %)
- parhaassa työiässä olevat henkilöt, joilla on matala osaamistaso (8 %), ja
- henkilöt, joilla on muita merkittäviä tulonlähteitä kuin ansiotyö (4 %).

Vaikka työttömyyden ja työmarkkinatuen saannin syyt ovat moninaiset, työmarkkinatuen saannin edellytykset eivät lähtökohtaisesti jousta työmarkkinatuen saajan tilanteen perusteella. Tämä johtuu siitä, että kansallisesti työmarkkinatuki on työttömyysetuus. Edelleen on tärkeä huomioida, että nykyisin etuudensaajien monimuotoisuudesta huolimatta valtaosa työmarkkinatuen saannin edellytyksistä on yhteisiä perus- ja ansiopäivärahan saamisen ehtojen kanssa, kun tarkastellaan työvoimapolitiittisia edellytyksiä. Nykytilanne poikkeaa työmarkkinatuen voimassaolon alkuvuosista, jolloin työmarkkinatuen ehdoissa huomioitiin lisäedellytyksiä päivärahasaajiin verrattuna. Tuolloin työmarkkinatukeen sovellettiin avustustyyppisille etuuksille ominaista laajaa tarveharkintaa. Eroja perusteltiin työmarkkinatuen viimesijaisuudella ja sillä, että lisäedellytykset perustuivat

⁶ OECD, A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies - Faces of Joblessness in Finland, 2020: https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/2013549/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+October+2020.pdf/1b0913b3-5222-3e97-dd61-de4e33333e11/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+October+2020.pdf?t=1602238273788.

työmarkkinatuen saajien ryhmän tilannetta ja ehtojen vaikuttavuutta koskeviin seikkoihin. Työmarkkinatuen elinkaaren alkuvaiheessa näillä eroilla tavoiteltiin niitä yhteiskunnallisia päämääriä, jotka työmarkkinatuella alun perin asetettiin. Alkuvaiheen jälkeen työmarkkinatuen edellytyksiin tehdyillä muutoksilla on vahvistamisen sijasta usein liudennettu työmarkkinatuen ja työttömyysvakuutukseen perustuvien päivärahaetuksien välisiä eroja, ja esimerkiksi tarveharkintaa on supistettu merkittävästi. Näin on toimittu erityisesti viimeisten 10–15 vuoden aikana. Lopputuloksena erot ovat nykyisin varsin vähäiset.

Uusimmat muutokset ja ympäröivä lainsäädäntö

Katsauksen tarkastelu keskittyy vaalikautta 2019–2023 edeltäneisiin lakimuutoksiin. Tavoitteena on havainnollistaa sitä, etteivät työmarkkinatukea koskevat ns. viheliäiset ongelmat ole uusia ongelmia. Samaan aikaan on syytä tunnistaa se, että myös vaalikaudella 2019–2023 on tehty uudistuksia, joilla voi jatkossakin olla vaikutus sekä työmarkkinatuen tarpeeseen että sen saannin pitkittymiseen. Vaikka tuoreimmista uudistuksista ei vielä ole kertynyt merkittävässä määrin vaikuttavuustietoa, niiden tavoitteita ja keinoja on mahdollista pitää ainakin osittaisina ratkaisukeinoina edellä todettuun OECD:n muodostamaan kuvaan suomalaisesta työttömyydestä ja työttömyyden syistä.

- **Henkilöt, jotka eivät enää etsi töitä ja asuvat maaseudulla (26 % kohderyhmästä)**

Toukokuun 2022 alusta voimaan tullut työvoimapalvelun uudistus eli työvoimapalvelun pohjoismainen malli ja siihen sisältyvä omaehtoinen työnhakuvelvollisuus ovat keskeisiä keinoja aktivoida ryhmään kuuluvien työnhakua. Malliin sisältyy myös henkilökohtaisen palvelun prosessin uudistaminen ja työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin varhentaminen ja tehostaminen, joilla voidaan tukea tähän ryhmään kuuluvia henkilöitä. Työllistymistä on mahdollista tukea myös jo aiemmin olemassa olleilla välineillä kuten liikkuvuusavustuksella, jonka tunnettuisuus on kuitenkin puutteellinen.

Myös tällä hetkellä voimassa oleva monialaisen palvelun yhteistyömalli tarjoaa työvälineitä ryhmään kuuluvien tukemiseen. Eduskunta on vastauksessaan EV 332/2023 vp. hyväksynyt hallituksen esitykseen HE 207/2022 sisältyvän monialaista palvelua koskevan uudistuksen, jossa ehdotettiin, että muiden muutosten ohessa monialaisessa palvelussa luovuttaisiin työttömyyden kestoa koskevasta vaatimuksesta. Kyseiseen hallituksen esitykseen sisältyneet ehdotukset työvoimapalveluiden järjestämisvastuun uudistamisesta ja työttömyysetuuksien rahoitusuudistuksesta voivat myös merkitä lisäpanostuksia ryhmään kuuluvien palveluun. Muutokset tulevat voimaan vuoden 2025 alussa.

- **Henkilöt, joilla on epävakaa tai satunnainen työ, tai jotka kohtaavat joitakin työllistymisen esteitä (20 %)**

Myös tähän ryhmään kuuluvien tilanteeseen on mahdollista vaikuttaa niillä keinoilla, jotka sisältyvät toukokuun 2022 alusta voimaan tulleeseen työvoimapalvelun pohjoismaiseen malliin, sillä malli koskee myös osittain työllistyviä ja siihen sisältyy työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin varhentaminen ja tehostaminen. Mallilla onkin mahdollista puuttua aiempaa

tehokkaammin työllistymisen esteisiin, erityisesti jos epävakaa tai satunnainen työllistyminen johtuu osaamisen puutteista tai työkyvyn rajoitteista.

Lisäksi, jos kyse on työkyvystä, työkykyohjelmassa rakennettavat ratkaisut voivat tuottaa ryhmään kuuluvien palveluihin parannusta, joka edistää oman työllistymisreitien löytymistä.

- **Pääasiassa miehistä koostuva joukko, jotka asuvat kaupungeissa tai tiheästi asutuilla alueilla ja etsivät aktiivisesti töitä terveysrajoitteistaan huolimatta (11 %)**

Tähänkin ryhmään kuuluvien tilanteeseen on mahdollista vaikuttaa niillä keinoilla, jotka sisältyvät toukokuun 2022 alusta voimaan tulleeseen työvoimapalvelun pohjoismaiseen malliin. Erityisesti malliin sisältyvästä palvelutarpeen arvioinnin varhentumisesta ja sen mahdollistamasta aiempaa tehokkaammasta puuttumisesta työllistymisen esteisiin voi olla tukea ryhmään kuuluvien henkilöiden työllistymisessä.

Lisäksi, jos kyse on työkyvystä, työkykyohjelmassa rakennettavat ratkaisut voivat tuottaa ryhmään kuuluvien palveluihin parannusta, joka edistää oman työllistymisreitien löytymistä. Ryhmän kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla työkykyohjelmaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle sisältyvät toimet kuten Työkanava Oy ja vastaavat osatyökykyisten työllistämisen tuen keinot voivat oletettavasti myös tulla kyseeseen.

- **Nuoret, joilla on heikko ammattitaito (9 %)**

Kuten edellisiinkin ryhmiin kuuluvien kohdalla, myös tähän ryhmään kuuluvien tilanteeseen on mahdollista vaikuttaa niillä keinoilla, jotka sisältyvät toukokuun 2022 alusta voimaan tulleeseen työvoimapalvelun pohjoismaiseen malliin. Nuortenkin ryhmän kohdalla malliin sisältyvä palvelutarpeen arvioinnin varhentaminen ja tehostaminen voivat mahdollistaa aiempaa tehokkaamman puuttumisen esimerkiksi osaamisen puutteista johtuviin työllistymisen esteisiin.

Myös oppivelvollisuuden laajentaminen ja korkeakoulujen valintauudistus ovat uudistuksia, joilla pyritään vähentämään heikon ammattitaidon omaavien nuorten määrää ikäluokassa. Ryhmään kuuluvien palveluita koskevia ehdotuksia sisältyi lisäksi hallituksen esitykseen HE 207/2022 vp (Ohjaamo-toimintaa ja nuorten monialaisia palveluita ja niiden uudistamista koskevat ehdotukset). Eduskunta on käsitellyt hallituksen esityksen ja muutokset tulevat voimaan vuoden 2025 alussa.

- **Parhaassa työiässä olevat henkilöt, joilla on matala osaamistaso (8 %)**

Tähänkin ryhmään kuuluvien tilanteeseen on mahdollista vaikuttaa keinoilla, jotka sisältyvät toukokuun 2022 alusta voimaan tulleeseen työvoimapalvelun pohjoismaiseen malliin. Kuten edellä on todettu, malliin sisältyy palvelutarpeen arvioinnin varhentaminen ja tehostaminen. Tätä kautta on mahdollista päästä aiempaa tehokkaammin puuttumaan työllistymisen esteisiin, on kyse osaamisen puutteista tai muista työkyvyn rajoitteista.

Työvoimapolitiikan roolin lisäksi ryhmään kuuluvien kohdalla vaikutusta voi olla muilla osaamistason nostoon tähtäävillä toimilla. Niin kutsutulla jatkuvalla oppimisella vastataan tarpeeseen kehittää ja uudistaa osaamista elämän ja työuran eri vaiheissa. Tämän mahdollistamiseksi on käynnistetty jatkuvan oppimisen uudistus, jossa tarkastellaan mm. koulutuksen tarjontaa ja rahoitusta sekä opintojen aikaista toimeentuloa. Uudistuksen linjaukset valmistuivat vuoden 2020 lopussa ja niiden toteutus jatkuu yli hallituskauden.⁷

OECD:n muodostamista henkilöryhmistä varhaiseläkkeelle jääneet henkilöt, joilla on suhteellisen korkea osaamistaso, mutta rajatut taloudelliset kannustimet työntekoon (12 %), voivat hyötyä työvoimapolitiikan pohjoismaisesta mallista ja myös työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeuden asteittainen poistaminen vähentänee ryhmään siirtymistä. Naiset, joilla on merkittävä hoitovastuu (10 %) sekä henkilöt, joilla on muita merkittäviä tulonlähteitä, kuin ansiotyö (4 %) voivat niin ikään hyötyä pohjoismaisen mallin mukaisesta palvelukokonaisuudesta. Lisäksi vaalikaudella 2019–2023 on uudistettu perhevapaajärjestelmää, ja siltä osin kuin naisten kokemassa merkittävässä hoitovastuussa on kyse sellaisista tekijöistä, joihin vanhempainvapaiden aiempaa tasaisempi jakaminen voi vaikuttaa, perhevapaauudistuksen voidaan olettaa purkavan tähän henkilöryhmään kuuluvien työllistymisen esteitä.

Tuoreita uudistuksia koskevan seurantatiedon puuttumisen lisäksi olemassa on muitakin tiedon aukkoja. Työkyvyn ja työttömyyden välisessä suhteessa tietoa puuttuu esimerkiksi syistä, jotka johtavat työttömyysturvalta sairauspäivärahalle siirtyneiden pitkiin sairauspäivärahakausiin. Tietoa puuttuu myös siitä, mitä kuntoutustarpeen arviointi työttömyydestä sairauspäivärahan saajaksi siirtyneiden kohdalla tosiasiallisesti tarkoittaa ja kuinka arviointi toteutetaan.⁸

Työkyvyn työuran aikaisen tukemisen kysymyksen yhteydessä valtiovarainministeriö toi elokuun 2020 muistiossaan esiin, että vain joka viides työeläkekuntoutuksen ennakkopäätöksen saaneista aloittaa kuntoutuksen.⁹ Osassa tilanteista, joissa ennakkopäätös on annettu, mutta kuntoutusta ei aloiteta, maksetaan henkilölle sairauspäivärahaa enimmäisaika, minkä jälkeen henkilö siirtyy työttömyysturvalle. Tietoa puuttuu kuitenkin siitä, miksi henkilö valitsee työttömyysturvan uudelleen työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen sijasta ja miten tähän voitaisiin vaikuttaa.

Edelleen, vaikka aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta ja sen palveluiden kustannusvaikuttavuutta on tutkittu, viimeksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta¹⁰, tietoa puuttuu palveluiden

⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö, jatkuva oppiminen: <https://okm.fi/jatkuva-oppiminen>.

⁸ Sairausvakuutuslain (1224/2004) 12 luvun 6 §:n mukaan Kelan on selvitettävä sairauspäivärahan saajan kuntoutustarpeeseen viimeistään silloin, kun hän on saanut sairauspäivärahaa 60 arkipäivää. Kela selvittää kuntoutustarpeen myös ennen kuin sairauspäivärahaa on maksettu 150 ja 230 päivää. Aiheesta on käynnissä VN TEAS hanke Sairauspäivärahakausien tarkistuspisteet: Kuntoutuksen ja työhön paluun toteutuminen (VN TEAS 2022–2023). <https://tietokayttoon.fi/-/sairauspaivarahakausien-tarkistuspisteet-kuntoutuksen-ja-tyohon-paluun-toteutuminen>.

⁹ Valtiovarainministeriön muistio työllisyyspaketista 14.8.2020 s. 7. <https://vm.fi/documents/10623/17688657/Muistio+ty%C3%B6llisyyspaketista.pdf/0d06bb45-3174-155b-4155-75c8e8a670e6/Muistio+ty%C3%B6llisyyspaketista.pdf?t=1597406184092>

¹⁰ Alasalmi Juho, Busk Henna, Holappa Veera, Oosi Olli ja Raukola Antti, Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/TrVJ_2_2022_tyovoimapolitiikan_palvelut.pdf.

välisen sisältö- ja laatuerojen merkityksestä palveluiden vaikuttavuuteen ja siitä, miten palveluprosessi itsessään edistää tai mahdollisesti vaikeuttaa työllistymistä. Myös tietoa, joka auttaisi palveluiden vaikuttavassa kohdentamisessa, puuttuu. Erityisesti laatueroja on kuitenkin oletettavasti vaikea tutkia.

Edellä kuvatuissa tiedon puutteen tilanteissa on osittain kyse myös siitä, miten työmarkkinatuen saajien ja toisaalta työvoimapolitiikan toimeenpanossa toimivien organisaatioiden ja henkilöiden valintoihin ja toimintaan olisi mahdollista vaikuttaa myös ilman lainsäädäntömuutoksia.

Näiden tietopohjan puutteiden lisäksi tietoa puuttuu siitä, miten viimeaikaiset uudistukset kuten vuoden 2023 alusta tapahtunut sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle, vaikuttavat työmarkkinatuen saajien asemaan.

Tietopohjan aukkojen vuoksi, jos työmarkkinatuen kehittämisessä valittaisiin ratkaisuksi esimerkiksi toinen aiemmista työmarkkinatuen kehittämistä koskevista ehdotuksista¹¹, törmättäisiin useisiin ratkaistaviin haasteisiin. Kumpikin ehdotus edelsi toukokuussa 2022 voimaan tullutta työvoimapalvelun uudistamista.

Esitys Sosiaaliturvakomitean ehdottaman selvityksen toteuttamiseksi

Työttömyyden ratkaisukeinot voivat työmarkkinatuen kohdalla ja erityisesti pitkittyneen työttömyyden tapauksissa poiketa niistä keinoista, jotka riittävät työmarkkinoille kiinnittyneiden eli perus- tai ansiopäivärahaa saavien työttömyyden ratkaisemiseen. Pitkittyneen työmarkkinatuen saantiin vaikuttavat keinot eroavat todennäköisesti myös niistä toimista, joilla voidaan tehokkaasti tukea vasta työmarkkinoille tulossa olevien nuorten työmarkkinatuen saajien työllisyyttä. Tämän vuoksi voidaan pitää perusteltuna tehdä työmarkkinatuesta laaja selvitys, jollaista sosiaaliturvakomitea ja valtiovarainministeriö ovat esittäneet. Selvityksessä on syytä ottaa huomioon edellä kuvatut

¹¹ Valtiovarainministeriö esitti elokuussa 2020 julkaistussa muistiossaan ns. työllisyyspaketista, että työmarkkinatuesta on ajan myötä syntynyt etuus, jonka rooli järjestelmässä on epäselvä, ja että työmarkkinatuen saajat tarvitsevat muita työttömyysturvan saajia useammin monialaisia palveluita. Näitä tarvitsemiaan palveluita työmarkkinatuen saajat eivät kuitenkaan välttämättä nykyisin saa työnhakupalveluiden prosessin kautta, ja rinnalle onkin syntynyt muita palveluprosesseja kuten kuntouttava työtoiminta. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö esitti, että työttömyysturvajärjestelmää kehitetään eriyttämällä työmarkkinatuki työttömyysturvalaista. Ministeriön näkemyksen mukaan tällainen muutos mahdollistaisi työmarkkinatuen uudistamisen niin, että etuutta maksettaisiin ensisijaisesti monialaiseen palveluun osallistumisen vuoksi, kun nykyisin peruste on työnhakupalveluihin osallistuminen. Etuuden saamisen edellytyksenä olisi jatkossakin kuitenkin velvollisuus osallistua aktiivisesti yksilöllisesti laaditun suunnitelman mukaiseen palveluun ja etsiä polkua työmarkkinoille.

Vuonna 2021 julkaistussa Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportissa selvityshenkilö Neimala puolestaan totesi, että työmarkkinatuen kehittämistarve liittyy kiinteästi työvoimapalveluiden ja työnhakuprosessin kehittämiseen. Kehittämismahdollisuuksissa on eroa, kun kysymystä tarkastellaan lyhyellä aikavälillä tai pitkällä aikavälillä. Selvityshenkilö toteaa raportissa, että lyhyellä aikavälillä on mahdollista selvittää kannustavuuteen ja työttömyys- ja byrokraatialoukkuihin liittyviä kehittämismahdollisuuksia sekä integroida työttömän oikeudet ja velvollisuudet kiinteämmin toisiinsa, kun taas pidemmällä aikavälillä keskeinen kysymys työmarkkinatuen kehittämiseksi on se, maksetaanko työmarkkinatukea ilman päättymisaikaa niille, joilla ei tosiasiallisesti ole edellytyksiä päästä avoimille työmarkkinoille, tuettuun työhön tai välityömarkkinoille, vai tarvitaanko Suomeen näitä tilanteita varten uusi toimeentuloetus. Jos uusi toimeentuloetus katsottaisiin tarpeelliseksi, tulisi ratkaista muun muassa etuuden tarkoitus, etuuden saamisen edellytykset, henkilöpiiri, tuen taso, toimeenpano ja rahoitus.

uudistukset, joilla jo pyritään ratkaisemaan työmarkkinatuen saajien ja myös perus- ja ansiopäivärahan saajien kohtaamia haasteita.

Selvityksessä on välttämätöntä ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö sosiaaliturvan kattavuudesta. Perustuslain 19 § 2 momentti ei kuitenkaan turvaa työmarkkinatukea tai muutakaan sosiaaliturvaetuutta järjestelmänä, vaan kyseinen säännös turvaa siinä määritellyn sosiaalisen riskitilanteen aikana yksilön oikeuden perustoimeentulon turvaan ylipäätään. Käytännössä tämä oikeus on toteutettava jonkin sosiaaliturvaetuuden kautta.¹²

Perusoikeusnäkökulman lisäksi selvityksessä on syytä ottaa huomioon eri kehittämissuuntien vaikutukset työllisyyteen, kuntien työllisyyden hoidon ja palveluihin ohjaamisen kannustimiin ja julkiseen talouteen kokonaisuutena.¹³ Tämän vuoksi tarkastelu ei voi kohdistua yksinomaan työmarkkinatukeen etuutena, vaan selvityksessä on otettava huomioon myös muu työmarkkinatukea saavia koskeva lainsäädäntö, erityisesti työvoimapolitiikkaa koskevat säädökset ja niiden toimeenpano. Työikäisen väestön vähenemisen vuoksi ratkaisujen ei tulisi tuottaa merkittäviä poistumia työvoimasta.

Selvityksessä on suotavaa kiinnittää huomiota myös ratkaisukeinoihin, jotka eivät edellytä lainmuutoksia. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanon tukeminen niin, että muutoksen tavoitteet henkilökohtaisen palvelun lisäämisestä ja aktiivisen työnhaun tukemisesta saavutetaan.

Samoin selvityksessä on syytä ottaa huomioon Sosiaaliturvakomitean ehdotukset työkyvyttömyyden käsitteiden eroja koskevasta selvityksestä, työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien toimeentuloa turvaavien etuuksien yksinkertaistamisesta ja joustavoittamisesta sekä palveluiden ja etuuksien nykyistä paremmasta yhteensovittamisesta.¹⁴ Toteutuessaan näissä hankkeissa tullaan käsittelemään tilanteita, jotka koskevat ainakin sitä osaa työmarkkinatuen nykyisistä ja tulevista saajista, joiden kohdalla työmarkkinatuen pitkäkestoinen saanti johtuu työ- ja toimintakyvyn haasteista.

Työssä on perusteltua hyödyntää ja siihen on syytä tarvittaessa sisällyttää päätöksenteon tietopohjaa parantavia selvityksiä esimerkiksi seuraavista aiheista:

- Työvoimapalvelun pohjoismainen malli ja työmarkkinatuen saajat: mallin ja sen tavoitteiden toteutuminen työmarkkinatuen saajien kohdalla. Tarkastelussa tulisi huomioida ainakin palveluprosessin määrääjät ja henkilökohtainen tai etäyhteydellä toteutunut palvelu,

¹² Ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 4.

¹³ Työttömyyden vaikutus julkiseen talouteen on merkittävä. Julkaisussa Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle arvioitiin, että vuonna 2016 koko kansantalouden tasolla arvioituna työttömyyden laajat kustannukset olivat 10,8 miljardia euroa. Suorien kustannusten eli työttömyysturvan ja työvoimapalvelujen osuus näistä kustannuksista oli 5,6 miljardia euroa. Työttömien arvioitu osuus toimeentulotuesta ja asumistuesta oli 1,1 miljardia. Verotulojen ja työttömyysvakuutusmaksujen menetys oli 4,1 miljardia euroa. Alasalmi, Juho, Alimov, Naufal, Ansala, Laura, Busk, Henna Huhtala, Ville-Valtteri, Kekäläinen, Antti, Keskinen, Peetu, Ruuskanen, Olli-Pekka & Vuori, Lauri, Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-645-4>.

¹⁴ Sosiaaliturvakomitean ehdotukset 5–7, s. 82. Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisu 2023:26: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164735>.

työnhakuvelvoitteen asettaminen ja perusteet täyttää velvoitetta matalammalle odotukselle, ohjautuminen palveluihin laajalla tarkastelulla (työllisyyspalvelut, kuntoutus- ja sotepalvelut, eläkeratkaisut) sekä työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

- OECD:n Työttömyyden kasvot -tutkimuksen henkilöryhmiä koskevan määrittelyn vertailu kansallisiin rekisteritietoihin – ovatko määritellyt henkilöryhmät löydettävissä myös rekisteritiedoista.
- Työmarkkinatuen saajien etuus- ja palvelutilanteen kokonaiskuvaus.
- Eläketukiratkaisut ja niiden vaikutus ihmisten toimeentuloon, työllisyyteen ja hyvinvointiin rekisteritietojen valossa.
- Työmarkkinatuen saanti sukupolvien välisessä tarkastelussa ja virrat pitkäaikaiseen työmarkkinatuen saantiin, jossa tuotetaan koulutuksen tai esimerkiksi sosiaalisen huono-osaisuuden periytymistä koskevien selvitysten rinnalle vastaava tarkastelu työmarkkinatuen saannista ja saannin pitkittymisestä.
- Työmarkkinatuen ja sairauspäivärahan välisiä siirtymiä koskeva selvitys, jossa selvitetään:
 - sairauspäivärahaan vuonna 2019 tehdyn tasokorotuksen vaikutus siirtymiin työmarkkinatuen ja sairauspäivärahan välillä
 - taustatekijät työmarkkinatuelta sairauspäivärahalle siirtyneiden pitkiin sairauspäivärahakausiin ja
 - tarvittaessa täydennetään selvitystä kuntoutustarpeen arvioinnin toteutumisesta työmarkkinatuelta sairauspäivärahalle siirtyneiden kohdalla siltä osin kuin ”Sairauspäivärahakausien tarkistuspisteet: Kuntoutuksen ja työhön paluun toteutuminen” VN Teas -hankkeessa ei vastata tähän kysymykseen.

Selvityksessä on syytä ottaa huomioon päätöksenteossa keskeinen kysymys uudistusten jälkiarvioinnin mahdollisuuksista. Lainsäädännön jälkikäteisen arvioinnin tärkein tavoite on parantaa tulevaisuuden lainsäädäntöä aikaisemmista kokemuksista oppimalla. Tätä varten tarvitaan luotettavaa tutkimustietoa siitä, mikä toimii ja miksi, ja mikä ei toimi ja miksi tavoiteltua vaikutusta ei ole syntynyt. Keskeistä olisi myös pystyä mittaamaan jälkikäteen politiikkatoimien vaikutusta suhteessa resursseihin, jotka uudistukseen on käytetty. Jälkiarvioinnin antamat tulokset toimivat tärkeinä suuntaviivoina ennakoarvioinnin toteutuksessa ja ovat näin kiinteästi yhteydessä koko lainsäädäntöprosessiin. Jälkiarviointien hyödyntäminen parantaa tulevien muutosten vaikutusten ennakoarvioinnin tarkkuutta ja tukee näin tarkoituksenmukaisten lakimuutosten syntymistä. Kuten työmarkkinatuen historiaa tarkasteltaessa voidaan havaita, jälkikäteisarvioinnin tiiviimpi liittäminen osaksi päätöksentekoa on avainasemassa päätöksenteon kehittämisessä. Tämä edellyttää jälkikäteisen arvioinnin mahdollistavien asetelmien tunnistamista jo valmisteluvaiheessa tai vertailuasetelman muodostamista satunnaistamalla tai satunnaistamista jäljittelevällä vertailuasetelmalla. Satunnaistetut kokeilut tai vaihteittainen ja alueellinen toimeenpano ovat tapoja, joiden laajempi hyödyntäminen lainsäädännössä parantaisi jälkiarviointia. Näiden hyödyntämistä vaikeuttaa yhdenvertaisuuteen, järjestelmän monimutkaistumiseen ja muun muassa aikatauluihin liittyvät haasteet vertailuasetelmien luomisessa.

Selvityksen tavoitteena tulisi olla tehdä ehdotuksia sellaisista kokeiluista, joilla on mahdollista saada tutkimusperusteista tietoa työvoimapalvelun ja -palveluiden kustannusvaikuttavuudesta esimerkiksi erilaisten ostopalveluiden välillä.

Kokonaisuutena hankkeen tuloksena tuotettaisiin ehdotukset työmarkkinatukea koskevaksi kokeilulainsäädännöksi edellyttäen, että jälkikäteisarviointin mahdollistava kokeiluasetelma pystytään oikeudelliset tai taloudelliset reunaehdot huomioon ottaen toteuttamaan, ja tarvittavat muut ehdotukset lainsäädännön kehittämiseksi.

Sosiaaliturvakomitean ehdottamassa selvityksessä on kyse lainsäädännön kokonaisuudistukseen verrattavasta hankkeesta, joten työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita koskeva selvitys on perusteltua toteuttaa erikseen asetettavana hankkeena. Tämän vuoksi ehdotetaan, että työtä varten asetetaan erillinen työryhmä, jossa on edustus sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja lisäksi keskeisistä työmarkkinajärjestöistä, yrittäjiä edustavasta järjestöstä ja Kuntaliitosta sekä riittävä edustus kansalaisjärjestöistä edustamaan pitkään työmarkkinatukea saaneiden erilaisia henkilöryhmiä.

Laajuuden vuoksi työmarkkinatukea koskevalle selvitykselle on varattava riittävä aika ja riittävä henkilöresurssi. Selvitys esitetään toteutettavaksi vaalikauden 2023–2027 aikana.