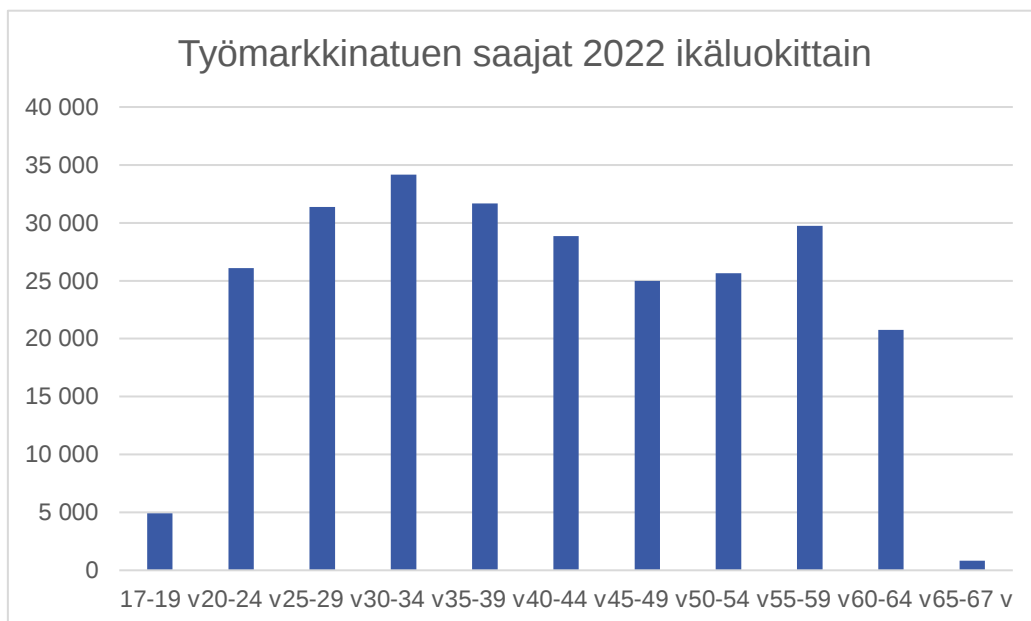


Työmarkkinatuen vastikkeellisuus ja velvoitteet

Työmarkkinatuen yleisesittely

Työmarkkinatuki on kansallisesta näkökulmasta työttömyysetuus. Sitä maksetaan henkilöille, jotka eivät ole koskaan olleet työmarkkinoilla ja henkilöille, jotka ovat saaneet työmarkkinoilla oloon perustuvaa työttömyyspäivärahaa (perus- tai ansiopäiväraha) enimmäismäärän ja työttömyys jatkuu edelleen. Kansainvälisessä vertailussa työmarkkinatuki luokitellaan työttömyysavustukseksi.

Työmarkkinatuen saajien taustat poikkeavat toisistaan. Saajia on melko tasaisesti kaikissa ikäluokissa. Keskimäärin lyhyemmän aikaa etuutta saaneet ovat kuitenkin nuorempia kuin pitkään etuutta saaneet.

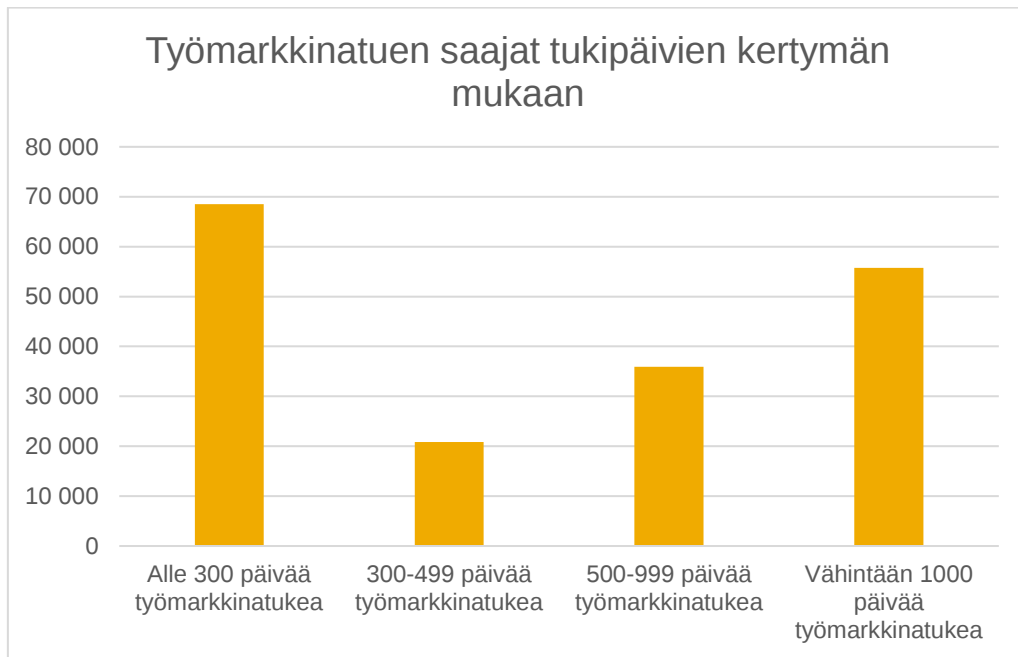


Kuva 1: Työmarkkinatuen saajat 2022 ikäluokittain (Lähde: Kelasto)

Vuonna 2022 työttömyyspäivärahalta siirtyi työmarkkinatuella päivärahan enimmäiskeston täyttymisen vuoksi reilut 28 000 henkilöä. Kaikkiaan vajaa puolet työmarkkinatuen saajista on päätenyt työmarkkinatuella enimmäiskeston päättymisen jälkeen.¹

Työmarkkinatuen saajista enemmistö on miehiä, varsinkin nuoremmissa ikäluokissa.

¹ Neimala, Anne (2021): Työmarkkinatuen kehittämisen vaihtoehtoja. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021 / Kela.



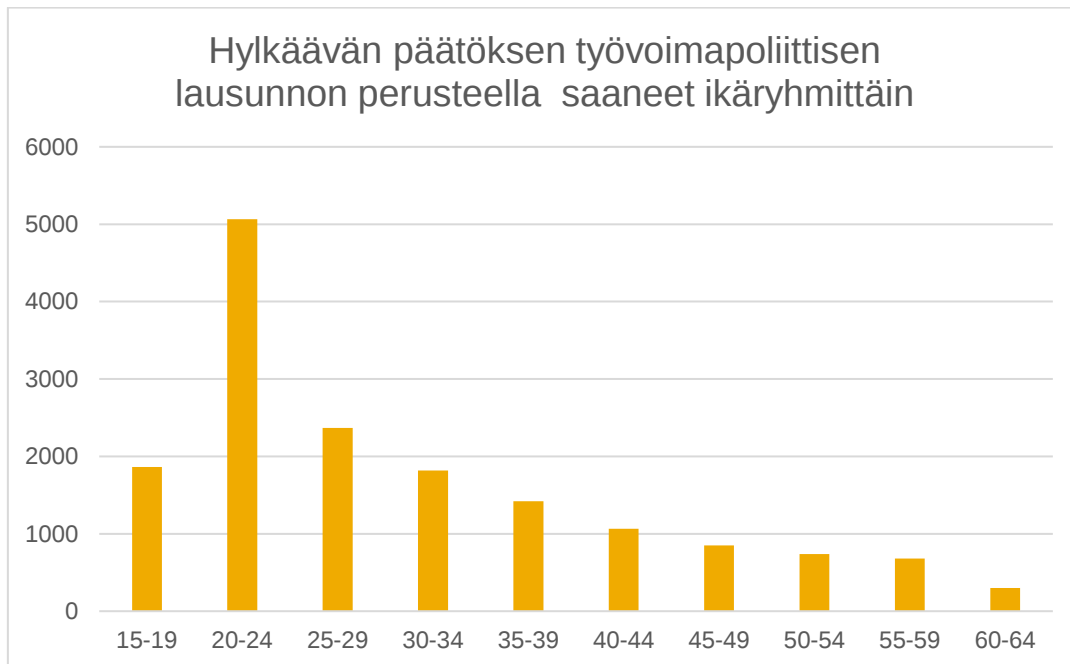
Kuva 2: Työmarkkinatuen saajat työttömyysajan tukipäivien kertymän mukaan, 2022 keskiarvo. Lähde: Kelasto

Moni työmarkkinatuen saaja on etuudella vain lyhyen aikaa, ja tämä vastaa perus- ja ansiopäivärahan saajien tilannetta. Perus- ja ansiopäivärahasaajista poiketen työmarkkinatuen kohdalla etuutta erittäin pitkiä aikoja saaneet muodostavat kuitenkin saajista suuren osuuden, mikä ilmenee edellä kuvasta 2.

Työmarkkinatuen saajien on täytettävä perus- ja ansiopäivärahan saajiin nähden samat työttömyysturvan työvoimapoliittiset edellytykset, jotta etuutta voidaan maksaa.

Työvoimapoliittisista edellytyksistä säädetään työttömyysturvalain 2 ja 2 a luvuissa. Näistä edellytyksistä muodostuu työmarkkinatuen saajia koskevat velvoitteet ja etuuden vastikkeellisuus.

Yleiset, työttömän omaa aktiivista työnhakua ja työllistymisen edistämistä koskevat velvoitteet konkretisoituvat 2.5.2022 voimaan tullessa niin kutsutussa pohjoismaisen työvoimapalvelun mallissa. Malliin sisältyy velvollisuus yhteistyössä työvoimaviranomaisen kanssa laatia ja päivittää työllistymissuunnitelma, velvollisuus osallistua haastatteluihin ja keskusteluihin mallin mukaisesti ja velvollisuus hakea työllistymissuunnitelmassa sovitulla tavalla työpaikkoja sekä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin. Näiden velvoitteiden laiminlyönnistä seuraa uudistetun seuraamusjärjestelmän mukainen työttömyysetuuden menettäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa uudistuksen vaikutuksia.



Kuva 3: Hylkäävien päätösten määrät. Lähde: Kela

Työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteella työmarkkinatuen saanti evättiin Kelassa vuonna 2022 reilulta 16 000 henkilöltä. Hylkäysten määrä painottuu 17-24-vuotiaisiin, koska heitä koskee alla kuvattu koulutukseen hakeutumisvelvoite.

Ammatillisen koulutuksen merkitys on jo 1990-luvun lamasta lukien tunnustettu keskeiseksi tekijäksi työllisyyden kannalta. Työttömyysturvajärjestelmään sisältyy sekä työttömyyspäivärahaa että työmarkkinatukea saavia, ammatillista koulutusta vailla olevia alle 25 vuotiaita koskeva velvollisuus osallistua yhteishakuun ja ottaa vastaan opiskelupaikka. Laiminlyönti johtaa työttömyysetuuden menettämiseen siihen asti, kunnes henkilö valmistuu ammattiin tai täyttää vähintään 21 viikon työskentelyä tai palveluun osallistumista koskevan edellytyksen.

Perus- ja ansiopäivärahasta poiketen työmarkkinatuessa sovelletaan 21 viikon eli noin viiden kuukauden mittaista odotusaikaa. Odotusajalta ei makseta työmarkkinatukea. Odotusaika asetetaan ilman ikärajaa sellaiselle työmarkkinatuen saajalle, jolla ei ole ammatillista tutkintoa. Myös odotusajan tarkoitus on edistää ammatillisen tutkinnon hankkimista.

Odotusajakajaksoja alkoi vuonna 2022 reilut 13 000. Näistä lähes kolme neljäsosaa koski alle 35-vuotiaita hakijoita. Toimeentulotukea odotusjakson aikana sai yli 7000 henkilöä, eli yli puolet niistä, joille odotusaika oli asetettu.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumista kannustetaan. Etuuksiin sisältyy palvelun ajalta korotusosa, ja lisäksi voidaan maksaa niin kutsuttua kulukorvausta. Vastikkeiden ja velvoitteiden kannalta olennainen osallistumisen kannustin on kuitenkin se, että palvelusta kieltäytyminen tai siitä eroaminen voi johtaa etuuden menettämiseen sekä se, että palveluun osallistuvalla eli aktiivisella työttömällä voidaan maksaa työttömyysetuutta myös silloin, jos hän on menettänyt oikeuden saada etuutta työttömyysajalta (eli esimerkiksi odotusajan vuoksi), jota kutsutaan myös passiivijaksiksi.

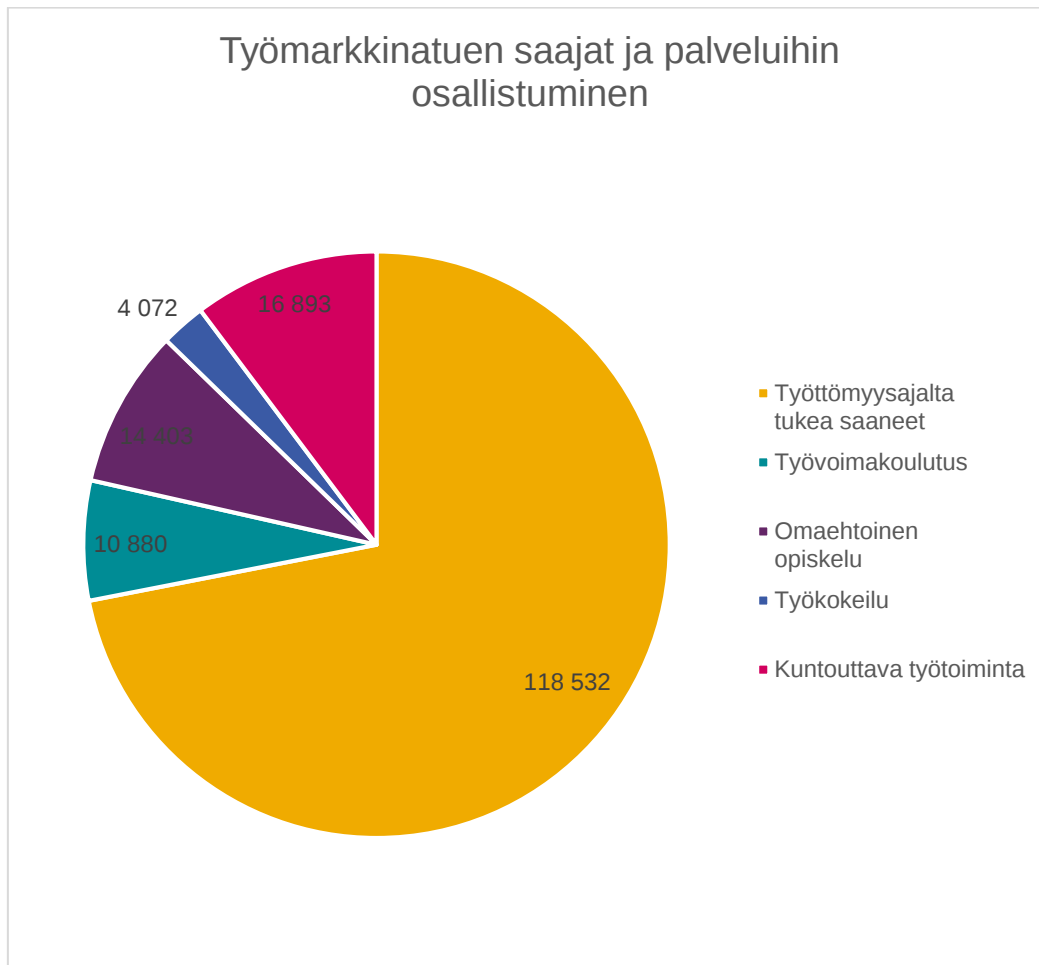
Miten velvoitteet ja vastikkeellisuus toteutuvat käytännössä?

Työ- ja elinkeinoministeriön erikseen Keski-suomalaiselle² tuottaman tiedon perusteella vuoden 2023 tammi-huhtikuussa 58 prosentille kaikista työnhakijoista sovittiin 1-4 työpaikan hakuvelvoitteesta. Täysi työnhakuvelvoite asetettiin reilulle kolmasosalle työnhakijoista. Osalla työnhakijoista, joiden kohdalla työnhakuvelvoite on asetettu, velvoite on alennettu ja on 1-3 työpaikkaa kuukaudessa.

Työnhakijoista 42 prosentilla työhausta ei olla sovittu. Heistä osalla taustalla on yksilöllinen, esimerkiksi työkykyä kohentavien palveluiden tarvetta koskeva syy. Tämä joukko on noin 15-20 prosenttia kaikista työnhakijoista. Lisäksi osa työnhakijoista työllistyy nopeasti tai vaihtoehtoisesti lähtee opiskelemaan pian työhaun alkamisen jälkeen. Ajantasainen työllistymissuunnitelma puuttuu noin 20 prosentilta työttömistä eli noin 50 000 työnhakijalta.

Edellä kuvatut tiedot koskevat kaikkia työnhakijoita, eli myös perus- ja ansiopäivärahan saajia. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole tietoa siitä, millaiseksi pohjoismaisen työvoimapalvelun mallin mukaisten työnhakuvelvoitteiden asettaminen on muodostunut nimenomaan työmarkkinatuen saajien joukossa.

² <https://www.ksml.fi/uutissuomalainen/5912400>



Kuva 4: Työmarkkinatuen saajien palveluihin osallistuminen, vuoden 2022 keskiarvo (Lähde: Kelasto)

Yli neljännes työmarkkinatuen saajista osallistuu kullakin ajanhetkellä työllistymistä edistäviin palveluihin. Palveluihin osallistuminen, etenkin työvoimakoulutus ja omaehtoinen koulutus ovat yleisiä melko lyhyen aikaa työmarkkinatukea saaneilla. Pitkään työmarkkinatukea saaneilla eli kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevilla työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen on selvästi vähemmän yleistä, ja heillä tyypillisin palvelu on kuntouttava työtoiminta. Työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu ovat tällä ryhmällä harvinaisia. Yllä esitettyjen lisäksi noin 15 000 työmarkkinatukea saanutta henkilö oli työllistettynä palkkatuella tai sai starttirahaa.

Työttömyysturvan, myös työmarkkinatuen, velvoitteiden ja vastikkeellisuuden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää, että sekä työllistymistä edistäviä palveluita että henkilökohtaista palvelua on saatavilla riittävästi. Esimerkiksi pohjoismaisen työvoimapalvelun mallin toteuttaminen (malliin sisältyvät haastattelut ja määräaikaikeskustelut, työllistymissuunnitelman laatiminen, uudistaminen ja sen noudattamisen seuranta) on työvoimavaltaista toimintaa, mikä edellyttää rahoitusta, joka mahdollistaa riittävän asiakaspalvelun TE-toimistoissa ja kunnissa. Samoin työllistymistä edistävien palveluiden kohdalla, jotta velvoite osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin toteutuu, palveluita on oltava tarjolla. Tämä edellyttää riittävää rahoitusta palveluiden järjestämiseen ja hankkimiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että palvelun ja palveluiden vaikuttavuuteen on aiheellista panostaa, mikä edellyttää myös vaikuttavuuden arviointia ja seurantaa.

Tarkasteltaessa työmarkkinatuen saajien velvoitteiden ja työmarkkinatuen vastikkeellisuuden toteutumista, tarkasteluun on syytä ottaa mukaan myös kuntien kannustimet työllisyyden hoidossa. Kuntien työttömyysetuusmenoon kohdistuva rahoitusvastuu, joka uudistuu 1.1.2025 alkaen, kannustaa niitä huolehtimaan kuntalaisten työllisyydestä muun muassa elinkeinopolitiikan ja koulutuksen keinoin. Samaan aikaan kuin kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuusmenosta uudistuu, työllisyyden hoidon tehtävät siirretään kunnille. Näin kuntien mahdollisuudet vaikuttaa kuntalaisten työllisyyteen laajenevat.

Yhteenveto

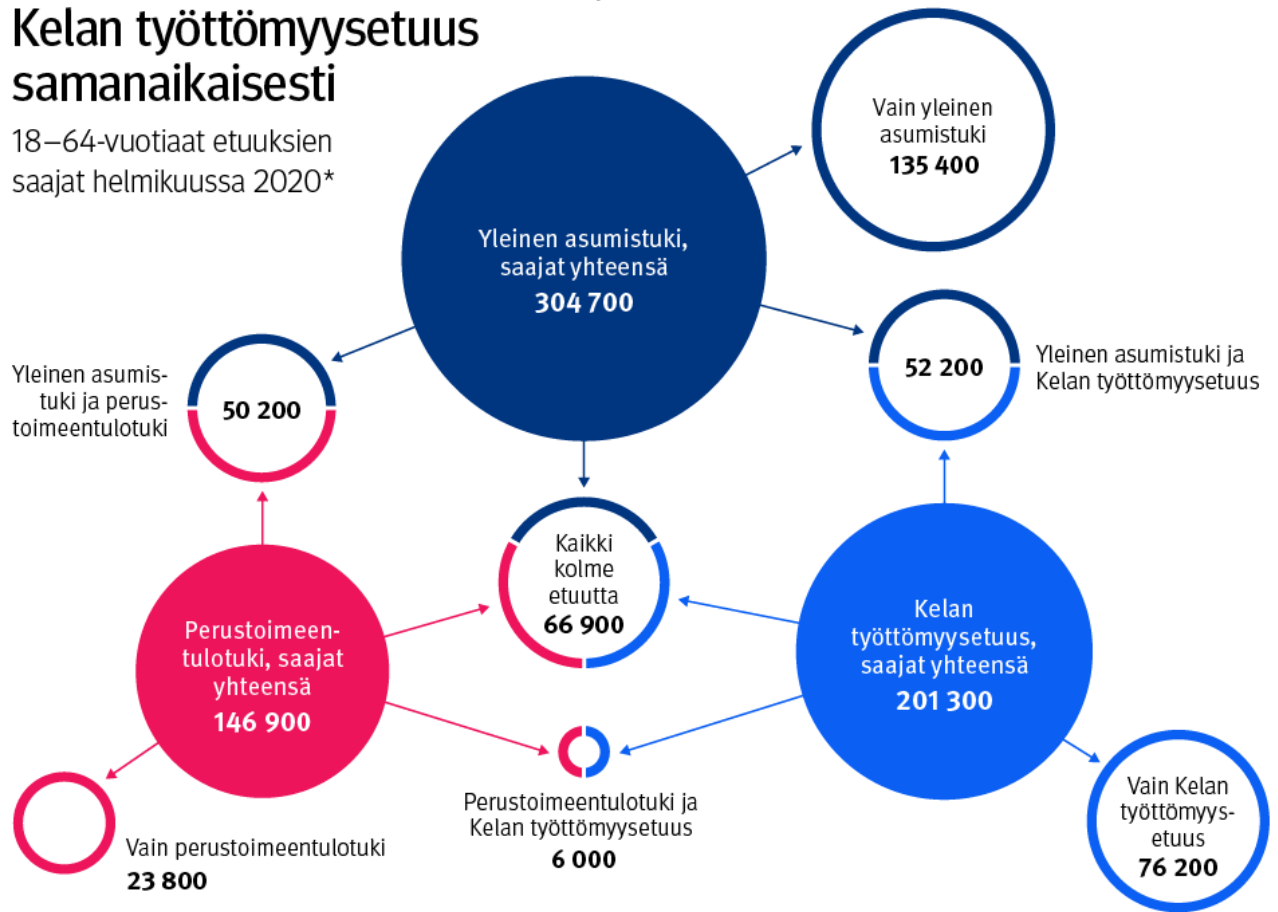
Työmarkkinatuen saajien joukon monimuotoisuus asettaa haasteen ryhmään kuuluvien työllistymisen tukemiselle sekä velvoittavuuden ja vastikkeellisuuden kehittämiseksi. Nuorten, vasta vähän aikaa työttömänä olleiden työmarkkinatuen saajien ja pitkään, mahdollisesti edeltävästi jo työttömyyspäivärahaa enimmäisajalta saaneiden työmarkkinatuen saajien työttömyyden syyt eroavat toisistaan. Ryhmät tarvitsevat ainakin osin erilaista tukea työllistyäkseen, ja vaikka on aiheellista selvittää, miten pitkään työmarkkinatukea saaneiden työllistymisen haasteet on mahdollista ratkaista, samaan aikaan nuorten työmarkkinatuen saajien työllistymistä on edelleen tuettava ja uusia, tarpeenmukaisia ratkaisuja on selvitettävä.

Aiempien selvitysten perusteella on syytä olettaa, että pitkään työmarkkinatukea saaneiden joukossa työkyvyn kysymykset vaikuttavat työllistymismahdollisuuksiin. Samoin puutteet osaamisessa ja muussa työtaidossa vaikuttavat tilanteissa. Tällä hetkellä tietoa kuitenkin puuttuu siitä, miten esimerkiksi pitkään työmarkkinatukea saaneiden yksilöhistoriat voisivat tuottaa tietoa työttömyyden pitkittymisen syistä. Tämän vuoksi olisi perusteltua asettaa selvityshanke, jota kuvataan erillisessä muistiossa.

Lisäksi työmarkkinatuen velvoittavuutta ja vastikkeellisuutta tarkasteltaessa on syytä ottaa huomioon se, että työmarkkinatuen epääminen määräajalta tai toistaiseksi johtaa usein siihen, että toimeentuloon myönnetään Kelan maksamaa perustoimeentulotukea. Perustoimeentulotuen työllistymisen kannustimia pidetään heikkoina.

Toimeentulotuki, asumistuki ja Kelan työttömyysetuus samanaikaisesti

18–64-vuotiaat etuuksien
saajat helmikuussa 2020*



*Saanut jostain kolmesta etuudesta, mutta ei opintorahaa. Perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen saajiksi huomioidu hakijat ja heidän puolisonsa.

Kela, Tutkimusblogi

Toimeentulotuen saanti on hyvin yleistä työmarkkinatuen saajien keskuudessa. Yli 70 000 ihmistä sai helmikuussa 2020 samanaikaisesti perustoimeentulotukea ja Kelan maksamaa työttömyysetuutta (peruspäiväraha tai työmarkkinatuki). Valtaosa näistä sai juuri työmarkkinatukea.