

Otsikko Työmarkkinatuen toimivuuden selvittäminen tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut	Muistion laadinnasta vastannut osasto/-t STM/SVO
Mikäli tavoitteena on saada aikaan hallitusohjelmakirjaus, kirjoita se tähän tiiviisti kahdella lauseella Asetetaan kaudelle 2023-2027 työryhmä, jonka tulee valmistella selvitys työmarkkinatuen toimivuudesta ja kehittämisestä tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Selvityshankkeeseen sisällytetään tarvittavat, pitkäaikaisen työmarkkinatuen saantia ja sen syitä koskevat tutkimushankkeet ja hankkeen tuloksena tuotetaan ehdotukset kokeilulainsäädännöksi edellyttäen, että jälkikäteisarvioinnin mahdollistava ko-keiluasetelma pystytään oikeudelliset tai taloudelliset reunaehdot huomioon ottaen toteuttamaan, ja tarvittavat muut ehdotukset lainsäädännön kehittämiseksi.	
Parlamentaarinen komitea sosiaaliturvan uudistamiseksi (Sosiaaliturvakomitea) on 16.3.2023 julkaistussa välimietinnössään ehdottanut, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.¹ Tämän työn taustoittamiseksi on tuotettu erillinen katsaus, jossa kuvataan ensinnäkin työmarkkinatukea etuutena ja toiseksi niitä työvoimapolitiikkaa koskevia lainmuutoksia, joilla 1990 –luvun puolen välin jälkeen on pyritty vaikuttamaan työmarkkinatuen saantiin.² Työmarkkinatuesta annettu laki tuli voimaan vuoden 1994 alussa. Silloisessa hallituksen esityksessä työmarkkinatuki oli tarkoitettu ensisijaisesti työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevien työttömien tueksi, jolla edistettiin ja parannettiin sen saajan työmarkkinoille hakeutumisen edellytyksiä. Lisäksi etuutta maksettiin toimeentulon turvaamiseksi ja työmarkkinoille hakeutumisen ja palaamisen edellytysten parantamiseksi sellaisille työttömille työnhakijoille, joiden työttömyyspäiväraha-oikeus oli päättynyt enimmäismaksuajan täytyttyä. Etuutta maksetaan myös nykyisin näille henkilöryhmille työhaun ja työvoimapolitiittisten palveluiden ajalta. Lisäksi työmarkkinatukea maksetaan tilanteissa, joissa jo lainsäädännön tasolla tunnistetaan, että henkilö on varsin etäällä avoimista työmarkkinoista (erityisesti kuntouttava työtoiminta ja monialaisten palveluiden piirissä olevat työmarkkinatuen saajat). Viimesijaisena työttömyysajalta ja palveluihin osallistumisen ajalta maksettavana etuutena työmarkkinatuen saannin ehdot ovat alusta alkaen poikenneet työttömyysvakuutukseen perustuvien etuuksien (perus- ja ansiopäiväraha) edellytyksistä. Koska varsin nopeasti työmarkkinatukea koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen havaittiin, että etuus kohdistui toisin kuin hallituksen esityksessä oli arvioitu, näitä eroja etuuden saannin ehdoissa vahvistettiin työmarkkinatukea koskevan sääntelyn voimaantulon jälkeen. Työmarkkinatuen saannin – kuten muunkin työttömyysturvan saannin – pitkittymistä onkin viimeisen noin 30 vuoden aikana pyritty ehkäisemään useilla kunkin aikakauden työvoimapolitiikkaa ja sosiaalipolitiikkaa kuvaavilla ratkaisutavoilla. On kuitenkin syytä todeta, että alkuvaiheen jälkeen muutoksilla on vahvistamisen sijasta usein myös liudennettu työmarkkinatuen ja työttömyysvakuutukseen perustuvien etuuksien välisiä eroja. Näin on toimittu erityisesti viimeisten 10-15 vuoden aikana. Nykyisin erot ovat varsin vähäiset. Pitkäaikaistyöttömiä eli yhtäjaksoisesti vähintään vuoden työttömänä työnhakijana olleita oli vuoden 2023 helmikuun lopussa 85 100 henkilöä.³ 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. Työnhakijalu- vuissa tai etuudensaajalu- vuissa ei ole mukana työllistymistä edistävässä palveluissa olevia työttömiä. Pitkäaikais- työttömien ja muiden pitkään työstä poissa olleiden profiilit poikkeavat toisistaan. Yksi tapa kuvata erilaisia työt- tömien ryhmiä on hyödyntää OECD:n Faces of Joblessness –tutkimusta.⁴ , jossa tunnistettiin kahdeksan erilaista työstä poissaolon syytä. Pitkittyneen työttömyyden – ja työmarkkinatuen saannin - taustalla on myös esimerkiksi (koettuja) työkyvyn kysymyksiä ja muun muassa työmarkkinoiden muutokseen liittyviä alueelliseen ja ammatilli- seen liikkuvuuteen liittyviä haasteita.	

¹ Sosiaaliturvakomitean ehdotus 9, 30.1.2023 hyväksytty välimietinnön sisältö [https://stm.fi/docu-
ments/1271139/148073972/Sosiaaliturvakomitean+v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf/c5db48f7-d8ae-d06d-f64a-
b2ffd9c1ad06/Sosiaaliturvakomitean+v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf?t=1675087724368](https://stm.fi/documents/1271139/148073972/Sosiaaliturvakomitean+v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf/c5db48f7-d8ae-d06d-f64a-b2ffd9c1ad06/Sosiaaliturvakomitean+v%C3%A4limietint%C3%B6.pdf?t=1675087724368)

² Julkaisemista odottava luonnos.

³ https://www.temtyollisyyskatsaus.fi/TextBase/Tkat/Prs/Tkat_fi.htm

⁴ OECD, A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies - Faces of Joblessness in Finland, lokakuu 2020 [https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/2013549/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+Octo-
ber+2020.pdf/1b0913b3-5222-3e97-dd61-de4e33333e11/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+Octo-
ber+2020.pdf?t=1602238273788](https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/2013549/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+Octo-ber+2020.pdf/1b0913b3-5222-3e97-dd61-de4e33333e11/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+Octo-ber+2020.pdf?t=1602238273788)

Työmarkkinatukeen etuutena tehtyjen muutosten ja työvoimapolitiikkaa koskevien muutosten vaikutusten jälkiarvointi on vielä tekemättä. Esimerkiksi toukokuun alussa 2022 voimaan tulleen työvoimapalveluiden uudistamista koskevan lainsäädännön (ns. pohjoismainen malli) vaikutusten jälkiarvointi on kesken. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun uudistamista koskevaa lainsäädäntöä aletaan puolestaan soveltaa vuoden 2025 alusta lukien. Tietoa puuttuu myös muutoksista, joilla on pyritty vähentämään työmarkkinatukea pitkään saaneiden määrää siirtämällä heidät pois työmarkkinatueltä (eläketukiratkaisut). Lisäksi viimeisten kymmenen vuoden aikana on toteutettu useita uudistuksia, jotka vaikuttavat työmarkkinatuen alkavuuteen niiden tavoitteiden toteutuessa. Esimerkki tällaisesta uudistuksesta on oppivelvollisuuden nosto. Tietotarpeita on tarkemmin kuvattu erillisessä muistiossa.

Näiden tietotarpeiden lisäksi Sosiaaliturvakomitean ehdotuksen toteuttamisessa on syytä ottaa huomioon perusoikeusnäkökohdat, Sosiaaliturvakomitean ehdotukset työkyvyttömyyden käsitteiden eroja koskevasta selvityksestä, työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien toimeentuloa turvaavien etuuksien yksinkertaistamisesta ja joustavoittamisesta ja palveluiden ja etuuksien nykyistä paremmasta yhteensovittamisesta, ratkaisukeinot, jotka eivät edellytä lainmuutoksia (kuten pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanon tukeminen niin, että lakimuutoksen tavoitteet henkilökohtaisen palvelun lisäämisestä ja aktiivisen työnhaun tukemisesta saavutetaan) ja työmarkkinatuen eri kehittämislinjojen vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen kokonaisuutena.⁵

Koska edellä kuvatuista syistä johtuen Sosiaaliturvakomitean ehdottamassa selvityksessä on kyse lainsäädännön kokonaisuudistukseen verrattavasta hankkeesta, 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 terveystieteiden ministeriöstä, 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 ja tarvittavan tutkimustiedon vuoksi hankkeen toimikausi olisi 2023-2027.

Kokonaisuus liittyy myös SOTE- ja TE -palvelujen yhdyspintojen kehittämisohjelmaan, josta on valmistelemassa STM ja TEM yhteinen ehdotus hallitusohjelmaneuvotteluja varten.

Arvio taloudellisista- ja hyvinvointivaikutuksista sekä mahdollisista kustannushyödyistä (arvio vaikutuksista sillä tarkkuudella kuin tässä vaiheessa on mahdollista)

Asetettava työryhmä työskentelisi ilman erillistä korvausta.

Työn aikaiseen tutkimus- ja selvitystoimintaan on varattava riittävät varat. Alustavasti kustannusten voidaan arvioida olevan tyyppillisen VNTEAS-hankkeen kokoluokkaa.

⁵ 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. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161296/16-2019-Tyottomyyden%20laajat%20kustannukset%20yhteiskunnalle.pdf?sequence=1&isAllowed=y>