

Marjaana Maisonlahti, Jukka Laaksonen,  
Tuomas Pulkkinen

# Työmarkkinatuen historia

Työmarkkinatukea koskevan  
lainsäädännön kehitys ja tavoitteet

SOSIAALITURVAKOMITEAN JULKAISUJA 2023:3

Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:3

# Työmarkkinatuen historia

## Työmarkkinatukea koskevan lainsäädännön kehitys ja tavoitteet

Marjaana Maisonlahti, Jukka Laaksonen, Tuomas Pulkkinen

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-8473-8

ISSN pdf: 2670-3858

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Työmarkkinatuen historia

### Työmarkkinatukea koskevan lainsäädännön kehitys ja tavoitteet

#### Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2023:3

**Julkaisija** Sosiaali- ja terveysministeriö

**Tekijät** Marjaana Maisonlahti, Jukka Laaksonen, Tuomas Pulkkinen

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

233

#### Tiivistelmä

Selvityksessä luodaan katsaus työmarkkinatukijärjestelmän noin 30 vuoden elinkaaren aikana toteutettuihin työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskeviin muutoksiin, joilla on haluttu vaikuttaa työmarkkinatuen saannin alkamiseen tai työmarkkinatuen saannin pitkittymiseen. Tarkastelun kohteena on työmarkkinatukea koskevan sääntelyn kehitys eli muutosehdotusten tavoitteet ja keinot, joita tavoitteiden saavuttamiseksi kulloinkin on esitetty. Aineistona on käytetty työmarkkinatukilain ja sitä koskevien muutoslakien keskeistä valmisteluaineistoa.

Katsauksessa keskitytään kolmeen kysymykseen:

- 1) miksi työmarkkinatukijärjestelmä on luotu,
- 2) miten työmarkkinatuen saajien työllistymiseen ja työllisyyteen sekä työkykyyn ja -taitoon on pyritty vaikuttamaan ja
- 3) onko tehtyjä muutoksia ja niiden vaikuttavuutta mahdollista arvioida jälkikäteen.

Selvitys osoittaa, että aktiivisesta uudistamisesta huolimatta työmarkkinatuen saajien tilanteiden tuntemuksessa on edelleen useita aukkoja. Huomiota kiinnitetään myös lainsäädännön vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin nykytilaan ja kehitystarpeisiin. Katsaus työmarkkinatuen historiaan taustoittaa parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean keväällä 2023 välimietinnössään ehdottamaa jatkoselvitystä työmarkkinatuen toimivuudesta ja uudistustarpeista tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

**Asiasanat** sosiaaliturva, sosiaaliturvauudistus, työmarkkinatuki, työvoimapolitiikka, työvoimapalvelut, työttömyysturvan rahoitus

**ISBN PDF** 978-952-00-8473-8

**ISSN PDF**

2670-3858

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8473-8>

## Arbetsmarknadsstödet historia

### Utvecklingen av och målen för lagstiftningen om arbetsmarknadsstöd

---

**Publikationer av kommittén för social trygghet 2023:3****Utgivare** Social- och hälsovårdsministeriet**Författare** Marjaana Maisonlahti, Jukka Laaksonen, Tuomas Pulkkinen**Språk** finska**Sidantal**

233

**Referat**

I utredningen ges en översikt över de ändringar i arbetsmarknadsstödet och arbetskraftspolitiken som genomförts under de cirka 30 års tid som systemet med arbetsmarknadsstöd existerat. Syftet med ändringarna har varit att påverka inledandet av erhållande av arbetsmarknadsstöd och situationer då erhållandet av arbetsmarknadsstöd drar ut på tiden. Granskningen gäller utvecklingen av bestämmelserna om arbetsmarknadsstöd, dvs. målen för ändringsförslagen och de metoder som i varje enskilt fall föreslagits för att uppnå målen. Som material har använts det centrala beredningsmaterialet för lagen om arbetsmarknadsstöd och ändringslagarna som gäller den.

Översikten fokuserar på tre frågor:

- 1) varför systemet med arbetsmarknadsstöd har skapats,
- 2) på vilket sätt man försökt inverka på sysselsättningen samt arbetsförmågan och arbetskickligheten hos mottagarna av arbetsmarknadsstöd
- 3) om det är möjligt att i efterhand bedöma de ändringar som gjorts och dess effekter.

Utredningen visar att det trots den pågående reformen fortfarande finns brister i kunskapen om mottagarna av arbetsmarknadsstöd och deras situationer. Utredningen fäster också uppmärksamhet vid nuläget och utvecklingsbehoven i fråga om bedömningen av lagstiftningens konsekvenser och effekter. Översikten över arbetsmarknadsstödet historia fungerar som underlag till den fortsatta utredningen om hur arbetsmarknadsstödet fungerar och om dess reformbehov, som den parlamentariska kommittén för social trygghet föreslog i sitt mellanrapport våren 2023. Utredningen skulle gälla situationer där det blivit svårt att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden.

**Nyckelord**

social trygghet, reformen av den sociala tryggheten, arbetsmarknadsstöd, arbetskraftspolitik, arbetskraftsservice, finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa

**ISBN PDF** 978-952-00-8473-8**ISSN PDF**

2670-3858

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8473-8>

---

## History of labour market subsidy

### Development and objectives of legislation on labour market subsidy

---

**Publications of the Social Security Committee 2023:3****Publisher** Ministry of Social Affairs and Health**Authors** Marjaana Maisonlahti, Jukka Laaksonen, Tuomas Pulkkinen**Language** Finnish**Pages**233

---

**Abstract**

The report provides an overview of the changes made in labour market subsidy and labour market policy over the approximately 30-year lifespan of the labour market subsidy system. The purpose of the changes has been to influence when people can start to receive labour market subsidy and situations where people receive labour market subsidy for an extended period. The report focuses on the development of the regulation on labour market subsidy, i.e. the objectives of the proposed changes and the ways that have been proposed to achieve them at any given time. The report is based on the key preparatory material for the Act on Labour Market Subsidy and the acts amending it.

The report focuses on three questions:

- 1) why was the system for labour market subsidy created,
- 2) what efforts have been made to improve the employment of recipients of labour market subsidy and their work ability and working skills, and
- 3) is it possible to assess the changes and their effectiveness retrospectively.

The report shows that, despite active reforming, there are still several gaps in what we know about the situation of recipients of labour market subsidy. The report also pays attention to the current state and development needs regarding the assessment of the impact and effectiveness of legislation. The overview of the history of labour market subsidy provides a background for a further study proposed by the parliamentary Social Security Committee in its interim report in spring 2023. The study would focus on the functioning of labour market subsidy and on the need to reform the subsidy in situations where it has become difficult to access or return to the labour market.

**Keywords** social security, social security reform, labour market subsidy, labour market policy, employment services, funding of employment security**ISBN PDF** 978-952-00-8473-8**ISSN PDF**

2670-3858

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8473-8>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	10
1.1	Tausta .....	10
1.2	Työmarkkinatuki ja perusoikeudet .....	13
<b>2</b>	<b>Tilastot</b> .....	20
<b>3</b>	<b>Työttömyysturvan ensimmäinen kokonaisuudistus</b> .....	27
3.1	Tilanne ennen vuotta 1985 ja vuoden 1985 uudistuksen tavoitteet .....	27
3.2	Työttömän perusturva vuoden 1985 alusta lukien .....	29
3.3	Uudistuksen perusoikeusarviointi .....	30
3.4	Työvoimapolitiikasta .....	31
3.5	Laman aikaiset työvoimapolitiikan uudistukset .....	32
<b>4</b>	<b>Työttömyyden aikaisen perusturvan uudistus</b> .....	37
4.1	Työmarkkinatuen tausta .....	37
4.2	Työmarkkinatukilaki .....	38
<b>5</b>	<b>Työttömyysturvan toinen kokonaisuudistus</b> .....	40
5.1	Tausta .....	40
5.2	Hallituksen esitys HE 115/2002 vp .....	41
5.3	Hallituksen esitys HE 225/2002 vp .....	44
<b>6</b>	<b>Muutokset lainsäädäntöön 1995–2018</b> .....	47
6.1	Nuoret .....	47
6.1.1	Hallituksen esitys HE 172/1995 .....	47
6.1.2	Hallituksen esitys HE 75/1996 vp .....	49
6.1.3	Hallituksen esitys HE 115/2002 vp ja hallituksen esitys HE 225/2002 vp .....	51
6.1.4	Nuorten yhteiskuntatakuun kehittämisen ensimmäinen vaihe .....	52
6.1.5	Nuorten yhteiskuntatakuun kehittämisen toinen vaihe .....	54
6.1.6	Nuorten yhteiskuntatakuun kehittämisen kolmas vaihe .....	57
6.1.7	Hallituksen esitys HE 162/2014 vp .....	59
6.2	Osaava työvoima .....	60
6.2.1	Hallituksen esitys HE 37/1997 vp .....	61
6.2.2	Hallituksen esitys HE 215/1997 vp .....	63
6.2.3	Hallituksen esitykset HE 88/1997 vp ja HE 178/1997 vp .....	64
6.2.4	Hallituksen esitys HE 225/2002 vp .....	65
6.2.5	Hallituksen esitys HE 130/2005 vp .....	66
6.2.6	Hallituksen esitys HE 165/2008 vp .....	67

6.2.7	Hallituksen esitys HE 49/2009 vp .....	67
6.2.8	Hallituksen esitykset 178/2009 vp ja 179/2009 vp .....	68
6.2.9	Hallituksen esitys HE 274/2009 vp .....	70
6.2.10	Hallituksen esitys HE 90/2013 vp .....	72
6.2.11	Hallituksen esitys HE 200/2013 vp .....	72
6.2.12	Hallituksen esitys HE 209/2016 vp .....	73
6.2.13	Hallituksen esitys HE 39/2017 vp .....	75
6.2.14	Hallituksen esitys HE 59/2018 vp .....	77
6.3	<b>Henkilökohtainen palvelu, palvelutarpeen arviointi, työllistymistä koskevat ja sitä tukevat suunnitelmat sekä aktiivisuus työnhakijana .....</b>	<b>78</b>
6.3.1	Hallituksen esitys HE 178/1997 vp .....	78
6.3.2	Hallituksen esitys HE 184/2000 vp .....	80
6.3.3	Hallituksen esitys HE 161/2001 vp .....	83
6.3.4	Hallituksen esitys HE 164/2005 vp .....	85
6.3.5	Hallituksen esitys HE 45/2006 vp .....	88
6.3.6	Hallituksen esitys HE 274/2009 vp .....	89
6.3.7	Hallituksen esitys HE 111/2011 vp .....	93
6.3.8	Hallituksen esitys HE 133/2012 vp .....	96
6.3.9	Hallituksen esitys HE 200/2013 vp .....	100
6.3.10	Hallituksen esitys HE 162/2014 vp .....	101
6.3.11	Hallituksen esitys HE 113/2016 vp .....	103
6.3.12	Hallituksen esitys HE 209/2016 vp .....	104
6.3.13	Hallituksen esitys HE 210/2016 vp .....	107
6.3.14	Hallituksen esitys HE 124/2017 vp .....	109
6.4	<b>Tuettu työllistäminen (tuki palkkakustannuksiin) .....</b>	<b>111</b>
6.4.1	Hallituksen esitys HE 178/1997 vp .....	112
6.4.2	Hallituksen esitys HE 161/2001 vp .....	113
6.4.3	Hallituksen esitys HE 115/2002 vp .....	114
6.4.4	Hallituksen esitys HE 132/2003 vp .....	115
6.4.5	Hallituksen esitys HE 164/2005 vp .....	116
6.4.6	Hallituksen esitys HE 45/2006 vp .....	118
6.4.7	Hallituksen esitys HE 126/2007 vp .....	119
6.4.8	Hallituksen esitys HE 274/2009 vp .....	119
6.4.9	Hallituksen esitys HE 133/2012 vp .....	121
6.4.10	Hallituksen esitys HE 200/2013 vp .....	123
6.4.11	Hallituksen esitys HE 115/2012 vp .....	123
6.4.12	Hallituksen esitys HE 90/2013 vp .....	124
6.4.13	Hallituksen esitys HE 198/2014 vp .....	125
6.4.14	Hallituksen esitys HE 209/2016 vp .....	128



6.5	Työmarkkinatukeen etuutena tehdyt muutokset.....	131
6.5.1	Työmarkkinatuen määrä.....	131
6.5.1.1	Lapsikorotukset .....	131
6.5.1.2	Omavastuu-aika .....	132
6.5.2	Tarveharkinta .....	133
6.5.3	Kesto .....	136
6.6	Alueellinen liikkuvuus .....	138
6.6.1	Hallituksen esitys HE 159/2000 vp.....	138
6.6.2	Hallituksen esitys HE 45/2006 vp .....	139
6.6.3	Hallituksen esitys HE 138/2006 vp.....	139
6.6.4	Hallituksen esitys HE 274/2009 vp.....	141
6.6.5	Hallituksen esitys HE 162/2014 vp.....	142
6.6.6	Hallituksen esitys HE 209/2016 vp.....	144
6.6.7	Hallituksen esitys HE 121/2017 vp.....	145
6.7	Rahoitus ja resurssit .....	146
<b>7</b>	<b>Erityisteemat .....</b>	<b>156</b>
7.1	Työmarkkinatuen rahoitus.....	156
7.1.1	Hallituksen esitys HE 164/2005 vp.....	156
7.1.2	Hallituksen esitys HE 183/2014 vp.....	158
7.2	Kuntakokeilut .....	161
7.3	Kaukana avoimista työmarkkinoista olevat työmarkkinatuen saajat .....	164
7.3.1	Kuntouttava työtoiminta .....	164
7.3.2	Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu.....	167
7.3.3	Eläketukiratkaisut .....	173
7.3.3.1	Lex Taipale .....	173
7.3.3.2	ELMA-hanke .....	174
7.3.3.3	Lex Lindström.....	176
<b>8</b>	<b>Muutoksia ja selvityksiä vuoden 2018 jälkeen.....</b>	<b>178</b>
8.1	Nuoret.....	178
8.2	Suunnitelmat, henkilökohtainen palvelu, palvelutarpeen arviointi .....	182
8.3	Työllistymistä edistävät palvelut .....	188
8.3.1	Kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta koskeva tutkimus .....	188
8.3.2	Työkykyohjelma .....	190
8.3.3	Monialainen palvelu .....	191
8.4	Tuettu työllistäminen .....	193
8.5	Kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuden menosta .....	196

<b>9</b>	<b>Miten lainsäädännön vaikutuksia voitaisiin luotettavasti mitata jälkikäteen? ...</b>	198
9.1	Tutkimusasetelman muodostamisen haasteet.....	198
9.2	Tärkeimmät menetelmät vaikutusarvioinnissa.....	201
9.3	Tutkimukselle suotuisammasta päätöksenteosta.....	204
<b>10</b>	<b>Johtopäätökset .....</b>	207
10.1	Kaksi aiempaa ehdotusta tulevaisuuden työmarkkinatuesta .....	207
10.2	Millaisia haasteita työmarkkinatuen saajilla on nykyään ja vaikuttavatko samat haasteet myös tulevaisuudessa? .....	209
10.3	Tiedon aukot.....	211
10.4	Lopuksi.....	215
	<b>Liite</b>	
	Nostoja työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevista kirjauksista vuosina 1995–2019 toimineiden hallitusten hallitusohjelmissa .....	217
	<b>Lähteet</b> .....	228

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Sosiaaliturvaa kokonaisuutena uudistava sosiaaliturvakomitea<sup>1</sup> ehdottaa 16.3.2023 julkaisussa välimietinnössään, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.<sup>2</sup> Tämä työmarkkinatukea ja siihen liittyviä työvoimapolitiittisia ratkaisuja koskeva katsaus lainsäädännön historiaan ja kehitykseen taustoittaa komitean ehdottamaa työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita koskevaa selvitystä. Katsauksessa esitellään työmarkkinatukijärjestelmän noin 30 vuoden elinkaaren aikana toteutettuja työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevia muutoksia, joilla on haluttu vaikuttaa työmarkkinatuen saannin alkamiseen tai työmarkkinatuen saannin pitkittymiseen. Tarkastelun kohteena on sääntelyn kehitys eli muutosehdotusten tavoitteet ja keinot, joita tavoitteiden saavuttamiseksi kulloinkin on esitetty.

Katsauksen aineistona on käytetty hallituksen esityksiä ja niistä annettuja valiokuntalausuntoja ja -mietintöjä. Koska lainsäädäntöön tehdyt muutokset muodostavat ketjun, ja uuden uudistuksen on oletettu perustuvan edeltäneiden uudistusten toteutuneelle vaikutukselle, kunkin muutoksen taustakuvauksessa on hyödynnetty ensisijaisesti hallituksen esityksiin sisältyvää kuulloisenkin nykytilan arviointia. Osassa uudistuksia kuvataan lisäksi kulloistakin uudistusta edeltävää ja taustoittavaa tutkimusta.

Työmarkkinatukea koskevan selvitystarpeen lisäksi työnsä aikana sosiaaliturvakomitea on tunnistanut Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteeksi sen, että etuudensaa- jaa ei osallisteta palveluihin tai muihin tukitoimiin etuuskausien pitkittyessä. Tämä on kansainvälisen vertailun perusteella poikkeuksellista. Seurauksena yksilön oikeus palveluihin ei toteudu eikä yksilöllä ole velvollisuutta osallistua kaikkiin työllistymistään tukeviin

---

1 Sosiaaliturvakomitean asettamispäätös: Parlamentaarinen komitea sosiaaliturvan uudistamiseksi 2020. Asettamispäätöksen mukaan tulevaisuuden sosiaaliturvan tulee osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisyyden tarpeisiin sekä tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen oma- toimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista kaikissa tilanteissa. Sosiaaliturvan tulee taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä. Lisäksi uudistuksen tulee tukea yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa tavalla, joka on myös sopusoinnussa julkisen talouden ja työllisyyden parantamisen kanssa.

2 Sosiaaliturvakomitean välimietintö 2023, ehdotus 9, s. 89.

palveluihin. Ongelma koskee erityisesti työkyvyttömyysetuuksien, työttömyysturvan ja toimeentulotuen välisiä suhteita sekä sosiaali- ja terveystalvaeluiden, kuntoutuspalveluiden ja työllisyyspalveluiden välisiä suhteita.<sup>3</sup>

Palveluiden ja etuuksien yhteensovittamista koskevaa haastetta käsiteltiin myös sosiaaliturvakomitean tammikuussa 2022 julkaistussa ongelmaraportissa.<sup>4</sup> Raportin mukaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella voidaan tavoitella esimerkiksi sitä, että henkilön toimeentulo turvataan hänen osallistuessaan sellaisiin palveluihin, jotka vastaavat hänen yksilöllisiin tarpeisiinsa ja joilla tähdätään sekä henkilön itsensä että yhteiskunnan kannalta merkityksellisiin tavoitteisiin. Toisaalta yhteensovittamisen tavoitteena voi olla myös henkilön tukeminen palvelun avulla siten, että hänen toimeentulonsa ei olisi pitkäaikaisesti tai pysyvästi etuuden varassa.

Työmarkkinatuki on etuutena kansainvälisesti poikkeuksellinen etuus. Sosiaaliturvakomitean huomioiden lisäksi kirjoitustyön aikana heräsi kysymys, missä määrin työmarkkinatuen saannin nykytilaan on vaikuttanut Suomen sosiaaliturvaetuuksien kaksinaisuus. Kaksinaisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on rakennettu kansanvakuutuksen ja (ansioperusteisen) sosiaalivakuutuksen yhdistelmäksi. Käytännössä tämä ilmenee siten, että kaikissa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa syyperustetilanteissa on olemassa sekä sosiaalivakuutus (ansioperusteiset etuudet, jotka perustuvat vakuutustapahtumaa edeltävään työllistymiseen) että kansanvakuutus<sup>5</sup> (vähimmäismääräiset etuudet, joita myönnetään myös henkilöille, jotka eivät vakuutustapahtuman vuoksi menetä työskentelyyn perustuvaa tuloa tai vakuutustapahtumaa edeltävä työskentely on niin vähäistä, että se ei oikeuta sosiaalivakuutuksena myönnettävään etuuteen). Kaksinaisuuden vaikutusta työmarkkinatuen nykytilaan ei katsauksessa kuitenkaan käsitellä.

Katsauksessa keskitytään kolmeen kysymykseen: 1) miksi työmarkkinatukijärjestelmä on luotu, 2) miten työmarkkinatuen saajien työllistymiseen ja työllisyyteen sekä työkykyyn ja -taitoon on pyritty vaikuttamaan ja 3) onko – ja jos on, millä edellytyksillä – näitä johtajia muutoksia ja niiden vaikuttavuutta mahdollista arvioida jälkikäteen.

3 Sosiaaliturvakomitean välimietintö 2023, s. 78.

4 Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti: Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen 2022.

5 Esimerkiksi Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosiin ajoittuvassa julkaisussa Yhdenmukaistuva vai erilaistuva sosiaaliturva (Niemeä ym. 1996, s. 10) kansanvakuutuksen luonnehditaan pyrkivän koko väestön vähimmäistoimeentulon turvaamiseen, jolloin rahoitus toteutetaan ainakin osaksi veroluonteisina maksuina tai yleisesti veroista. Sosiaalivakuutus-ilmaisuun sijasta julkaisussa käytetään termiä työväen vakuutus. Jakona voidaan käyttää myös järjestelmän maksuperusteisuutta tai ei maksuperusteisuutta (avustusjärjestelmät), esimerkiksi Forss ym. 2004, s. 335.

Katsauksen kohteena on työmarkkinatukea koskeva ja sen saantiin vaikuttava lainsäädäntö, eli työmarkkinatuesta annettu laki (myöhemmin työttömyysturvalaki) muutokseen ja työvoimapolitiikkaa koskevat lait muutokseen. Lisäksi kohteeksi on valittu kolme erillistä kokonaisuutta, joilla on ollut vaikutusta tai joilla on ollut pyrkimys vaikuttaa työmarkkinatuen saajien asemaan tai tilanteeseen: 1) työmarkkinatuen rahoitus, 2) kuntakoikeilut eli työvoimapolitiikan järjestämistä ja 3) avoimista työmarkkinoista kaukana olevia työttömiä koskevat erilliset ratkaisut. Tämä kolmas kokonaisuus sisältää ratkaisut, joiden perusteella työmarkkinatuen saajia on siirtynyt muiden syiden kuin työttömyyden perusteella maksettavien etuuksien piiriin (eläketukiratkaisut) tai joiden perusteella työmarkkinatukea maksetaan myös henkilöille, joiden palvelutarpeeseen ei pystytä vastaamaan – ainakaan ensisijaisesti – perinteisillä työllistymistä edistävillä palveluilla kuten osaamisen kehittämisen palveluilla.

Lakimuutosten suuren määrän vuoksi katsauksessa on keskitytty sellaisiin muutoksiin, joilla on arvioitu olleen vähintäänkin mahdollista vaikuttaa työmarkkinatuen saajien asemaan joko vähentämällä työmarkkinatuen alkavuutta tai estämällä työttömyyden ja sen myötä työmarkkinatuen saannin pitkittymistä. Tällaisiksi kokonaisuuksiksi on valikoitunut nuoria työmarkkinatuen saajia koskevat hallituksen esitykset, osaavan työvoiman saatavuutta koskevat hallituksen esitykset, henkilökohtaista palvelua, palvelutarpeen arviointia ja aktiivisuutta koskevat hallituksen esitykset, tuettua työllistymistä koskevat hallituksen esitykset ja alueellista liikkuvuutta koskevat hallituksen esitykset. Sellaiset kokonaisuudet, kuten puhtaat etuuden tasokorotukset, työmarkkinatukeen vaikuttavia etuuksia koskevat muutokset tai esimerkiksi osittaisen työllistymisen ja työmarkkinatuen yhdistäminen (työttömyysetuuden sovittelu), eivät sisälly katsaukseen. Niin kutsuttua työssäoloa koskevia muutoksia ei myöskään tarkastella, vaikka niillä on nimenomaisesti tavoiteltu työmarkkinatuen maksamisen vähentymistä.

Varsinainen tarkastelu päättyy vaalikauden 2015–2018. Tämän jälkeisiä uudistuksia on käsitelty osiossa 8.

Näiden teemojen rinnalla on kuvattu työllisyyden ja työttömyyden yleistä kehitystä ja elinkeinorakenteen muutosta. Muutosten jälkikäteisarviointista ja työmarkkinatuen perusoikeusarviointista on omat osionsa. Lopuksi katsauksen liitteenä on yhteenveto vuosina 1995–2018 toimineiden hallitusten työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevista keskeisistä hallitusohjelmalinjauksista ja tavoitteista.

Osioissa ”Työmarkkinatuki ja perusoikeudet”, ”Kuntouttava työtoiminta” ja ”Eläketukiratkaisut” kirjoittajana on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa korkeakouluharjoittelijana toiminut oikeusnotaari Tuomas Pulkkinen. Mainituissa osioissa kuvataan tiiviisti kutakin aihealuetta ja niiden taustaa, keskittyen kuitenkin siihen, miten ne liittyvät oleellisiin osiin työmarkkinatukeen. Aineistona on käytetty pääasiassa lainvalmisteluaineistoa ja

aiheisiin liittyvää tutkimus- ja oikeuskirjallisuutta. Kuntouttavassa työtoiminnassa on kyse työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saaneille henkilöille tarkoitetusta aktivointitoimenpiteestä. Eläketukiratkaisuilla tarkoitetaan erityislakeja, joilla eräiden ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentulo on turvattu erityisellä eläketukietuudella työmarkkinatuen sijaan. ”Työmarkkinatuki ja perusoikeudet”-osiossa tarkastellaan työmarkkinatukea perusoikeusjärjestelmän kannalta, keskittyen työmarkkinatukeen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisena perustoimeentulon turvaavana etuutena.

Osioiden ”Tilastot, ”Kuntakokeilut” sekä ”Miten lainsäädännön vaikutuksia voitaisiin luotettavasti mitata jälkikäteen?” laadinnasta on vastannut tutkimusassistenttina Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa työskennellyt Jukka Laaksonen. Tilastotiedon lähteenä on käytetty pääsääntöisesti Kelasto-tietokantaa täydennettynä laadukkaalla alan kirjallisuudella. Kuntakokeiluja koskevassa osiossa on käsitelty aiheesta tehtyjä kuvailevia sekä empiirisiä tutkimuksia kirjallisuuskatsauksen omaisesti. Lainsäädännön jälkikäteistä arviointia käsittelevä osio on laadittu osana taloustieteen opinto-ohjelmaa. Osio käsittelee laajasti jälkikäteisen arvioinnin haasteita, vaatimuksia sekä mahdollisuuksia alan kirjallisuuteen pohjautuen ja sillä pyritään antamaan hyödynnettävä kontribuutio jälkiarvioinnin kehittämiseksi.

Muilta osin kirjoitustyöstä on vastannut hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti sosiaali- ja terveysministeriöstä.

## 1.2 Työmarkkinatuki ja perusoikeudet

### Työmarkkinatuki ja perusoikeudet

Perusoikeudet voidaan perinteisesti jaotella vapausoikeuksiin, jotka pitävät sisällään kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (niin kutsutut TSS-oikeudet) pitävät sisällään muun muassa oikeuden työhön ja sosiaaliturvaan, jotka on turvattu perusoikeuksina Suomen perustuslaissa (PL) ja ihmisoikeuksina kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa vuodelta 1966<sup>6</sup> ja Euroopan neuvoston uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa vuodelta 1996<sup>7</sup>.

6 Suomi ratifioi YK:n TSS-sopimuksen vuonna 1975 ja sopimus tuli Suomessa voimaan vuoden 1976 alussa. Ks. sopimuksen 6 artikla oikeudesta työhön, 9 artikla oikeudesta sosiaaliturvaan ja 11 artikla mm. oikeudesta saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso.

7 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli Suomessa voimaan vuonna 2002, ja se korvasi aiemman Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuodelta 1961. Ks. uudistetun peruskirjan 1 artikla oikeudesta työhön, 12 artikla oikeudesta sosiaaliturvaan ja 13 artikla oikeudesta mm. sosiaaliavustukseen.

Joukko keskeisiä TSS-oikeuksia lisättiin Suomen silloiseen perustuslakiin eli hallitusmuotoon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä.<sup>8</sup> Ennen kyseistä perusoikeusuudistusta hallitusmuodossa turvattiin taloudellisena ja sosiaalisena perusoikeutena vain oikeus työhön ja työvoiman suoja.<sup>9</sup> Nykyistä, vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia (731/1999) säädettäessä vanhaan hallitusmuotoon vuonna 1995 lisätyt perusoikeussäännökset siirrettiin sisällöllisesti muuttumattomina uuteen perustuslakiin.<sup>10</sup>

Oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta säädetään perustuslain 18 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Edellä selostettu perustuslain 18 § liittyy olennaisesti sosiaaliturvaa koskeviin perustuslain säännöksiin, sillä PL 18 § ilmaisee ensisijaisen tavan hankkia toimeentulo.<sup>11</sup> Oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään puolestaan perustuslain 19 §:ssä, jonka 1 ja 2 momentit ovat olennaisia työmarkkinatuen osalta. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. PL 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä toimeentulotuki on tarkoitettu PL 19.1 §:n mukaiseksi viimesijaiseksi turvaksi takaamaan rahamääräisenä suorituksena säännöksen edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito<sup>12</sup>. Työmarkkinatuki puolestaan on perustuslain 19.2 §:n mukainen sosiaaliturvaetus<sup>13</sup>, jolla toteutetaan perustoimeentulon turvaa tietyn, kyseisessä momentissa luetellun sosiaalisen riskitilanteen aktualisoituessa, tässä tapauksessa työttömyyden varalta. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan PL 19.2 §:n mukainen perustoimeentulon turva merkitsee viimesijaiseen turvaan (PL 19.1 §) nähden

8 HE 309/1993 vp.

9 HE 309/1993 vp, s. 18.

10 HE 1/1998 vp, s. 64.

11 Arajärvi 2002, s. 138; Sakslin 1996, s. 886.

12 PeVL 31/1997 vp, s. 2.

13 PeVL 46/2002 vp, s. 2.

pidemmälle menevää turvan tasoa<sup>14</sup>. Perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisen suhteen osalta on kuitenkin huomioitava, että moni työmarkkinatukea saava joutuu tosiasiassa turvautumaan myös toimeentulotukeen.<sup>15</sup>

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa, että perustoimeentulon turva on itsenäinen etuus suhteessa perustuslain 19.1 §:n viimesijaiseen turvaan: yksilön perustoimeentulon turva ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.<sup>16</sup> Perustuslakivaliokunta yhtyi perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemykseen. Perustuslakivaliokunta viittasi mietinnössään myös hallituksen esityksen perusteluihin, jonka mukaan perustoimeentuloturvan käsite ei kiinnittyisi suoraan olemassa oleviin etuusjärjestelmiin, vaan olisi voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton.<sup>17</sup> Näin ollen perustuslain 19.2 §:n tarkoituksena ei ole turvata tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan.<sup>18</sup> PL 19.2 §:n sisältämä lainsäätäjään kohdistuva toimintavelvoite asettaa vaatimuksia sille, että sosiaaliturvaa tulee suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Tarkoituksena on varmistaa, että perustoimeentulon turva voidaan taata myös pitkällä aikavälillä.<sup>19</sup> Perustuslakivaliokunta onkin todennut lausuntokäytännössään, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentulon turvaavien etuuksien kohdalla on johdonmukaista, että etuuksien tasoa mitoitettaessa tulee ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila.<sup>20</sup>

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan perustuslain 19.2 §:n edellyttävän sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei väliinpuotoajaryhmiä niiden ulkopuolelle pääse syntymään.<sup>21</sup> PL 19.2 § ei kuitenkaan estä sisällyttämästä tarveharkintaa koskevia säännöksiä perustoimeentulon turvaa toteuttaviin sosiaaliturva-etuusjärjestelmiin<sup>22</sup> tai ylipäätään ehtojen asettamista tällaisen etuuden saamiselle<sup>23</sup>.

14 HE 309/1993 vp, s. 70 ja PeVM 25/1994 vp, s. 32.

15 Ks. esim. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arviointiraportti perusturvan riittävydestä 2019, s. 39–41. Kyseessä ei ole uusi ilmiö: perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan huomiota perusoikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen yleisesti työttömyysturvaetuksia saavien henkilöiden osalta, Ks. PeVL 34/1996 vp, s. 3.

16 StVL 5/1994 vp, s. 3.

17 PeVM 25/1994 vp, s. 10 ja HE 309/1993 vp, s. 70.

18 HE 309/1993 vp, s. 70.

19 HE 309/1993 vp, s. 71.

20 PeVL 34/1996 vp, s. 3.

21 HE 309/1993 vp, s. 70.

22 HE 309/1993 vp, s. 70.

23 PeVL 46/2002 vp, s. 2.



Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen katsonut, että perustoimeentulon turvaavat ehdot voivat edellyttää tuensajalta vastasuorituksia, kuten työmarkkinatuen saannin osalta henkilön omaa aktiivista myötävaikuttamista toimenpiteisiin, joilla hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä edistetään.<sup>24</sup> Toisaalta olennainen puuttuminen lainsäädännöllisin muutoksin perustoimeentulon turvaan ei vastaa PL 19.2 §:n vaatimuksia.<sup>25</sup> Olennaisella puuttumisella tarkoitetaan perusoikeuden ydinsisältöön asti ulottuvaa kajoamista.<sup>26</sup> Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti tavallisella lailla ei voida tehdä tyhjäksi perusoikeuden ydinsisältöä.<sup>27</sup> Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeutena turvatus perustoimeentulon turvan kohdalla kiellettyjä ovat sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka johtaisivat PL 19.1 §:n mukaista viimesijaista turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan tasoon.<sup>28</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien osalta keskusteltu niitä koskevasta heikennyskiellosta.<sup>29</sup> Perusoikeuden heikennyskiellolla tarkoitetaan kieltoa heikentää perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa.<sup>30</sup> Heikennyskielto on liitetty osaksi TSS-oikeuksien oikeusvaikutuksia: oikeuskirjallisuudessa perusoikeuden heikennyskielto on johdettu perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. PL 19.2 §:n sisältämä lainsäätäjää koskeva toimeksianto perustoimeentulon turvan toteuttamiseksi tavallisella lailla täydentää PL 22 §:n yleistä julkiseen valtaan kohdistuvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitetta. Perusoikeuden heikennyskielto on ikään kuin tämän PL 22 §:n ja 19.2 §:n mukaisen toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoli.<sup>31</sup>

24 PeVL 17/1995, s. 2. ja PeVL 44/2000 vp, s. 3.

25 HE 309/1993 vp, s. 71.

26 Arajärvi 2002, s. 249, 251.

27 PeVM 25/1994 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunta koosti yhteen tässä perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään luettelon yleisistä vaatimuksista, joiden kaikkien on täytyttävä, jotta perustuslaissa turvattu perusoikeuksia voidaan rajoittaa tavallisella lailla. Nämä perusoikeuksien yleisinä rajoitusedellytyksinä tunnetut vaatimukset ovat jo mainitun perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen lisäksi lailla säätämisen vaatimus, vaatimus rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, vaatimus rajoitusperusteiden hyväksyttävyydestä, suhteellisuusvaatimus, vaatimus riittävästä oikeusturvajärjestelystä sekä vaatimus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

28 PeVL 34/1996 vp, s. 2.

29 Ks. esim. Tuori – Kotkas 2016, s. 247–252; Rautiainen 2013, s. 261–283; Arajärvi 2002, s. 106–109.

30 Rautiainen 2013, s. 261.

31 Tuori – Kotkas 2016, s. 248–249.

Heikennyskielto pohjautuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin<sup>32</sup>, joiden mukaan valtioiden sitoutumisen sopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien kehittämiseen on katsottu samalla merkitsevän, että jo saavutettua tasoa ei saa alentaa. Toisaalta tässä ihmisoikeuksien kehittämistyössä voidaan ottaa huomioon valtion käytettävissä olevat voimavarat, jolloin esimerkiksi sosiaalisten perusoikeuksien kohdalla jonkin tietyn etuuden saavutetun tason alentaminen on mahdollista.<sup>33</sup> Heikennyskielto ei siis ole ehdoton kielto, vaan siitä voidaan poiketa tiettyyn rajaan asti hyväksyttävillä perusteilla, kuten vetoamalla valtion taloudellisiin voimavaroihin esimerkiksi taloudellisen laman käsillä ollessa. Tällaisissakin taloudellisesti vaikeissa tilanteissa sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännöksiä on kuitenkin pidettävä julkista valtaa velvoittavina perustuslainsäätäjän tarkoittamina priorisointiratkaisuinä taloudellisia voimavaroja ja säästöjä kohdennettaessa.<sup>34</sup>

Heikennyskielto voidaankin nähdä oikeudelliselta luonteeltaan pohjimmiltaan eräänlaisesti optimointikäskyksi, joka punnintatilanteessa väistyy painavamman vastakkaisen periaatteen kohdatessaan. Toisaalta sen luonne ehdottomampana, sääntötyyppisenä käskynä tulee esiin tilanteissa, joissa on kyse perusoikeuden toteuttamisveloitteen minimisuojatason turvaamisesta. Minimisuojatason tarkoitetaan sitä vähimmäistasoa, jonka alapuolelle perusoikeuden toteutumistasoa ei voida tavallisella lailla viedä. Tässä suhteessa heikennyskiellon vaikutus lähentyy jo aiemmin mainittua perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta.<sup>35</sup> Perustuslain 19.2 §:n kohdalla kyseisen sosiaalisen perusoikeuden, eli oikeuden perustoimeentulon turvaan toteutumisen vähimmäistasoksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään määritellyt sen, että PL 19.2 §:n mukaisen perustoimeentulon turvan on oltava tasoltaan korkeampi kuin 19.1 §:ssä tarkoitettun välttämättömän toimeentulon.<sup>36</sup>

Ajalta ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta, eli hallituksen vuonna 1993 antamassa esityksessä alkuperäiseksi työmarkkinatukilaksi ehdotettiin, että työmarkkinatuen maksaminen olisi kestoltaan rajoitettu 300 päivään. Tämän enimmäisajan täytyttyä työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden toimeentulo olisi hallituksen esityksen mukaan turvattu

---

32 Ks. esim. YK:n TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kappale, jonka mukaan jokainen tämän yleissopimuksen sopimusvaltio sitoutuu sekä erikseen että varsinkin talouden ja tekniikan alalla kansainvälisen avun ja yhteistoiminnan kautta täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan.

33 Arajärvi 2002, s. 106.

34 Tuori – Kotkas 2016, s. 252.

35 Rautiainen 2013, s. 267–268.

36 PeVL 34/1996 vp, s. 2.

tuolloisella kunnallisella toimeentulotuella.<sup>37</sup> Tämä työmarkkinatuen ajallinen rajoittaminen ei kuitenkaan lopulta päätyntä hyväksytyyn lakiin perustuslakivaliokunnan katsottua sen merkitsevän sellaista työttömyysturva-aoikeuden lakkaamista, josta voitiin säätää vain perustuslainsäätämijärjestyksessä.<sup>38</sup> Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että hallituksen esittämä työmarkkinatukea enimmäisajan saaneiden henkilöiden toimeentuloturvan toteuttaminen kunnallisella toimeentulotuella ei luonteensa ja perusteidensa vuoksi täyttänyt silloisen hallitusmuodon 6.2 §:stä<sup>39</sup> johdettua perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä muodostunutta valtiovallan toissijaista velvoitetta eli velvollisuutta järjestää työttömyyden aikainen toimeentulon turva.<sup>40</sup> Valtiovallan ensisijaisena velvoitteena oli puolestaan HM 6.2 §:ssä säädetty työntekomahdollisuuksien järjestäminen.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että hallituksen esittämä työmarkkinatuen rajoitettu enimmäiskesto olisi epäsuhteessa hallitusmuodon 6.2 §:n kanssa, kun HM 6.2 § velvoittaa nimenomaisesti valtiovaltaa ja hallituksen esityksen mukainen työttömyysturva-aoikeuden ajallinen rajoittaminen merkitsisi työttömyyden jatkuessa välttämättömyyttä turvautua viimesijaiseen turvaan eli kunnalliseen toimeentulotukeen. Tästä syystä valiokunta esitti, että työmarkkinatuen enimmäiskeston poistaminen mahdollistaisi sen, että hallituksen esitys voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämijärjestyksessä.<sup>41</sup> Asiassa mientövaliokuntana toiminut sosiaali- ja terveystoimikunta ehdotti perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta esityksestä poistettavaksi työmarkkinatuen enimmäiskeston. Näin ollen lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämijärjestyksessä.<sup>42</sup>

Vuonna 1994 voimaan tullessa työmarkkinatukilaissa työmarkkinatuen tarveharkinnassa otettiin huomioon henkilön omien tulojen lisäksi myös puolison tulot. Puolison määritelmä työmarkkinatukilaissa kattoi myös avopuolison. Puolison tulojen huomioimista työmarkkinatuen tarveharkinnassa ei pidetty vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeän oikeuskirjallisuudessa ongelmattomana<sup>43</sup> perustuslain 19.2 §:n kannalta, sillä perustuslain 19.2 §:n mukaisesti lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Säännöksessä käytetty ilmaus ”jokaiselle” näyttää korostavan perustoimeentulon turvaa toteuttavien etuuksien yksilökohtaisuutta<sup>44</sup>.

37 HE 235/1993 vp, s. 7.

38 PeVL 32/1993 vp, s. 2.

39 Tuolloinen HM 6.2 § kuului seuraavasti: Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.

40 PeVL 32/1993 vp, s. 1–2.

41 PeVL 32/1993 vp, s. 2.

42 StVM 47/1993 vp, s. 3.

43 Ks. Nieminen 1996, s. 925–926.

44 Tuori – Kotkas 2016, s. 270–271.

Perustuslakivaliokunta lausui asiasta vuonna 2003 voimaan tulleen työttömyysturvalain<sup>45</sup> (1290/2002) käsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossa, jossa valiokunta katsoi, että puolison tulojen huomioon ottaminen edelleen työmarkkinatuen tarveharkinnassa ei ole ongelmaton ratkaisu perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kannalta. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tarveharkinnan kohdistuminen vain työttömän omiin tuloihin olisi perustuslain kannalta paras ratkaisu.<sup>46</sup> Puolison tulojen huomioimisesta työmarkkinatuen tarveharkinnassa luovuttiin lopulta vuonna 2013 voimaan tulleella työttömyysturvalain muutoksella (1005/2012).

Kuten myöhemmin luvussa 10 kuvataan, valtiovarainministeriön 14.8.2020 päivätyssä muistiossa ehdotetaan potentiaalisena toimenä työttömyysturvajärjestelmän kehittämiseksi työmarkkinatuen irrottamista nykyisestä työttömyysturvalainsäädännöstä. Muistion mukaan tämä mahdollistaisi etuuden kytkemisen ensisijaisesti monialaiseen palveluun työnhakupalveluiden sijaan, tarkoituksena luoda työmarkkinatuen saajille tarkoituksenmukaisempi palvelukokonaisuus nykyjärjestelmän tilalle. Uudella järjestelmällä korvataisiin ehdotuksen mukaan muun muassa kuntouttava työtoiminta. Etuuden saamisen edellytyksenä olisi velvollisuus osallistua aktiivisesti yksilöllisesti laaditun suunnitelman mukaiseen palveluun ja näin ollen etsiä reittiä työmarkkinoille.<sup>47</sup> Perusoikeusjärjestelmän kannalta olennaista ehdotuksessa työmarkkinatuen irrottamisesta nykyisestä työttömyysturvajärjestelmästä on, että aiemmin esitetyn mukaisesti perustuslain 19.2 § ei turvaa työmarkkinatukea tai muutakaan sosiaaliturvaetuutta järjestelmänä, vaan kyseinen säännös turvaa siinä määritellyn sosiaalisen riskitilanteen aikana yksilön oikeuden perustoimeentulon turvaan ylipäätään jonkin sosiaaliturvaetuuden kautta toteutettavaksi.<sup>48</sup>

---

45 Työttömyysturvalakiin otettiin muun ohella työmarkkinatukea koskevat säännökset ja alkuperäinen työmarkkinatukilaki kumottiin.

46 PeVL 46/2002 vp, s. 5.

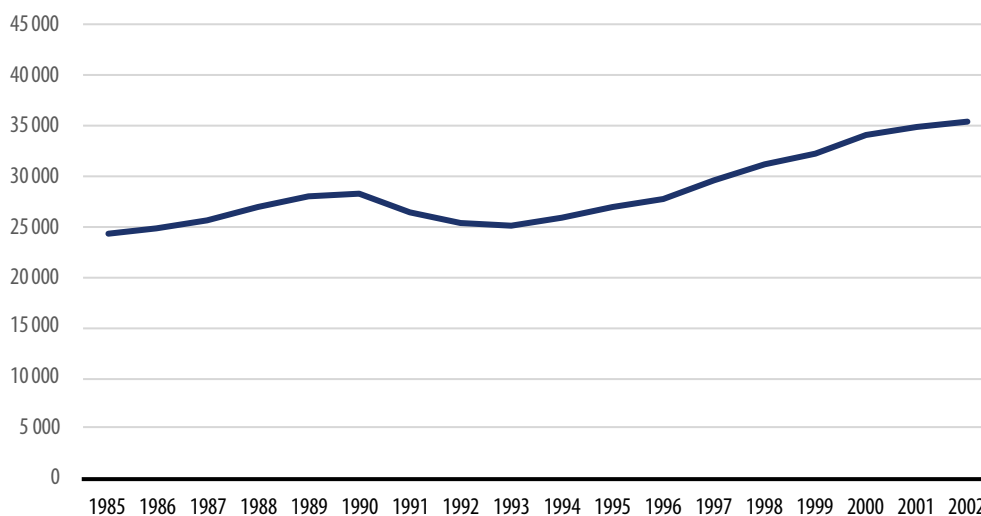
47 Valtiovarainministeriön muistio työllisyyspaketista, 2020, s. 5–6.

48 Ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 4.

## 2 Tilastot

Suomalaisen yhteiskunnan kokemat taloudelliset kriisit ovat ohjanneet työttömyysturva-järjestelmämme muotoutumista merkittävästi. 1990-luvun alun laman jälkeen työttö-myymyden vähentämisestä onkin tullut yksi hallitusten päätavoitteista<sup>49</sup>. Lamaa edeltänyt 1980-luku oli kuitenkin yhteiskuntaa vaurastuttavaa kasvun aikaa, jota toisaalta heijas-tivat voimakas julkisen ja yksityisen velan kasvu rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purun myötä sekä hintatason merkittävä nousu kasvaneen kulutuksen ja investointien seurauksena<sup>50</sup>.

**Kuvio 1.** Bruttokansantuote/asukas 1985–2002, volyymisarja viitevuosi 2015.



Lähde: Tilastokeskus 2023.

<sup>49</sup> Heikkinen 2017.

<sup>50</sup> Tanninen – Tuomala 2013, s. 575; Kiander 2001, s. 8–22.

Kuviosta 1 havaitaan, että Suomen bruttokansantuote asukasta kohden jatkoi nousuaan aina vuoteen 1989 asti. Edullinen, jopa liian löyhin perustein myönnetty, velkarahoitus kannusti yrityksiä ryhtymään kalliisiin investointihankkeisiin. Myös uusia yrityksiä perustettiin 1980-luvun lopulla enemmän kuin koko vuosikymmenenä ja kysyntä pysyi korkealla. Positiivinen työllisyys- ja tulokehitys sekä reaalikorkojen lasku nostivat esimerkiksi asuntojen hintaa jyrkästi.<sup>51</sup>

Nousukauden tuomat talouden epätasapainot, kuten kilpailukykyä heikentävä korkea kotimaan hintataso sekä pankkien jatkuvasti kasvava luotonanto alkoivat kuitenkin herättää huolta päättäjien keskuudessa. Hallitus otti tavoitteekseen hillitä ylikuumentuvaa taloutta ja markka revalvoitiin keväällä 1989. Tästä johtuva odotus uusista valuuttakurssi-muutoksista sai korot nousemaan, mikä oli alkusysäys talouden syöksykierteelle.<sup>52</sup>

Korkotason kohoaminen heikensi uusien luottojen ottamisen kannattavuutta. Tuotanto alkoikin laskea vuoden 1990 lopulla johtuen talouden korkeammasta säästämisasteesta, joka vähensi kulutusta ja investointeja.<sup>53</sup> Vakaan markan politiikka puolestaan jatkoi murtumistaan vuonna 1991, kun markka devalvoitiin ja entisestään vuonna 1992, kun valuutta päästettiin kellumaan<sup>54</sup>. Tilannetta pahensivat myös kansainvälisen talouden taantuma ja korkotason nousu. Vientihinnat olivat alhaiset ja kilpailukyky kärsi tuntuvasti kotimaisen korkean inflaation vuoksi. Samaan aikaan myös idänkauppa oli romahtanut Neuvostoliiton hajoamisen myötä 1990-luvun alussa.<sup>55</sup> Kolme vuotta peräjälkeen laskenut bruttokansantuote toi mukanaan suurtyöttömyyden sekä ennestään Suomessa lähes tuntemattoman pitkäaikaistyöttömyyden käsitteen. Pitkäaikaistyöttömyys edesauttoi syrjäytymisen, eriarvoisuuden ja köyhyyden lisääntymistä, jonka seurauksena kritiikki pohjoismaista hyvinvointimallia ja työmarkkinainstituutiota kohtaan lisääntyi.<sup>56</sup>

---

51 Kiander 2001, s. 8–22.

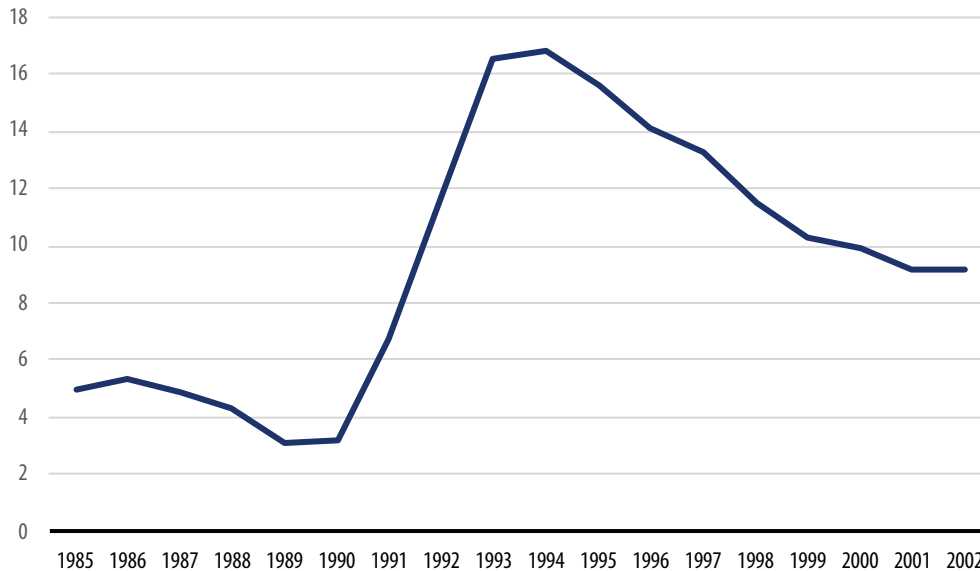
52 Kiander 2001, s. 8–22.

53 Kiander 1997, s. 481.

54 Tuokko 2017.

55 Kiander 2001, s. 23.

56 Kiander 2001, s. 5.

**Kuvio 2.** Työttömyysaste 1985–2002 (%).

Lähde: European Central Bank – Statistical Data Warehouse 2023.

Kuvion 2 perusteella työttömyysaste kohosi laman aikana lähes 17 prosenttiin ollen yli viisinkertainen verrattuna vuoden 1989 loppuun. Huippunsa se saavutti työmarkkinatuen luomisen aikoihin vuonna 1994. Tarve työttömyysturvajärjestelmän toimivuuden kriittiselle arvioinnille näytti väistämättömältä. Työmarkkinatuella lääkettä ongelmaan haettiin etenkin parantamalla ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien työhön hakeutumisen edellytyksiä. Heikentyvässä työmarkkinatilanteessa erityisesti vailla ammatillista koulutusta olevien nuorten työllistymisen edellytykset nähtiin heikoiksi, jonka vuoksi koulutukseen ohjaamista haluttiin kannustaa. Toisaalta lisääntyneen pitkäaikaistyöttömyyden voidaan nähdä vaikuttaneen työmarkkinatuen kohdentamisessa myös sellaisille työttömille, joiden työttömyyspäiväraha-oikeus olisi enimmäismaksuajan täytyttyä päättynyt. Hallituksen esityksessä työmarkkinatukea koskevasta lainsäädännöstä esiin nousee kuitenkin molempien kohderyhmien aktivointi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla ja työmarkkinoille hakeutumisen ja palaamisen edistäminen.<sup>57</sup>

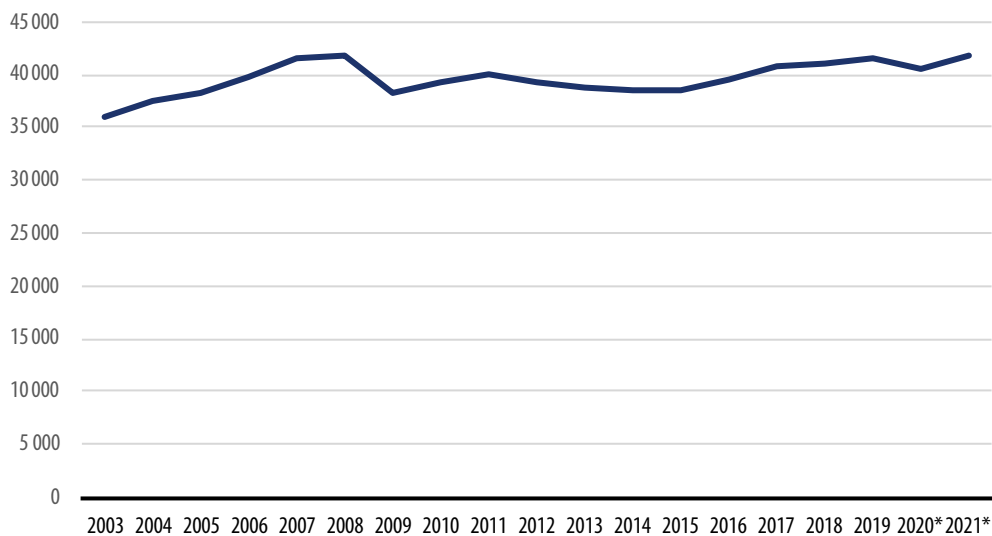
Työllisyystilannetta paransi vuoden 1994 jälkeen nousuun kääntynyt talouskasvu. Bruttokansantuote kasvoi vuosina 1994–2000 keskimäärin 4,7 prosenttia vuodessa perustuen pääosin piristyneeseen vientiin. Kauppatase kasvoi 2000-lukuun mennessä 10 prosenttia

<sup>57</sup> HE 235/1993 vp.

ylijäämäiseksi ja suomalaisten yritysten ulkomaisen velanotto väheni huomattavasti. Kotimainen kysyntä ja työllisyys toipuivat kasvaneesta tuotannosta huolimatta kuitenkin hitaasti. Kuten kuvioista 2 havaitaan, työttömyysaste ei palautunut 1990-luvulla lamaa edeltäneelle tasolle. On kuitenkin huomioitava, että nousukauden aikana työmarkkinoille hakeutui noin 150 000 uutta työnhakijaa, mikä näkyy työttömyysasteen kasvussa hidastavana tekijänä. Vuosina 1994–2000 uusia työpaikkoja syntyi yhteensä lähes 300 000, joka oli jopa kaksi kolmasosaa laman ajan menetetyistä 450 000 työpaikasta. Työpaikat syntyivät uusille aloille vauhdittaen talouden rakennemuutosta.<sup>58</sup>

Suomen talous toipui lamasta 2000-luvun alussa suhteellisen nopeaa vauhtia. Jo 1990-luvulla käynnistynyt rakennemuutos vauhditti kasvua etenkin Nokian ja muiden ICT-toimialan yritysten vetäminä. Samaan aikaan vetoapua tarjosi Euroopan unioni, johon Suomi oli liittynyt vuonna 1995. Markkinamyönteisemmässä yhteiskunnassa taloudellista kilpailukykyä painotettiin yhä enemmän globalisaation myötä.<sup>59</sup>

**Kuvio 3.** Bruttokansantuote/asukas 2003–2021, volyymisarja viitevuosi 2015.



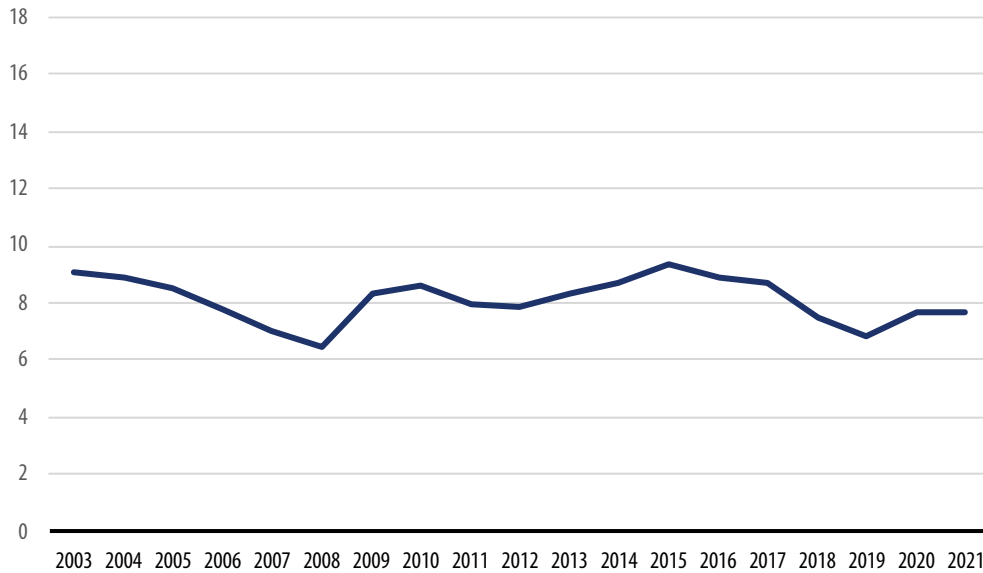
\*ennakkotieto

Lähde: Tilastokeskus 2023.

<sup>58</sup> Kiander 2001, s. 62–63.

<sup>59</sup> Laine ym. 2019, s. 301.



**Kuvio 4.** Työttömyysaste 2003–2021 (%).

Lähde: European Central Bank – Statistical Data Warehouse 2023.

Vuosien 2003 ja 2008 välillä Suomen bruttokansantuote asukasta kohden kasvoi keskimäärin 3,15 prosentin vuosivauhtia. Etenkin viennin ripeä kasvu piti vaihtotaseen ylijäämäisenä parantaen julkisen talouden tilannetta. Samaan aikaan myös investointi oli Suomessa vilkasta pysytellen viennin kanssa pitkän aikavälin keskiarvon yläpuolella.<sup>60</sup> Kasvun myötä työmarkkinatilanne parani työttömyysasteen laskiessa kuvion 4 perusteella reilun yhdeksän prosentin tasolta 6,5 prosenttiin.

Vuoden 2008 jälkipuoliskolla positiivisessa talouskehityksessä tapahtui kuitenkin käänne levinneen finanssikriisin aiheuttamana. Suomen bruttokansantuote asukasta kohden laski kuvion 3 perusteella 8,5 prosenttia vuonna 2009. Samaan aikaan vienti väheni 20 prosenttia ja yksityiset investoinnit 17 prosenttia. Taantuman aikaiset elvytystoimet käänsivät julkisen talouden nopeasti 2,5 prosenttia alijäämäiseksi.<sup>61</sup> Työttömyysaste lähti nousuun saavuttaen kuvion 4 osoittaman 8,6 prosentin tason jo vuonna 2010.

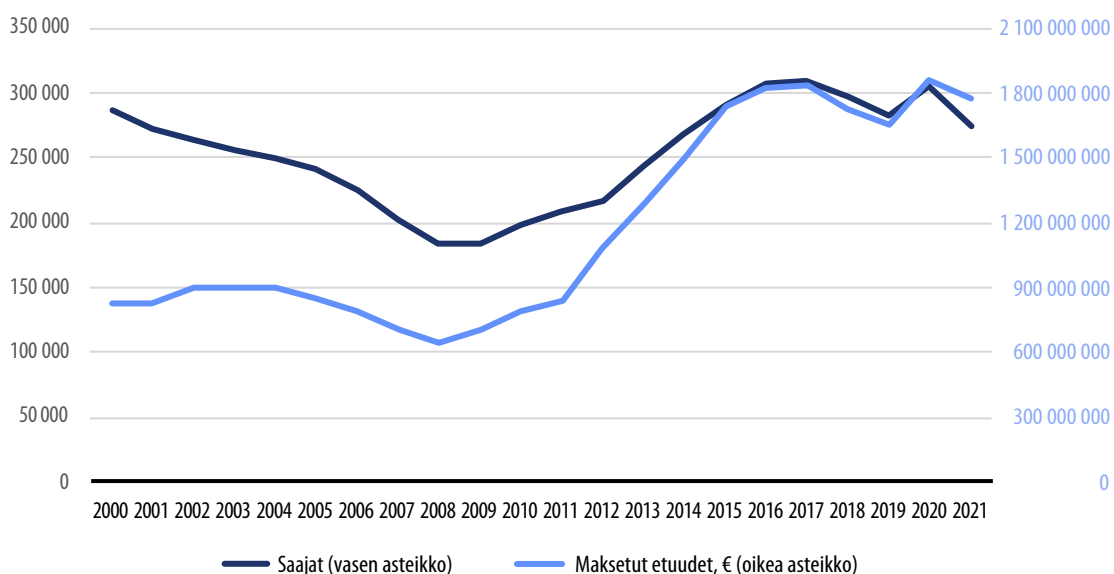
<sup>60</sup> Kuismanen – Spolander 2012, s. 70.

<sup>61</sup> Pekkarinen ym. 2011, s. 14.

Finanssikriisin jälkeinen talouskasvu on ollut Suomessa hidasta verrattuna muihin EU-maihin<sup>62</sup>. Henkeä kohden laskettu bruttokansantuote ylitti huippuvuoden 2008 tason vasta vuonna 2021. Kasvu on 2010-luvulla ollut pitkälti kotimaisen kysynnän varassa, joka taas on perustunut etenkin palkansaajakorvausten kasvuun, maksettujen eläkkeiden nousuun sekä kotitalouksien velkaantumiseen. Investoinnit ovat kasvaneet tasaisesti muun talouden kasvuvauhtia. Sen sijaan nettovienti on heikentynyt tuonnin kasvettua suhteessa vientiä enemmän. Vientiä ja talouskasvua on yleisesti heikentänyt sähkö- ja elektroniikka-teollisuuden rakennemuutos.<sup>63</sup>

Rakennemuutos vaikeutti 2010-luvulla myös Suomen työmarkkinatilannetta. Työttömyysaste pysytteli kuvion 4 perusteella finanssikriisiä edeltävää vuotta selvästi korkeammalla tasolla saavuttaen 9,4 prosentin tason vuonna 2015. Tämän jälkeen työttömyysaste lähti laskuun ollen vuonna 2019 6,8 prosenttia.

**Kuvio 5.** Työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet.



Lähde: Kelasto 2023.

62 Eurostat 2019.

63 Kuusisto 2020.

Työmarkkinatuen saajissa ja maksetuissa etuuksissa kehitys on ollut vastaavanlaista. Finanssikriisiä edeltänyt lasku kääntyi sekä saajien että maksettujen etuuksien osalta nousuksi saavuttaen lakipisteensä kuitenkin vasta vuonna 2017. Kyseisenä vuonna työmarkkinatukea sai jo yli 309 000 henkilöä, mikä tarkoitti yli 1,8 miljardin edestä maksettuja etuuksia. Seuraavan kahden vuoden aikaisen laskun jälkeinen piikki nosti työmarkkinatuen saajien määrän lähes samalle tasolle vuonna 2020. Sen sijaan etuuksia kertyi samana vuonna jo lähemmäs 1,9 miljardia.

## 3 Työttömyysturvan ensimmäinen kokonaisuudistus

### 3.1 Tilanne ennen vuotta 1985 ja vuoden 1985 uudistuksen tavoitteet

Vuoden 1984 loppuun saakka työttömien toimeentuloturva järjestettiin työllisyylakiin (946/71) perustuvalla työttömyyskorvausjärjestelmällä ja valtakunnallisista työttömyyskassoista annettuun lakiin (125/34) perustuvalla työttömyysvakuutusjärjestelmällä. Lisäksi työttömien toimeentuloa turvattiin erorahajärjestelmällä<sup>64</sup> ja työttömyyseläkejärjestelmällä<sup>65</sup>. Hallitus esitti vuonna 1984, että työttömyysturvajärjestelmä uudistettaisiin kokonaisuudessaan<sup>66</sup>. Hallituksen esityksen mukaan uudistustarpeen taustatekijöitä olivat tuolloisen työttömyysturvajärjestelmän organisatorinen hajanaisuus ja tästä johtuva negatiivinen vaikutus järjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen. Muutoksenhakujärjestelmä koettiin myös ongelmalliseksi, ja tämän koettiin vaikuttavan kansalaisten oikeusturvaan. Järjestelmän sisäisen koordinaation puuttuminen oli myös johtanut siihen, että työttömyysturvan saamisen yleiset edellytykset poikkesivat työttömyyskorvauksen ja työttömyysvakuutuksen välillä.

**Hallituksen esityksessä HE 38/84 vp** työttömyysturvalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todetaan, että uudistuksen tavoitteena oli parantaa erityisesti pitkäaikaistyöttömien asemaa työttömyysetuuksien tasoa korottamalla ja saattamalla etuudet veronalaisiksi. Lisäksi esitettiin, että päivärahan saamisen edellytykset yhtenäistettäisiin, työttömyysturvajärjestelmän hallintoa uudistettaisiin ja lisäksi ehdotettiin, että muutoksenhakujärjestelmää kehitettäisiin. Esitys oli jatkoa niille sosiaaliturvaa koskeville muutoksille, jotka oli aiemmin jo toteutettu sairausvakuutus-, tapaturmavakuutus- ja liikennevakuutuslain-säädäntöä uudistettaessa.

Uudistuksen tavoitteena oli työttömyysturvajärjestelmän kehittäminen tavalla, jossa työttömyysturvan tavoitteet voitiin määritellä aiempaa täsmällisemmin ”ottaen huomioon sosiaalivakuutuksen ja eri toimeentulojärjestelmien tavoitteet”. Edelleen järjestelmän – eli

64 Erorahalaki (947 /78) ja valtioneuvoston päätös valtion virkamiesten erorahasta (1075/77).

65 Kansaneläkelaki (347/ 56), työntekijäin eläkelaki (395/61) ja lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki (134/62).

66 Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/84 vp).

työttömyyskorvauksen ja työttömyysvakuutuksen – yhtenäistämisen avulla haluttiin estää väliinputoamiset ja välttää hallinnolliset päällekkäisyydet. Uudistuksessa haluttiin myös varmistaa, että työttömyysturvan toissijaisuus suhteessa työhön ja koulutukseen otetaan yhtenäisesti huomioon.<sup>67</sup>

Näiden tavoitteiden perusteella katsottiin, että työttömyysturvan tulisi: 1) ulottua sekä niihin, jotka ovat olleet työelämässä mutta joutuneet ilman omaa syytään työttömiksi että niihin, jotka aktiivisesti työmarkkinoille pyrkimällä ovat osoittaneet halukkuutensa työhön, jota kuitenkin eivät ole saaneet, 2) rajoittaa yhdessä aktiivisen työvoimapolitiikan kanssa työttömyyden riskiä ja varmistaa turvan piiriin kuuluvalla mahdollisuus siirtyä työhön sekä mikäli työllistäminen ei onnistu, 3) taata turvan piiriin kuuluvalla ja hänen huollettavinaan oleville kohtuullinen toimeentuloturva.<sup>68</sup>

Työttömyysturvan niin kutsutuissa yleisissä edellytyksissä erityistä huomiota haluttiin kiinnittää työvoima- ja koulutuspoliittisiin näkökohtiin sekä työttömän työnhakijan työllistämiseen. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotettiin, että työttömyysturvalla ”korvattaisiin tai lievennettäisiin niitä menetyksiä, jotka ovat syntyneet siitä, ettei työtä ole saatavissa lainkaan tahi vain osa aikaisesti”<sup>69</sup>. Koska ehdotetut työttömyysturvaetuedet, peruspäiväraha ja ansiopäiväraha, poikkesivat tavoitteiltaan, niiden myöntämisen erityiset edellytykset poikkesivat toisistaan näitä tavoitteita vastaten. Peruspäivärahan erityisten edellytysten tavoitetta kuvataan hallituksen esityksessä seuraavasti: ”Perusturvan tavoitteena on taata turvan piiriin kuuluvalla sekä hänen huollettavinaan oleville riittävä vähimmäistoimeentulo. Perusturvan saaminen ei kuitenkaan saisi muodostua työhön tai koulutukseen hakeutumista rajoittavaksi tekijäksi. Näin ollen peruspäivärahan tason tulisi olla työstä saatavan ansiotason alapuolella, mikä käytännössä merkitsee virka-, toimi- ja työehtosopimusten alimpien palkkojen mukaista tasoa alhaisempaa päivärahaa.”<sup>70</sup>

Peruspäivärahaa koski esityksen mukaan myös taloudellisen tuen tarve, mikä käytännössä tarkoitti tarveharkinnan soveltamista peruspäivärahaan. Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin ensisijaisesti sillä, että kyse on valtion kokonaan rahoittamasta etuudesta.

67 HE 38/84 vp s. 4/l.

68 HE 38/84 vp s. 4/l.

69 HE 38/84 vp s. 19/l.

70 HE 38/84 vp s. 7/l.

## 3.2 Työttömän perusturva vuoden 1985 alusta lukien

Uudistuksen jälkeen työttömyysturva maksettiin työttömyyspäivärahana.<sup>71</sup> Kansaneläkelaitos maksoi työttömyyspäivärahan peruspäivärahaa (korvasi työttömyyskorvauksen) ja työttömyyskassat maksoivat etuuden ansiopäivärahana (korvasi työttömyyskassojen mak saman työttömyysvakuutuksen). Perus- ja ansiopäivärahan niin kutsutut yleiset edellytykset olivat yhdenmukaiset, ja niiden erityisedellytykset vastasivat perus- ja ansiopäivärahan toisistaan poikkeavia tavoitteita.

Työttömyyspäivärahan saannin yleinen ehto oli, että henkilö on ilmoittautunut työvoimatoimistoon<sup>72</sup> kokoaikatyön hakijaksi, on työkykyinen ja työmarkkinoiden käytettävissä ja että hänelle ei ole voitu osoittaa työtä tai koulutusmahdollisuuksia. Henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettaa sellaisia rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin tai koulutukseen osallistumisen. Yleiset edellytykset koskivat työtä koskevia velvoitteita ja koulutukseen osallistumisen velvoitteita ja näitä koskevasta moitittavasta menettelystä asetettavia seuraamuksia.

Yleiset edellytykset koskivat myös työkyvyttömyyden vaikutusta työttömyyspäiväraha-oikeuteen. Työkyvyttömyyden arviointi perustui työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta koskevaan päätökseen. Yleisten edellytysten perusteella perus- tai ansiopäivärahaa ei maksettu henkilölle, joka sai äitiyspäivärahaa tai jolle oli myönnetty lomaa synnytyksen taikka muutoin lapsen hoidon vuoksi.

Peruspäiväraha oli tasasuuruinen etuus, ja sitä maksettiin henkilölle, joka täytti työttömyysturvan saamisen yleiset edellytykset ja joka lisäksi oli taloudellisen tuen tarpeessa. Peruspäivärahaa voitiin maksaa myös henkilölle, jonka ansiopäiväraha-oikeus oli päättyneen enimmäismaksuajan päättymisen vuoksi ja henkilölle, joka oli uusi henkilö työmarkkinoilla. Vasta työmarkkinoille tulevalle työnhakijalle asetettiin kuuden viikon määräaika ennen päivärahaoikeuden alkamista. Määräaikana työttömän työnhakijan oli tarkoitus hakeutua työhön tai koulutukseen. Määräaikaa perusteltiin sillä, että ”työttömyysturva ei saisi muodostua työntekohalukkuutta rajoittavaksi tekijäksi mutta ei myöskään työmarkkinoille pyrkimisen motiiviksi”. Määräaikaa ei kuitenkaan asetettu oppilaitoksista ammattiin valmistuneille henkilöille, jotka välittömästi tulivat työnhakijoiksi.

Peruspäivärahan kesto oli ajallisesti rajoittamaton.

71 Lisäksi työhallinnon harkinnanvaraisena tukena oli mahdollista myöntää työllistämistukea, koulutustukea ja kuntoutustukea.

72 Nykyisin työ- ja elinkeinotoimisto eli TE-toimisto.

### 3.3 Uudistuksen perusoikeusarviointi

Vuoden 1985 alusta voimaan tullut työttömyysturvan kokonaisuudistus säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sekä perus- että ansiopäivärahan valtiosääntö-oikeudellista merkitystä arvioitiin<sup>73</sup> uudistuksen aikaan voimassa olleen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin<sup>74</sup> perusteella.

Kumotun hallitusmuodon (HM) 6 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Momentin toisen virkkeen mukaan valtiovallan asiana oli tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ollut toisin säädetty.<sup>75</sup> Perustuslakivaliokunnan kannanotot lakiehdotusten HM 6 §:n 2 momentin mukaisuudesta kehittyivät säännöksen voimassaolon aikana. Ennen hallituksen esityksen HE 34/1984 perustuslakivaliokuntakäsittelyä kyseistä hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttia oli valiokunnan käytännössä sovellettu ennen kaikkea työllisyyden hoitoa koskevan kysymyksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan käytännön muotoutumisen kannalta keskeiseksi noussut valiokunnan mietintö PeVM 10/1980 vp ei kuitenkaan liittynyt työllisyyslain muutoksiin vaan ministerivastuukysymykseen.

Työttömyysturvan kokonaisuudistuksen aikaan vallalla oli perustuslakivaliokunnan ministerivastuusiassa antaman mietinnön PeVM 10/1980 vp mukainen käytäntö, jossa HM 6 §:n 2 momentin katsottiin olevan sen erityisluonne huomioon ottaen velvoittavuudeltaan rinnastettavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin.<sup>76</sup> Vakiintuneen tulkinnan perusteella katsottiin, että valtiolta kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja lainsäädännön kehittämisessä oli velvollinen edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä<sup>77</sup> todetaan, että momentin toisen virkkeen säätämiseen johtaneen lakialoitteen perusteluissa on todettu, että momentin toisen virkkeen lisäyksellä on tarkoitettu ilmaista säännöksen toissijaisuus siten, että se velvoittaa valtiota tarvittaessa järjestämään työnteon mahdollisuuden vain niille työtä tarvitseville kansalaisille, joiden osalta kysymystä ei ole voitu muulla tavoin järjestää.

73 PeVL 4/1984 vp, s. 1/II–2/I.

74 Hallitusmuoto kumottiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä, kun uusi Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Uudistettu oikeutta työhön koskeva perusoikeussäännös sisältyy perustuslain 18 §:ään.

75 Jälkimmäinen osa perusoikeutta, HM 6 § 2 mom. toisen virkkeen mukainen valtiovallan velvollisuus järjestää työtä, lisättiin säännökseen vuonna 1972.

76 Perustuslakivaliokunta antoi vuodesta 1980 alkaen (PeVM 10/1980 vp) sarjan lausuntoja ja mietintöjä, joissa se vahvisti kuvattua linjaa. Myöhemmässä käytännössään perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin pykälän erityisluonnetta ja katsoi säännöksen merkityksen voivan ilmetä enemmänkin poliittisluontoisena kuin juridisen täsmällisenä velvoitteena (PeVL 32/1992 vp).

77 PeVM 10/1980 vp, s. 3/I.

Perustuslakivaliokunta katsoi työttömyysturvalakia koskevan hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa PeVL 4/1984 vp, HM 6 §:n 2 momentin vakiintuneen tulokinnan lisäksi, että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon tilalle silloin, kun valtiolta ei kykene työnteon mahdollisuutta järjestämään.<sup>78</sup> Valiokunta katsoi, että työnteon järjestäminen säilyi edelleen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädettyinä valtiovallan ensisijaisena velvoitteena. Myös sosiaalivaliokunta (nykyisin sosiaali- ja terveysvaliokunta) korosti mietinnössään SoVM 8/1984 vp, että työttömyysturvan antaminen on toissijaista suhteessa työn ja koulutuksen järjestämiseen.<sup>79</sup> Näin lailla säädetty tavoin valtiovallan velvollisuudeksi muodostui huolehtia työttömyyden aikaisen toimeentulon turvasta. On mahdollista katsoa, että viimeistään tässä vaiheessa työttömyys myös määrittyi nimenomaan työn puuttumiseksi, eikä esimerkiksi työn menettämiseksi.

### 3.4 Työvoimapolitiikasta

Vuoden 1988 alusta voimaan tulleessa työllisyyslaissa (275/87) säädettiin, että lain tarkoituksena on järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Laki sisälsi muun muassa yhteiskuntapolitiikan täystyöllisyyspäämäärää koskevat säännökset. Siinä säädettiin myös talous- ja työvoimapolitiikan tehtävistä tämän päämäärän toteuttamiseksi. **Hallituksen esityksessä HE 94/1986 vp** todetaan, että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat edelleen talouspoliittiset toimenpiteet. Työvoimapolitiikka nähtiin sekä talouspoliittisia toimenpiteitä tukevana ja työvoimavarojen kehittämistä ohjaavana että niitä täydentävänä, valikoiden työllisyyttä edistävänä toimintana. Työvoimapalvelujen kehittämistä pidettiin tarpeellisena sekä kansalaisten työnsaannin edistämiseksi että yritysten työvoiman saannin helpottamiseksi.

Täystyöllisyyteen pyrittäessä kansalaisten omatoiminen tai työvoimapalvelujen avulla tapahtuva työhön sijoittuminen oli ensisijainen tavoite. Työn saannin turvaamisen katsottiin kuitenkin edellyttävän myös erityisiä julkisen vallan vastuulle kuuluvia toimenpiteitä työtilaisuuksien järjestämiseksi työttömiksi joutuneille. Tämä koski valtion lisäksi kuntia, joille ohjattiin valtion rahoitustukea työtilaisuuksien aikaansaamiseksi kuntien ja muiden työnantajien palveluksessa.

Kunnan oli järjestettävä kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työ- tai harjoittelu- paikka alle 20-vuotiaalle nuorelle, joka ei ole työllistynyt tavanomaisten työvoimapalvelujen avulla. Yhdenjaksoisesti työttömänä 12 kuukautta tai kahden vuoden aikana yhteensä työttömänä 12 kuukautta olleelle henkilön kohdalla työvoimaviranomaisen piti pyrkiä

<sup>78</sup> PeVL 4/1984 vp, s. 1/II–2/I.

<sup>79</sup> SoVM 8/1984 vp, s. 4/I–5/II.



ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet työllisyysmäärärahojen avulla tai sijoittamaan erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen. Jos työnhakijaa ei voitu työllistää näilläkään keinoilla, työvoimaviranomaisen osoituksesta valtion tai kunnan oli järjestettävä työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi. Lisäksi opetus-, sosiaali- ja terveys- sekä työvoimaviranomaisilla oli velvollisuus yhteistyössä selvittää toimenpide, jolla estetään työnhakijan työttömyyden muodostuminen pitkäaikaiseksi. Jos muuta ratkaisua ei löydetty, valtion tai kunnan oli järjestettävä työntekomahdollisuus kuudeksi kuukaudeksi pitkäaikaistyöttömälle. Toimista, jotka nykyisin olisivat työllistymistä edistäviä palveluita, säädettiin asetuksella.

Täysimääräisesti työllisyyslain säännöksiä työn järjestämisestä olisi sovellettu vasta vuoden 1991 aikana.

### 3.5 Laman aikaiset työvoimapolitiikan uudistukset

Työllisyyslain voimaantulo ajoittui voimakkaaseen korkeasuhdannevaiheeseen. Kuten edellä luvussa 2 on tarkemmin kuvattu, vuonna 1990 suhdannekehitys taittui jyrkästi ja Suomi joutui syvään lamaan. Työllisyystilanne alkoi heiketä nopeasti ja ennakoitua enemmän vuoden 1990 jälkipuoliskolla, mikä olisi vaikuttanut myös työllistämiselvoitteiden kasvuun. Velvoitteiden kasvusta olisi puolestaan seurannut valtiontalouden kannalta huomattava työllisyyden hoidon määrärahojen lisäämistarve. Ajankohtaisesti taloudellisen tilanteen katsottiin edellyttävän valtiontaloudessa tiukkaa säästämistä. Toisaalta työllistämiselvoitteiden lisääntymisen seurauksena määrärahoja ei olisi ollut käytettävissä muihin tarkoituksiin kuten ammatilliseen aikuiskoulutukseen, kuntoutukseen tai muihin aktiivisen työvoimapolitiikan keinoihin, joilla varmistettaisiin työvoiman saantia kysyntätilanteissa.

Näiden muutosten vuoksi työllistämiselvoitetta rajoitettiin useassa vaiheessa.

**Hallituksen esityksessä HE 147/1991 vp** ehdotettiin, että laista poistetaan kahden vuoden aikana yhteensä vuoden työttömänä olleita koskeva työllistämiselvoite. Pitkäaikaistyöttömien työllistämiselvoite koskisi ehdotuksen toteutuessa vain niitä työttömiä, jotka ovat olleet työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana yhdenjaksoisesti 12 kuukautta. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että työllistämiselvoitteen käynnistävän pitkäaikaistyöttömän määritelmän muutos johtaisi pitkäaikaistyöttömien määrän alentumiseen 53 000 työttömästä 38 000 työttömään vuonna 1992.

Muutos tuli voimaan vuoden 1992 alusta kuitenkin niin, että pitkäaikaistyöttömän määritelmä täytyisi, jos henkilö on ollut työtön 12 kuukautta 13 kuukauden aikana.

**Hallituksen esityksessä HE 148/1991 vp** ehdotettiin, että työllisyyslakia muutettaisiin määräajaksi siten, että uuden määritelmän mukainen pitkäaikaistyötön voisi kokonaan luopua lain 18 §:ssä tarkoitettusta työntekomahdollisuudestaan, ja että hän voisi luopua työntekomahdollisuudestaan myös siten, että hänelle järjestetään työntekomahdollisuuden sijaan työllistymistä edistävää koulutusta, jos hän siihen suostuu. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että kokonaan työntekomahdollisuudesta luopuisi 7 000 työtöntä, ja että koulutukseen työntekomahdollisuuden vaihtaisi 4 500 henkilöä.

Muutokset tulivat voimaan vuoden 1992 alussa, ja ne olivat voimassa huhtikuun loppuun 1994.

**Hallituksen esityksessä HE 77/1992 vp** ehdotettiin pidennettäväksi sitä työttömyyden kestoa, joka käynnistäisi alle 20-vuotiaita koskevan työllistämiselvoitteen. Esityksen mukaan kesto olisi 6 kuukautta voimassa olleen 3 kuukauden sijasta. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että nuorten työllistämiselvoitteen voimaantulon lykkääminen esityksessä ehdotetulla tavalla vähentäisi jo vuonna 1992 velvoitteiden määrän keskimäärin 12 000 työllistettävästä 10 000 työllistettävään henkilöön. Muutos tuli voimaan 1.8.1992.

Kun näiden muutosten vaikutuksia arvioitiin vuonna 1992, todettiin, että työntekomahdollisuuteen oikeutetuista pitkäaikaistyöttömistä oli 31 prosenttia luopunut työntekomahdollisuudestaan ja 64 prosenttia käyttänyt työntekomahdollisuuttaan 1 päivän tammikuuta ja 31 päivän elokuuta 1992 välisenä aikana. Työntekomahdollisuuteen oikeutetuista 5 prosenttia oli suostunut työntekomahdollisuuden sijasta koulutukseen tai valinnut työntekomahdollisuuden sijasta omatoimisen työllistymisen tuen. Samaan aikaan työttömyys oli vuodesta 1990 vuoteen 1992 nelinkertaistunut 100 000 työttömästä työnhakijasta lähes 400 000 työttömään työnhakijaan.

**Hallituksen esityksessä HE 305/1992 vp** puututtiin jälleen työllistämiselvoitteeseen. Työllisyyslain mukaan työllistämiselvoitteiden tuli olla viimesijainen työllistämiskeino sen jälkeen, kun työtöntä ei ole muilla toimenpiteillä voitu työllistää avoimille työmarkkinoille. Hallituksen esityksessä kuitenkin todettiin, että "Työllisyyslain voimassaoloaikana tehdyt selvitykset osoittavat, ettei työllistämiselvoitteiden viimesijaisuudessa suhteessa työvoimapalveluihin ole onnistuttu. Työvoimapalvelujen avulla työttömien kouluttamiseen ja syventävien, yksilöllisten tarpeiden mukaisiin palveluihin ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota ennen tukityöllistämisvaihetta. Velvoitteiden nojalla työllistäminen on automaattisesti lain nojalla käytettävissä työttömyyden kestänyt tietyn määräajan. Tämä on ollut omiaan lykkäämään ratkaisun tekoa työttömän työllistämiseksi velvoitettyövaiheeseen. Lisäksi velvoitteiden nojalla työllistämiseen sitoutuu huomattava määrä työhallinnon

resursseja määräraharapeen lisäksi.<sup>80</sup> Työttömyyden kasvun vuoksi velvoitteiden määrä oli myös kasvanut niin, että valtio ja kunnat olivat huomattavissa vaikeuksissa velvoitteiden täyttämässä, ja tätä vastaavasti työllistettävien mahdollisuudet saada soveltuvaa ja mielekästä työtä olivat heikentyneet.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että työllisyystilanne olisi vuonna 1993 vielä vaikeampi kuin vuonna 1992. Esityksessä ehdotettiin, että velvoitteista järjestää alle 20-vuotiaalle kuusi kuukautta työttömänä olleelle nuorelle ja yhdenjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten 13 kuukauden aikana 12 kuukautta työttömänä olleelle pitkäaikaistyöttömälle työmahdollisuus luovuttaisiin. Tilalle kehitettäisiin pitkäaikaistyöttömyyttä ennalta ehkäiseviä ja pitkäaikaistyöttömyyttä lieventäviä työvoimapalveluita, koulutusta ja tukityöllistämistä ja muita toimenpiteitä, joista muodostuisi entistä eriytyneempiä ja työttömien yksilölliset palvelutarpeet huomioivia palvelukokonaisuuksia.<sup>81</sup> Esityksessä todetaan, että vuonna 1993 oli tarkoitus kohdentaa työllisyysmäärärahoja erityisesti niihin työttömiin, joiden työttömyys on jatkunut 6–2 kuukautta. Nuorten 17–19-vuotiaiden työllistämismahdollisuuksien sijasta hallituksen esityksessä todetaan, että ”Lähtökohtana tulee olla, että nuorten sijoittuminen työmarkkinoille tapahtuu ammatillisen koulutuksen eikä määrärahaisten velvoitetöpaikan avulla. Tarkoituksena on lisäksi, että nuorten työllistämiseksi laajennetaan nykyisestä erityisesti työharjoittelun avulla työmarkkinoille sijoittumista.”<sup>82</sup>

Muutokset, jotka merkitsivät työllistämismahdollisuuksien luopumista, tulivat voimaan 1.1.1993. Työllistämisen tukea koskevat säännökset jäivät kuitenkin voimaan.

Edellä kuvatuissa hallituksen esityksissä ei esitetty arviota muutosten vaikutuksesta työttömyysasetuusmenoon.

Lamavuosina tehtiin myös muita uudistuksia. Työllisyyskoulutusjärjestelmää pidettiin tärkeänä työvoimapolitiikan toteuttamiskeinona. Työllisyyskoulutuksen avulla pyrittiin edistämään ja ylläpitämään työllisyyttä ja torjumaan työttömyyttä. Järjestelmä uudistettiin **hallituksen esitykseen HE 20/1990 vp** sisältyvillä ehdotuksilla. Taustalla oli tarve työllisyyskoulutuksen joustavalle mukautumiselle koulutuskysynnän muutoksiin. Uuden lain tavoitteena oli ensinnäkin, että koulutus pystyisi nopeasti ja tehokkaasti vastaamaan työelämän määrällisiin, laadullisiin ja alueellisiin muutoksiin ja tarpeisiin. Toiseksi tavoitteena

80 HE 305/1992 vp, s. 2/II.

81 HE 305/1992 vp, s. 5/II.

82 HE 305/1992 vp, s. 5/II.

oli yhtenäistää ja yksinkertaistaa työllisyyskoulutuksen toteuttamista koskevaa päätöksentekojärjestelmää saattamalla työvoimapolitiittinen vastuu ja rahoitusvastuu samalle viranomaiselle ja siirtämällä päätäntävaltaa alue- ja paikallistasolle.<sup>83</sup>

Laissa ammatillisella koulutuksella tarkoitettiin ammatillista perus-, täydennys- ja jatkokoulutusta. Tämä määritelmä vastasi aiemmin voimassa ollutta lakia. Esityksessä todetaan, että työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tulisi olla vähintään yhtä monipuolista kuin muu yhteiskunnassa järjestettävä ammatillinen aikuiskoulutus. Jos tämä katsottaisiin tarpeelliseksi, laki mahdollisti myös ammattiin tai tehtävään valmentavaa yleissivistävää koulutusta. Yleissivistävää koulutusta voitaisiin lukio-opintoja lukuun ottamatta hankkia silloin, kun sen puuttuminen estää työllistymistä tai osallistumista ammatilliseen koulutukseen. Opiskelijan koulutusaikainen toimeentulo turvattiin aiempaa järjestelmää vastaavasti maksamalla koulutustukea sekä muita opintososiaalisia etuuksia, mutta näiden etuuksien maksaminen siirrettiin oppilaitoksilta Kelalle ja työttömyyskassoille.

Koulutus kohdennettiin työttömille ja työttömyysuhan alaisille. Erona aiempaan järjestelmään uudistuksessa haluttiin varmistaa, että esimerkiksi työmarkkinoille palaavat henkilöt tai sellaiset työssä olevat henkilöt, joilla on pidemmällä aikavälillä näköpiirissä työn loppuminen joko yksilöllisistä tai työnantajasta johtuvista syistä, pääsisivät riittävän ajoissa koulutuksen piiriin. Keskeistä oli henkilöiden koulutustarpeiden huomioonottaminen.

Laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta tuli voimaan 1.1.1991 lailla L 763/1990.

Työvoimakoulutuksesta annettua lakia muutettiin lamavuosina useaan otteeseen. Esimerkiksi vuoden 1993 alusta lukien hankittavista koulutuksista suljettiin pois lukio-opinnot ja korkeakoulututkinnot ja samalla uudistettiin opintososiaalisten etuuksien määräytymistä.

Huhtikuussa 1992 hallitus oli tehnyt periaatepäätöksen aktiivisen työvoimapolitiikan toimintaedellytysten parantamiseksi tarpeelliseksi näkemästään lainsäädännön uudistamisesta. Tässä tarkoituksessa **hallituksen esityksessä HE 102/1993 vp**, ehdotettiin, että työvoimapalveluja koskeva lainsäädäntö yhtenäistettäisiin ja ajanmukaistettaisiin. Esityksessä todetaan, että ”Työvoimapalvelut on nähtävä toimintana, jossa valtio tarjoaa henkilöille sekä yrityksille ja yhteisöille näiden työpaikka- ja työvoimaasioissa tarvitsemiaan palveluja”.<sup>84</sup> Edelleen esityksessä todetaan tavoitteeksi, että palveluja suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon myös työvoimavarojen ohjaamiseen liittyvät tekijät ja tulevan tarpeen ennakointi. Esityksen mukaan ”Palvelujärjestelmän tehtävänä on huolehtia,

83 HE 20/1990 vp, s. 4–5.

84 HE 102/1993 vp, s 7/l.

että työvoimaa on sekä laadullisesti että määrällisesti tarjolla tarvetta vastaavasti. Tähän voidaan vaikuttaa myös palvelujen keinovalikoimaa ja saatavuutta tehostamalla”.<sup>85</sup>

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun työvoimapalvelulain nimenomaisena tarkoituksena on tukea yksilön ammatillista kehitystä ja työhön sijoittumista sekä turvata työnantajan työvoiman saantia.<sup>86</sup> Esityksen mukaan työllistymisen edistäminen työvoimapalveluiden avulla on ensisijaista työllisyyslaissa tarkoitettuun työllisyysvaroin tapahtuvaan työllistämiseen nähden.<sup>87</sup>

Laissa tarkoitettuja palveluita olivat työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapolitiininen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammatitietopalvelu ja ammatillinen kuntoutus, jolla edistetään vajaakuntoisten ammatillista suunnittelua, työllistymistä ja työssä pysymistä. Työvoimapalveluihin liittyviä etuuksia olivat liikkuvuusavustus, jolla voitiin taloudellisesti tukea henkilöä, joka on työtön tai jäämässä työttömäksi, jos hän hakee tai siirtyy työhön asuinpaikkakuntansa työssäkäyntialueen ulkopuolelle, ammatinvalinnanohjaukseen liittyvien tukitoimenpiteiden korvaaminen, millä tarkoitettiin ammatinvalinnanohjausta saavan henkilöasiakkaan soveltuvuuden sekä koulutus- ja työvaihtoehtojen selvittämisestä syntyvien terveydellisistä ja muista tutkimuksista, asiantuntijalausunnoista ja -konsultaatioista, työ- ja koulutuskokeiluista ja työpaikoilla työkokeiluista aiheutuvien kustannusten korvaamista ja lopuksi vajaakuntoisten työhönsijoituksen tukeminen, millä tarkoitettiin vajaakuntoisten työhönsijoituksen ja työssäpysymisen tukemiseksi työkunnan tutkimuksista, asiantuntijalausunnoista ja konsultaatioista, työkokeilusta työpaikalla, työ- ja koulutuskokeilusta ja työhönvalmennuksesta aiheutuvien kustannusten korvaamista sekä työnantajalle myönnettävää työolosuhteiden järjestelytukea.

Laissa säädettiin myös muun muassa yksilön taloudellisten ja sosiaalisten riskien vähentämiseksi tarvittavasta viranomaisyhteistyöstä, jota työvoimapalveluiden avulla tapahtuvan työhönsijoittumisen turvaamisen katsottiin usein edellyttävän. Laissa huomioitiin myös se, että erilaisten ammatillisten ja koulutuksellisten valmiuksien huomioiminen on periteisesti ollut tärkeää, kun henkilön työllistymistä tai työelämään hakeutumista tuetaan työvoimapalvelujärjestelmän avulla. Yhdessä työllisyyslain ja työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain kanssa työvoimapalvelulaki muodosti työvoimapolitiisesta lain-säädännön kokonaisuuden.

Työvoimapalvelulaki tuli voimaan 1.1.1994 lailla L 1005/1993.

85 HE 102/1993 vp, s 7/l.

86 HE 102/1993 vp, s. 11/l.

87 HE 102/1993 vp, s. 15/l.

## 4 Työttömyyden aikaisen perusturvan uudistus

### 4.1 Työmarkkinatuen tausta

Vuoden 1985 uudistuksen jälkeen Suomen peruspäivärahasta ja ansiopäivärahasta muodostuva työttömyysturvajärjestelmä oli kansainvälisesti vertailtuna kattava. 1990-luvun alkuvuosina EY-maissa työttömyysturvaa saavien osuus kaikista työttömistä oli keskimäärin noin 40–50 prosenttia. Samaan aikaan Suomen työttömyysturvajärjestelmän kattavuus oli 90 prosenttia työttömäksi tilastoiduista henkilöistä<sup>88</sup>, eli merkittävästi EY-maita korkeampi. Ero johtui pääasiassa siitä, että – toisin kuin Suomessa – muissa maissa työttömyyspäivärahan saamisen ehtona edellytettiin yleisesti, että henkilö on ollut työssä tai maksanut vakuutusmaksuja kansallisessa laissa määrättyä kaudelta ennen työttömyyden alkamista.

Samaan aikaan, laman seurauksena, työttömien määrä kasvoi, ja samalla kasvoi myös työttömyyskassaan kuulumattomien osuus työttömistä. Vuonna 1992 peruspäivärahaa koskevia päätöksiä tehtiin yhteensä noin 360 000.<sup>89</sup>

Vuosikymmenen vaihtuessa käynnistynyt työttömyysturvajärjestelmän uudistustarpeiden arviointi liittyi kiinteästi näihin kahteen ilmiöön.

Ensinnäkin Suomessa valmistauduttiin niihin sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuviin vaikutuksiin, joita aiheutuisi Suomen mahdollisesta ETA- ja EY-jäsenyydestä.<sup>90</sup> Tässä kokonaisuudessa työttömyysturvajärjestelmämme tuolloinen kattavuus, joka johtui peruspäivärahaa koskevan työskentelyehdon tai muun vakuutusehdon puuttumisesta, olisi johtanut siihen, että asumista koskevan vaatimuksen lisäksi Suomi ei olisi voinut asettaa muita peruspäivärahan saamista koskevia ehtoja sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 perusteella liikkuville. Sosiaaliturva-asetuksen perusteella liikkuva henkilö olisi voinut tulla Suomessa oikeutetuksi peruspäivärahaan, vaikka lähtömaassaan hän ei olisi

88 Hallituksen esityksen HE 205/1993 vp mukaan poikkileikkaustilanteessa keskimäärin noin 90 prosenttia kaikista työttömäksi tilastoiduista henkilöistä sai työttömyysturvaa perus- tai ansiopäivärahana.

89 HE 235/1993 vp, s. 5/II. Päätöksistä kielteisiä oli yhteensä noin 25 000. Tarveharkinnan perusteella kielteinen peruspäivärahapäätös annettiin vuonna 1992 noin 5 300 työttömälle.

90 Hakeutumisvaiheen prosessi päättyi Suomen 18.3.1992 jättämään jäsenysshakemukseen.

työttömyysturvaan oikeutettu. Tästä olisi myös seurannut, että tällainen liikkuva henkilö olisi voinut siirtyä Suomesta työnhakuun toiseen EY-maahan, ja edelleen saada peruspäivärahaa Suomesta.

Toiseksi laman myötä kasvanut peruspäivärahan saajien määrä nähtiin ongelmaksi. Koska peruspäivärahassa sovellettiin tarveharkintaa, arvio oli, että kaikki työttömät eivät ilmoitautuneet työnhakijoiksi. Tämä puolestaan merkitsi sitä, että osa työttömistä ei ollut työvoimapalveluiden piirissä. Ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien ja enimmäisajan ansiopäivärahaa saaneiden haluttiin kuitenkin olevan kiinteästi työvoimapalveluiden piirissä.

## 4.2 Työmarkkinatukilaki

**Hallituksen esitys Eduskunnalle työmarkkinatukea koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 235/1993 vp)** annettiin eduskunnalle lokakuussa 1993. Esityksessä ehdotettiin, että peruspäivärahan myöntämisen edellytykseksi säädettäisiin työssäoloehdon täyttäminen. Uusi etuus, työmarkkinatuki, turvaisi niiden työttömäksi rekisteröityneiden toimeentuloa, jotka eivät ole täyttäneet työssäoloehto- tai jotka ovat saneet perus- tai ansiopäivärahaa enimmäisajan.

Esityksen mukaan työmarkkinatuki oli tarkoitettu ensisijaisesti työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevien työttömien tueksi. Toimeentulon turvaamisen lisäksi esityksessä työmarkkinatuen tarkoituksiksi määriteltiin tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen edellytysten edistäminen ja parantaminen. Lisäksi etuutta maksettaisiin toimeentulon turvaamiseksi ja työmarkkinoille hakeutumisen ja palaamisen edellytysten parantamiseksi työttömille työnhakijoille, joiden työttömyyspäiväraha-oikeus olisi päättynyt enimmäismaksuajan täytyttyä. Etuutta maksettaisiin työnhaun ja työvoimapolitiittisten palveluiden ajalta.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa työmarkkinatukea luonnehdittiin vähimmäistoimeentulon takaavaksi etuudeksi, jonka keskeinen tarkoitus on aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla edistää työttömän henkilön työllistymistä. Edelleen esityksessä todettiin ehdotetusta työmarkkinatuesta, että se ei voisi olla työstä saatavan toimeentulon pysyvä vaihtoehto. Tämän vuoksi työmarkkinatuella esitettiin säädettäväksi enimmäismaksuaika, 300 päivää. Esitetty enimmäismaksuaika olisi merkinnyt sitä, että työllistymisen epäonnistuessa toimeentulo olisi siirtynyt turvattavaksi toimeentulotuella.<sup>91</sup>

91 HE 235/1993 vp, s. 7/II.

Esityksessä korostettiin työmarkkinatuen luonnetta: työmarkkinatukea voitaisiin käyttää työmarkkinatuen kohderyhmiin kuuluvien työttömien työmarkkinoille sijoittumisen edistämiseen. Ehdotuksen myötä työttömyysturvasta (peruspäiväraha) siirtyisi varoja käytettäväksi työmarkkinatuen rahoittamiseen.<sup>92</sup> Tavoitteena oli, että osittain työhallinnossa jo käytössä olleiden työllistämis-, koulutus- ja kuntoutustukien kanssa päällekkäinen työmarkkinatuki korvaisi sen piirissä olvien osalta edellä mainitut harkinnanvaraiset toimeentuloetuudet. Erityisesti osaamisen edistämisen osalta esityksessä todettiin, että työmarkkinatukea voitaisiin maksaa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajalta. Työmarkkinatukea ei kuitenkaan olisi tarkoitettu yleiseksi koulutustueksi, ja hallituksen esityksessä todettiin, että ammatillista koulutusta vailla olevien ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien kohdalla omaehtoiseen koulutukseen ohjaamisen tulisi olla tehokkaampaa kuin se oli peruspäivärahan saajien kohdalla ollut.<sup>93</sup>

Edelleen esityksessä ehdotettiin, että työmarkkinatuen ikäraja olisi 18 vuotta (peruspäivärahaa oli voitu maksaa jo 17 vuotta täyttäneelle), ja että niin kutsuttu odotusaika piteneisi peruspäivärahan kuudesta viikosta neljään kuukauteen. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että työmarkkinatukeen ei sisältyisi lapsikorotusta.

Hallituksen esityksen perusoikeusarviointia on käsitelty tarkemmin luvussa 1.2. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 32/1993 vp esittämien huomioiden perusteella sosiaali- ja terveysturvaliokunta esitti mietinnössään StVM 47/1993 vp, että työmarkkinatuella ehdotettu enimmäisaika poistettaisiin säännöksestä. Valiokunta esitti myös, että työmarkkinatuen ikäraja jäisi työttömyyspäivärahajärjestelmässä jo aiemmin voimassa olleeseen 17 ikävuoteen. Edelleen perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella sosiaali- ja terveysturvaliokunta esitti, että ehdotettua odotusaikaa koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että edellytettäisiin yhteensä kolmen kuukauden työssäoloa, itsenäisenä yrittäjänä toimimista tai työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa oloa taikka muuta työmarkkinatukilaissa hyväksyttyä toimintaa.

Työmarkkinatuen luonteeseen liittyen sosiaali- ja terveysturvaliokunta lausui, että esitys "...ottaa tarpeellisella tavalla huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen voimaantumisen, jonka johdosta työttömyysturvan saamisehtoja on välttämätöntä kiristää asettamalla työssäoloehto". Muotoilun voidaan katsoa viittaavan tulkintaan, jossa työttömyyspäivärahasta poiketen työmarkkinatuki ei ole varsinaista työttömyysturvaa.

Laki työmarkkinatuesta tuli voimaan 1.1.1994 lailla L 1542/1993.

92 HE 235/1993 vp, s. 7/II.

93 HE 235/1993 vp, s. 8/I–II.



## 5 Työttömyysturvan toinen kokonaisuudistus

### 5.1 Tausta

2000-luvulle saavuttaessa työttömien toimeentuloturva koskeva lainsäädäntö jakautui kahteen keskeiseen lakiin (työttömyysturvalaki ja työmarkkinatukilaki). Lisäksi työttömän omaehtoisen opiskelun perusteella maksettavista etuuksista säädettiin kolmannessa laissa, eli laissa työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta. Työvoimaviranomaisen järjestämiä tai hankkimia palveluita ja niihin liittyviä tukia, avustuksia ja etuuksia koskeva lainsäädäntö jakautui kolmeen keskeiseen lakiin (työvoimapalvelulaki (1005/1993), laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta (763/1990) ja työllisyyslaki (275/1987)). Jälkimmäisen kokonaisuuden osalta työvoimapolitiikan keinojen jaottelu yhtäältä työvoimapalveluihin ja toisaalta työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ohjasi säännösten jakautumista näiden kolmen lain välillä.

Lakien voimassa olon aikana niihin oli tehty lukuisia osittaisuudistuksia. Uudistuksissa säännöksiä oli jouduttu istuttamaan kokonaisuuteen, jossa lakien rakenteiden ja systematiikan erot ajoittain johtivat siihen, että uudet säännökset oli vaikea sisällyttää voimassa olleisiin lakeihin. Yksilöiden näkökulmasta kyse oli olennaisesta perusoikeuksiin liittyvästä toimeentulon turvaa ja palveluita ja niihin liittyviä rahaeriä koskevasta lainsäädännöstä, jonka monimutkaisuus ja keskinäiset ristit viittaukset eivät enää muodostaneet riittävän selkeää kokonaisuutta. Kokonaisuus ei ollut toimeenpanijoidenkaan näkökulmasta kaikilta osin selkeä. Työttömyysturva ja työvoimapolitiikkaa koskevan lainsäädännön selkeyttämistä koskevia kannanottoja olikin toistuvasti esitetty muun muassa eduskunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen taholta.

Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista ja selkeyttämistä koskevaa tehtävää varten oli kutsuttu selvitysmieheksi Pentti Arajärvi, joka jätti loppuraporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle heinäkuussa 1998 (Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön selkeyttäminen, sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1998:17).<sup>94</sup> Hanke ei välittömästi johtanut säädösvalmistelun käynnistymiseen. Vuonna 2001 sosiaali- ja terveysministeriön asettamana käynnistyi kuitenkin projekti, jonka tehtävänä oli laatia tarvittavat hallituksen esitykset Kansaneläkelaitoksen hoitamaa toimeentuloturva koskevan

94 HE 225/2002 vp, s. 6/II.

lainsäädännön uudistamiseksi. Uudistamisen tavoitteena oli lainsäädännön rakenteen selkeyttäminen sekä eri etuuksia ja niiden toimeenpanoa koskevien säädösten yksinkertaistaminen, selkeyttäminen ja tarvittava yhdenmukaistaminen.

Erityisesti työttömyyspäivärahaetuuksien ja työmarkkinatuen osalta voimassa olevan lainsäädännön osalta todettiin, että keskeinen ongelma on se, että lainsäädäntötyössä tavoiteltu selkeys, läpinäkyvyys ja ennakoitavuus on osin jäänyt saavuttamatta. Järjestelmä nähtiin hajanaiseksi ja sitä leimasi etuuslakien osittainen päällekkäisyys. Sääntelyssä oli pyritty hyvin yksityiskohtaiselle tasolle, mikä oli johtanut sääntelyn monimutkaistumiseen. Kolmen etuuslain välillä oli runsaasti keskinäisiä ja ristikkäisiä viittauksia, jotka aiheuttivat myös ongelmia lainmuutostilanteissa. Kansaneläkelaitoksen kannalta epätyytyttävää oli, että se toimeenpani työttömyyden aikaista toimeentulon turvaa sekä työttömyysturvalain perusteella (peruspäiväraha) että työmarkkinatukilain ja työttömyysturvalain perusteella (työmarkkinatuki). Työmarkkinatukilaki oli toteutettu pitkälti viittaustekniikalla työttömyysturvalakiin, ja tällainen laki ei voi olla kovin selkeä. Lisäksi työmarkkinatuesta annettuun lakiin sisältyi säännöksiä, joiden keskeinen sääntelykohde ei kuitenkaan ollut toimeentulon turva.

## 5.2 Hallituksen esitys HE 115/2002 vp

**Hallituksen esityksessä HE 115/2002 vp** ehdotettiin säädettäväksi kokonaan uusi laki, työttömyysturvalaki. Uudistuksen ensimmäinen tavoite koski lainsäädännön selkeyttämistä. Hallituksen esityksen mukaan<sup>95</sup> lainsäädännön rakenne uudistettaisiin niin, että työttömyysetuuksista ja niihin liittyvistä kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettäisiin pääsääntöisesti yhdessä laissa. Samalla toimeentuloturva koskevien säännösten suhde työvoimapolitiittisia toimenpiteitä koskeviin säännöksiin järjestettäisiin lainsäädännössä uudelleen, ja erityisesti työmarkkinatukijärjestelmää koskevan lainsäädännön rakenteen uudistamisessa tavoitteena oli, että eri lakien mukaan työmarkkinatukena maksettavia etuuksia koskevien säännösten suhde työvoimapolitiittisia toimenpiteitä koskeviin säännöksiin on mahdollisimman selkeä.

Samalla laeissa käytettävät käsitteet määriteltäisiin yhdenmukaisesti, ellei erilaiselle sääntelylle ollut osoitettavissa sosiaalipoliittisia tai työvoimapolitiittisia perusteita tai tavoitteita. Osana sanamuotojen täsmentämistä soveltamista ja toimeenpanoa ohjaava vakiintunut tulkintakäytäntö kirjattaisiin tarvittaessa lakiin. Tämä tavoite koski erityisesti tilanteita, joissa lain tasolla oli normiaukko.

95 HE 115/2002 vp, s. 29.

Uudistuksen toinen tavoite koski työttömyysturvan ja työvoimapolitiikan kehittämistä työllistymistä tukevaan suuntaan ja tämän tavoitteen edellyttämiä muutoksia työttömyysturvajärjestelmään.<sup>96</sup> Hallituksen esityksessä todetaan, että tässä on kyse erityisesti pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien erityistoimien tukemisesta ja kehittämisestä sekä pitkäaikaistyöttömien toimeentulon turvaamisesta. Ehdotukset perustuivat vuoden 2000 tuloratkaisun mukaisesti asetetun kolmikantaisen työryhmän ehdotuksiin.

Tällä perusteella työttömyysturvajärjestelmään ehdotettiin tehtäväksi sellaisia rakenteellisia muutoksia, joiden voitiin arvioida vahvistavan vakuutusperiaatetta ja päivärahan ja työstä saatujen ansiotulojen yhteensovittamista. Työttömyysturvan, työvoimapolitiikan ja työeläkkeiden kehittämisellä pyrittiin kehittämään järjestelmää työssä pysymistä, työkykyä ja työllistymistä tukevaan suuntaan.

Ennen uudistusta työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan tarkoitusta koskevat säännökset erosivat toisistaan sanoitukseltaan. Työmarkkinatuen osalta työmarkkinatuesta annetun lain 1 § 1 momentin ensimmäinen virke kuului: Työmarkkinatuki on työttömälle työhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä.

Vastaava perus- tai ansiopäivärahana maksettavaa työttömyyspäivärahaa koskeva säännös työttömyysturvalain 1 §:n 1 momentti puolestaan kuului: Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon, on oikeus työttömyysturvaan tämän lain mukaisesti. Kokonaisuuden voidaan katsoa jatkuvan työttömyysturvalain 2 §:ssä, jonka 1 momentti kuului: Työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamiseksi tai lieventämiseksi maksetaan työttömyyspäivärahaa.

Sekä työmarkkinatuen että työttömyyspäivärahan saaminen edellytti, että työtön työnhakija oli ilmoittautunut työvoimatoimistoon kokoaikatyön hakijaksi.

Esityksessä ehdotettiin, että työttömyysturvalain 1 luvun 1 §:ssä säädettäisiin työttömyysturvalain tarkoituksesta seuraavasti: Suomessa asuvan<sup>97</sup> työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille turvataan korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä tämän lain mukaisesti.

96 HE 115/2002 vp, s. 29.

97 Säännöstä muutettiin vuoden 2005 alusta lailla 636/2004 siten, että ilmaisu ”Suomessa asuva” ei enää sisälly säännökseen.

Luvun 2 §:n 1 momentissa puolestaan ehdotettiin säädettäväksi työmarkkinatuesta ja työttömyyspäivärahasta etuuksina seuraavasti: Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työmarkkinatuella. Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa.

Hallituksen esityksestä ei ole löydettävissä sellaista sanamuodon muutokseen liittyvää perustelua, josta kävisi ilmi, että työmarkkinatuen työvoimapoliittisia tavoitteita olisi sanamuodon uudistamisen yhteydessä pyritty muuttamaan.

Perustuslakivaliokunta totesi työttömyysturvalain mukaisista etuuksista lausunnossaan PeVL 46/2002 vp aiempiin lausuntoihinsa viitaten, että ”Työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 17/1996 vp, s. 1/II). Perustuslain 19 §:n 2 momentti asettaa perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan lainsäätäjälle veloitteen ”taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan” (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).<sup>98</sup>

Esityksessä ehdotettiin, että palkansaajan työssäoloehto lyhennettäisiin niin kutsutun paluuehdon<sup>99</sup> osalta 43 viikosta 36 viikkoon. Samalla ehdotettiin, että työssäoloehdon niin kutsuttua tarkastelujaksoa pidennettäisiin neljällä kuukaudella 28 kuukauteen. Esityksessä arvioitiin, että muutokset lisääisivät työmarkkinatuelta työttömyyspäivärahalle siirtymisiä, mutta lukumääräistä arviota vaikutuksesta ei esitetty.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2003 lailla L 1290/2002.

98 PeVL 46/2002 vp, s. 2/I.

99 Paluuehdossa on kyse tilanteesta, jossa henkilö täyttää työssäoloehdon uudelleen, vaikka aieman työssäoloehdon perusteella käynnistynyt päivärahan enimmäismaksuaika ei ole vielä kulunut loppuun.

### 5.3 Hallituksen esitys HE 225/2002 vp

Osana työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudistusta **hallituksen esityksessä HE 225/2002 vp** ehdotettiin säädettäväksi kokonaan uusi laki, laki julkisesta työvoimapalvelusta. Uudistuksen ensimmäinen tavoite koski lainsäädännön selkeyttämistä. Hallituksen esityksen mukaan<sup>100</sup> sillä pyrittiin selkeyttämään työvoimapolitiikan toimeenpanoa koskevaa lainsäädäntöä sekä rakenteellisesti että sanonnallisesti ja määrittelemään lainsäädännössä käytettävät käsitteet ja termit mahdollisimman yhdenmukaisesti. Edelleen tavoitteena oli, että laissa käytetty käsitteistö yhdenmukaistettaisiin vastaamaan kansainvälistä käsitteistöä.

Rakenteen selkeyttämiseksi voimassa olleen lainsäädännön mukaisesta jaottelusta työvoimapalveluihin ja toisaalta työllisyyden hoidon toimenpiteisiin luovuttaisiin, ja jatkossa työvoimaviranomaisen järjestämistä tai hankkimista palveluista ja niihin liittyvistä taloudellisista etuuksista säädettäisiin yhtenäisesti. Aiemman kolmen eri lain sijasta palveluvalikoimasta sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettäisiin pääosin yhdessä laissa.

Esityksen mukaan näiden rakenteellisten muutosten lisäksi yksittäisten säännösten sanamuotoja täsmennettäisiin. Tavoitteena oli saattaa myös ne vastaamaan aiempaa paremmin työvoimapolitiikan uudistamisessa omaksuttuja keskeisiä periaatteita, muun muassa asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien läpinäkyvyyttä ja tasapainoa. Säännösten sanamuotoja täsmennettäisiin myös ottamalla toimeenpanoa ohjannut hallinnollisiin ohjeisiin perustunut tulkintakäytäntö lakiin normiaukkotilanteissa, joissa on kyse yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta keskeisistä käsitteistä.

Uudistuksen toinen tavoite koski työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen kehittämistä. Esityksessä todetaan<sup>101</sup>, että työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintamenettelyn osalta otettaisiin huomioon koulutusjärjestelmässä tapahtuneita muutoksia, ja samassa yhteydessä vahvistettaisiin opiskelijan oikeusturvaa ja selkeytettäisiin hänen oikeusasemaansa. Esityksessä viitataan hallituksen esitykseen HE 115/2002 vp, ja todetaan, että työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajalta maksettavia opintososiaalisia etuuksia koskevissa ehdotuksissa otettaisiin huomioon kyseiseen esitykseen sisältyvät työttömyysturvan, työvoimapolitiikan ja työeläkkeiden kehittämistä koskevat ehdotukset, joilla pyritään kehittämään järjestelmää työssä pysymistä, työkykyä ja työllistymistä tukevaan suuntaan.

100 HE 225/2002 vp, s. 22.

101 HE 225/2002 vp, s. 23.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 10/2002 vp esityksen olevan pääosin lainsäädäntötekninen. Se kiinnitti kuitenkin mietinnössään laaja-alaisesti huomiota käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen yhteiskunnalliseen merkitykseen.

Valiokunta totesi, että väestön ikääntymisen ja työelämään tulevien ikäluokkien pienenemisen seurauksena monille aloille arvellaan tulevan pulaa työvoimasta jo kuluvan vuosikymmenen lopulla. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että työvoimaviranomaiset ja julkisen työvoimapalvelun keinot ovat keskeisessä asemassa, kun huolehditaan, että kaikki käytettävissä olevat työvoimaresurssit saadaan täysimääräisesti työmarkkinoiden käyttöön.

Valiokunta totesi mietinnössään, että työvoimaviranomaisten keskeisin tehtävä työvoiman saannin turvaamisessa on työttömien saaminen takaisin työmarkkinoiden piiriin. Se totesi, että ”Suomessa oli lokakuussa 2002 edelleen työttömänä yli 350 000 henkilöä, joista työttöminä työnhakijoina oli 277 000. Tukitöissä ja muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä oli noin 80 000 työtöntä. Pitkäaikaistyöttömiä oli noin 104 000, joista työttöminä työnhakijoina oli reilut 75 000 ja erilaisissa toimenpiteissä noin 28 000. Nuoria alle 25-vuotiaita oli työttömänä noin 45 000, joista työttöminä työnhakijoina oli 33 000.”<sup>102</sup>

Valiokunta totesi, että pitkäaikaistyöttömien joukossa on monia, jotka työllistämistoimenpiteiden sijasta tarvitsevat joko pitkällisen kuntoutuspolun tai eläkeratkaisun. Yhteistyötä sosiaali- ja terveysturvaorganisaatioiden kanssa tulee edelleen tiivistää näiden henkilöiden tilanteen ratkaisemiseksi. Samalla vapautetaan työvoimatoimiston resursseja muiden työttömien työllistämisen tukemiseen. Työmarkkinoille haluavat ja kykenevät pitkäaikaistyöttömät puolestaan tarvitsevat yksilöllisten ratkaisujen etsimistä, monialaista osaamista ja esimerkiksi työllistämisen- ja koulutusmahdollisuuksien tuntemista, jotta työelämään paluu onnistuu. Valiokunta viittasi eri viranomaisten yhteistyöstä yhteispalvelupisteissä saatuihin hyviin kokemuksiin.

Valiokunta nosti mietinnössään esiin myös muiden vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien väestöryhmien tilanteen ja erityiset palvelutarpeet, ja viittasi muun muassa lakiehdotukseen sisältyvään esitykseen, jonka mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevalle voidaan laatia työnhakusuunnitelma ja hänet voidaan sijoittaa tukitöihin, jos työvoimatoimiston arvion mukaan hänen työllistymistään voidaan siten tuloksellisesti tukea.

---

102 TyVM 10/2002 vp, s. 3/II.

## Asiakaslähtöinen lähestymistapa

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että voimassa olleen työvoimapalvelulain mukaan työvoimapalvelut on järjestettävä niin, että ne perustuvat asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan sekä tukevat hänen työllistymistään ja pysymistään vapailla työmarkkinoilla. Valiokunta korosti työnhakijan itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen tärkeyttä ja katsoi, että työvoimapalvelujen järjestämisessä tulee pitää lähtökohdina perustuslain suojaamia yksilön oikeuksia, joita ovat muun muassa oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla sekä valita asuinpaikkansa.

Valiokunta painotti räätälöityjen ja yksilöllisten työllistymissuunnitelmien merkitystä sekä aitoa tukea ja kannustusta suunnitelmiansa toteuttamisessa. Tämän korostamiseksi valiokunta ehdotti, että lakiin lisättäisiin säännös, jossa todetaan palvelujen perustuvan asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan. Koska yksilöllinen palveluote edellyttää inhimillisiä voimavaroja, asiakastyön ammattilaisia, joilla on vankkaa työelämän, ihmisen koulutettavuuden ja kehittymisen reunaehtojen ymmärrystä ja hyviä vuorovaikutustaitoja, valiokunta korosti erityisesti työvoimatoimistojen henkilöstöressurssien turvaamisen tärkeyttä. Se katsoi, että työllistämisen- ja koulutusmäärärahojen ohella varoja tulee suunnata myös työvoimatoimistojen henkilöstön palkkaukseen, jotta työvoimatoimistot pystyvät säilyttämään ja rekrytoimaan vaativaan asiakaspalvelutyöhön perehtyneitä ja osaavia työntekijöitä ja jotta kaikkien työvoimatoimistojen mahdollisuudet tarjota yksilöllisiä palveluja voidaan turvata tarvittaessa myös lisähenkilöstöä palkkaamalla.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta tuli voimaan 1.1.2003 lailla L 1295/2002.

## 6 Muutokset lainsäädäntöön 1995–2018

Tässä osiossa työmarkkinatukea etuutena koskevia muutoksia ja työvoimapolitiikkaa koskevia muutoksia käsitellään teemoittain. Jälkimmäisen kokonaisuuden osalta kuvaukseen on katsauksen alussa todetulla tavalla nostettu sellaiset uudistukset, joiden tavoitteena voidaan arvioida olleen halu vaikuttaa työmarkkinatuen saajien määrään tai tilanteeseen edistämällä työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Jollei muuta lähdettä ilmoiteta, tekstin tilasto- ja muut tiedot ja muutosehdotusten ja niiden taustojen kuvaus perustuvat kulloisenkin hallituksen esitykseen ja sitä koskeviin valiokuntalausuntoihin ja -mietintöön.

### 6.1 Nuoret

#### 6.1.1 Hallituksen esitys HE 172/1995

Työmarkkinatuesta annetun lain voimassaolon alkuvaiheessa työmarkkinatukeen oikeutetuista alle 10 prosenttia oli osallistunut työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin, ja työmarkkinatuen arvioitiin painottuneen pelkästään toimeentuloturvaksi. Tämä poikkesi tuen kohdentamista koskevasta alkuperäisestä tavoitteesta, jonka mukaan työmarkkinatukea maksettaisiin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi.

Lisäksi työmarkkinatuen keskeinen tavoite oli alusta asti ollut tehostaa ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten hakeutumista koulutukseen, sillä ammattitaidottomien nuorten mahdollisuudet vakiinnuttaa asemansa työmarkkinoilla arvioitiin yleensä ja erityisesti 1990-luvun puolessa välissä vallinneessa työllisyystilanteessa huonoiksi. Lisäksi arvioitiin, että laskusuhdanteessa ammattikouluttamaton työntekijä on työhön päästyäänkin vaarassa joutua ensimmäisenä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Koulutukseen hakeutumisen kannustimeksi työmarkkinatukijärjestelmässä alle 25-vuotiaalle henkilölle oli säädetty velvollisuus osallistua normaaliin ammatilliseen koulutukseen, jonka ajalta hän saa koulutuksessa oleville kuuluvat kohtuulliset sosiaaliset etuudet kuten opintotukilain mukaiset etuudet.<sup>103</sup> Koulutuksesta kieltäytymisestä tai eroamisesta seurasi kuuden viikon

<sup>103</sup> Työttömyysturvajärjestelmässä vastaava velvollisuus koski 17–19-vuotiaita henkilöitä.



korvaukseton määräaika, ja toistuvasta menettelystä saattoi seurata pidempikestoisen etuuden menettäminen, jolloin etuusoikeus palautui vasta kahdeksan viikon työskentelyn tai koulutukseen osallistumisen jälkeen.

Tavoitteesta huolimatta työmarkkinatuen maksutietojen perusteella huomattava osa työmarkkinatuen saajista oli vailla ammatillista koulutusta, ja alle 20-vuotiaista työmarkkinatuen saajista peräti noin 90 prosenttia oli ilman ammatillista koulutusta. Ammatilliseen koulutukseen osallistumista myös keskeytettiin, ja oppilaitoksissa, joissa pohjakoulutusvaatimuksena on peruskoulun suorittaminen, keskeyttäneitä oli 11 802. Näistä suurin osa oli alle 20-vuotiaita. Arvioiden mukaan koulutuksen keskeyttämisten takana oli ilmeisesti ainakin osittain työmarkkinatuen ja opintojen aikaisten tukimuotojen tasoero.

Tilannekuvan perusteella arvioitiin, että kieltäytymisen seurauksena annettavat karenssit ja kahdeksan viikon työssäoloehto eivät olleet tehokkaita keinoja ohjata nuoria hakeutumaan ammatilliseen peruskoulutukseen. Katsottiin, että ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaamisen tulisi tapahtua ensisijaisesti muilla tavoilla kuin työttömyysturva- ja työmarkkinatukilain perusteella annettavilla karensseilla.

**Hallituksen esityksessä HE 172/95 vp** ehdotettiin muutoksia, joiden tavoitteena oli vahvistaa työmarkkinatuen kohdentamista työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuville henkilöille sekä kannustaa valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentuloturvan saamisen sijaan. Tarkoituksena oli erityisesti poistaa ammattitaidon ja koulutuksen puuttumisesta johtuvaa nuorisotyöttömyyttä. Etuuden kohdentamista koskeva tavoite todetaan hallituksen esityksessä avoimesti; esityksen tavoitteena oli vaikuttaa siihen, että työmarkkinatuki oli lain lyhyenä voimassaoloaikana jo ehtinyt painottua pelkästään toimeentuloturvaksi sen sijasta, että työmarkkinatukea olisi – alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältyneen tarkoituksen mukaisesti – maksettu työvoimapolitiisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että 17–19-vuotiailla, ammatillista koulutusta vailla olevilla työmarkkinatuen hakijoilla olisi oikeus työmarkkinatukeen vain työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen osallistumisen ajalta. Työnhaun ajalta etuutta ei maksettaisi. Samalla ammatillista koulutusta vailla oleville asetettavaa niin kutsuttua odotusaikaa esitettiin pidennettäväksi kolmesta kuukaudesta viiteen kuukauteen.

Hallituksen esityksessä muutoksen arvioitiin koskevan 9 000 henkilöä. Edelleen hallituksen esityksen mukaan ehdotettujen muutosten vuoksi työmarkkinatuen ulkopuolelle jääville olisi pyrittävä turvaamaan joko koulutus- tai työharjoittelupaikka.

Koska esityksen mukaan 18- ja 19-vuotiaille ei olisi kuitenkaan taattu pääsyä työmarkkinatuen maksamisen mahdollistaviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, perustuslakivaliokunta piti esitystä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (PeVL 17/1995 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että muutos olisi saattanut johtaa perustuslain vastaisesti väliinpuotoajaryhmän syntymiseen, vaikka tarkoituksena olikin samaan aikaan lisätä olen- naisesti koulutuksen tarjontaa ja työharjoittelupaikkojen määrää. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta oli ensisijaisesti merkityksellistä, että nuori henkilö voisi jäädä työ- markkinatuen ulkopuolelle, jos hän ei ole omasta halukkuudestaan huolimatta päässyt osallistumaan koulutukseen tai muihin vastaaviin toimiin. Vanhempien elatusvelvollisuuden vuoksi vastaava valtiosääntöoikeudellinen ongelma ei valiokunnan näkemyksen mukaan koskenut 17-vuotiaita.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden muutettuna niin, että 18- ja 19-vuotiaiden kohdalla työmarkkinatuen epääminen työn- haun ajalta edellytti kieltäytymistä tai omaa passiivisuutta. Toisin sanoen ammatillista kou- lutusta vailla oleva 18- tai 19-vuotias saattoi menettää työmarkkinatukioikeuden työnhaun ajalta, jos hän ei hakenut ammatilliseen koulutukseen tai jos hän ei hakeutunut työvoima- poliittiseen toimenpiteeseen tai kieltäytyi näistä, eikä hänellä ollut esittää hyväksyttävää syytä menettelylleen. Työmarkkinatukea voitiin kuitenkin maksaa työvoimapolitiittisen toimenpiteen ajalta sellaisellekin nuorelle, joka oli menettänyt oikeuden työnhaun ajalta.

Odotusajan pidentämiseen perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa, ja siltä osin esitys hyväksyttiin muuttumattomana.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.1996 lailla L 1705/95. Muutoksen voimaan tulon jälkeen arvioitiin, että hallituksen esityksen HE 172/1995 tavoitteen mukaisesti käytännössä kaikille, joita työmarkkinatukioikeuden rajoittaminen koski, oli tarjolla koulutus- tai muu aktiivinen vaihtoehto.

## 6.1.2 Hallituksen esitys HE 75/1996 vp

Työmarkkinatuen saajien määrään vaikutti edelleen – lakiin tehdyistä muutoksista huo- limatta – 1990-luvun alkupuolella tapahtunut työttömien työnhakijoiden määrän raju kasvu<sup>104</sup>. Vuoden 1996 maaliskuussa alle 25-vuotiaita työttömiä oli 66 727 henkilöä eli

104 HE 75/1996, s. 2/II: Määrä nousi työministeriön työttömiä työnhakijoita koskevan tilaston mukaan vuodesta 1990 vuoteen 1993 mennessä 100 000 työttömän tasolta yli 500 000 työttömään. Myös alle 25-vuotiaiden työttömien määrä nousi vuosina 1990–1993 viisinkertaiseksi ja kesällä 1993 se ylitti 100 000 henkilön rajan. Vaikka työttömyys oli kääntynyt laskuun, arvioitiin, että joukkotyöttömyys tulisi olemaan leimaa antava piirre koko vuosikymmenelle.

noin 8 500 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Nuorista työttömistä 20–24-vuotiaita oli 52 862. Ammatillista koulutusta vailla olevien 18- ja 19-vuotiaiden nuorten työmarkkinatukioikeuden muutoksen arvioitiin osoittaneen työvoimapolitiittisen toimivuutensa, sillä alle 20-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osuus laski joulukuusta 1995 tammikuuhun 1996 lähes 9 000 henkilöllä, mikä merkitsi lähes 36 prosenttia laskua. Vuonna 1996 arvioitiin, että kaikista työmarkkinatukeen oikeutetuista noin 10 prosenttia osallistui työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Samaan aikaan alle 20-vuotiaiden työttömien osallistuminen työharjoitteluun nousi joulukuusta 1995 tammikuuhun 1996 yli 1 200 henkilöllä eli 17,3 prosenttia.

Vuoden 1996 alusta voimaan tulleella alle 20-vuotiaita koskevalla työmarkkinatukioikeuden muutoksella ei kuitenkaan havaittu vaikutuksia ikärajan ylittäneiden tilanteeseen. Kaikista työmarkkinatuen saajista ammatillista koulutusta vailla olevia oli edelleen huomattava osa, ja noin puolet nuorista 20–24-vuotiaista työmarkkinatuen saajista oli ilman ammatillista koulutusta. Työmarkkinatukioikeuden kohdentumiseen haluttiin yhä vaikuttaa tarkoituksena kohdentaa työmarkkinatukea työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuville henkilöille ja kannustaa aiempaa laajempaan kohderyhmään kuuluvia valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentulon tukemisen sijasta.

**Hallituksen esityksessä HE 75/1996 vp** ehdotettiin, että 20–24-vuotiailla ammatillista koulutusta vailla olevilla henkilöillä työmarkkinatukioikeus olisi riippuvainen aktiivisuudesta työn, koulutuksen, työharjoittelun, työkokeilun, kuntoutuksen ja soveltuvat sosiaaliset edut turvaavan koulutuksen suhteen. Tavoitteena oli poistaa ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvaa nuorisotyöttömyyttä. Moitittava menettely ja se, että ikäryhmään kuuluva nuori ei hakeudu koulutukseen, merkitsisi työttömyyden perusteella (eli työnhaun ajalta) maksettavan työmarkkinatuen menettämistä 25 ikävuoteen saakka. Etuus-oikeus palautuisi tätä ennen vain, jos henkilö valmistuisi ammattiin. Työmarkkinatukea voitaisiin kuitenkin maksaa työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumisen ajalta.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että muutos koskisi keskimäärin 11 000 henkilöä. Samalla kun työmarkkinatukioikeutta esitettiin rajoitettavaksi, tuen ulkopuolelle jääville pyrittäisiin turvaamaan joko koulutuspaikka tai muu aktiivinen toimenpide. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että vuosien 1996–1998 toteutetut ja esitettävät koulutuspaikkojen, oppisopimuspaikkojen ja työharjoitteluun kohdennettavat lisäykset vastaisivat tähän tarpeeseen.

Eduskunta hyväksyi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä StVM 12/1996 vp esitetyn mukaisesti ehdotetut lakimuutokset muuttumattomina. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta yhtyi kuitenkin mietinnössään eräisiin sivistysvaliokunnan ja työasiainvaliokunnan lausunnoissaan (SiVL 6/1996 vp ja TyVL 6/1996 vp) esittämiin huoliin muutoksen vaikutuksista. Hallituksen esitykseen antamassaan vastauksessa EV 108/1996 vp eduskunta hyväksyi kolme lausumaa, jotka kuuluvat:

1. Eduskunta edellyttää, että työvoimatoimistoille taataan mahdollisuudet antaa nuorille tavanomaista enemmän yksilökohtaista neuvontaa ja ohjausta koulutusvalinnoissaan työtehtäviä uudelleen suuntaamalla, koulutuksella ja tarvittaessa lisäresursseja varaamalla.
2. Eduskunta edellyttää, että työ- ja opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön on yhteistoiminnassa järjestettävä seuranta lainmuutoksen vaikutuksista työllisyyskoulutuksen laatuun, nuorten toimeentuloon ja työmarkkinoille sijoittumiseen.
3. Eduskunta edellyttää, että kiirehditään erityisesti alle 20-vuotiaiden opinto-sosiaaliin etuuksiin liittyvien epäkohtien korjaamista.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.1997 lailla L 665/1996.

### 6.1.3 Hallituksen esitys HE 115/2002 vp ja hallituksen esitys HE 225/2002 vp

Edellä kuvattuun työttömyysturvalain kokonaisuudistusta koskevaan **hallituksen esitykseen HE 115/2002 vp** sisältyi ehdotus aiempaa vastaavaksi koulutukseen hakeutumista koskevaksi veloitteeks, joka koskisi alle 25-vuotiaita ammatillista koulutusta vailla olevia työmarkkinatuen hakijoita. Hallituksen esitykseen sisältyi niin ikään aiempaa vastaava ehdotus ammatillista koulutusta vailla olevia koskevasta niin kutsutusta odotusajasta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan TyVL 20/2002 vp huomiota nuorten työmarkkinatuen saantia koskeviin edellytyksiin ja korosti, että työmarkkinatuen epääminen ei saa johtaa nuoren jäämiseen työvoimatoimiston palvelujen ulkopuolelle. Se ilmaisi käsityksensä, että vaikeasti työllistyvien ja syrjäytymisvaarassa olevien sekä etnisiin vähemmistöihin kuuluvien nuorten sijoittumista työmarkkinoille ja koulutukseen tulee tukea muun muassa edistämällä nuorten elämänhallintataitoja ja vakinaistamalla nuorten työpajatoiminta, josta oli valiokunnan näkemyksen mukaan saatu hyviä kokemuksia.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2003 lailla L 1290/2002.

Edellä kuvattuun **hallituksen esitykseen HE 225/2002 vp** sisältyvien työvoimapalveluiden kokonaisuudistusta koskevien ehdotusten osalta työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 10/2002 vp pitävänsä nuorisotyöttömyyttä työttömyyden kaikkien huolestuttavimpana muotona. Se toi esiin, että vaikeimmin hoidettavaan niin sanottuun nuorisotyöttömyyden kovaan ytimeen arveltiin ajankohtaisesti kuuluvan noin 15 000 nuorta. Valiokunta korosti, että jokaisen nuoren yksilölliseen urasuunnitteluun ja ohjaamiseen hänelle sopivaan koulutukseen, työharjoitteluun tai muulle hänelle

soveltuvalle työllistymispolulle tulee suunnata riittävästi voimavaroja. Valiokunta esitti tähän liittyvää lausumaa. Eduskunnan vastaukseen EV 230/2002 vp sisältyykin lausuma, jonka mukaan ”Eduskunta edellyttää, että tehostetaan toimenpiteitä niin, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle työttömälle työnhakijalle etsitään oma väylä kohti työelämää muun muassa oppilaitosten, työvoimatoimistojen, työpajojen, kuntoutuksen ja yksilövalmennuksen sekä nuorisotyön välineitä käyttämällä.”

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2003 lailla L 1295/2002.

#### 6.1.4 Nuorten yhteiskuntatakuun kehittämisen ensimmäinen vaihe

Vuodesta 2005 alkaen työhallinnossa oli toteutettu nuorten yhteiskuntatakuuta. Nuorten yhteiskuntatakuusta ei ollut säännöksiä, vaan sitä toteutettiin tarvittaessa yhteistyönä nuoriso-, sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Tavoitteena oli, että työvoimatoimisto voisi tarjota työttömille nuorille viimeistään kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työllistymismahdollisuuden, joka voi olla myös koulutus-, työharjoittelu- tai työpajapaikka. Ammatillisen koulutuksen saaneet nuoret pyrittiin toimintamallissa saamaan pikaisesti työmarkkinoille, kun taas ammatillista koulutusta vailla olevat nuoret pyrittiin ohjaamaan koulutuspaikkaan tai koulutukseen pääsyä tukeviin toimenpiteisiin.

Valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen otetuilla lisämäärärahoilla tarkoitettiin toteutettavan sellaisia kohdennettuja toimenpiteitä, joilla autettaisiin vaikeimmassa asemassa olevia nuoria. Osana tätä toimenpidetekonaisuutta ehdotettiin muutosta nuorten työllistämisen tukemiseen. Tätä hallituksen esityksessä HE 126/2007 vp ehdotettua muutosta on kuvattu tarkemmin osiossa 6.4. Tähän hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä TyVM 7/2007 vp työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota nuorten yhteiskuntatakuun vaikuttavuuteen yleisemmin. Valiokunta totesi, että vuoden 2004 jälkeen nuorten työttömien keskimääräinen määrä kuukaudessa oli vähentynyt noin 35 000 nuoresta noin 27 000 nuoreen, mutta vuodesta 2005 alkaen työhallinnossa toteutetun nuorten yhteiskuntatakuun tarve ei kuitenkaan ollut vähentynyt. Valiokunta lausui, että ”tehostettuja toimia tarvitaan erityisesti koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten saavuttamiseksi ja sellaisten, koko maan kattavien moniammatillisten palvelujen kehittämiseksi, joilla pystytään vastaamaan syrjäytymisuhan alaisten nuorten tarpeisiin”.<sup>105</sup>

Valiokunta viittasi myös saamaansa tuoreeseen tutkimukseen perustuvaan tietoon, jonka mukaan noin puolet työhallinnon edustajista arvioi, että nuorten yhteiskuntatakuu ei ole toiminut niin, että nuorille olisi pystytty tarjoamaan riittävästi toimenpiteitä määräajassa.

<sup>105</sup> TyVM 7/2007 vp, s. 2/II.

Valiokunta piti tärkeänä, että yhteiskuntatakuun tavoite saavutetaan ja kaikille nuorille työttömille pystytään tarjoamaan työtä, koulutusta, työharjoittelua tai työpajatoimintaa viimeistään kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Se totesi, että tulokset ovat sitä paremmat, mitä nopeammin nuoren palvelutarve kartoitetaan ja hänen tarpeisiinsa vastataan.

Edelleen valiokunta lausui budjettineuvottelussa kohdennettavaksi sovitusta 30,5 miljoonan euron rahoituksesta, ja katsoi, että vaikeimmassa asemassa oleville nuorille kohdennettuihin toimenpiteisiin suunnattuna varat palvelevat matalapalkkatuen laajentamista paremmin nuorten työllisyyden parantamista. Lisämäärärahoilla on tarkoitus lisätä kohdennettuja toimenpiteitä vaikeimmassa asemassa olevien nuorten auttamiseksi. Varat oli suunniteltu käytettäväksi palkkatukena nuorten rekrytoinnin helpottamiseen ja oppisopimuskoulutuksen lisäämiseen, ja niitä oli tarkoitus ohjata työpajatoimintaan ja erityisesti työpajojen ja etsivän nuorisotyön työparien yhteistyön kehittämiseen. Valiokunta piti tärkeänä, että 30,5 miljoonan euron määräraha ohjataan kokonaisuudessaan nuorten syrjäytymisen ehkäisemistä palveleviin tarkoituksiin ja määrärahojen tehokasta käyttöä ja vaikutuksia seurataan.

Vuonna 2005 käynnistyneen nuorten yhteiskuntatakuun vaikutuksia on arvioitu nuorten työmarkkina-aseman ja koulutukseen hakeutumisen osalta vuonna 2014 julkaistussa tutkimuksessa<sup>106</sup>. Tutkimuksessa arvioitiin myös nuorten yhteiskuntatakuun vaikutuksia nuorten syrjäytymisriskiin. Tutkimuksessa todettiin, että yhteiskuntatakuun positiiviset vaikutukset työllisyyteen jäivät hyvin vähäisiksi ja ne kohdistuivat ammatillisen koulutuksen jo suorittaneisiin nuoriin. Aktivointitavoitteen osalta tutkimuksessa todettiin aktivoinnin lisäyksen olleen kokonaisuutena tavoitteisiin nähden vaatimatonta, ja että lisäystä nopeutumista tapahtui hieman koulutettujen nuorten osalta, mutta ilman ammatillista koulutusta olevien nuorten aktivointi ei sen sijaan lisääntynyt merkittävästi. Itse asiassa, tulosten perusteella, ennen yhteiskuntatakuun voimaan tuloa ammatillista koulutusta vailla olevat nuoret vaikuttivat aloittaneen aktivointitoimenpiteessä varhemmin kuin sen voimaan tulon jälkeen. Tämän arvioitiin johtuvan siitä, että jo ennen vuoden 2005 uudistusta ammatillista koulutusta vailla olevien työnhakijoiden kohdalla noudatettiin varhaisen aktivoinnin periaatetta. Edelleen tutkimuksessa todettiin, että nuorten yhteiskuntatakuu itse asiassa näytti lisänneen työvoiman ulkopuolelle tapahtuneita siirtymiä kouluttamattomien nuorten keskuudessa, ja tulokset viittasivat siihen, että kyseiset nuoret eivät hakeutuneet koulutukseen.

---

106 Hämäläinen ym. 2014.

## 6.1.5 Nuorten yhteiskuntatakuun kehittämisen toinen vaihe

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa hallitus sitoutui toteuttamaan nuorten yhteiskuntatakuun vuoteen 2013 mennessä. Nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamista varten asetettiin työ- ja elinkeinoministeriön toimesta työryhmä, jonka tavoitteena oli valmistella esitykset, joilla toteutettaisiin työ-, harjoittelu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikan tarjoaminen jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Työryhmän tuli valmistella esitykset myös ehdotusten budjettivaikutuksista<sup>107</sup> ja tavoitteen toteuttamisen edellyttämistä säädösmuutoksista.

Työryhmän väliraportti ehdotuksineen julkaistiin 15.3.2012.<sup>108</sup> Kohderyhmää työryhmä luonnehti raportin esipuheessa seuraavasti: ”Suomessa on tällä hetkellä noin 110 000 20–29-vuotiasta nuorta, jolla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa. Toisen asteen tutkinnon puute on merkittävin yksittäinen tekijä työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta syrjäytymisessä. Yhteiskunnasta syrjäytyneitä, ilman toisen asteen tutkintoa olevia nuoria on noin 40 000, joista täysin tilastojen ulkopuolisia ”kadonneita” on noin 25 000. He muodostavat syrjäytyneiden ns. ”nuorten kovan ytimen”, koska he eivät ole koulutuksessa, työelämässä tai edes työnhakijoina.”<sup>109</sup>

Työryhmä katsoi, että yhteiskuntatakuun pääpainon on oltava ennaltaehkäiseivissä toimissa. Se pyrki tarjoamaan raportissaan ratkaisuja sosiaali- ja terveystalouden sekä koulutuspaikkojen riittävyyteen, koulutuksen kohtaanto-ongelmiin, oppilashuollon, opinto-ohjauksen ja urasuunnittelutuen riittämättömyyteen sekä puutteisiin viranomaisten vastuiden määrittelyssä.

Työryhmä jakoi tehtävänsä kahteen osaan. Ensimmäisenä painopisteenä se esitti huolehdittavaksi siitä, että palveluverkosto toimii yhteiskuntatakuun piiriin tulevien uusien nuorten osalta, jotta syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrä ei enää uusista ikäluokista kasva. Toisena painopisteenä työryhmä esitti ratkaisuja koskien niitä 110 000 nuorta, jotka ovat vailla toisen asteen tutkintoa ja jotka ovat syrjäytymisen vaaravyöhykkeellä. Työryhmä esitti, että nuorten yhteiskuntatakuuseen lisättäisiin koulutamattomille 20–29-vuotiaille suunnattu nuorten aikuisten osaamisohjelma<sup>110</sup>. Näillä keinoin työryhmä katsoi päästävän vuonna 2016 normaalitilanteeseen, jossa nuorten palveluverkosto toimii, eikä nuorissa aikuisissa ole laajassa mittakaavassa yhteiskunnalliseen

107 Yhteiskuntatakuun toimeenpanoon oli varattu 60 miljoonan euron vuotuinen määräraha.

108 Nuorten yhteiskuntatakuu 2012.

109 Nuorten yhteiskuntatakuu 2012, s. 2.

110 Työryhmä esitti osaamisohjelman toteuttamiskaudeksi vuosia 2013–2016. Ohjelman kustannuksiksi se arvioi 27 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja 52 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2014–2016.

marginaaliin ajautuneita henkilöitä. Se totesi kuitenkin, että yhteiskuntatakuulle varatun 60 miljoonan euron määrärahan avulla ei kyetä ratkaisemaan toiseen painopistealueeseen kuuluvien nuorten haasteita, ja että tehtävien investointien lisäksi tarvitaan rakenteellisia ratkaisuja ja tahtoa investoida nuoriin pitkällä aikavälillä.

Nuorten yhteiskuntatakuu, vuodesta 2013 alkaen nuorisotakuu, tuli voimaan 1.1.2013. Nuorisotakuusta ei tälläkään kertaa säädetty omaa lakia. Työttömyysturvaan esitettiin kuitenkin **hallituksen esityksessä HE 134/2012 vp** joitakin muutoksia, jotka liittyvät nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen. Muutosten taustalla oli vuonna 2012 tehty nuorten työmarkkinatukioikeutta ja koulutukseen hakeutumista koskeva selvitys<sup>111</sup>, jossa päätehtävä oli selvittää alle 25-vuotiaiden koulutukseen hakeutumisvelvoitteen ohjausvaikutukset ja tarkoituksenmukaisuus sekä mahdolliset muutostarpeet. Erityisesti tutkimuksessa tuli selvittää, lisääkö hakeutumisvelvollisuus opintojen keskeyttämistä ja miten työttömyysaikaisen työmarkkinatuen menettäminen vaikuttaa nuorten työ- ja elinkeinotoimistojen palveluiden käyttöön.<sup>112</sup>

Tutkimuksessa todettiin, että ammatillisiin opintoihin hakeutumista tai jonkin työllistävyyttä edistävän suunnitelman laatimista ja noudattamista työmarkkinatukioikeuden edellytyksenä voidaan perustella sillä, että ”kouluttautuminen epäilyksettä selvästi keskimäärin parantaa nuorten työllistyvyyttä Suomen nykyisillä työmarkkinoilla”. Edelleen velvoitteita perusteltiin sillä, että ”itsenäisen toimeentulon hankkimista tukien varassa elämisen sijasta on nähdäksemme erityisesti nuorten kohdalla syytä kannustaa”.<sup>113</sup>

Tutkimuksessa ei saatu tukea väitteelle, että velvoite hakea koulutukseen sinällään lisäisi aloitetun koulutuksen keskeyttämistä.<sup>114</sup> Kouluttautumisvelvoitteen arvioitiin kuitenkin välillisesti voivan lisätä keskeyttämisiä, sillä jos velvoite lisää opintojen aloittamista, se ”ilmeisesti lisää erityisesti niiden opiskelua, jotka eivät ole motivoituneita tai ovat epävarmoja opintoalan ja ammatin valinnasta”.<sup>115</sup> Kyselytulosten mukaan sekä nuorten että viranomaisten kokemus oli, että koulutukseen hakeutumisvelvoite näyttäisi lisäävän lyhyellä tähtäimellä opintoihin hakeutumista ja niiden aloittamista. Velvoite ei kuitenkaan edistäisi tai nopeuttaisi tutkinnon suorittamista.<sup>116</sup>

111 Aho ym. 2012.

112 Aho ym. 2012, s. 5.

113 Aho ym. 2012, s. 259.

114 Aho ym. 2012, s. 256, myös ”Rekisteriseurannasta ilmenevä mahdollinen poikkeus tähän tulokseen koskee kokonaisuuden kannalta pientä ryhmää, mutta tilastollisesti ero muihin ryhmiin ei kuitenkaan ollut merkitsevä. Poikkeus koskee sellaisia vailla ylioppilastutkintoa olevia, jotka ovat tulleet hyväksytyksi koulutukseen, joka ei ollut heidän ensisijaisen toiveensa mukainen. Tähän ryhmään kuuluvat keskeyttävät muita useammin, jos olivat hakeneet kouluttautumisvelvoitteeseen liittyvän normin mukaan.”

115 Aho ym. 2012, s. 256.

116 Aho ym. 2012, s. 257.



Tutkimuksen johtopäätöksissä tehtiin useita ehdotuksia hakuvelvoitteen kehittämiseksi. Ehdotuksissa korostui nuoren yksilöllisen tilanteen ja kiinnostuksen kohteiden huomioiminen, säännösten yksinkertaistaminen ja muiden kuin yhteishaun piirissä olevien koulutusvaihtoehtojen huomioiminen. Johtopäätöksissä todettiin myös, että nuoret tarvitsevat aiempaa enemmän tietoa ammattialoista, koulutusvaihtoehtoista ja koulutukseen hakeutumisen velvoitteesta. Lisäksi todettiin, että oppilaitoksissa ja TE-toimistoissa tulee tarjota enemmän ohjausta nuorille. Vuonna 2011 lakisäätöksiksi tulleiden nuorten ohjaus- ja palveluverkostojen kehittäminen nostettiin esiin yhtenä keinona parantaa ohjauksen ja palveluiden kattavuutta.

Hallituksen esityksessä HE 134/2012 vp ehdotettiin, että alle 25-vuotiaiden ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten olisi työttömyysaikaisen työttömyysturva-oikeuden säilyttämiseksi haettava tutkintoon johtavaan ammatillisiin valmiuksiin antavaan koulutukseen vain kevään haussa. Syksyn yhteishakua koskevasta velvollisuudesta luovuttaisiin, sillä syksyn yhteishaussa olevien koulutuspaikkojen määrä on kevään yhteishakuun verrattuna pieni ja tarjonta voi olla paikkakuntaakohtaisesti hyvinkin suppea. Kevään yhteishaussa haettavien opiskelupaikkojen määrää esitettiin rajattavaksi kolmesta paikasta kahteen opiskelupaikkaan. Esityksessä todetaan, että usein nuorella on yksi tai kaksi selkeää koulutustavoitetta, mutta kolmas hakuvaihtoehto valitaan satunnaisesti vain hakuvelvollisuuden täyttämiseksi.

Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että nuoren yksilöllinen tilanne huomioitaisiin hakuvelvoitteessa, sillä hakuvaihtoehtojen rajaaminen yhteishaun piiriin kuuluviin opintoihin ei kaikkien nuorten kohdalla ole tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi työssäoppimispainotteinen koulutus tai elämänhallintaa ja opiskelunvalmiuksia parantavaan palveluun osallistuminen voivat joissakin tilanteissa tukea nuoren tulevaa työllistymistä tai opiskelua, tai nuorella voi olla selkeä suunnitelma hakeutumisesta ammatillisiin opintoihin, jotka eivät ole yhteishaun piirissä.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että velvollisuus hakea tutkintoon johtavaan, ammatillisiin valmiuksiin antavaan koulutukseen laajennettaisiin koskemaan työttömyyspäivärahaa saavia ammatillista koulutusta vailla olevia alle 25-vuotiaita nuoria.

Hakuvelvoitteen laiminlyönti johtaisi etuuden menetykseen syyslukukauden alusta lukien.

Ehdotettujen muutosten arvioitiin mahdollistavan työ- ja elinkeinotoimistoille aiempaa paremmat mahdollisuudet tarvittaessa tukea nuoren hakeutumista ammatillisiin valmiuksiin antavaan koulutukseen tai ohjata nuorta muihin hänelle sopiviin elämänhallintaa ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Muutosten arvioitiin myös parantavan pitkällä tähtäimellä nuorten työllistymistä, koska ammatillisiin valmiuksiin antavan koulutuksen suorittaneet sijoittuvat paremmin työmarkkinoille kuin koulutusta vailla olevat.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi lausunnossaan TyVL 20/2012 vp, että työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöresursseja tulee suunnata erityisesti nuoriin niin, että heidän ammatti- ja uravalintaansa pystytään tukemaan henkilökohtaisella ohjauksella ja neuvonnalla. Valiokunta myös piti saamiensa asiantuntijalausuntojen perusteella tärkeänä, että velvoitteen vaikutuksista ja sanktioiden vaikuttavuudesta hankitaan lisää tutkimustietoa ja että hakuvelvoitteen laajennusta työttömyyspäivärahaa saaviin harkitaan vasta, kun selvää tutkimusnäyttöä hakuvelvoitteen hyödyllisyydestä on saatu.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta nosti lausunnossaan esiin suunnitteilla olleen opiskelijavalintauudistuksen, jonka tarkoitus oli parantaa ensimmäistä opiskelupaikkaansa hakevien asemaa. Nuoret, jotka ovat noudattaneet hakuvelvoitetta turvatakseen toimeentulonsa eli työttömyysturvan saannin, voivat ensikertalaissäännön vuoksi joutua muita huonompaan asemaan pyrkiessään toivomaansa opiskelupaikkaan. Valiokunta piti tällaisen tilanteen syntymistä kohtuuttomana. Valiokunta pitikin välttämättömänä, että hakuvelvoitetta koskevat säännökset otetaan uudelleen käsiteltäviksi siinä yhteydessä, kun opiskelijavalintauudistuksesta päätetään.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään StVM 25/2012 vp, että se ei pidä hakuvelvoitteen laajentamista ongelmattomana ja viittasi tältä osin myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa esitettyyn. Se ei kuitenkaan esittänyt ehdotettua säännöstä muutettavaksi.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2013 lailla L 1001/2012.<sup>117</sup>

## 6.1.6 Nuorten yhteiskuntatakuun kehittämisen kolmas vaihe

Pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman toimintasuunnitelman<sup>118</sup> kuudesta kärkihankkeesta yksi koski nuorisotakuun kehittämistä yhteisötakuun suuntaan. Ensimmäisenä yhteisötakuun toimenpiteenä oli asettaa vastuu tukea tarvitsevasta nuoresta yhdelle taholle ja etsivän nuorisotyön vahvistaminen. Nuorisotakuun hyvät käytännöt ja hankkeet hyödynnetään sekä otetaan käyttöön parhaat elementit laajentamalla ne valtakunnallisiksi. Yhden luokun palvelupisteitä eli Ohjaamoita kehitetään ja laajennetaan

<sup>117</sup> Nuorisotakuuseen liittyivät myös 1.1.2014 voimaan tulleet lait L 482, 483 ja 484/2013, joilla sujuvoitettiin hakua yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtavaan koulutukseen (yhteinen valtakunnallinen yhteishaku) ja mahdollistettiin osan opiskelupaikoista varaaminen henkilöille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Opiskelijavalintaa koskevan uudistuksen toisen vaiheen voimaantulo oli 1.1.2015.

<sup>118</sup> Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019.

Ohjaamopalvelupisteiden verkostoa. Palvelupisteet toimivat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöllä. Ohjaamoja kehitetään työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteistyönä.

Toisena toimenpiteenä oli koulutuspaikan takaaminen kaikille peruskoulun päättävälle. Kolmas toimenpide koski nuorten sosiaali- ja terveyspalveluiden ja nuorten mielenterveyspalveluiden vahvistaminen ja kuntoutuspaikkojen takaaminen.

Neljäs toimenpide koski työnetsijätoiminnan vahvistamista ja nuorten palkkatuen ja Sanssikortin kehittämistä työntekoon kannustavampaan suuntaan.

Nuorten yhteiskuntatakuulle myönnettiin Ohjaamo-toimintaan neljäksi vuodeksi vuotuinen 5 miljoonan euron lisärahoitus (niin kutsuttu kärkihankeraha) vuonna 2017, ja Ohjaamoiden rahoituksessa hyödynnettiin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) työllisyyttä edistävää rahoitusta vuosina 2014–2020. Kaiken kaikkiaan toimintaan ja sen kehittämiseen on suunnattu yli 53 miljoonaa euroa julkista rahoitusta vuosina 2014–2021.<sup>119</sup> Ohjaamo-toimintaa koskevassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa todetaan, että yhteisistä tavoitteista ja valtakunnallisista Ohjaamo-kriteereistä huolimatta Ohjaamoiden toimintatapa- ja organisoitumiserot eri Ohjaamoiden välillä ovat suuret. Edelleen kyseisessä tutkimuksessa todetaan, että etenkin vuoden 2018 alusta tapahtunut ESR-projektin ja rahoituksen loppuminen johti monissa Ohjaamoissa toiminnan uudelleenorganisointiin, jonka jäljiltä uuden toimintamallin ja toimintatapojen rakentaminen on osin vielä kesken.<sup>120</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö antoi tammikuussa 2013 linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa.<sup>121</sup> Linjauksissa todetaan, että nuorisotakuussa on keskeistä nuoren palelutarpeen arvioiminen ensimmäisessä haastattelussa, nuoren yksilöllisten jatkosuunnitelmien tukeminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen yhdessä nuoren kanssa. Palveluiden tarjoamisesta todetaan, että nuoren työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi palveluiden mahdollisimman pian tapahtuva tarjoaminen on keskeistä.<sup>122</sup>

Nuorisotakuun toimeenpanon todettiin edellyttävän, että 1) työttömien nuorten henkilökohtainen palveluprosessi vastaa nuorisotakuun linjauksia, 2) työttömien nuorten palvelut organisoidaan selkeästi ja resursoidaan riittävästi TE-toimistossa, 3) TE-toimiston koko palveluvalikoima otetaan tehokkaaseen käyttöön nuoren tilanteen parantamiseksi ja että

119 Valtakari ym. 2020, s. 8.

120 Valtakari ym. 2020, s. 151.

121 Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa 2013.

122 Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa 2013, s. 3.

4) yhteistyötä nuorille palveluja tuottavien toimijoiden kanssa tiivistetään. Lisäksi linjauksissa todetaan, että palvelujen ja toimenpiteiden tuloksellisuuden tehokas seuraaminen kuuluu nuorisotakuun toimeenpanon edellytyksiin.<sup>123</sup> Nuorten palvelujen organisointia ja resursointia koskien linjauksissa todetaan, että luottamuksellisen suhteen muodostumista ja tämän myötä nuoren motivoitumista ja sitoutumista hänelle soveltuviin palveluihin edistää, jos työtön nuori voi asioida saman asiantuntijavirkailijan kanssa.<sup>124</sup> Edelleen linjauksissa todetaan, että TE-toimistojen tulee osallistua nuorille palveluja tuottavien toimijoiden yhteistyöverkoston toimintaan ja paikkakunnalla nuorille tuotettavien palvelujen yhteensovittamiseen.<sup>125</sup>

### 6.1.7 Hallituksen esitys HE 162/2014 vp

Pääministeri Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman<sup>126</sup> perusteella nuorten hakuvelvoitetta koskevia säännöksiä ehdotettiin täsmennettäväksi **hallituksen esityksessä HE 162/2014 vp**. Vaikka varsinaisia hakeutumista koskevia edellytyksiä ei esitetty muutettavaksi, esityksessä ehdotettiin, että jos nuori on saanut opiskelupaikan ja ottanut sen vastaan, hänen olisi aiemmasta poiketen aloitettava opinnot, ellei hänellä ole pätevää syytä siirtää opiskelun aloittamista. Muutoksen tavoitteena oli ohjata nuoria työttömyyden sijasta opiskelun aloittamiseen.

Samassa yhteydessä ehdotettiin eräitä muutoksia työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen. Tavoitteena oli turvata palveluun osallistumisen jatkuvuus myöntämällä työttömyysetuus katkoitta, vaikka nuori olisi jättänyt hakematta syyslukukaudella alkavaan koulutukseen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannatti mietinnössään TyVM 9/2014 vp jälkimmäistä muutosehdotusta. Se totesi ensimmäisen ehdotuksen osalta pitävänsä nuorten ammatilliseen koulutukseen ohjaamista tärkeänä ja katsoi, että ammatillinen koulutus on keskeistä nuoren työllistymisen turvaamisessa. Se ei kuitenkaan pitänyt kevätlukukaudella alkavia opintoja koskevaa ehdotusta täysin ongelmattomana, vaan katsoi, että ehdotettu muutos asettaa nuoret keskenään eriarvoiseen asemaan sen perusteella, onko nuori hakeutunut

123 Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa 2013, s. 4.

124 Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa 2013, s. 10.

125 Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa 2013, s. 13.

126 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 2013. Ohjelman tavoite oli vahvistaa talouden kasvuedellytyksiä ja kuroa umpeen julkisen talouden kestävyysvajetta. Ohjelma sisälsi laajan joukon keinoja näiden tavoitteiden toteuttamiseksi.

kevätlukukaudella alkavaan koulutukseen vai ei. Valiokunta totesi myös, että ”muutos saattaa taloudellisen tuen menettämisen vuoksi vähentää vähävaraisten sekä niiden nuorten hakeutumista koulutukseen, joille sopivan alan löytyminen on vaikeaa”.<sup>127</sup>

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2015 lailla L 1347/2014.

## 6.2 Osaava työvoima

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta ja koulutuksen ajalta maksettavasta etuudesta, koulutustuesta, säädettiin laissa työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta (763/1990), joka oli tullut voimaan vuoden 1991 alusta. Järjestelmä sisälsi koulutuksen hankinnan ja opiskelijoiden toimeentulon turvan. Koulutuksen sisältö painottui melko lyhytkestoiseen jatko- ja täydennyskoulutukseen, ja varsinaisen ammatillisen peruskoulutuksen osuus työvoimakoulutuksesta oli hieman yli 10 prosenttia.

Työttömyyden kasvaessa 1990-luvun alussa työvoimakoulutuksen volyymia nostettiin voimakkaasti. Koulutukseen pääsi kuitenkin vain runsaat puolet koulutukseen hakeutuneista. Olemassa olevat etuudet olivat tasoltaan työttömyysturvaa matalampia, mikä osaltaan saattoi vaikuttaa kouluttautumishalukkuuteen. Etuuksien väliset erot vahvistivat yhteiskunnan taloudellisen tuen liiallista painottumista passiiviseen toimeentuloturvaan aktiivisten työllistymismahdollisuuksien parantamisen sijasta.<sup>128</sup>

Koulutustaustalla katsottiin 1990-luvun puolen välin jälkeen vallinneessa työllisyystilanteessa ja muuttuvilla työmarkkinoilla olevan selvä yhteys riskiin joutua työttömäksi sekä työttömyyden keston. Ajankohtaisten tilastojen mukaan kaikista työttömistä työnhakijoista yli puolelta puuttui ammatillinen peruskoulutus, ja jos tarkastelu rajattiin yhdenjakoisesti yli vuoden työttömänä olleisiin, ammatillinen koulutus puuttui lähes 70 prosentilta. Myös muiden kuin nuorten kohdalla kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että osaavan työvoiman saatavuus tulisi varmistaa ajankohtaansa, jossa työmarkkinat alkavat jälleen toimia normaalisti.

<sup>127</sup> TyVM 9/2014 vp, s. 3/II.

<sup>128</sup> HE 37/1997 vp, s. 8 todetaan, että ”Omaehtoisen koulutuksen tarjonnan lisääminen on ollut 1990-luvulla osana hallituksen työllisyyttä edistäviä toimenpideohjelmia, vuonna 1993 *Koulutuksella parempaan työllisyyteen* ja vuosina 1994–1996 *Vaihtoehto työttömyydelle*. Molemmissa ohjelmissa ongelmaksi muodostui opintotuen ja työttömyysturvan tasojen välinen ero. Käytännössä koulutusmahdollisuus voitiin tarjota vain niille työttömille, jotka saattoivat valita tasoltaan alemman opintotuen työttömyysturvan sijasta. Huomattavasti useammat joutuivat luopumaan kouluttautumissuunnitelmistaan, koska monesti opintotuen ja peruspäivärahan välinen ero on niin suuri, että se muodostaa tosiasiallisen esteen koulutukseen hakeutumiselle.”

Hallituksen esityksessä HE 215/1997 vp kuvataan hallituksen kannanottoja työttömien ammatillisen koulutuksen aikaisen toimeentuloturvan ja yleisemmin aikuiskoulutuksen toimeentuloturvan kehittämistä koskeviin ehdotuksiin, joita oli tehty liittyen vuoden 1995 tuloratkaisuun, Suomen työllisyysohjelmaan vuosille 1996–1999 sisältyviin ja sen edellyttämiin toimenpiteisiin<sup>129</sup> sekä keväällä 1996 tehtyyn työttömyysturvauudistusta koskevaan päätökseen (26.4.1996 ja 8.5.1996), jonka mukaan ”selvitetään työttömän henkilön oikeuteen saada ansioon suhteutettua päivärahaa vastaavaa toimeentuloturvaa ammatillisen koulutuksen ajalta koskevan uudistuksen jatkamista vuonna 1998”.<sup>130</sup> Selvitystehtävä oli annettu valtioneuvoston kanslian toimesta kahdelle selvittäjälle, maaherra Kalevi Kivistölle ja johtaja Tuulikki Petäjäniemelle, joiden tuli vuoden 1996 loppuun mennessä tehdä hallituksen 8.5.1996 tekemässä päätöksessä tarkoitetut ehdotukset ja selvitykset.

Hallituksen esityksessä kuvataan selvittäjien 8.1.1997 luovuttamassa muistiossa ehdottamaa kolmevaiheista uudistusta, jonka ensimmäinen vaihe koski pitkäaikaistyöttömiä (pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen opiskelun tuki, ns. koulutusvakuutus I).

Toisessa vaiheessa, vuonna 1998, työttömien oikeutta saada työttömyyspäivärahan tasoista toimeentuloturvaa omaehtoisen koulutuksen ajalta laajennettaisiin tietyin työhistoriaa, työttömyyden kestoa ja toimeentuloturvan määräytymistä koskevin ehdoin muihinkin työttömiin kuin pitkäaikaistyöttömiin (työttömän omaehtoisen koulutuksen tuki, ns. koulutusvakuutus II).

Kolmannessa vaiheessa, vuonna 1999, selvittäjien ehdotuksen mukaan uudistus ulotettaisiin myös työstään opintovapaalla oleviin kuitenkin siten, että toimeentuloturva olisi tällöin työttömyyspäivärahan tasoa alempi (aikuiskoulutustuki).<sup>131</sup>

## 6.2.1 Hallituksen esitys HE 37/1997 vp

**Hallituksen esityksessä HE 37/1997 vp** ehdotettiin säädettäväksi määräaikaisesti voimassa oleva laki pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta (koulutusvakuutus I). Tavoitteena oli tarjota pitkäaikaistyöttömille aiempaa paremmat taloudelliset mahdollisuudet osallistua pitkäkestoiseen, omaehtoiseen, ammatillisia valmiuksia edistävään koulutukseen, lisätä motivaatiota koulutukseen osallistumiseen ja parantaa pitkäaikaistyöttömien sijoittumista uudelleen työmarkkinoille.

<sup>129</sup> Suomen työllisyysohjelma 1996–1999: Työttömyyden puolittaminen, s. 17–18.

<sup>130</sup> HE 215/1997 vp, s. 4–5.

<sup>131</sup> Koska aikuiskoulutustukijärjestelmä koskee työssä olevia henkilöitä, siitä annettua hallituksen esitystä ei käsitellä tässä katsauksessa.

Muutos koski pitkäaikaistyöttömiä, jotka olivat toimineet työmarkkinoilla palkkatyössä tai yrittäjänä vähintään 12 vuotta koulutusta edeltävän 18 vuoden aikana. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että tästä kohderyhmästä yli 50 prosentilta puuttui ammatillinen peruskoulutus.

Koulutuksen tulisi olla päätoimista, tutkintoon johtavaa, laajuudeltaan vähintään 20 opintoviikkoa ja edistää ammatillisia valmiuksia. Eräissä tilanteissa myös peruskoulun tai lukion opintojen suorittamista voitaisiin tukea. Lisäksi esitettiin, että etuuteen voisi olla oikeus myös suorittaessa vähintään 30 opintoviikon laajuista ammatillista lisäkoulutusta tai ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa järjestettäviä erikoistumisopintoja. Näiden koulutusvaihtoehtojen osalta kestoa koskeva minimiehto lyheni eduskuntakäsittelyssä 20 viikkoon.<sup>132</sup>

Etuus ehdotettiin maksettavaksi työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen tasoisena, ja sitä voitaisiin maksaa enintään kahden vuoden ajan. Koulutustueksi nimetty etuus ei kuluttaisi työttömyysturvan enimmäisaikaa.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että perusasteen (sekä peruskoulu että kansakoulu) varassa olevilla pitkäaikaistyöttömillä kynnys lähteä pitkäaikaiseen koulutukseen olisi korkea, jos samalla ei olisi olemassa varmuutta välittömistä ja konkreettisista työmahdollisuuksista koulutuksen jälkeen. Tämän vuoksi työministeriö varautui määrärahojensa kohdentamisessa työllisyyslain ja työllisyysasetuksen mukaisesti järjestämään ammatillisesti eriytynyttä koulutusta vailla olleelle, ammatillisen perustutkinnon suorittaneelle työntekomahdollisuuden työllistämistuella.

Hallituksen esityksessä koulutukseen osallistuvien määräksi arvioitiin yhteensä noin 8 000 henkilöä, joista valtaosan arvioitiin saavan ansiosidonnaista koulutustukea. Koulutuksen keskimääräiseksi kestoksi arvioitiin yhdeksän kuukautta. Vuoden 1997 talousarviossa pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen koulutuksen toimeentuloturvaan kohdennettiin 300 miljoonaa markkaa. Tämän lisäksi soveltuvaa koulutustarjontaa lisättiin valtioneuvoston 18 päivänä lokakuuta 1995 päättämän työllisyysohjelman<sup>133</sup> mukaisesti noin 10 000 vuotuisella koulutuspaikalla. Koulutuspaikkojen lisäykseen oli valtion talousarviossa vuodelle 1997 varattu 337 miljoonaa markkaa.

132 TyVM 8/1007 vp, s. 3/II: ”Nimenomaan aikuisille tarkoitettu ammatillinen ja ammatillisesti suuntautunut koulutus on yleisesti järjestetty vähintään 20 opintoviikon, eli noin lukukauden, pituisiksi jaksoiksi, ja koulutusjaksojen nopea uudelleen järjestäminen aiheuttaa oppilaitoksille vaikeuksia. Ehdotettu 30 opintoviikon edellytys rajoittaisi koulutustukeen oikeuttavaa opintotarjontaa ja vähentäisi tuen saajien määrää. Valiokunta katsoo, ettei pitkäaikaistyöttömälle, joka tarvitsee ammatillista lisäkoulutusta, ole syytä asettaa liian korkeaa kynnystä opintojen aloittamiselle.”

133 Suomen työllisyysohjelma 1996–1999: Työttömyyden puolittaminen, s. 17.

Eduskunnan vastauksessa EV 100/1997 vp hyväksyttiin lausuma, joka kuuluu: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan esitystä työttömyysturva- sekä opinto- ja koulutuskijärjestelmien kokonaisuudistukseksi siten, että järjestelmä kokonaisuudessaan kannustaa omaehtoiseen opiskeluun ja ammatillisten valmiuksien kehittämiseen sekä vahvistaa työllistymisedellytyksiä.”

Muutokset tulivat voimaan 1.8.1997 lailla L 709/1997. Kyse oli määräaikaisesta laista, jonka perusteella etuutta voitiin maksaa 31.12.1999 asti.

## 6.2.2 Hallituksen esitys HE 215/1997 vp

**Hallituksen esityksessä HE 215/1997 vp** ehdotettiin, että työttömälle säädettäisiin oikeus hänen työttömyysturvansa (ansioon suhteutettu työttömyyspäiväraha, peruspäiväraha, täysimääräinen työmarkkinatuki) tasoiseen toimeentuloon omaehtoisen koulutuksen aikana (koulutusvakuutus II). Ehdotetun tuen nimi olisi koulutuspäiväraha. Koulutuspäivärahaa maksettaisiin työttömille, jotka hakeutuisivat ja pääsisivät omaehtoisen koulutukseen. Tämä tarkoitti sitä, että koulutukseen haettiin oppilaitosten normaalissa haussa. Lisäksi edellytettiin, että työttömällä olisi ennen koulutuksen alkamista 10 vuoden työhistoria 15 edellisen vuoden aikana.

Esityksen mukaan koulutuspäivärahan myöntäminen edellyttäisi, että koulutusta edeltäisi vähintään 86 täyden työttömyyspäivärahapäivän eli neljän kuukauden mittainen työttömyysjakso. Tätä perusteltiin esityksessä kahdella syyllä. Ensimmäkin esityksessä todettiin, että työttömän mahdollisuudet työllistyä selviävät useimmiten työttömyyden alkukausina ja suoraan työllistymisen mahdollisuudet ovat tällöin myös suurimmillaan. Tästä syystä, vaikka ehdotus oli sinänsä vastakkainen ehdotetun järjestelmän aktiivisia toimenpiteitä tukevan peruslinjauksen kanssa, työttömyysajan edellyttäminen oli olennainen osa ehdotusta.

Toiseksi työttömän koulutuspäiväraha olisi tasoltaan olennaisesti parempi kuin opintotuki. Esityksessä arvioitiin, että koulutuspäivärahan myöntäminen ilman työttömyyden vähimmäiskestoja voisi johtaa keinotteluun ja järjestelmän hyväksikäyttöön yleisen opintotuen sijasta. Näiden tilanteiden välttäminen toimi perusteluna työttömyysedellytykselle.

Koulutuspäivärahan edellytyksenä olevan koulutuksen tulisi olla päätoimista, tutkintoon johtavaa ammatillista koulutusta, joka on laajuudeltaan vähintään 20 opintoviikkoa. Mahdollista olisi myös jatkaa alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavia opintoja, jotka ovat jääneet kesken ennen työttömyyttä. Kyseeseen tulisi myös vähintään 20 opintoviikon laajuinen ammatillinen lisäkoulutus sekä ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa järjestetyt vastaavan laajuiset erikoistumisopinnot.



Koulutuspäivärahan enimmäiskesto olisi enintään 500 maksupäivää, ja työttömyysehdon vuoksi koulutuspäivärahan ja työttömyyspäivärahan yhteenlaskettu enimmäiskesto olisi 586 päivää.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että vuonna 1998 noin 6 600 ja vuonna 1999 noin 11 000 koulutuksen aloittavaa henkilöä olisi oikeutettu koulutuspäivärahaan. Esityksessä todetaan, että soveltuvaa koulutustarjontaa oli vuosille 1997–1999 lisätty valtioneuvoston 18 päivänä lokakuuta 1995 päättämän työllisyysohjelman<sup>134</sup> mukaisesti noin 10 000 vuotuisella koulutuspaikalla. Näiden koulutuspaikkojen rahoitukseen oli valtion talousarvioon vuosille 1998 ja 1999 tarkoituksena varata opetusministeriön pääluokkaan 337 miljoonaa markkaa. Edellä selostettujen laskentaoletusten perusteella koulutustarjonnan lisäksi kattaisi kysynnän lisäyksen vuosina 1997–1999.

Laki työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta tuli voimaan 1.1.1998 lailla L 1402/1997.

### 6.2.3 Hallituksen esitykset HE 88/1997 vp ja HE 178/1997 vp

Pitkään työttömän olleiden kannustamista työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin koski myös **hallituksen esitys HE 88/1997 vp** jossa eräiden merkitykseltään teknisempien ehdotusten lisäksi ehdotettiin muutosta työmarkkinatuen tarveharkintaan. Voimassa olleen lain perusteella työmarkkinatuen tarveharkintaa ei sovellettu 180 ensimmäisen maksupäivän ajalta tilanteessa, jossa henkilö on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Työvoimapolitiittisen toimenpiteen ajalta maksettu työmarkkinatuki kulutti näitä 180 maksupäivää. Tämän arvioitiin nostavan kynnystä toimenpiteisiin hakeutumiseen. Tämän vuoksi ehdotettiin, että kyseiseen 180 päivään luettaisiin vain päivät, joilta työmarkkinatukea on maksettu työttömyyden perusteella. Samalla, asetustasolla, päätettiin väljentää työharjoittelun enimmäisaikaa, joka oli 12 kuukautta. Enimmäisaika saattoi estää osallistumisen työharjoittelua seuraaviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

Esitykselle arvioitiin vähäiset taloudelliset vaikutukset.

Muutos tuli voimaan 1.8.1997 lailla L681/1997.

<sup>134</sup> Suomen työllisyysohjelma 1996–1999: Työttömyyden puolittaminen. Ammatillista koulutusta koskevat linjaukset s. 17-18.

Työvoimapolitiittisena toimenpiteenä työharjoittelu rinnastui sisällöltään työkokeiluun, mutta työkokeilusta poiketen osallistujalle ei korvattu ylläpitokustannuksia. Työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamisen yhteydessä oli arvioitu keinoja, joilla voitaisiin edistää työmarkkinatukea saavien pitkäaikaistyöttömien hakeutumista työharjoitteluun oman osaamisen kehittämiseksi. Katsottiin, että tarkoituksenmukaista olisi, että työmarkkinatuen saajan ylimääräisiä kustannuksia korvataan aktiivisten toimenpiteiden ajalta yhteinäisin perustein riippumatta siitä, mihin toimenpiteeseen hän osallistuu. Tämän vuoksi **hallituksen esityksessä HE 178/1997 vp** työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi esitettiin, että työmarkkinatuella työharjoitteluun osallistuvalla vähintään 500 päivää työttömänä olleelle ryhdyttäisiin maksamaan ylläpitokorvausta matka- ja ateriointikustannuksiin samoin perustein kuin työvoimakoulutukseen osallistuvalla.

Hallituksen esityksessä muutoksesta arvioitiin aiheutuvan 23 miljoonan markan lisäkustannus työmarkkinatukimenoihin.

Muutos tuli voimaan 1.1.1998 lailla L 1354/1997.

## 6.2.4 Hallituksen esitys HE 225/2002 vp

Työvoimapolitiikan kokonaisuudistusta koskevassa **hallituksen esityksessä HE 225/2002 vp** todetaan, että yleisenä koulutushankintojen lähtökohtana oli ollut, että monesti työnhakijoilta puuttui sellaista osaamista, jonka puute on esteenä työmarkkinoille sijoittumiselle. Esityksessä ehdotettiin koulutuksen hankintaa laajennettavaksi niin, että jatkossa työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena olisi mahdollista hankkia myös korkeakoulututkintoja (yliopisto- ja ammattikorkeakoulututkinnot) ja lukio-opintoja olisi mahdollista hankkia<sup>135</sup>. Muutoksen tarkoituksena oli, että työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena voitaisiin hankkia aiempaa koulutusta täydentävää koulutusta, jonka tavoitteena on nostaa koulutusjärjestelmän muutoksen vuoksi vanhentunut vähintään opistotasoinen koulutus ammattikorkeakoulutasoiseksi, saattaa kesken jääneet korkeakouluopinnot päätökseen tai täydentää työnhakijan nykyistä osaamista sellaisilla korkeakouluopinnoilla, jotka edistävät työnhakijan työllistymistä.

Lukio-opintoja hankittaisiin sen sijaan vain poikkeustilanteissa, kun puuttuva suoritus tai aikaisempien opintojen heikko opintomenestys olisi ilmeisesti esteenä varsinaisen ammatillisen koulutuksen suorittamiselle.

135 Nämä koulutukset oli suljettu pois työvoimakoulutuksena hankittavista koulutuksista vuoden 1993 alussa voimaan tulleesta työvoimakoulutuksesta annetun lain muutoksessa.

Esityksen vaikutusarvioissa todetaan, että työttömien työnhakijoiden joukossa on koulutustarvetta esityksessä ehdotettaviin korkea-asteen opintoihin. Arvio oli, että alkuvaiheessa koulutuksen kysyntä olisi noin 2 000–3 000 henkilöä ja jatkossa koulutustarpeen arvioitiin olevan noin 1 500–2 000 henkilöä vuosittain. Koska työvoimapolitiittisen aikuis-koulutuksen hankinnat suoritetaan tarkoitukseen valtion talousarviossa olevien määrärahojen puitteissa, hankintamenettelyyn ehdotetuilla muutoksilla ei olisi taloudellisia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 47/2002 vp huomiota siihen, että mahdollisuudet tarjota työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta jäävät lakiehdotuksessa edelleen riippumaan valtion talousarvion määrärahoista. Se toteaa, ettei perustuslaista aiheudu estettä tällaiselle ratkaisulle. Valiokunta tähdensi kuitenkin perustuslaista johtuvan lainsäätäjälle yleinen velvollisuus huolehtia siitä, että lain mukainen koulutusjärjestelmä turvaa tosiasiallisen mahdollisuuden työllistävään koulutukseen sellaiselle työkykyiselle ja työhaluiselle, joka on koulutuksen puutteen vuoksi jäänyt pitkähköksi ajaksi työttömäksi. Se totesi, että myöskään eduskunta ei voi sivuuttaa tällaista julkisen vallan velvoitetta päättäessään valtion talousarviosta, ja että sama velvoite puolestaan muuntuu säännösten soveltamisvaiheessa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteeksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota perustuslain 18 §:n 2 momenttiin, joka sisältää julkiseen valtaan kohdistuvat edistämisvelvollisuudet. Julkisen vallan toimeksiantotehtävänä on työllisyyden edistäminen ja pyrkimys turvata jokaiselle oikeus työhön. Tämän perustuslainkohdan mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Muutos tuli voimaan 1.1.2003 lailla L 1295/2002.

## 6.2.5 Hallituksen esitys HE 130/2005 vp

Muutosturvaa koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä vuonna 2005 eduskunta hyväksyi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksesta lausuman, jossa edellytettiin hallituksen selvittävän mahdollisuudet ottaa omaehtoinen koulutus työllistymisohjelmallisään<sup>136</sup> oikeuttavien toimenpiteiden joukkoon ja poistaa koulutuspäivärahan saamiseen liittyvä 86 päivän työttömyyседелlytys. **Hallituksen esityksessä HE 130/2005 vp** ehdotettiin, että työttömyyседелlytys lyhennettäisiin 65 päivään, ja että työttömyyседелlytystä ei sovellettaisi hakijaan, jonka aloittama tai jatkama ammatillisia valmiuksia edistävä

<sup>136</sup> Työttömyysetuuteen maksettava korotusosa.

koulutus sisältyy työllistymisohjelmaan. Muutoksesta antamassaan lausunnossa TyVL 13/2005 vp valiokunta piti tärkeänä, että hallitus jatkaa ponnisteluja työttömyys-edellytyksen lyhentämiseksi tai poistamiseksi kokonaan.

Muutos tuli voimaan 1.1.2006 lailla L 1180/2005.

## 6.2.6 Hallituksen esitys HE 165/2008 vp

Vuonna 2008 käsittelyyn nousi muutosten hallinta työ- ja elinkeinopolitiikan toimeenpanossa. **Hallituksen esityksessä HE 165/2008 vp** ehdotettiin, että työvoimatoimikunnat muutettaisiin työllisyyden edistämistoimikunniksi, joiden tehtäväksi lisättäisiin aiempaa vahvemmin rooli työvoiman saatavuuden turvaamisessa ja työllisyyden parantamisessa. Taustalla oli työmarkkinoiden keskusjärjestöjen 11 päivänä huhtikuuta 2007 antama työmarkkinoiden toimivuutta koskeva yhteinen kannanotto alueellisesta ennakoinnista ja esiin noussut tarve aiempaa laaja-alaisemmin ja paikallistason toimijoiden asiantuntemusta hyödyntäen tarkastella asiakokonaisuuksia, jotka liittyvät työmarkkinoilla tapahtuviin globalisaatiosta, muista rakennemuutoksista ja suhdannetilanteesta johtuviin muutoksiin, työvoiman saatavuuden turvaamiseen ja työllisyyden parantamiseen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 11/2008 vp, että työmarkkinoiden muutosten ennakkointia ja hallintaa voidaan parantaa kokoamalla yhteen eri tahoilla olevaa asiantuntemusta, tiivistämällä yhteistyötä ja käymällä säännöllistä, luottamuksellista näkemysten vaihtoa.

Muutos tuli voimaan 1.1.2009 laeilla L 1052/2008, 1053/2008 ja 1054/2008.

## 6.2.7 Hallituksen esitys HE 49/2009 vp

Niin kutsuttu työttömyysehto oli ollut kiinteä osa koulutuspäiväraahajärjestelmää siitä sääntämisestä alkaen. Finanssikriisistä seuranneen taantumana takia työttömäksi jäävien työllistymisen edistämiseksi ja koulutukseen osallistumisen mahdollisuuksien parantamiseksi **hallituksen esityksessä HE 49/2009 vp** ehdotettiin luovuttavaksi työttömyysehdosta. Tästä seuraisi, että koulutuspäivärahaa voitaisiin maksaa heti omavastuuajan jälkeen ilman, että henkilön olisi tullut saada koulutusta edeltävän 12 kuukauden aikana työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähintään 65 päivältä.

Samalla ehdotettiin, että koulutuspäivärahan saamisen ehtona olisi jatkossa, että koulutuksesta on sovittu työnhakusuunnitelmassa tai työllistymisohjelmassa. Hallituksen esityksen mukaan nämä ehdotetut muutokset olivat samasuuntaisia kuin SATA-komitean<sup>137</sup> työvoimapoliittista aikuiskoulutustukea ja koulutuspäivärahaa koskevat linjaukset, jotka oli tarkoitus toteuttaa vuoden 2010 alusta lukien.

Ehdotuksella ei arvioitu olevan kustannusvaikutuksia, sillä jos työnhakijalle ei maksettaisi koulutuspäivärahaa, hän saisi sen sijaan työttömyysetuutta. Esityksessä ei arvioitu, missä määrin ehdotetut muutokset voisivat vaikuttaa työmarkkinatuen saajiin edistämällä nopeaa koulutukseen osallistumista myös sellaisten työmarkkinatuen saajien kohdalla, joilla työmarkkinatukea ei edellä työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan täytyminen. Siinä ei myöskään arvioitu ehdotetusta uudesta tehtävästä (koulutuksen sisällyttäminen työllistymissuunnitelmaan) työvoimaviranomaiselle aiheutuvien uusien tehtävien vaikutusta työ- ja elinkeinotoimistojen työmäärään. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään TyVM 7/2009 vp tähän huomiota. Uudesta tehtävästä ei seurannut muutoksia myöskään palveluprosessia koskevaan lainsäädäntöön.

Muutokset koulutuspäivärahan ehtoihin tulivat voimaan 1.7.2009 lailla L 472/2009.

### 6.2.8 Hallituksen esitykset 178/2009 vp ja 179/2009 vp

Osaamisen kehittämisen palveluita tarkasteltiin seuraavan kerran SATA-komitean linjausten toteuttamisen yhteydessä. **Hallituksen esityksissä HE 178/2009 vp ja HE 179/2009 vp** ehdotettiin uudistettavaksi työttömän työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen ja työttömän omaehtoisen opiskelun aikaista toimeentuloa. Kahden hallituksen esityksen muodostaman kokonaisuuden taustalla oli huoli osaavan työvoiman pulasta ja halu kannustaa työttömiä kouluttautumaan. Osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi ehdotettiin parannettavaksi kannusteita, joilla tuetaan työnhakijaa hakeutumaan työllistymistä edistäviin toimiin.

Esityksessä HE 178/2009 vp ehdotettiin, että työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla maksettavaa työvoimapoliittista aikuiskoulutustukea koskevat säännökset kumottaisiin, ja että työttömyysetuudella tuettavasta työnhakijan omaehtoisesta

137 Sosiaaliturvan uudistamiskomitea eli SATA-komitea oli pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelman perusteella toiminut komitea, jonka valtioneuvosto asetti kesäkuussa 2007 valmistelemaan sosiaaliturvan uudistamista. Komitean tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti laatia ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta laatimalla ehdotus riittävästä perusturvasta, aktiivivaihtoehtoja korostavasta ansioturvasta, kannustavuuden parantamisesta, sosiaaliturvan selkeyttämisestä ja sosiaaliturvan kestävyuden varmistamisesta.

opiskelusta annettuja säännöksiä uudistettaisiin. Tavoitteena oli, että kummankin osaamisen kehittämisen palvelun ajalta voitaisiin maksaa työttömyysetuutta ja lisäksi ylläpito- korvausta aiemman työvoimapolitiittisen aikuiskoulutustuen ja koulutuspäivärahan sijasta. Nämä osaamisen kehittämisen palvelun ajalta maksettavaa etuutta koskevat ehdotukset sisältyivät hallituksen esitykseen HE 179/2009 vp, jossa ehdotettiin, että omaehtoiseen koulutukseen osallistumisen ehtona olevasta 10 vuoden työhistoriavaatimuksesta luovutettaisiin. Lisäksi ehdotettiin, että jatkossa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajalta maksettava etuus, ehdotuksen mukaan työttömyysetuus, laskettaisiin mukaan työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaikaan.

Työttömyyspäivärahan saajille työelämävalmennuksen ajalta maksettavaa toimeentulon turvaa uudistettaisiin. Esitykseen sisältyi ehdotus erillisen korotusosan maksamisesta työttömyysetuuden ja ylläpitokorvauksen lisäksi silloin, kun työtön osallistuu työllistymistä edistävään palveluun työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja omaehtoinen opiskelu mukaan lukien. Korotusosaa maksettaisiin enintään 200 päivältä. Tämä esitys koskisi myös työmarkkinatuen saajia.

Erityisesti hallituksen esityksessä HE 178/2009 vp arvioitiin, miten osaamisen hankkimiseen kohdennetulla taloudellisella tuella on mahdollista ratkaista osaavan työvoiman saatavuutta koskevia haasteita, joita ennakoitiin syntyvän taantumän jälkeisillä 2010-luvun työmarkkinoilla. Esityksessä todettiin työllisten koulutustason olevan selvästi korkeampi kuin työttömien. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2005 työllisistä noin 80 prosentilla oli perusasteen jälkeinen tutkinto, kun työttömällä vastaava osuus oli 66 prosenttia. Työnvälitystilaston tietojen perusteella heinäkuun 2009 lopussa kaikista työttömistä työnhakijoista 33 prosentilla oli vain perusasteen koulutus, ja pitkäaikaistyöttömällä vain perusasteen koulutus oli peräti 44 prosentilla. Vaikka erityyppiseen aikuiskoulutukseen osallistui noin 52 prosenttia työikäisestä väestöstä, mikä tarkoitti vuosittain lähes 1,7 miljoonaa henkilöä, työikäisten koulutukseen osallistuminen ei ollut kaikki aikuisikäiset väestöryhmät tasapuolisesti kattavaa. Tämä johtui siitä, että pääosa opiskelusta oli työhön tai ammattiin liittyvää koulutusta, ja merkittävä osa tapahtui työnantajan järjestämänä henkilöstökoulutuksena. Hallituksen esityksessä todetaan, että "Aikuiskoulutukseen osallistuvat vähiten alhaisen pohjakoulutuksen omaavat, pienten yritysten henkilöstö ja yrittäjät, työttömät, epätyypillisissä työsuhteissa olevat, maaseudun väestö, miehet ja yli 55-vuotiaat".

Hallituksen esityksessä todetaan, että opiskelumahdollisuuksia pyritään lisäämään kehittämällä opiskelun aikaisia etuuksia ja yksinkertaistamalla tukijärjestelmiä. Esityksessä pidettiin tärkeänä, että aikuisten opintojen aikainen toimeentulo turvaa opintojen aikaisen taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ja kannustaa kaikkien väestöryhmien osaamisen kehittämiseen kuitenkin niin, että samalla vältetään pitkiä työstä poissaolojaksoja. Toimeentulojärjestelmien uudistamisen tavoitteena oli poistaa ero työvoimapolitiittisen

aikuiskoulutuksen ja työnhakijan itsensä valitseman ja työ- ja elinkeinotoimiston hyväksymän koulutuspäivärahalla tuetun opiskelun väliltä. Ehdotetut muutokset parantaisivat työnhakijoiden mahdollisuuksia kehittää työmarkkina- ja ammattitaitoiaan ja ammattitaitoaan, mistä puolestaan seuraisi myönteinen muutos ammattitaitoisen työvoiman saatavuudessa.

Lukumääräisesti arvioitiin, että ehdotettujen muutosten seurauksena noin 4 300–5 200 henkilöä osallistuisi työttömyysetuudella omaehtoiseen koulutukseen. Opintojen ennakoitiin olevan pääosin lyhytkestoisia toisen asteen tai korkea-asteen jatko- ja täydennyskoulutuksia sekä ammattipätevyyskoulutuksia. Myös korkea-asteen keskeneräisten opintojen jatkamisen arvioitiin olevan yleistä.

Omaehtoisen opiskelun kohdalla lakia oli jo aiemmin uudistettu hallituksen esityksessä HE 49/2009 vp ehdotetusti siten, että opintojen ajalta voitiin maksaa työttömyysetuutta vain, jos opiskelu sisältyi työnhakijan työnhakusuunnitelmaan tai työllistymisohjelmaan. Nyt hallituksen esityksessä HE 178/2009 vp ehdotettiin, että opintojen sisällyttäminen suunnitelmaan tai ohjelmaan edellyttäisi, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi opiskelun parantavan ammatillista osaamista ja nopeuttavan pääsyä työmarkkinoille. Lisäksi palveluihin osallistumisen ajalta maksettavaa ylläpitokorvausta korotettiin. Esityksessä sen sivulta 12 alkaen muutoksen vaikutusta työvoimaviranomaisen työmäärään arvioitiin vertaamalla työmäärää hallituksen esityksessä HE 49/2009 vp uudistettuun prosessiin, jossa tehtävän ei kuitenkaan arvioitu muodostavan mitattavaa lisätyötä. Vain opintoja koskevien edellytysten selvittäminen ja opintojen etenemisen seuranta arvioitiin kokonaan uusiksi työ- ja elinkeinotoimistoille osoitettaviksi tehtäviksi.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2010 laeilla L 1188/2009, 1198/2009 ja 1199/2009.

## 6.2.9 Hallituksen esitys HE 274/2009 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta oli vuonna 2005 antamassaan mietinnössä TyVM 4/2005 vp kiinnittänyt huomiota työsuhteisen työn ulkopuolelle rajattuihin työnteon muotoihin, ja niin kutsuttujen ei-työsuhteisten aseman parantamista oli selvitetty työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä. Muiden ehdotusten ohella työryhmä ehdotti osallistujien vuosittaisen työaika-suojelun toteuttamiseen liittyviä muutoksia pitkiin, yli vuoden kestäviin työmarkkinatoimenpiteisiin.

Edellä esitetyillä perusteilla **hallituksen esityksessä HE 274/2009 vp** ehdotettiin, että työharjoittelun ja työelämävalmennuksen enimmäiskestoja koskevia säännöksiä yhtenäistettäisiin ja enimmäiskeston laskennan uudelleen aloittamista koskevia säännöksiä lievennettäisiin. Työharjoittelun ja työelämävalmennuksen enimmäiskestoksi ehdotettiin

12 kuukautta. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että kaikkia toimenpiteitä koskisi kuuden kuukauden enimmäiskesto, kun osallistutaan saman järjestäjän toimenpiteeseen. Aiemmin tämä rajoitus oli koskenut vain työkokeilua. Muutoksen tavoitteena oli estää työsuhteisten työntekijöiden korvaaminen toimenpiteessä olevilla.

Hallituksen esityksessä pidettiin erityisesti nuorten kohdalla tärkeänä, että muiden sopivien vaihtoehtojen puuttuessa työharjoitteluun olisi mahdollista osallistua uudelleen suhteellisen lyhyen työttömyyden jälkeen. Esityksessä ehdotettiin, että alle 25-vuotias työmarkkinatukeen oikeutettu, ammatillista koulutusta vailla oleva nuori voisi osallistua uudelleen työharjoitteluun kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen. Muutos merkitsi huomattavasti aiempaa nopeampaa pääsyä uudelleen työharjoitteluun, jos nuori ei työharjoittelun enimmäisajan täytyttyä pääsisi koulutukseen, työllistyisi palkkatyöhön tai häntä ei voitaisi ohjata muihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Tätä muutosehdotusta pidettiin tärkeänä erityisesti syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että uuteen työmarkkinatoimenpiteeseen pääsyn ehtoja muutettaisiin niin, että toimenpiteen enimmäiskeston täytyttyä työelämävalmennukseen voisi osallistua uudelleen 12 kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

Hallituksen esitykseen ei sisällynyt tarkempia julkista taloutta yleisesti tai työmarkkinatukimenoa taikka muita työmarkkinatuen saajia koskevia vaikutusarvioita.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ei pitänyt ehdotettua vuosittaisen työaika-suojelun tapaa täysin tyydyttävänä, ja se totesi mietinnössään TyVM 3/2010 vp pitävänsä tärkeänä, että ”työmarkkinatoimenpiteisiin osallistuvat saatetaan asianmukaisella tavalla myös vuosilomasuojelun piiriin esimerkiksi säätämällä sovittavaan toimenpidejaksoon sisältyvästä yhdenjaksoisesta vapaasta, jonka pituus on suhteessa toimenpidejakson pituuteen ja joka vastaa vuosilomalain vähimmäistasoa”.<sup>138</sup> Valiokunta totesi kuitenkin, että vuosilomasuojelun toteuttaminen edellyttää muutoksia useisiin lakeihin, eikä niitä ole mahdollista tehdä eduskuntakäsittelyn yhteydessä ilman asianmukaista valmistelua. Tästä syystä valiokunta esitti eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jossa edellytettiin hallituksen valmistelevan kiireellisesti lainmuutokset, joilla työmarkkinatoimenpiteisiin osallistuvat saatetaan vuosilomalaissa tarkoitetun työaika-suojelun piiriin. Myös perustuslakivaliokunta oli kiinnittänyt lausunnossaan PeVL 11/2010 vp huomiota tähän samaan kysymykseen.

Muutokset tulivat voimaan 10.5.2010 lailla L 312/2010. Eduskunta hyväksyi vastauksessaan EV 46/2010 vp työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esittämän lausumaehdotuksen.

---

138 TyVM 3/2010 vp, s. 8/II.



## 6.2.10 Hallituksen esitys HE 90/2013 vp

Jotta työmarkkinatuen saajien kannusteet osallistua osaamisen kehittämisen palveluihin paranisivat, **hallituksen esityksessä HE 90/2013 vp** ehdotettiin, että työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaa korotusosaa voitaisiin maksaa riippumatta siitä, miten pitkään työmarkkinatuen saaja on ollut työttömänä. Aiemmin korotusosan maksaminen edellytti, että työmarkkinatukea oli maksettu vähintään 500 päivältä tai että sitä oli maksettu työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen vähintään 180 päivältä. Muutoksen arvioitiin lisäävän myös pidempään työttömänä olleiden kannusteita osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin ja asettaa heidät yhdenvertaiseen asemaan muiden työttömien kanssa.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2014 lailla L 1049/2013.

## 6.2.11 Hallituksen esitys HE 200/2013 vp

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki esti henkilöasiakkaan ohjaamisen työkokeiluun sellaisiin työtehtäviin, joista työkokeilun järjestäjä oli palvelun aloittamista edeltäneiden yhdeksän kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä taikka jossa työkokeilun järjestäjä oli muuttanut työntekijän työsuhteen osa-aikaiseksi. Sääntelyn tavoitteena oli turvata työmarkkinoiden normaalia toimivuutta, estää työntekijöiden korvaamista työkokeiluun osallistuvilla, estää työkokeilun järjestäjän palveluksessa olevien työsuhteisten työntekijöiden aseman heikentymistä sekä ehkäistä yritysten välisen kilpailun vääristymistä.

Tähän esitettiin muutosta **hallituksen esityksessä HE 200/2013 vp** Muutosta perusteltiin sillä, että säännökset saattoivat estää työttömän henkilöasiakkaan näkökulmasta tarkoituksenmukaisen työkokeilun järjestämisen, sillä aiemmat rajoitukset estivät työkokeilun järjestämisen myös tilanteessa, jossa lomautukset tai työsuhteiden osa-aikaistamiset olivat jo päättyneet tai työnantaja oli tarjonnut työtä irtisanomalleen työntekijälle. Esityksessä katsottiin, että näissä tilanteissa palvelun järjestämisellä ei tosiasiallisesti heikennettäisi työsuhteisten työntekijöiden asemaa eikä työkokeilulla olisi vaikutusta yritysten väliseen kilpailuun. Lisäksi esitettiin huomioitavaksi aikaisempaa paremmin työnantajan työsopimuslain mukainen velvollisuus tarjota myös muuta työtä irtisanomilleen, lomauttamilleen tai palveluksessaan oleville osa-aikaisille työntekijöille.

Vastaavat palkkatukea koskeviin säännöksiin ehdotetut muutokset on kuvattu luvussa 6.4.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään TyVM 1/2014 vp huomiota vallinneesta taloudellisesta tilanteesta seuranneeseen kuntien palkanmaksukyvyn heikentymiseen ja tästä seuranneisiin lomautuksiin, ja otti kantaa myös työpajatoimintaan liittyviin työkokeiluihin ja palkkatukitehtäviin. Työpajoissa valmentautujina oli mm. osatyökykyisiä ja pitkäaikaistyöttömiä sekä työttömiä nuoria ja aikuisia, joilta puuttuu ammatillinen koulutus tai työkokemus. Valiokunta korosti, että varsinaisissa työpajoissa tarjolla olevat työkokeilupaikat ja niissä tarjolla olevat tehtävät ovat luonteeltaan pääsääntöisesti valmennuksia ja kyse on tehtävistä, joita kunta ei teetä omilla työsopimussuhteisilla työntekijöillä ja joihin työnantajalla ei siten pääsääntöisesti ole työsopimuslain mukaista työntarjoamisvelvollisuutta. Valiokunta piti tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö antaa muutoksesta ohjeen työ- ja elinkeinotoimistoille. Valiokunta teki myös toteutettavan muutoksen seurantaan koskevan lausumaehdotuksen.

Eduskunnan vastaukseen EV 28/2014 vp sisältyi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esittämä lausuma, joka kuului: Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, miten työkokeilua koskevien säännösten muuttaminen vaikuttaa työkokeilun järjestämiseen kuntatasolla ja erityisesti työpajoissa, sekä antaa asiassa selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Muutokset tulivat voimaan 1.6.2014 lailla L 390/2014.

## 6.2.12 Hallituksen esitys HE 209/2016 vp

Voimassa olleen lainsäädännön perusteella henkilöasiakas voitiin ohjata työkokeiluun työpaikalle ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämiseksi silloin, kun henkilöltä puuttuu ammatillinen koulutus, tai kysymys on alan tai ammatin vaihtamisesta. Työkokeiluun voitiin ohjata myös tilanteessa, jossa henkilö on ollut poissa työmarkkinoilta joko työttömyyden tai muiden syiden, esimerkiksi perhevapaan, vuoksi.

**Hallituksen esityksessä HE 209/2016 vp** työkokeilun käyttötarkoitusta ehdotettiin kokeiluluonteisesti laajennettavaksi siten, että työkokeilua olisi mahdollista käyttää työnhakijan soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekemistä. Ehdotus on osa laajempaa kokonaisuutta, jonka tavoitteena oli vähentää rakennetyöttömyyttä, alentaa työllistymiskynnystä sekä lyhentää työttömyysjaksoja ja siten vähentää valtion kustannuksia. Taustalla oli kirjaus, jonka mukaan selvitetään ”voitaisiinko työttömyysturvaa käyttää nykyistä laajemmin osaamisen kehittämiseen ja työllistymiskynnyksen alentamiseen sekä työelämäosallisuuden vahvistamiseen”.

Erona osaamisen palveluun tällaisesta työkokeilusta esitettiin käytettävän nimeä rekrytointikokeilu.

Esityksen mukaan kokeilu olisi tarkoitettu henkilöille, joiden ammatillinen osaaminen ja työmarkkinavalmiudet ovat kunnossa. Sen käyttötarkoitus oli, että kokeilun järjestäjällä olisi mahdollisuus arvioida potentiaalisen työntekijän soveltuvuutta tarjolla olevaan tehtävään ja työyhteisöön. Esityksen tavoitteena oli alentaa työnantajan kynnystä työttömän työnhakijan palkkaamiseen. Esityksessä arvioitiin, että erityisesti pienissä yrityksissä työntekijän rekrytoinnilla on suuri merkitys ja kynnys palkkaamiseen voi olla korkea. Työkokeilun käyttötarkoituksen laajentamisen arvioitiin lisäävän jonkin verran työkokeiluun osallistuvien määrää, mutta tarkemmin vaikutusta ei arvioitu arvioinnin vaikeuden vuoksi. Tästä seuraa, ettei esityksessä olla arvioitu sitä, missä määrin rekrytointikokeilu voisi vastata pitkään työmarkkinatukea saaneiden työllistymisen haasteisiin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti mietinnössään TyVM 13/2016 vp ehdotettua kokeilua hyvänä ja katsoi, että kokeilu on omiaan edistämään niiden henkilöiden työllistymistä, joiden ammatillinen osaaminen on kunnossa. Valiokunta korosti kuitenkin, että työ- ja elinkeinotoimiston tulee väärinkäytösten ehkäisemiseksi rekrytointikokeiluja koskevia sopimuksia tehtäessä varmistua siitä, että työkokeilua ei käytetä korvaamaan esimerkiksi kesätyöntekijöitä tai käytetä muutoin tehtävissä, jotka ovat lyhytaikaisia tai joissa henkilö on helposti korvattavissa toisella.

Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että esityksen mukaan rekrytointikokeilun aikana arvioidaan, onko kokeilu edistänyt työttömien työllistymistä. Valiokunta totesi, että selvitys ja kokeilusta haluttavat tiedot tulisi määritellä jo ennen kokeilun aloittamista.

Samassa hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että omaehtoisen opiskelun ajalta ei maksettaisi kulukorvausta. Kulukorvaus ehdotettiin kohdennettavaksi niihin työllistymistä edistäviin palveluihin, joihin osallistuminen on velvoittavaa työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Muutoksen todettiin pienentävän eroa työttömyysetuuden ja opintotuen välillä, ja näin sillä parannettaisiin opiskelijoiden yhdenvertaisuutta. Kulukorvauksen poistamisen arvioitiin voivan myös nopeuttaa opintoja.

Esityksessä todettiin kuitenkin myös, että muutos voi vaikuttaa siihen, keillä työttömillä on mahdollisuudet aloittaa opinnot. Tämä johtuu siitä, että kulukorvauksen poistumisella oli suhteellisesti suurempi merkitys työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saaville ansiopäivärahan saajiin verrattuna. Esityksessä todettiin, että kulukorvauksen poistumisen myötä työmarkkinatukea saavan etuus olisi noin 22 prosenttia pienempi kuin ennen muutosta. Keskimääräisen ansiopäivärahan saajan kohdalla vaikutus olisi noin 13 prosenttia.

Esityksessä ehdotettiin myös, että koulutusta vaille oleville nuorille voitaisiin myöntää työkokeiluun osallistumisen ajalta kulukorvaus samoilla ehdoilla kuin muillekin työkokeiluun osallistuville. Se, että kulukorvausoikeutta ei ollut, nähtiin yhdenvertaisuusongelmaksi. Muutoksen arvioitiin joko parantavan osallistumisen mahdollisuuksia tai vaihtoeikaisesti

kulukorvauksen saaminen toimisi palkitsemisen välineenä. Toisaalta kulukorvauksen saaminen työttömyysetuuden lisäksi työkokeilun ajalta voisi arvioiden mukaan nostaa kynnystä siirtyä työttömyysetuudelta opintotuella. Hallituksen esitykseen ei sisälly arviota siitä, miten paljon nuorten osallistuminen työkokeiluun voisi muutoksen myötä kasvaa.

Omaehtoisen opintojen ajalta maksettavan kulukorvauksen poiston tuottama säästö kohdennettiin esityksen mukaan nuorten kulukorvausoikeuden laajentumisesta syntyviin kustannuksiin. Ylijäävä osuus kohdennettiin puolestaan palkkatuen volyymin kasvusta syntyvien kustannusten kattamiseen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti mietinnössään TyVM 13/2016 omaehtoisen opiskelun aikaisen kulukorvauksen poistamisesta johtuvaa taloudellista menetystä suurena ja katsoi, että kulukorvauksen poistaminen saattaa vaikeuttaa tai estää kokonaan opintojen aloittamisen työttömiltä, jotka saavat työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa. Näiden opiskelijoiden osuus kaikista omaehtoiset opinnot aloittaneista oli 60 prosenttia. Valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksen vaikutusta omaehtoisen opiskelun aloittamiseen seurataan. Siltä osin kuin esityksessä ehdotettiin, että myös nuorille voitaisiin maksaa kulukorvaus työkokeiluun osallistumisen ajalta, valiokunta viittasi aiempiin kannanottoihinsa (mm. TyVM 7/2012 vp) ja totesi tyydytyksellä, että hallitus ehdottaa nyt nuoria koskevan kulukorvauksen myöntämistä koskevan säännöksen poistamista.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2017 laeilla L 1456 ja 1457/2016. Rekrytointikokeilua koskevat muutokset olivat voimassa 31.12.2018 asti.

Rekrytointikokeilun toimivuutta tutkittiin selvityksessä, joka koski laajemminkin työkokeilua työ- ja elinkeinotoimiston palveluna. Selvityksessä työkokeilua tarkasteltiin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaiden, työkokeilupaiikkojen ja asiantuntijoiden näkökulmista. Rekrytointikokeilu havaittiin vaikutuksiltaan myönteiseksi, sillä valtaosa rekrytointikokeilujaksoista johti työllistymiseen. Rekrytointikokeilu jäi kuitenkin hyvin vähän käytetyksi palveluksi. Tutkimusryhmän näkemyksen mukaan sen kaltaiselle palvelulle olisi tarvetta myös tulevaisuudessa, mutta sen ajalta maksettavia etuuksia tulisi arvioida uudestaan.<sup>139</sup>

### 6.2.13 Hallituksen esitys HE 39/2017 vp

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategiseen ohjelmaan sisältyi toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformia koskeva kärkihanke. **Hallituksen esityksessä HE 39/2017 vp** ehdotettiin toteutettavaksi muutokset, joiden tavoitteena oli tehostaa ammatillista

<sup>139</sup> Työkokeilu TE-toimiston palveluna 2019.

koulutusta ja uudistaa sitä osaamisperustaiseksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi. Lisäksi tavoitteena oli hallinnon virtaviivaistaminen ja uuden toiminnan kannalta epä-tarkoituksenmukaisen sääntelyn purkaminen. Uudistusten tavoitteena oli ammatillisen koulutuksen järjestelmä, joka vastaa aiempaa oikea-aikaisemmin, osuvammin ja tehokkaammin työ- ja elinkeinoelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan yhä nopeammin muuttuviin ammatillisiin osaamistarpeisiin ja tukee samalla talouden uudistumista, uusien työpaikkojen ja yritysten syntymistä sekä yhteiskunnan kehitystä ja eheyttä.

Työmarkkinatuen saajia koskevia etuussäännöksiä ja palvelulainsäädäntöä esitettiin muutettavaksi uudistuksen yhteydessä. Samalla kiinnitettiin huomiota myös siihen, että työvoimakoulutuksesta ja omaehtoisesta opiskelusta oli muodostunut toisistaan erilliset kokonaisuudet, jossa esimerkiksi työvoimakoulutuksen ja omaehtoisen koulutuksen tarjonta ja se, millaiset tahot koulutusta järjestävät, ei ollut koordinoitua.

Esityksessä todettiin, että ammatillisen koulutuksen reformi muuttaisi työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välistä työnhakoa työvoimakoulutuksen toteuttamisessa. Muutoksen myötä siirryttäisiin valtionosuusrahoitteiseen työvoimakoulutukseen, josta johtuen havaitun koulutustarpeen ja koulutuksen aloittamisen välillä olevan viipeen arvioitiin lyhentyvän merkittävästi. Työmarkkinoiden ja työttömien kannalta toiminnasta arvioitiin tulevan nopeampaa ja reagoitiherkempää.

Esityksessä arvioitiin edelleen, että työvoimakoulutuksen siirrolla uuteen ammatillisen koulutuksen järjestelmään ei olisi vaikutuksia yksittäisen työ- ja elinkeinohallinnon työvoimakoulutuksen opiskelijaksi valitseman henkilöasiakkaan oikeuksiin tai velvollisuuksiin taikka hänen saamiinsa työvoimakoulutuksen aikaisiin etuuksiin. Esitykseen ei sisällykään arviota ehdotusten vaikutuksesta erityisesti työmarkkinatuen saajien asemaan.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi lausunnossaan TyVL 3/2017 vp, että työvoimakoulutuksella turvataan osaltaan osaavan työvoiman saatavuutta, helpotetaan kohtaan-to-ongelmaa ja ehkäistään työttömyyden pitkittymistä. Valiokunnan näkemyksen mukaan tutkintoon tähtäävä ammatillinen koulutus tuli säilyttää osana työvoimapolitiikan keinovalikoimaa ja muistutti, että koulutus on usein osa työttömän työmarkkinavalmiuksia parantavaa palveluketjua.

Sivistysvaliokunta nosti mietinnössään SiVM 7/2017 vp esiin valiokuntakuulemisessa esitetyn huolen tiitä, pystytäänkö esitetyllä lainsäädännöllä turvaamaan koulutuspaikkoja riittävästi ja alueellisesti kattavasti sekä perusopetuksen päättävälle nuorille että aikuisille. Valiokunta totesi, että lakiesityksessä tarkoitetun toiminta-alueen määrittämisen tarkoituksena on huolehtia siitä, että ammatillista koulutusta on tarjolla maan kaikissa osissa työelämän eri toimialojen ja yksilöiden tarpeiden mukaisesti. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että lakiesitykseen sisältyy myös mekanismi, jonka avulla tarvittaessa määrätään

koulutuksen järjestäjälle veloitteita koulutuksen saatavuuden varmistamiseksi. Tällä tavoin voidaan koulutuksen järjestäjä velvoittaa suuntaamaan tarjontaansa tietyille kohde-ryhmälle, kuten perusopetuksen päättäneille tai vailla tutkintoa oleville. Valiokunta totesi, että menettelyn tulee olla riittävän ketterä, jotta koulutustarpeisiin pystytään vastaamaan oikea-aikaisesti.

Sivistysvaliokunta piti myös tärkeänä huolehtia myös aikuisten mahdollisuuksista päästä opiskelemaan ja päivittämään osaamistaan. Se kiinnitti huomiota siihen, että työmarkkinoilla ja työnhakijoina on suuri joukko henkilöitä, joilla on koulutustarvetta tutkinnon puuttumisen, osaamisen vanhentumisen tai työelämän rakennemuutoksen vuoksi. Valiokunta totesi myös, että hallinnonalan siirrosta ei tule aiheutua häiriötä työvoimakoulutuksen järjestämiselle ja asiakkaiden palvelemiselle.

Muutokset tulivat voimaan 11.8.2017 laeilla alkaen L 531/2017.

#### 6.2.14 Hallituksen esitys HE 59/2018 vp

Osaavan työvoiman saatavuuden tukemiseksi ja yritystoiminnan aloittamisen edellytysten parantamiseksi **hallituksen esityksessä HE 59/2018 vp** ehdotettiin, että opiskelun vaikutusta työttömyysetuuteen muutettaisiin. Muutoksella haluttiin tukea ja sujuvoittaa 25 vuotta täyttäneiden mahdollisuuksia parantaa opiskelemalla työllistymisensä edellytyksiä. Muutos oli tarkoitettu tukemaan työttömien mahdollisuuksia osallistua erityisesti lyhytkestoisiiin täydennyskoulutuksen luonteisiin opintoihin, sillä muutos koskisi koulutusta, joka kestää enintään kuusi kuukautta. Tarkoituksena ei ollut, että työttömyysetuudesta muodostuisi opintotukea korvaava etuusjärjestelmä.

Erona voimassa olleisiin omaehtoista opiskelua koskeviin säännöksiin työ- ja elinkeinotoimisto ei tekisi arviota työnhakijan yksilöllisestä koulutustarpeesta. Toisaalta työttömyysetuutta ei maksettaisi korotettuna ja työnhakijalla säilyisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä muun muassa velvollisuus hakea työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa työtä.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että opintoja voitaisiin aiempaa laajemmin huomioida työttömyysturvan niin kutsutussa aktiivimallissa (ks. osio 6.3.14).

Esityksessä ei erikseen arvioitu työmarkkinatuen saajiin kohdistuvia vaikutuksia.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannatti mietinnössään TyVM 9/2018 vp esityksessä ehdotettuja muutoksia. Valiokunta huomautti, että työnhakijoiden lyhytkestoisten opiskelumahdollisuuksien parantaminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä uudistumista.<sup>140</sup>

Muutokset tulivat voimaan 31.12.2018 lailla L 1267/2018.

## 6.3 Henkilökohtainen palvelu, palvelutarpeen arviointi, työllistymistä koskevat ja sitä tukevat suunnitelmat sekä aktiivisuus työnhakijana

### 6.3.1 Hallituksen esitys HE 178/1997 vp

Erinäisten selvityshankkeiden ja arviointien sekä kehittämistyön myötä 1990-luvun puolen välin jälkeen oli vahvistunut käsitys, että työvoimapalveluprosessi ja erityisesti sen alku muodostavat keskeisen lähtökohdan työhallinnon palveluiden toimeenpanolle. Henkilöasiakkaan palvelussa tärkeimpinä osa-alueina pidettiin muun muassa haastattelua, tilanteen ja palvelutarpeen arviointia sekä suunnitelmien tekemistä yhdessä asiakkaan kanssa. Työllisyyslaissa säädettiin työllistymissuunnitelmasta, mutta sen tekemiseen ei kuitenkaan ollut velvoitteita.

Työllistymissuunnitelman laatimista oli korostettu asiakaspalvelun kehittämistyössä, mutta tähän asetetuista tavoitteista huolimatta, käytännön asiakastyössä, riittävän systemaattinen työnhakijan osaamisen ja avoimiin työpaikkoihin soveltuvuuden kartoittaminen ei ollut mahdollista. Puutteita katsottiin olevan myös yksilöllisissä suunnitelmissa, joita työvoimapolitiittiset toimenpiteet tukisivat. Erityisesti asiakkaan oma osuus työnhakusuunnitelmaa laadittaessa oli jäänyt puutteelliseksi. Työllisyyslaissa säädetty työllistymissuunnitelma ei toiminut odotusten mukaisesti eikä se kytkeytynyt riittävästi muihin toimenpiteisiin. Suunnitelma oli käytännössä muusta palveluprosessista irrallinen toimenpide, joka koettiin pakolliseksi tehtäväksi ilman todellista sisältöä.

**Hallituksen esityksessä HE 178/1997 vp** ehdotettiin työvoimapalveluprosessia uudistavia muutoksia työvoimapalvelulakiin. Hallituksen esityksen mukaan onnistuneen palveluprosessin turvaamiseksi lähtökohtana pidetään asiakkaan oman myötävaikutuksen periaatetta. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä sekä työnhakijan omaa osuutta että vuoro-vaikutusta työnhakijan ja työvoimavirkailijan välillä. Asiakasta kuitenkin tuettaisiin, eikä vastuu työllistymisestä siirtyisi yksin hänelle. Hallituksen esityksessä todetaan, että

---

140 TyVM 9/2018 vp, s. 3.

”ehdotusten olennaisena lähtökohtana on, että mahdollisimman monella asiakkaalla on nykyistä paremmat työnhakuvalmiudet ja mahdollisuudet hakeutua eri keinoin työmarkkinoille”.<sup>141</sup>

Työnhakusuunnitelman lähtökohtana oli asiakkaan palvelutarve. Suunnitelmassa sovittaisiin palveluvaihtoehtoista ja toimenpiteistä, joiden tarkoitus oli edistää asiakkaan sijoittamista avoimille työmarkkinoille. Palvelutarpeen arvioimiseksi tehtäisiin osaamiskartoitus. Työnhakusuunnitelma pyrittäisiin laatimaan jo alkuhaastattelussa henkilön ilmoittauduttua työnhakijaksi, ja sitä pitäisi tarvittaessa täydentää ja muuttaa muun muassa määräaikaishaastatteluiden yhteydessä. Suunnitelma pitäisi kuitenkin tehdä viimeistään, kun työttömyys olisi kestänyt viisi kuukautta, ja se pitäisi uudistaa, kun työnhakija olisi saanut työttömyyspäivärahaa enimmäismäärän tai työmarkkinatukea vähintään 500 päivää. Hallituksen esityksessä muutosta luonnehdittiin niin, että palveluprosessi voitaisiin jäsentää perusaktiivikauteen, joka ajoittuisi 0–24 kuukautta työttömänä olleisiin ja uuteen aktiivikauteen, joka kohdistuisi yli 24 kuukautta työttömänä olleisiin työmarkkinatuen saajiin.<sup>142</sup>

Osana työvoimapalveluprosessin uudistamista ja sen systematisoimista ehdotettiin otettavaksi käyttöön määräajoin toteutettava määräaikaishaastattelu, jonka yhteydessä selvitetäisiin perusteellisesti hakijan tilanne, tehdyt työnhaku-, neuvonta- ja muut toimenpiteet ja niiden vaikutukset sekä laadittaisiin tai tarkistettaisiin työnhakusuunnitelma. Haastatteluihin olisi mahdollista liittää ohjausta, neuvontaa, tiedotusta ja työnhaun opastusta. Haastatteluille ei kuitenkaan esitetty määräaika, vaan siitä, kuinka usein haastatteluja tehtäisiin, sovittaisiin työhallinnon vuotuisten tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä. Tavoitetta asetettaessa otettaisiin esityksen mukaan huomioon muun muassa työmarkkinatilanne.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että ehdotetut työvoimapalveluprosessin muutokset eivät sinänsä johtaisi valtion menojen kasvuun. Esityksessä todettiin kuitenkin, että aiempaa vaativamman palveluprosessin toteuttaminen edellytti työhallinnon henkilöstöresurssien vahvistamista. Resurssivaikutuksia on kuvattu tarkemmin osiossa 6.7. Palveluprosessin uudistamiseen liittyi kuitenkin laajamittaisen työnhakukoulutuksen järjestäminen työnhakijoille. Vuoden 1998 talousarvioesityksen mukaan työvoimatoimiston hankkimana palveluna työnhakukoulutuksen järjestämiseen oli käytettävissä 19 miljoonaa markkaa, millä hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan voitaisiin järjestää työnhakuvalmiuksia parantavia kursseja 130 000 työttömälle. Tämän lisäksi arviolta 70 000 henkilölle työnhakuvalmiuksia parantavaa koulutusta hankittaisiin työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena.

141 HE 178/1997 vp, s. 11/l.

142 HE 178/1997 vp, s. 14/l.



Hallituksen esityksessä arvioitiin, että uudistuksen eri elementit, eli työvoimapalvelu-prosessin systematisointi, määräaikaisten työnhakuhaastattelut ja niiden yhteydessä laadittava työnhakusuunnitelma, osaamiskartoitus, henkilöstöresurssien lisääminen sekä uuden aktiivikauden toimenpiteet pitkään työttömänä olleille lisäisivät yksilöllisen ja aiempaa laajemmin työttömiin kohdistuvan palvelun määrää ja parantavat sen laatua. Edelleen hallituksen esityksessä tunnistettiin, että vaikeassa työllisyystilanteessa yli 500 päivää eli yli kaksi vuotta työttömänä olleisiin oli vähäisesti kohdistettu työvoimapolitiittisia toimenpiteitä.

Työvoimapalvelulain muutokset tulivat voimaan 1.1.1998 lailla L 1353/1997.

### 6.3.2 Hallituksen esitys HE 184/2000 vp

Lamavuosien jälkeen, 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa, talouskasvu oli johtanut työttömyyden tasaiseen alenemiseen. Päättyneiden työttömyysjaksojen kestot olivat lyhentyneet ja työmarkkinoille helposti sijoittuvat työttömät työllistyivät ripeästi.<sup>143</sup> Työttömyyden alentuessa sen rakenteellisten piirteiden katsottiin kuitenkin korostuneen. Keskimääräinen työttömyyden kesto oli pitkä, ja ikääntyneiden ja yleensä vähän koulutettujen työnhakijoiden työllistymisen havaittiin vaikeutuneen. Nuorisotyöttömyys oli suhteellisen korkea, minkä lisäksi työttömyyden alueelliset erot olivat suuria. Vuonna 1999 vaikeasti työllistyvien määrän arvioitiin olevan noin 170 000-180 000 henkeä, josta pitkään työmarkkinatukea saaneet ja niin sanotussa eläkeputkessa olleet työttömät olivat merkittävä osuus. Henkilömäärä vastasi lähes seitsemää prosenttia työvoimasta. Työttömyys oli polarisoitunut.<sup>144</sup>

**Hallituksen esityksessä HE 184/2000 vp** ehdotettiin säädettäväksi kokonaan uusi laki, laki kuntouttavasta työtoiminnasta, jonka keskeinen elementti olisi asiakkaan, työvoimahallinnon ja kunnan yhdessä laatima aktivointisuunnitelma. Suunnitelma voisi sisältää paitsi voimassa olleen lainsäädännön mukaisia työllistymistä edistäviä toimenpiteitä sekä erilaisia sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kuntoutuspalveluja, myös uutena toimenpiteenä kuntouttavaa työtoimintaa, miltä osin uudistusta on kuvattu tarkemmin osiossa 7.3.1.<sup>145</sup>

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotettiin, että vuoden 1998 alusta voimaan tulleita säännöksiä työnhakuhaastattelusta ja työnhakusuunnitelmasta uudistettaisiin niin, että näistä palveluista säädettäisiin aiempaa velvoittavammin. Tavoitteena oli työvoimapolitiittisten

<sup>143</sup> HE 184/2000 vp, s. 14/l.

<sup>144</sup> HE 184/2000 vp, s. 14.

<sup>145</sup> Hallituksen esityksessä ehdotettiin muutoksia myös mm. sosiaalihuoltolakiin, toimeentulotuesta annettuun lakiin ja kuntoutusrahalakiin. Näitä muutoksia ei käsitellä tässä katsauksessa.

toimien tehostaminen ja rakennetyöttömyyden vähentäminen, joksi osan 1990-laman suhdannetyöttömyydestä arvioitiin muuttuneen. Hallituksen esityksessä todetaan, että "Koska työttömyyden alentuessa yhä suurempi osa siitä on rakennetyöttömyyttä, työttömyyden edelleen alentaminen on entistä vaikeampaa."<sup>146</sup>

Esityksessä ehdotettiin, että työvoimatoimiston asiakkaat kutsuttaisiin työnhakuhaastatteluun pääsääntöisesti viimeistään kuukauden kuluessa ensirekisteröitymisestä työnhakijaksi. Työnhakuhaastattelussa muun muassa kartoitettaisiin eri työ- ja koulutusvaihtoehdot ja arvioitaisiin työnhakukoulutuksen tarve.

Jos työttömyys pitkittyisi, asiakkaalla olisi oikeus viimeistään viiden kuukauden kuluttua työnhakusuunnitelmaan, joka sisältäisi palvelutarpeen arvioinnin. Lisäksi työnhakusuunnitelmassa sovittaisiin työllistymistä edistävästä toimenpiteistä.

Esityksessä ehdotettu uusi suunnitelmatyyppi, aktivointisuunnitelma, koskisi henkilöitä, joiden työttömyys edelleen pitkittyisi. Esityksen mukaan aktivointisuunnitelma olisi laadittava alle 25-vuotiaan työttömän henkilön kanssa, kun hän on 1) saanut työmarkkinatukea 180 päivältä viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana; 2) saanut 500 päivää työttömyysturvan perus- tai ansiopäivärahaa; tai 3) saanut viimeisen neljän kuukauden aikana työttömyyden johdosta toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan. 25 vuotta täyttäneen työttömän henkilön kanssa aktivointisuunnitelma olisi laadittava, kun hän on 1) saanut työmarkkinatukea 500 päivän ajalta; 2) saanut täyden työttömyysturvan perus- tai ansiopäiväraha-ajan (500 päivää) jälkeen työmarkkinatukea 180 päivän ajalta; tai 3) saanut viimeisen 12 kuukauden aikana työttömyyden johdosta toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan.

Aktivointisuunnitelma laadittaisiin työnhakijan, työvoimaneuvojan ja sosiaalityöntekijän yhteistyönä. Siihen voitaisiin sisällyttää työllisyyslain mukaisia työllistymistä edistäviä toimenpiteitä sekä erilaisia sosiaali- ja terveystalvueluita. Uutena sosiaalipalvelun muotona suunnitelmaan voitaisiin sisällyttää kuntouttava työtoiminta, joka sijoittuisi työllistymistä edistävien toimenpiteiden ja erilaisten sosiaali- ja terveystalvueluiden välille, kun palvelun luonnetta arvioidaan toimintakykyedellytysten perusteella.

Kaiken toiminnan tavoitteena olisi parantaa henkilön mahdollisuuksia työllistyä avoimilla työmarkkinoilla.

---

146 HE 184/2000 vp, s. 14/II.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että henkilöitä, jotka esityksessä ehdotetuilla edellytyksillä tulisivat kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain soveltamisalan piiriin, oli vuoden 2000 heinäkuun lopussa 77 000. Heistä alle 25-vuotiaita on noin 10 500. Esityksessä arvioitiin, että osa kyseisistä henkilöistä työllistyisi tai he osallistuvat työhallinnon tarjoamiin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Esityksessä arvioitiin, että aktivointisuunnitelmien laadinnasta aiheutuisi vuositasolla 12 miljoonan markan kustannus, joka pääasiassa syntyy uusien sosiaalityöntekijöiden paikkaamisesta. Tarpeeksi arvioitiin 50 henkilötyövuoden lisäys sosiaalityöntekijöiden määrään. Esityksessä todettiin, että työllisyyskehitys vaikuttaa oleellisesti aktivointisuunnitelmien määrään.<sup>147</sup>

Sosiaali- ja terveystoimikunta totesi mietinnössään StVM 38/2000 vp pitävänsä uusia ehdotettuja toimenpiteitä puollettavina ”ottaen huomioon työttömyyden rakenteellisten piirteiden korostuminen työllisyystilanteen parantuessa”.<sup>148</sup> Valiokunta totesi, että kuntouttavalle työtoiminnalle ehdotetun viimesijaisen luonteen vuoksi sen ”tarkoituksenmukainen ja tehokas täytäntöön paneminen edellyttää, että työvoimatoimistot tukevat työnhakijoiden työllistymistä käyttämällä ensin muita palvelukokonaisuuksia, kuten työnhakuhaastatteluita, osaamiskartoituksia, työnhakusuunnitelmaa, koulutusta, palkkaperusteisia toimenpiteitä ja yhdistelmätukea.”<sup>149</sup>

Valiokunta lausui, että toimeenpanossa on varmistuttava siitä, että työvoimahallinnon palvelut muodostavat johdonmukaisen ja toimivan asiakkaiden tarpeiden mukaan räätälöidyn ja tehostuvan kokonaisuuden, ja että ensisijaiset toimenpiteet on toteutettava siten, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat ne, joiden työllistyminen sitä vaatii. Edelleen valiokunta totesi, että on huolehdittava siitä, etteivät henkilöt siirry viimesijaisten toimenpiteiden piiriin sen vuoksi, ettei ensisijaisia toimenpiteitä toteuteta tehokkaasti riittämättömien resurssien tai hyödyntämättömien määrärahojen vuoksi. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että ehdotettujen ja olemassa olleiden toimenpiteiden tehokas ja järkevä toteuttaminen edellyttää, että työvoimatoimistoilla on riittävät ja oikein kohdistetut voimavarat.

Eduskunta hyväksyi vastauksessaan EV 177/2000 vp kaksi lausumaa:

1. Eduskunta tähdentää, että kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu toissijaiseksi toimenpiteeksi. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden käyttö on mahdollista, ne ovat ensisijaisia. Kuntouttava työtoiminta toissijaisena ei voi korvata työnhakusuunnitelman mukaisia

147 HE 180/2000 vp, s. 20 ja 21.

148 StVM 17/2000 vp, s. 2/l.

149 StVM 17/2000 vp, s. 2.

ensisijaisia toimenpiteitä. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ensisijaisten toimenpiteiden ja tämän lain mukaisten resurssien riittävyttä sekä kuntien kustannusten kehitystä.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa lainsäädännön vaikutuksia lain soveltamispiiriin kuuluvien henkilöiden syrjäytymisen ehkäisemiseen, kuntoutumiseen ja työllistymiseen ja seurannan perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetaan vuoden 2002 loppuun mennessä selvitys, jossa arvioidaan uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Lisäksi selvityksessä tulee arvioida mm. aktivointisuunnitelmien ja kuntouttavan työtoiminnan määrää ja laatua, asiakkaiden ja kuntouttavaa työtoimintaa järjestäneiden tahojen kokemuksia lain tarkoittamista toimenpiteistä sekä viranomaisyhteistyötä.

Muutokset tulivat voimaan 1.9.2001 laeilla L 189-196/2001.

### 6.3.3 Hallituksen esitys HE 161/2001 vp

Työvoimapolitiikan uudistamista jatkettiin **hallituksen esitykseen HE 161/2001 vp** sisältyvillä ehdotuksilla.<sup>150</sup> Tässä yhteydessä palveluprosessiin ehdotetuilla muutoksilla haluttiin korostaa työnhakijoiden yksilöllisyyttä ja erilaisia palvelutarpeita. Aiempaa yksityiskohtaisemmillä, laadukkailla ja alueiden erilaisuudet huomioivilla työnhakusuunnitelmissa puolestaan tuettaisiin työnhakijan omaa aktiivisuutta ja nopeaa työllistymistä. Tavoitteena oli lisätä työmarkkinoiden dynamiikkaa ja ehkäistä syrjäytymistä puuttumalla sen uhkaan varhaisessa vaiheessa.

Työnhakusuunnitelma nähtiin edelleen palveluprosessin keskeisimmäksi osaksi, ja hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan sen merkitys olikin sisäistetty työhallinnon eri tasoilla. Koska suunnitelmassa määritellään asiakkaan tavoitteet ja tarvittavat toimenpiteet työllistymisen parantamiseksi, kehittämiskohteeksi nähtiin erityisesti suunnitelmien laadun ja vaikuttavuuden parantaminen. Tähän keinoksi tunnistettiin konkreettisista jatkotoimenpiteistä keskustelu työnhakijan kanssa. Myös näiden toimenpiteiden kirjaaminen suunnitelmiin tunnistettiin kehittämiskohteeksi.

Hallituksen esityksessä todettiin, että työnhakijan velvollisuuksien ja oikeuksien tulee olla tasapainossa. Tämän vuoksi työvoimatoimiston tulee tarjota tukea sellaiselle työttömälle, joka sitä tarvitsee. Esityksen mukaan ”Tästä syystä myös työnhakija-asiakkaan palvelua

<sup>150</sup> Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi työvoimapalvelulakia, työttömyysturvalakia, työmarkkinatuesta annettua lakia ja työllisyyslakia. Tässä osiossa käsitellään työvoimapalvelulakiin ja työllisyyslakiin tehtyjä muutoksia.

pyritään kehittämään sopimusasiakkuuden suuntaan, jolloin työnhakusuunnitelma toimii työvoimatoimiston palvelusitoumuksena sekä vastaavasti työttömän sitoumuksena siitä, että hän on työmarkkinoiden käytettävissä ja hakee aktiivisesti työtä”<sup>151</sup>

Määräaikaisista työnhakuhaastatteluista, työnhakusuunnitelmasta ja sen uudistamisesta muodostuvan työttömän työnhakija-asiakkaan palveluprosessin periaatteisiin tai työvoimapalveluiden sisältöön ei ehdotettu muutoksia. Esityksen mukaan työnhakusuunnitelman tulisi kuitenkin täsmentyä yksilöidyksi suunnitelmaksi, jos henkilön työttömyys pitkittyy tai muutoin käy ilmi, että hän tarvitsee tukea ja ohjausta. Viimeistään työttömyyden kestänyt viisi kuukautta työnhakusuunnitelmassa olisi otettava kantaa siihen, mitä työllistymistä edistäviä toimia toteutetaan, kuka vastaa niiden toteuttamisesta, milloin niitä toteutetaan ja miten toteutumista seurataan.

Suunnitelmaan varattaisiin myös tila sovittujen toimenpiteiden toteutumisen raportoinnille, millä olisi kaksitahoinen merkitys: raportoinnille annettu tila korostaisi asiakkaan omaa aktiivista roolia ja lisäksi raportoinnilla varmistettaisiin suunnitelman toteutuminen. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotettiin, että työnhakusuunnitelma tulisi tehdä yksilöidysti ja sen tulisi sisältää nimettyjä tai tietyn alan työ- tai koulutuspaikkoja ja tarvittaessa muita yksilöityjä toimenpiteitä työttömän haettavaksi, jos työttömyys uhkaa pitkittyä. Samoin esitettiin, että työnhakusuunnitelman mukainen toimiminen tulisi työmarkkinatuen (ja työttömyyspäivärahan) saannin ehdoksi silloin, kun työnhakijan työttömyys on kestänyt vähintään viisi kuukautta. Jos työnhakusuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti olisi olennainen, tästä asetettaisiin kahden kuukauden korvaukseton määräaika. Samaan aikaan velvollisuutta ottaa vastaan sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät sisälly työnhakusuunnitelmaan, esitettiin rajoitettavaksi.

Hallituksen esityksessä ehdotusten vaikutuksia arvioitiin päätyneiden työttömyyksien keskikeston<sup>152</sup> ja pitkäaikaistyöttömyyden uhkaan viittaavan työttömyysjakson pituuden yleisyyden kautta. Johtopäätös oli, että kuusi kuukautta kestäneistä työttömyysjaksoista miltei puolet johti pitkäaikaistyöttömyyteen. Erityisesti työmarkkinatuen saajilla työttömyyden kesto oli keskimääräistä pidempi. Näin ollen hallituksen esityksessä arvioitiin, että tehostettujen palvelujen ja yhteistyövelvollisuuden piirissä olisi keskimäärin runsaat

151 HE 161/2001 vp, s. 12/l.

152 Hallituksen esityksessä todetaan, että kesäkuussa 2001 kaikkien päätyneiden työttömyyksien keskikesto oli 19 viikkoa, minkä lisäksi noin 80 prosenttia työttömyyksistä päättyi ennen kuin ne olivat kestäneet kuusi kuukautta.

90 000 työmarkkinatukeen oikeutettua. Valtaosa mainituista työmarkkinatuen saajista kuului hallituksen esityksen mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) soveltamisalaan.<sup>153</sup>

Palveluprosessia koskevilla muutoksilla arvioitiin pidemmällä tähtäimellä olevan työttömyysmenoja vähentävä vaikutus, jos tavoitteet (palkkatyön ensisijaisuus, omatoimisen työnhaun tehostuminen ja työvoiman saatavuuden parantuminen sekä pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen) toteutuvat. Esitykselle ei tältä osin kuitenkaan arvioitu taloudellisia vaikutuksia. Työvoimatoimiston toimintaan esityksellä ei myöskään arvioitu olevan sellaisia vaikutuksia, jotka olisivat edellyttäneet henkilöstömäärän lisäämistä.

Muutos tuli voimaan 1.1.2002 lailla L 1429/2001.

### 6.3.4 Hallituksen esitys HE 164/2005 vp

Vuonna 1998 alkaneen ja vuonna 2001 jatkuneen työvoimapolitiittisen järjestelmän perusuudistuksen keskeinen tavoite oli työttömän omatoimisen työnhaun vahvistaminen, ja keino tämän edistämiseksi oli työnhaun tukitoimien lisääminen ottamalla käyttöön työnhakusuunnitelmat, osaamiskartoitukset, työnhakukoulutus ja työnhakuklubit. Uudistuksissa työttömyys yksilön ja valtion välisenä suhteena oli määritelty päätoimiseksi työnhauksi. Kaksi ensimmäistä työttömyysvuotta määriteltiin työttömän perusaktiivikaudeksi, jota työttömyyden jatkuessa seuraa uusi aktiivikausi.

Uudistuksen myötä muun muassa lisättiin julkisen työvoimapalvelun yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa, ja julkisen työvoimapalvelun rakenneuudistuksessa perustettiin paikallistason viranomaisten ja yksityisten palvelutuottajien muodostamia työvoiman palvelukeskuksia laaja-alaista verkostoyhteistyötä varten. Yhteistyötä kehitettiin paikallisissa ja alueellisissa työllisyysstrategioissa ja kumppanuushankkeissa.

Osana uudistusta oli lisätty julkista työvoimapalvelua täydentävien palvelujen hankintaa yksityisiltä palvelutuottajilta. Näitä palveluja olivat esimerkiksi elämänhallinnan ja työnhaun tukeminen, osaamiskartoitusten tekeminen sekä työnetsijäkokeilu. Syrjäytymisen

<sup>153</sup> Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Työttömyyden kesto on keskimääräistä pidempi erityisesti työmarkkinatuen saajilla ja 55 vuotta täyttäneillä ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan saajilla. Työttömistä työnhakijoista on työttömyyskassan jäseniä nykyisellään keskimäärin noin 120 000 ja peruspäivärahan saajia runsaat 15 000. Ehdotettu työnhakusuunnitelman asettaminen työttömyyspäivärahan saamisedellytykseksi ei koskisi henkilöitä, jotka lain voimaan tullessa ovat oikeutettuja työttömyyspäivärahaan lisäpäiväoikeuden perusteella. noin 30 000 apr saajaa arvioitiin kuuluvan tehostamisen piiriin.”

ehkäisemiseksi ja pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistämiseksi säädettiin laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), johon sisältyi uusi suunnitelmatyyppi, aktivointisuunnitelma.

Näistä uudistuksista ja toimista huolimatta työministeriön hallinnonalan touko- ja kesäkuun 2005 ajalta laaditun sisäisen tarkastuksen tulosten mukaan ”Tarkastushavainnoissa kiinnittyy huomio työnhakusuunnitelmien matalaan tasoon tarkastetuissa työvoimatoimistoissa. Suunnitelmien konkreettinen merkitys työnhakua ohjaavana asiakirjana jää vähäiseksi. Työnhakusuunnitelmien teko on myös vähentynyt. Vuonna 2003 työnhakusuunnitelmia tehtiin noin 240 000, kun niitä vielä vuonna 2000 tehtiin ja päivitettiin yli 500 000.”<sup>154</sup>

Ensisijaisen tärkeäksi arvioitiin uuden pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Tähän arvioitiin tarvittavan aiempaa tehokkaammin organisoitua ja toimivaa työvoimapalvelujärjestelmää sekä työhön ja aktivointiin hakeutumista nykyistä paremmin kannustavaa etuusjärjestelmää. Toimenpiteiden kohdentamiseksi niitä eniten tarvitseviin työttömiin ja työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisäämiseksi **hallituksen esityksessä HE 164/2005 vp** ehdotettiin otettavaksi käyttöön erityinen uusi aktiivikausi, joka alkaisi viimeistään siinä vaiheessa, kun työttömyysetuutta olisi maksettu 500 työttömyyspäivältä.<sup>155</sup> Tämän aktiivikauden aikana työnhakijalle tarjottaisiin yksilöllisen tarpeen mukaisia palveluja ja toimenpiteitä tehostetusti. Tavoitellun kokonaisvaikutuksen saavuttaminen edellyttäisi työnhakusuunnitelmien yksilöinnin ja tarkkuuden olennaista parantamista. Esityksen mukaan työnhakusuunnitelma voitaisiin tarkistaa ja aktiivikausi voitaisiin aloittaa aiemmin, jos on ilmeistä, että työnhakijan työttömyys uhkaa pitkittyä.

Olemassa olleiden työvoimapolitiittisten ohjelmien käyttäminen olisi esityksen mukaan edelleen mahdollista vähintään aiemmassa laajuudessa ja jo aikaisemmassa vaiheessa kuin ne toimenpiteet, joita toteutettaisiin esityksessä ehdotetulla aktiivikaudella. Tämäkin edellyttäisi pitkittyvän työttömyyden uhkan olennaisesti tarkempaa ja nopeampaa tunnistamista. Työvoimatoimistojen peruspalveluissa ehdotettiin otettavaksi käyttöön aiempaa olennaisesti tarkempi arvio työttömän työmarkkinatilanteesta (profilointi), jossa selvitetäisiin työttömän valmiudet avoimille työmarkkinoille sekä pitkäaikaistyöttömyyden todennäköisyys.

<sup>154</sup> HE 164/2005 vp, s. 20/II.

<sup>155</sup> Esityksen mukaan työttömän työnhakijan kohdalla, joka on siirtynyt työmarkkinatukijärjestelmän piiriin työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan täyttymisen johdosta, aktiivikauden toteuttaminen alkaisi viimeistään silloin, kun työmarkkinatukea on maksettu 180 työttömyyspäivältä.

Esityksessä arvioitiin, että edellä kuvattu aktiivikauden toimenpiteiden järjestäminen ja lisääminen edellyttäisi huomattavia ponnisteluja ja tehostettua yhteistyötä kaikilta työllisyiden hoidon toimijoilta, kunnat mukaan lukien. Hallituksen esityksessä uudistuksesta ei kuitenkaan arvioitu syntyvän lisäkustannuksia toimeenpanossa.

**Hallituksen esitykseen HE 164/2005 vp** sisältyi myös ehdotus työmarkkinatuen saajille asetettavasta uudesta seuraamuksesta, sen lakkauttamisesta, moitittavan menettelyn perusteella. Säännöstä sovellettaisiin työmarkkinatukeen oikeutettuun, joka on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä tai joka on saanut työmarkkinatukea vähintään 180 työttömyyspäivältä saatuaan sitä ennen työttömyyspäivärahaa enimmäisajan.

Ehdotuksen taustalla oli se, että työmarkkinatuen saanti oli muodostunut erilaiseksi kuin alun perin siitä säädettyäessä oli odotettu: vuosien kuluessa työmarkkinatuesta oli muodostunut nuorten lyhytkestoisen toimieentuloturvan sijasta työikäisten pitkäaikainen toimeentulon turva. Vuonna 2005 nuorten osuus työmarkkinatuen saajista oli enää 25 prosenttia. Tämän vuoksi katsottiin, että työmarkkinatuen vastikkeellisuutta olisi tehostettava tilanteessa, jossa yksilöityjen työtarjousten määrä oli vuodesta 1995 lähtien tasaisesti vähentynyt.<sup>156</sup> Hallituksen esityksen mukaan taustalla oli siirtymä tiedottavaan käytäntöön osoitusten tekemisen sijasta, ja myös muutos työmarkkinoilla.

Hallituksen esityksessä arvioitiinkin, että työmarkkinatukijärjestelmän piirissä pysymisestä oli tullut aiempaa helpompaa, vaikkei etuuden saaja olisikaan aidosti työnhakija.

Esityksessä ehdotettiin, että työttömyyden ajalta maksettava työmarkkinatuki lakkautettaisiin sellaisen moitittavan menettelyn johdosta, joka liittyy palkkatyöhön, työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai muuhun työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, johon osallistuvalla on oikeus saada työmarkkinatuen lisäksi ylläpitokorvausta. Säännöstä sovellettaisiin myös sellaiseen kotoutumistoimenpiteeseen, joka maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 11 §:n 3 momentin mukaan rinnastetaan työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Työmarkkinatuen lakkauttamisen ei esitetty koskevan moitittavaa menettelyä, joka koskisi esimerkiksi työnhaku- tai aktivointisuunnitelman laatimisesta kieltäytymisestä, olennaisesta laiminlyönnistä suunnitelman toteuttamisessa, kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisestä ja sen keskeyttämisestä sekä ammatilliseen koulutukseen hakeutumatta jättämisestä.

---

<sup>156</sup> Hallituksen esityksen HE 164/2005 vp mukaan työhallinnon tilastojen perusteella yksilöityjä työhönsuosituksia tehtiin vuonna 2003 elää noin 42 000, kun niiden määrä vuonna 1995 oli lähes 200 000.



Työnhakija saisi uudelleen oikeuden työttömyysetuuteen täyttämällä tarkoitetun velvoitteen. Työssäolovelvoite olisi viisi kuukautta työssä, työvoimapoliittisessa aikuiskoulutuksessa, työkokeilussa, työelämävalmennuksessa tai työharjoittelussa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 50/2005 vp, että työmarkkinatuen lakkauttamista koskevan säännöksen tarkoittamilla keinoilla pyritään edistämään henkilön työllistymistä tai työkyvyn säilyttämistä. Se katsoi, että sääntely rinnastuu sellaisiin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, joihin osallistumisveloitteeseen valiokunta on pitänyt mahdollisena liittää tuen menettämisen uhan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen, mutta se piti ehdotettua viiden kuukauden korvauksetonta ajanjaksoa verraten pitkänä. Valiokunnan mielestä oli asianmukaista lisätä lakiin säännös työvoimaviranomaisten velvollisuudesta huolehtia siitä, että karensijakson aikana on tosiasiallisesti saatavana työtä, koulutusta tai työvoimapoliittisia toimenpiteitä.

Tässä tarkoituksessa, sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössään StVM 34/2005 vp ehdottamalla tavalla, julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 1 §:ään lisättiin työvoimatoimistolle velvollisuus toteuttaa yksilöidyn työnhakusuunnitelman sisältämiä toimenpiteitä tehostetusti työmarkkinatukioikeutensa menettäneen työttömän työllistämiseksi.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2006 laeilla L 1216 ja 1217/2005.<sup>157</sup>

### 6.3.5 Hallituksen esitys HE 45/2006 vp

Aiemmissa palveluprosessin uudistuksissa oli parannettu työnhakijan kanssa laadittavien suunnitelmien laatua ja vaikuttavuutta muun muassa siten, että palvelutarpeen arviointia oli parannettu ja työnhakusuunnitelmien laatimista oli varhennettu silloin, kun työttömän työnhakijan työllistymisen arvioitiin edellyttävän erityistä tukea. Aiemmissa uudistuksissa oli myös muutettu työttömyysturvan vastikkeellisuutta koskevia säännöksiä siirtämällä painopistettä työmarkkinoiden käytettävissä olon valvonnasta omatoimiseen työnhakuun ja sen tehostamiseen.

Näiden muutosten perusteella työtön työnhakija, jonka kanssa oli laadittu yksilöity työnhakusuunnitelma, aktivointisuunnitelma tai muutosturvaan liittyvä työllistymisohjelma, oli velvollinen toteuttamaan sanottua suunnitelmaa tai ohjelmaa sen jälkeen, kun hänen työttömyysjaksonsa oli kestänyt vähintään viisi kuukautta. Yhteistyövelvollisuus koski

---

<sup>157</sup> Työmarkkinatuen lakkauttamista koskeva seuraamusmuutos oli voimassa verrattain lyhyen aikaa, ks. HE 111/2011 vp.

sitä suunnitelman tai ohjelman osaa, jossa on sovittu suoranaista työllistymiseen liittyvistä asioista kuten haettavista työ- tai koulutuspaikoista, muista työllistymistä edistävistä toimenpiteistä, työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimenpiteistä tai työvoimatoimiston palveluiden käyttämisestä. Koska yleisemmässä terveydenhuollon palveluiden piiriin hakeutumisessa ei ole kyse suoranaista työllistymiseen liittyvästä asiasta, se ei kuulunut yhteistyövelvollisuuden piiriin, vaikka siitä suunnitelmassa voitiinkin sopia.

Seuraavan kerran palveluprosessia ja ennen kaikkea sen merkitystä tarkasteltiin jo vuonna 2006 osana työllistymistä helpottavia toimenpiteitä, joita oli selvitetty työministeriön 21.4.2005 tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 2005–2007 esitetyn mukaisesti kolmikantaisessa työryhmässä (Tupo-2 työryhmä). Aiempien uudistusten eräänlaiseksi vastinkappaleeksi ja työttömyysturvan vastikkeellisuuden vahvistamiseksi **hallituksen esityksessä HE 45/2006 vp** ehdotettiin, että työnhakijan velvollisuus suunnitelman noudattamiseen alkaisi heti suunnitelman tultua laadituksi, käytännössä sen allekirjoittamisesta alkaen. Tavoitteena oli työttömyysjaksojen lyhentäminen.

Työttömän työnhakijan yhteistyövelvollisuuden muutoksella ei hallituksen esityksessä arvioitu olevan juurikaan taloudellisia vaikutuksia, sillä sen arvioitiin alentavan vain vähäisessä määrin määrärahan tarvetta työttömyysetuuksiin, erityisesti työmarkkinatukeen. Arvio perustui siihen, että yhteistyövelvollisuuden olennaisesta laiminlyönnistä oli vuosittain seurannut vain joitakin satoja korvauksettomia määräaikoja. Viranomaisvaikutuksia tai muutoksesta seuraavia resurssitarpeita esityksessä ei lainkaan arvioitu. Näin siitä huolimatta, että muutos entisestään korosti aiemmin toteutetun työvoimahallinnon palveluita parantavan uudistuksen merkitystä tämän uudistuksen kannalta. Tähän seikkaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota mietinnössään TyVM 5/2006 vp Valiokunta lausui, että ”Tarkoituksena on lisätä aktiivitoimien piirissä olevien työttömien määrää parissa vuodessa 10 000:lla, mikä edellyttää 30 miljoonan euron määrärahalisäystä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan vuosien 2007 ja 2008 aikana. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus huolehtii uudistukseen tarvittavien resurssien turvaamisesta.”<sup>158</sup>

Muutos tuli voimaan 1.8.2006 laeilla L 547 ja 548/2006.

### 6.3.6 Hallituksen esitys HE 274/2009 vp

Edellä kuvattujen, vaiheittain toteutettujen uudistusten jälkeen työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastyössä oli käytössä kuusi erilaista suunnitelmaa: työnhakusuunnitelma, yksilöity työnhakusuunnitelma, uudistettu yksilöity työnhakusuunnitelma, työllistymisohjelma,

<sup>158</sup> TyVM 5/2006 vp, s. 2.

aktiivintisuunnitelma ja kotoutumissuunnitelma. Suunnitelmien määrästä ja suunnitelmiin liittyvän sääntelyn laadusta oli seurannut tilanne, jossa sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että työnhakijoiden oli vaikea hahmottaa, mitä eroa näillä erilaisilla suunnitelmissa oli merkityksen tai tavoitteiden osalta. Suunnitelmissa ei katsottu olevan selvää eroa tai roolia työ- ja elinkeinotoimistojen asiakaspalvelutyössä.

Työ- ja elinkeinotoimistojen työkäytäntöjä oli myös pyritty ohjaamaan siihen, että työnhakuhaastattelu järjestettäisiin ja kulloinkin ajankohtainen suunnitelma laadittaisiin mahdollisimman varhain työnhaun käynnistymisen jälkeen. Tätä tavoitetta oli tuettu ohjeistuksella samassa yhteydessä kuin suunnitelman laatimisprosessia työhallinnon asiakaspalvelun URA-tietojärjestelmässä muutettiin alkuvuonna 2008. Vuonna 2008 yksilöity työnhakusuunnitelma laadittiin kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana 66 prosentille työttömistä työnhakijoista, joiden työttömyys ylitti kolme kuukautta. Kuuden ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana yksilöity työnhakusuunnitelma laadittiin vuonna 2008 noin 68 prosentille työnhakijoista, joiden työttömyys ylitti kuusi kuukautta.

Lisäksi työnhakusuunnitelmien laatuun oli kiinnitetty huomiota. Vuosina 2006–2007 suunnitelmien tason arvioitiin valtakunnallisella keskiarvolla mitattuna parantuneen hieman. Sisällössä ja laadussa katsottiin kuitenkin edelleen olevan puutteita, sillä pääpaino oli usein taustatilanteen kuvauksissa sen sijaan että niissä olisi kiinnitetty huomiota asiakkaan palvelutarpeeseen perustuvaan työnhaun tavoitteen määrittelyyn tai konkreettista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä ja toimenpiteiden seurannasta sopimiseen. Myös suunnitelmien ajantasaisuudessa oli usein puutteita.

Samaan aikaan hallituksen esityksissä 178/2009 vp ja 179/2009 vp esitettyjen muutosten taustalla olevat tavoitteet osaavan työvoiman saatavuuden varmistamisesta edellyttivät varhaista osaamisen kehittämisen vaihtoehtojen huomioimista osana työnhakijaksi ilmoitettavan työllistymispolkua.

Seuraavassa vaiheessa palveluprosessin uudistamisessa kiinnitettiin huomiota ajankohtaan, jolloin työnhakijan palvelutarpeen arviointi tulee toteuttaa. Tässä tarkoituksessa **hallituksen esityksessä HE 274/2009 vp** esitettiin joukkoa keinoja, joilla nopeutettaisiin henkilöasiakkaan palvelutarpeen arviointia ja näin edistettäisiin mahdollisimman nopeaa työllistymistä. Samalla tavoitteena oli selkiyttää suunnitelmiin liittyviä säännöksiä.

Ehdotuksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto järjestäisi työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Myöhemmät haastattelut puolestaan järjestettäisiin määräajoin, ja tässä huomioitaisiin työnhakijan yksilölliset palvelutarpeet. Haastatteluiden tekemiselle olisi esityksen mukaan kuitenkin olemassa tarkistuspisteet, jolloin haastattelu tulisi aina järjestää ja työllistymissuunnitelma tarkistaa, ellei se ole työnhakijan tilanne huomioon ottaen ilmeisen tarpeetonta.

Esityksen mukaan ensimmäisessä haastattelussa tulisi arvioida työnhakijan palvelutarve ja laadittaisiin työllistymissuunnitelma. Työllistymissuunnitelmassa tulisi sopia työnhakijan työllistymisen tukemisesta. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastyössä käytössä olevien suunnitelmalajien määrä vähenisi kuudesta kolmeen. Työllistymissuunnitelman lisäksi käyttöön jäisivät kotoutumissuunnitelma ja aktivointisuunnitelma.

Lisäksi työnhakijaksi rekisteröitymistä koskevia säännöksiä ehdotettiin muutettaviksi siten, että sähköinen verkkopalvelun kautta tapahtuva työnhakijaksi rekisteröityminen olisi ensisijainen tapa henkilökohtaisen asioinnin sijasta.

Esityksessä tunnistettiin uudistuksen täysimittaisen toimeenpanon edellyttävän henkilöresursseja, joita työ- ja elinkeinotoimistoilla ei heti voimaantulon yhteydessä kuitenkaan olisi. Resurssitarve johtui siitä, että työnhakijan haastatteluja sekä työllistymissuunnitelman laatimista ja tarkistamista koskevat muutokset koskisivat uusien työnhakijoiden lisäksi myös niitä työnhakijoita, joiden työttömyys olisi alkanut jo ennen muutosten voimaantuloa. Tämän vuoksi esityksessä toimeenpanon suunniteltiin alkavan hakijoista, joiden työnhakujakso alkaisi lain voimaantulon jälkeen.<sup>159</sup>

Lisäksi esityksessä todettiin, että erilaisilla kehittämishankkeilla ja erityisesti sähköisten palvelujen kehittämisellä tuetaan työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuuksia kohdentaa henkilöresursseja työnhakijoiden henkilökohtaisten haastattelujen järjestämiseen ja yksilöllisten suunnitelmien laatimiseen. Tätä kohdennettavan resurssin vapautumista tuki hallituksen esityksessä ehdotettu muutos, jonka mukaan sähköinen verkkopalvelun kautta tapahtuva työnhakijaksi rekisteröityminen olisi jatkossa ensisijainen tapa suhteessa henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa esitettyyn rekisteröintipyyntöön. Tavoitteena on, että työ- ja elinkeinotoimistoissa hyödynnetään monikanavaista palvelumallia täysimääräisesti. Esityksen mukaan ”Sähköisten palvelujen laajuutta ja järjestelmällistä käyttöä lisätään tavoitteena laadukkaat ja monipuoliset palvelut. Sähköisiä palveluja lisäämällä turvataan henkilökohtaisen palvelun resursointi henkilöasiakkaille sekä yrityksille ja muille työnantajille.”<sup>160</sup>

Edelleen, resurssien riittävyyden arvioinnin osalta, esityksessä todettiin, että työ- ja elinkeinotoimiston alkupalvelun vahvistamisessa pyritään entisestään lisäämään asiakkaan omaa vastuuta tilanteensa selvittämisessä ja eteenpäin viemisessä. Tavoitteena on, että työnhakijaksi rekisteröityvä henkilö ohjattaisiin kartoittamaan tilannettaan ja miettimään

159 HE 274/2009 vp, s. 31 todetaan kuitenkin, että osa työ- ja elinkeinotoimistoista oli jo järjestänyt toimintansa vastaamaan ehdotettuja muutoksia. Erityisesti suurissa työ- ja elinkeinotoimistoissa ehdotetut muutokset saattoivat hallituksen esityksen mukaan kuitenkin merkitä sitä, että toimistojen olisi organisoitava toimintaansa ainakin osittain uudelleen.

160 HE 274/2009 vp, s. 25/l.

suunnitelmiaan työllistymiseksi jo ennen ensimmäistä henkilökohtaista asiointia työ- ja elinkeinotoimistossa. Tästä seuraisi esityksen mukaan, että henkilökohtaisessa palvelussa olisi mahdollista keskittyä asioihin, jotka edellyttävät vuorovaikutusta virkailijan kanssa. Tässä tarkoituksessa työnhaun käynnistymiseen liittyvää verkkolomaketta kehitetään entisestään tavoitteena verkkopalvelu, joka aiempaa paremmin kartoittaa asiakkaan tilanteen ja palvelutarpeen jo työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä.

Jotta työnhakijan palveluprosessin nopea käynnistyminen ja sujuva eteneminen tulisi varmistetuksi ja työllistymissuunnitelmien laatimisen ja tarkistamisen edistämiseksi esityksessä ehdotettiin myös muutettavaksi työttömyysturvalaissa oleva työnhakusuunnitelman laatimisesta kieltäytymistä koskeva säännös.

Palvelun nopean käynnistymisen ja vahvan alun taloudellisia vaikutuksia arvioitiin tavoitteen, eli työttömyysjaksojen pitenemisen ehkäisyn ja nopean työllistymisen edistämisen perusteella. Tässä hyödynnettiin aiempaa arviointia, joka koski työttömyysjaksojen kestojen muutosten taloudellisia vaikutuksia (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante -vaikutusarviointi, TEM-analyysijä 10/2009, Alatalo – Räisänen). Arviointi ei vaikuta sisältäneen arviota siitä, miten uudistus vaikuttaisi työ- ja elinkeinotoimistojen ja työnhakijoiden tosiasialliseen käyttäytymiseen, vaan vaikutusarvio perustuu arvioon siitä, millainen vaikutus syntyy, jos muutosehdotusten tavoite toteutuu.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti antamassaan mietinnössä TyVM 3/2010 vp palveluprosessin uudistamista koskevia ehdotuksia perusteltuina ja katsoi, että työnhakijan työllistymisen nopeuttamiseksi on tärkeää, että työllistymissuunnitelma laaditaan heti työnhaun alkuvaiheessa. Edelleen valiokunta piti perusteltuna siirtymistä verkkopalvelun kautta tapahtuvaan rekisteröitymiseen, ja totesi, että sähköinen rekisteröityminen "...on nopea ja tehokas tapa hoitaa rekisteröityminen ja sopii hyvin monille asiakkaille, jotka voivat muutenkin käyttää sähköistä palvelua hyväkseen työnhakunsa edistämiseen. Samalla se säästää työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön resursseja käytettäväksi asiakkaiden yksilölliseen palveluun."<sup>161</sup> Valiokunta kiinnitti kuitenkin mietinnössään huomiota työ- ja elinkeinotoimistojen resurssitilanteeseen.

Lisäksi valiokunta kiinnitti mietinnössään huomiota asiakassegmentointiin perustuvaan palveluun, jossa tarkoitus on, että alkukartoituksessa määritellään, kuuluuko asiakas suoraan työmarkkinoille tähtääviin, osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaaviin vai työmarkkinoille kuntoutuviin vai vähimmäisasiainpiiriin ohjattaviin henkilöihin. Valiokunta ymmärsi tarpeen, jossa "asiakassegmentoinnilla pyritään tehostamaan

<sup>161</sup> TyVM 3/2010 vp, s. 6/II.

resurssien käyttöä, käyttämään niukkoja henkilöresursseja mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja kohdentamaan henkilöstön asiantuntemus sinne, missä siitä arvellaan saatavan suurin hyöty”. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että ”asiakkaan ohjaaminen vähimmäisasiain piiriin perustuu aina asiakkaan kanssa yhdessä tehtyyn tilannearvioon ja asiakkaan suostumukseen”. Valiokunta painotti, että ”myös vähimmäisasiain piirissä olevan asiakkaan tilannetta tulee seurata ja tilanteen muuttuessa tai asiakkaan sitä esittäessä ottaa hänet aktiivipalvelujen piiriin”. Valiokunta ilmaisi huolensa vähimmäisasiain piiriin ohjattujen asiakkaiden määrästä, joka oli noin 17 000 asiakasta ja korosti, että ”Suomen väestön ikääntyessä kaikkien työkäisten työpanosta tarvitaan eikä ketään pitäisi päästää syrjäytymään työmarkkinoilta”<sup>162</sup>

Muutokset tulivat voimaan 10.5.2021 laeilla L 312/2010 ja 313/2010.

### 6.3.7 Hallituksen esitys HE 111/2011 vp

**Hallituksen esityksen HE 111/2011 vp** tavoitteena oli tukea aktiivista työnhakua, parantaa työn vastaanottamisen ja työllistymisen edellytyksiä, edistää alueellista ja ammatillista liikkuvuutta ja parantaa työnhakijan oikeusturvaa. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotettiin selkeytettäväksi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä, johon liittyviä työvoimaviranomaisen työtehtäviä esityksessä kuvattiin hallinnolliseksi työksi. Seuraamusjärjestelmän selkeyttämisen myötä aiempaa suurempi osa työ- ja elinkeinotoimiston henkilöstöresursseista voitaisiin esityksen mukaan kohdentaa työvoimapalvelujen tarjontaan seuraamusjärjestelmään liittyvien tehtävien sijasta.

Hallituksen esityksessä seuraamusjärjestelmän uudistamista koskevien ehdotusten katsottiin myös parantavan työnhakijan tosiasiallisia mahdollisuuksia itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteiskunnassa, ja todettiin, että etuuden menettämällä pyritään ohjaamaan työnhakijoiden menettelyä, mutta etuuden menettämisen taloudellinen ohjauvaikutus kuitenkin heikkenee työttömyyden pitkittyessä. Työttömyyden pitkittyminen ei puolestaan aina johdu työnhakijan laiminlyönnistä tai muusta moitittavasta menettelystä, jolloin seuraamuksen tulisi esityksen mukaan riippua vain yksittäisen menettelyn moitittavuudesta eikä maksettavasta etuudesta tai työttömyyden kestosta.

Esityksessä todettiin myös, että seuraamusjärjestelmän tulisi ilman työttömyysetuuden menettämisen uhkaa kannustaa työnhakijaa kokeilemaan työtä, jota hänellä ei olisi velvollisuutta työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä ottaa vastaan. Voimassa olleiden säännösten muuttaminen niin, että alueellinen liikkuminen olisi mahdollista ilman

<sup>162</sup> TyVM 3/2010 vp, s. 7.

työttömyysetuuden menettämisen uhkaa, mahdollistaisi työttömien joustavamman siirtymisen työhön alueille, joilla esiintyy ongelmia työvoiman saatavuudessa. Näin arvioitiin voivan tasoittaa eri alueiden työllisyseroja.

Esityksessä ehdotettiin lisäksi työllistymissuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen liittyviä muutoksia. Näiden muutosten tavoitteena oli kannustaa työnhakijaa myötävaikuttamaan palveluprosessiin yhteistyössä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa ja korostaa aktiivista työnhakua ja osallistumista työllistymisedellytyksiä parantaviin palveluihin. Muutoksilla myös parannettaisiin työttömän työnhakijan vaikutusmahdollisuuksia siihen, mihin työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin hänen on työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä osallistuttava. Muutosten arvioitiin mahdollisesti lyhentävän työttömyysjaksojen kestoa.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että ulkomaanmatka ei jatkossa olisi työmarkkinoilla olon este<sup>163</sup> eikä se näin ollen estäisi työttömyysetuuden maksamista. Tätäkin ehdotusta perusteltiin tavoitteella vähentää sellaista työnhakijoiden seurantaa, joka ei liity suoraan työnhakuun tai työllistymisen edellytysten parantamiseen. Muutoksen arvioitiin lisäksi parantavan perustuslaissa turvatus liikumisvapauden toteutumista. Työttömyysetuutta saadakseen työnhakijan tulisi kuitenkin edelleen olla työmarkkinoiden käytävissä, eli hänen tulee olla valmis ottamaan vastaan työtä Suomesta ja osallistua työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin työllistymissuunnitelmassa sovitulla tavalla. Tämän vuoksi ja siksi, että ulkomailla oleskelun arvioitiin jatkossakin olevan pääsääntöisesti lyhytkestoinen (ei ylittävän kuutta päivää) muutoksella ei arvioitu olevan juurikaan taloudellisia tai muita vaikutuksia.

Kokonaisuudessaan esityksessä arvioitiin ehdotusten mahdollistavan työ- ja elinkeinotoimistojen resurssien uudelleen kohdentamista työttömyysetuuksien edellytyksiä koskevasta seurannasta työttömien palveluun. Mittaluokkaa esityksessä ei arvioitu.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa TyVL 9/2011 vp myönteisenä, että TE-toimistojen työtehtäviä järkeistetään vähentämällä työttömyysturvan kontrollitehtäviä ja painottamalla työnsaantia edistäviä palveluja. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota työ- ja elinkeinotoimistojen resursseihin. Tältä osin lausuntoa kuvataan tarkemmin osiossa 6.7. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi mietinnössään StVM 1/2012 vp tähän huoleen.

---

163 Työttömyysturvalaissa on määritelty työmarkkinoilla olon esteet, joihin ulkomaanmatka, lyhytkestoisista lomamatkaa lukuun ottamatta, sisältyi. Muita tällaisia esteitä ovat asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, vapausrangaistuksen taikka sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon taikka muun näihin rinnastettavan synn johdosta syntyvät esteet työmarkkinoilla olemiselle. Lisäksi työttömyysetuutta saadakseen työnhakijan on oltava työmarkkinoiden käytävissä. Työnhakija ei ole työmarkkinoiden käytävissä, jos hän itse asettaa rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavien ehdoin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että esitettyjen lainmuutosten myötä työllistymissuunnitelmasta tuli aikaisempaa sitovampi, koska työnhakija voisi ilman seuraamusta kieltäytyä tarjotusta työllistymistä edistävästä palvelusta vain, jos siitä ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Valiokunta totesi, että ”suunnitelma sitoo näin paitsi työnhakijaa myös työvoimaviranomaista, ja että suunnitelman sisältöön tuleekin kiinnittää aiempaa tarkempaa huomiota ja noudattaa sen laatimisessa kaavamaisuuden sijasta yksilöllistä arviointia”. Valiokunta tähdensi lisäksi sitä mahdollisuutta, että yhteistyö muiden toimijoiden kuten sosiaali- ja terveystoimien kanssa voi olla edellytys suunnitelman teolle, ja että suunnitelmaan on tarvittaessa sisällytettävä asiakkaan tarpeen mukaisia sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalveluja.<sup>164</sup>

Edellä **hallituksen esityksen HE 164/2005 vp** kohdalla on aktivointiuudistusta koskevan kuvauksen lisäksi kuvattu esitykseen sisältynyt työmarkkinatuen saajia koskeva moittivasta menettelystä johtuva erityinen seuraamus, lakkauttaminen työssäolovelvoitteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö oli tilannut kyseisestä HE 164/2005 vp kohdalla kuvatusta aktivointiuudistuksesta tutkimuksen<sup>165</sup>, johon sisältyi myös työmarkkinatuen lakkautusseurauksista koskevia tuloksia. Tutkimuksen mukaan, vuoden 2007 työllisyyskertomuksen tietojen perusteella, pitkään työttömänä olleita henkilöitä koskevia työmarkkinatukiseurauksia eli tuen lakkautuksia niihin liittyviä työssäolovelvoitteita asetettiin yhteensä 10 000. Näistä velvoitteista 9 000 perustui työstä tai työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta kieltäytymiseen, eroamiseen tai erottamiseen.

Tutkimuksen mukaan aktivointiuudistuksella kokonaisuutena ei ollut varsinaisia uhkavaikutuksia avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, mutta työvoimapolitiittisille toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys kasvoi voimakkaasti uuden aktivointikauden ansiosta. Aktivointikauden käyttöönoton ei havaittu lisänneen passiivisten työmarkkinatuen saajien siirtymiä työvoiman ulkopuolelle.

Paikallistason toimeenpanoa edustavat toimijat näkivät tutkimuksen mukaan uudistuksen hyväksi puoleksi sen, että aktivointia toteutettaessa nousi esiin sellaisia pitkäaikais-työttömän työllistymisen esteenä olleita ongelmia, jotka olivat saattaneet olla olemassa jo aiemmin, mutta jotka tulivat ilmi vasta aktivoinnin toteuttamisen myötä. Tämä ei kuitenkaan liittynyt pitkään työmarkkinatukea saaneita koskeneeseen uuteen seuraamusjärjestelmään, työmarkkinatuen lakkauttamiseen, vaan johtui ennemminkin uudistukseen sisällytetystä kunnille kohdentuvasta työmarkkinatuen rahoitusvastuusta. Pitkään työmarkkinatukea saaneiden itsensä osalta yllättäväksi tutkimuksessa todettiin se, miten

---

164 TyVL 9/2011 vp, s. 2/l.

165 Hämäläinen ym. 2009.



vähän uudistuksen kohderyhmälle oli joko tarjottu tai he olivat vastaanottaneet informaatiota uudistuksesta. Tutkimukseen sisältyneen haastattelututkimuksen perusteella työttömät eivät yleensä olleet tietoisia osallistumisveloitteesta ja jopa työmarkkinatuen lakkauttamislausunnot tulivat yllätyksenä.

**Hallituksen esityksessä HE 111/2011 vp** ehdotettiin muiden seuraamusjärjestelmän uudistamista koskevien ehdotusten ohella, että kyseinen vain pitkään työmarkkinatukea saaneita koskeva työmarkkinatuen lakkauttamista koskeva säännös kumottaisiin. Esitystä perusteltiin muun muassa sillä, että työmarkkinatuen seuraamuksella eli sen lakkauttamisella ei saavutettu sille asetettuja työmarkkinatuen saajien aktiivista työnhakua tai työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen aktivoitumista, eli lakkauttamissäännöksellä tavoitellun ohjausvaikutuksen ei arvioitu toteutuneen. Kumoamisen myötä nuoriin ja/tai pitkään työmarkkinatukea saaneisiin työttömiin sovellettaisiin samoja työvoimapolitiisesti moitittavaa menettelyjä koskevia säännöksiä kuin muihinkin työttömyysetuuksien saajiin sovelletaan.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että muutos edistäisi työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Muutoksen arvioitiin myös jonkin verran lyhentävän työttömyysetuuden menettämisaikaa ja näin lisäävän työmarkkinatukimenoa. Tämä puolestaan voisi arvion mukaan vähentää työttömyysetuuden sijaan maksettavan toimeentulotuen kustannuksia.

Muutokset tulivat voimaan 1.7.2012 laeilla L 288–290/2012.

### 6.3.8 Hallituksen esitys HE 133/2012 vp

Aiemmissä uudistuksissa oli tehty useita työvoimapolitiikan painopisteiden ja linjausten muutoksiin perustuneita osauudistuksia ja muutoksia. Vuoden 2003 jälkeen oli myös merkittävästi uudistettu työ- ja elinkeinohallinnon organisaatiota. Näiden organisaatiomuutosten tavoitteena oli ollut lisätä hallinnon kaikilla tasoilla yrittäjyyttä ja työllisyyttä tukevien palvelujen vuorovaikutusta, parantaa asiakaspalvelua ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä varmistaa työvoiman saatavuuden turvaamista ja yritystoiminnan osaa-mislähtöistä kehittämistä. Työ- ja elinkeinotoimistojen roolia yritysten palvelussa oli vahvistettu.

Muutokset elinkeinorakenteessa ja työmarkkinoilla olivat kuitenkin olleet nopeita. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyi kirjaus julkisten työvoimapalveluiden laadun parantamiseksi toteutettavasta työvoimapolitiikan rakenteiden ja sisällön arvioinnista, asiakkaiden näkökulman huomioivasta työvoimapalveluiden käytäntöjen ja julkisen työvoimapalvelulain kehittämistarpeiden selvittämisestä sekä työvoimapalveluiden laatu-kriteerien määrittämisestä. Hallituksen ohjelmaan sisältyi myös kirjaukset muun muassa

yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa luotavista pelisäännöistä, yksityisiin yrityksiin palkkatuella työllistämisen lisäämisestä ja siitä, että pitkäaikaistyöttömille luodaan pysyviä tapoja olla osallisena työelämässä. Hallituksen ohjelman perusteella yrittäjyyttä tuli vahvistaa muun muassa yritysten hallinnollista taakkaa keventämällä.

Edelleen valtioneuvosto oli 31.5.2012 tehnyt periaatepäätöksen työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan turvaamiseksi. Tämän työpoliittisen periaatepäätöksen kolme keskeistä tavoitetta olivat nopeasti työstä työhön -periaatteen tukeminen, elinkeino- ja työelämän jatkuvan uusiutumisen tukeminen ja koko työvoimapotentialin käyttöön saaminen.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö oli asettanut ajalle 15.2.2011–15.3.2012 työ- ja elinkeinotoimistojen muutostukihankkeen. Yhtenä muutostukihankkeen osa-alueena oli työ- ja elinkeinotoimistojen palveluvalikoiman uudistaminen.

Toimintaympäristön muutoksen ja valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteella, hallitusohjelman mukaisesti, **hallituksen esityksessä HE 133/2012 vp** esitettiin uudistettavaksi työvoimapalvelua koskeva lainsäädäntö. Kyseessä oli kokonaisuudistus, jossa muutettiin lain rakenne. Lisäksi julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevia säännöksiä uudistettiin osin sisällöllisesti tavoitteena asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaava selkeä palveluvalikoima, joka edellyttäisi aiempaa vähemmän hallinnollista työtä ja joka helpotaisi vuoropuhelua asiakkaiden, yhteistyötahojen ja palveluntuottajien kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta ja osaavan työvoiman tarjonnan turvaamista, ja työ- ja elinkeinotoimistojen palveluvalikoiman ydinpalveluksi määrittyi työnvälitys. Työnvälitystä ja työn vastaanottamista puolestaan tuettaisiin muilla palveluvalikoimaan kuuluvilla palveluilla (työnhakuvalmennus, palkkatuki, työhönvalmennus, työnhakuun liittyvät matka- ja yöpymiskustannusten korvaukset).

Näiden palveluiden lisäksi muilla henkilöasiakkaalle tarjottavilla palveluilla parannettaisiin niiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia, joiden työllistymistä ei voida välittömästi edistää työnvälityksellä. Monipuoliset osaamisen kehittämispalvelut tarjoaisivat tukea ammatinvalintaan ja mahdollisuuden kehittää osaamista työuran aikana. Osaamisen kehittämispalvelut olisivat kaikkien henkilöasiakkaiden käytössä ja edesauttaisivat näin koko työvoimapotentialin käyttöön saamista ja työurien pidentämistä. Ehdotetussa palveluvalikoimassa on otettu huomioon asiakkaat, joilla on edellytykset siirtyä nopeasti työstä työhön, vammaiset ja sairaat, joilla on vaikeuksia työllistyä ja ne, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Yhdenvertaisen kohtelun parantamiseksi esitettiin, että kaikki

palveluvalikoimaan sisältyvät palvelut olisivat kuitenkin lähtökohtaisesti kaikkien henkilöasiakkaiden käytössä riippumatta siitä, mihin asiakasryhmään henkilö kuuluu tai minkä virkailijaryhmän asiakkaana hän on.

Esityksessä ehdotettiin myös selkeytettäväksi palkkatuen myöntämisen edellytyksiä ja palkkatuen määrää ja kestoja koskevia säännöksiä. Näitä muutoksia on kuvattu luvussa 6.4.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotetun palveluvalikoiman käyttöönotto edellyttää, että muutosten toimeenpanoon kiinnitetään riittävästi huomiota. Erikseen asetetun toimeenpanoryhmän<sup>166</sup> tehtäväksi tuli arvioida, miten työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön osaamisvaatimukset muuttuvat ja suunnitella osaamisen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (mm. perehdytysaineiston päivitys, neuvottelupäivät ja/tai muut vastaavat tilaisuudet).

Esityksessä arvioitiin, että palveluvalikoiman uudistaminen ehdotetulla tavalla ei lisäisi palvelujen järjestämisestä aiheutuvia menoja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokassa momentilla 32.30.51 Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet. Edelleen esityksessä arvioitiin, että lainsäädännön yksinkertaistaminen ja palveluvalikoiman uudistaminen vähentäisi työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hallinnollista työtä, joka liittyy muun muassa erilaisten etuuksien myöntämisedellytysten selvittämiseen ja etuuksia koskevaan päätöksentekoon. Hallinnollista työtä vähentäisivät myös selvästi päällekkäisten palvelujen ja tuotteiden yhdistäminen sekä osa-aikalisästä luopuminen. Esityksessä todetaan, että selkeä ja yksinkertainen palveluvalikoima olisi aiempaa helpommin hallittavissa ja vapauttaisi virkailijoiden työpanosta varsinaiseen asiakaspalveluun. Myös kirjallisen ohjeistuksen tarve olisi aiempaa vähäisempi, mikä vähentäisi työtä hallinnon kaikilla tasoilla.

Muutosten arvioitiin myös helpottavan työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja asiakkaiden välistä vuoropuhelua ja auttavan myös asiakkaita ymmärtämään aiempaa paremmin eri palvelujen tavoitteet.

Työnvälityksen ensisijaisuus ja työn vastaanottamisen tukeminen eri tavoin edistäisivät työmarkkinoiden toimivuutta. Osaamisen kehittämispalvelut edesauttaisivat koko työvoimapotentialin käyttöön saamista ja työurien pidentämistä. Palvelujen joustava määrittely

---

166 Hallituksen esityksessä tuotiin esiin, että työ- ja elinkeinoministeriö oli helmikuussa 2012 asettanut työryhmän varmistamaan ehdotettujen muutosten toimeenpanon. Ryhmän toimikausi päättyi 31.1.2013. Työryhmän tehtävänä oli arvioida ehdotettujen muutosten vaikutukset mm. valtion talousarvion TEM:n pääluokan momenttiin 32.30.51 (päätososa ja käyttösuunnitelma), lainsäädännön nojalla annettaviin ohjeisiin, esitteisiin, lomakkeisiin ja mol.fi -sivuihin, sähköisiin asiointipalveluihin ja URA-tietojärjestelmään sekä tilastointijärjestelmään sekä suunnitella ja koordinoita muutosten toimeenpanoa.

mahdollistaisi sen, että palveluilla olisi mahdollista vastata asiakkaiden erilaisiin palvelutarpeisiin. Palvelujen ja tuotteiden lukumäärän vähentäminen ei heikentäisi asiakkaiden mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan palveluja. Palvelujen tavoitteiden aiempaa selkeämällä määrittelyllä ja asiakkaiden tunnistettuihin palvelutarpeisiin nykyistä selkeämmin kytketyllä palvelujen tarjoamisella voidaan parantaa palvelujen vaikuttavuutta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään TyVM 7/2012 vp huomiota siihen, että henkilöstön osaaminen ja riittävät resurssit ovat avainasemassa uuden lainsäädännön toimeenpanossa. Valiokunta pitikin erittäin tärkeänä TE-toimistojen henkilöstön osaamisen kehittämistä ja henkilöstön perehdyttämistä uuteen palvelumalliin ja -valikoimaan. Kuten aiempienkin palvelua ja palveluita koskevien uudistusten yhteydessä, valiokunta painotti riittävien resurssien välttämättömyyttä uudistuksen onnistumiseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti myös tämän uudistuksen yhteydessä työllistymissuunnitelman tärkeyttä ja painotti laadukkaan suunnitelman keskeistä merkitystä työllistymiseen johtavan palveluprosessin onnistumiselle. Valiokunta piti tärkeänä, että työllistymissuunnitelman laatiminen jatkossakin tapahtuu kasvokkain, vaikka suunnitelman muutoksia voidaankin ehkä esittää ja hyväksyä esimerkiksi verkkopalvelun kautta. Valiokunta korosti, että työnhakijalle tulee aina perusteellisesti selvittää, mistä syystä työvoimaviranomainen katsoo, ettei esimerkiksi työnhakijan toivomaa omaehtoista koulutusta tai muuta työllistymistä edistävää palvelua sisällytetä hänen työllistymissuunnitelmaansa.

Valiokunta piti tärkeänä niukkojen resurssien käyttämistä mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Valiokunnan näkemyksen mukaan kohdentaminen voisi työllistymissuunnitelmien kohdalla tarkoittaa sitä, että huolelliseen alkukartoitukseen ja laadukkaan suunnitelman tekemiseen panostetaan erityisesti silloin, kun työnhakijalla ei ole tiedossa mitään ratkaisua tilanteeseensa. Kevyemmin suunnitelma voitaisiin tehdä sellaisessa tilanteessa, jossa työnhakija jo tietää olevansa pian menossa esimerkiksi varusmies- tai siviilipalveluun taikka koulutukseen. Kevyemmän suunnitelman tekeminen voisi joissakin tilanteissa tapahtua myös vuorovaikutteisten sähköisten palvelujen avulla.

Koska laissa säädetyt määräajat työntekijän haastattelun ja työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen asettavat reunaehdot asiakkaan palveluprosessille ja sen etenemisen seurannalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeänä niiden säilyttämistä laissa. Valiokunta totesi, että määräajat eivät estä asiakkaan palveluprosessin järjestämistä yksilöllisen tarpeen mukaisesti tiiviimminkin. Valiokunta nosti esiin esimerkiksi nuoret, joiden kohdalla tiivis yhteydenpito on sen mielestä usein tarpeen palveluprosessin etenemisen varmistamiseksi.

Valiokunta piti tärkeänä uudistukseen sisältyvää muutosta kaikkien palvelujen tarjoamisesta myös niille asiakkaille, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä. Työkyvyttömyysetuutta saava työtön henkilö, joka on käynnistänyt työnhakunsa, on lakiehdotuksessa tarkoitettu työtön työnhakija. Työkyvyttömyysetuus ei siten ole este palkkatuen myöntämiselle.

Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että työnhakijan määritelmää koskevan uudistuksen seurauksena TE-toimistoihin voi tulla suurin odotuksin uusia asiakasryhmiä samanaikaisesti, kun työttömyys oli lisääntymässä. Valiokunta korosti, että TE-toimistoilla tulee olla käytettävissään tarvittavat resurssit näiden uusien asiakasryhmien palvelemiseksi, ilman että muiden asiakasryhmien, kuten pitkäaikaistyöttömien, palvelut heikkenevät.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta tuli voimaan 1.1.2013 lailla L 916/2012.

### 6.3.9 Hallituksen esitys HE 200/2013 vp

Työnhaun määräajoin tapahtuva uusiminen työ- ja elinkeinotoimistossa oli yksi jo laissa 603/1984 edellytetyistä työttömyysturvan saannin ehdoista. Työnhaun voimassaolo kytkettiin useimmiten työnhakijan haastatteluun ja palvelutarpeen arviointiin tai työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen taikka tarkistamiseen. Tämä saattoi edellyttää henkilökohtaista asiointia työ- ja elinkeinotoimistossa, mutta myös muu asiointitapa saattoi olla asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen tarkoituksenmukainen.

Tästä aiemmasta periaatteesta poiketen **hallituksen esityksessä HE 200/2013 vp** ehdotettiin, että työnhakijan ei enää edellytettäisi uusivan työnhakuaan pitääkseen sen voimassa. Työnhaun uusimisen sijaan henkilön työnhaun voimassaolo edellyttäisi jatkossa, että henkilö asioisi työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa viranomaisen asettamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Tavoitteena oli, että teknisluontoisten työnhaun uusimisten sijaan asiakkaan ja työ- ja elinkeinotoimiston välisen yhteydenpidon sisältönä olisi aina asiakkaan tilanteen tarkistaminen ja mahdollisista jatkotoimista sopiminen. Esityksessä todettiin myös, että työ- ja elinkeinotoimistot ovat myös yhä enenevässä määrin siirtymässä toimintatapaan, jossa toimisto on sovittuna ajankohtana yhteydessä asiakkaaseen puhelimitse asiakkaan tilanteen tarkistamiseksi. Käytännössä työnhaku saattaisi olla voimassa toistaiseksi, jollei kyseeseen tulisi tilanne, jossa työnhakija ei osallistuisi sovittuun asiointiin.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että ”ehdotettu muutos edistäisi osaltaan kaksisuuntaiseen asiointiin perustuvan toimintamallin käyttöönottoa sekä suuntaisi työnhakijan palveluprosessia teknisistä työnhaun uusimisista asiakkaan tilanteen ja palvelutarpeen aitoon

arvioitiin ja ratkaisuvaihtoehtojen etsimiseen<sup>167</sup>. Työhaun uusimisesta luopumisen arvioitiin vähentävän ilmoitusluontoisten yhteydenottojen määrää työ- ja elinkeinotoimistoihin ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukseen, ja siten vapauttavan näiden työpanosta asiakkaan työllistymisen edistämiseen liittyvään asiantuntijapalveluun.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti mietinnössään TyVM 1/2014 vp työ- ja elinkeinotoimistojen vastuuta yhteydenpidosta ja tähdensi, että työhaun uusimisesta luopuminen ei saa johtaa yhteydenottojen vähenemiseen. Valiokunta totesi säännöllisellä yhteydenpidolla olevan merkitystä työttömän työnhakijan palveluita koskevien oikeuksien turvaamisessa ja sen varmistamisessa, että ajankohtainen palvelutarve on työ- ja elinkeinotoimiston tiedossa. Se piti myös erittäin tärkeänä mahdollisuutta asioida jatkossakin henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa.

Muutos tuli voimaan 1.6.2014 lailla L 290/2014.

### 6.3.10 Hallituksen esitys HE 162/2014 vp

Osana rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi työ- ja elinkeinotoimistojen resursseja haluttiin aiemmista uudistuksista huolimatta edelleen suunnata tehokkaaseen työnvälitykseen. Tässä tarkoituksessa työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä työttömyysturvan toimeenpanossa linjattiin vähennettäväksi karsimalla työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevaa menettelyä tavalla, joka ei saanut vaarantaa työttömien oikeusturvaa.

Tätä resurssien uudelleen suuntaamista koskevat ehdotukset sisältyivät **hallituksen esitykseen HE 162/2014 vp**, jossa ehdotettiin, että työmarkkinoilla olon esteiden tutkiminen, työmarkkinatuen odotusajan asettaminen ja työllistymistä edistävästä palveluista poissaolojen selvittäminen siirrettäisiin työttömyysetuuden maksajan hoidettavaksi. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että maahanmuuttajille maksettavasta erillisestä kotoutumistukena maksettavasta työmarkkinatuesta luovuttaisiin, ja että maahanmuuttajille maksettaisiin samoja etuuksia kuin muillekin työttömille. Esityksessä tuotiin esiin myös tavoitteeksi se, että työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen tulisi perustua työnhakijan omaan ilmoitukseen ilman, että työnhakijaa pyydetäisiin esittämään asiaa koskevia todistuksia. Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintakäytännössä oltiin siirrytty tällaiseen menettelyyn vuoden 2014 aikana. Eräiltä osin muutos edellytti kuitenkin vielä lainsäädännön muuttamista.

---

167 HE 200/2013 vp, s. 7/II.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että ”työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturvatehtävien vähentäminen yhdessä toimistojen verkkopalveluiden kehittämisen kanssa mahdollistaa toimistojen asiantuntijatyön kohdentamisen niiden työnhakijoiden palveluihin, jotka tarvitsevat henkilökohtaista palvelua työllistyäkseen. Tällä voi olla vaikutusta julkisen talouden kestävyYTEEN työttömyysjaksojen lyhentyessä.”<sup>168</sup> Työmäärän muutoksesta ei esityksessä esitetty henkilötyövuosiarviota. Sen sijaan esityksessä todettiin lausuntojen lukumäärät: työ- ja elinkeinotoimistot antoivat vuonna 2013 työmarkkinoilla olon esteistä noin 6 700 työttömyysetuuden maksatuksen estävää työvoimapolitiittista lausuntoa, työmarkkinatuen odotusajasta noin 18 700 lausuntoa ja työllistymistä edistävästä palveluista poissaolojen takia noin 124 000 lausuntoa. Kotoutumistukena maksettavasta työmarkkinatuesta annettiin noin 13 400 tiedoteluonteista työvoimapolitiittista lausuntoa. Esityksessä todettiin, että ei ollut mahdollista selvittää, kuinka monen työnhakijan kohdalla työ- ja elinkeinotoimisto selvitti työmarkkinoilla olon esteitä tai odotusajan asettamista, mutta työvoimapolitiittista lausuntoa ei ollut tarpeen antaa. Muutoksen mittaluokkaa ja näin ollen sen vaikutusta resurssien kohdentumiseen kuvaa kuitenkin se, että hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa todetaan, että vuonna 2013 työ- ja elinkeinotoimistojen antamien kaikkien työvoimapolitiittisten lausuntojen yhteismäärä oli noin 2,26 miljoonaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 9/2014 vp, että valiokunta pitää tarpeellisena tehostaa työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaa esityksessä ehdotetulla tavalla. Valiokunnan mielestä erittäin hyvää ja tarkoituksenmukaista ehdotuksessa oli luottamukseen perustuvan palvelun vahvistaminen. Valiokunta lausui mietinnössään, että ”työnhakijan ja työ- ja elinkeinoviranomaisen välinen molemminpuolinen luottamus mahdollistaa nykyistä paremmin yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa ja nopeuttaa siten kullekin asiakkaalle sopivan työllistymispolun löytymistä”.<sup>169</sup>

Valiokunta korosti mietinnössään, että vapautuvia resursseja tulee työnvälityksen tehostamiseksi suunnata henkilökohtaiseen palveluun. Erityisen tärkeiksi ryhmiä kasvokkain tapahtuvan palvelun toteuttamisessa valiokunta mainitsi nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja lisäksi asiakkaat, joille työ- ja elinkeinotoimiston palvelut ja menettelytavat ovat ennestään vieraita. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota työttömyysturvajärjestelmän yleiseen hyväksyttävyyteen, jonka säilymistä tahattomat erehdykset tai tahalliset väärinkäytökset voisivat heikentää. Tämän vuoksi valiokunta piti muutosten vaikutusten seuranta ja mahdollisiin epäkohtiin reagoimista tärkeänä.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2015 laeilla L 1374-1376/2014.

168 HE 162/2014 vp, s. 15/I.

169 TyVM 9/2014 vp, s. 2/II.

### 6.3.11 Hallituksen esitys HE 113/2016 vp

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihankkeisiin kuului työttömyysturvan uudistaminen tavalla, joka kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja. Näiden tavoitteiden edistämiseksi **hallituksen esityksessä HE 113/2016 vp** ehdotettiin, että työttömyyspäivärahakauden enimmäiskesto lyhennettäisiin 500 päivästä 400 päivään. Niillä, joilla työhistoria olisi kolmea vuotta lyhyempi, enimmäiskesto lyhenisi 300 päivään. Enimmäiskesto säilyisi 500 päivänä niillä työttömällä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään. Samassa esityksessä työttömyysturvan<sup>170</sup> omavastuu-aika ehdotettiin pidennettäväksi viidestä päivästä seitsemään päivään. Esitykseen sisältyy myös eräitä muita erityisesti ansiopäivärahaa koskevia ehdotuksia.

Esityksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla tavoiteltiin 200 miljoonan euron vuosittaista säästöä työttömyysturvan ansioturvamenoissa, millä pyrittiin välttämään työttömyysvakuutusmaksujen korotukset ja siten pyrittiin turvaamaan suomalaisen työn kilpailukykyä. Työttömyyspäivärahakauden enimmäiskeston lyhentämistä koskevien ehdotusten vaikutus työmarkkinatuen maksamisen kasvuun arvioitiin niin sanottuna staattisena laskelmana, jolloin kaikkien työnhakijoiden oletettiin olevan yhtä pitkään työttömänä lainmuutoksen jälkeen kuin ennen lainmuutosta. Niiden työnhakijoiden, joiden päivärahakauden kesto ylittäisi uuden enimmäiskeston, oletettiin laskelmassa siirtyvän työmarkkinatuella. Näillä perusteilla enimmäismaksuajan lyhentämisen vuoksi työmarkkinatukimenojen arvioitiin lisääntyvän 81 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi omavastuuajan pidentäminen vähentäisi peruspäiväraha- ja työmarkkinatukimenoja yhteensä 6 miljoonalla eurolla. Työmarkkinatuen saannin kasvulla arvioitiin olevan toimeentulotuki- ja asumistukimenoa lisäävä vaikutus. Muutoksen todettiin voivan nostaa myös kuntien työmarkkinatukeen kohdistuvaa rahoitusvastuuta<sup>171</sup>.

Työttömyyspäivärahaan ehdotettujen muutosten vaikutusta lieventäväksi arvioitiin se, että todennäköisesti osa työnhakijoista lainmuutosten johdosta työllistyisi nopeammin kuin ilman lainmuutoksia. Tämä vähentäisi siirtymiä työmarkkinatuella. Hallituksen esityksessä viitataan valtiovarainministeriössä tehtyyn arvioon, jonka mukaan työttömyyspäivärahan enimmäiskeston lyhentäminen lyhentää työttömyysjaksoja keskimäärin kahdella viikolla. Kaikkineen esitykseen sisältyvien ehdotusten arvioitiin yhteensä lisäävän työllisyyttä noin 9 000 henkilötyövuodella.

<sup>170</sup> Työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiopäiväraha.

<sup>171</sup> Kuntien rahoitusvastuuta on kuvattu luvussa 7.1.



Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti lausunnossaan TyVL 7/2016 vp ehdotettuja muutoksia oikeasuuntaisina vaikkakin riittämättöminä. Se korosti esityksen merkitystä osana julkisen talouden säästötavoitteiden toteuttamista ja talouden tasapainottamista. Valiokunta nosti lausunnossaan esiin myös hallituksen budjettiriihen yhteydessä sopiman, hallituksen esitykseen HE 209/2016 vp sisältyneen ehdotuksen, jolla toteutettiin työttömien työnhakijoiden haastatteluita koskeva uudistus, ja totesi pitävänsä kyseistä uudistusta tärkeänä. Valiokunnan näkemyksen mukaan haastatteluiden toteuttamista koskeva uudistus parantaa Suomen kansainvälisesti vertailtuna suhteellisen löyhää työnhaun seurantaa ja raportointia ja tukee osaltaan myös nyt toteutettavan työttömyysturvauudistuksen vaikuttavuutta.

Sosiaali- ja terveysturvaliokunta katsoi mietinnössään StVM 23/2016 vp, että kokonaisuutena hallituksen tavoite uudistaa työttömyysturvaa aiempaa kannustavammaksi ja pyrkimykset lyhentää työttömyysjaksoja ovat kannatettavia. Se totesi, että mikäli ansiopäivärahaa saava työtön työnhakija ei työllisty ennen päivärahakauden päättymistä, hän siirtyy työmarkkinatuen saajaksi aiempaa aikaisemmin, jolloin on oletettavaa, että toimeentulotuen käyttö uudistuksen johdosta lisääntyy. Myös omavastuuajan pidentäminen lisää työttömyyden alkuaikana tarvetta hakea toimeentulotukea. Valiokunta totesi, että toimeentulotuen käytön lisääntyminen osaltaan pienentää työttömyysturvassa syntyviä säästöjä ja toisaalta vähentää työnteon houkuttelevuutta. Valiokunta totesi näiden vaikutusten synnyttävän kannustinloukkuja.

Myös sosiaali- ja terveysturvaliokunta korosti, että työttömyysturvaan esitettyjen muutosten työllisyystavoitteiden toteutumista on syytä tukea panostamalla työllistymistä edistävän palvelujärjestelmän kehittämiseen ja uudistamiseen sekä uusien työpaikkojen luomiseen, jotta voidaan tehokkaasti ehkäistä köyhyyden ja syrjäytymisen lisääntymistä ja pitkäaikaisyöttömyyden syntyä. Työttömän työnhakijan pitäisi päästä palvelujen piiriin heti työttömyyden alussa, koska työttömyyden venyessä yli puolen vuoden mittaiseksi työllistymisen todennäköisyys nopeasti vähenee.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2017 lailla L 1081/2016.

### 6.3.12 Hallituksen esitys HE 209/2016 vp

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaan ”hallitus uudistaa sosiaali- ja työttömyysturvaa tavalla, joka kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja”. **Hallituksen esityksessä HE 209/2016 vp** ehdotettiin keinoja, joilla pyrittiin ehkäisemään ennalta työttömyyden pitkittymistä pitkäaikaistyöttömyydeksi. Taustalla oli pitkäaikaistyöttömien määrän huomattava kasvu. Työ- ja elinkeinoministeriön

työnvälitystilaston mukaan vuonna 2009 pitkäaikaistyöttömänä kuukauden lopussa oli keskimäärin noin 41 000 henkilöä ja vuoden aikana noin 88 000 henkilöä. Vuonna 2015 vastaavat luvut olivat keskimäärin 109 000 ja noin 190 000 henkilöä. Heinäkuun 2016 lopussa pitkäaikaistyöttömiä oli keskimäärin noin 127 000.

Uudistusta edelsi vuonna 2016 julkaistu selvitys, joka koski työllistymissuunnitelmien ja niitä korvaavien suunnitelmien roolia ja merkitystä työnhakijan palveluprosessin hallinnassa, työttömän työnhakijan aktivoimisessa sekä työttömyysturvan vastikkeellisuuden toteutumisessa. Selvityksen tarkoituksena oli ollut tuottaa tietoa suunnitelmien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta eri näkökulmista.<sup>172</sup> Työnhakijoille tehdyn kyselyn perusteella raportoitiin, että suunnitelmien laatimisprosessi koettiin pääsääntöisesti onnistuneeksi. Asiakkaan kannalta sopivimmaksi ja onnistuneimmaksi oli koettu sellainen suunnitelmien laatimisprosessi, jossa TE-toimiston asiantuntijalla on ollut riittävästi aikaa paneutua asiakkaan tilanteeseen ja suunnitelman laadintaan (ml. tiedon saanti työmarkkinoista ja työttömyyden pitkittymisen uhkasta) ja suunnitelmien laadinta oli tapahtunut kasvokkain TE-toimiston virkailijan kanssa.<sup>173</sup> Raportissa esitettiin arvio, että asiakkaiden positiiivisiin näkemyksiin olisi osaltaan vaikuttanut se, että ”suunnitelmat ovat toimineet usealle työnhakija-asiakkaille lähes ainoana työnhakua rytmittävänä välineenä sekä väylänä saada henkilökohtaista palvelua TE-toimistosta. Pienikin henkilökohtainen kosketus TE-toimiston virkailijan kanssa koetaan prosessissa tärkeäksi.”<sup>174</sup>

Raportissa arvioitiin myös, että suunnitelmien vaikutukset näkyvät ensisijaisesti asiakkaan palveluprosessin systematisoitumisena ja toimenpiteisiin osallistumisen lisääntymisenä (aktivointi). Tuolloin huomiota kiinnitettiin siihen, että TE-toimistotasoisessa tarkastelussa koettu onnistuminen suunnitelman laatimisprosessissa ja koetut hyödyt ja vaikutukset, joita suunnitelmilla saavutettiin, eivät vaikuttaneet olevan selkeästi keskenään yhteydessä, jollei huomioida suunnitelmien teon oikeaa ajoitusta ja TE-toimiston asiantuntijan paneutumista asiakkaan tilanteeseen.<sup>175</sup>

Lisäksi raportissa todetaan, että olemassa olevalla työllistymissuunnitelmalla havaittiin olleen vähäinen työttömyyttä vähentävä vaikutus, mutta vaikutus ei ollut tilastollisesti merkitsevää.<sup>176</sup> Suunnitelman toteutumisella sen sijaan havaittiin tuolloin selkeä työllis-

172 Valtakari ym. 2016.

173 Valtakari ym. 2016, s. 12.

174 Valtakari ym. 2016, s. 12.

175 Valtakari ym. 2016, s. 14.

176 Valtakari ym. 2016, s. 14.

tymisen todennäköisyyttä lisäävä vaikutus, ja suunnitelmissa sovitun ensimmäisen toimenpiteen toteutuminen oli lisännyt työllistymisen todennäköisyyttä tilastollisesti merkitsevällä tavalla.<sup>177</sup>

Hallituksen esityksessä työttömien työnhakijoiden palvelua koskevia ehdotuksia taustoitetaan suunnitelmien laatimista koskevilla tiedoilla. Esityksen mukaan vuonna 2015 laadittiin noin 240 000 työllistymissuunnitelmaa minkä lisäksi niitä korvaavia suunnitelmia laadittiin noin 50 000. Esityksen mukaan koko maassa työllistymissuunnitelma oli tehty ennen kolmen kuukauden työttömyyden täyttymistä oin 90 prosentille työnhakijoista. Osuudessa oli kuitenkin alueellisia eroja. Lisäksi esityksessä todetaan, että suurella osalla työttömistä työllistymissuunnitelma oli vanha ja se oli tehty jo edellisen työttömyysjakson aikana. Yli 100 päivää ennen ajankohtaisen työnhaun alkamista oli tehty noin 45 prosenttia työnhakusuunnitelmista, jotka olivat edelleen voimassa.

Esityksessä todetaan myös, että suunnitelmia tarkistettiin harvoin. Esimerkiksi 3–6 kuukautta työttömänä olleista noin kolmasosalla suunnitelma oli tarkistettu kyseisen aikavälin sisällä, ja 12–18 kuukautta työttömänä olleista vain noin viidesosalla suunnitelma oli tarkistettu kyseisen aikavälin aikana. Näitä osuuksia on aiheellista verrata hallituksen esityksessä esitettyyn tietoon, jonka mukaan palkkatuetussa työssä tai muuten työllistymistä edistävissä palveluissa olleista yli 90 prosentille oli laadittu suunnitelma.

Suunnitelman laatimisen ei kuitenkaan havaittu merkittävästi lisäävän työllistymisen todennäköisyyttä. Suunnitelman laatiminen näytti kuitenkin kaikilla palvelulinjoilla johdettavan todennäköisempään työllistymistä edistävään palveluun osallistumiseen vertailuryhmään kuuluviin verrattuna.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että työnhakijan ensimmäinen haastattelu järjestettäisiin kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Jos työnhakijan tilanne huomioon ottaen haastattelun järjestäminen olisi ilmeisen tarpeetonta, sitä ei tarvitsisi kahden viikon kuluessa järjestää. Aiemmasta poiketen haastattelu tulisi kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolme kuukautta ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen. Haastattelun yhteydessä tarkistettaisiin aina työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma. Työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman tarkistaminen aina säännöllisin määräajoin saattaa esityksen mukaan lisätä työnhaun aktiivisuutta ja osallistumista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin. Aktiivinen työnhaku ja palveluihin osallistuminen voi puolestaan lyhentää työttömyysjaksoja.

---

177 Valtakari ym. 2016, s. 15.

Muutoksilla pyrittiin jäsentämään ja tehostamaan työnhakijoiden palveluprosessia, lyhentämään työttömyysjaksoja ja edistämään työnhakijoiden saaman palvelun yhdenmukaisuutta eri työ- ja elinkeinotoimistojen alueilla. Muutoksilla vastattiin myös luvussa 6.4 kuvattuihin palkkatukiudistuksen tietotarpeisiin, jotka liittyivät hallituksen esityksessä HE 209/2016 vp niin ikään ehdotettuun palkkatuen aiempaa vahvempaan kohdentamiseen ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä. Hallituksen esityksessä HE 209/2016 vp tunnistettiin tällaisen kohdentamisen edellyttävän, että työ- ja elinkeinotoimistossa arvioidaan järjestelmällisesti työttömyyden pitkittymisen uhkaa, kun henkilöasiakas rekisteröityy työttömäksi työnhakijaksi.

Esityksessä todettiin, että työnhakijoiden haastattelujen toteuttaminen viimeistään kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein lisää työtä työ- ja elinkeinotoimistoissa. Arvio muutoksesta oli noin 750 000 haastattelua aiempaa enemmän vuodessa, jos työttömyyden keston rakenne ei muuttuisi. Esityksessä arvioitiin, että haastatteluiden toteuttaminen edellyttää noin 350–550 henkilötyövuoden lisäpanostusta. Vuoden 2017 talousarvioesitykseen sisältyi ehdotus 17 miljoonan euron lisämäärärahasta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta viittasi mietinnössään TyVM 13/2016 vp aiempaan mietintöönsä TyVM 8/2016 vp ja kiinnitti huomiota siihen, että työ- ja elinkeinotoimistoihin kohdistuneet henkilöstövähennykset olivat työttömyyden samanaikaisesti kasvettua johtaneet tilanteeseen, jossa haastatteluvajetta oli syksyllä 2016 noin 260 000 työttömän kohdalla. Tämän valiokunta totesi heijastuvan myös työllistymissuunnitelmien tekemiseen. Valiokunta piti haastattelujen järjestämistä aiempaa lyhyemmin väliajoin hyvänä ja tärkeänä uudistuksena. Valiokunta piti työ- ja elinkeinotoimistojen resurssien turvaamista välttämättömänä ja kiinnitti huomiota vuoden 2017 talousarvioesityksessä esitettyyn lisärahoitukseen. Se myös korosti kasvokkain tapahtuvan palvelun tärkeyttä ja haastattelujen laatua sekä yksilöllisen ohjauksen merkitystä työllisyyspolun löytymisessä yksinomaisen haastatteluiden tekemisen ja yhteydenpidon lisääntymisen lisäksi.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2017 lailla 1456/2016.

### 6.3.13 Hallituksen esitys HE 210/2016 vp

Pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaan työttömyysturvaa uudistetaan tavalla, joka kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja. Osana tätä hallitus valmisti työttömyysturvaa uudistamista, jossa työn vastaanottovelvoitetta tiukennettiin ja samalla vahvistettaisiin myös velvoitteita osallistua aktiivitoimenpiteisiin.

Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi **hallituksen esityksessä HE 210/2016 vp** ehdotettiin pidennettäväksi työstä kieltäytymisestä asettavaa korvauksetonta määräaika silloin, kun kyse on työstä, johon henkilö on valittu. Esityksen mukaan seuraamus alkaisi kuitenkin vasta 30 päivän päästä työstä kieltäytymisestä lukien. Muutoksen tavoitteena oli ohjata työnhakija aloittamaan työ, johon hänet on valittu ja toisaalta, jos kieltäytyminen tapahtuu, vaikuttaa työnhakijaan niin, että hän hakeutuisi työhön tai osallistuisi työllistymistä edistäviin palveluihin, jotka vastaavat hänen palvelutarvettaan. Määräajan pidentämistä perusteltiin sillä, että tutkimuksissa on havaittu kestoiltaan pitempien työttömyysturva-seuraamusten lisäävän lyhyitä seuraamuksia enemmän työllistymisen todennäköisyyttä.

Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että henkilöllä olisi pätevä syy erota työstä kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta edellyttäen, että päivittäisen työmatkan kesto ylittää kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia riippumatta siitä, sijaitisiko työpaikka työssäkäyntialueen ulkopuolella. Muutoksen tavoitteena on ohjata työssä olevia henkilöitä tarvittaessa etsimään uutta työtä jo työsuhteen aikana.

Esityksessä ehdotettiin myös muutettavaksi velvoitteita, jotka koskevat palveluihin osallistumista. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella seuraamus saattoi liittyä vain työllistymistä edistävään palveluun, josta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Esityksessä ehdotettiin, että seuraamus voitaisiin asettaa, vaikka työllistymistä edistävästä palvelusta ei oltaisi sovittu työllistymissuunnitelmassa. Esitystä perusteltiin sillä, että osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun saattaa olla tarkoituksenmukaisin tai mahdollisesti jopa ainoa vaihtoehto työnhakijan työllistymisen tukemiseksi, vaikka siitä ei oltaisi sovittu suunnitelmassa. Lisäksi seuraamus saatettiin asettaa, jos henkilö ei osallistunut sen suunnitelman laatimiseen, jossa palvelu olisi lisätty suunnitelmaan.

Samalla seuraamusuhkan piiriin eli velvoittaviksi esitettiin lisättäväksi palvelut, joita hankitaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja joiden sisällöstä palveluntuottajat voivat päättää. Näitä palveluita ei lueta varsinaisiksi työllistymistä edistäviksi palveluiksi. Muutosta perusteltiin esityksessä muun muassa sillä, että näiden palveluiden ollessa ns. vapaaehtoisia, palveluntuottajille ei oltu pystytty ohjaamaan riittävästi asiakkaita. Ehdotetun muutoksen arvioitiin parantavan palveluprosessien tehokkuutta ja vahvistavan työttömyysetuuksien vastikkeellisuutta.

Esitettyjen muutosten arvioitiin kokonaisuutena vähentävän valtiolle ja muille tahoille aiheutuvia työttömyysturvamenoja ja parantavan työvoiman saatavuutta. Vaikutuksia ei kuitenkaan arvioitu merkittäviksi. Ehdotusten työllisyttä lisääviä ja julkisia menoja vähentäviä arvioituja vaikutuksia olivat työttömien työnhakijoiden työn vastaanottamiskyvyn aleneminen, työnhaun aktivoituminen sekä aiempaa useamman työnhakijan osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin. Myös seuraamusten tiukentamisen arvioitiin voivan jonkin verran vähentävän etuusmenoja. Muutosten nähtiin vaikuttavan

työllisyyteen työmarkkinoiden paremman kysynnän ja tarjonnan tasapainon kautta, mutta vaikutuksen arvioitiin kuitenkin olevan mittaluokaltaan satoja tai enintään muutamia tuhansia henkilötyövuosia.

Hallituksen esityksessä todettiin, että vaikutukset riippuvat avointen työpaikkojen määrästä, työ- ja elinkeinotoimistojen tekemien työtarjousten määrästä, tarjolla olevista työllistymistä edistävästä palveluista ja työttömien työnhakijoiden käyttäytymisestä. Työmarkkinoiden ammatillisen ja alueellisen tasapainon arvioitiin voivan uudistusten vuoksi parantua ja työnantajien työvoiman saatavuus voisi joissain ammateissa parantua. Ehdotusten katsottiin tukevan toisiaan ja vaikuttavan samaan suuntaan: työmarkkinoiden toimivuus paranee ja ammatillinen ja alueellinen joustavuus lisääntyy.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti mietinnössään TyVM 15/2016 vp ehdotettuja uudistuksia kansantalouden tilanteen ja työmarkkinoiden vaikean kohtaanto-ongelman vuoksi tarpeellisina. Se kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että tiukennettävien seuraamusten vuoksi osa työnhakijoista saattaa varsinkin pitkittyneessä työttömyydessä ajautua toimeentulotuen piiriin, mikä lisää toimeentulotukimenoja ja voi ohjata työttömän pois työmarkkinoilta. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että muutosten vaikutuksia työllistymiseen ja työnhakijoiden käyttäytymiseen sekä asetettujen seuraamusten määrää ja vaikutuksia tulee seurata tarkasti ja että hallitus toimii tarvittaessa nopeasti mahdollisten epäkohtien korjaamiseksi.

Valiokunta korosti työttömyyden alkuun sijoittuvien toimenpiteiden tärkeyttä työttömän aktivoinnissa ja piti tärkeänä, että työnhakija voidaan tarvittaessa nopeastikin osoittaa myös sellaiseen palveluun, josta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Työllistymissuunnitelman ja siinä sovittujen palveluiden tulee kuitenkin edelleen olla työttömälle tarjottavien palveluiden lähtökohta, sillä työnhakijan sitoutuminen palveluihin ja tulokset ovat parempia silloin, kun työnhakijalla on mahdollisuus vaikuttaa. Valiokunta korosti, ettei lainmuutos saa johtaa vähemmän huolelliseen työllistymissuunnitelman laatimiseen, ja että muutoksesta huolimatta jatkossakin kolmen kuukauden välein toteutettavien haastattelujen yhteydessä tulee sopia työnhakijalle sopiviin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2017 lailla L 1451/2016.

### 6.3.14 Hallituksen esitys HE 124/2017 vp

Pääministeri Juha Sipilän hallitus päätti vuoden 2017 talousarvioneuvottelujen yhteydessä työryhmästä, jonka tehtävänä oli laatia yksi yhteinen esitys työllisyyden lisäämiseksi ja työttömyyden keston lyhentämiseksi. Yhtenä tavoitteena oli uudistaa ansiosidonnaista

työttömyysturvaa nopeampaan työllistymiseen kannustavaksi niin, että se lisää työllisten määrää 8 000 henkilöllä ja että sen vaikutukset valtiontaloudelle ovat neutraalit. Työryhmän työttömyysetuuksiin ehdottamat muutokset esitettiin toteutettavaksi **hallituksen esityksessä HE 124/2017 vp**. Muutosehdotusten tavoitteena oli lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Tavoitteena oli myös, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyrittiin ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Ehdotettu malli koski sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen saajia.

Mallissa vähennettiin työttömyyden alun omavastuupäivien määrää ja lisättiin omavastuupäiviä työttömyyden ajalle, jos työnhakija ei ole ollut riittävästi työssä tai työllisyyttä edistävissä palveluissa tai muissa palveluissa, jotka tukevat työllistymistä ja joihin työtön oli velvollinen osallistumaan seuraamuksen uhalla. Tätä työnhakijan aktiivisuutta tarkasteltiin 65 työttömyysetuuden maksupäivän jaksoissa, mikä vastaa noin kolmen kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä. Jos työnhakija ei ollut riittävän aktiivinen tarkastelujakson aikana, maksettaisiin hänelle työttömyysetuus seuraavalta 65 maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna. Tämä vastaa yhtä omavastuupäivää kuukauden aikana.

Esityksessä todettiin, että ehdotetun mallin arviointi oli erittäin vaikeaa. Työryhmän muistiossa työllisyyden arvioitiin lisääntyvän 5 000–12 000 henkilötyövuotta niillä, jotka saavat ansiopäivärahaa. Esityksessä todettiin myös, että siihen, säilyykö päivärahan tai työmarkkinatuen taso muuttumattomana, vaikuttaa työttömän työnhakijan oman aktiivisuuden lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Jos paikkakunnalla on tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, on työllistyminen luonnollisesti helpompaa kuin seudulla, jossa niitä ei ole. Myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata.

Sekä perustuslakivaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kiinnittivät huomiota siihen, onko aktiivisesti mallin ehdot täyttämään pyrkivällä henkilöllä aina tosiasiallisesti mahdollisuus täyttää mallin edellytykset ja näin välttää työttömyysetuuden alentaminen. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta totesi mietinnössään StVM 22/2017 vp, että esityksessä ehdotetuilla monipuolisilla mahdollisuuksilla täyttää mallin ehdot pyritään turvaamaan sitä, että työnhakija voi täyttää aktiivisuusehdon itselleen parhaiten soveltuvalla tavalla ja säilyttää etuuden vähentämättömänä. Valiokunta lausui mietinnössään, että nämä monipuoliset aktiivisuuden osoittamisen mahdollisuudet huomioiden valiokunta hyväksyy ehdotetun aktiivointimallin, mutta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia tulee tarkasti seurata ja esitti eduskunnan lausumaa asiassa.

Eduskunta hyväksyi vastauksessaan EV 184/2017 vp lausuman, jonka perusteella se edellytti, että uudistuksen vaikutuksia tulee tarkasti seurata ja tarvittaessa laajentaa keinoja, joilla aktiivisuusedellytyksen voi täyttää, jos ilmenee, etteivät nyt ehdotettavat keinot ole riittäviä estämään aktiivisesti työnhakua tai palveluun pääsyä yrittäneen työnhakijan joutumista vähennetylle etuudelle.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2018 lailla L 1138/2017.

## 6.4 Tuettu työllistäminen (tuki palkkakustannuksiin)

Työllisyyslaista oli kumottu julkiseen valtaan kohdistuvat työllistämistä koskevat velvoitteet jo vuoden 1993 alusta lukien, mutta palkkakustannusten tukemista koskeva järjestelmä, työllistämistukijärjestelmä, oli edelleen olemassa ja sitä uudistettiin vuonna 1995 voimaan tulleilla muutoksilla. Muutosten tavoitteena oli ollut karsia tukijärjestelmän monimutkaisuutta ja selkeyttää tukijärjestelmän tavoitteita ja peruseriaatteita. Hallituksen esityksessä HE 178/1997 vp tätä aiempaa painopisteen muutosta kuvataan seuraavasti: ”Keskeisinä lähtökohtina oli integroida työllistämistukia aikaisempaa tehokkaammin muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sekä siirtää tukien painopistettä työttömyyden lyhytaikaisen katkaisemisen sijaan työvoimavarojen kehittämistuen suuntaan.”<sup>178</sup> Työllistämistuen ja sillä toteutettavan tukityöllistämisen tarkoitus oli edistää ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien työttömien työhön sijoittumista työharjoittelun ja työkokemuksen kartuttamisen kautta. Tarkoitus oli myös yhtäältä edistää pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden palaamista työmarkkinoille ja toisaalta estää työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta. Tukityötä oli myös mahdollista yhdistää muihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, jolloin tarkoituksena oli, että toimenpiteet yhdessä edistivät sopeutumista työelämän rakenteellisiin muutoksiin.<sup>179</sup>

Samassa yhteydessä yrityksille myönnettävien työllistämistukien ehtoja oli kiristetty siten, että yrityksiltä edellytettiin pelkän määräaikaisen tukityöllistämisen sijasta vastikkeellisuutta – joko työttömien kouluttamista oppisopimussuhteessa, pysyvämpää työllistämistä tai määräaikaisessa työllistämisessä tukityön yhdistämistä työttömälle järjestettyyn työvoimakoulutukseen tai kuntoutukseen. Tukityöllistämisen ehtojen kiristäminen oli vähentänyt yritysten ilman koulutusvastiketta tapahtuvaa suoraa tukityöllistämistä, mutta vaikuttanut samalla siihen, että työllistämistuki oppisopimukseen oli lisääntynyt vuosina 1995–1996 huomattavasti.

178 HE 178/1997 vp, s. 6/II.

179 HE 178/1997 vp, s. 7/I.



Työvoimapolitiittisten tavoitteiden lisäksi työllistämisen tuilla on kytkös työmarkkinatuen saantiin sen kautta, millainen osuus tällaisesta tuetusta työllistymisestä hyväksytään työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloeseen. Karkeasti kuvattuna tämä vaikutus ilmenee siten, että mitä suurempi osa tuetusta työsuhteesta kerryttää työssäolo-ehtoa, sitä useampi tukityöllistetty saa työn päätyttyä työttömyyspäivärahaa työmarkkinatuen sijasta, jos hän ei tukityön tuloksena työllisty pysyvämmiin.

#### 6.4.1 Hallituksen esitys HE 178/1997 vp

**Hallituksen esityksessä HE 178/1997 vp** ehdotettiin säädettäväksi uudesta työllistämisen tuesta, yhdistelmätuesta. Yhdistelmätuen tavoitteena oli hallituksen esityksen mukaan sovittaa yhteen aktiivi- ja passiivijärjestelmiä ja siirtää painopistettä passiivisuuden tukemisesta aktiivisuuden tukemiseen. Yhdistelmätuki muodostui työmarkkinatuesta ja työllistämistuesta. Muutoksesta ei esityksen mukaan kuitenkaan seuraisi uutta tukijärjestelmää tai uusia hallinnollisia järjestelyjä. Kyse oli olemassa olevien tukien kohdentamisesta uudella tavalla. Edelleen esityksessä katsottiin, että tukien yhdistäminen antaisi paikallistasolle käytettäväksi uuden joustavan resurssin, jonka avulla voidaan etsiä uusia aktiivisuuden mahdollisuuksia, ja joka kohdistuisi suurimmassa syrjäytymisvaarassa oleviin pitkäaikaistyöttömiin.

Yhdistelmätuki tarkoitti sitä, että työnantajalle voitaisiin maksaa työmarkkinatuen suuruista tukea, jos se työllistäisi vähintään 500 päivää työttömänä olleen työmarkkinatukea saavan pitkäaikaistyöttömän. Työmarkkinatukeen voitaisiin yhdistää työvoimatoimiston maksama työllistämistuki. Yhdistelmätuen enimmäiskestoksi esitettiin 12 kuukautta.

Vuoden 1997 alusta voimaan oli tullut työttömyysturvauudistus, jossa työttömyyspäivärahan työssäoloehto pidennettiin 43 kalenteriviikkoon. Työllistämistukijärjestelmää oli puolestaan muutettu vuonna 1995 tavoitteena työmarkkinoille sijoittumisen parantaminen työttömyyden lyhytaikaisen katkaisemisen sijasta. Uudistuksen jälkeen työllistämistukea käytettiin keskimäärin kuuden kuukauden kestoiseen tukityöhön, eli sillä ei ollut mahdollista täyttää työssäoloehdot.

Yhdistelmätuen enimmäiskesto 12 kuukautta olisi riittänyt työssäoloehdon täyttämiseen. Tämä yhdessä sen kanssa, että yhdistelmätuen myöntäminen edellyttäisi kahden vuoden työttömyyttä, olisi esityksen mukaan voinut ohjata passiivisuuteen aktiivisen työnhaun sijasta eli siihen, että järjestelmä ohjaisi työtöntä odottamaan työttömyyden pitkittymistä kahteen vuoteen (yhdistelmätukikelpoisuus syntyisi), ja tukityön kesto voisi yksinään riittää työssäoloehdon täyttämiseen.

Passivoivan vaikutuksen ehkäisemiseksi ja siksi, että hallituksen esityksessä työmarkkinatuen käyttäminen työllistämiseen rinnastettiin aktivointina työmarkkinatuen maksamiseen työharjoittelun ajalta, esityksessä ehdotettiin, että yhdistelmätukityö ei lainkaan kerryttäisi työssäoloehtoaa. Ratkaisua perusteltiin myös sillä, että yhdistelmätukityössä työmarkkinatuki, jota muutoin maksettaisiin työttömälle henkilölle, ohjattaisiin työnantajalle palkkakulujen kattamiseen. Tukityö ei toisin sanoen vähentäisi työmarkkinatukimenoa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 32/1997 vp huomiota ehdotukseen, että esityksen mukaan yhdistelmätukityö ei kerryttäisi lainkaan työssäoloehtoaa. Valiokunta katsoi, että esityksen voidaan luonnehtia tarkoittavan samanlaista kohtelua työmarkkinatuen piirissä olevien välillä (yhdistelmätukityö ja työharjoittelu) mutta samalla erilaista kohtelua työsopimussuhteessa olevien välillä. Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena kategorista linjausta, jossa yhdistelmätukityö ei lainkaan kerrytä työssäoloehtoaa. Ongelmallisuus ilmeni erityisesti tilanteissa, jossa palkkakustannusta ei kateta yksinomaan yhteiskunnan tuella (työmarkkinatuki ja lisäksi mahdollinen työllistämistuki). Riittäviä perusteita erilaiselle kohtelulle työssäoloehdon kertymisessä valiokunta näki tilanteissa, joissa yhdistelmätukityön palkatun henkilön työ rinnastuu esimerkiksi työhön perehdyttämiseen tai työharjoitteluun. Valiokunta katsoi, että valtiosääntöoikeuden kannalta sääntelyssä on syytä kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esitti mietinnössään TyVM 14/1997 vp säännöstä muutettavaksi niin, että työssäoloehdossa huomioitavaan työssäoloaikaan luetaan kolmannes yhdistelmätukityön kestosta, kuitenkin enintään 16 kalenteriviikkoa. Muilta osin yhdistelmätukea koskevat ehdotukset hyväksyttiin muuttumattomina.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.1998 laeilla L 1353-1355/1997.

## 6.4.2 Hallituksen esitys HE 161/2001 vp

Työllistämisen tukien uudistamista jatkettiin **hallituksen esitykseen HE 161/2001 vp** sisältyvillä ehdotuksilla, joilla yhdistelmätukea muutettiin siitä saatujen kokemusten perusteella. Tukijakso oli kokemuksen mukaan katkaissut työttömyysjakson. Sen sijaan työmarkkinavalmiudet eivät kaikissa tapauksissa parantuneet riittävästi, jotta työllistetty olisi voinut työllistyä avoimille työmarkkinoille. Nämä kokemukset ja työllistäjiltä saatu palaute olivat osoittaneet, että yhdistelmätuen 12 kuukauden tukijakso oli liian lyhyt. Hallituksen esityksen mukaan ratkaisuksi oli useissa yhteyksissä ehdotettu tukijakson pidentämistä esimerkiksi tukea porrastaen. Esityksessä ehdotettiin, että tuki olisi toiselta vuodelta vain työmarkkinatuen suuruinen.

Kuten työvoimapalveluprosessin uudistamisella, myös yhdistelmätuen uudistamisella pyrittiin turvaamaan palkkatyön ensisijaisuutta ja parantamaan työvoiman saatavuutta sekä torjumaan pitkäaikaistyöttömyyttä, ja jos vaikutukset toteutuisivat, ne vähentäisivät pidemmällä tähtäimellä työttömyysmenoa. Välittömiä taloudellisia vaikutuksia muutokselle ei arvioitu, sillä työnantajalle myönnettävän työllistämistuen suuruus säilyi ennallaan, ja toiselta vuodelta työnantajalle myönnettävä työmarkkinatuki tulisi työllistetyille itselleen maksettavan työmarkkinatuen tilalle. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että vuonna 2002 yhdistelmätuen avulla työllistettäisiin keskimäärin 15 000 pitkään työttömänä ollutta henkilöä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi mietinnössään TyVM 11/2001 vp, että toisen vuoden matalamman työnantajalle maksettavan tuen vuoksi kahden vuoden yhdistelmätukijakso tulisi todennäköisesti toteutumaan vain työllistettäessä yrityksiin, julkiselle sektorille taikka vakavaraisiin, valtakunnallisiin yhdistyksiin tai yhteisöihin, ei työllistettäessä kolmannelle sektorille. Valiokunta piti kuitenkin kolmannen sektorin toimintaa tärkeänä sekä kansalaisyhteiskunnan toiminnan että työttömien syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että uudistusta tulee tarkoin seurata. Uudistuksen vaikutusten seuranta koskeva lausuma hyväksyttiin eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen. Valiokunta katsoi lisäksi, että yhdistelmätukityöhön pääsyn ehtoja tulisi helpottaa.

Yhdistelmätukea myönnettäessä työsopimus oli aiemmin pitänyt tehdä toistaiseksi voimassa olevana. Tältä osin valiokunta ehdotti, että yrityksiin työllistettävien osalta säännöksiä muutettaisiin siten, että ne mahdollistaisivat myös määräaikaisen työsopimuksen.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2002 laeilla L 1429-1432/2001.

### 6.4.3 Hallituksen esitys HE 115/2002 vp

Voimassa olleen lain perusteella yhdistelmätukea eli työmarkkinatukea voitiin maksaa työnantajalle palkkauskustannusten kompensationsa joko sellaisenaan tai työllistämistukeen yhdistettynä vain sellaisten henkilöiden työllistämiseen, jotka olivat saaneet enimmäisajan työttömyyspäivärahaa tai vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella.

**Hallituksen esityksessä HE 115/2002 vp** ehdotettiin osana työttömyysturvalain kokonaisuudistusta, että työmarkkinatuen käyttöä laajennettaisiin. Muutos esitettiin toteutettavaksi kolmivuotisena kokeiluna, jossa työmarkkinatuki voitaisiin maksaa työnantajalle ilman työllistämistukiosuutta, jos työllistettävä olisi saanut työmarkkinatukea työttömyyden

perusteella vähintään 200 päivältä. Kokeilun tavoitteena oli myös selvittää, voitaisiinko työmarkkinatuki maksaa työnantajalle aiempaa joustavammin menettelyin, jos tukeen oikeutettu työtön omaehtoisesti löytää itselleen soveltuvan työpaikan.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että yhdistelmätuella työllistetään keskimäärin 3 000 työntöntä työmarkkinatuen saajaa, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on epätodennäköistä.

Edelleen esityksessä ehdotettiin, että voimassa ollutta lainsäädäntöä vastaavasti työssä-oloehtoon luettaisiin puolet niiden kalenteriviikkojen lukumäärästä, joina työnantaja on saanut palkkakustannuksiin yhdistelmätukea. Yhdessä työssäoloehtoon ehdotettujen muutosten kanssa yhdistelmätukikokeilulla arvioitiin olevan vähäinen työttömyyspäivärahamenoja lisäävä vaikutus. Valtion menoissa vastaava säästö syntyisi työmarkkinatukimenojen pienenemisenä. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ehdotti kuitenkin mietinnössään StVM 43/2002 vp, että työssäoloehdon karttumista yhdistelmätukityössä muutettaisiin työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan lausunnossaan TyVL 20/2002 vp esittämällä tavalla niin, että työssäoloehtoon luetaan puolet niiden kalenteriviikkojen lukumäärästä, joina tehdyn työn palkkaukseen työnantaja on saanut yhdistelmätukea, mutta tilanteissa, jossa työnantajalle on maksettu vain työmarkkinatukea, työssäoloehto karttuu täysimääräisesti.

Uusi työttömyysturvalaki tuli voimaan 1.1.2003 lailla L 1290/2002.

#### 6.4.4 Hallituksen esitys HE 132/2003 vp

**Hallituksen esityksessä HE 132/2003 vp** ehdotettiin säädettäväksi laki sosiaalisista yrityksistä. Samassa esityksessä ehdotettiin, että työllistämistuen myöntämisen edellytyksiä väljennettäisiin, kun kyse on työllistamisestä sosiaaliseen yritykseen. Näissä tilanteissa tukityöllistäminen mahdollistettiin aiempaa pidemmäksi ajaksi. Muutos koski myös yhdistelmätukea.

Lyhyellä aikavälillä sosiaalisille yrityksille myönnettävien pitkäaikaisten tukien ei arvioitu lisäävän valtion menoja. Samalla esityksessä kuitenkin todettiin, että yritysten tukemiseen kohdennettava määräraharive samoin kuin työllistämistukimäärärahojen tarve pystytettäisiin arvioimaan kokonaisuutena vasta suunnitteilla olleen työllistämistukiudistuksen yhteydessä. Valtion vuoden 2004 talousarvioesityksen mitoituksessa oli esityksen mukaan otettu huomioon työllisyyspoliittiseen projektitukeen 4,2 miljoonan euron määrärahalisäys myönnettäväksi sosiaalisten yritysten perustamiseen ja niiden toiminnan vakiinnuttamiseen.

Esityksessä todetaan, että kansainvälisten kokemusten perusteella voitiin ennakoida, että lain vaikutusten vakiinnuttua sosiaalisten yritysten palveluksessa voisi olla joitakin tuhansia ihmisiä. Näistä sellaisiksi vajaakuntoisiksi ja pitkäaikaistyöttömiksi henkilöiksi, joiden mahdollisuudet saada muuta työtä ovat heikot, esityksessä arvioitiin noin 40 prosenttia.<sup>180</sup> Vertailun vuoksi hallituksen esityksessä tuotiin esiin Ruotsin Samhall-yritys, joka hallituksen esityksen mukaan työllisti vuonna 2002 hieman alle 25 000 vajaakuntoista työntekijää, ja kyseisenä vuonna Samhallissa työskentelyn aloitti noin 2 100 vajaakuntoista työntekijää.

Laki sosiaalisista yrityksistä ja siihen liittyvät yhdistelmätukea koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2004 laeilla 1351–1353/2003.

Hallituksen esityksessä esitettyihin vaikutuksiin nähden on kiinnostavaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti myöhemmin seuraavaksi kuvattuun hallituksen esitykseen HE 164/2005 vp antamassaan mietinnössä StVM 34/2005 vp huomiota sosiaalisten yritysten määrään vuonna 2005. Tuolloin työministeriön pitämässä sosiaalisten yritysten rekisterissä oli 31 yritystä, joihin oli palkattu 150 työntekijää työllistämistuen turvin ja 110 työntekijää yhdistelmätuen turvin. Valiokunta piti tärkeänä, että työministeriö edistäisi sosiaalisten yritysten käynnistymistä yhteistyössä kolmannen sektorin, kuntien ja yritysten kanssa.

Vuonna 2020 julkaistussa selvityksessä sosiaalisissa yrityksissä todettiin olevan yhteensä noin 200 työpaikkaa.<sup>181</sup>

#### 6.4.5 Hallituksen esitys HE 164/2005 vp

Kuten edellä on todettu, työllistämistukijärjestelmää oli uudistettu laajamittaisesti vuonna 1995. Sääntelyn ikä ja tukijärjestelmään tämän jälkeen tehdyt muutokset ja sellaiset osauudistukset kuten yhdistelmätuen käyttöönotto olivat tehneet työllistämistukijärjestelmästä monimutkaisen. Tuen määräytymisperusteita pidettiin epäselvinä, mihin vaikutti osaltaan se, että normaalin työllistämistuen taso oli pysynyt samana vuodesta 1995 alkaen ja jäänyt jälkeen ansiotason kehityksestä. Tämän kompensoimiseksi työllistämistuki maksettiin työnantajalle pääsääntöisesti niin kutsutulla lisäosalla korotettuna, mikä lisäsi monimutkaisuutta. Lisäosan käyttäminen palkkojen nousua kompensointiin oli hämärtänyt lisäosan alkuperäistä tarkoitusta, mikä oli korvata työnantajan erityistä panosta esimerkiksi työllistetyn osaamisen ja valmiuksien parantamiseen.

<sup>180</sup> HE 132/2003 vp, s. 16/l.

<sup>181</sup> Yhteiskunnalliset yritykset Suomessa 2010, s. 22.

Lisäksi työvoimapolitiittisten toimien vaikutuksia toimenpiteisiin osallistuneiden myöhemmän työllisyyteen oli arvioitu useissa tutkimuksissa, ja keskeinen havainto vaikutti olevan, että eri toimenpiteiden vaikuttavuustulokset riippuvat keskeisesti toimenpiteiden kohdentamisesta eri asiakasryhmille, ja että toimien nettovaikutus on suhteellisesti parempi työllistymisedellytyksiltään heikommassa ryhmässä. Tulosten mukaan yksityisen sektorin tukityöllä saavutettiin parhaimmat välittömät työllisyysvaikutukset.<sup>182</sup> Työllisyysvaikutukset ovat hyvät myös silloin, kun henkilö on työllistetty osa-aikaisella<sup>183</sup>, oppisopimustuella tai starttirahalla.

Pääministeri Vanhasen I hallituksen hallitusohjelman perusteella tavoitteena oli kohdistaa aktiivista työvoimapolitiikkaa aiempaa enemmän pieniin ja keskisuuriin yrityksiin siten, että parannetaan työttömien työllistymistä yksityiselle yrityssectorille, ja lisäksi parannetaan tukityöllistämisen laatua ja vaikuttavuutta yhdistämällä siihen työssä oppimista ja koulutusta. Työllistämistukijärjestelmän uudistamista valmisteltiin työministeriössä<sup>184</sup>, ja hallitusohjelman mukaiset työnantajalle myönnettävien työllistämistukien uudistamista ja niiden myöntämisedellytysten selkeyttämistä koskevat ehdotukset sisältyvät **hallituksen esitykseen HE 164/2005 vp**, johon sisältyy myös muita aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevia ehdotuksia. Työllistämistukijärjestelmän uudistuksen tavoitteena oli tuetun työn vaikuttavuuden ja laadun parantaminen. Osana uudistusta yhdistelmätuesta erillisenä tukena luovutettiin Työllistämistuen ja yhdistelmätuen tilalle tulisi työvoimatoimiston myöntämä palkkatuki, joka muodostuisi perustuesta ja lisäosasta.

Vaikka esityksen mukaan palkkatuen suuruus, myöntämisedellytykset ja rahoitus voisivat jatkossakin vaihdella, tavoitteena oli työllistämistukijärjestelmän yksinkertaistaminen vähentämällä erilaisia tukimuotoja. Edelleen esityksessä ehdotettiin, että perustukea rahoitettaisiin aiempaa laajemmin työmarkkinatukimäärärahoista. Lisäosalla, jonka suuruus olisi enintään 60 prosenttia perustuen määrästä, tuettaisiin erityisesti yrityksissä tapahtuvaa koulutuksen ja oppimisen yhdistämistä tuettuun työhön. Tukien vaikuttavuutta puolestaan pyrittiin parantamaan muun muassa selkeyttämällä tukien käytön perusteita, kytkemällä

---

182 Julkiselle sektorille työllistämisen vaikutukset oli arvioitu vähäisiksi, mitä selitti tutkimusten mukaan ensinnäkin se, että julkisen hallinnon mahdollisuudet työllistää tukityöllistetty pysyvään työsuhteeseen ovat heikot. Toiseksi julkinen sektori on myös työnantajataho, joka tarjoaa työntekomahdollisuuksia vaikeimmin työllistyville, jolloin tukityöjakson vaikuttavuus sen päättymisen jälkeiseen työllisyyteen on sidoksissa myös työvoiman kysyntään matalan tuottavuuden toimialoilla ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin sekä alueen työllisyystilanteeseen.

183 Osa-aikaisjärjestelmästä luovuttiin lailla 916/2012, jolla toteutettiin työvoimapalvelua ja työvoimapolitiikkaa koskeva kokonaisuudistus. Hallituksen esityksessä HE 133/2012 vp muutosta perusteltiin sen vähäisellä työvoimapolitiittisella merkityksellä.

184 Hankkeen loppuraportti Polku työelämään – Tuettu työ ja uudistunut palkkatuki (Työhallinnon julkaisu 354) luovutettiin ministeriölle 29 päivänä kesäkuuta 2005.

palkkatuettu työ aiempaa selkeämmin osaksi työnhakijan työnhakusuunnitelmaa sekä sisällyttämällä tuettuun työhön myös koulutusta.

Työllistämisen tukien uudistamista koskevan palkkatukiehdotuksen ei arvioitu lisäävän valtion menoja, koska se toteutettiin valtion talousarviossa olevien määrärahojen puitteissa niitä uudelleen kohdentamalla. Toisin sanoen uudistuksella tuettiin passiivisesti työmarkkinatukea saavien työttömien siirtymistä aktiivitoimenpiteiden piiriin.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2006 laeilla L 1216 ja 1217/2005.

#### 6.4.6 Hallituksen esitys HE 45/2006 vp

Seuraavan kerran työllistämisen tukia uudistettiin jo vuonna 2006 muutoksella, jolla toteutettiin niin kutsutun Tupo 2 -työryhmän ehdotukset palkkatuen käyttämisen laajentamisesta.<sup>185</sup> Muutoksella haluttiin laajentaa palkkatuen käyttämistä yrityksissä tapahtuvaan määräaikaiseen työsuhteeseen työllistämiseen.

Palkkatuella haluttiin nyt ratkaista työvoiman saatavuuteen liittyviä ongelmia, joiden arvioitiin lisääntyvän väestörakenteen muuttuessa ja työvoiman tarjonnan niukentuessa. Yrityssektorilla saadun työkokemuksen ja osaamisen arvioitiin helpottavan työvoiman saatavuusongelmia, minkä lisäksi mahdollisuudet työllistyä saman työnantajan palveluksessa tukikauden päättymisen jälkeen arvioitiin yrityksissä paremmiksi kuin vastaavat mahdollisuudet olisivat työllistettäessä julkiselle sektorille tai niin kutsutulle kolmannelle sektorille. Tämä arvio perustui vuoden 2005 lopulla valmistuneeseen Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimukseen (VATT-keskustelualoitteita 378). Kyse oli tutkimuksesta, joka perustui noin 31 000 yritystä kattavaan selvitykseen ja vuodet 1995–2002 kattavaan aineistoon.

Näillä perusteilla **hallituksen esityksessä HE 45/2006 vp** ehdotettiin, että työllistettäessä yritykseen määräaikaiseen työsuhteeseen palkkatuki voitaisiin myöntää työttömän työnhakijan palkkaamiseen, jos työttömyysjakso on kestänyt vähintään kuusi kuukautta. Ennen muutosta määräaikaiseen työsuhteeseen työllistettäessä palkkatuki voitiin myöntää vain, jos palkattava työntekijä oli vajaakuntoinen, pitkäaikaistyötön tai vaikeasti työllistyvä, tai jos kyse oli oppisopimuskoulutuksesta taikka jos henkilö palkattiin metsänparannustöiden suorittamiseen.

Muutos tuli voimaan 1.8.2006 lailla L 547/2006.

<sup>185</sup> Niin ikään Tupo 2 -työryhmän esityksiin sisältyneet hallituksen esityksessä HE 45/2006 vp ehdotetut palveluprosessia koskevat uudistukset on kuvattu edellä luvussa 6.3.

### 6.4.7 Hallituksen esitys HE 126/2007 vp

Vuodesta 2005 alkaen työhallinnossa oli toteutettu nuorten yhteiskuntatakuuta, jota on kuvattu edellä luvussa 6.1. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa oli linjattu matalapalkkatuen laajennuksesta, ja valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen otetuilla lisämäärärahoilla oli tarkoitus lisätä kohdennettuja toimenpiteitä, joilla autettaisiin vaikeimmassa asemassa olevia nuoria. Osana tätä toimenpidekokonaisuutta **hallituksen esityksessä HE 126/2007 vp** ehdotettiin, että työmarkkinatukea voitaisiin käyttää nuorten työllistämiseen myönnettävän palkkatuen rahoitukseen jo silloin, kun nuori on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yhdenjaksoisesti vähintään 65 päivältä eli kolmelta kuukaudelta, kun muutoin edellytys oli 130 päivää eli noin kuusi kuukautta.

Esityksessä todetaan, että ehdotettu muutos ei lisäisi valtion menoja, mutta se aikaistaisi mahdollisuutta työllistää nuoria ja siirtäisi tukijärjestelmän painopistettä passiivisesta aktiiviseen. Palkkatuella arvioitiin palkattavan noin 1 000 nuorta enemmän kuin ennen muutosta.

Muutos tuli voimaan 1.1.2008 lailla L 1285/2007.

### 6.4.8 Hallituksen esitys HE 274/2009 vp

Kansalliset työllistämistukiohjelmat ovat niin kutsuttua notifioitavaa lainsäädäntöä. Työministeriö oli notifioinut työllistämistukiohjelman vuonna 1995, minkä jälkeen palkkatukea koskevia säännöksiä oli muutettu ja lisäksi palkkatuen käytössä oli tapahtunut tosiasiallisia muutoksia. Voimassa olleiden säännösten mukaan elinkeinotoimintaa harjoittavan yhteisön oikeudellisesta muodosta riippui, millaisilla ehdoilla yhteisö saattoi saada palkkatukea samojen työttömien ryhmien palkkaamiseen. Tästä seurasi, että kansallisissa työllistämisen tukea koskevissa säännöksissä ei huomioitu yhdistysten ja säätiöiden muuttunutta toimintaa, jolla ne täydensivät elinkeinotoimintaa erityisesti niissä kohdissa, joissa kaupallinen toiminta ei tyydytä yhteiskunnassa esiintyviä tarpeita, ja että toimintaa tapahtui myös yritysten kanssa samoilla markkinoilla.

Lopputuloksena oli, että palkkatukisäännösten arvioitiin käytännössä asettavan elinkeinotoimintaa harjoittavat työnantajat keskenään eriarvoiseen asemaan. Tämän arvioitiin voivan vääristää kilpailua. Kaikesta tästä oli seurannut, että kansalliset säännökset eivät kaikilta osin enää vastanneet vuonna 2008 voimaan tulleilla yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella uudistettuja EY:n valtioneuvoston päätöksinä. Taustalla oli myös SATA-komitean linjausehdotukset ja linjauksiin sisältyvä työmarkkinajärjestöjen 21.1.2009 tekemä eläkepolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskeva esitys vuosille 2009–2014.



Työ- ja elinkeinoministeriö oli arvioinut ratkaisuvaihtoehtoja, ja arvioinnin perusteella **hallituksen esityksessä HE 274/2009 vp** ehdotettiin, että pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistymismahdollisuudet turvattaisiin myöntämällä palkkatuki elinkeinotoimintaa harjoittaville työnantajille yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännösten mukaisena tukena. Niiden työttömien osalta, joiden kohdalla ryhmäpoikkeusasetus ei tule sovellettavaksi, palkkatuki ehdotettiin myönnettäväksi de minimis - tukena voimassa olleita ehtoja vastaavasti. Näiden ehdotettujen muutosten arvioitiin lisäävän työ- ja elinkeinotoimistojen työtä niiden joutuessa arvioimaan tuen hakijan toiminnan luonnetta.

Koska vaikutukset kohdistuisivat niihin yhdistyksiin ja säätiöihin, jotka tarjoavat markkinoilla kilpailuolosuhteissa kunnille, yrityksille ja kotitalouksille samoja palveluja kuin muutkin yksityiset palvelujen tuottajat, vaikutusten arvioitiin kohdentuvan osaan sosiaali- palveluja, asumiseen liittyviä palveluja ja työllistämispalveluja tuottavista yhdistyksistä ja säätiöistä. Samoin vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin yhdistyksiin ja säätiöihin, jotka tuottavat yrityksille alihankintatyötä ja työvoiman vuokrausta. Jatkossa näiden yhdistysten ja säätiöiden tuli kattaa osa palkkauskustannuksista tuotteiden ja palvelujen myynnistä saamallaan tuloilla. Ehdotettujen muutosten arvioitiin voivan vaikuttaa myös siihen, mitä työttömien ryhmiä elinkeinotoimintaa harjoittavat yhdistykset ja säätiöt muutosten jälkeen palkkaisivat.

Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että vuosina 2010–2011 palkkatuen myöntämisedellytyksiä lievennettäisiin alle 25-vuotiaiden kohdalla määräaikaisesti, ja että palkkatukityöllistetyn edelleen sijoittamista koskevaa oikeutta laajennettaisiin koskemaan yksityistä henkilöstö- palveluyritystä. Nuorten osalta hallituksen esityksessä ehdotettiin, että palkkatukea voitaisiin myöntää yritykselle määräaikaisen työsopimuksen perusteella, jos se palkkaa alle 25-vuotiaan nuoren kolmen kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen. Voimassa oleva lainsäädäntö edellytti kuuden kuukauden yhtäjaksoista työttömyyttä määräaikaiseen työsuhteeseen palkkatuella palkattaessa.

Eduskuntakäsittelyn aikana esitystä muutettiin siten, että vuonna 2010 palkkatuki voitaisiin myöntää yritykselle määräaikaisen työsopimuksen perusteella alle 25-vuotiaan nuoren palkkaamiseen ilman työttömyyden vähimmäiskestoja. Vuonna 2011 palattaisiin alkuperäiseen hallituksen esityksen mukaiseen kolmen kuukauden työttömyysedellytykseen.

Nuorten palkkatukeen oli lisäksi tarkoitus liittää palkkatukiseteli tai työllistymiseteli, jonka avulla nuoria aktivoidaan hakemaan työtä. Setelin avulla voitaisiin nuorten välityksellä kertoa työnantajille, erityisesti yrityksille, mahdollisuudesta rekrytoida nuoria palkkatuen avulla.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta puolsi mietinnössään TyVM 3/2010 vp ehdotettuja muutoksia palkkatukea koskevaan sääntelyyn. Valiokunta piti tärkeänä, että työ- ja elinkeinotoimistoille valmistetaan selkeät ja yksiselitteiset ohjeet. Valiokunta katsoi myös, että kaikkien, jotka osallistuvat työ- ja elinkeinotoimistoissa elinkeinotoiminnan harjoittamista koskevaan arviointityöhön, tulee saada tarvittava koulutus niin, että heillä on valmiudet suorittaa arviointi mahdollisimman yhtenäisin perustein eri puolilla Suomea. Samalla valiokunta painotti, että työ- ja elinkeinotoimistoilla tulee olla riittävästi henkilökuntaa arviointien tekemiseen niin, että arviointia ei tarvitse tehdä kiireellä, vaan se voidaan tehdä huolellisesti harkiten ja kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Valiokunta painotti, että epäselvissä tilanteissa säännöksiä tulee tulkita hakijamyönteisesti.

Muutokset tulivat voimaan 10.5.2010 lailla L 312/2010.

#### 6.4.9 Hallituksen esitys HE 133/2012 vp

Edellä luvussa 6.3 todetusti **hallituksen esitykseen HE 133/2012 vp** sisältyi myös ehdotukset palkkatuen myöntämisen edellytysten selkeyttämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö oli saanut palkkatukijärjestelmän monimutkaisuutta arvostelevaa palautetta sekä työ- ja elinkeinohallinnon virkamiehiltä että palkkatukea hakeneilta työnantajilta. Osa työnantajista piti palkkatuen hakemiseen liittyvää menettelyä hallinnollisesti raskaana, ja kehittämiskohteeksi oli noussut palkkatuen haku- ja maksamisen menettelyn keventäminen ja tätä kautta työnantajien hallinnollisen taakan vähentäminen. Esityksessä ehdotettiin selkeytettäväksi myös palkkatuen määrää ja kestoja koskevia säännöksiä.

Selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen lisäksi tavoitteena oli lisätä työttömien työllistymistä yrityksiin. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotettiin, että yritysten mahdollisuuksia saada palkkatukea määräajaksi sovittuun työsuhteeseen laajennettaisiin. Tämä ehdotettiin toteutettavaksi poistamalla määräajaiseen työhön palkattavaa henkilöä koskevat rajoitukset. Muutoksen jälkeen muun muassa nuorten työllistyminen määräajaiseen työsopimukseen palkkatuella oli mahdollista aiempaa lyhyemmän työttömyysjakson jälkeen. Esityksen mukaan ehdotus tukisi nuorten ja alle 30-vuotiaiden vastavalmistuneiden yhteiskuntatakuun toteuttamista ehkäisemällä työttömyyden pitkittymistä ja nuorten työmarkkinoilta syrjäytymistä. Ehdotuksella nähtiin olevan myös mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, jotka saattaisivat liittyä määräajakaisten palkkatukityösuhteiden yleistymiseen ja siihen, että muutokset saattaisivat myös vähentää voimassa olevassa laissa tarkoitettujen vajaakuntoisten, pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien mahdollisuuksia työllistyä yrityksiin, kun myös lyhyemmän aikaa työttömänä olleita voidaan palkata tuella määräajaksiin työsuhteisiin.

Edelleen ehdotettujen muutosten tavoitteena oli laajentaa työnantajien mahdollisuutta siirtää tuella palkattu muun työnjärjestäjän tehtäviin. Tämä toteutettiin vähentämällä edelleen sijoittamisen rajoituksia, jotka olivat koskeneet sekä siirtävää että vastaanottavaa työnantajaa ja myös työntekijää. Taustalla vaikutti valmistelutyössä tunnistettu tarve saattaa yritykset muiden työnantajien kanssa yhdenvertaiseen asemaan palkkatuen myöntämisedellytysten osalta.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että palkkatuen myöntäminen määräaikaisen työ-sopimuksen perusteella ilman palkattavan henkilöön liittyviä rajoituksia todennäköisesti lyhentäisi työttömyysjaksoja.

Talousvaliokunta katsoi lausunnossaan TaVL 41/2012 vp, että palkkatuen myöntäminen sellaiseen avoimeen työpaikkaan, jonka arvioidaan täyttyvän ilman tukeakin, ei olisi tarkoituksenmukaista. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti kuitenkin mietinnössään TyVM 7/2012 vp palkkatuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuutta näissäkin tilanteissa silloin, jos palkkatuella voidaan työllistää henkilöitä, jotka ilman sitä eivät todennäköisesti työllistyisi avoimille työmarkkinoille.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeänä esitykseen sisältyviä ehdotuksia, jotka merkitsivät palkkatuen hakemisesta ja maksamisesta yrityksille syntyvän hallinnollisen taakan keventymistä. Valiokunta korosti, että palkkatukikäytäntöjen yksinkertaistamisesta tulee tiedottaa tehokkaasti yrityksille, jotta entistä useampi pitkäaikaistyötön tai osatyökykyinen voisi palkkatuella niihin työllistyä.

Palkkatuen uudistamisella edistettiin myös hallitusohjelmaan sisältyvää linjausta, jonka mukaan välityömarkkinoiden toimintaa parannetaan lisäämällä kuntien, sosiaalisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia osatyökykyisten työllistämiseen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan palkkatuki voisi näissä tilanteissa muodostua käytännössä pysyväisluonteiseksi, sillä palkkatuen enimmäisajan 24 kuukautta jälkeenkin tuki voitaisiin myöntää heti uudelleen, jos henkilön vamman tai sairauden arvioidaan edelleen vaikeuttavan työllistymistä. Valiokunta piti tärkeänä, että TE-toimistoille annettavissa ohjeissa ja henkilökunnalle järjestettävässä koulutuksessa korostetaan mahdollisuutta tuen peräkkäiseen käyttöön.

Muutos tuli voimaan 1.1.2013 lailla L 916/2012.

### 6.4.10 Hallituksen esitys HE 200/2013 vp

Edellä osaamisen kehittämistä koskevassa osiossa on kuvattu **hallituksen esityksessä HE 200/2013 vp** ehdotettuja työkokeilua koskevia muutoksia. Samassa esityksessä ehdotettiin muutoksia myös palkkatukeen. Esityksen mukaan palkkatukea voitaisiin aiemmasta poiketen maksaa, vaikka palkkauskustannukset jäisivät alle sen, mitä kuukaudessa maksettaisiin palkkatuen perustukena. Ennen muutosta palkkatuen maksaminen edellytti käytännössä vähintään noin 540 euron bruttopalkkaa kuukaudessa. Hallituksen esityksessä todettiin, että rajoituksen vaikutus oli sinänsä vähäinen, mutta se oli noussut esiin esimerkiksi joissakin tilanteissa, joissa palkkatuella työllistetty sai osatyökyvyttömyyseläkettä. Muutosehdotus mahdollistaisi palkkatuen maksamisen myös sellaiseen työsuhteeseen, jossa työ on osa-aikaista vähäisillä työtunneilla.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi mietinnössään TyVM 1/2014 vp, että muutos parantaa erityisesti osatyökykyisten työttömien mahdollisuuksia työllistyä työsuhteeseen. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että TE-toimistot harkitsevat tarkkaan, onko palkkatuen myöntäminen osa-aikaiseen työsuhteeseen työnhakijan työllistämisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Muutokset tulivat voimaan 1.4.2014 lailla L 390/2014.

### 6.4.11 Hallituksen esitys HE 115/2012 vp

Vuoden 2013 alussa otettiin käyttöön erityinen työllistymisen tukemisen väline, työllistymisraha. Määräaikaista, alueellista työllistymisrahakokeilua koskeva ehdotus perustui valtioneuvoston rakennepoliittisen kannanoton linjauksiin. Työllistymisrahakokeilun tavoitteena oli lisätä työttömyysturvan kannustavuutta tekemällä työn vastaanottaminen pitkäaikaistyöttömille kannattavamaksi. Kokeilua koskeva ehdotus sisältyi **hallituksen esitykseen HE 115/2012 vp**

Työllistymisrahassa oli kyse menettelystä, jossa vähintään kolme kuukautta kestäväan, palkansaajan työssäoloehtoon luettavaan työhön työntyöllistyneelle pitkäaikaistyöttömälle (työmarkkinatukea maksettu vähintään 500 päivältä) maksettiin työmarkkinatukea yhdeltä kuukaudelta samanaikaisesti palkan kanssa. Kolmivuotinen kokeilu oli yhteydessä pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaiseen pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen tähtäävään kuntakokeiluun, sillä työllistymisrahaa koskeva kokeilu esitettiin toteutettavaksi vain kuntakokeiluun kuuluvissa kunnissa. Määräaikaisella kokeilulla pyrittiin selvittämään työllistymisrahan vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen. Sen arvioitiin lisäävän valtion menoja 3,7 miljoona euroa vuosina 2013–2015. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön StVM 24/2012 vp mukaan arvio perustui aiemmin toteutuneisiin

lukuihin avoimille työmarkkinoille työllistyneiden pitkäaikaistyöttömien määrästä. Hallituksen esitykseen sisältyi kirjaus, jonka mukaan kokeilun vaikutukset arvioidaan hallituskauden lopulla. Muutoksesta arvioitiin aiheutuvan vähäinen määrä lisätyötä työ- ja elinkeinotoimistoissa ja Kansaneläkelaitoksessa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan TyVL 19/2012 vp huomiota ehdotetun työllistymisrahan hakemista ja maksamista koskeviin säännöksiin, ja edellytti, että sosiaali- ja terveysvaliokunta selvittää, voitaisiinko työllistymisrahakokeilu toteuttaa esitettyä yksinkertaisemman mallin pohjalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi kuitenkin mietinnössään StVM 24/2012 vp, että sen saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu täytäntöönpanomalli on sujuvin tapa työllistymisrahan maksamiseen. Valiokunta huomautti kuitenkin, että TE-toimistoissa työllistymisrahan hakemisesta ei tule tehdä tarpeettoman byrokraattista, ja että kokeilun tavoitteen kannalta on olennaista, että työllistymisraha saadaan maksuun mahdollisimman nopeasti, koska silloin työn vastaanottamisesta ei seuraa epävarmuutta työllistyvän toimeentuloon. Valiokunta katsoi, että toimeenpanon sujuvuutta on syytä tarkasti seurata.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2013 lailla L 1005/2012.

#### 6.4.12 Hallituksen esitys HE 90/2013 vp

Työmakkinajärjestöt olivat syksyllä 2011 sopineet raamisopimuksen Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden turvaamisesta. Sopimukseen sisältyi työttömyysturvajärjestelmää koskevia muutoksia. Hallitusohjelman ja sopimuksen tavoitteena oli työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen voimassa olleen järjestelmän pohjalta sekä edelleen aiempaa nopeampi työllistyminen. **Hallituksen esityksessä HE 90/2013 vp** ehdotettiin tehtäväksi lainsäädäntöön ne raamisopimukseen sisältyvät ehdotukset, joita ei jo oltu toteutettu muiden esitysten yhteydessä.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että 60 vuotta täyttäneillä olisi oikeus osallistua työllistymistä edistävään palveluun tai päästä palkkatuettuun työhön, jos työttömyyspäiväraha-oikeus muutoin päättyisi ja henkilö siirtyisi työmarkkinatuella. Muutos liittyi ehdotukseen työttömyyspäivärahan niin kutsutun lisäpäiväoikeuden ikärajan korottamisesta, mikä saattaisi lisätä ikääntyvien työttömien siirtymiä työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella. Tämä niin kutsuttu työllistämiselvöite tulisi voimaan vuodesta 2017 alkaen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti mietinnössään StVM 24/2013 vp tärkeänä, että lisäpäiväoikeuden ikärajan noustessa työvoimahallinnossa entistä paremmin huolehditaan ikääntyneiden työnhakijoiden työllistymispalveluista, sillä kuntasektorilla toteutettujen

taloudellisista syistä johtuvien lomautusten ja irtisanomisten vuoksi niiden mahdollisuudet tukityöllistämiseen olivat heikentyneet. Valiokunta korosti, että tarjotun palvelun tulee olla työvoimapolitiisesti tarkoituksenmukaista ja palkkatuetun työn tulee myös parantaa ikääntyneen mahdollisuuksia työllistyä.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2014 lailla L 1049–1050/2013.

### 6.4.13 Hallituksen esitys HE 198/2014 vp

Vuoden 2013 alusta uudistettua ja selkeytettyä palkkatukijärjestelmää tarkasteltiin jälleen jo vuonna 2013, jolloin hallituksen 29.8.2013 tekemässä rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi määritettiin muun muassa rakennetyöttömyyden alentaminen ja työurien jatkaminen. Ohjelman mukaan pitkään työttömänä olleille ikääntyneille tuli valmistella pitkäkestoinen palkkatuki. Hallitus teki marraskuun lopussa 2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätökseen sisältyi linjaus palkkatukeen liittyvän työnantajien hallinnollisen taakan keventämisestä. Edelleen tuli arvioida mahdollisuudet muuttaa palkkatuen rakenne aiempaa yksinkertaisemmaksi.<sup>186</sup> Toimenpiteillä pyrittiin edelleen lisäämään yritysten osuutta palkkatuetun työn tarjoajana, minkä puolestaan arvioitiin parantavan palkkatuetun työn vaikuttavuutta. **Hallituksen esityksessä HE 198/2014 vp** ehdotettiin tehtäväksi tähän kokonaisuuteen liittyvät muutokset palkkatukijärjestelmään.

Hallituksen esityksessä voimassa ollutta palkkatukijärjestelmää arvioitaessa katsottiin, että lainsäädäntö antoi yksittäisille työ- ja elinkeinotoimistoille laajan tapauskohtaisen harkintavallan palkkatuen myöntämisessä, ja että kunkin työ- ja elinkeinotoimiston sisäiset yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä tukevat linjaukset koettiin helpottavan asiantuntijoiden päätöksentekoa. Näitä sisäisiä linjauksia perusteltiin myös määrärahojen riittävyyden turvaamisella ja määrärahojen valtakunnallisten painopisteiden mukaisen käytön varmistamisella. Hallituksen esityksessä arvioitiin kuitenkin, että työnantajille ja työnhakijoille toimistokohtaiset linjaukset näyttäytyivät sekä työnantajien että samanlaisessa asemassa olevien työttömien työnhakijoiden erilaisena kohteluna eri työ- ja elinkeinotoimistojen

<sup>186</sup> Voimassa ollutta palkkatukijärjestelmää pidettiin vaikeaselkoisena muun muassa siksi, että tuki muodostui perustuesta ja lisäosasta, joiden perusteella muodostettiin päiväkohtainen työnantajalle maksettava palkkatuki. Tämän lisäksi elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle myönnettävän/maksettavan tuen määrää rajoittivat EU:n valtiontukisäännösten asettamat tuen määrää rajoittavat prosenttiperusteiset rajat tukikelpoisista palkkauskustannuksista. Tästä seurasi, että palkkatuen prosentuaalinen osuus palkkauskustannuksista ei ollut kaikille työnantajille sama, sillä euro-määräinen palkkatuki merkitsi sitä, että mitä pienemmät palkkauskustannukset olivat, sitä suuremman osuuden palkkatuki kattoi palkkauskustannuksista.

alueilla. Edelleen esityksessä katsottiin, että työ- ja elinkeinotoimistojen myöntämän palkkatuen määrä mitoitettiin useimmiten melko kaavamaisesti, eikä yksilöllistä harkintaa käytetty siinä laajuudessa kuin voimassa olleet säännökset olisivat mahdollistaneet.

Korkeimman korotetun palkkatuen osalta esityksessä arvioitiin, että sen taustalla olleet kumottua yhdistelmätukea koskeneet säännökset, joissa työmarkkinatuen saannin kestolla oli ollut merkitystä, johtivat eriarvoiseen kohteluun työmarkkinatukea saaneiden pitkäaikaistyöttömien ja vailla työmarkkinatukea olleiden pitkäaikaistyöttömien välillä.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että jatkossa palkkatukea ei myönnettäisi yksinomaan työttömyyden keston tai vamman taikka sairauden perusteella. Näiden edellytysten rinnalle tuotaisiin työ- ja elinkeinotoimiston arvio siitä, voitaisiinko palkkatuetulla työllä parantaa sellaisen työttömän työnhakijan ammatillista osaamista, jonka työttömyys uhkaa pitkittyä tai on jo pitkittynyt ammatillisessa osaamisessa olevien puutteiden vuoksi. Vammaisen ja pitkäaikaissairaana kohdalla palkkatukea voitaisiin myöntää, vaikka ammatillisessa osaamisessa ei olisi puutteita, jos palkkatuen katsottaisiin olevan tarpeen vammasta tai sairaudesta johtuvan tuottavuuden alentumisen kompensoimiseksi edellyttäen, että työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vamman tai sairauden vuoksi tuella palkattavan työssä suoriutuminen on olennaisesti ja pysyvästi tai pysyväisluonteisesti alentunut.

Esityksessä ehdotettiin, että palkkatuen kesto perustuisi työttömyyden keston ja vaihtelisi 10 ja 24 kuukauden mittaisen palkkatukikauden välillä. Voimassa olleesta euromääräisestä, perustuesta ja lisäosasta muodostuvasta palkkatuesta luovutettaisiin, ja tilalle tulisi prosenttiperusteinen palkkatuki. Tukitaso perustuisi pääsääntöisesti tuella palkattavan työttömyyden keston ja olisi 30, 40 tai 50 prosenttia työnantajalle tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista. Rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle myönnettävä palkkatuki<sup>187</sup> voisi kuitenkin kattaa palkkauskustannukset kokonaisuudessaan enintään 65-prosenttiseen työaikaan saakka. Tämä edellyttäisi, että palkattava henkilö olisi ollut yhdessä tai useammassa jaksossa vähintään 24 kuukautta työttömänä palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana.

Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän palkkatuen suuruus määräytyisi edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti.

187 Lisäksi edellytettäisiin, että tehtävää, johon työtön palkataan, ei katsota elinkeinotoiminnaksi. Rekisteröityjen yhdistysten palkkatukikelpoisuuteen esitettiin myös väliaikaista poikkeusta, joka koski niiden velvollisuutta tarjota lomautetuille tai irtisanotuille työtä.

Työurien pidentämiseksi, palkkatuen kestoja koskevasta pääsäännöstä poiketen, esityksessä ehdotettiin, että palkkatukea voitaisiin myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, jos 60 vuotta täyttänyt henkilö on ollut työttömänä yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen tuen myöntämistä. Näin turvattaisiin pitkään työttömänä olleille ikään-tyneille mahdollisuus työhön.

Esityksessä ehdotettiin myös vahvistettavaksi palkkatuen luonnetta lyhytkestoisena rekrytointitukena pysyvän työllistämisen tuen sijasta. Siksi niin kutsuttu jäähy aika (eli aika, joka palkkatuetussa työssä enimmäisajan yhden tai useamman työnantajan palveluksessa olleen on pitänyt olla työttömänä ennen uuden palkkatukijakson myöntämistä) esitettiin pidennettäväksi voimassa olleen viiden kuukauden sijasta 10 kuukauteen palkkatuen myöntämistä edeltäneiden 12 kuukauden aikana. Tuen luonteen lisäksi ehdotusta perusteltiin sillä, ettei palkkatuetussa työssä enimmäisajan olleen henkilön ammatillisen osaamisen voida olettaa viiden kuukauden aikana heikentyneen siinä määrin, että palkkatuen myöntäminen uudelleen olisi tarkoituksenmukaista.

Lisäksi esityksessä ehdotettiin eräitä palkkatuen hallinnointiin liittyviä muutoksia.

Hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista ei arvioitu aiheutuvan valtiolle lisämenoja, sillä uudistus oli tarkoitus toteuttaa käytettävissä olleiden määrärahojen puitteissa. Esityksessä todettiin, että ”Jos ehdotetuilla muutoksilla onnistutaan lisäämään pitkäaikaisyöttömien ja osatyökykyisten työllistymistä, ehdotetut muutokset vähentävät pitkäaikaisyöttömyydestä ja rakennetyöttömyydestä aiheutuvia työttömyysturva- ja muita julkisia menoja, se ei lisäisi valtiolle palkkatuetun työn järjestämisestä aiheutuvia menoja.”<sup>188</sup>

Muutosten arvioitiin yksinkertaistavan ja selkeyttävän palkkatukisäännöksiä työnantajien hallinnollisen työn kannalta. Esityksessä todettiin kuitenkin, että ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia eri työnantajaryhmiin (yritykset, kunnat, yhdistykset ja säätiöt) ei ole mahdollista euromääräisesti arvioida.

Työttömien työnhakijoiden näkökulmasta esityksessä todettiin, että ammatillisen osaamisen parantamisen lisäksi palkkatuettu työ ylläpitää ja parantaa työ- ja toimintakykyä ja ehkäisee näin työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta ja laajemminkin yhteiskunnasta. Muutoksilla pyrittiin lisäämään palkkatuella työllistämistä yrityksissä. Esityksessä todetaan, että ”Jos tässä tavoitteessa onnistutaan, palkkatuetun työn vaikuttavuus paranee palkkatukijakson jälkeisen työllistymisen ollessa todennäköisempää yrityksissä kuin muualla yksityisellä ja julkisella sektorilla. Palkkatuetun työn nykyistä parempi vaikuttavuus alentaisi

---

188 HE 198/2014 vp s. 20/II.



rakennetyöttömyyttä, kun palkkatuetun työn jälkeen työttömäksi jäävien osuus olisi nykyistä pienempi. Sitä, kuinka paljon työttömyys ja rakennetyöttömyys alenisi palkkatukijärjestelmän uudistamisen myötä, ei ole mahdollista esittää määrällisiä arvioita.<sup>189</sup>

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 10/2014 vp pitävänsä palkkatukijärjestelmän selkiyttämistä ja kehittämistä sekä yhdenvertaisuuden parantamista tärkeänä. Erityisesti se kiinnitti huomiota 60 vuotta täyttäneiden palkkatukea koskevaan muutokseen ja piti muutosta erittäin hyvänä ja kannatettavana. Tältä osin valiokunta korosti esityksen tavoitetta jatkuvaksi tarkoitetusta tuesta.

Valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksen toimeenpanoa seurataan tarkasti ja että tarvittaessa havaittuihin ongelmiin puututaan viipymättä. Se korosti, että ikääntyneen 60 vuotta täyttäneen palkkaamiseen tarkoitetun tuen myöntämisen ja toteutumisen tulee tavoitteen mukaisesti toteutua yhdenmukaisesti kaikissa työ- ja elinkeinotoimistoissa, ja että koko uudistuksesta tulee tiedottaa tehokkaasti työnantajille, palkkatukeen oikeutetuille henkilöille ja tuen myöntämisestä vastaaville viranomaisille. Valiokunta korosti kolmannen sektorin toimijoiden asemaa tiedotuksessa.

Edelleen valiokunta kiinnitti huomiota muuttuvien tukiehtojen vaikutukseen koskien kuntien ja rekisteröityjen yhdistysten mahdollisuuksia työllistää palkkatuella erityisesti huomioiden näiden toimijoiden taloudellinen tilanne.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2015 lailla L 1366/2014.

#### 6.4.14 Hallituksen esitys HE 209/2016 vp

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa linjattiin selvitettäväksi ”voitaisiinko työttömyysturvaa käyttää nykyistä laajemmin osaamisen kehittämiseen ja työllistymiskynnyksen alentamiseen sekä työelämäosallisuuden vahvistamiseen”. **Hallituksen esityksessä HE 209/2016 vp** ehdotettiin, että palkkatuen<sup>190</sup> rahoitusta muutettaisiin määräaikaikaisesti vuosille 2017 ja 2018. Samalla muutettaisiin palkkatuen enimmäismääriä ja kohdentumista.

Palkkatuen rahoituksen uudistamiseksi esityksessä ehdotettiin, että palkkatuki rahoitettaisiin joko kokonaan tai osittain työttömyysetuusmäärärahoilla. Työllisyysmäärärahoista rahoitettaisiin se osuus palkkatuesta, jonka rahoittamiseen työttömyysetuus ei

<sup>189</sup> HE 198/2014 vp, s. 22/II.

<sup>190</sup> Rahoitusuudistus koski myös starttirahaa ja myöhemmin kuvastusti liikkuvuusavustusta.

euromääräisesti riittäisi. Esityksen mukaan muutos mahdollistaisi aiempaa paremmin työttömien työnhakijoiden määrän ja yksilöllisten palvelutarpeiden huomioimisen ja edistäisi aiempaa rahoitusjärjestelmää paremmin nuorisotakuun ja osatyökykyisen työllistymistä koskevien linjausten mukaista toimintaa ja lisäksi muutos tukisi maahanmuuttajien tehokasta kotoutumista.

Esityksessä arvioitiin, että muutoksella voitaisiin nopeuttaa aiempaa useamman työnhakijan työllistymistä ja näin lyhentää työttömyysjaksoja. Voimassa olleen rahoitusjärjestelmän osalta esityksessä todetaan, että työllisyysmäärärahoista on yleensä jo alkuvuonna sidottu suurin osa, ja tämä tarkoitti sitä, että uusia palkkatukipäätöksiä ei voitu tehdä. Työttömyys pitkittyi, koska työ- ja elinkeinotoimisto joutuu odottamaan sidotuista määrärahoista vapautuvia määrärahoja, mahdollisessa lisätalousarviossa myönnettävää lisämäärärahaa tai seuraavan vuoden määrärahoja. Muutoksen arvioitiin turvaavan voimassa ollutta rahoitusmallia paremmin työttömän palvelutarpeen mukaisen palvelun järjestämistä<sup>191</sup> ja lisäksi työttömien työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Esityksessä ehdotettiin myös euromääräistä kattoa palkkatuelle ja palkkatukikauden enimmäiskeston lyhentämistä eräissä tilanteissa. Kokonaisuudessaan näiden muutosten arvioitiin johtavan siihen, että palkkatuetulla työllä voitaisiin tukea aiempaa useamman työttömän työnhakijan työllistymistä. Tuen kohdentaminen erityisesti pitkäaikaistyöttömille ja henkilöille, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä, vaikuttaisi puolestaan arvioiden mukaan keskimääräistä työttömyyden kestoa alentavasti, ja tämän vaikutuksen toteutuminen ehkäisisi työmarkkinoilta syrjäytymistä.

Hallituksen esityksessä tunnistettiin sen vaikutukset yhdistysten ja säätiöiden mahdollisuuksiin työllistää palkkatuella. Esityksessä todetaan, että vuoden 2017 talousarvioesityksen mukaan palkkatuella voitaisiin kattaa enintään 3 000 henkilötyövuoden palkkauskustannukset kokonaan. Vuoden 2016 ensimmäisen puolen vuoden aikana henkilöitä, joiden palkkakustannukset katettiin kokonaan, oli ollut palkkatuetussa työssä kuukaudessa keskimäärin 3 900. Koska yhdistyksillä ja säätiöillä on rajalliset mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä, jos niiden pitää maksaa osa palkkauskustannuksista itse, esityksessä ehdotetun palkkatuen enimmäismäärän asettaminen vähentäisi esityksen mukaan yhdistysten ja säätiöiden mahdollisuuksia tarjota työtä niille työttömille, jotka ovat olleet yli 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana työttöminä.

---

191 Esityksessä tuotiin esiin mahdollinen tilanne, jossa palkkatukeen käytettävien määrärahojen puuttuessa työnhakija voi ohjautua palvelutarvettaan vastaamattomaan palveluun, johon ei tarvita työllisyysmäärärahaa palvelun järjestämiseksi. Tällainen palvelu ei useinkaan edistäisi työllistymistä, minkä lisäksi henkilö saattaisi syrjäyttää palvelusta sellaisen työnhakijan, jolle palvelu olisi ollut tarkoituksenmukainen.

Esityksessä todettiin myös, että pitkän aikavälin vaikutusten ennakointi on vaikeasti ennakoitavaa. Esityksessä tuotiin esiin, että vuonna 2015 kolme kuukautta tukijakson päättymisen jälkeen tuella palkatuista noin 47 prosenttia oli työttömänä työnhakijana.

Esityksessä arvio työtilaisuuksien lisäyksestä oli noin 7 000 henkilötyövuotta vuoteen 2016 verrattuna.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että palkkatuki suunnattaisiin aiempaa selvemmin työttömyyden pitkittymisen ennaltaehkäisemiseen. Tämän vuoksi esityksessä ehdotettiin, että alle 12 kuukautta työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen tuki voitaisiin myöntää, jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioisi, että työttömyys todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta ilman palkkatuen myöntämistä. Arviointia ei kuitenkaan edellytetäisi, jos palkkatuen myöntämisen perusteena olisi vamma tai pitkäaikaissairaus, joka olennaisesti ja pysyvästi tai pysyväisluonteisesti alentaa tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä. Esityksen mukaan ehdotuksen tavoitteena oli "...alentaa rakennetyöttömyyttä ja vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ennakoimalla työttömän työnhakijan tulevia työllistymismahdollisuuksia ja tukemalla palkkatuella niiden työllistymistä, jotka eivät todennäköisesti ilman tukea työllistyisi työttömäksi jäämistä seuraavien 12 kuukauden aikana".<sup>192</sup> Hallituksen esityksessä todettiin kuitenkin myös, että palkkatuetun työn kohdistaminen henkilöille, joiden työttömyys on vaarassa pitkittyä, edellyttää pitkäaikaistyöttömyyteen johtavien riskien tunnistamista työ- ja elinkeinotoimiston palvelussa. Hallituksen esitykseen sisältyviä, työttömien haastatteluja ja työllistymissuunnitelmien laatimista ja päivittämistä koskevia ehdotuksia on kuvattu edellä luvussa 6.3.

Esityksessä ehdotettiin myös, että työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan palkan-saajan työssäoloehtoon luettavaa osuutta palkkatukityöstä muutettaisiin, ja että jatkossa karttuma olisi 75 prosenttia palkkatukityösuhteen kestosta, kun voimassa olleiden säännösten mukaan koko työsuhde kerrytti työssäolohtoa. Esityksessä arvioitiin, että työssäoloehdon lyhentymisen oli ainakin jossakin määrin lyhentänyt palkkatukijaksoja verrattuna siihen, miten pitkän palkkatukijakson myöntäminen olisi ollut mahdollista edeltävän työttömyyden keston perusteella. Tavoitteena oli palvelun vaikuttavuuden parantaminen. Tämän lisäksi karttuman alentamisella edistettäisiin henkilön hakeutumista uuteen työhön jo palkkatukijakson kestäessä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään TyVM 13/2016 vp huomiota saamaansa selvitykseen, jonka mukaan kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa ei ole varmaa, että palkkatuettu työ edistäisi työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Erityisesti yksityisen sektorin ulkopuolella tapahtuvat tukityöjaksot olivat osoittautuneet tässä

---

192 HE 209/2016 vp, s. 44.

suhteessa tehottomiksi. Valiokunta piti tietoa huolestuttavana, sillä selvityksen mukaan 40 prosenttia palkkatukijaksoista sijoittuu kuntiin. Valiokunta katsoi kuitenkin, että korkean työttömyyden olosuhteissa mahdollisuus palkkatukityöhön on tärkeä sen työkykyä ja osaamista ylläpitävän ja henkilön elämänhallintaa tukevan merkityksen takia. Valiokunta piti tärkeänä, että kehitetään mittareita, joilla voidaan arvioida myös muutosten pitkän aikavälin vaikutuksia ja vaikutuksia sosiaaliseen hyvinvointiin.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.201 laeilla L 1456 ja 1457/2016. Palkkatuen rahoitusta koskeva määräaikainen muutos oli voimassa 31.12.2018 saakka.<sup>193</sup>

## 6.5 Työmarkkinatukeen etuutena tehdyt muutokset

### 6.5.1 Työmarkkinatuen määrä

#### 6.5.1.1 Lapsikorotukset

Vuoden 1996 talousarvioesitykseen sisältyi tavoite saavuttaa 500 miljoonan markan suuruinen valtion työmarkkinatukimenoja vähentävä vaikutus. Valtion työttömyysetuuksista syntyvien kustannusten vähentämiseksi **hallituksen esityksessä HE 172/95 vp** ehdotettiin, että työmarkkinatukeen liittyvät lapsikorotukset edelleen säilytettäisiin, mutta niiden taso alennettaisiin 40 prosenttiin aiemmasta. Tämän toimen osuus kokonaissästäöstä arvioitiin 160 miljoonan markan suuruiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 17/1995 vp, ettei muutos lapsikorotukseen vaikuta muutoksen käsittelyjärjestykseen, mutta sen mielestä lapsikorotuksen pienentämisen sosiaalipoliittiset perusteet on välttämätöntä arvioida (vrt. PeVL 12/1995 vp). Valiokunta totesi, että hallituksen esityksessä ei lainkaan perustella sitä, mistä syystä periaatteessa samanlaisessa taloudellisessa tilanteessa olevien, joko työmarkkinatukea tai työttömyysturvan peruspäivärahaa saavien lapsikorotukset säädettäisiin laissa oleellisesti erisuuruiseksi.<sup>194</sup>

Työ- ja tasa-arvovaliokunta totesi lausunnossaan TyVL 2/1995, että työelämän tasa-arvon näkökulmasta lapsikorotusten alentamisen seuraukset voivat olla ennalta arvaamattomia ja haitat rakenteellisia. Esimerkiksi osa naispuolisista työmarkkinatukea saavista voi siirtyä kotihoidontuen piiriin. Ajateltu työmarkkinatuen säästö siirtyy tällöin ainakin osittain menonlisäykseksi kotihoidontukeen ja asumistukeen. Valiokunta totesi, että tällöin valtion-talouden kokonaissästäö jäänee huomattavasti odotettua vähäisemmäksi.

<sup>193</sup> Rahoituspoikkeusta jatkettiin ja nykyisin kyse on toistaiseksi voimassa olevasta rahoituslähteestä.

<sup>194</sup> PeVL 17/1995 vp, s. 3/II.

Myös sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta otti mietinnössään StVM 24/1995 vp kantaa leikkaukseen ja totesi, että lapsikorotusten leikkaaminen ei ole sosiaalipoliittisesti paras mahdollinen, mutta valtion säästötavoitteet huomioon ottaen välttämätön menettely. Se totesi, että työmarkkinatuki on periaatteessa väliaikaisesti toimeentuloa antava järjestelmä toisin kuin eräät muut toimeentulojärjestelmät. Se lausui myös, että eri toimeentulojärjestelmien perhetukien yhdenmukaiseen käsittelyyn ja koko lapsikorotusjärjestelmän selvittämiseen osana perhepoliittisten etuuksien kokonaisuutta on ryhdyttävä.<sup>195</sup>

Muutos tuli voimaan 1.1.1996 lailla L 1705/1995.

Kuuden vuoden kuluttua, **hallituksen esityksessä HE 125/2001 vp** lapsikorotukset ehdotettiin nostettavaksi takaisin peruspäivärahassa ja ansiopäivärahassa maksettavan lapsikorotuksen tasolle. Kyseinen toimi liittyi köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemistä ja vähimmäisturvan kehittämistä koskevaan toimenpidekokonaisuuteen.

Muutos tuli voimaan 1.1.2002 lailla L 1062/2001.

### 6.5.1.2 Omavastuu-aika

**Hallituksen esityksessä HE 172/1995 vp** ehdotettiin myös, että työmarkkinatukeen lisättäisiin omavastuu-aika, jota siinä ei aiemmin ollut. Esityksen mukaan omavastuu-aika, josta säädetäisiin työttömyysturvalaissa työmarkkinatukilain sijasta, olisi viisi päivää. Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuvana olisi kuitenkin oikeus tukeen ja muihin etuuksiin omavastuu-aikanakin. Ehdotus oli osa edellä työmarkkinatuen lapsikorotusta koskevan leikkausehdotuksen kohdalla kuvattua valtiontalouden säästötavoitteen toteuttamista.

Muutos tuli voimaan 1.1.1996 lailla L 1705/1995.

**Hallituksen esityksessä HE 75/1996 vp** omavastuu-aikaa koskevaan säännökseen esitettiin tehtäväksi muutos, jossa omavastuu-aikaa koskeva säännös sijoitettaisiin kokonaisuudessaan työmarkkinatuesta annettuun lakiin. Tästä seurasi, että työmarkkinatuen omavastuu-aika oli pääsääntöisesti voimassa vain sen kalenterivuoden loppuun, jona se on kokonaan hankittu. Alkavan kalenterivuoden aikana uutta omavastuu-aikaa ei kuitenkaan edellytetty muun muassa silloin, jos henkilö oli yhdenjaksoisesti edelleen työttömänä ja saa työmarkkinatukea.

Muutos tuli voimaan 1.1.1997 lailla L 665/1996.

---

<sup>195</sup> StVM 24/1995 vp, s. 2/II.

Vasta **hallituksen esityksessä HE 90/2013 vp** ehdotettiin, että työmarkkinatuen omavastuu-aika voitaisiin ottaa vain kerran työmarkkinatuen maksamisen aikana. Voimassa olleen lain mukaan työmarkkinatuen omavastuu-aika oli periaatteessa kalenterivuosi-kohtainen, sillä jos omavastuu-aika oli otettu, se otettiin uudelleen seuraavana kalenterivuonna, jos päivärahan maksamiseen tuli vähintään 14 päivän keskeytys muusta kuin sairaudesta tai kuntoutuksesta johtuvasta syystä. Tämä tarkoitti sitä, että esimerkiksi yli kuukauden kestävä työ aiheutti uuden omavastuuajan asettamisen. Säännöksen arvioitiin vähentävän kannusteita työn vastaanottamiseen ja sen arvioitiin muutoinkin sopivan ”huonosti työmarkkinatuen kaltaiseen perusturvaan, jota maksetaan niille, jotka eivät ole olleet työssä työssäoloehtoon vaadittavaa määrää”. Muutoksen arvioitiin myös yksinkertaistavan lainsäädäntöä.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2014 lailla L 1049/2013.

## 6.5.2 Tarveharkinta

**Hallituksen esityksessä HE 75/1996 vp** ehdotettiin, että työmarkkinatuen tarveharkintaa lievennettäisiin. Esityksessä todetaan, että työnteon kannattavuuden parantamiseksi esitetään puolison tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi siten, että prosenttiosuus, jolla tulot vähentävät työmarkkinatukea, alennettaisiin 75 prosentista 50 prosenttiin. Samalla tarveharkinnan tulorajaa alennettaisiin 500 markalla. Yksinäisen henkilön tarveharkintaa lisätäisiin alentamalla tuloraja 1 500 markkaan. Tarveharkinnan vähennysprosentti yksinäisellä henkilöllä säilyisi aiemmassa 75 prosentissa.

Muutos tuli voimaan 1.1.1997 lailla L 665/1996.

Tarveharkinnan lieventämistä jatkettiin **hallituksen esitykseen HE 83/1999 vp** sisältyvällä ehdotuksella puolison tuloista tehtävän vähennyksen korottamiseksi. Esityksessä arvioitiin, että noin 13 000 työmarkkinatuen saajan etuus nousisi. Lisäksi noin 10 000 henkilön ryhmästä, joilla ei ollut oikeutta etuuteen tarveharkinnan vuoksi, noin 3 000:lle oikeus voisi uutena syntyä. Muutoksen myötä työmarkkinatukimenon arvioitiin kasvavan noin 95 miljoonaa markkaa vuodessa.

Muutos tuli voimaan 1.9.2000 lailla L 1131/1999.

Työttömyysturvalain kokonaisuudistukseksi annetussa **hallituksen esityksessä HE 115/2002 vp** ehdotettiin, että työmarkkinatukea koskisi edelleen puolison tulojen huomioiminen tarveharkinnassa.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta viittasi mietinnössään StVM 43/2002 vp perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 46/2002 vp, ja totesi valiokunnan näkemyksenä, että puolison tulojen huomioiminen tarveharkinnassa ei ole vaivatta sovittavissa yhteen perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Tältä osin valiokunta ei kuitenkaan tehnyt muutosehdotusta lakiehdotukseen. Eduskunta sisällytti hallituksen esitykseen HE 115/2002 vp antamassaan vastauksessa EV 229/2002 vp lausuman, jossa se edellytti, että hallitus selvittää edellytykset poistaa työmarkkinatuen saajan puolison tuloihin ulottuva tarveharkinta.

Puolison tuloihin ulottuvan tarveharkinnan purkaminen aloitettiin **hallituksen esityksessä HE 69/2003 vp**, jolla ehdotettiin lievennettäväksi työmarkkinatukeen sovellettavaa puolison tulojen huomioimista tarveharkinnassa. Tämä muutos esitettiin toteutettavaksi niin, että korotettiin vähennystä, joka puolison tuloista tehdään ennen tarveharkinnan tekemistä. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että näin toteutettu tarveharkinnan lieventäminen toisi työmarkkinatuen piiriin noin 2 000 uutta saajaa, mikä lisäisi työmarkkinatukipäiviä noin 500 000 päivällä vuodessa. Keskimääräiseksi maksettavaksi työmarkkinatueksi arvioitiin 3,5 euroa päivässä, jolloin vaikutus työmarkkinatukimenoihin olisi noin 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Vuoden 2012 loppuun asti voimassa olleen tarveharkintaa koskevan säännöksen perusteella työmarkkinatuen tarveharkinnassa huomioitiin puolison tuloista tehtävän vähennyksen ylittävältä osalta kuukaudessa. Huoltovelvolliselta täysimääräisestä työmarkkinatuesta vähennettiin 50 prosenttia siitä huomioon otettavasta tulojen osasta, joka ylitti tuloista tehtävän vähennyksen kuukaudessa. Perheettömällä henkilöllä täydestä tuesta vähennettiin puolestaan 75 prosenttia siitä tulojen osasta, joka ylitti vähennyksen määrän kuukaudessa. Perheellisellä henkilöllä tulorajaa korotettiin jokaista huollettavaa alle 18-vuotiasta lasta kohden.

Puolison tulojen huomioimisesta tarveharkinnassa ehdotettiin luovuttavaksi **hallituksen esityksessä HE 115/2012 vp**, jossa ehdotusta perusteltiin seuraavasti: ”Työmarkkinatuen sidonnaisuus puolison tuloihin on johtanut siihen, että työn vastaanottaminen silloin, kun molemmat puoliset ovat työmarkkinatuella, pienentää perheen muita tuloja. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen vuoksi ei ole vaivatta sopusoinnussa perustuslain kanssa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen vuoksi (PeVL 46/2002 vp). Puolison tulojen perusteella suoritettava tarveharkinta sopii huonosti yhteen myös tuloverojärjestelmän kanssa, jossa lähtökohtana on yksilökohtaiseen tarkasteluun perustuva erillisverotus ja jossa ei oteta huomioon mahdollista elatusvelvollisuutta puolisoon nähden.” Edelleen esityksessä todettiin, että ”Puolison tulojen perusteella suoritettavan työmarkkinatuen tarveharkinnan poistaminen olisi johdonmukaista pyrittäessä yksilökohtaisiin etuuksiin ja yksinkertaisempaan

työttömyysturvajärjestelmään. Ehdotus lisäisi työttömyysturvan kannustavuutta ja parantaisi sukupuolten välistä tasa-arvoa.” Ehdotus perustui valtioneuvoston 22 päivänä maaliskuuta 2012 antamaan rakennepoliittiseen kannanottoon.<sup>196</sup>

Hallituksen esityksessä muutoksen arvioitiin lisäävän valtion menoja vuositasolla arviolta 31,9 miljoonaa euroa. Sen arvioitiin purkavan tarveharkinnasta aiheutuvia kannustinongelmia. Hallituksen esityksessä todettiin, että vuonna 2011 työmarkkinatuen määrää pienennettiin tarveharkinnan johdosta noin 15 000 henkilön kohdalla. Muutoksen arvioitiin myös vähentävän mahdollisuuksia toteuttaa sosiaaliturvasuunnittelua ja sosiaaliturvan väärinkäytöksiä, sillä tuloharkinnan todettiin voivan kannustaa erilaisiin asumisjärjestelyihin, joiden avulla estetään etuuden alentaminen. Esityksen mukaan myös tarve asioida viranomaisten luona vähenisi.

Puolison tulojen perusteella suoritettavasta tarveharkinnasta luopumisen arvioitiin lisäksi edistävän sukupuolten välistä tasa-arvoa, sillä tuloharkinta kohdistui useammin naisiin siitä huolimatta, että työmarkkinatuen saajista enemmistö oli tarkasteluajankohtana miehiä. Puolison tulojen selvittämisestä ja seurannasta luopuminen helpottaisi esityksen mukaan toimeenpanoa ja lyhentäisi työmarkkinatukihakemusten käsittelyaikoja.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 20/2012 vp muutosehdotuksen vastaa-  
van sen työttömyysturvalain säätämisen yhteydessä esittämää, lausuntoon PeVL 46/2002  
vp sisältynyttä näkemystä siitä, että perustuslain kanssa parhaiten sopusuunnassa on sel-  
lainen järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin. Myös työ-  
elämä- ja tasa-arvovaliokunta kannatti muutosta lausunnossaan TyVL 19/2012 vp.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti mietinnössään StVM 24/2012 vp huomiota niihin  
valiokunnan aiempiin tarveharkintaa koskeviin kannanottoihin, jotka sisältyvät sen mietin-  
töihin StVM 43/2002 vp ja StVM 34/2005 vp sekä lausuntoon StVL 11/2010 vp ja piti ehdo-  
tusta erityisen myönteisenä. Valiokunta totesi, että uudistus poistaa selkeän työllistymisen  
esteen sekä parantaa työttömän perheen taloudellista asemaa ja lisää tasa-arvoa naisten  
ja miesten välillä.

Muutos tuli voimaan 1.1.2013 lailla L 1005/2012.

Työmarkkinatuen tarveharkintaan esitettiin muutoksia seuraavan kerran jo vuonna 2013,  
kun **hallituksen esityksessä HE 90/2013 vp** ehdotettiin luovuttavaksi säännöksestä,  
jonka mukaan työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneelle työmarkkinatuki maksettiin  
ilman omia tuloja koskevaa tarveharkintaa 180 päivän ajan. Muutosehdotusta perusteltiin

---

<sup>196</sup> HE 115/2002 vp, s. 4/l.



sillä, että säännöksen käytännön merkitys oli vähentynyt merkittävästi sen jälkeen, kun puolison tulojen huomioon ottamisesta oli vuoden 2013 alusta luovuttu. Käytännössä muutos merkitsi sitä, että henkilön omat tulot, joita ei huomioida työttömyysetuuden sovittelussa tai joita ei olla vapautettu tarveharkinnasta, huomioitaisiin heti työmarkkinatuella siirtymisen alusta lukien. Esityksessä arvioitiin, että tarveharkinnan ulottaminen pääomatulojen osalta työmarkkinatuen maksamisen alusta lukien koskisi noin 1 900 työmarkkinatuen saajaa ja vähentäisi heidän työmarkkinatukeaan keskimäärin noin 0,34 euroa päivässä ensimmäisten 180 päivän maksamisen ajalta.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2014 lailla L 1049/2013.

### 6.5.3 Kesto

Työttömyyden ja työkyvyttömyyden välinen rajanveto oli ratkaistu alkuun soveltamiskäytännössä ja sittemmin laissa säätämällä siten, että työkyvyttömänä pidettiin henkilöä, jolle on myönnetty työkyvyttömyysetuus. Esimerkiksi lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei estänyt työttömyysetuuden maksamista. **Hallituksen esityksessä HE 115/2002 vp** työttömyysturvalain kokonaisuudistukseksi työttömyyden ja työkyvyttömyyden välistä etuusoikeuden ratkaisemista koskeva linjaus esitettiin pysytettäväksi aiempaa vastaavana, kuitenkin uudempi soveltamiskäytäntö huomioiden.

Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotettiin, että lähtökohtaisesti henkilöllä olisi oikeus työttömyysetuuteen, jos työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty tai hakemus on edelleen vireillä.

Jos henkilöllä on voimassa oleva työ- tai virkasuhde, työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi lisäksi, että henkilö olisi kartoittanut mahdollisuuden palata työnantajansa palvelukseen sellaisiin tehtäviin, jotka vastaisivat hänen työkykyään. Jos työnantajalla ei olisi tarjota henkilölle tällaista työtä, henkilö olisi oikeutettu työttömyysetuuteen sen estämättä, mitä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työttömyydestä.

Työttömyysetuuden saaminen edellytti esityksen mukaan kuitenkin aina, että hakija on rekisteröitynyt työnhakijaksi työvoimatoimistoon.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 46/2002 vp lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n 3 momenttiin sisältyvää ratkaisuehdotusta kelpoisena ratkaisuna turvata toimeentulo tilanteissa, joissa sairauspäivärahaa enimmäismäärän saanut, joka edelleen on terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, joko odottaa työkyvyttömyyseläkehakemuksensa ratkaisemista tai jonka työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty. Valiokunta toteaa, että työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen toisin sanoen ehkäisee väliinpuotoajatilanteen.

Valiokunta toteaa kuitenkin, että ”Toinen asia on, onko tällaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaista järjestää perustoimeentulon turva työttömyysetuuden vai sairauspäivärahan avulla”.<sup>197</sup>

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa mietinnössään StVM 43/2002 vp tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon.

Työttömyysturvalain kokonaisuudistus tuli voimaan 1.1.2003 lailla L 1290/2002.

**Hallituksen esityksessä HE 179/2009 vp** ehdotettiin palkansaajan ja yrittäjän työssäolo-ehtoihin vaadittavien työskentelykausien lyhentämistä ja samalla myös pidennystä siihen kauteen, jonka aikana työssäoloehto pitää täyttää (tarkastelujakso). Esityksessä todetaan, että palkansaajan työssäoloehdon lyhentäminen auttaa ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevia pääsemään työttömyyspäivärahan piiriin tarveharkintaisen työmarkkinatuen sijaan. Tarkastelujakson pidennyksellä puolestaan arvioitiin olevan myönteistä merkitystä niille toistuvaistyöttömille, joilla työsuhteet ovat olleet hyvin lyhytaikaisia, koska sen myötä vähäiset työt voitaisiin ottaa huomioon aiempaa pitemmältä ajanjaksolta. Työmarkkinatuella putoamisen sijasta työttömyyspäiväraha-oikeus olisi mahdollista säilyttää aiempaa pidempään, tai sille voisi palata aiempaa helpommin.

Muutoksen arvioitiin yksinkertaistavan järjestelmää ja parantavan ennen kaikkea nuorten toimeentuloa. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että työmarkkinatukimenot laskisivat muutoksen johdosta 5 miljoonaa euroa. Työssäoloehtoon ehdotettujen muutosten arvioitiin lisäävän ansioturvamenoja 8,5 miljoonalla eurolla ja peruspäivärahamenoja 0,7 miljoonalla eurolla. Työssäoloehdon alkuehdon lyhentämisellä ja paluuehdon tarkastelujakson pidentämisellä ei ollut vaikutusta niille, jotka ovat olleet vakiintuneesti työmarkkinoilla.

Muutos tuli voimaan 1.1.2010 lailla L 1188/2009.

**Hallituksen esityksessä HE 90/2013 vp** ehdotettiin jälleen, että sekä palkansaajan että yrittäjän työssäoloehto lyhennettäisiin. Muutoksen tavoitteena oli auttaa ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevia pääsemään työttömyyspäivärahan piiriin tarveharkintaisen työmarkkinatuen sijaan. Muutoksen arvioitiin parantavan ennen kaikkea nuorten toimeentuloa. Hallituksen esityksessä arvioitiin tilastotietoon perustuen, että työssäoloehdon lyhentäminen koskisi kuukausitasolla noin 5 000 henkilöä, joista keskimäärin 2 600 saisi peruspäivärahaa ja loput ansiosidonnaista päivärahaa.

---

197 PeVL 46/2002 vp, s. 3/l.

Samalla esityksessä ehdotettiin, että korkeimmalla korotetulla palkkatuella tuetusta työllistymisestä sen koko kesto huomioitaisiin palkansaajan työssäoloehdossa, kun aikaisemmin tällaisesta työstä puolet oli kerryttänyt työssäoloehdot. Muutoksen arvioitiin lisäävän työttömien yhdenvertaisuutta. Esityksen mukaan muutos helpottaisi ansiopäivärahalle pääsyä, sillä keskimääräinen palkkatukijakso oli esityksen mukaan kestoaltaan noin kuusi kuukautta ja näin ollen riittäisi usein työssäoloehdon täyttämiseksi.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2014 lailla L 1049/2013.

## 6.6 Alueellinen liikkuvuus

### 6.6.1 Hallituksen esitys HE 159/2000 vp

Jo 1990-luvun loppupuolella arvioitiin, että avoimena olevien työpaikkojen vaatimuksia vastaavien työnhakijoiden löytäminen oli joissakin tilanteissa vaikeutumassa. Olemassa olleita liikkuvuuden edistämisen keinoja (liikkuvuusavustus<sup>198</sup>, tuloverotuksen vähennykset) ei pidetty kaikissa tapauksissa riittävinä kattamaan vaikeimmassa taloudellisessa asemassa oleville työttömille työn vastaanottamisesta aiheutuvia välittömiä kustannuksia silloin, kun kyseiset kustannukset työpaikan sijainnista johtuen ovat huomattavia. Tämän vuoksi pidettiin tarpeellisenä kehittää tapoja, joilla voidaan tukea työttömien omatoimista työnhakua ja työllistymistä ja toisaalta hankkia uusia työntekijöitä avoimiin työpaikkoihin. Erityisesti työmarkkinatukea saavien taloudelliset mahdollisuudet ottaa vastaan työtä työssäkäyntialueen ulkopuolelta arvioitiin muita työttömiä heikommaksi.

Tässä tarkoituksessa **hallituksen esityksessä HE 159/2000 vp** ehdotettiin, että työmarkkinatukeen oikeutetun henkilön työllistymisen tukemiseksi ja työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi työvoimatoimisto voisi määrätä työmarkkinatuen maksamista jatkettavaksi niin kutsuttuna matka-avustuksena. Edellytyksenä olisi kokoaikatyön vastaanottaminen oman työssäkäyntialueen ulkopuolelta, ja työn tulisi kestää vähintään kuusi kuukautta. Matka-avustusta maksettaisiin kahden kuukauden ajan työsuhteen alkamisesta lukien.

---

198 HE 159/2000 vp, s. 2: Liikkuvuuden edistämiseksi oli käytettävissä työvoimapalvelulain (1005/1993) 11 §:ssä ja työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen (1253/1993) 2 luvussa säädetty työvoimaviranomaisen myöntämä liikkuvuusavustus, jolla voitiin korvata työttömälle tai työttömäksi jäävälle matkakustannuksia, jos hän haki tai siirtyi työhön asuinpaikkakuntansa työssäkäyntialueen ulkopuolelle. Korvaus oli rajattu työpaikkaan tutustumista, palvelussuhteen solmimista tai uuteen työpaikkaan siirtymistä varten tehtyihin matkoihin.

Valtion vuoden 2001 talousarvioesityksessä matka-avustukseen kohdennettavan määrärahan mitoituksena otettiin huomioon 8 miljoonaa markkaa. Jos keskimääräinen etuustaso olisi noin 4 000 markkaa, etuudella voitaisiin tukea 2 000 henkilön työllistymistä.

Matka-avustusta koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2001 lailla L 1089/2000.

### 6.6.2 Hallituksen esitys HE 45/2006 vp

Edellä palveluprosessia ja tuettua työllistymistä koskevissa osioissa on jo kuvattu **hallituksen esityksen HE 45/2006 vp** taustaa ja yleisempiä tavoitteita. Esitykseen sisältyi myös kolmas kokonaisuus, alueellisen liikkuvuuden tukeminen ja palkkatukityön vastaanottamisesta syntyvien kustannusten korvaaminen tilanteessa, jossa matka-avustuksen käyttö oli jäänyt hyvin vähäiseksi. Tavoitteena oli parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista työikäisen väestön vähentyessä. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotettiin, että matka-avustuksen edellytyksenä olevaa työsuhteen kestoa koskevaa edellytystä lyhennettäisiin kuudesta kuukaudesta kahteen kuukauteen. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että matka-avustusta voitaisiin maksaa sellaiselle palkkatuella työllistyneelle, jonka työnantaja on yritys ja jonka voidaan arvioida olevan vaikeasti työllistyvä tai joka on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 130 päivältä. Ennen muutosta matka-avustusta ei voitu maksaa henkilölle, jonka työnantaja saa työllistämisen tukemiseksi palkkatukea.

Muutoksen arvioitiin vaikuttavan erityisesti siihen, missä määrin työmarkkinatukea maksetaan aktiivialjalta niin kutsutun passiivialjan sijasta. Verrattuna hallituksen esityksessä HE 159/2000 vp tehtyyn varautumiseen, vuonna 2005 matka-avustusta koskevia myönnteisiä päätöksiä tehtiin vain noin 700. Muutokselle ei arvioitu varsinaista itsenäistä taloudellista vaikutusta, ja tavoitteeksi asetettiinkin matka-avustusta koskevan tietoisuuden lisääminen.

Matka-avustusta koskevat muutokset tulivat voimaan 1.8.2006, lailla L 547/2006.

### 6.6.3 Hallituksen esitys HE 138/2006 vp

Seuraavan kerran matka-avustusta tarkasteltiin jo syksyllä 2006 annetussa **hallituksen esityksessä HE 138/2006 vp** Kyseisessä esityksessä, alueellisen liikkuvuuden tukemiseksi, työmarkkinatukeen oikeutetulle myönnettävän matka-avustuksen enimmäiskesto esitettiin pidennettäväksi kahdesta kuukaudesta neljään kuukauteen. Koska työvoiman alueellista liikkuvuutta pidettiin keskeisenä työmarkkinoiden toimivuutta edistävänä tekijänä, esitettiin lisäksi, että myös muuttamisesta suoranaisesti aiheutuvia kustannuksia

korvattaisiin. Tässä tarkoituksessa ehdotettiin, että työvoimatoimisto voisi myöntää työssäkäyntialueensa ulkopuolelle työhön siirtyvälle työnhakijalle liikkuvuusavustusta<sup>199</sup> myös hänelle aiheutuviin muuttokustannuksiin. Muuttokustannusten korvaamista koskeva muutos koskisi työmarkkinatuen saajia ja lisäksi työttömyyspäivärahan saajista niin kutsutun muutosturvan piirissä olevia henkilöitä. Myös nämä ehdotukset perustuivat niin kutsutun Tupo 2 -työryhmän ehdotuksiin ja linjauksiin.

Alueelliseen liikkuvuuteen liittyvät avustukset rahoitettiin valtion talousarvion työllistämis-, koulutus- ja erityistoimet -momentilta. Muuttokustannuksiin myönnettävää 700 euron suuruista liikkuvuusavustusta arvioitiin myönnettävän vuositasolla arviolta 2 000 työnhakijalle, mikä lisäisi valtion menoja enimmillään 1,4 miljoonaa euroa. Matka-avustuksen osalta arvioitiin, että edellisten, elokuun 2006 alusta voimaan tulleiden muutosten ja työmarkkinatuen saajille maksettavan matka-avustuksen enimmäiskeston korottamisen myötä matka-avustuksen myöntäminen nousisi muutamilla tuhansilla vuodessa. Tähän arvioitiin vaikutettavan myös tehostetulla matka-avustusta koskevalla tiedottamisella. Koska työmarkkinatuen saajille maksettava matka-avustus tulisi työnhaun perusteella maksettavan työmarkkinatuen tilalle, sen ei arvioitu varsinaisesti vaikuttavan mainittavassa määrin valtion menoihin.

Kun hallituksen esityksessä todettiin, että kuntien välillä muutti vuonna 2005 yhteensä 290 000 henkilöä ja kotikunnan sisällä muutti 602 000 henkilöä, ja kun yli 700 000 työntekijän todettiin käyvän työssä asuinpaikkakunnan ulkopuolella, muutosten arvioitu vähäisyys korostuu entisestään. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesikin mietinnössään TyVM 9/2006 vp, että "Ehdotetut tukimuodot kohdistuvat kuitenkin vain pieneen osaan työttömistä ja työttömyysuhan alaisista ja merkitsevät tukijärjestelmän sirpaloituneisuuden lisääntymistä. Niiden avulla ei pystytä merkittävästi ratkaisemaan alueelliseen liikkuvuuteen liittyviä ongelmia. Valiokunta pitää tärkeänä, että tukijärjestelmiä selkiytetään ja tukimuodoista tehdään mahdollisimman kattavia ja joustavia. Samojen tukimuotojen tulisi koskea kaikkia työttömiä ja työttömyysuhan alaisia, jolloin väliinputoajia ei syntyisi. Esimerkiksi nyt käyttöön otettava muuttoavustus olisi valiokunnan käsityksen mukaan perusteltua ulottaa kaikkiin työttömiin ja työttömyysuhan alaisiin, mikäli avustus osoittautuu vaikutuksiltaan tarkoituksenmukaiseksi tukimuodoksi."<sup>200</sup>

199 Kuten edellä alaviitteessä 198 on todettu, liikkuvuusavustus oli työvoimatoimiston myöntämä etuus, joka oli tarkoitettu korvaamaan työttömälle tai työttömyyden uhkaamalle työnhakijalle syntyviä kustannuksia, joita syntyy hänen mennessään työssäkäyntialueensa ulkopuolelle tutustumaan työpaikkaan, työhönottohaastatteluun, neuvottelemaan työsopimuksesta tai uuteen työpaikkaan.

200 TyVM 9/2006 vp, s. 2/l.

Muutokset olivat osa valtion vuoden 2007 talousarvioesitykseen liittyvää rakennemuutospaikkakuntien auttamiseksi ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien lievittämiseksi muodostettua kokonaisuutta, joka koostui paitsi sosiaaliturva- myös veroratkaisuista.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2007, muuttokustannusten korvaamista koskeva liikkuvuusavustuksen muutos lailla L 1062/2006 ja matka-avustuksen muutos lailla L 1063/2006.

#### 6.6.4 Hallituksen esitys HE 274/2009 vp

Alueellisen liikkuvuuden edistämiseen liittyi myös **hallituksen esityksessä HE 274/2009 vp** ehdotettu työssäkäyntialuetta koskeva uudistus. Voimassa olleen lainsäädännön perusteella asetuksella säädetty työssäkäyntialueet muodostuivat kunnista. Kun kuntamuutoksia eli käytännössä kuntien yhdistymisiä tapahtui, muutoksista seurasi lähes vuosittain tapahtuva työssäkäyntialueita koskevan asetuksen muuttaminen. Tämä toteutettiin varsin mekaanisella tavalla niin, että työssäkäyntialueiltaan erilaisten kuntien yhdistyessä työssäkäyntialueet yhtenäistettiin. Periaatteesta seurasi, että kuntajaon muuttuessa työssäkäyntialueet väistämättä joko laajenivat tai supistuivat. Hallituksen esityksessä todettiin, että muutokset olivat lähes poikkeuksetta johtaneet työssäkäyntialueiden laajenemiseen.

Esityksessä arvioitiin, että kuntapohjaiset työssäkäyntialueet eivät ole tarkoituksenmukaisia tilanteessa, jossa kuntien koko voimakkaasti kasvaa. Edelleen arvioitiin, että työssäkäyntialueen laajuuteen vaikuttava kotikunnan tai sen työssäkäyntialueeseen kuuluvien kuntien koko ei ole tarkoituksenmukainen tila työnhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Lisäksi esityksessä todettiin kuntapohjaisen työssäkäyntialueen tarkoittavan muun muassa sitä, ettei työssäkäyntialueeseen kuuluvan kunnan ulkoreunalla asuvan henkilön tarvitse lähtökohtaisesti ottaa vastaan omaan työssäkäyntialueeseen kuulumattoman naapurikunnan alueella olevaa työtä vastaan, vaikka työmatka olisi vain muutamia kilometrejä. Tätä ei pidetty tarkoituksenmukaisena.

Vallinnutta asiointilaa ei pidetty tarkoituksenmukaisena myöskään liikkuvuutta edistävien etuuksien tai ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin liittyvien etuuksien kuten esimerkiksi matka- ja muuttoavustuksen, liikkuvuusavustuksen ja ylläpitokorvauksen kannalta. Myös nämä etuudet olivat sidoksissa työssäkäyntialueisiin, ja näihin etuuksiin työssäkäyntialueiden laajeneminen vaikutti siten, että etuuksia joko maksettaisiin aiempaa harvemmille tai etuuden määrä pieneni.

Näillä perusteilla työttömyysturvalaissa säädettyä työssäkäyntialueen määrittelyä esitettiin muutettavaksi siten, että työssäkäyntialueet määräytyisivät kilometripohjaisesti. Henkilön työssäkäyntialue olisi hänen asuinpaikastaan 80 kilometrin etäisyydelle ulottuva alue. Tosiasialliset kulkuvaikeudet ja työmatkaan käytettävä aika voitaisiin laissa säädetyin

edellytyksin huomioida pätevänä syynä kieltäytyä työssäkäyntialueen sisällä tarjotusta työstä. Muutosesitysten tavoitteena oli tehdä työssäkäyntialueista kuntien koosta ja kunta-muutoksista riippumattomia. Muutosten tavoitteena oli myös lisätä työnhakijoiden yhdenvertaisuutta ja työssäkäyntialueiden läpinäkyvyyttä. Koska muutosta sovellettaisiin myös tutkittaessa oikeutta työssäkäyntialueisiin sidoksissa oleviin etuuksiin, myös näiden etuuk-sien saajien yhdenvertaisuus parantuisi.

Hallituksen esityksessä muutoksen arvioitiin vaikuttavan työ- ja elinkeinotoimiston työhön kahta kautta. Ensinnäkin tavoitteena oli muuttaa työ- ja elinkeinotoimistojen työkäytän-töä siten, että palvelua ei enää ohjaisi työpaikan sijainti ja mahdolliset työttömyysturva-seuraamukset. Sen sijaan palvelun lähtökohdaksi oli tarkoitus ottaa työnhakijan kanssa yhdessä sovittu mahdollisimman laaja työnhakualue. Varsinaiseen työssäkäyntialueeseen kiinnitettäisiin työnhakijan palvelussa huomiota vain selvitetäessä hakijan oikeutta liikkuvuuden tukemiseen tarkoitettuihin avustuksiin tai hakijan kieltäytyttyä tarjotusta työstä. Toiseksi, ehdotuksen myötä, myöntäessään työssäkäyntialueeseen sidoksissa olevia etuuk-sia tai työnhakijan kieltäytyessä tarjotusta työstä, toimistot tutkisivat työ- tai koulutuspai-kan sijainnin suhteessa henkilön asuinpaikkaan osoitetietojen perusteella eikä henkilön kotikunnan ja työssäkäyntialueita koskevan asetuksen perusteella. Vastaavasti työ- ja elin-keinotoimiston olisi tutkittava koulutuksen tai toimenpiteen järjestämispaikan sijainti ja ilmoitettava siitä ylläpitokorvauksen maksavalle työttömyyskassalle tai Kansaneläkelai-tokselle. Arvio kuitenkin oli, että suurimmassa osassa tapauksissa tarvetta tarkkaan etäi-syyksien selvittämiseen ei olisi, koska suurin osa tarjotuista työpaikoista ja työllistymistä edistävästä palveluista sijaitsee melko lähellä työnhakijan asuinpaikkaa. Tähän perus-tuen ehdotetusta muutoksesta ei arvioitu seuraavan myöskään muutoksia ihmisten käyttäytymiseen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti mietinnössään TyVM 3/2010 vp hallituksen esityk-sessä ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Muutokset tulivat voimaan 10.5.2010 lailla L 313/2010.

### 6.6.5 Hallituksen esitys HE 162/2014 vp

Työttömyysturvan kehittämistä työn hakeutumista kannustavampaan ja velvoittavam-paan suuntaan jatkettiin. **Hallituksen esityksessä HE 162/2014 vp** tehtiin edellä osioissa 6.1 ja 6.3 kuvattujen ehdotusten lisäksi ehdotus alueellisen liikkuvuuden laajentamiseksi. Edellä kuvatuista alueellista liikkuvuutta ja sen edistämistä koskevista muutoksista poike-ten tässä esityksessä keinoksi ehdotettiin työn vastaanottamisvelvollisuuden alueellista laajentamista.

Vuodesta 2010 alkaen työssäkäyntialue oli ulottunut 80 kilometrin etäisyydelle työttömän tosiasiallisesta asuinpaikasta. Tämän alueen sisällä henkilöllä saattoi olla pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta tarjottu työ päivittäiseen työmatkaan kuluvan ajan perusteella. Työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotusta työstä kieltäytymiselle saattoi puolestaan olla pätevä syy esimerkiksi silloin, jos työpaikkaan olisi työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan saatavissa sellaisia sopivia työntekijöitä, joiden työssäkäyntialueella avoin työpaikka sijaitsee.<sup>201</sup> Käytännössä työnhakijalla oli aina lähtökohtaisesti pätevä syy kieltäytyä työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotusta työstä työttömyysetuutta menettämättä. Poikkeuksen muodostivat lähinnä perheettömät työttömät, joilla ei ole mitään siteitä asuinpaikkaansa eikä avoinna olevaan työpaikkaan löytynyt työntekijöitä, joiden työssäkäyntialueella työpaikka sijaitsee. Näiden henkilöiden oli työttömyysetuutta saadakseen tarvittaessa muutettava työssäkäyntialueensa ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että työttömyysetuuden saamisen edellytykseksi tulisi velvoite ottaa vastaan työtä myös työssäkäyntialueen ulkopuolelta, jos päivittäinen työmatka olisi kestoltaan keskimäärin enintään kolme tuntia päivässä, eikä kieltäytymiseen ole olemassa työvoimapolitiittisesti hyväksyttävää syytä. Jos työ olisi osa-aikaista, aikaraja olisi kaksi tuntia. Jos työstä kieltäydyttäisiin matka-ajan perusteella, kuluvan ajan arviointi perustuisi julkisen liikenteen tai työnantajan järjestämän kuljetuksen viemään matka-aikaan, vaikka henkilöllä olisi oma auto käytössä.

Muutoksen tavoitteena oli lyhentää työttömyysjaksoja ohjaamalla työttömiä aiempaa laajemmin alueelliseen liikkuvuuteen. Samalla parannettaisiin työvoiman saatavuutta. Hallituksen esityksessä todettiin, että ohjausvaikutuksen saavuttaminen edellyttää, että työ- ja elinkeinotoimistot tekevät työnhakijoille työtarjouksia aiempaa laajemmalta maantieteelliseltä alueelta. Muutosehdotuksen vaikutukset työttömyysetuusmenoon ja tämän kautta oletettavasti myös työllisyyteen arvioitiin vähäisiksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti mietinnössään TyVM 9/2014 vp ehdotettua säännöstä osittain ongelmallisena. Se viittasi samaansa selvitykseen, ja katsoi tarpeelliseksi muuttaa ehdotettua pykälää siten, että työtön voisi yksinomaan työmatkan kestoon liittyvillä perusteilla kieltäytyä työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotusta työstä.

Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdotti työttömyysturvalakia muutettavaksi myös niin, että työnhakijalla olisi pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta kokoaikatyötä silloin, kun työntekijän palkka ja hänelle mahdollisesti

---

201 Muita päteviä syitä olivat esimerkiksi: työ ei ole pysyväisluonteista toimeentulon turvaavaa koko-aikatyötä, uudella paikkakunnalla ei ole saatavissa henkilölle ja hänen perheelleen sopivaa asuntoa, työn vastaanottamista on työnhakijan kielitaito huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana tai henkilöllä on painava henkilökohtainen syy olla vastaanottamatta kyseistä työtä.



maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten jälkeen jäisi pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus. Voimassa oleva laki mahdollisti kieltäytymisen näillä perusteilla, jos kyse oli osa-aikatyöstä.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2015 lailla L 1374/2014.<sup>202</sup>

### 6.6.6 Hallituksen esitys HE 209/2016 vp

Aiemmin osioissa 6.2, 6.3 ja 6.4 on jo kuvattu **hallituksen esitykseen HE 209/2016 vp** sisältyneitä ehdotuksia joiden tavoitteena oli vähentää rakennetyöttömyyttä, alentaa työllistymiskynnystä sekä lyhentää työttömyysjaksoja ja siten vähentää valtion kustannuksia. Esitykseen sisältyi myös ehdotus työmarkkinatukena maksettavan matka-avustuksen ja muuttokustannusten korvauksen yhdistämisestä yhdeksi tukimuodoksi, liikkuvuusavustukseksi.

Työmarkkinatukena maksettavan matka-avustuksen määrä oli jäänyt vähäiseksi. Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2015 matka-avustuksen maksamisesta annettiin myönteinen työvoimapolitiittinen lausunto noin 360 henkilölle. Edeltävänä vuonna vastaava luku oli noin 440. Matka-avustusta maksettiin vuonna 2015 yhteensä noin 866 000 euroa ja vuonna 2016 yhteensä noin 1 130 000 euroa. Työ- ja elinkeinoministeriö oli vuonna 2016 pyytänyt työ- ja elinkeinotoimistoilta niiden näkemystä matka-avustuksen merkityksestä työn vastaanottamisessa. Vastausten mukaan merkitystä ei juurikaan ollut. Edelleen vastausten mukaan tuen tunnettuisuus oli heikko sekä työttömien työnhakijoiden että työ- ja elinkeinotoimistojen henkilökunnan keskuudessa.

Työvälytilaston mukaan muuttokustannusten korvausta myönnettiin vuonna 2014 noin 1 200 henkilölle ja vuonna 2015 noin 1 300 henkilölle. Molempina vuosina muuttokustannusten korvausta oli maksettu noin 414 000 euroa. Kumpikin tuki oli tarkoitettu liikkuvuuden tukemiseen, mutta niiden ehdot poikkesivat toisistaan. Tämä johti sekaannuksiin sekä toimeenpanijoiden että henkilöasiakkaiden keskuudessa.

---

202 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esittämä pätevä kieltäytymisyy oli voimassa vain muutaman vuoden ajan. Hallituksen esityksessä HE 210/2016 vp ehdotettiin, että kokoaikatyön kohdalla tästä niin kutsutusta palkkakieltäytymisestä luovuttaisiin. Ehdotusta perusteltiin sillä, että säännös saattoi käytännössä johtaa siihen, ettei työnhakijan tarvinnut ottaa vastaan kokoaikatyötä, vaikka maksettava palkka olisi työehtosopimuksen mukainen. Edelleen kyseisessä esityksessä ehdotettiin, että alueellisen liikkuvuuden edellytystä muutettaisiin siten, että jos työstä kieltäydettäisiin matka-ajan perusteella, sitä koskeva arvio voisi perustua myös autolla liikkumiseen, jos henkilöllä on käytössään auto. Muutoksella selkeytettiin ja yhdenmukaistettiin arviointia työssäkäyntialueella ja sen ulkopuolella sijaitsevan työn osalta.

Esityksessä ehdotettiin, että alueellisen liikkuvuuden tuet yhdistettäisiin yhdeksi tueksi, liikkuvuusavustukseksi. Liikkuvuusavustuksen myöntämistä ei rajoitettaisi vain työmarkkinatuen saajiin. Tämän arvioitiin lisäävän avustuksen käyttöä. Esityksessä ei kuitenkaan esitetty arviota käytön mahdollisesta kasvusta tai vaikutuksesta työn vastaanottamiseen. Esityksen mukaan avustus myönnetään työttömyysetuuteen oikeutetulle henkilölle, joka vastaanottaa vähintään kaksi kuukautta kestävästä työsuhteesta tehtävän työn. Säännöllisen työajan tulee olla keskimäärin vähintään 18 tuntia viikossa. Työpaikan sijainnilla ei ole merkitystä, mutta työmatkan keston tulee kokoaikatyössä olla keskimäärin yhteensä yli kolme tuntia päivässä ja osa-aikatyössä keskimäärin yhteensä yli kaksi tuntia päivässä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään TyVM 13/2016 vp huomiota työaikaan koskevaan rajoitukseen, ja totesi, että ehdotettu 18 tunnin työaika ei sovellu kaikkiin ammatteihin, vaan esimerkiksi opetustyössä koko- tai osa-aikaisuus määritellään palvelusuhteen luonteen, ei tehtyjen työtuntien määrän mukaan. Valiokunta piti tärkeänä, että liikkuvuusavustusta koskevaa säännöstä selkeytetään jatkossa niin, että liikkuvuusavustusta voitaisiin myöntää myös muulla perusteella kuin tehtyjen työtuntien mukaan.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2017 laeilla L 1456 ja 1457/2016.

### 6.6.7 Hallituksen esitys HE 121/2017 vp

Vuoden 1.1.2017 alusta voimaan tulleen liikkuvuusavustuksen edellytyksenä olevan toiminnan määritelmää tarkistettiin **hallituksen esityksessä HE 121/2017 vp** siten, liikkuvuusavustus voitaisiin myöntää myös tilanteessa, jossa työn aloittaminen edellyttää osallistumista työhön liittyvään koulutukseen. Samalla esitettiin eräitä täsmennyksiä osa-aikatyöhön liikkuvuusavustuksen perusteena. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että Liikkuvuusavustukseen esitettiin myös liitettäväksi mahdollisuus sen korottamiseen huoltovelvollisuuden tai erityisen pitkien työmatkojen perusteella.

Esityksessä todettiin, että liikkuvuusavustus oli ollut verrattain vähän haettu ja myönnetty etuus, ja että tammi-kesäkuussa 2017 työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos maksoivat liikkuvuusavustusta yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa noin 1 280 henkilölle. Saajista noin 360 oli alle 30-vuotiaita, eli nuorten osuus (noin 28 prosenttia) oli suurempi kuin nuorten osuus oli työttömistä työnhakijoista vastaavaan aikaan (noin 16 prosenttia). Ilmiön arvioitiin liittyvän siihen, että nuorilla ei välttämättä ole asuinpaikkakuntaansa sellaisia siteitä, jotka vaikeuttaisivat tai estäisivät työn perässä muuttamista.

Esityksessä arvioitiin, että muutokset lisäävät valtiolle aiheutuvia työttömyysturvamenoja, mutta lisäyksen ei arvioitu olevan kovin merkittävää. Tämä johtuu siitä, että muutosten arvioitiin koskevan melko rajattua työnhakijoiden joukkoa ja siitä, että muutokset voivat

lyhentää työttömyysjaksoja. Esityksessä todettiin, että hallitus on päättänyt liikkuvuusavustusta koskevasta tehostetusta tiedottamisesta, mikä yhdessä tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten kanssa voi lisätä työnhakijoiden alueellista liikkuvuutta ja liikkuvuusavustuksen maksamista.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2018 lailla L 906/2017.

## 6.7 Rahoitus ja resurssit

Muutokset työmarkkinatuen etuuksia ja palveluita koskevassa rahoitus- ja resurssitarpeessa voivat liittyä kasvaneeseen tai vähentyneeseen työttömyyteen, muutoin havaittuun lisäpanostusten tarpeeseen tai sellaisiin lakiehdotuksiin, jotka aiheuttavat lisärahoitustarvetta tai joiden tavoitteena on vähentää rahoitustarvetta. Ilman lakimuutoksia tehtävät lisäpanostukset tai vähennykset valtion budjetissa toteutetaan talousarvio- ja lisätalousarviomenettelyssä ilman, että niihin liittyisi ns. substanssilakia (tässä katsauksessa työmarkkinatuesta tai työvoimapolitiikasta annettua lakia) koskevaa muutosesitystä.

Esimerkkejä jälkimmäisestä löytyy jo 1990-luvulta, jolloin hallituksen kevään 1995 työllisyyslisäbudjettia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 11/1995 vp) todettiin jo esityksen pääasiallisessa sisällössä, että ”Kestävän ja työllisyyttä parantavan talouskasvun pohjustaminen on hallituksen talouspolitiikan päätavoite, ja että kasvu on välttämätöntä suurtyöttömyydestä irtautumisen kannalta, mutta yhtä hyvin se on valtion velkakierteen katkaisemisen keskeinen ehto”. Lisätalousarvioesitykseksi annetun hallituksen esityksen pääasiallisessa sisällössä todettiin ”hallituksen pitävän tärkeänä alentaa työttömyyttä kasvun varmistamisen lisäksi monin eri toimenpitein, ja että hallituksen tarkoituksena oli tehostaa työvoimapolitiittisia toimia lisäämällä voimavaroja työllisyyden hoitoon”. Tavoitteena oli alentaa työttömyyttä jo vuoden 1995 aikana. Työvoimapolitiikan toimenpiteet oli tarkoitus kohdentaa nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin.

Lisätalousarvioesityksessä työministeriön käytettäväksi suunnattiin 935 miljoonaa markkaa. Tällä turvattaisiin se, että työministeriön erityistoimin työllistettyjen määrä säilyisi 20 000 henkilöä korkeampana vuoden 1994 tasoon verrattuna. Työministeriön käytettäväksi osoitetuista määrärahoista 393 miljoonaa markkaa kohdennettiin palkkaperusteisiin työllisyysmäärärahoihin ja 542 miljoonaa markkaa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen lisämääräraha oli lisätalousarvioesityksen mukaan mitoitettu vastaamaan koulutuksen hankintojen määrän lisäystä. Edelleen työhallinnon palveluja tehostettiin lisäämällä 80 henkilötyövuotta työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnon tehtäviin. Esityksessä todetaan, että lisätalousarvioesitykseen sisältyvät työllistämistoimet rahoitettaisiin pääosin vuoden 1995 talousarvioon tehtävillä säästöillä.

Lisätalousarvioesityksen johdosta antamassaan mietinnössä VaVM 7/1995 vp valtiovarainvaliokunta totesi syrjäytymisen riskin olevan kaikkein suurin ammattikoulutusta vailla olevien nuorten työttömien kohdalla. Valiokunta totesi, että hallinnonalojen välisen yhteistyön tarkoituksena on ollut parantaa juuri ammattitaidottomien nuorten työttömien työmarkkina-oloihin. Valiokunta edellytti, että sekä opetus- että työministeriö jatkavat ns. kansliapäällikkötyöryhmän nuoriso-ohjelman mukaisesti nuorten koulutuspaikkojen lisäämistä turvaamalla tähän tarvittavat resurssit, ja korostaa oppisopimusmuotoista koulutusta yhtenä erityisesti ammattikouluttamattomille nuorille tarjottavana kouluttautumismahdollisuutena vaikeassa työttömyystilanteessa.<sup>203</sup>

Puhtaissa etuusmuutoksissa, eli muutoksissa, joissa on esimerkiksi lievennetty työmarkkinatuen tarveharkintaa, ehdotusten vaikutukset etuusmenoon on lähes poikkeuksetta arvioitu, vaikka osassa esityksiä onkin jouduttu toteamaan, että vaikutusarvioon sisältyy merkittäviäkin epävarmuustekijöitä. Kun etuusmenomuutos on arvioitu, esitykseen sisältyy arvio taloudellisista vaikutuksista eli käytännössä myös arvio muutoksen rahoitustarpeesta tai siitä, minkä verran ehdotettu muutos vähentäisi työmarkkinatukimenoa.

Myös silloin, kun kyse on lakimuutoksesta, josta seuraa muutoksia työvoimaviranomaisen henkilötyövuositarpeeseen, vaikutukset tulisi arvioida hallituksen esityksessä. Työvoimapolitiikkaa koskevien hallituksen esitysten vaikutusarvioinneissa on ollut vaihtelua siinä, miten uudistuksen toimeenpanon edellyttämät henkilöstötarpeet on huomioitu osana hallituksen esityksen vaikutusarviointia. Tarkastelluissa hallituksen esityksissä viimeistään lausunto- tai mietintövaliokunta on kuitenkin yleensä nostanut kysymyksen esiin. Seuraavaksi käsitellään esimerkkejä siitä, miten työvoimapalveluprosessiin esitettyjen muutosten vaikutuksia on arvioitu valikoiduissa hallituksen esityksissä ja esitysten valiokuntakäsittelyssä.

**Hallituksen esityksessä HE 178/1997 vp** ehdotettiin osiossa 6.2.3 kuvattuja muutoksia työvoimapalveluprosessiin. Hallituksen esityksessä todettiin, että ehdotetut työvoimapalveluprosessin muutokset eivät sinänsä merkinneet lisäkustannuksia valtion menoihin, mutta aiempaa vaativamman palveluprosessin toteuttaminen edellytti työhallinnon henkilöstöresurssien vahvistamista. Tarkoituksena oli vahvistaa työhallinnon henkilöstöresursseja palkkaamalla lisähenkilöstöä työvoimatoimiston asiantuntijavirkailijoiksi. Tämä nähtiin välttämättömäksi aiempaa vaativamman palveluprosessin toteuttamiseksi erityisesti suurilla työssäkäyntialueilla.

---

203 VaVM 7/1995 vp, s. 7.

**Vuoden 1998 talousarvioesityksessä (HE 100/1997 vp)** todettiin kyseiseen hallituksen esitykseen liittyen, että työhallinnossa toteutetaan työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistus, jonka toimeenpano alkaa vuoden 1998 alusta. Edelleen todettiin, että muutoksen myötä työttömien palveluprosessi uudistuu jäsentyneemmäksi, työnhakua tukevammaksi ja osaamista painottavammaksi kokonaisuudeksi, ja että samalla työllistämistukia ja työvoimakoulutusta uudistetaan. Lisäksi työmarkkinatuen käyttöä aktivoidaan (yhdistelmä-tuki), millä ehkäistään tehokkaasti syrjäytymistä, ja työttömien työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet määritellään kattavasti.<sup>204</sup> Asiantuntijavirkailijoiden palkkaukseen oli vuoden 1998 talousarvioesityksessä kohdennettu lisäyksenä 35 miljoonaa markkaa, jolla arvioitiin voitavan palkata vähintään 150 asiantuntijavirkailijaa. Lisäksi tarkoituksena oli vakinaistaa työllisyysmäärärahoihin työvoimatoimistoihin työllistettyjen tehtäviä enintään 240 henkilötyövuoden verran.

Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään VaVM 42/1997 vp, että työhallinnon tuloksetlinen toiminta tarvitsee riittävät henkilöstöresurssit työvoimatoimistoissa, kattavan työvoimatoimistoverkoston sekä määrärahoja työvoiman kouluttamiseen ja työllistämiseen. Se katsoi, että työvoimatoimistojen on kyettävä hoitamaan sekä suurten asiakasmäärien palvelu että työvoiman hankintaan ja kehittämiseen liittyvät tehtävät, ja että pyrkimys edistää koulutuksen ja työelämän yhteistyötä, ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien palvelut ja muut uudet toimintamuodot yhdessä EU-jäsenyyden mukanaan tuomien lisätehtävien kanssa edellyttävät työvoimatoimistojen resurssien vahvistamista.<sup>205</sup> Valiokunta totesi myös, että ikääntyneiden palvelutarveselvitykset olivat osoittaneet tarpeellisuutensa ja piti hyvänä, että ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä koskevat palvelutarveselvitykset laajennetaan koko maahan. Se totesi, että ilman erityistoimenpiteitä tämä kohderyhmä jää unohduksiin, vaille riittäviä henkilökohtaisia työvoimapalveluja.

Myös **hallituksen esityksessä HE 209/2016 vp**, jota on kuvattu osiossa 6.3.12, ehdotettiin palveluprosessiin muutoksia, joiden toimeenpanon arvioitiin edellyttävän 350–500 henkilötyövuoden lisäpanostusta työvoimahallinnossa. Tähän tarkoitukseen esitettiin **vuoden 2017 talousarvioesityksessä HE 249/2016 vp** määrärahalisäystä, joka oli 17 miljoonan euron suuruinen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta viittasi mietinnössään TyVM 13/2016 vp aiempaan, valtion vuoden 2017 talousarvioesitystä koskevaan lausuntoonsa TyVL 8/2016 vp ja kiinnitti huomiota siihen, että työ- ja elinkeinotoimistoihin kohdistuneet (aiemmat) henkilöstövähennykset olivat työttömyyden samanaikaisesti kasvettua johtaneet tilanteeseen,

204 HE 100/1997 vp, s. 360 ja 367.

205 VaVM 42/1997 vp, s. 75. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että ikääntyvien kohdalla työkunnan ja kuntoutustarpeen selvittely oli ollut olennaisen tärkeä osa palvelutarveselvityksiä. Valiokunta katsoi, että toiminnan kautta kuntouttamisessa tulisi jatkossa olla pääpaino. Valiokunta korosti työvoimahallinnon, opetustoimen, terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen välisen yhteistyön merkitystä ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palveluissa.

jossa haastatteluvajetta oli syksyllä 2016 noin 260 000 työttömän kohdalla. Tämän se katsoi heijastuvan myös työllistymissuunnitelmien tekemiseen. Valiokunta piti haastattelujen järjestämistä aiempaa lyhyemmin väliajoin hyvänä ja tärkeänä uudistuksena. Se myös korosti kasvokkain tapahtuvan palvelun tärkeyttä ja haastattelujen laatua sekä yksilöllisen ohjauksen merkitystä työllisyyspolun löytymisessä yksinomaisen haastatteluiden tekemisen ja yhteydenpidon lisääntymisen lisäksi.

Kaikkien uudistusten yhteydessä hallituksen esityksiin ei kuitenkaan sisälly arviota siitä, miten ehdotettu muutos vaikuttaisi sen toimeenpanossa tarvittavaan henkilöstöresurssiin. Osassa näin laadittuja hallituksen esityksiä valiokuntakäsittelyssä on kuitenkin saatettu kiinnittää huomiota siihen, että muutos johtaisi valiokunnan käsityksen mukaan työ määrän kasvuun. Näistä huomioista on saatettu tehdä myös lausumaehdotus, joka on huomioitu eduskunnan vastauksessa. Seuraavaksi kuvattujen esitysten osalta on syytä korostaa, ettei niiden osalta olla erikseen selvitetty mahdollisia valtion talousarvioon sisältyviä määrärahaesityksiä, sillä osiossa on tarkoitus kuvata sitä, miten resurssitarpeet huomioidaan nimenomaan hallituksen esityksissä ja niiden valiokuntakäsittelyssä.

Esimerkiksi osiossa 6.1.2 kuvatussa **hallituksen esityksessä HE 75/1996 vp** ehdotettiin, että 20–24-vuotiailla työmarkkinatukioikeus olisi riippuvainen henkilön aktiivisuudesta. Kyse oli säästölaista, jossa laajennettiin nuorten niin kutsuttua hakuvelvollisuutta. Esitykseen ei sisällynyt arviota työvoimaviranomaisen resursseista. Sosiaali- ja terveysturvaliokunta edellytti mietinnössään StVM 12/1996 vp, että ”työvoimatoimistoille taataan mahdollisuudet antaa nuorille tavanomaista enemmän yksilökohtaista neuvontaa ja ohjausta koulutusvalinnoissaan työtehtäviä uudelleen suuntaamalla, koulutuksella ja tarvittaessa lisäresursseja varaamalla”.<sup>206</sup> Eduskunnan vastaukseen EV 108/1996 vp, sisältyy tätä koskeva lausuma.

Vuoden 1998 alusta voimaan tulleen työttömien palveluprosessin uudistamista koskevassa **hallituksen esityksessä HE 161/2001 vp** ei havaittu tarvetta henkilöstöresurssin kasvattamiseen, vaikka esityksessä ehdotettiin muutoksia, joiden tavoitteena oli työnhakijoiden yksilöllisyyden ja erityisten palvelutarpeiden aiempaa parempi huomioiminen palvelussa. Esityksen johdosta antamassaan mietinnössä TyVM 11/2001 vp työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi pitävänsä työvoimapolitiikan asiakaslähtöistä kehittämistä tärkeänä. Se katsoi, että ”yksilöityjen työnhakusuunnitelmien tulee ensisijaisesti palvella työttömän omaa urasuunnittelua ja työn haku.” Valiokunta korosti tarvetta mahdollisimman realistisille työnhakusuunnitelmille ja työhallinnon sitoutumiselle suunnitelmien toteuttamisessa. Edelleen valiokunta piti tärkeänä, että ”työvoimatoimistoissa työnhakusuunnitelman tekemiseen yhdessä työnhakijan kanssa varataan riittävästi aikaa, jotta

---

206 StVM 12/1996 vp, s. 2/II.

suunnitelmasta tulee toimiva, ja siinä otetaan huomioon työnhakijan edellytykset ja toiveet sekä työmarkkinatilanne". Näistä huomioista huolimatta valiokunta ei mietinnössään lausunut siitä, millaisilla henkilöresursseilla näitä tavoitteita toteutettaisiin.

Myös **hallituksen esityksessä HE 164/2005 vp** ehdotettiin muutoksia asiakkaiden palveluprosessiin. Näitä ehdotuksia on kuvattu tarkemmin osiossa 6.3.4. Esityksessä tuotiin esiin, että aktiivisen työvoimapolitiikan vahvistamiseen liittyvien ehdotusten toimeenpano edellyttää muutosta työvoimatoimistojen toimintatavoissa ja -käytännöissä. Edelleen esityksessä todetaan, että siinä ehdotettujen aktiivikauden toimenpiteiden järjestäminen ja lisääminen edellyttävät kuitenkin huomattavia ponnisteluja ja tehostettua yhteistyötä kaikilta toimijoilta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 16/2005 vp, että uudistuksen kunnollinen toteuttaminen edellyttää riittäviä resursseja, jotta työvoimatoimiston virkailijalla on riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia profiloinnin oikea-aikaiseen suorittamiseen. Merkitystä on myös työvoimatoimistojen henkilöstön kouluttamisella uuteen toimintamalliin. Eduskunta edellytti vastauksessaan EV 216/2005 vp, että hallitus seuraa lain toteutukseen varattavien resurssien riittävyyttä sekä kuntien kustannusten kehitystä.<sup>207</sup>

Työvoimaviranomaisen ja työnhakijan yhteistyövelvollisuutta varhennettiin **hallituksen esitykseen HE 45/2006 vp** sisältyvillä ehdotuksilla, joita on kuvattu osiossa 6.4.6. Myöskään tässä esityksessä ei arvioitu, että yhteistyövelvollisuuden varhentaminen edelleen korostaisi aiemmin HE 164/2005 vp:een perusteella jo toteutetun työvoimapalveluiden uudistuksen merkitystä henkilöresurssien osalta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 5/2006 vp, että HE 45/2006 vp esitys korostaa entistä enemmän työnhakusuunnitelman, aktivointisuunnitelman ja työllistymisohjelman sisällöllisen laadun merkitystä.<sup>208</sup> Valiokunta katsoi edelleen, että työttömän velvollisuuksia voidaan lisätä vain samaan tahtiin kuin palvelut lisääntyvät ja niiden laatu paranee. Tämän vuoksi valiokunta totesi lausunnossaan, että työvoimahallinnon palveluiden laadun parantaminen on myös resurssikysymys. Tämän huomion voidaan katsoa olevan suoraa jatku-moa mietinnössä TyVM 16/2005 todettuun. Valiokunta ei kuitenkaan ehdottanut tästä lausumaa.

**Hallituksen esityksessä HE 49/2009 vp**, jota on kuvattu osiossa 6.2.7, ehdotettiin, että omaehtoisen opiskelun ajalta maksettava koulutuspäiväraha edellyttäisi, että koulutus sisältyy henkilön työllistymissuunnitelmaan. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan lainkaan

<sup>207</sup> Jälkimmäinen seurantavelvoite koski samassa hallituksen esityksessä ehdotettua kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatukimenosta (jota on käsitelty osiossa 7.1.1) ja toimeentulotukimenosta.

<sup>208</sup> TyVM 5/2006 vp, s. 2/l.

arvioitu sitä, vaikuttaisiko tällainen muutos työ- ja elinkeinotoimistojen työmäärään. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 7/2009 vp pitävänsä tärkeänä, että koulutuspäivärahalla tuettu opiskelu parantaa ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä. Koulutuspäivärahan maksamiselle ehdotettu edellytys koulutuksen sisällyttämisestä työllistymissuunnitelmaan tuki tätä tavoitetta. Samalla valiokunta totesi, että ”suunnitelman ja ohjelman luonteeseen kuuluu, että niiden sisältöä tarkistetaan tarvittaessa. Koska työnhakijalla ei välttämättä ole työttömyyden alkuvaiheessa tiedossa, millaista koulutusta on tarjolla ja millaiseen koulutukseen hän haluaisi hakeutua, on tärkeää, että suunnitelmaa tai ohjelmaa voidaan helposti ja nopeasti täydentää.”<sup>209</sup> Valiokunta totesi myös, että ”ohjelmien ja suunnitelmien päivittäminen lisää TE-toimistojen työpainetta, mikä tulee ottaa huomioon TE-toimistojen resursoinnissa.”<sup>210</sup> Valiokunta ei kuitenkaan ehdottanut tästä lausumaa.

Osaavan työvoiman saatavuutta koskevan, kahdesta hallituksen esityksestä muodostuvan kokonaisuuden (**hallituksen esitykset HE 178 ja 179/2009 vp**, jotka on kuvattu osiossa 6.2.8) yhteydessä ei ehdotettu muutoksia työttömien palveluun ja palveluprosessiin. Työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisen työttömyysetuudella arvioitiin ainakin osittain korvaavan yksittäisille työnhakijoille työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena hankittuja opiskelupaikkoja, mikä vähentäisi yksittäisten koulutuspaikkojen hankintaan liittyviä työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviä. Esityksessä todettiin, että yksittäisiä opiskelupaikkoja oli hallituksen esitystä edeltävinä vuosina hankittu vuosittain noin 1 400–1 600 henkilölle. Opiskelun tukemista työttömyysetuudella ja tähän liittyviä työvoimaviranomaisen tehtäviä pidettiin kevyempänä menettelynä yksittäisten opiskelupaikkojen hankintaan verrattuna. Samalla esityksessä kuitenkin todetaan, että omaehtoisen opiskelun tukemista koskevien edellytysten selvittäminen edellyttäisi työ- ja elinkeinotoimistoilta alueen työmarkkinatilanteen tuntemuksen lisäksi koulutuspalvelujen tuottajien tarjoamien koulutusmahdollisuuksien tuntemusta. Esityksen mukaan ”Työ- ja elinkeinotoimistojen koulutusneuvontaan sekä ammatinvalintaan ja uraohjaukseen erikoistuneet virkailijat olisivat keskeisessä roolissa opiskelumahdollisuuksien selvittämisessä ja arvioinnissa sekä työnhakijoiden palvelua hoitavien virkailijoiden tukemisessa.”<sup>211</sup> Kokonaisuudessaan hallituksen esityksessä HE 178/2009 vp arvioitiin, että esitykseen sisältyvät muut työvoimaviranomaisen

---

209 TyVM 7/2009 vp, s. 3/II.

210 TyVM 7/2009 vp, s. 2/II.

211 HE 178/2009 vp, s. 12/I.



hallinnollisia tehtäviä vähentävät muutokset<sup>212</sup> merkitsisivät sitä, että henkilöstöresurssia vapautuisi varsinaisen asiakaspalvelutyöhön, muun muassa työnhakijoiden koulutustarpeiden arviointiin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti **hallituksen esityksen HE 178/2009 vp** johdosta antamassaan mietinnössä TyVM 11/2009 vp huomiota resurssikysymykseen, johon myös sosiaali- ja terveystyövaliokunta oli lausunnossaan kiinnittänyt huomiota. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti, että omaehtoisen opiskelun työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi tulee tehdä yhteistyössä työnhakijan kanssa, ja että ”sopivan koulutuspaikan löytyessä työnhakusuunnitelman täydentämisen tulee tapahtua työ- ja elinkeinotoimistossa nopeasti ja joustavasti”.<sup>213</sup> Valiokunta totesi myös, että se ”...yhtyy sosiaali- ja terveystyövaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkemyksiin tarpeesta turvata työhallinnon resurssien riittävyys lisääntyneen asiakasmäärän ja kasvavien laatuvaatimusten paineessa. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että TE-toimistoissa resursseja kohdennetaan ensisijaisesti nuorten, vastavalmistuneiden ja juuri työttömäksi jääneiden aktivoimiseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttaminen turvataan huolehtimalla tarvittavien resurssien ohjaamisesta työ- ja elinkeinotoimistoille.”<sup>214</sup> Valiokunta ei kuitenkaan ehdottanut tästä lausumaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti resurssikysymykseen huomiota myös sosiaali- ja terveystyövaliokunnalle **hallituksen esityksen HE 179/2009 vp** johdosta antamassaan lausunnossa TyVL 22/2009 vp, jossa valiokunta osittain näiden kahden toisiinsa liittyvän esityksen välisten liittymäkohtien perusteella totesi, että ”Uudistuksella pyritään lisäämään työttömien aktiivisuutta. Sen vaikutukset tulevat kuitenkin riippumaan siitä, kuinka paljon resursseja työvoimahallinnolla on erilaisiin palveluihin, koulutukseen ja muuhun aktivointiin. Jos määrärahoja ja henkilöresursseja koulutuksen ja muiden toimenpiteiden järjestämiseen ei lisätä, vain osa työttömistä tulee jatkossakin pääsemään aktivoiminnan ja siihen liittyvien etujen piiriin. Aktivointitoimiin suunnatut voimavarat eivät ole pysyneet työttömyyden kasvun mukana.” Valiokunta korosti, että ”uudistuksen tavoitteet aktiivisuuden lisäämisestä jäävät saavuttamatta, jos työ- ja elinkeinotoimistoille ei ohjata riittävästi

212 HE 178/2009 vp, s. 11: ”Työ- ja elinkeinotoimistoissa työtä vähentäisivät työelämävalmennuksen ajalta maksettavia etuuksia ja ylläpitokorvauksia koskevat muutosehdotukset, joiden mukaan päätoimintekoko etuuksista kuuluisi etuuksien maksajalle, joko Kelalle tai työttömyyskassalle. Vuonna 2008 työvoimatoimistot tekivät noin 6 200 henkilölle päätöksen työllistämistuen myöntämisestä työelämävalmennukseen ja maksoivat harkinnanvaraista ylläpitokorvausta noin 35 000 työkokeiluun, työelämävalmennukseen ja työnhakuvalmennukseen osallistuneelle. Työtä vähentäisivät myös edellä mainittuihin etuuksiin liittyvien kuukausittain tehtävien tilitysten poistuminen. Ehdotettujen muutosten jälkeen työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävänä olisi työmarkkinatoimenpiteen ja työnhakuvalmennuksen ajalta maksettavaa etuutta koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen.”

213 TyVM 11/2009 vp, s. 3/l.

214 TyVM 11/2009 vp, s. 6/l.

henkilökuntaa ja määrärahoja niin, että työttömien aktivointia voidaan lisätä”.<sup>215</sup> Valiokunta ennakoii, että kun työhallinnon järjestämiä toimenpiteitä ei riitä kaikille halukkaille, paine kohdistuu omaehtoiseen koulutukseen ja piti tärkeänä, että koulutuspaikkoja on riittävästi tarjolla niille työttömille, jotka voivat omaehtoisella koulutuksella edistää työllistymistään.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei mietinnössään StVM 50/2009 vp lausunut työvoimaviranomaisen resursseista.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti **hallituksen esitykseen HE 274/2009 vp** (palveluprosessia koskevilta osin esitystä on käsitelty osiossa 6.3.6) antamassaan mietinnössä TyVM 3/2010 vp jälleen huomiota työ- ja elinkeinotoimistojen resurssitilanteeseen. Valiokunta viittasi hallituksen esitykseen arvioon, johon se yhtyi ja totesi, että resurssitilanne vaikeuttaa työnhakijuuden alkua ja työllistymissuunnitelmaa koskevan uudistuksen asianmukaista toteuttamista varsinkin suurissa työ- ja elinkeinotoimistoissa, joista monissa työttömyyden kasvu oli jo aiheuttanut ruuhkia ja palvelun heikentymistä. Valiokunta totesi myös, että ”ollakseen vaikuttava työllistymissuunnitelman tulee olla laadukas – sen tulee pohjautua analyysiin työnhakijan vahvuuksista ja palvelutarpeista ja sen laatisessa tulee hyödyntää työ- ja elinkeinotoimiston henkilöstön asiantuntemusta niin alueen työmarkkinoista kuin työllistymistä edistävästä koulutuksesta ja muista palveluista”. Valiokunta lausui, että ”jos työ- ja elinkeinotoimiston henkilöstö ei ehdi panostaa työllistymissuunnitelmien yksilölliseen laamiseen, lakiehdotuksen hyvä tarkoitus ei toteudu”, ja piti välttämättömänä, että työ- ja elinkeinotoimistoihin saadaan lisää työvoimaa niin, että ruuhkat pystytään purkamaan ja työllistymissuunnitelmat laatimaan asianmukaisesti.<sup>216</sup> Eduskunnan vastaukseen EV 46/2010 vp sisältyvistä lausumista kumpikaan ei koskenut työvoimaviranomaisen resursseja.

**Hallituksen esitykseen HE 111/2011 vp**, jota on käsitelty osiossa 6.3.7, ehdotettiin selkeytettäväksi työttömyysturvan työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevia säännöksiä siten, että työttömyysturvaan liittyvien tehtävien hoitamiseen työ- ja elinkeinotoimistoissa käytettävä aika vähenisi. Näin vapautuvat henkilöstöresurssit suunnattaisiin työvoimapalveluihin. Esitykseen antamassaan lausunnossa TyVL 9/2011 vp työelämä ja tasa-arvovaliokunta totesi pitävänsä myönteisenä, että TE-toimistojen työtehtäviä järjeistetään vähentämällä työttömyysturvan kontrollitehtäviä ja painottamalla työnsaantia edistäviä palveluja. Valiokunta kuitenkin ilmaisi huolensa siitä, että kontrollitehtävien vähentyminen ei välttämättä johda palvelujen parantumiseen, koska TE-toimistojen resurssit olivat edelleen vähentymässä valtion tuottavuusohjelman seurauksena.<sup>217</sup> Valiokunta totesi, että

<sup>215</sup> TyVL 22/2009 vp, s. 4/l.

<sup>216</sup> TyVM 3/2010 vp, s. 8/l.

<sup>217</sup> TE-toimistojen henkilöstövoimavaroihin oli kohdistunut noin 20 prosentin vähennys.

kun nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpano tulisi lähivuosina vaatimaan toimistojen henkilöstöresursseja, on vaarana, että heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien palvelut heikkenevät. Samaan aikaan suunnitteilla oleva TE-toimistojen uudelleenorganisointi merkitsisi sähköisten palvelujen osuuden lisääntymistä asiakaspalveluissa. Valiokunta tähdensi, että uudistuksessa tulee riittävästi ottaa huomioon niiden asiakkaiden tarpeet, jotka jatkossakin tarvitsevat henkilökohtaista palvelua.

Sosiaali- ja terveystoimikunta yhtyi mietinnössään StVM 1/2012 työ- ja elinkeinotoimistojen resurssien riittävyttä koskevaan huoleen ja totesi, että ”hyvän työllistymissuunnitelman laatiminen edellyttää, että TE-toimistojen henkilökunnalla on riittävästi aikaa perehtyä asiakkaiden yksilöllisiin ominaisuuksiin ja elämäntilanteisiin sekä etsiä niihin sopivia ratkaisuvaihtoja”.<sup>218</sup> Valiokunta ei kuitenkaan ehdottanut tästä lausumaa.

**Hallituksen esityksessä HE 133/2012 vp** ehdotettiin uudistettavaksi työttömien palveluprosessia (ehdotuksia on kuvattu osiossa 6.3.8). Tässäkään esityksessä uudistamisen ei arvioitu edellyttävän lisäresursseja palvelun toimeenpanoon, ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti jälleen mietinnössään TyVM 7/2012 vp huomiota siihen, että henkilöstön osaaminen ja riittävät resurssit ovat avainasemassa uuden lainsäädännön toimeenpanossa. Valiokunta pitikin erittäin tärkeänä TE-toimistojen henkilöstön osaamisen kehittämistä ja henkilöstön perehdyttämistä uuteen palvelumalliin ja -valikoimaan. Valiokunta painotti riittävien resurssien välttämättömyyttä uudistuksen onnistumiseksi. Valiokunta ei kuitenkaan ehdottanut tästä lausumaa.

## Muu rahoitus

Työllistymistä edistäviä palveluita ja palveluprosessin uudistamista on rahoitettu myös muista rahoituslähteistä kuin valtion budjetista. Tämä muu rahoitus pitää sisällään Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) kautta kanavoitavaa rahoitusta. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tavoite on parantaa työllisyyttä sekä lisätä alueiden kilpailukykyä ja elinvoimaisuutta. Euroopan sosiaalirahasto (ESR) puolestaan on jäsenvaltioiden työllisyyttä sekä taloudellista ja sosiaalista yhteyttä edistävä rahoitusväline. Suomessa rakennerahastotoiminta käynnistyi Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995.

Rakennerahastokausien teemat vaihtelevat. Päättyneen 2014–2020 rakennerahastokauden teema oli Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020. Rahoitetuilla hankkeilla parannettiin muun muassa työnhakijoiden työnsaantimahdollisuuksia ja yhteiskunnallista osallisuutta.

---

218 StVM 1/2012 vp, s. 2/l.

Rakennerahastoilta saatava rahoitus oli ja on edelleen nimensä mukaisesti hankerahoitusta. Tavoitteena on toteuttaa toimia, joilla saavutetaan hankekaudelle asetettuja tavoitteita mutta myös saadaan parhaat käytännöt käyttöön paitsi hankekaudella myös sen jälkeen. Jälkimmäisen tavoitteen mukaiset tulokset voisivat olla esimerkiksi työnhakijan palveluprosessin käytännön toimeenpanoa koskevat menettelytapauudistukset, jotka eivät välttämättä edellytä lainmuutoksia, mutta jotka johtavat aiempaa tehokkaampaan henkilöresurssien käyttöön. Tällaisten tulosten osalta olennaista on levittämistyön järjestelmällisyys. Tässä työssä onnistuminen vaihtelee, ja esimerkiksi rakennerahastokautta 2007–2013 koskevassa sosiaali- ja terveysministeriön hankkeiden jälkiarvioinnissa todetaan seuraavaa: ”Usein levittämistyö painottuu hankkeiden loppuun ja supistuu pienimuotoiseksi resurssien niukkuuden vuoksi. Usein vaarana on myös se, että hanketoteuttajien lopettaessa myös levittämistyö loppuu.”<sup>219</sup>

---

219 Lääperi ym. 2015, s. 71.

## 7 Erityisteemat

### 7.1 Työmarkkinatuen rahoitus

#### 7.1.1 Hallituksen esitys HE 164/2005 vp

Vuoden 2005 loppuun saakka valtio vastasi kokonaisuudessaan työmarkkinatuen rahoittamisesta. **Hallituksen esityksessä HE 164/2005 vp** ehdotettiin toteutettavaksi joukko muutoksia, joiden tavoitteena oli nostaa työllisyysastetta, turvata tulevaisuuden työvoimatarpeet ja alentaa korkeaa työttömyyttä. Esitykseen sisältyvien uudistusten avulla oli tavoitteena alentaa ainakin pidemmällä aikavälillä työttömyyden hoidon julkisia kokonaismenoja.

Työmarkkinatuen rahoituksen uudistaminen oli yksi esityksessä ehdotettu keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Rahoitusuudistuksen tavoitteena oli edistää aiempaa määrätietoisempaa puuttumista korkeaan rakenteelliseen työttömyyteen<sup>220</sup>, ja työllisyyttä edistävien palvelujen ja toimenpiteiden rahoittajien, niiden järjestäjien sekä asiakkaina olevien työttömien toiminta haluttiin saada aiempaa olennaisesti tehokkaammaksi ja samansuuntaiseksi. Taustalla oli se, että huolimatta työmarkkinatuen saajiin vaikuttavien työvoimapolitiittisten ja sosiaalipoliittisten järjestelmien jatkuvasta uudistamisesta ja työllisyyden kasvuun tähänneestä talouspolitiikasta, virta pitkittyneeseen työttömyyteen oli jatkunut myös laman jälkeisinä voimakkaan talouskasvun ja paranevan työllisyyden vuosina.<sup>221</sup>

220 Vaikka 1990-luvun lama oli jo ohitettu, rakenteelliseksi tai krooniseksi luonnehdittavaan työttömyyteen kuuluvien määrä oli 2000-luvun puolessa välissä edelleen korkea. Pääosa rakenteelliseksi tai krooniseksi luokiteltavan työttömyyden ryhmään kuuluvista sai työmarkkinatukea. Rakenteelliseen työttömyyteen luettavia henkilöitä (ainakin pitkäaikaistyöttömät, toistuvasti työttömät ja henkilöt, jotka joko palaavat työvoimapolitiittisista toimenpiteistä työttömiksi tai jotka osallistuttuaan toimenpiteeseen palaavat uudelleen toimenpiteeseen) oli 2000-luvun alkuvuosina ollut noin 170 000. Hallituksen esityksessä viitataan tilastokeskuksen aineistoon perustuvaan Simo Ahon Kroonisen työttömyyden laajuus, rakenne ja syntytausta -tutkimukseen, ja todetaan sen perusteella, että noin 155 000 työnhakijaa kuului vuonna 2000 krooniseen työttömyyteen. Kroonisella työttömyydellä tarkoitetaan, että työnhakija ei ole ollut pitkään aikaan mainittavasti työssä avoimilla työmarkkinoilla.

221 HE 164/2005 vp, s. 18, 19 ja 28: Vuoden 1994 alusta lähtien työmarkkinatuen saajien määrä oli kahden vuoden kuluessa noussut 200 000 henkilön tasolle, josta se oli laskenut noin 140 000 henkilön tasolle vuonna 2005. Työttömiä työmarkkinatuen saajia oli vuoden 2005 tammikuussa 118 000. Työmarkkinatuen vuotuiset menot olivat lähes miljardi euroa. Tästä summasta yli 500 päivää tukea saaneille kohdistui 716,4 miljoonaa euroa, josta työttömyysajan työmarkkinatuen osuus oli 515,3 miljoonaa euroa ja toimenpiteiden aikainen tuki 201,1 miljoonaa euroa. Lisäksi työmarkkinatukijärjestelmän voimassa ollessa työttömyyden aleneminen oli ilmennyt etupäässä työttömyysturvan ansiopäivärahaa saavien määrän vähenemisenä. Korkeimmillaan ansiopäivärahan saajien määrä oli vuoden 1993 lopussa ollen yli 330 000 henkilöä, josta se oli laskenut vuoden 2005 kesäkuuhun mennessä 120 000 henkilöön.

Työttömyyden rakenteen muutoksen katsottiin myös vaikuttaneen olennaisesti koko työttömyysturvajärjestelmään, josta esityksessä todettiin, että se on tarkoitettu turvaamaan työttömyydestä johtuvaa toimeentuloa tilapäisen ja lyhytaikaisen työnhaun ajalta. Kuten aiemmin on kuvattu, työmarkkinatuki oli alun perin tarkoitettu lähinnä työvoimapolitiisten toimenpiteiden aikaiseksi, luonteeltaan tilapäiseksi tueksi, jolla samalla turvataan ensisijaisesti nuorten tuensaajien toimeentulo työnhaun aikana. Tosiasiassa työmarkkinatuen saajista yli 25-vuotiaita oli 2000-luvun puolessa välissä noin 85 prosenttia.<sup>222</sup> Lisäksi työttömyyspäiviltä maksetun työmarkkinatuen kestolla mitattuna työmarkkinatuen saajien rakenne oli koko tukijärjestelmän voimassaoloajan vaikeutunut, vaikka valtaosa työmarkkinatukea pitkään saaneista oli hyvässä työiässä. Samoin työmarkkinatukea saavien työttömien ajautuminen pitkittyneeseen työttömyyteen jatkui. Työmarkkinatukea saaneiden työttömien ryhmän koko ja monimuotoisuus huomioiden näitä ilmiöitä ei hallituksen esityksen mukaan voitu selittää pelkästään työn puutteella tai sillä, että ryhmään kuuluvat olisivat työkyvyttömiä tai muutoin niin heikossa tilanteessa, ettei heidän syrjäytymistään olisi voitu millään palvelulla tai keinolla ehkäistä.<sup>223</sup> Kehitys oli myös ollut talouden suhdannevaihtelusta ja työmarkkinoiden yleisestä kehityksestä riippumatonta, minkä katsottiin osoittavan työmarkkinatukijärjestelmässä olevan rakenteellisia ongelmia, joita olivat erityisesti työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusjärjestelmiin sisältyvät väärät ohjaavat vaikutukset sekä ajallisesti rajoittamaton työmarkkinatuki.

Hallituksen esityksen mukaan useissa tapauksissa työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen tai pitkään työttömänä olleen saattaminen takaisin työmarkkinoille edellyttäisi työmarkkinavalmiuksia lisääviä ja kuntouttavia toimenpiteitä, ja tässä kuntien nähtiin olevan avainasemassa. Tällaisten toimenpiteiden kustannukset julkiselle sektorille saattavat kuitenkin lyhyellä aikavälillä olla korkeat, eikä työttömän nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille toimenpiteiden jälkeenkään ole varmaa. Esityksessä todettiin, että lyhyen tähtäimen taloudelliset kannustimet saattaisivat tällöin ohjata julkista valtaa työllistymisen kannalta epäsuotuisiin ratkaisuihin, ja paikallistasolla taloudelliset kannustimet kunnan ja valtion välisessä suhteessa saattoivat ohjata siihen, että alttiusti erityisesti pitkään työttömänä olevien ja riskiryhmiin kuuluvien työttömien aktivointiin heikkeni. Näin tapahtuisi erityisesti silloin, kun työ- tai aktivointitarjoukset saattaisivat johtaa työttömän kiellettytymiseen tarjotusta toimenpiteestä, jolloin kunnan välittömien kustannusten kannalta työmarkkinatuen lakkauttaminen määrääjäksi tai toistaiseksi merkitsi lähes säännönmukaisesti lisäystä toimeentulotukimenoihin.<sup>224</sup>

---

222 HE 164/2005 vp, s. 18

223 HE 164/2005 vp, s. 19.

224 HE 164/2005 vp, s. 19.

Näillä perusteilla esityksessä ehdotettiin, että valtio ja kunnat vastaisivat yhdessä aiempaa johdonmukaisemmin työttömyyden välittömistä taloudellisista kustannuksista. Työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä saaneiden työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoitusvastuu jaettaisiin puoliksi valtion ja kuntien kesken. Muun työmarkkinatuen rahoitusvastuu säilyisi kokonaisuudessaan valtiolla. Tavoitteeksi 500 työttömyyspäivältä työmarkkinatukea saaneiden osalta esityksessä ehdotettiin työmarkkinatuen aktivointias-teen nousu aiemmasta 20 prosentista 30 prosenttiin.

Koska muutoksen tavoitteena oli alentaa virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen, uudistuksen arvioitiin alentavan kokonaismenoja vähitellen. Esityksessä uudistuksen mahdollisia vaikutuksia kuvattiin siten, että yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden osuuden piene-  
neminen 10 prosentilla alentaisi työmarkkinatuen kokonaismenoja varovaisesti arvioiden 39 miljoonaa euroa aiempaan verrattuna. Säästö kohdentuisi sekä kunnalle että valtiolle.

Hallituksen esitykseen sisältyi myös ehdotus toimeentulotuen rahoituksen uudistamisesta ja työmarkkinatukea koskevasta rahoitusvastuusta syntyvän lisämenon korvaamisesta kunnille.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta piti mietinnössään StVM 34/2005 vp tarkoituksenmukaisena työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoituksen uudistamista. Se totesi, että voimassa ollut rahoitusjärjestelmä, jossa kunnat eivät osallistuneet työmarkkinatuen rahoitukseen, ei kannustanut kuntia aktiivisuuteen työttömyyden torjunnassa. Lisäksi aktiivitoimien vähäisen tarjonnan katsottiin pitävän passiivisen työttömyysturvan piirissä myös henkilöitä, jotka eivät tosiasias-  
sa ole työmarkkinoiden käytettävissä. Valiokunta katsoi, että uudistus vähentää rahoitus- ja etuusjärjestelmiin sisältyviä vääriä ohjausvaikutuksia.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2006 lailla L 1217/2005.

## 7.1.2 Hallituksen esitys HE 183/2014 vp

Pääministeri Kataisen hallitus teki maaliskuussa 2013 kehyspäätöksen<sup>225</sup>, jonka tavoitteena oli vähentää valtion menoja ja lisätä sen tuloja hallitusohjelmatavoitteen mukaisen valtiontalouden tasapainottamisen saavuttamiseksi. Osana kokonaisuutta hallitus linjasi, että kuntien roolia ja vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa korostetaan. Tämä toteutettaisiin niin, että osa yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden pitkäaikaistyöt-  
tömien työmarkkinatuen rahoitusvastuusta siirrettäisiin kunnille. Siirron arvioitiin vähentävän valtion menoja 150 miljoonalla eurolla. **Hallituksen esityksessä HE 183/2014 vp**

225 Valtiontalouden kehukset vuosille 2014–2017.

kehyspäättökseen linjaukset ehdotettiin toteutettavan siten, että kunta maksaisi työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta puolet niiden henkilöiden osalta, jotka olisivat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka olisivat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää. 500 päivän raja poistettaisiin. Muilta osin rahoitusvastuuta ei muutettaisi, joten valtio vastaisi edelleen aktiivijalta maksettavan työmarkkinatuen kustannuksista.

Uudistuksen valmistelua tuki työ- ja elinkeinoministeriön tilaama vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutuksia selvittänyt tutkimus<sup>226</sup>, jonka tulokset julkaistiin heinäkuussa 2014. Tutkimuksen tulosten mukaan rahoitusuudistus oli johtanut ennen kaikkea rahoitusvastuiden uudelleenjakautumiseen valtion ja kuntien välillä. Tutkimuksessa ennakoitiin lisäksi vuoden 2015 aiotun rahoitusuudistuksen vaikutuksia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että tutkimukseen sisältyneen otoskuntatarkastelun perusteella aiempi rahoitusuudistus oli aktivoinut kuntia aiempaa suunnitelmallisempaan työllisyydenhoidon palveluiden tuottamiseen. Konkreettiset muutokset olivat usein olleet tuottamisprosessia tukevia tai olemassa olevien palveluiden volyymin kasvattamista. Erityisen selvästi tämä näkyi kuntouttavan työtoiminnan osuuden voimakkaana nousuna. Hallituksen esityksessä HE 183/2014 vp todettiin, että työmarkkinatuen rahoitusuudistus oli taloudellisena ohjauskeinona todennäköisesti edistänyt syyskuussa 2001 voimaan tulleen kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain toimeenpanoa.<sup>227</sup>

Esityksessä todetaan myös, että tutkimukseen haastateltujen 22 otoskunnan näkemyksen mukaan palkkatuetun työn ja kuntouttavan työtoiminnan (sekä työkokeilujen) merkitys työllistymisvalmiuksiin on merkittävä, ja että jos tämä heijastuu todellisuudessa työllisyysvaikutuksena, rahoitusuudistuksen voidaan tutkimuksen mukaan olettaa johtaneen merkittäviinkin työllisyysvaikutuksiin. Tutkimuksessa tehtiin tilastollinen arvio siitä, mikä työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen vaikutus oli ollut yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden määrään. Ilman rahoitusuudistusta yli 500 päivää työmarkkinatuella olevien määrä olisi tutkimuksen mukaan ollut noin 25 prosenttia tilastoitua suurempi. Hallituksen esityksessä todetaan, että se, kuinka suuri osa tästä 25 prosentista alenemasta on työllistynyt ja minne, ei pystytty tutkimuksella selvittämään.

226 Riipinen ym. 2014.

227 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta oli jo vuonna 2011 todennut hallituksen esitykseen HE 111/2011 vp antamassaan lausunnossa TyVL 9/2011 vp pitävänsä kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien kannalta hyvänä tuolloista säädösmuutosehdotusta, joka loi kunnille taloudellisen kannusteen hyödyntää kuntouttavaa työtoimintaa työttömyyden hoidossa.





edistävät pitkään työttömänä olleiden työllistymistä. Valiokunta totesi myös, että rahoitusvastuun muutoksella on kiinteä yhteys monialaisen yhteispalvelun lakisäästeistämiseen ja valtakunnallistamiseen.

Valiokunta piti tärkeänä, että hallitus seuraa tarkoin työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien aktivointiin kunnissa ja ryhtyy tarvittaessa nopeasti toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Tästä ei kuitenkaan esitetty lausumaa.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2015 lailla L 1370/2014.

## 7.2 Kuntakokeilut

Valtio pyrkii edistämään työmarkkinoiden toimintaa ja työvoiman tarjontaa yhteistyössä kuntien kanssa<sup>228</sup>. Yhtenä merkittävimmistä toimita tavoitteeseen liittyen voidaan pitää työllisyyden kuntakokeiluja, joissa kuntien vastuuta työvoimapalvelujen järjestäjinä on lisätty huomattavasti. Kokeilujen tavoitteiksi on asetettu etenkin työttömien työnhakijoiden sekä paikallisten työmarkkinoiden tarpeiden parempi huomioiminen, ja tätä kautta työllisyyden ja koulutukseen ohjautumisen edistäminen, pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyden vähentäminen, kustannustehokkuuden parantaminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Tarkoituksena on ollut myös kerätä tietoa erilaisten palvelumallien toimivuudesta ja parantaa kuntien välistä vertaisoppimista.<sup>229</sup>

Työllisyyspalveluita on siirretty aluetasolle myös useassa muussa OECD-maassa, mutta tutkimustietoa alueellistamisen vaikutuksista on edelleen heikosti. Saadut tulokset ovat lisäksi olleet hataria esimerkiksi työllisyysvaikutusten arvioinnin kannalta lyhyiden kokeilu-aikojen vuoksi.<sup>230</sup> Joitain suhteellisen luotettavia asetelmia on kuitenkin onnistuttu luomaan. Esimerkiksi Saksassa alueellistamisen on havaittu vähentäneen työllistymistä ja lisäävän valtion rahoitusvastuulle kuuluvien palvelujen tarjontaa kuntien toimesta<sup>231</sup>. Teoria antaa kuitenkin viitteitä myös alueellistamisen puolesta, minkä vuoksi tutkimusnäytön tarve on ilmeinen. Alueellisen toimijan voidaan esimerkiksi ajatella ottavan paremmin huomioon paikalliset tarpeet ja olosuhteet.

228 JTYPL 916/2012.

229 Ks. Aho ym. 2022; Työllisyyden kuntakokeilu – Miten työ ja tekijät saatiin kohtaamaan 2016; Nieminen ym. 2021; Työllisyyden kuntakokeilut (työ- ja elinkeinoministeriö): <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>.

230 Nieminen ym. 2021.

231 Mergele – Weber 2020.

Suomen ensimmäinen työllisyyden kuntakokeilu toteutettiin vuosina 2012–2015 osana Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa yhteensä 61 kunnassa. Kokeilukunnissa kunnat siirtyivät järjestämään palveluita TE-toimistojen ohella. Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamassa kuntien valinnassa kiinnitettiin huomiota erityisesti kokeilukuntien työttömyysasteeseen sekä pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien määrään. Lisäksi valinnassa otettiin huomioon kokeilun sisältö ja tavoitteet sekä paikallisten tahojen yhteistyö ja sitoutuminen kokeiluun. Asiakaskohderyhmään kuuluivat vähintään 500 päivää työttömyysetuutta saaneet sekä vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleet. Tavoitteena oli edistää ensisijaisesti erityistä apua työllistymiseen kaipaavien työmarkkinoille sijoittumista. Kokeilun painopisteitä olivat ennen kaikkea moniammatillisesti ja asiakkaan kanssa kasvotusten toteutettu kokonaisvaltainen aktivointisuunnitelma sekä katkeamaton ja yksilöllinen palveluprosessi. Tärkeäksi koettiin myös paikallisten voimavarojen, kuten kuntien, TE-toimistojen, yritysten, yhteisöjen, sote-palvelujen ja oppilaitosten välisen yhteistyön lisääminen alueellisen työllisyydenhoidon kehittämiseksi.<sup>232</sup>

Toinen kuntakokeilu, työvoima- ja yrityspalvelukokeilu, sijoittui vuosille 2017–2018. Kokeiluun osallistui yhteensä 23 kuntaa ja kolme maakuntaa. Tavoitteiksi asetettiin pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja työllisyysasteen nostaminen. Toisaalta kokeilujen avulla haluttiin myös valmistautua uuteen maakuntamalliin sekä muuttuvaan tuottajarakenteeseen ja löytää hyviä toimintatapoja erilaisten mallien joukosta.<sup>233</sup> Varsinais-Suomen kokeilualueella kohderyhmään kuuluivat alle 25-vuotiaat työttömät ja yli vuoden työttömänä olleet, kun taas Pirkanmaalla mukaan kokeiluun pääsivät kaikki peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneet työttömät. Lapin kokeilualueella osallistujiin kuuluivat niin ikään yli vuoden työttömänä olleet. Pohjois-Savossa kohderyhmää olivat monialaisen yhteispalvelun tarpeessa olleet sekä yli vuoden työttömänä ja vailla aktivointitoimenpiteitä olleet työttömät. Porissa taas kohderyhmään kuuluviksi laskettiin kaikki yli 6 kuukautta työttömänä olleet alle 25-vuotiaat, sekä yli 25-vuotiaista ne, jotka olivat saaneet työmarkkinatukea yli 200 päivän ajan.<sup>234</sup>

Kolmas kuntakokeilu alkoi alkuvuodesta 2021 ja on suunniteltu päättyväksi vuoden 2024 lopulla. Kokeiluun osallistuu kaikkiaan 118 kuntaa ja 25 kokeilualuetta. Tavoitteena on aiempien kokeilujen tapaan parantaa erityisesti pitkään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä ja edistää koulutukseen hakeutumista. Kohderyhmänä ovat ansiopäivärahan ulkopuolelle jäävät työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat sekä kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat. Lisäksi kokeiluun ohjataan kaikki kokeilualueilla TE-toimistoissa työttöminä tai työvoimapalveluissa olevat

---

232 Kuntaliitto 2016; Arnkil ym. 2015; Nieminen ym. 2021.

233 Annala ym. 2019, s. 1.

234 Nieminen ym. 2021, s. 42.

maahanmuuttajat ja vieraskieliset. Kokeilukunnissa otetaan käyttöön uusia työllistymistä edesauttavia palvelumalleja, joiden avulla työttömien palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä ammattitaidon kehittämistarpeet kartoitetaan nykyistä paremmin. Kunnat järjestävät palvelut oman alueensa tarpeet ja rajoitteet huomioiden, minkä myötä erilaisten toimintatapojen hyödyt ja haitat pyritään havaitsemaan toimivimpien käytäntöjen löytämiseksi. Kokeilusta saatavaa arviointitietoa käytetään hyväksi TE-palvelut 2024 -uudistuksen valmistelussa.<sup>235</sup>

Ensimmäisen kuntakokeilun arvioidaan keskimäärin parantaneen kokeilukuntien työllisyydenhoitoa. Kehitystä nähtiin tapahtuneen etenkin asiakasohjauksessa, eri tahojen yhteistyön tiiviyydessä sekä palvelujen laadussa, minkä koettiin parantaneen asiakkaiden elämänhallintaa ja motivaatiota koulutus- ja työmarkkinasiirtymiin.<sup>236</sup> Vertailuasetelmalla tuotetun laskennallisen tutkimuksen mukaan merkittäviä vaikutuksia työttömyyteen ei kuitenkaan havaita, mikäli aktivointitoimenpiteiden lisääntyminen jätetään huomiotta. Tulosten jääminen tilastollisesti huokeiksi johtuu pitkälti kokeilun mahdollistamasta heikosta tutkimusasetelmasta.<sup>237</sup>

Toisen kokeilun laskennalliset tulokset ja haasteet näyttävät olevan ensimmäisen kokeilun kaltaisia. Aktivointiasteessa havaitaan oletettua kasvua kokeilun aikana, jonka vuoksi myös työttömyysasteen havaitaan laskevan hieman. Pitkäaikaistyöttömyys laskee kokeilukunnissa vertailukuntia enemmän, mutta tämä saattaa työttömien työllistymisen lisäksi johtua myös heidän aktivointitoimenpiteisiin osallistumisesta.<sup>238</sup> Toisaalta kuvailevan analyysin mukaan on huomioitava, että työttömyyskehitys on ollut kokeilukunnissa laskeva jo ennen kokeilun aloittamista. Palvelujen järjestämisvastuun, vallan ja rahoituksen keskittäminen yhdelle taholle koettiin kuitenkin toimivaksi kokeilukunnissa. Kerätyn aineiston perusteella voidaan niin ikään todeta, että työttömille suunnattuja palveluja ja toimintatapoja on kehitettävä kokonaisuutena. Nykyistä mallia on parannettava erityisesti pitkäaikaistyöttömien palvelujen osalta.<sup>239</sup>

Kolmannen kuntakokeilun jälkiarvioinnin haasteet tulevat olemaan samankaltaisia kuin kahden ensimmäisenkin. Tilastollisen vertailun tavoitteena on arvioida esimerkiksi kokeilun työllisyysvaikutuksia, mutta kokeilun laajuus asettaa haasteita vertailuasetelman muodostamiselle. Kokeiluun on valittu kaikki Suomen 10 suurinta kuntaa, jolloin vastaavia verrokkeja ei jää jäljelle. Arviointi toteutetaan kuitenkin käänteisellä vertailuasetelmalla,

235 Työllisyyden kuntakokeilut (työ- ja elinkeinoministeriö): <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>.

236 Arnkil ym. 2015.

237 Nieminen ym. 2021.

238 Nieminen ym. 2021.

239 Annala ym. 2019, s. 98–100.

jossa verrokkiryhmä valitaan kokeilukuntien joukosta kokeilun ulkopuolisille samankaltaisille kunnille. Toisaalta kokeilun kohdistuminen alle 30-vuotiaisiin mahdollistaa vaikutusarvioinnin myös kokeilukuntien sisällä vertailemalla esimerkiksi juuri alle 30-vuotiaiden työllistymisessä tapahtuvia muutoksia samankaltaisten juuri yli 30-vuotiaiden vastaaviin muutoksiin.<sup>240</sup>

## 7.3 Kaukana avoimista työmarkkinoista olevat työmarkkinatuen saajat

Tässä osiossa kuvataan lainsäädäntöön tehtyjä muutoksia, joiden tiedostettuna tavoitteena on ollut joko vähentää työmarkkinatuen saajien määrää (eläketukiratkaisut) tai laventaa palveluvalikoimaa, joihin työmarkkinatuen saaja voi osallistua (kuntouttava työtoiminta, monialainen palvelu) silloinkin, kun palvelu on avoimilta työmarkkinoilta kauempana kuin perinteiset työllistymistä edistävät palvelut kuten erilaiset koulutuspalvelut.

### 7.3.1 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on pitkään työttöminä olleille työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saaneille henkilöille tarkoitettu viimesijainen aktivointitoimenpide pitkäaikais-työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.<sup>241</sup> Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) tuli voimaan 1.9.2001, ja lain säätämisen taustalla oli sosiaali- ja terveysministeriön asettaman Aktiivinen sosiaalipolitiikka –työryhmän työ<sup>242</sup>, jossa selvitettiin keinoja sosiaali- ja terveystoimen, sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon yhteisten asiakkaiden työllistämiseksi ja työllistymisedellytyksiltään puutteellisten työttömien aktivoinnin edistämiseksi rakenteellisin ja lainsäädännöllisin toimenpitein.<sup>243</sup> Kuntouttava työtoiminta on sekä sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukainen sosiaalipalvelu että työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu, ja sen järjestämisestä vastasi vuoden 2022 loppuun saakka kunta. Vuoden 2023 alusta lukien järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:ssä säädetään valtion maksamasta korvauksesta kunnille ja vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä.

240 Työllisyyden kuntakokeilut (työ- ja elinkeinoministeriö): <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>.

241 HE 184/2000 vp, s. 15–17.

242 Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio 1999.

243 Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio 1999, s. 3.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Laissa korostuu viranomaisyhteistyön merkitys, sillä laissa veloitetaan työ- ja elinkeinotoimistot ja kunnat yhteistyöhön aktivointisuunnitelman tekemiseksi yhdessä pitkään työttömänä olleen henkilön kanssa. Aktivointisuunnitelmalla, jota kuvataan tarkemmin osiossa 6.3 (hallituksen esitys HE 184/2000 vp) pyritään parantamaan henkilön työllistymisedellytyksiä ja elämänhallintaa, ja siihen on sisällytettävä kuntouttavaa työtoimintaa, mikäli henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen ajalta henkilön toimeentulo muodostuu työmarkkinatukeen oikeutettujen henkilöiden osalta työmarkkinatuesta ja työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:n 2 momentin mukaisesta kulukorvauksesta niiltä päiviltä, joina henkilö osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan.

Alun perin laki velvoitti aktivointisuunnitelman laadintaan osallistumisen osalta sekä alle 25-vuotiaita että 25 vuotta täyttäneitä henkilöitä, mutta itse kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen oli säädetty laissa velvoittavaksi vain alle 25-vuotiaiden osalta. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain sittemmin kumotun 19 §:n mukaan, jos alle 25-vuotias työmarkkinatukeen oikeutettu henkilö ilman pätevää syytä kieltäytyi tai keskeytti kuntouttavan työtoiminnan, menetti hän oikeuden työmarkkinatukeen kahden kuukauden ajalta kieltäytymisestä tai keskeyttämisestä lukien. Pätevät syyt lueteltiin erikseen lain kumo- tussa 20 §:ssä.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen velvoittavuuden ikäraja poistettiin vuonna 2010 voimaan tulleella lainmuutoksella<sup>244</sup>. Muutoksen myötä 25 vuotta täyttäneet saatiin kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisen tai keskeyttämisen osalta samojen seuraamusten piiriin kuin alle 25-vuotiaat. Muutoksen tavoitteena oli aktiivisen sosiaalipolitiikan avulla parantaa pitkään työttömänä olleiden 25 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja elämänhallintakykyä ja sen myötä henkilöiden syrjäytymisen ehkäiseminen.<sup>245</sup> Kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymistä koskevat säännökset löytyvät tätä nykyä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n viittaussäännöksen nojalla työmarkkinatukea saavien henkilöiden osalta työttömyysturvalaista.

---

244 HE 194/2009 vp.

245 HE 194/2009 vp, s. 7.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain esitöissä painotettiin kuntouttavan työtoiminnan toissijaisuutta ensisijaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin nähden.<sup>246</sup> Lisäksi mietintövaliokuntana toimineen sosiaali- ja terveystoimikunnan lausumaehdotusten pohjalta eduskunta edellytti, että hallituksen tuli seurata kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain vaikutuksia, ja että seurannan perusteella eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle oli laadittava selvitys, jossa lain tavoitteiden toteutumista arvioidaan.<sup>247</sup>

Tämän selvityksen vuonna 2004 julkaistussa loppuraportissa<sup>248</sup> tutkittiin muun muassa kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista lain voimassaolon ensimmäisenä vuonna eli syyskuusta 2001 syyskuuhun 2002. Hallituksen esityksessä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien alle 25-vuotiaiden määräksi oli arvioitu noin 8 000 nuorta vuosittain ja 25 vuotta täyttäneiden osalta osallistujia arvioitiin olevan noin 11 000.<sup>249</sup> Toteutuma poikkesi tästä ennakoarviosta, ja ensimmäisenä vuonna kuntouttavaan työtoimintaan osallistui työministeriön työnvälitystilaston mukaan maanlaajuisesti 1 941 lain piiriin kuuluvaa henkilöä, kun aktivointisuunnitelmia oli tuona aikana tehty yhteensä 20 763. Alle 25-vuotiaiden määrä kaikista kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista oli vain 18 prosenttia. Ottaen huomioon, että juuri alle 25-vuotiaiden osalta osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan oli säädetty tuolloin velvoittavaksi, he muodostivat tosiasiasa ensimmäisenä vuonna vain pienen osan kaikista kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista.<sup>250</sup> Näin ollen lain ensimmäisenä voimassaolovuonna kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden toteuma jäi ennako-arvioihin nähden pieneksi. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain vaikuttavuutta seuranneessa tutkimuksessa todettiinkin lain toimeenpanon alkaneen hitaasti.<sup>251</sup>

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrä vuosittain on sittemmin noussut lain esitöissä arvioidulle tasolle ja kasvanut entisestään. Esimerkiksi vuonna 2010 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui arviolta 15 000–16 000 henkilöä<sup>252</sup>, ja vuonna 2019 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui arviolta jo 45 000 henkilöä<sup>253</sup>. Kuntouttavasta työtoiminnasta tehdyissä 2010-luvulla julkaistuissa tutkimuksissa kuntouttavan työtoiminnan on todettu olevan tutkimustulosten perusteella enemmän sosiaalipoliittinen toimenpide kuin työllisyyspoliittinen toimenpide.<sup>254</sup> Esimerkiksi vuonna 2010 julkaistussa tutki-

246 HE 184/2000 vp, s. 25. ja StVM 38/2000 vp, s. 3.

247 StVM 38/2000 vp, s. 12 ja EV 177/2000 vp, s. 1.

248 Ala-Kauhaluoma ym. 2004.

249 HE 184/2000 vp, s. 20.

250 Ala-Kauhaluoma ym. 2004, s. 141.

251 Ala-Kauhaluoma ym. 2004, s. 204.

252 Kuntouttava työtoiminta 2010 – Kuntakyselyn osaraportti, s. 1.

253 Kuntouttava työtoiminta 2019 – Kuntakyselyn osaraportti, s. 1.

254 Karjalainen – Karjalainen 2010, s. 69 ja Karjalainen – Karjalainen 2011, s. 48.

muksessa pääkaupunkiseudulla kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden joukossa yleisin siirtymä kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen oli paluu takaisin työttömäksi työnhakijaksi. Sosiaalipoliittisista siirtymistä yleisimpiä olivat uuden kuntouttavan työtoiminnan jakson aloittaminen sekä hoitoon, kuntoutukseen tai muuhun vastaavaan palveluun siirtyminen. Työllisyyspoliittiset siirtymät, kuten siirtymät palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille, palkkatuettuun työhön tai työelämävalmennukseen olivat tutkimuksen perusteella harvinaisia.<sup>255</sup> Kuntouttavasta työtoiminnasta tehtyjen tutkimusten perusteella (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, Karjalainen ja Karjalainen 2010, Karjalainen ja Karjalainen 2011) kuntouttava työtoiminta onkin osoittautunut työllisyyspoliittisilta vaikutuksiltaan vähäiseksi.<sup>256</sup> Vuotta 2019 koskeneessa kuntouttavan työtoiminnan kuntakyselyssä yleisin siirtymä kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen oli edelleen uudelle kuntouttavan työtoiminnan jaksolle osallistuminen.<sup>257</sup>

### 7.3.2 Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Ennen vuotta 2015 työvoimaviranomaiset, kunnat ja Kela järjestivät pitkäaikaistyöttömien tarvitsemia monialaisia palveluja sekä lakiin perustuen että eri toimijoiden sopimusperusteisena yhteistyönä. Vuonna 2002 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta, jota on kuvattu edellä osiossa 7.3.1, oli kuitenkin ainoa laki, joka velvoitti kuntia järjestämään työllistymistä edistäviä palveluita pitkään työttömänä olleille.

Kuntoutuksen asiakasyhteistyölaki (497/2003) puolestaan velvoitti sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset, työ- ja elinkeinotoimistot, opetusviranomaiset sekä Kansaneläkelaitoksen keskenään yhteistyöhön paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Näiden viranomaisten tuli toimia yhteistyössä myös muiden kuntoutusta järjestävien yhteisöjen kanssa, ja tarkoitus oli kuntoutusta järjestävien ja tuottavien tahojen yhteistyön ja asiakkaan palveluihin ohjautumisen tehostaminen sekä kuntoutujan aseman parantaminen.

Vuoden 2006 alusta voimaan tullut työmarkkinatuen rahoitusuudistus puolestaan kannusti kuntia toimimaan pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja työllistymisen edistämisen eteen, sillä näin toimien kunta saattoi vähentää työmarkkinatukimenoon kohdistuvaa rahoitusvastuutaan. Osiossa 7.1.1 kuvatussa hallituksen esityksessä HE 164/2005 vp rahoitusuudistuksesta todettiin, että ”Kunnan omaksumat työvoima-, elinkeino- ja sosiaalipoliittiset painotukset vaikuttavat olennaisesti tarjolla oleviin työllistymismahdollisuuksiin

<sup>255</sup> Karjalainen – Karjalainen 2010.

<sup>256</sup> Karjalainen – Karjalainen 2011, s. 32.

<sup>257</sup> Kuntouttava työtoiminta 2019 – Kuntakyselyn osaraportti, s. 6.



ja myös muiden paikallisten toimijoiden asenteisiin ja toimintamahdollisuuksiin. Työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja valtionosuuksien muutoksista koostuva uusi rahoitusmalli loisi voimakkaan taloudellisen kannustimen toimenpiteiden lisäämiseen ja laadun parantamiseen paikallisena yhteistyönä.<sup>258</sup>

Monialaiseen työttömien palveluun liittyi myös 1.5.2011 voimaan tullut terveydenhuoltolain muutos (1326/2010), jolla lakiin sisällytettiin työttömien terveystarkastukset.

Näiden toimien rinnalla työvoimaviranomaiset, kunnat ja Kela harjoittivat myös vapaaehtoisuuteen perustuvaa yhteistoimintaa. Vuosina 2002–2003 toteutettiin niin kutsuttu yhteispalvelupistekokeilu, jonka tarkoituksena oli kehittää kuntien, työhallinnon ja Kansaneläkelaitoksen yhteistä asiakaspalvelua ja siten edistää työmarkkinatukea saavien työllistymistä ja aktiivointia sekä työkyvyn ylläpitoa ja kuntoutumista.

Yhteispalvelupistekokeilussa luotu toimintamalli vakiinnutettiin vuosina 2004–2006 osana poikkihallinnollista työllisyysohjelmaa. Työvoiman palvelukeskusten perustaminen oli osa julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistusta, jossa työnvälitys ja vaikeasti työllistyvien palvelut eriytettiin kokoamalla vaikeimmin työllistyvien palvelut työvoiman palvelukeskuksiin. Silloiselle työministeriölle osoitettiin valtion talousarviossa lisämääräraha noin 40 työvoiman palvelukeskuksen toimintamenoihin. Hallituksen esityksessä HE 183/2014 vp todetaan, että työministeriö valitsi hakemusten perusteella alueet työvoiman palvelukeskus -verkostoon. Kaikki kunnat eivät siten olleet mukana näissä verkostoissa. Palvelukeskustoiminnasta ei myöskään säädetty erikseen lailla, vaan työvoiman palvelukeskukset toimivat sopimusperusteisesti

Valtakunnalliset asiakkuuskriteerit työvoiman palvelukeskuksille vahvistettiin vuonna 2007, ja ne uudistettiin maaliskuussa 2010, jolloin vahvistettiin työvoiman palvelukeskus -toimintamallin valtakunnalliset linjaukset. Enimmillään työvoiman palvelukeskus -verkostossa oli mukana 39 palvelukeskusta. Vuonna 2014 verkostoon kuului 37 vuonna 2010 vahvistetut valtakunnalliset kriteerit täyttävää työvoiman palvelukeskusta. Toiminnassa oli mukana noin 40 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Jokaisen työ- ja elinkeinotoimiston alueella toimi vähintään yksi työvoiman palvelukeskus, joissa mukana olevien kuntien määrä vaihteli.

Näiden lakisäätteisten ja sopimusperusteisten yhteistoiminnan keinojen elinkaaren aikana työmarkkinatuen saajien määrä oli kääntynyt laskuun. Tämä lasku jatkui kaikissa työmarkkinatuen saajien ryhmässä vuoteen 2009 saakka eli talouden taantumien alkuun asti. Työllisyystilanteen heikentymisen myötä tilanne kuitenkin muuttui, ja vuonna 2013 vähintään

---

258 HE 164/2005 vp, s. 24.

1 000 päivältä työmarkkinatukea saaneiden määrä alkoi kasvaa. Suurin muutos oli kuitenkin tapahtunut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella 300–499 päivältä saaneiden ryhmässä, johon vuonna 2015 ennakoitiin kuuluvan kaksinkertainen henkilömäärä vuoteen 2006 verrattuna.<sup>259</sup>

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisyn palveluita ja toimia vuonna 2011.<sup>260</sup> Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää pitkäaikaistyöttömien aktivointitoimien vaikuttavuutta, vaikutuksia ja vaikuttavuuden edellytyksiä, ja tarkastuksen pääkysymys oli, tukevatko pitkäaikaistyöttömille suunnatut toimenpiteet heidän työllistymistään ja onko toimenpiteillä muita hyvinvointia edistäviä vaikutuksia.<sup>261</sup> Tarkastukseen sisältyi vaikutusten selvittämisen lisäksi aktivointitoimien vaikuttavuuden edellytyksien selvittäminen. Tarkastus kohdentui erityisesti pitkäaikaistyöttömiksi jo ajautuneiden henkilöiden aktivointiin, eikä pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyä käsitelty tarkastuksessa.

Tarkastuksen perusteella VTV totesi, että pitkäaikaistyöttömille suunnattujen toimenpiteiden työllisyysvaikutukset olivat usein vähäisiä, mutta niillä oli erilaisia hyvinvointivaikutuksia, joiden osoittaminen on kuitenkin vaikeaa. Tarkastuksen osana tehdyn tilastollisen analyysin mukaan toimenpiteet kuitenkin vähensivät jossain määrin pitkäaikaistyöttömien toimeentulotuen tarvetta.<sup>262</sup> Edelleen VTV totesi, että työllistymistavoitteet ovat osalle pitkäaikaistyöttömistä liian vaativia ja työvoimapolitiikkaankin sisältyvä syrjäytymisen ehkäisyn tavoite jää osin ilmaan. Työvoimapolitiikan tavoitteenasettelua tulikin VTV:n mukaan selkeyttää syrjäytymisen ehkäisyn osalta, ja samalla on kiinnitettävä huomiota työvoimapolitiikan tavoitteiden realistisuuteen.<sup>263</sup>

Tarkastushavaintojen perusteella VTV totesi toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamisen edellyttävän niiden aiempaa parempaa kohdentamista asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan. Tässä sen mielestä yhtenä apuvälineenä toimii asiakkaiden profilointi ja segmentointi. VTV totesi myös, että pitkäaikaistyöttömät eivät muodosta yhtenäistä ryhmää, vaan vaativat työllistyäkseen yksilöllisiä ja räätälöityjä ratkaisuja ja toimenpiteitä. Tarkastushavaintojen perusteella tarkastusajankohtana palvelutarjonta näytti kuitenkin määrittelevän asiakkuutta enemmän kuin asiakkaan tarpeet ja tavoitteet. Myös toimenpiteiden välisten

259 HE 183/2014 vp, s. 23–24.

260 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.

261 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, s. 21.

262 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, s. 89.

263 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, s. 90.

passiivijaksojen ja odotusvaiheiden arvioitiin heikentävän työllistymismahdollisuuksia.<sup>264</sup> Toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset on tarkastuskertomuksen mukaan kuitenkin selvítettävä ennen toimenpiteiden mahdollista karsimista.

Lopuksi tarkastuskertomuksessa todettiin, että kuntia oli onnistuneesti aktivoitu pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Työvoiman palvelukeskukset sen sijaan odottivat pysyvää ratkaisua.

Pitkäaikaistyöttömien ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanteeseen oli pääministeri Kataisen hallituksen toimesta pyritty vaikuttamaan useilla toteutetuilla ja valmistelussa olleilla keinoilla, kuten esimerkiksi työllisyyspoliittisella kuntakoikeilulla, pitkäkestoisella palkkatuella ikääntyville pitkäaikaistyöttömille ja välityömarkkinatoiminnan vaikuttavuuden parantamisella. Näiden hankkeiden joukkoon kuuluu seuraava käsiteltävä uudistus eli työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteisen työvoiman palvelukeskusmallin ulottaminen koko maahan.

**Hallituksen esityksessä HE 183/2014 vp** ehdotettiin säädettäväksi laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.<sup>265</sup> Kyse olisi yhteistoimintamallista, jossa ”työ- ja elinkeinotoimisto, kunnat ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioisivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelisivat monialaista yhteispalvelua tarvitsevien työttömien palvelut työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi ja vastaisivat yhdessä työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta”.<sup>266</sup> Esityksen keskeisenä tavoitteena oli vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä, nostaa työllisyysastetta, pidentää työuria ja turvata tulevaisuuden työvoimatarpeita. Esityksen tavoitteena oli myös tehostaa palvelujärjestelmän toimivuutta, selkeyttää kuntien ja valtion välistä työnjakoa, kehittää kunta-valtio -yhteistyötä, lisätä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa pitkään työttömänä olleiden palvelujen järjestämiseen ja työllistymisen edistämiseen ja lisäksi alentaa ainakin pidemmällä aikavälillä työttömyydestä aiheutuvia julkisia kokonaismenoja.

Esityksen mukaan työttömän tarve monialaiseen yhteispalveluun arvioitaisiin, kun työtön olisi saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivältä tai hän olisi ollut työtön yhdenjaksoisesti vähintään kuuden kuukauden ajan (alle 25-vuotiaat) tai vähintään 12 kuukauden ajan (25 vuotta täyttäneet). Monialaisen yhteispalvelun

<sup>264</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, s. 91.

<sup>265</sup> Samassa esityksessä ehdotettiin myös uudistettavaksi kuntien rahoitusvastuu työmarkkinatuki-menosta. Tältä osin hallituksen esitystä on kuvattu osiossa 7.1.2.

<sup>266</sup> HE 183/2014 vp, s. 28.

tarpeella tarkoitettaisiin tilannetta, jossa työttömän työllistymisen edistäminen edellyttäisi kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja Kansaneläkelaitoksen tarjoamien palvelujen yhteensovittamista.

Jos uudistuksen henkilöryhmään (työmarkkinatuen saannin kesto tai ikä yhdistettynä työttömyyden keston) kuuluvalla olisi myös monialaisen yhteispalvelun tarve, hänet ohjattaisiin monialaiseen yhteispalveluun. Palvelu alkaisi intensiivisellä enintään kolmen kuukauden pituisella kartoitusjaksolla. Tämän kartoitusjakson aikana työttömän palvelutarve arvioitaisiin monialaisesti ja hänen kanssaan laadittaisiin monialainen työllistymissuunnitelma. Suunnitelmassa sovittaisiin työttömän palvelutarpeen edellyttämistä työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista. Asiakkuuden kestoja ei määriteltäisi, vaan se perustuisi henkilön palvelutarpeeseen.

Monialaisen palvelutarvearvion ja työllistymissuunnitelman tavoitteena olisi varmistaa, että työtön saisi nopeasti ja tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ne eri viranomaisten palvelut, joita hän tarvitsee työllistyäkseen. Monialaisella yhteispalvelulla ajateltiin voitavan aiempaa paremmin tavoittaa ja ohjata pitkäaikaistyöttömiä terveys- ja kuntoutuspalvelujen piiriin. Sillä ehkäistäisiin työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta sekä laajemmin yhteiskunnasta.

Monialaista yhteispalvelua oli tarkoitus toteuttaa täysimääräisesti vuoden 2016 alusta alkaen. Mallin toimeenpanosta syntyvien kustannusten osalta hallituksen esityksessä todettiin, että työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoja oltiin lisätty<sup>267</sup> viidellä miljoonalla eurolla vuodessa työvoiman palvelukeskusten lakisääteistämistä ja valtakunnallistamista silmällä pitäen. Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoista työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun osuus vuonna 2015 olisi näin ollen noin 22 miljoonaa euroa, kun aiemmin toteutettuun työvoiman palvelukeskus -toimintaan kohdennettu noin 17 miljoonaa euroa kohdennettaisiin edelleen lakisääteistettyyn toimintaan. Esityksessä todetaan, että kyseinen viiden miljoonan euron lisämäärä mahdollistaisi noin 70 uuden työntekijän palkkaamisen työ- ja elinkeinotoimistoihin työskentelemään monialaisessa yhteispalvelussa. Edelleen esityksessä todetaan, että jos kunnat osoittaisivat monialaiseen yhteispalveluun suunnilleen yhtä paljon henkilöstöä kuin työ- ja elinkeinotoimistot, ja jos Kansaneläkelaitos osoittaisi vähintään yhden henkilön jokaiseen yhteiseen toimipisteeseen, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun järjestämiseen käytettäisiin julkisia varoja yhteensä noin 45 miljoonaa euroa vuodessa.<sup>268</sup>

267 Valtiontalouden tarkistetut kehykset vuosille 2012–2015.

268 HE 183/2914 vp, s. 32.

Mallin toimeenpanon arvioitiin pitkällä aikavälillä alentavan työttömyydestä aiheutuvia julkisia kokonaismenoja. Tarkempaa arviota esityksessä ei tältä osin kuitenkaan tehty. Esityksessä todetaan yleisemmällä tasolla, että työttömyyden keskimääräisen keston lyhentymiseen yhdellä päivällä merkitsisi noin 20 miljoonan euron vuotuista säästöä valtion rahoittamaan työttömyysetuusmenoon. Arvio perustui SATA-komitean toimeksiannosta tehtyyn arvioon.<sup>269</sup>

Uudistuksen kohderyhmän koon osalta esityksessä todetaan, että 31.10.2013 tehdyssä rekisteripöiminnassa ehdotetun lain mukaiset työttömyyden kestoja tai maksettujen työmarkkinatukipäivien lukumäärää koskevat edellytykset täyttävien henkilöiden määrä oli yhteensä 112 000. Tästä henkilökoukosta noin 106 000 oli 25 vuotta täyttäneitä. Koska työmarkkinatuen maksupäivien määrä tai työttömyyden kesto ei kuitenkaan tosiasiasa kerro monialaisen yhteispalvelun tarpeesta, ehdotetun lain mukaiset monialaisen yhteispalvelun asiakkuuskriteerit täyttävien henkilöiden määrää oli mahdollista arvioida vain suuntaa antavasti.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että monialaista yhteispalvelua tarvitsevien asiakkaiden enimmäisasiakasmäärä olisi lain voimaan tullessa noin 40 000–50 000 henkilöä, mutta vaiheittaisen käyttöönoton vuoksi kaikki monialaista yhteispalvelua tarvitsevat asiakkaat eivät vielä ohjautuisi palveluun vuonna 2015.<sup>270</sup> Vertailun vuoksi, kun edellä todetusti vuonna 2014 työvoiman palvelukeskus -verkostossa oli mukana 39 palvelukeskusta ja niissä oli mukana noin 40 prosenttia Manner-Suomen kunnista, esitykseen 30.10.2013 tehdyssä rekisteripöiminnassa todettiin, että tuolloisten työvoiman palvelukeskusten (TYP) asiakkaita oli noin 25 000. Esityksessä arvioitiin, että tästä henkilökoukosta arviolta 10 000 henkilöä ei enää kuuluisi ehdotetun lain kohderyhmään.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta tähdensi lausunnossaan StVL 14/2014 vp kartoitusjakson aikana tehtävän työttömän tarvitsemien terveyspalveluiden arvioinnin merkitystä. Valiokunta tunnisti tässä tavoitteiksi paitsi yksilön työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemisen myös yksilöiden ja henkilöryhmien välisten terveyserojen kasvun pysäyttämisen. Valiokunta totesi, että työttömillä on työssäkäyviä enemmän terveydellisiä ongelmia, ja monet terveydelliset riskit lisääntyvät työttömyyden pitkittymisen myötä. Jos sairaudet ja kuntoutuksen tarve jäävät tunnistamatta, työmarkkinoilta syrjäytymisen riski kasvaa.

---

269 HE 183/2014 vp, s. 33 viitataan kyseiseen Alatalon – Räisäsen julkaisuun Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante -arviointia (TEM analyysjä 10/2009).

270 HE 183/2014 vp, s. 37.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 12/2014 vp pitävänsä hyvänä, että asiakkuuden kestoa ei määritellä, vaan että kesto määräytyy yksilökohtaisesti asiakkaan ja viranomaisten yhdessä tekemän palvelutarpeen arvion perusteella. Se korosti kuitenkin, että tavoitteena tulee olla, että asiakkuudet eivät veny kestoiltaan aiheettoman pitkiksi ja että asiakkaat siirtyvät yhteispalvelusta viivytyksettä työmarkkinoille tai muiden palvelujärjestelmien piiriin. Kuten aiemmin sosiaali- ja terveysvaliokunta, myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että pitkäaikaistyöttömien joukossa on myös henkilöitä, joiden työkyky on pysyvästi alentunut siinä määrin, että heillä on oikeus osa-aikaiseen tai täysiaikaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Valiokunta totesi, että nämä henkilöt tulee ohjata eläkeselvittelyyn. Lisäksi sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittivät huomiota uudistuksen vaikutukseen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja Kelan kuntoutuspalveluita koskevien asiakastarpeiden tunnistamiseen ja tästä seuraavaan palvelutarpeeseen.

Muutokset tulivat voimaan 1.1.2015 lailla L 1369/2014.

### 7.3.3 Eläketukiratkaisut

#### 7.3.3.1 Lex Taipale

Vuonna 2005 tuli voimaan laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta (39/2005). Kyseessä oli kertaluonteiseksi tarkoitettu ratkaisu vuonna 1941–1947 syntyneille Suomessa asuville työmarkkinatukeen oikeutetuille pitkäaikaistyöttömille, jotka olivat saaneet 1.1.1992–31.12.2004 välisenä aikana työmarkkinatukea vähintään 2 500 päivältä tai joille oli maksettu enimmäisaika työttömyyspäivärahaa ja sen lisäksi työmarkkinatukea vähintään 2 000 päivältä. Työmarkkinatukeen oikeutettujen henkilöiden piiriä laajennettiin eläketuen saamisen kannalta lain 1 §:n 2 momentissa koskemaan muun muassa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työkyvyttömyyttä henkilöä, joka sai sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa. Lain perusteella maksettava eläketuki koostui kansaneläkkeen suuruudesta kansaneläkeosuudesta sekä henkilön työhistorian perusteella muodostuneesta työeläkeosuudesta. Jos henkilöllä ei ollut työhistoriaa lainkaan, koostui hänen eläketukensa vain kansaneläkeosuudesta. Oikeus eläketukeen jatkui sen kuukauden loppuun saakka, jolloin henkilö täytti 62 vuotta: tämän jälkeen eläketuen saajalla oli oikeus hakea kansaneläkelain ja työeläkelakien mukaista vanhuuseläkettä.<sup>271</sup>

---

271 HE 183/2004 vp.

### 7.3.3.2 ELMA-hanke

Edellä esitellyn Lex Taipaleenakin tunnetun lain säätämisen taustalla oli vuonna 2001 käynnistynyt ELMA (Eläke on mahdollisuus) -hanke, jonka tarkoituksena oli työvoimatoimistoissa tehtävien selvitysten avulla kartoittaa pitkäaikaistyöttömien eläkemahdollisuuksia. ELMA-hanke sai alkunsa silloisen SDP:n kansanedustajan Ilkka Taipaleen tekemästä talousarvioaloitteesta valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2001 määrärahan osoittamiseksi työkyvyttömiksi arvioitujen pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittelyyn<sup>272</sup>. Kyseinen aloite 20 000 000 markan määrärahan ottamisesta valtion talousarvioon hylättiin, mutta talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan valtiovarainvaliokunta ehdotti mietinnössään pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämiseksi määrärahaa 10 000 000 markkaa. Valiokunnan perustelujen mukaan tehokkaillakaan työllistämistoimenpiteillä ei ollut käytännössä mahdollista työllistää osaa pitkäaikaistyöttömistä: tällaisia työkyvyttömiksi arvioituja henkilöitä oli eri arvioiden mukaan 10–15 prosenttia kaikista pitkäaikaistyöttömistä. Valiokunta viittasi eräissä kunnissa jo toteutettuihin niin sanotun Taipaleen mallin mukaisiin selvityksiin, joiden perusteella vajaatyökykyisiä työnhakijoita oli perusteellisten tutkimusten jälkeen päässyt eläkkeelle. Valiokunnan mielestä oli tärkeää, että tällaiset henkilöt eivät joutuisi olemaan työttöminä työnhakijoina, vaan pääsisivät eläke-etuuksien piiriin. ELMA-hankkeen tarkoituksena oli laajentaa tätä selvitystyötä valtakunnalliselle tasolle.<sup>273</sup>

Eduskunta hyväksyi valtiovarainvaliokunnan esittämän 10 000 000 markan määrärahan ELMA-hankkeelle vuoden 2001 talousarviossa työvoimapalvelujen erityismenoihin momentille 34.06.25. Eduskunnan kirjelmässä vuoden 2001 hyväksytystä talousarviosta kyseisen momentin perusteluissa ei kuitenkaan mainita ELMA-hankkeen käynnistämistä, vaikka momentin kokonaismäärärahan lisäys hallituksen talousarvioesityksessä ehdotetusta 68 800 000 markasta eduskunnan hyväksymään 78 800 000 markkaan on peräisin valtiovarainvaliokunnan ehdottamasta 10 000 000 markan määrärahan osoittamisesta ELMA-hankkeelle.<sup>274</sup> Määrärahan käyttöä ei siis tässä yhteydessä määritelty tarkemmin, eikä hankkeeseen liittyen säädetty erillistä lakia. Määrärahan käytön osalta valmisteltiin ohjeita vuoden 2001 alussa silloisessa työministeriössä, tavoitteena antaa työvoimatoimistoille mahdollisuus hankkia ostopalveluina asiantuntijalääkäreiltä perusteellisia työkyvyn selvityksiä tutkittavista henkilöistä.<sup>275</sup> Niin sanotussa Taipaleen mallissa ennen

272 TAA 973/2000 vp.

273 VaVM 43/2000 vp, s. 110.

274 HE 109/2000 vp, s. 470–471 ja EK 32/2000 vp, s. 124.

275 Sanomalehti Kalevan uutinen 22.1.2001: Työhallinto toteuttamaan Taipaleen mallia. <https://www.kaleva.fi/tyohallinto-toteuttamaan-taipaleen-mallia/2385436>.

ELMA-hankkeen käynnistymistä pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämiseen sisältyi muun muassa paikallisviranomaisilta hankitut tiedot tutkittavasta henkilöstä sekä henkilön psykiatrinen tutkimus ja esimerkiksi neuropsykologin lausunto.<sup>276</sup>

ELMA-hankkeen toisena vuonna eli vuonna 2002 määrärahaa hankkeelle osoitettiin vuoden 2002 valtion talousarvioesityksessä 1 681 900 euroa.<sup>277</sup> Vuodelle 2003 määrärahaa myönnettiin yhteensä 1 732 000 euroa, pitäen sisällään vuoden 2003 lisätalousarviossa hankkeelle osoitetun 50 000 euron lisämäärärahan.<sup>278</sup> ELMA-hankkeen ensimmäisinä vuosina pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittelyä tehtiin hankkeen valtakunnalliseksi tarkoitetusta luonteesta huolimatta vain suurissa ja keskisuurissa työvoimatoimistoissa. Vuoden 2003 kesään mennessä eläke-edellytysten selvittelyä oli hankkeen alusta lähtien tehty 8 590 pitkäaikaistyöttömälle henkilölle. Näistä 2 159 henkilön kohdalla selvitys oli johtanut myönteiseen eläkepäätökseen. Kielteisiä eläkepäätöksiä oli puolestaan 854.<sup>279</sup>

Vuodelle 2004 ELMA-hanketta laajennettiin toteutettavaksi maanlaajuisesti, ja tätä tarkoitusta varten hankkeelle osoitettiin määrärahaa vuoden 2004 talousarvioesityksessä 3 300 000 euroa, jolla oli tarkoitus nostaa vuosittain tehtävien eläke-edellytysten selvitysten määrää aiemmasta 2 500:sta noin 5 000 selvitykseen.<sup>280</sup> Työministeriön antamassa ohjeessa pitkäaikaistyöttömien eläkemahdollisuuksien selvittämiseksi vuodelta 2004 ELMA-hankkeen kohderyhmäksi määriteltiin ensinnäkin ne pitkäaikaistyöttömät, joiden työllistymisen esteenä olivat ikääntymisen ja pitkän työelämän johdosta aiheutuneet rajoitteet henkilön työ- ja toimintakyvyille esimerkiksi tuki- ja liikuntaelinten sairauksien muodossa. Toisen kohderyhmän muodostivat moniongelmaiset pitkäaikaistyöttömät: taustalla oli usein muun muassa pitkäaikaisia päihdeongelmia, mielenterveyteen liittyviä ongelmia ja työelämän rikkonaisuutta ja syrjäytymistä.<sup>281</sup>

276 VaVM 43/2000 vp s. 110. Ks. Taipaleen mallista lisää Ilkka Taipaleen kirjassa Sosiaalilääketieteellinen eläke-edellytysten selvittelyopas (2001).

277 HE 115/2001 vp, s. 486. Hankkeen määräraha sisältyi momenttiin 34.06.25 Työvoimapolvelujen erityismenot. Hallituksen esityksessä osoitettu määräraha pysyi samansuuruisena eduskunnan hyväksymässä talousarviossa (EK 35/2001 vp). ELMA-hankkeelle osoitettu määräraha euroissa vastasi noin 10 000 000 markkaa, eli määräraha pysyi samantasoisena edellisvuoteen nähden.

278 HE 132/2002 vp s. 499–500 ja HE 7/2003 vp, s. 88–89. Määräraha pysyi samansuuruisena eduskunnan hyväksymässä talousarviossa ja lisätalousarviossa (EK 33/2002 vp ja EK 22/2003 vp).

279 Työministeriön ohje 2004, s. 1.

280 HE 55/2003 vp, s. 532 ja 540. Määräraha osoitettiin momentille 34.06.29 Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet. Hallituksen talousarvioesityksessä osoitettu määräraha pysyi samansuuruisena eduskunnan hyväksymässä talousarviossa (EK 44/2003 vp).

281 Työministeriön ohje 2004, s. 2. Ohje korvasi aiemman, keväällä 2001 työministeriön antaman ohjeen pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämisestä (nro 474/50/2001).



Vuoden 2004 valtion talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta totesi, että eläkehakemusten hylkäämisiin vaikuttaneet työkyvyttömyyseläkkeen myöntämislle säädetyt edellytykset eivät kattaneet riittävällä tavalla pitkäaikaistyöttömille tyypillisiä tilanteita. Valiokunta kiiruhti lausunnossaan erillislain säätämistä vajaakuntoisten ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien eläkkeelle pääsyn varmistamiseksi.<sup>282</sup> Lopulta erillislaki toteutettiin jo mainitulla lailla eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta vuonna 2005. Lain esitöissä korostettiin, että vaikka ELMA-hankkeen seurauksena suuri joukko ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä oli päässyt työkyvyttömyyseläkkeelle, oli pitkäaikaistyöttömien joukossa edelleen sellaisia vaikeasti työllistettäviä, jotka eivät täyttäneet eläkelainsäädännön mukaisia työkyvyttömyyden kriteereitä, ja joiden toimeentulon turva oli tästä syystä kohtuullista järjestää työmarkkinatuen sijaan kertaluonteisella, pysyvämmällä toimeentulon muodolla.<sup>283</sup> Ehdotettu laki rajattiin koskemaan vuonna 1941–1947 syntyneitä, ja lain piirissä arvioitiin olevan 3900 henkilöä vuonna 2005, kun laki tuli voimaan. Lain soveltamisen ulkopuolelle jääneitä ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä oli tarkoitus saattaa edelleen ELMA-hankkeen mukaisiin eläke-edellytysten selvittelyihin.<sup>284</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta totesi lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä, että lain soveltamisen ulkopuolelle jääneiden nuorempien ikäluokkien pitkäaikaistyöttömien osalta oli tärkeää löytää yksilöllisiä kuntoutus- ja työllistämiskäytännöksiä siinä tapauksessa, että kyseiset henkilöt eivät eläkeselvitysten perusteella pääse työkyvyttömyyseläkkeelle.<sup>285</sup> ELMA-hankkeen mukaisia eläkeselvittelyjä tehtiin vielä 2010-luvun puolella sekä työhallinnon piirissä että kunnissa.<sup>286</sup> Hankkeen ongelmina on kuitenkin pidetty muun muassa valtakunnallisen seurannan puutetta: tutkittua tietoa hankkeesta on saatavilla vain vähän. Esimerkiksi loppuraporttia hankkeesta ei koskaan julkaistu.<sup>287</sup>

### 7.3.3.3 Lex Lindström

Vuonna 2017 voimaan tuli Lex Lindströminäkin tunnettu eläketukilaki (1531/2016), jolla päätettiin kertaluonteisena ratkaisuna Lex Taipaleen tapaan laissa määritellyt ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät työmarkkinatuella eläketuen piiriin. Kuten Lex Taipaleen kohdalla, kyseessä ei ole kansaneläkelaiassa tai työeläkelainsäädännössä tarkoitettu eläke, vaan eläketuki, jota maksetaan etuutena siihen oikeutetuille henkilöille, kunnes henkilö täyttää 65 vuotta eli saavuttaa kansaneläkelaiassa tarkoitettun vanhuuseläkeiän.<sup>288</sup> Eläketukilaki

<sup>282</sup> TyVL 4/2003 vp, s. 4.

<sup>283</sup> HE 183/2004 vp, s. 4.

<sup>284</sup> HE 183/2004 vp, s. 4–5.

<sup>285</sup> StVM 27/2004 vp, s. 2.

<sup>286</sup> Blomgren ym. 2011, s. 24.

<sup>287</sup> Heikkinen 2016, s. 70–72.

<sup>288</sup> HE 226/2016 vp, s. 6.

koski alun perin vain ennen 1.9.1956 syntyneitä henkilöitä, mutta vuonna 2019 voimaan tuli lakimuutos, jolla lakia laajennettiin koskemaan myös ennen 1.9.1958 syntyneitä. Eläketuen saamisen ehdot pysyivät muuten samoina. Näihin ehtoihin kuuluu Suomessa asuminen ja alle 65 vuoden ikä. Lisäksi henkilön on tullut olla oikeutettu työmarkkinatukeen tiettyinä laissa säädettyinä ajankohtana ja että hänelle on maksettu laissa säädetyllä aikavälillä työmarkkinatukea vähintään 1 250 päivältä tai enimmäisaika työttömyysturvain mukaista päivärahaa ja sen lisäksi työmarkkinatukea vähintään 750 päivältä. Maksettava eläketuki vastaa suuruudeltaan takuueläkettä.<sup>289</sup> Ennen eläketukilain henkilöllisen soveltamisalan laajennusta vuonna 2019 eläketukea oli maksettu noin 3 500 henkilölle.<sup>290</sup> Eläketuen maksaminen päättyy vuonna 2023, kun viimeiset eläketukeen lain perusteella oikeutetut henkilöt täyttävät 65 vuotta.

---

289 HE 226/2016 vp, ja HE 204/2018 vp.

290 HE 204/2018 vp, s. 3.

## 8 Muutoksia ja selvityksiä vuoden 2018 jälkeen

Edellä on kuvattu vaalikauden 2015–2019 loppuun mennessä tehtyjä muutoksia työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevaan lainsäädäntöön. Tässä osiossa kuvataan osin laajemmin uudistuksia, joita on tehty tämän vaalikauden jälkeen. Uudistuksia käsitellään pääosin samalla jaottelulla kuin edellä on hallituksen esitysten osalta tehty.

### 8.1 Nuoret

Nuorten työttömyysturvaan vaikuttavaa hakuvelvoitetta on viimeksi uudistettu vuonna 2013. Tämän jälkeen, vuosina 2018–2020 on uudistettu korkeakoulujen opiskelijavalintaa. Tavoitteena on ollut nopeuttaa siirtymistä toiselta asteelta kolmannen asteen opintoihin ja tehostaa opiskelupaikkojen kohentumista. Uudistuksen myötä pääosa korkeakoulujen opiskelijoista on alettu valita todistusvalinnalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi uudistusta koskevan seurantatutkimuksen, joka valmistui kesäkuussa 2022.<sup>291</sup> Seurantatutkimuksessa todetaan, että uudistus onnistui tehostamaan hakukäyttäytymistä siten, että haut kohdistuivat useampiin hakukohteisiin ja suuremmalla todennäköisyydellä myös kohteisiin, jotka eivät sijainneet hakijan kotipaikkakunnalla. Myös nuorimpien, 19-vuotiaiden hakijoiden osuuden nostaminen hyväksytyistä ja paikan vastaanottaneista hakijoista näyttää onnistuneen. Näiden tulosten todettiin olevan linjassa uudistukselle asetettujen tehokkuustavoitteiden kanssa.<sup>292</sup> Seurantatutkimukseen ei liittynyt sen arviointia, onko uudistuksella ollut vaikutusta nuorten siirtymiin työmarkkinatuella. Seurantatutkimuksessa todetaan kuitenkin, että tulosten mukaan uudistus lisäsi opiskelupaikan vastaanottaneiden todennäköisyyttä hakea uutta opiskelupaikkaa.

Edelleen nuorten työttömyysturvassa sovellettavan hakuvelvoitteen uudistamisen jälkeen oppivelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu. **Hallituksen esitykseen HE 183/2020 vp** perustuva laajennettu oppivelvollisuus astui voimaan vuonna 2021. Lakia sovellettiin ensimmäisen kerran niihin oppivelvollisiin, jotka keväällä 2021 olivat

<sup>291</sup> Karhunen ym. 2022.

<sup>292</sup> Karhunen ym. 2022, s. 34.

perusopetuksen 9. luokalla (pääosin vuonna 2005 syntyneet). Jatkossa oppivelvollisuus päättyy, kun nuori täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon (ylioppilastutkinto tai ammatillinen tutkinto). Ikäluokka täyttää 25 vuotta vuonna 2030. Uudistukseen sisältyy myös opetuksen maksuttomuus tutkinnon suorittamiseen asti.

Uudistusta koskevaan eduskunnan vastaukseen EV 218/2020 vp sisältyi kaikkineen 22 lausumaa, joista lausuma 20 kuuluu: ”Eduskunta edellyttää, että oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia ja toisen asteen maksuttomuuden toteutumista seurataan tieteellisen tutkimuksen avulla. Pitkäkestoisen seurannan päämääränä on oltava uudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutumisen seuranta. Näitä ovat muun muassa koulutus- ja työllisyysasteen nouseminen sekä koulutuksellisen tasa-arvon kehittymiseen kiinteästi liittyvä lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisääntyminen ja syrjäytymisen väheneminen.”

Olisi suotavaa, että seurannassa voitaisiin ottaa huomioon myös se, miten oppivelvollisuuden laajentaminen vaikuttaa nuorten työllisyyteen tai vaihtoehtoisesti siirtymiin työmarkkinatuen saajiksi.

Ohjaamo-toimintaa arvioitiin vuonna 2020 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvassa hankkeessa.<sup>293</sup> Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että Ohjaamotoiminta oli vaikuttavaa, ja että niiden tarjoaman moniammatillisen palvelun tarpeessa olevat hyötyvät Ohjaamon palvelusta. Tutkimuksessa todettiin, että Ohjaamoiden monialaiselle toiminnalle on selkeä yhteiskunnallinen tarve. Tutkimukseen sisältyvissä kehittämissuosituksissa esitettiin, että Ohjaamomuotoista toimintaa tulee jatkaa ja monialaista toimintaa edelleen kehittää Ohjaamoissa sekä laajemmin alueellisessa nuorten palvelujärjestelmässä.<sup>294</sup>

Toinen keskeinen kehittämissuositus koski Ohjaamo-toiminnan organisointia. Tutkimuksessa todettiin, että Ohjaamoissa ei ole yhtenäistä asiakastietojärjestelmää, joka mahdollistaisi tehokkaan asiakasohjauksen sekä toiminnan tulosten seurannan. Tieto asiakkaista ei myöskään liiku systemaattisesti Ohjaamotyöntekijöiden välillä eikä Ohjaamossa tehtyä työtä ja palveluja pystytä tunnistamaan ja tekemään näkyväksi. Tämän vuoksi kehittämissuosituksena esitettiin, että Ohjaamoiden asiakashallinnan ja ohjauksen tueksi tarvitaan Ohjaamolaki, joka mahdollistaa oman Ohjaamoasiakasrekisterin ja viranomaisrekisteritietojen yhdistämisen.<sup>295</sup>

Kaikkiaan tutkimuksessa tehtiin yhteensä 13 kehittämissuositusta, jotka koskevat Ohjaamoita ja nuorten palvelujärjestelmää.

293 Valtakari ym. 2020.

294 Valtakari ym. 2020, s. 158.

295 Valtakari ym. 2020, s. 158.

Hallituksen esityksessä HE 207/2022 vp ehdotettiin uudistettavaksi julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestäminen niin, että julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Uudistukseen sisältyy myös säännökset uudesta työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista ja nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta. Hallituksen esitystä kuvataan tarkemmin osiossa 8.3.

Nuorten niin kutsuttua hakeutumisvelvoitetta tarkastellaan tuoreessa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan julkaisussa.<sup>296</sup> Hankkeessa on selvitetty, toimiiko nuorten hakuvelvoite tarkoituksenmukaisesti eli lisäkö se koulutukseen kiinnittymistä, nuorten tutkintojen suorittamista ja työhön hakeutumista. Arvioinnissa voitiin ottaa huomioon vuonna 2013 voimaan tulleet muutokset, joiden perusteella muun muassa nuoren yksilöllistä tilannetta voidaan huomioida aiempaa paremmin. Samalla arvioitiin, onko hakuvelvollisuuden 25 vuoden ikäraja tarkoituksenmukainen, ja pyrittiin löytämään nykyjärjestelmän ongelmakohtia sekä tuottamaan hakuvelvollisuuden kehittämisen kannalta olennaista tietoa.<sup>297</sup>

Tutkimuksessa todetaan, että hakuvelvoite on pääosin toimiva ja tarkoituksenmukainen, ja että vuonna 2013 tehty velvoitteen uudistus oli TE-palveluiden ja oppilaitosten näkökulmasta onnistunut. Valtaosa velvoitteen kohteena olevista nuorista opiskelee, eivätkä hakuvelvoitteesta johtuvat työttömyysturvaseuraamukset ole yleisiä. Lisäksi, vaikka velvoitteen vuoksi etuus oikeus olisi menetetty työttömyysajalta, työllistymistä edistäviin palveluihin osallistutaan varsin aktiivisesti.<sup>298</sup>

Tutkimuksessa todetaan, että hakuvelvoitteen itsenäistä osuutta opintojen aloittamisessa tai tutkinnon suorittamisessa on vaikea arvioida<sup>299</sup> ja että työttömyysturvaseuraamusten taloudellista kannustinta heikentää se, että nuori voi saada viimesijaista toimeentulotukea<sup>300</sup>. Perustoimeentulotuen saannin osalta havaittiin lisäksi, että sen saaminen ei merkittävästi vähene hakuvelvoitteen päätyttyä 25-vuotiailla, vaikka työttömyysturvan saaminen yleistyykin<sup>301</sup>. Tämän arvioidaan johtuvan siitä, että toimeentulotuen käyttö ei ainakaan kokonaisuudessaan ole hakuvelvoitteen ja sen laiminlyönnistä seuraavan

296 Haikkola ym. 2022.

297 Haikkola ym. 2022, s. 9.

298 Haikkola ym. 2022, s. 120–121.

299 Haikkola ym. 2022, s. 117.

300 Haikkola ym. 2022, s. 118.

301 Haikkola ym. 2022, s. 117, jossa todetaan, että nuorten työttömyysturvan saaminen yleistyy selvästi, kun nuori täyttää 25 vuotta ja hakuvelvollisuus päättyy. Lisäksi työttömyysturvan saaminen on yleisempää kuin niillä nuorilla, jotka ovat suorittaneet tutkinnon.

työttömyysetuuden menettämisen vaikutusta, vaan pikemminkin työttömyyden pitkityminen, pienituloisuus ja säästöjen puute aiheuttavat sen, että nuori aikuinen edelleen pysyy perustoimeentulotuen saajana.<sup>302</sup>

Tutkimuksessa tehtiin useita kehittämissuhteita, joista keskeiset koskevat kokonais-tarkastelua. Kehittämissuhteissa esitetään muun muassa, että koulutukseen hakuvelvoitetta tulee tarkastella osana muuta sosiaali- ja työttömyysturvan kehittämistä, ja että velvoitteen kehittämisessä on arvioitava vaikutukset suhteessa muun muassa opiskelijavalintamenettelyihin. Edelleen ehdotuksissa todetaan, että työvoimapolitiittiset ja koulutuspolitiittiset ohjaukeinot eivät saa luoda ristiriitaisia vaatimuksia.

Kehittämissuhteissa tuodaan esiin myös tarve edelleen laajentaa mahdollisuuksia ottaa nuoren yksilöllinen tilanne huomioon hakuvelvollisuutta asetettaessa ja myös tutkittaessa, onko nuori täyttänyt velvoitteen. Ehdotuksissa otetaan kantaa ohjeisiin ja todetaan, että ”TE-palveluiden työntekijöiden ohjeistuksissa on kuvattava nykyistä väljemmin ja selkeämmin raamit, joiden puitteissa kokonaisvaltaista harkintaa voi tehdä. Erityistapaukset, kuten pakolaisnuorten tilanne, olisi otettava paremmin huomioon. TE-palveluiden henkilökunnalle on tarjottava perehdytystä ja koulutusta harkinnanvaraisuuden käytöstä.”

Sosiaaliturvan uudistusta käsittelevä parlamentaarinen komitea on tutkimuksessa tehdyt esityksen 1 kanssa yhdenmukaisesti linjannut, että nuorten sosiaaliturvasta (etuudet ja palvelut) tehdään selvitys, joka sisältää kansainvälisen vertailun. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan pidemmän aikavälin uudistustyössä. Selvitys toteutetaan osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa ja hankkeen kesto on 3/2023–10/2024.<sup>303</sup>

---

302 Haikkola ym. 2022, s. 118.

303 Sosiaaliturvan toimivuus nuorten erilaisissa ja muuttuvissa elämäntilanteissa (VN TEAS 2023–2024). <https://tietokayttoon.fi/-/sosiaaliturvan-toimivuus-nuorten-erilaisissa-ja-muuttuvissa-elamantilanteissa>.

## 8.2 Suunnitelmat, henkilökohtainen palvelu, palvelutarpeen arviointi

Vuonna 2017 voimaan tullutta työttömien palvelu-uudistusta (jossa muun muassa säädettiin määräajasta, jonka sisällä työnhakijalle piti järjestää ensimmäinen haastattelu, ja jonka yhteydessä työvoimapalveluiden tehostamiseen, kuten määräaikaishaastatteluihin, osoitettiin vuoden 2017 talousarviossa 17 miljoonaa euroa) arvioitiin maaliskuussa 2019 julkaistussa raportissa.<sup>304</sup>

Uudistuksen todettiin – tavoitteensa mukaisesti – moninkertaistaneen tehtyjen haastattelujen määrät. Koko maan tasolla niiden TE-toimiston asiakkaiden osuus, joilla on voimassa oleva työllistymissuunnitelma, nousi vuoden 2017 alun 18 prosentista vuoden 2018 loppuun mennessä 75 prosenttiin. Määrällisesti tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2017 alkuun verrattuna vuoden 2018 lopussa kolmen kuukauden sisällä tehdyn työllistymissuunnitelman piirissä oli yli 100 000 henkeä enemmän.<sup>305</sup> Samaan aikaan niin kutsuttu suunnitelmavelka väheni niin, että kun vuoden 2017 alussa suunnitelmavelkaa oli TE-toimistoissa yhteensä lähes 290 000 henkilön verran, vuoden 2018 lopussa velka oli enää noin 53 000 henkilöä.<sup>306</sup> Raportissa arvioidaan, että uudistuksen lisäksi suunnitelmavelan vähentymiseen vaikutti myös se, että haastattelujen piiriin kuuluvien työttömien kokonaismäärä oli samaan aikaan vähentynyt vuoden 2017 alun reilusta 350 000 henkilöstä vuoden 2018 lopun reiluun 225 000 henkilöön.<sup>307</sup>

Raporttia varten tehdyn asiantuntijakyselyn perusteella haastattelujen tyypillinen kesto-aika oli noin 10–20 minuuttia, mutta kesto vaihteli työnhakija-asiakkaan palvelutarpeen perusteella.<sup>308</sup> Määräaikaishaastatteluihin ja niissä kertyvän tiedon perusteella tehtävien työllistymissuunnitelmien laadintaan käytettiin TE-toimistoissa vuonna 2016 yhteensä 624 henkilötyövuotta, ja vuonna 2017 tehtävään kohdentui yhteensä 971 henkilötyövuotta.<sup>309</sup> Raportissa todetaan erikseen, että henkilötyön kohdentumisen seurantatieto palvelee kuitenkin huonosti esimerkiksi suunnitelmien tekemisen tehokkuuden seurantaa ja arviointia.

304 Valtakari ym. 2019.

305 Valtakari ym. 2019, s. 30.

306 Valtakari ym. 2019, s. 37.

307 Valtakari ym. 2019, s. 37.

308 Valtakari ym. 2019, s. 24.

309 Valtakari ym. 2019, s. 33.

Kokonaisarviona palveluprosessista ja palveluun pääsystä vuoden 2019 raportissa todetaan, että uudistuksen voimaantulon jälkeen ilmiö, jossa haastatteluun pääsy perustuu valikoitumiseen, oli vähentynyt.<sup>310</sup> Tehtyjen haastattelujen määrä oli kasvanut erityisesti ryhmässä, johon kuuluvien on arvioitu työllistyvän ainakin työnhaun alkuvaiheessa omatoimisesti, ilman TE-toimiston apua (ns. palveluryhmä 1) ja ikääntyvien työttömyysetuuden saajien ryhmässä. Suhteellisesti eniten systemaattisten haastattelujen piiriin pääsi kuitenkin asiakkaita pidempikestoisesta työttömyydestä.<sup>311</sup>

TE-toimiston asiantuntijoille syksyllä 2018 tehdyn kyselyn perusteella uudistuksen mukaisen palveluprosessin arvioitiin johtaneen aiempaa systemaattisempaan asiakkaan palveluprosessiin, parempaan palvelutarvetta koskevaan tietoon ja tehostuneeseen palveluihin ohjaukseen. Haastatteluiden nähtiin myös aktivoineen asiakkaita ja tukeneen omatoimista työnhakua.<sup>312</sup>

Raportissa todetaan kuitenkin myös, että TE-toimiston asiantuntijoiden kokemuksen mukaan haastattelujen lisääntyminen lisäsi sellaisia työtehtäviä, joista ei ole hyötyä asiakkaan palvelun kannalta, ja joihin käytettävä työaika oli pois esimerkiksi perustyönvälitystyöstä, työmarkkinoiden kehityksen seurannasta sekä työnantajayhteyksien hoitamisesta. Arvioinnissa ei saatu tätä kokemusta tukevaa selvää näyttöä, mutta raportissa todetaan, että esimerkiksi työtarjousten määrä oli vuoden 2017 alun jälkeen selvästi vähentynyt<sup>313</sup>. Raportissa todetaan, että tämä on saattanut olla työhallinnolta selkeä strateginen valinta, mutta sen arvioitiin kuvaavan myös sitä, että samalla kun panostuksia lisättiin määräaikaishaastatteluihin, panostukset työtarjousten tekoon vähentyivät.<sup>314</sup>

Määräaikaishaastatteluiden ja työllistymissuunnitelmien varsinainen vaikuttavuus syntyy raportin mukaan sen kautta, miten tehokkaasti ja osuvasti asiakkaat ohjautuvat palveluihin, ja miten tehokkaita ja vaikuttavia käytetyt palvelut ovat.<sup>315</sup> Vaikutusten katsottiin syntyvän pääosin välillisesti ja näkyvän ensisijaisesti asiakkaan palveluprosessin systematisoitumisena sekä toimenpiteisiin osallistumisen lisääntymisenä. Raportissa todetaan, että haastattelut myös kannustivat asiakkaita osallistumaan palveluihin ja aktiivisempaan työnhakuun.<sup>316</sup> Alkuhaastattelujen tehostumisella ei kuitenkaan ollut vaikutusta palveluihin ohjaukseen ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Ohjausvaikutusta voitiin

310 Valtakari ym. 2019, s. 30.

311 Valtakari ym. 2019, s. 42.

312 Valtakari ym. 2019, s. 44.

313 Maaliskuussa 2017 TE-toimistoista lähetettiin työnhakijoille yli 60 000 työtarjousta, kun vuoden 2018 lokakuussa työtarojousia lähetettiin asiakkaille alle 30 000. Valtakari ym. 2019, s. 46.

314 Valtakari ym. 2019, s. 46.

315 Valtakari ym. 2019, s. 47.

316 Valtakari ym. 2019, s. 63.



kuitenkin havaita, kun työnhakijat olivat olleet työttöminä yli kolme kuukautta. Palveluihin ohjautuneiden osuus työttömistä oli analyysin perusteella vuonna 2017 noin 20 prosenttia suurempi kuin vuonna 2016.<sup>317</sup>

Vuonna 2019 arvioitiin, että ennen vuotta 2017 työllistymissuunnitelmien päivityksessä oli suuria alueiden välisiä eroja, jotka olivat yhteydessä siihen, kuinka asiakkaat työllistyivät. Vuoden 2017 uudistuksen jälkeen suhteelliset erot suunnitelmissa pienentyivät alueiden välillä, ja tämä näytti vaikuttaneen myös alueiden välisten kohtaantorojen kaventumiseen. Toisin sanoen määräaikaishaastattelujen myötä tapahtunut käytäntöjen yhdenmukaistus on saattanut eri TE-alueiden työttömät työnhakijat aiempaa tasavertaisempaan asemaan työllistymisen mahdollisuuksien suhteen.<sup>318</sup> Määräaikaishaastatteluilla havaittiin olevan lievä myönteinen vaikutus yli puoli vuotta työttömänä olleiden asiakkaiden työllistymiseen yleisille työmarkkinoille. Tältä osin raportissa kuitenkin todetaan, että yhteydet haastattelujen ja työllistymisen välillä ovat pääosin epäsuoria ja palveluiden kautta tapahtuvia.<sup>319</sup>

Myös vuonna 2019 selvitettiin asiakkaiden kokemuksia määräaikaishaastatteluista. Vastaajista noin 70 prosentin mielestä haastattelussa käytiin läpi pääsääntöisesti oikeanlaisia asioita.<sup>320</sup> Haastattelujen tyypillisissä sisällöissä korostui kuitenkin asiakkaan tilanteesta keskustelu sen sijaan, että keskustelua olisi käyty asiakkaan tilannetta koskevista ratkaisuvaihtoehdoista. Asiakkaat olisivat halunneet keskustella toteutunutta enemmän erityisesti piilotyöpaikkojen löytämisestä, palkkatuen hyödyntämismahdollisuuksista sekä koulutuksesta ja opiskelusta. Lisäksi vajaa kolmannes asiakkaista olisi kaivannut enemmän henkistä tukea ja tsemppausta työnhakuun, joka on merkittävä huomioitava asia.<sup>321</sup>

Kuten vuonna 2016, myös vuonna 2019 arvioitiin, että asiakkaiden positiivisiin näkemyksiin olisi osaltaan vaikuttanut se, että haastattelutilanteet ovat toimineet usealle työnhakija-asiakkaille lähes ainoana työnhakua rytmittävänä välineenä sekä väylänä saada henkilökohtaista palvelua TE-toimistosta, ja moni toivoi lisää aktiivista yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta TE-toimiston asiantuntijan kanssa.

---

317 Valtakari ym. 2019, s. 64.

318 Valtakari ym. 2019, s. 68.

319 Valtakari ym. 2019, s. 76.

320 Valtakari ym. 2019, s. 54.

321 Valtakari ym. 2019, s. 53.

Vuonna 2019 kysyttiin myös asiakkaiden kehittämistarpeita määräaikaishaastatteluihin liittyen. Yleisesti toivottiin asiakkaan henkilökohtaiseen tilanteeseen kohdennettua palvelua. Tältä osin raportissa todetaan, että tällainen muutos vaatisi työvoimahallinnon henkilöstöltä aikaa ja perehtymistä siinä määrin, ettei sitä olisi tuolloisilla käytännöillä ja resursseilla mahdollista toteuttaa.<sup>322</sup>

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuoden 2016 ja vuoden 2019 arviot työnhakijan palveluprosessista ovat hämmästyttävän samankaltaisia. Samankaltaisuudet voivat olla yhteydessä siihen, miten vuoden 2017 uudistukseen suhtauduttiin eri työ- ja elinkeinotoimistoissa, miten henkilöstöä koulutettiin paitsi uudistuksen sisällöstä, myös kyseisten uudistusten tavoitteista, ja siitä, millaisia keinoja työ- ja elinkeinotoimistot hyödynsivät uudistuksen toimeenpanossa.

Työnhakijan palveluprosessi on uudistettu 2.5.2022 alkaen. **Hallituksen esityksen HE 167/2021 vp** mukaan uudistuksen tavoite on, että työnhakijalle tarjotaan yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen. Vaikka esityksessä ei otetakaan suoraan kantaa tehtyjen ehdotusten tavoitteiden ja Valtakari ym. 2019 selvityksessä tehtyjen kehittämisehdotusten tavoitteiden välisiin yhtäläisyyksiin, nykytilan arvioinnissa kyseinen selvitys on huomioitu. Tuoreimman uudistuksen keinot ovat myös monella tapaa saman kaltaisia kuin olivat keinot, joita käytettiin jo vuoden 2017 uudistuksessa. Myös vuoden 2022 työnhakijan palveluprosessia koskevassa uudistuksessa keskeinen periaate on palvelun aloitusajankohdan varhentaminen aiempaan verrattuna, työnhakijan ja työvoimaviranomaisen välisen yhteydenpidon lisääminen, palvelutarpeen arvioinnin ja tarpeen mukaisten palveluiden aiempaa tehokkaampi järjestäminen ja työnhaun tuen vahvistaminen.

Esityksessä arvioitiin työnhakijoiden hyötyvän muutoksista kahdella tavalla. Ensinnäkin, jos työnhakijalla on puutteita työnhakutaidoissa, työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tukee työnhakua aiempaa olennaisesti enemmän. Esityksen mukaan työnhakutaidot on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Esimerkiksi sosiaalisen median käytöllä on kasvava merkitys työnhaussa, kun taas perinteisten sanomalehdissä julkaistavien työpaikkailmoitusten merkitys vähenee. Työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta voisi tukea työnhakijaa esimerkiksi uusien työnhaun muotojen käyttämisessä, vaikka työnhakijan edellytykset työllistyä olisivat muuten kunnossa.

Toiseksi, jos työnhakijan edellytyksissä hakea työtä ja työllistyä on puutteita, palveluprosessiin liittyvät muutokset nopeuttaisivat palvelutarpeen mukaisiin palveluihin pääsemistä. Osalla työnhakijoista osaamisen tai työllistymisvalmiuksien kehittäminen

---

322 Valtakari ym. 2019, s. 54.

osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin on merkittävä osa työllistymiseen johtavia toimia. Palveluprosessiin esitetyt muutokset tukisivat näiden enemmän henkilökohtaista palvelua tarvitsevien työnhakijoiden ohjaamista palveluihin.

Uudistuksen myötä työvoimapalveluita hoitamaan tarvittavan henkilöstön määrän arvioitiin kasvavan noin 1 200 henkilötyövuotta<sup>323</sup>, mistä aiheutuu kustannuksia valtiolle vuoden 2022 alusta lukien 70 miljoonaa euroa vuodessa. Näin laajamittainen resurssin kohdentaminen työttömien palveluprosessiin erottaa tuoreimman uudistuksen aiemmista. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän tutkimuksen mukaan TE-toimistojen työn tuottamiseen kohdistettiin vuonna 2021 reilut 3 300 henkilötyövuotta (htv), kokonaiskustannusten ollessa noin 215 miljoonaa euroa. Suurin osa TE-toimistojen resursseista kohdistettiin työllistymissuunnitelmien tekoon (805 htv), työttömyysturvan asiantuntija-tehtäviin (584 htv), työnhakijan alkupalveluihin (251 htv) ja aktivointisuunnitelmien tekoon (246 htv).<sup>324</sup> Tutkimuksessa todetaan kuitenkin, että sitä varten tehdyistä haastatteluista saadun tiedon perusteella työajan kirjaamiskäytännöt vaihtelevat hallinnossa.

Edelleen hallituksen esityksessä arvioitiin, että muutosten myötä työnhakijoille järjestetään vuodessa arviolta noin 2,3 miljoonaa alkuhaastattelua, työnhakukeskustelua tai täydentävää työnhakukeskustelua, kun aiemmin määrä oli arviolta noin miljoona. Esityksessä otettiin huomioon myös uudistuksesta seuraava henkilöstön koulutustarve.

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallitus seuraa muutosten toteutumista ja ryhtyy tarvittaviin jatkotoimiin. Esityksen mukaan erityinen huomio kiinnittyy tehostuvan työnhakijoiden palvelutarpeen arvioinnin ja palveluohjauksen aiheuttamaan palveluiden kysynnän kasvuun, jota ei voitu luotettavasti arvioida. Oletettavaan kysynnän kasvuun vastaaminen ei välttämättä edellytä lainsäädäntömuutoksia, mutta työllisyyden hoitoon osoitettavia määrärahoja saatetaan joutua kohdentamaan uudelleen. Palvelutarpeen kasvu voi kohdistua myös sosiaali- ja terveysalaan. Esityksessä todetaan, että palvelutarpeen kehittymistä tulisi seurata riittävän tarkalla tasolla, esimerkiksi kuntoutus-, päihde- ja mielenterveyspalvelujen sekä aikuissosiaalityön osalta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti hallituksen esityksen HE 167/2021 vp johdosta antamassaan mietinnössään TyVM 17/2021 vp tärkeänä, että hallitus seuraa tarkasti myös esityksessä ehdotetun sääntelymallin vaikutuksia työllisyyden kehittymiseen, palvelun onnistumiseen ja kuntakokeilujen edistymiseen kiinnittäen erityisesti huomiota palvelun toteuttamistapaa ja määräaikoja koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn toimivuuteen sekä

323 Vuonna 2019 työ- ja elinkeinotoimistoissa oli henkilöstöä yhteensä noin 3 150 henkilötyövuotta vastaava määrä.

324 Alasalmi ym. 2022, s. 79.

antaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle edellä mainituista seikoista selvityksen vuoden 2023 loppuun mennessä. Valiokunta edellytti, että tarvittaessa hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi (valiokunnan lausumaehdotus 1).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota myös ehdotettuun henkilötyövuosimäärän lisäykseen. Se totesi henkilötyövuosien lisäyksen tarkoittavan esityksen mukaan sitä, että yhtä henkilöasiakkaiden palvelutyötä tekevää virkamiestä kohti olisi jatkossa arviolta noin 161 työnhakijaa (vuonna 2019 arviolta noin 254).

Valiokunta totesi mietinnössään kantavansa vakavaa huolta resurssien riittävyydestä laissa sitovasti määriteltyjen haastattelujen ja palveluprosessin laadukkaaseen hoitamiseen. Valiokunta painotti, että työntekijämäärän lisäämisen ohella on panostettava riittävästi resursseja myös henkilöstön koulutukseen, osaamisen kehittämiseen ja työnohjaukseen, jotta esityksen tavoitteet työnhakijaa tukevasta yksilöllisestä palvelusta ja työllisyyden lisäämisestä toteutuvat laadullisesti korkeatasoisina. Valiokunta edellytti, että TE-toimistojen ja kokeilukuntien määrärahan riittävyyttä laadukkaiden palveluiden järjestämiseksi sekä niiden oikeasuhtaista jakautumista kuntien ja TE-toimistojen kesken seurataan tarkasti ja että tarvittaessa toimintaan ohjataan lisää määrärahoja valtion lisätalousarviossa tai talousarviossa vuodelle 2023. Määrärahojen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon asiakaspalvelun vaatimien henkilöstöresurssien lisäksi myös toimitilojen ja tietojärjestelmien kehittämisen vaatimat määrärahat. (Valiokunnan lausumaehdotus 2)

Eduskunta hyväksyi lausumat vastauksessaan EV 212/2021 vp. Muutokset tulivat voimaan 2.5.2022 laeilla L 1379-1383/2021. Uudistuksen seuranta on kesken.

Jo voimaan tulleen työnhakijoiden palveluprosessin uudistamisen lisäksi eduskunta on hyväksynyt **hallituksen esitykseen HE 207/2022 vp** sisältyneen ehdotuksen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi, jossa julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu ehdotettiin siirrettäväksi työ- ja elinkeino- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Tämän työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia.

Esityksessä todetaan, että ehdotetulla järjestämisvastuuta koskevalla uudistuksella ei olisi vaikutuksia työnhakijoiden palveluprosesseihin, jotka jatkossakin järjestettäisiin edellä kuvatun, 2.5.2022 käyttöön otetun uuden asiakaspalvelumallin mukaisesti. Uudistuksen myötä työvoimaviranomaiset voisivat kuitenkin sovittaa yhteen työnhakija-asiakkaiden palveluprosesseja kuntien muiden toimintojen, kuten elinvoima- ja osaamispalvelujen kanssa. Tällä perusteella ehdotetun työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtämisellä valtiolta kunnille arvioidaan olevan samankaltaisia vaikutuksia palvelujen kehittymiselle

kuin kuntakokeiluissa. Hallituksen esityksessä todetaan, että käynnissä olevien työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen osalta on arvioitu, että niissä on kehitetty toimivia, henkilökohtaista palvelua ja paikallistuntemuksen näkökulmaa korostavia asiakaspalvelumalleja. Lisäksi kuntakokeilujen palveluekosysteemeistä erityisesti osaamisen kehittämiseen liittyvien rajapintojen ja palveluiden innovointi on edistynyt. Työvoimapolvelujen järjestämisvastuun siirtyessä kunnille nämä vaikutukset koskisivat työllisyyden kuntakokeiluja laajempaa palvelujen, tehtävien sekä asiakkaiden määrää.<sup>325</sup>

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään TyVM 26/2022 vp, että työvoimapolvelujen saatavuus tulee turvata kaikille yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta ja piti siksi tarkoituksenmukaisena, että työvoimapolvelut järjestetään alueella, jolla on palvelujen järjestämiseksi riittävä väestöpohja ja resurssit. Se kuitenkin yhtyi huoleen siitä, että työvoimapolveluiden järjestämisvastuun siirtäminen vastuukunnalle tai kunta-yhtymälle saattaa heikentää mahdollisuutta järjestää palveluja peruskuntien asukkailla lähipalveluna kunkin kunnan erityisolosuhteet ja ns. ekosysteemi huomioon ottaen. Lähipalvelujen tarjoaminen oli valiokunnan mielestä tärkeää etenkin, jos kyseessä on heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö tai henkilö, jolla ei ole mahdollisuutta hyödyntää laajasti digitaalisia palveluita tai jotka hyötyvät digitaalisten palveluiden lisäksi erityisesti lähipalvelusta. Se totesi myös, että kuntien järjestämissopimuksilla tulee olemaan huomattava vaikutus siihen, minkälaiseksi yhteistoiminta uuden työvoimapolvelujen järjestämisessä tulee kunnissa muodostumaan. Edelleen valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia lähipalveluihin seurataan tarkasti ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin tarvittavien palveluiden turvaamiseksi. Tästä valiokunta ei kuitenkaan esittänyt lausumaa.

Muutokset tulevat erillisen voimaannpanolain (L 383/2023) perusteella voimaan 1.1.2025 lailla L 380/2023.

## 8.3 Työllistymistä edistävät palvelut

### 8.3.1 Kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta koskeva tutkimus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta teetti aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta koskevan tutkimuksen, joka julkaisiin vuonna 2022.<sup>326</sup> Arvioitavia palveluja olivat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu

<sup>325</sup> HE 207/2022 vp s. 193–194.

<sup>326</sup> Alasalmi ym. 2022.

työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle sektorille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu. Tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista sekä suhteuttaa palveluiden kustannukset niiden hyötyihin eli vaikuttavuuteen, mitä arvioitiin osallistujan, julkisen talouden ja yhteiskunnan kannalta.

Tulosten mukaan arvioidut kustannushyödyt vaihtelevat paljon ajassa. Lisäksi laskelmiin sisältyy huomattavaa epävarmuutta. Kuitenkin voidaan todeta, että osallistujan näkökulmasta työttömän oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle tai yksityiselle sektorille ja työvoimakoulutus ovat kustannushyödyiltään pääasiassa positiivisia. Näistä oppisopimuskoulutus, palkkatuki yksityiselle sektorille ja starttiraha ovat kustannushyödyiltään positiivisia myös julkisen talouden näkökulmasta. Kuntasektorin palkkatuki sen sijaan on kustannushyödyiltään positiivinen vain palvelun keston ajan, mutta palvelun päättymisen jälkeen kustannushyödyt heikkenevät. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta kustannushyödyiltään positiivisia ovat työttömän oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle tai yksityiselle sektorille sekä starttiraha.<sup>327</sup>

Palvelut, jotka eivät suoraan tähtää työllistymiseen, kuten kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu, ovat kustannushyödyiltään negatiivisia kaikista edellä todetusta kolmesta näkökulmasta tarkasteltuna. Myös omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella näyttäytyi kustannushyödyiltään pääsääntöisesti negatiivisena. Työvoimakoulutuksella sen sijaan arvioitiin olevan positiivinen kustannusvaikuttavuus usealle vuodelle, vaikka se onkin kallis palvelu.<sup>328</sup>

Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että vaikka aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla voi olla myös muita kuin työllisyys- tai tulovaikutuksia, esimerkiksi vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin tai terveyteen, niin näitä niin sanottuja pehmeitä vaikutuksia on vaikea arvottaa rahallisesti. Tutkimuksessa ei sen mukaan voitu huomioida palveluiden pehmeitä vaikutuksia, mutta siinä todetaan, että muihin tutkimuksiin perehtymisen kautta tekijöille muodostui kuva, että pehmeät vaikutukset ovat yksilöllisiä ja vaikuttavat olevan riippuvaisia osallistujan elämäntilanteeseen kulloinkin liittyvistä tarpeista.<sup>329</sup>

Tutkimuksen suositukset koskivat aiempaa tarkemman ja yhdenmukaisemman kustannustiedon keräämistä arviointikäyttöön, pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittäminen mukaan lukien, kustannustiedon hyödyntämistä johtamisessa ja palveluiden kehittämisessä ja tulevaa kustannusvaikuttavuusarviointia koskevia kehittämisehdotuksia.

327 Alasalmi ym. 2022, s. 72.

328 Alasalmi ym. 2022, s. 72.

329 Alasalmi 2022, s. 81

### 8.3.2 Työkykyohjelma

Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan perustuvan työllisyystoimien kokonaisuuden yksi osa on niin kutsuttu työkykyohjelma, jossa ja jonka toimenpiteissä etsitään ratkaisuja tiedossa oleviin osatyökyisten työllistymisen ongelmiin (työ- ja elinkeinoministeriö)<sup>330</sup> ja kehitetään hyvinvointialueiden sote-keskuksiin työkyvyn tuen palveluja (sosiaali- ja terveysministeriö)<sup>331</sup>. Arvioiden mukaan työelämän ulkopuolella olevista osatyökyisistä 65 000 haluaisi työskennellä ja arvioi myös olevansa työhön kykeneviä. Työkykyohjelman kausi on 2019–2023.

Työkykyohjelman toimenpiteet koskevat työttömiä. Useimmat toimenpiteet ovat laaja-alaisia ja etsivät samanaikaisesti ratkaisuja, jotka tukevat sekä osatyökyisten työkykyä että heidän työllistymistään.

Työkykyohjelman tavoitteena on

- tunnistaa osatyökyisten työkyvyn tuen tarve
- tarjota osatyökyisille yksilöllisiä ja oikea-aikaisia työkyvyn ja työllistämisen palveluja
- vahvistaa asiantuntijoiden osaamista ja resursointia osatyökyisten palvelujen parantamiseksi
- edistää työpaikkojen syntymistä osatyökyisille
- kehittää palveluja työnantajille osatyökyisten rekrytoinnin helpottamiseksi
- uudistaa käytössä olevia kuntoutuspolkuja ja kuntoutuspalveluja kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten pohjalta

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvassa työkyvyn tuen palveluiden kehittämisohjelmassa kehitettävällä palvelukokonaisuudella tuetaan osatyökyisten työ- ja toimintakykyä sekä työllistymistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla. Palveluita kehitämällä asiakkaiden työ- ja toimintakykyä voidaan tukea ja tunnistaa aiempaa paremmin. Samalla työttömyyden kesto lyhenee, kun työkyvyn tuen palveluprosessi on asiakaslähtöinen ja sujuva.

Mallissa asiakkaat ohjautuvat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin työllisyyspalveluista.

330 Työkykyohjelma (Työ- ja elinkeinoministeriö): <https://tem.fi/tyokykyohjelma>.

331 Työkykyohjelma (Sosiaali- ja terveysministeriö): <https://stm.fi/tyokykyohjelma>.

Mallissa monialainen työkyvyn tuen tiimi arvioi asiakkaan työkyvyn tuen palvelutarpeet ja järjestää tarvittavat palvelut. Monialainen tiimi tekee työ- ja toimintakyvyn arvioita ja selvittää asiakaslähtöisesti etuuksia ja tukia, arvioi kuntoutuksen tarvetta ja järjestää tarvittavaa kuntoutusta (päihde-, mielenterveys-, ammatillinen- ja sosiaalinen kuntoutus). Palvelumallissa asiakasvastaava koordinoi osatyökykyisen asiakkaan palvelupolun ja varmistaa, että osatyökykyinen saa tarvitsemansa työkyvyn tuen palvelut, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon, kuntoutuksen ja Kelan palvelut ja toimii asiakkaan tukena työllistymiseen asti.

Palvelukokonaisuutta kehitetään 22 alueellisessa hankkeessa. Keskeistä on toiminnan leviäminen ja juurtuminen alueille osaksi tulevaisuuden sote-keskuksen palveluita. Tuloksena alueilla syntyy myös monialainen yhteistyöverkosto.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvia toimia ovat muun muassa TE-palvelupilotit, myöhemmin osiossa 8.4 kuvattu valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy ja työllistymisen vauhdittaminen julkisilla hankinnoilla -toiminta.

Työkykyohjelman tuloksia ja toteutumista koskeva tutkimushanke toteutettiin työ- ja elinkeinoministeriön toimesta. Arvioinnin loppuraportti valmistui huhtikuussa 2023.<sup>332</sup>

### 8.3.3 Monialainen palvelu

Edellä on kuvattu **hallituksen esitykseen HE 207/2022 vp** sisältynyttä ehdotusta julkisen työvoima- ja yrityspalvelua koskevan lainsäädännön uudistamisesta siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan, että työvoimapalvelun järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnille. Esitykseen sisältyi myös **ehdotus uudeksi laiksi työllistymisen monialaisesta edistämisestä**, joka korvasi nykyisen lain työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Laissa säädettäisiin työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista ja nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta.

Kuten nykyisinkin, ehdotuksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamalli koskisi työvoimapalveluista sekä sosiaali- terveys- ja kuntoutuspalveluista vastaavien viranomaisen yhteistoimintaa. Sen toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Esityksessä todetaan, että kyse ei ole uusista palveluista koskevasta ehdotuksesta, vaan kyse olisi velvollisuudesta yhteensovittaa nykyiset lakisääteiset palvelut työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

<sup>332</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työelämä, 2023:21.



Toimijat arvioisivat työttömän palvelutarpeen, laatisivat yhdessä työttömän kanssa monialaisen työllistymissuunnitelman (nykyisin aktivointisuunnitelma), antaisivat ohjausta ja vastaisivat työllistymisprosessin etenemisestä.

Nykyisin monialaisen yhteispalvelun piiriin ohjataan työmarkkinatuen saajia työttömyyden keston ja henkilön iän perusteella. Rekisteritiedoista saatavien asiakkuuden päättämistietojen mukaan asiakkuuden päättymisessä on alueellisia ja verkostokohtaisia eroja: TYP-asiakkuus on voitu päättää tietyn määräajan jälkeen tuloksettomana tai asiakkuus on voinut jatkua aina siihen asti, kun asiakas työllistyy avoimille työmarkkinoille. Hallituksen esityksessä todetaan, että kumpaakin päättymisyyttä voi monialaisen palvelutarpeen näkökulmasta pitää epätarkoituksenmukaisena. Koska TYP-lain toimeenpanoon liittyviä ohjauskäytäntöjä ei valtakunnallisesti ole systemaattisesti seurattu, menettelyjen laajuudesta ei ole tarkempaa tietoa. TYP-toimijat ovat palautteessaan ja eri selvityksissä tuoneet esille, että asiakkuuden päättymisen toimeenpanon tulisi olla yhdenmukaista koko maassa.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että jatkossa monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Palvelutarpeen arvioinnin osalta kiinnostava huomio sisältyy eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämään aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta koskevaan tutkimukseen, joka julkaistiin vuonna 2022. Tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa haastateltavat olivat korostaneet myös sitä, että palveluihin pitäisi päästä viiveettä ja niiden tulisi muodostaa nykyistä parempia jatkumoa, ja että haasteet korostuvat erityisesti pidempään työttömänä olleiden palveluissa. Esimerkiksi monialaista palvelua tarvitsevat asiakkaat joutuvat odottamaan esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluita pitkään, jolloin haastateltavien näkemyksen mukaan ei voida edes olettaa, että mahdolliset muut palvelut voisivat olla vaikuttavia. Työvoimapalveluissa taas ei ole suunniteltu palvelupolkuja tai nivelvaiheita. Tutkimuksessa katsottiin, että edellä kuvattu vuonna 2022 käynnistynyt pohjoismainen työvoimapalvelumalli voi hyvin toteutuessaan tukea tällaista palveluohjausta ja nivelvaiheajattelua, mutta se edellyttää, että asiakaskontaktointi toimii.<sup>333</sup>

Esityksen mukaan laissa säädettäisiin myös nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Tarkoitus on, että palvelu olisi nuorille suunnattua nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltaista palvelua, joka olisi nuorten helposti saavutettavissa. Esityksessä ehdotetaan myös, että KEHA-keskuksen tehtäväksi tulisi hoitaa nuorten hyvinvoinnin ja elämänhallinnan valmennuksen toteuttamista. Tällaisen valmennuksen tehtävänä olisi vahvistaa nuorten

<sup>333</sup> Alasalmi ym. 2022, s. 35.

hyvinvointia, osallisuutta ja poistaa koulutukseen ja työelämään kiinnittymisen esteitä, ja se perustuisi nuoren kokemaan tarpeeseen, vapaaehtoisuuteen ja nuoren kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Esityksen mukaan työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömän monialaisen palvelutarpeen, suunnittelevat ja yhteensovittavat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelut kokonaisuuksiksi sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Yhteensovitettavia palveluja ovat työvoimapalvelut sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään TyVM 26/2022 vp huomiota siihen, että kyse olisi kolmen itsenäisen viranomaisen välisestä yhteistyöstä ja yhteisvastuusta yksilön etua ja oikeuksia merkittävästi koskevassa asiassa säätämättä yhteistoiminnan mallista. Valiokunta katsoi, että toiminnassa on tarpeen selkeästi sopia, millä viranomaisella on vastuu yksilön työllistymisprosessin seurannasta ja etenemisestä.

Muutokset tulevat erillisen voimaannanolain (L 383/2023) perusteella voimaan 1.1.2025 lailla L 381/2023.

## 8.4 Tuettu työllistäminen

Vuonna 2022 toimintansa on aloittanut valtion erityistehtävayhtiö, Työkanava Oy.

Työkanava oy:tä koskevassa **hallituksen esityksessä HE 198/2021 vp** todetaan, että lakiesityksen lähtökohtana oli pääosin Ruotsin Samhall-yhtiö ja Suomen työpankkimallista saadut kokemukset. Molemmat työllistävät osatyökykyisiä ja molempien toiminta perustuu vahvaan julkiseen taloudelliseen tukeen. Osatyökykyisten työllistämisen edellytysten parantamisella ja työllistämällä tavoitellaan sekä taloudellisia että sosiaalipoliittisia päämääriä.<sup>334</sup> Ehdotus perustui selvityshenkilö Hannu Mäkinen ehdotukseen<sup>335</sup>.

Työkanava oy:tä koskeneen hallituksen esityksen ja sen perustamisen taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoite saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste tilanteessa, jossa Suomessa työikäisen väestön määrä on kääntynyt laskuun. Tästä seuraa, että kokonaistyöpanoksen kasvu tulevina vuosina edellyttää yhä useamman työikäisen kuulumista

334 HE 198/2021 vp, s. 54.

335 Mäkinen 2021.

työvoimaan. Osatyökykyisten, pitkäaikaissairaiden ja vammaisten henkilöiden osallistuminen työelämään on muuta väestö vähäisempää, jolloin työllisyysasteen nostaminen edellyttää, että myös heistä suurempi osa työllistyy.

Yhtiö työllistää toimintansa alkuvaiheessa arviolta muutaman sata osatyökykyistä vuosittain. Tavoitteena on, että työsuhteessa on toiminnan vakiinnuttua noin 1000 henkilöä.<sup>336</sup> Hallituksen esityksessä arvioitiin, että Suomessa on noin 20 000–30 000 työtä vailla olevaa osatyökykyistä henkilöä, joiden koko työllistymispotentiaali jää erilaisista tukitoimista huolimatta hyödyntämättä.<sup>337</sup>

Työkanava Oy:n toiminta on alkuvaiheessa.

Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy tavoite lisätä palkkatuen käyttöä yksityisellä sektorilla, jotta palkkatuen vaikuttavuus nousisi ja tätä kautta myös työllisyysaste nousisi. **Hallituksen esityksessä HE 175/2022 vp** ehdotetaan tavoitteen saavuttamista tukevaksi keinoksi palkkatukea koskevien säännösten yksinkertaistamista. Lisäksi hallitusohjelman mukaan nykyiseen kolmannen sektorin palkkatukeen kytketään vahva yksilöllinen tuki, työkyvyn kartoitus ja muut palvelut siten, että mallista tulee uusi tuki avoimille työmarkkinoille siirtymiseen. Tältä osin uudistus koskisi työikäisiä vaikeasti työllistyvien osatyökykyisten, vammaisten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien henkilöryhmiä, joiden osallistumista työmarkkinoille on tarpeen nostaa työllisyystavoitteen saavuttamiseksi. Esitykseen sisältyy laaja nykytilan kuvaus arviointeineen.<sup>338</sup>

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyn palkkatuen kohderyhmää muutettaisiin rajaamalla palkkatuki heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämisen tueksi. Esityksen mukaan ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyn palkkatukimahdollisuuden ulkopuolelle, oppisopimuskoulutukseen myönnettävää palkkatukea lukuun ottamatta, jäisivät 25–49-vuotiaat toisen asteen koulutuksen suorittaneet, jotka eivät ole kotoutumissuunnitelmaan oikeutettuja maahanmuuttajia ja jotka ovat olleet ansiotyössä kuuden edeltävän kuukauden aikana. Lähtökohtaisesti näillä työttömillä arvioidaan olevan paremmat edellytykset työllistyä avoimille työmarkkinoille ilman palkkatukeakin.<sup>339</sup>

336 Työkanava Oy: <https://tem.fi/valtior-erityistehtavayhtio>.

337 HE 198/2021 vp, s. 16.

338 HE 175/2002 vp, s. 8–43.

339 HE 175/2022 vp, s. 44 kuvataan tarkemmin tilanteet, joissa olisi kyse heikossa työmarkkina-asetmassa olevasta henkilöstä.

Esityksessä ehdotetaan myös, että epäedullisessa asemassa oleviksi työntekijöiksi katsottavien työttömien työnhakijoiden lisäksi, työ- ja elinkeinotoimisto voisi myöntää palkkatukea työnantajalle, joka palkkaa sellaisen työttömän työnhakijan, jolla on lääketieteellisesti diagnosoitu pysyväisluontoinen vamma tai sairaus, joka työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vaikeuttaa hänen työllistymistään olennaisesti. Jatkossa ei edellytettäisi, että vamman tai sairauden arvioitaisiin nimenomaisesti alentavan tuottavuutta tarjolla olevassa tehtävässä, vaan palkkatuki myönnettäisiin alentamaan rekrytointikynnystä tarkoituksena saattaa vammaiset ja pitkäaikaissairaat työhönotossa yhdenvertaisempaan asemaan niiden työnhakijoiden kanssa, joilla ei ole vammaa tai sairautta.<sup>340</sup>

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia työnantajaan liittyviin palkkatuen myöntämisen edellytyksiin, palkkatuella katettaviin palkkauskustannuksiin, palkkatuen määrään ja keston, jossa muun muassa esitetään, että palkkatuen määrä ei olisi enää riippuvainen työhön palkattavan työttömän työnhakijan työttömyyden kestosta ja että uuden palkkatukijakson myöntämisen edellytyksenä ei enää olisi, että tuella palkattu on ollut tietyn ajan työttömänä työnhakijana ennen uuden tukijakson myöntämistä. Myös säännöksiä, jotka koskevat palkkatuen myöntämistä oppisopimuskoulutukseen, uudistettaisiin. Sosiaalisista yrityksistä annettu laki ehdotetaan kumottavaksi kuten myös säännös kunnan niin kutsutusta lisätuesta.

Esityksessä todetaan, että osa ehdotetuista muutoksista vaikuttaa työllistettyjen määrään laskevasti ja osa lisäävästi, mutta nettomuutoksen suuruudesta ja suunnasta tehtävään arvioon sisältyy epävarmuutta. Esityksessä todetaan, että enimmillään palkkatuella työllistettyjen määrä voisi laskea arviolta noin 1 000 henkilötyövuodella ja kasvaa enimmillään arviolta noin 3 500 henkilötyövuodella.<sup>341</sup> Työllistettyjen määrää kasvattavat osa-alueet ja palkkatuen ehtoja parantavat muutokset kohdistuvat arvion mukaan voimakkaammin yrityssectorille, joten palkkatuetun työn yrityksissä arvioidaan lisääntyvän ehdotettujen muutosten vaikutuksesta. Yrityssectorin palkkatuetulla työllä on havaittu vaikuttavuustutkimuksissa positiivisia vaikutuksia tukijaksojen jälkeiseen työllisyyteen. Esityksessä arvioidaan, että pitkällä aikavälillä positiivisten työllisyysvaikutusten mittaluokaksi arvioidaan 500–1 000 lisätyöllistä vuodessa.<sup>342</sup>

Sosiaalisia yrityksiä koskeva laki ehdotettiin kumottavaksi.

---

340 HE 175/2022 vp, s. 47.

341 HE 175/2022 vp, s. 53.

342 HE 175/2022 vp, s. 54.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti mietinnössään TyVM 25/2022 vp huomiota esityksen niihin vaikutuksiin, jotka koskevat välityömarkkinoilla toimivien suurien järjestöjen mahdollisuuksia työllistää palkkatuella. Se piti mahdollisena, että esityksessä ehdotettu muutos vaikeuttaa tai joissakin tapauksissa jopa estää kolmannen sektorin järjestöjen toiminnan pitkään työttöminä olleiden työllisyyden edistämiseksi. Valiokunta ehdottikin, että voimassa oleva sääntely ja noudatettu käytäntö järjestöille myönnettävässä 100 %:n palkkatuessa jatkuu, ja teki mietinnössään tätä koskevan muutosehdotuksen. Vastaavasti valiokunta esitti muutettavaksi säännöstä, joka olisi estänyt saman henkilön työllistymisen palkkatuella saman työnantajan palvelukseen ennen kuin on kulunut kolme vuotta kyseisen henkilön aiemmasta työllistamisestä kyseisellä työnantajalla. Valiokunta nosti esiin sen, että esimerkiksi vammaiset työllistyvät useisiin eri määräaikaisiin työsuhteisiin samalle työnantajalle.

Valiokunta piti tärkeänä, että lain tavoitteiden toteutumista seurataan tarkasti. Se korosti etenkin sen seuraamista, kasvaako palkkatuen käyttö yksityisellä sektorilla lain tavoitteen mukaisesti.

Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen näin muutettuna. Muutokset tulevat voimaan 1.7.2023 laeilla L 371 ja 372/2023.

## 8.5 Kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuusmenosta

Kuten edellä on kuvattu, **hallituksen esityksessä HE 207/2022 vp** ehdotetaan, että työllisyyden kasvattamiseksi julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Valtiovarainministeriö totesi elokuussa 2020 julkaistussa muistiossa, että ”työllisyys- ja yrityspalveluiden osalta järjestämisvastuusta ja taloudelliset kannustimista pitää muodostua kokonaisuus, jossa palveluiden järjestämisvastuussa olevilla tahoilla on toimivat kannustimet edistävät työllisyyden kestävää kasvua.” Se totesi, että tämä ei ole nykyisin kaikilta osin vallitseva tilanne, mikä voi johtaa työllisyyden ja kustannusten näkökulmasta tehottomiin ratkaisuihin.<sup>343</sup>

Järjestämisvastuun siirtämiseen liittyvien säännösehdoitusten lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuusmenosta niin, että rahoitusvastuu kannustaa kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllistymiseen. Tässä tarkoituksessa kuntien rahoitusvastuu uudistetaan

343 Valtiovarainministeriön muistio työllisyyspaketista 2020, s. 6.

kokonaisuudessaan, ja rahoitusvastuu muun muassa laajenee koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa ja työnhaun ajalta maksetun etuuden lisäksi työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavia työttömyysetuuksia.

Muutokset tulevat erillisen voimaanpanolain (L 383/2023) perusteella voimaan 1.1.2025 laeilla L 385, 387 ja 388/2023.

## 9 Miten lainsäädännön vaikutuksia voitaisiin luotettavasti mitata jälkikäteen?

### 9.1 Tutkimusasetelman muodostamisen haasteet

Huolellinen lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi vahvistaa myöhempien politiikkamuutosten tietoperustaa. Keskeistä vaikutusarvioinnissa on niin lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta kuin myös tiedon kerääminen muutoksen aiheuttamista hyödyistä, haitoista sekä ulkoisvaikutuksista. Tarkoituksena on ennen kaikkea parantaa tulevaisuuden lainsäädäntöä aikaisemmista kokemuksista oppimalla.<sup>344</sup> Empiirisiä vaikutusarviointeja on kuitenkin Suomessa tuotettu vähäisesti, eivätkä kansainvälisetkään arviot välttämättä ole järjestelmien eroavaisuuksien vuoksi hyödynnettävissä suomalaisen järjestelmän tutkimuksessa<sup>345</sup>. Esimerkiksi toisen tason työttömyyseduista (*engl. second-tier unemployment benefits*), joihin muun muassa työmarkkinatuki kuuluu, on niukasti tutkimustietoa<sup>346</sup>.

Tarkoin laaditulla tutkimusasetelmalla on mahdollista havaita mielenkiinnon kohteena olevien muuttujien välisiä, vaikutusarvioinnin kannalta ehkä tärkeimpiä, syy-seuraussuhteita<sup>347</sup>. Kysymyksen kohteena saattaisi olla esimerkiksi, miten tehty lakimuutos työttömyysturvaan vaikuttaa sen kohderyhmän työllistymiseen. Tämän, eli kausaliteetin, selvittämiseksi olisi lisäksi esitettävä vastakysymyksiä: Mitä muutoksen kohteina olleille yksilöille olisi tapahtunut ilman lakimuutosta? Miten muutos olisi vaikuttanut niihin, jotka lopulta jäivät sen ulkopuolelle?<sup>348</sup>

On ilmeistä, ettei saman henkilön osalta voida havaita kuin yksi toimenpiteen (*engl. treatment*) jälkeinen lopputulema kerrallaan. Henkilö esimerkiksi asuu meneillään olevan työllisyyden kuntakokeilun kokeilualueella tai vaihtoehtoisesti ei asu. Esikoulua käyvä lapsi joko osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen tai ei osallistu. Tämän vuoksi tarvitsemme aidosti

344 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 79.

345 Nieminen ym. 2021, s. 39.

346 Kyyrä 2022, s. 2.

347 Nokso-Koivisto ym. 2019, s. 26.

348 Duflo ym. 2007, s. 5.

vertailukelpoisen vertailu- eli kontrolliryhmän, johon kuuluvien henkilöiden lopputulemat ilman tehtyä toimenpidettä olisivat olleet samankaltaisia, kuin heidän, joihin toimenpide lopulta kohdistui<sup>349</sup>.

Verrokkiryhmä mahdollistaa syy-seuraussuhteiden, eli kausaliteetin, osoittamisen. Tässä vaiheessa on hyvä erottaa kausaliteetti korrelaatiosta. Korrelaatiolla tarkoitetaan muuttujien välistä yhteisvaihtelua. Kausaliteetti taas kertoo syy-seuraussuhteesta muuttujien välillä. Havainnollistavia esimerkkejä on useita, mutta tarkastellaan esimerkiksi aurinkorasvan kulutusta ja moottoripyöräonnettomuuksien määrää. Molemmat epäilemättä lisääntyvät kesäisin ja vähenevät talvisin, eli korreloivat positiivisesti keskenään. Ilmiöiden välillä ei kuitenkaan ole kyse kausaliteetista, sillä aurinkorasvan lisääntynyt kulutus tuskin aiheuttaa moottoripyöräonnettomuuksia, tai päinvastoin.

Kausaliteetti onkin korrelaatioon verrattuna hankalampi osoittaa ilman selkeää verrokkiryhmää. Näissä tilanteissa tulokset vastaavat harvemmin luotettavasti kysymyksiin syy-seuraussuhteista. Esimerkiksi työttömyysasteen kehitys saattaa tilastojen valossa näyttäytyä laskevana uusien aktivointitoimenpiteiden käyttöönoton myötä, jolloin muuttujien voidaan todeta korreloivan keskenään. Tämän perusteella ei kuitenkaan vielä ole mahdollista vetää johtopäätöstä siitä, että työttömyysasteen lasku johtuisi uusien toimenpiteiden käyttöönotosta. Yhteiskunnassa samanaikaisesti tapahtuvat lukemattomat muut ilmiöt saattavat vaikuttaa työttömyysasteeseen, mikä vääristää tilastoaineiston perusteella saatua käsitystä aktivointitoimenpiteiden vaikutuksesta. Sen sijaan uusiin toimenpiteisiin osallistuneiden vertaaminen riittävän samankaltaisiin toimenpiteen ulkopuolelle jääviin henkilöihin, joihin muut yhteiskunnan muutokset kohdistuvat samalla tavoin, mahdollistaa toimenpiteiden vaikutusten uskottavan arvioinnin.

Riittävä samankaltaisuus toimenpide- ja verrokkiryhmien välillä on vertailuasetelman tärkein vaatimus. Esimerkiksi Rinne ym. (2018) vertailivat kotoutumissuunnitelman saaneiden maahanmuuttajien työllistymistä niihin maahanmuuttajiin, joille oli tehty jokin muu suunnitelma, tai ei oltu tehty suunnitelmaa lainkaan. Ongelmallista tällaisessa asetelmassa on valikoitumisharha. Suunnitelman saajiksi valikoituivat todennäköisesti henkilöt, jotka olivat jo valmiiksi heikommassa asemassa työmarkkinoilla verrattuna muihin maahanmuuttajiin. Tutkimuksen mukaan heikoiten työllistyivätkin ne, jotka olivat saaneet kotoutumissuunnitelman. Koska verrokkiryhmä koostui lähtökohtaisesti paremmassa asemassa olevista maahanmuuttajista, vastausta perustavanlaatuisen kysymyksen siitä, mitä suunnitelman saaneille maahanmuuttajille olisi tapahtunut, jos he eivät olisi saaneet suunnitelmaa, ei saatu. Riittävän samankaltaisista ja samankaltaisessa asemassa olevista henkilöistä koostuva verrokkiryhmä, joka ei olisi saanut kotoutumissuunnitelmaa, olisi

---

349 Duflo ym. 2007, s. 5.



mahdollistanut kotoutumissuunnitelman työllisyysvaikutusten arvioinnin. Työvoimapoliti-  
tisten toimien kohdalla valikoitumisharha onkin usein erityisen ongelmallinen tutkimus-  
asetelman kannalta<sup>350</sup>.

Kuvitellaan, että pyrkimyksenä olisi jälleen tutkia uusien aktivointitoimenpiteiden vai-  
kutuksia työllistymiseen. Käytännössä valikoitumisongelma voitaisiin välttää esimerkiksi  
arpomalla kymmenestä tuhannesta satunnaisesti valitusta työttömästä uusiin toimen-  
piteisiin osallistuvat ja sen ulkopuolelle jäävät. Vertailuryhmä koostuisi näin aktivointi-  
toimenpiteiden ulkopuolelle jäävistä, jotka osallistuisivat samaan aikaan vanhoihin  
toimenpiteisiin. Jos valinta toimenpiteeseen taas perustuisi satunnaistamisen sijaan  
tiettyyn logiikkaan, esimerkiksi työttömän tiettyyn ominaisuuteen, olisi vaikutuksia haas-  
tavampi arvoida valikoitumisharhan vuoksi, sillä toimenpiteen ulkopuolelle jäävät poik-  
keaisivat jo lähtökohtaisesti toimenpiteeseen osallistuvista henkilöistä.

Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien maahanmuuttajien jättäminen satunnai-  
sesti kotoutumissuunnitelman ulkopuolelle ei toki olisi eettisesti kestävä. Sen sijaan  
kotoutumissuunnitelmien sisällön satunnainen vaihtelu suunnitelman saajien keskuu-  
dessa mahdollistaisi varteenotettavan vertailuasetelman. Verrokkiryhmään päätyneille  
suunnattu kotoutumissuunnitelma eroaisi tällöin toimenpideryhmän saamasta suunnitel-  
masta. Tärkein huomattava seikka on kuitenkin se, että tässä asetelmassa sekä verrokki- että  
toimenpideryhmä muodostuisivat samankaltaisista henkilöistä, eli heikossa työmarkkina-  
asemassa olevista kotoutumissuunnitelman saajista, jolloin vaikutusten vertaaminen olisi  
mahdollista toteuttaa uskottavasti.

Satunnaistaminen ei kuitenkaan usein ole mahdollista esimerkiksi edellä mainituista  
eettisistä syistä. Muun muassa kokeilulakien on hyväksyttävää johtaa ainoastaan pieneen  
eriarvoisuuteen lyhyeksi ajaksi<sup>351</sup>. Kokeilulain kohderyhmään ei myöskään koskaan saa  
sijoittaa henkilöitä, joille tarkasteltava toimenpide olisi selvästi haitallinen. Usein myös  
henkilöiden pakottaminen toimenpiteeseen on eettisesti arveluttavaa, minkä vuoksi  
puhtaasta satunnaistamisesta saatetaan joutua luopumaan.<sup>352</sup> Esimerkiksi kaksivuotisen  
esiopetuksen kokeilussa lapsen osallistuminen kokeiluun perustui satunnaistetuista toimi-  
paikoista huolimatta lopulta vanhempien hakemukseen<sup>353</sup>.

350 Nokso-Koivisto ym. 2019, s. 30.

351 Opas kokeilulakien valmistelun tueksi – Tukea kokeilulakien valmisteluun 2022.

352 Nokso-Koivisto ym. 2019, s. 30.

353 Laki kaksivuotisesta esiopetuksesta 6 §.

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen onkin kyettävä luottamaan myös muihin kuin kokeellisiin, satunnaisotannalla luotuihin, aineistoihin. Havaintoaineistoon perustuvassa ei-kokeellisessa tutkimuksessa, joka käydään tarkemmin läpi seuraavassa alaluvussa, tutkija pyrkii muodostamaan koeasetelman henkilöistä, jotka ovat tutkimuksen toteutuksesta riippumatta jakautuneet eri tavoin toimenpiteen piiriin. Haasteena havaintoaineistoon perustuvassa ei-kokeellisessa tutkimuksessa on kuitenkin usein sopivan vertailuryhmän löytäminen. Esimerkiksi työmarkkinatukilakia koskevat muutokset ovat monesti astuneet voimaan samaan aikaan kohderyhmän sisällä koko maassa (esim. HE 172/1995; HE 75/1996). Vertailuryhmän löytäminen riittävän samankaltaisista henkilöistä saattaa tällöin osoittautua mahdottomaksi.

Toisaalta haasteita tuottaa lisäksi se, että toimenpiteelle altistumiseen vaikuttaa usein myös yksilöiden tekemät valinnat, millä saattaa olla vaikutusta mielenkiinnon kohteena olevaan muuttajaan, esimerkiksi työllisyyteen. Päätös toimenpiteeseen osallistumisesta tulisi kuitenkin olla yksilön kannalta riippumaton, eli eksogeeninen. Toisin sanoen yksilöllä ei tulisi olla mahdollisuutta vaikuttaa siihen, kuuluuko hän toimenpide- vai verrokki-ryhmään.<sup>354</sup> Kumpaakin ongelmaa voidaan kuitenkin lievittää esimerkiksi alueellisella tai vaiheittaisella lainsäädännöllä.

## 9.2 Tärkeimmät menetelmät vaikutusarvioinnissa

Vaikuttavuusarviointi voi perustua kahdenlaisiin tutkimusasetelmiin: kokeellisiin tai havaintoaineistoon perustuviin, eli kvasikokeellisiin asetelmiin. Kokeellisia asetelmia käytettäessä tutkimusryhmät luodaan satunnaisotannalla ennen toimenpiteen aloittamista. Kvasikokeellisissa asetelmissä valinta toimenpide- ja verrokkiryhmään taas perustuu ole-massa oleviin aineistoihin ja eksogeeniseen vaihteluun toimeenpiteeseen osallistumisen ja ulkopuolelle jäännin välillä. Verrokkiryhmän muodostaminen mielenkiinnon kohteina olevien toimenpiteiden jälkeen onkin pitkälti kiinni aineiston määrästä ja laadusta.<sup>355</sup>

Satunnaistamista pidetään yleisesti parhaana tapana kausaali vaikutusten luotettavassa arvioinnissa<sup>356</sup>. Edellisessä alaluvussa mainittujen satunnaistamiseen liittyvien haasteiden vuoksi puhtaasta satunnaistamisesta saatetaan kuitenkin joutua luopumaan. Kyseeseen voi tällöin tulla satunnaistamisen pehmittäminen eettisesti kestäväällä tavalla. Henkilöiden osallistuminen toimenpiteeseen saatetaan esimerkiksi asettaa vapaaehtoiseksi toimenpiteeseen päätyneille tai toisaalta avoimeksi niille, jotka satunnaistamisen perusteella jäivät

354 Suonpää 2022.

355 Asplund 2019, s. 4.

356 Suonpää 2022.

toimenpiteen ulkopuolelle. Vaikka valikoitumisharhan voidaan tällöin olettaa olevan suurempi puhtaaseen satunnaistamiseen verrattuna, on uskottavia tutkimusasetelmia silti mahdollista muodostaa esimerkiksi niin kutsutulla rohkaisuasetelmalla (*engl. encouragement design*), jossa alkuperäisen satunnaisesti valitun toimenpideryhmän osallistumistodennäköisyyttä pyritään kasvattamaan.<sup>357</sup>

Esimerkiksi työttömän pakottaminen uuteen aktivointitoimenpiteeseen ei tutkimuseettisistä syistä ole mahdollista, vaikka hän satunnaistamisen perusteella olisikin päätenyt toimenpiteeseen osallistuvien ryhmään. Häntä voidaan kuitenkin houkuttaa osallistumaan erilaisin kannustein tai mahdollisuuksin. Näin lievennetään esimerkiksi valikoitumisharhaa, joka saattaisi aiheutua, jos vain tietyn tyyppiset työttömät osallistuisivat toimenpiteeseen.

Puhdasta satunnaistamista voidaan paikata myös satunnaistamista jäljittelevillä asetelmilla. Havaintoaineistoon perustuvassa kvasikokeellisessa tutkimuksessa tutkija havainnoi ryhmiä, jotka ovat tutkimuksen toteutuksesta riippumatta jakautuneet jonkin eksogeenisen tekijän seurauksena eri tavoin toimenpiteen piiriin<sup>358</sup>. Esimerkiksi politiikkamuutoksen rajaukset tai vaihteellisuus saattavat luoda tutkimusasetelmia, joissa osa henkilöistä tai tarkastelun kohteena olevista yksiköistä rajautuu tietyn toimenpiteen tai käsittelyn kohteeksi lähes satunnaisesti. Koska kvasikokeelliset tutkimukset ovat kokeellisiin verrattuna toistaiseksi yleisempiä politiikkatoimien arvioinnissa, esitellään tässä alaluvussa keskeisimmät kvasikokeelliset menetelmät tutkimusesimerkein: regressioepäjatkuvuusmenetelmä sekä ero eroissa -menetelmä, jonka yhteydessä myös samankaltaistaminen.

Regressioepäjatkuvuusmenetelmässä (*engl. regression discontinuity design*) tutkimusryhmiin jakautuminen perustuu tiettyyn raja-arvoon tai hyppyyn toimenpiteeseen osallistumisessa. Ideana on muodostaa verokkiryhmä raja-arvon alittavista ja toimenpideryhmä arvon ylittävistä henkilöistä.<sup>359</sup> Kyyrä ja Pesola hyödyntävät menetelmää tutkiessaan vuonna 2005 muutetun työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ala-ikärajan noston vaikutusta henkilöiden työpäivien määrään<sup>360</sup>. Uudistus nosti alaikärajan 55 ikävuodesta 57 ikävuoteen ja kosketti ainoastaan 1950-luvulla tai myöhemmin syntyneitä. Tutkijat käyttivät vuosilukua 1950 raja-arvona muodostaen vertailuryhmän kyseistä vuotta aikaisemmin syntyneistä ja toimenpideryhmän raja-arvon jälkeen syntyneistä, joille alaikäraja oli uudistuksen jälkeen korkeampi. Asetelma on heidän mukaansa siinä mielessä hyvä, että henkilöiden päätyminen toimenpide- ja vertailuryhmiin määräytyy eksogeenisesti iän mukaan, eivätkä koehenkilöt näin ollen voi vaikuttaa ryhmään päätymiseen. Tutkijat myös osoittavat

357 Nokso-Koivisto ym. 2019, s. 35.

358 Suonpää 2022.

359 Duflo ym. 2007, s. 11–12.

360 Kyyrä – Pesola 2017.

henkilöiden olevan hyvin samankaltaisia raja-arvon läheisyydessä molemmin puolin, mikä on menetelmän toinen tärkeä oletus. Tulosten mukaan alaikärajan nostaminen lisää työpäivien määrää.

Ero eroissa -menetelmässä (*engl. difference-in-differences*) tarkastellaan miten kiinnostuksen kohteena oleva muuttuja, esimerkiksi työllisyys, muuttuu ennen ja jälkeen toimenpiteen toimenpideryhmässä, ja verrataan tätä ajallista muutosta vertailuryhmään, johon toimenpidettä ei kohdistunut. Molemmat ryhmät on siis havaittava vähintään kahdesti, sekä ennen että jälkeen toimenpiteen. Vertailtavien ryhmien kehityksen yhdensuuntaisuus ennen toimenpidettä on Niemisen ym. mukaan ero eroissa -analyysin tärkein oletus<sup>361</sup>. Näin varmistutaan siitä, että toimenpiteen jälkeen havaitut erot ryhmien välillä ovat peräisin itse toimenpiteen aiheuttamasta muutoksesta. Myös ero eroissa -menetelmään kuuluu lisäksi oletus siitä, että verrokki- tai toimenpideryhmään jakautuminen tapahtuu eksogeenisesti<sup>362</sup>.

Esimerkiksi Card ja Krueger tutkivat minimipalkkojen noston vaikutusta New Jersey'n pika-ruokaravintoloissa käyttäen vertailuryhmänä vastaavia ravintoloita Pennsylvaniasta, jossa minimipalkkojen nostoa ei tapahtunut. Koska minimipalkkojen nousu perustui alueelliseen variaatioon, määräytyi koe- tai verrokkiryhmään kuulumisen havaintoyksiköiden kannalta eksogeenisesti. Havaintoyksiköillä ei ollut, ainakaan tutkitulla aikavälillä, mahdollisuutta vaikuttaa kumpaan ryhmään kuuluvat. Toisin sanoen voitiin pitää realistisena, ettei ravintola esimerkiksi vaihda tutkimuksen aikana toimialuettaan New Jerseystä Pennsylvanianaan tai päinvastoin.<sup>363</sup>

Niemisen ym. tutkimus työllisyyden kuntakokeilujen vaikutuksista työttömyyteen sekä aktiivointiasteeseen on sen sijaan suomalainen esimerkki ero eroissa -menetelmästä<sup>364</sup>. He vertaavat kokeiluun osallistuneiden kuntien muutoksia työllisyydessä ja aktiivointiasteessa verrokkiryhmän kuntien, joissa kokeilua ei toteutettu, vastaaviin muutoksiin. Tuloksissaan he löytävät vain vähän tilastollisesti merkitseviä muutoksia, joita ovat esimerkiksi kokeilun aikainen aktiivointiasteen nousu sekä pitkäaikaistyöttömyyden lasku suhteessa vertailukuntiin.

Verrokkiryhmien valinnassa Nieminen ym. käyttävät samankaltaistamista (*engl. matching*). Tarkoituksena on luoda toimenpide- ja verrokkiryhmä, jotka olisivat toimenpiteen ulkopuolisilta muuttujilta mahdollisimman samankaltaisia. Mielenkiinnon kohteena olevana

---

361 Nieminen ym. 2021, s. 44.

362 Derrien – Kecskes 2013.

363 Card – Krueger 1993.

364 Nieminen ym. 2021.

muuttujana heidän mallissaan on tieto siitä, osallistuiko kunta kokeiluun vai ei. Selittävinä muuttujina taas on muuttujia, joiden uskotaan vaikuttavan kunnan kokeiluun osallistumisen todennäköisyyteen, kuten esimerkiksi työikäisen väestön määrä sekä työttömyysaste. Näin rakennetulla mallilla muodostetaan kunnille toimenpiteeseen osallistumisen todennäköisyydet, joiden perusteella jokaiselle kokeilukunnalle valitaan yksi tai useampi vastinpari.<sup>365</sup>

Perusoletuksena kaltaistamisessa on, ettei yksittäisen kunnan ominaisuuksista suoraa ole mahdollista päätellä, päätyykö kunta toimenpide- vai vertailuryhmään. Oletus on tärkeä, mutta saattaa vähentää tulosten tilastollista selitysvoimaa osan kunnista tippuessa pois tarkastelusta. Kaltaistaminen jättää jäljelle 50 kelvollista kuntaa ensimmäisessä kokeilussa ja 22 kuntaa toisessa. Nieminen ym. toteavatkin, että esimerkiksi kuntien satunnaistaminen kokeilu- ja verrokkikunniksi olisi luultavasti tuottanut parempia tuloksia laajemman ja vertailukelpoisemman aineiston avulla. Tästä syystä kuntakokeilun kaltaisten työllisyyskokeilujen yksityiskohtainen suunnittelu on tärkeää uskottavien tulosten kannalta.<sup>366</sup>

### 9.3 Tutkimukselle suotuisammasta päätöksenteosta

Hallituksen esitysten laatimisohejien perusteella hallituksen esityksestä on käytävä ilmi, miten lakimuutoksen vaikutusarviointi aiotaan toteuttaa<sup>367</sup>. Ohjeita noudattavalle seuranta ei kuitenkaan ole kovin velvoittavaa. Ohjeita voidaan pitää puutteellisina käytettävien menetelmien, aineisto- ja aikatauluvaatimusten sekä arvioinnin toteuttajan valitsemisen suhteen.<sup>368</sup> Lainvalmistelijoille teetetyn kyselyn perusteella suurin osa lainvalmistelijoista kokee jälkiarvioinnin ohjeistuksen ja organisoinnin olevan riittämätöntä ja arviointien teettämisen ja tulosten hyödyntämisen olevan liian vähäistä<sup>369</sup>.

Huono ohjeistus ja organisointi johtavat jälkiarvioinnin heikosti huomioon ottavaan lainsäädäntöön. Merkittävä syy tutkimustiedon vähäisyyteen onkin uskottaville tutkimusasetelmille suotuisten lakimuutosten vähäisyys työpolitiikassa. Esimerkiksi vuonna 2018 käyttöön otetun työttömyysturvan aktiivimallin työllisyysvaikutuksia on vertailukelpoisen kontrolliryhmän puutteessa vaikea arvioida uskottavalla tavalla. Aktiivimallin käyttöön oton jälkeen parantunut suhdannetilanne paransi myös työttömien työllisyysmahdollisuuksia, minkä vuoksi mallin työllisyysvaikutusten erottaminen suhdannevaihtelusta on

365 Nieminen ym. 2021, s. 44.

366 Nieminen ym. 2021, s. 48.

367 Hallituksen esitysten laatimisohjeet – Opas hyvien lakien valmisteluun 2022.

368 Keinänen – Pajuja 2020, s. 81.

369 Rantala ym. 2021, s. 73.

vaikeaa.<sup>370</sup> Kuntakokeilua tutkineet Nieminen ym. summaavatkin, että tutkijoita olisi suositeltavaa konsultoida jo kokeiden suunnittuvaiheen alussa luotettavien, yleistettävien ja käyttökelpoisten tulosten saamiseksi<sup>371</sup>.

Suunnitteluvaiheessa päätöksentekijältä vaaditaan politiikkatoimen tavoitteiden selkeää määrittämistä. Tällä edesautetaan esimerkiksi aineistovaatimusten täyttymistä. Vaikka Suomessa rekisteriaineistoihin on panostettu laajalti, saattaa arviointien toteuttamiseksi saatu aineisto olla kyseessä olevan tutkimuskysymyksen kannalta epäoptimaalista ja puutteellista. Arvioinnissa tarvittavasta datasta onkin sovittava riittävän ajoissa ennen politiikkatoimen toteuttamista.<sup>372</sup> Keskeistä tässä on aineiston tuottaminen tarvittavan pitkältä ajanjaksolta ja tarvittavien indikaattorien kerääminen yhteistyössä tutkijoiden kanssa<sup>373</sup>.

Tutkijoita on ennen toimeenpanoa tärkeää informoida myös siitä, mitä vaikutuksia toimenpiteellä uskotaan olevan ja kuinka suuria vaikutuksia tavoitellaan. Tavoitteiden suuruuden huomioivalla arvioinnilla varmistetaan vaikutusten havaitsemisen kannalta riittävän suuret kohde- ja verrokkiryhmät.<sup>374</sup> Esimerkiksi kuntakokeilujen tutkimustulosten jääminen pääosin tilastollisesti ei-merkittäviksi johtui osaltaan vertailukelpoisten kuntien vähäisyydestä. Kokeilukuntien valintaa ei oltu suunniteltu huolellisesti siten, että kokeiluun osallistuville olisi löytynyt verrokeiksi riittävä määrä samankaltaisia kuntia, joissa kokeilua ei toteutettu. Kuntien valinta olisikin suositeltavaa toteuttaa satunnaisesti ongelman välttämiseksi.<sup>375</sup>

Rantalan ym. virkamiehille ja tutkijoille teetettyjen haastattelujen perusteella politiikkatoimen vaikutusten erotteleminen muista samanaikaisista tapahtumista koetaan lähes mahdottomaksi ilman toimeenpanon yhteydessä luotua verrokkiryhmää. Tästä syystä osa näkee pelkkään tilastoaineistoon perustuvan jälkiarvioinnin olevan jopa vastuutonta.<sup>376</sup> Haasteiden lievittämiseksi jo pienetkin muutokset nykyisissä toimeenpanotavoissa mahdollistaisivat merkittävien yhteiskunnallisten muutosten luotettavan mittaamisen suhteellisen pienin kustannuksin<sup>377</sup>.

Esimerkiksi hallituksen päätökseen työllisyyttä lisäävistä toimista sisältyi muun muassa työttömien määräaikaishaastatteluja<sup>378</sup>. Toimien työllisyysvaikutuksia on kuitenkin haastava arvioida samanaikaisen toimeenpanotavan vuoksi. Toimeenpanon alueellinen

---

370 Kyyrä ym. 2019.

371 Nieminen ym. 2021, s. 48.

372 Asplund 2019, s. 7.

373 Rantala ym. 2021, s. 87.

374 Nokso-Koivisto ym. 2019, s. 41.

375 Nieminen ym. 2021, s. 48.

376 Rantala ym. 2021, s. 87.

377 Nokso-Koivisto ym. 2019, s. 18.

378 Hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista 2016.

vaiheistaminen olisi mahdollistanut vaikutusten arvioimisen vertaamalla haastattelu-alueita niihin alueisiin, joissa haastatteluja ei vielä oltu otettu käyttöön. Jatkossa laajojen työllisyystoimien arvioinnin lisäksi tulisi tuottaa tutkimustietoa myös yksittäisistä työllistämistä koskevista toimenpiteistä ja näiden yhdistelmästä<sup>379</sup>. Pienemmistä toimenpiteistä saadut tutkimustulokset tukisivat osaltaan myös laajempien toimien ja kokeilujen toteutusta. Esimerkiksi ikään, ajankohtaan tai alueeseen perustuva, tai muuten täsmällisillä kriteereillä kohdennettu politiikkatoimi yhteistyössä tutkijoiden kanssa parantaisi nykyistä jälkikäteisarviointia huomattavasti varsin pienin muutoksin.<sup>380</sup>

Tarkoin suunnitellut ei-kokeelliset asetelmat ovat toki merkittävä kehitysaskel uskottavassa vaikutusarvioinnissa, mutta myös kokeellisten menetelmien laajempi hyödyntäminen julkisten työvoimapalvelujen tutkimuksessa on tärkeää. Käytännössä tämä tarkoittaa satunnaistetusti valittuja koe- ja verrokkiryhmiä, joista vain koeryhmällä on mahdollisuus osallistua tarkasteltavaan palveluun. Verrattuna jo olemassa olevien aineistojen analysointiin ei-kokeellisin menetelmin etuna on myös se, että itse palvelun toteutusta on mahdollista arvioida ns. prosessiarvioinnin keinoin, jonka avulla esimerkiksi toimimaton palvelu voidaan oikaista jo toteutuksen edetessä. Tämän kaltaisen jatkuvan seurannan avulla käytännössä minkä tahansa järkevästi suunnitellun työvoimapalvelun toimivaksi saattaminen olisi mahdollista.<sup>381</sup>

Kun luotettavaa tutkimustietoa lopulta saadaan, tulisi se ottaa kattavasti huomioon lainvalmisteluvaiheessa. Rantalan ym. haastatteluiden perusteella ongelmaksi koettiin politiikkojen viimekätinen päätäntävalta siitä, miten lakeja muutetaan. Ideologiaan pohjautuvien poliittisten linjausten nähtiin usein ajavan tutkimukseen perustuvan arvioinnin yli ja johtavan arviointitietoon nähden jopa päinvastaiseen päätöksentekoon.<sup>382</sup> Vaikka politiikan rooli yhteiskunnassa perustuukin erilaisiin ideologioihin, eikä täydellistä jokaisen yhteiskuntaluokan kannalta optimaalista ratkaisua voidakaan edellyttää, tulee päätöksentekijällä siitä huolimatta olla käytössään uskottavan vaikutusarvioinnin tuottamat suuntaviivat tehtävän ratkaisun seurauksista. Tutkimukseen perustuvan tiedon avulla päättäjä on tarkoin tietoinen siitä, kenen asemaa hän päätöksellään parantaa ja kehen vaikutukset kohdistuvat mahdollisesti negatiivisina. Jälkiarvioinnin voidaankin ajatella täydentävän sitä tietopohjaa, jonka perusteella arvovalinnat tehdään. Jälkiarvioinnin parempi integroiminen osaksi päätöksentekoa ei siksi ole ristiriidassa arvopohjiin ja niiden eroihin perustuvan päätöksenteon kanssa.

379 Asplund 2019, s. 6.

380 Nokso-Koivisto ym. 2019, s. 39.

381 Asplund 2019, s. 7.

382 Rantala ym. 2021, s. 127.

## 10 Johtopäätökset

### 10.1 Kaksi aiempaa ehdotusta tulevaisuuden työmarkkinatuesta

Työmarkkinatuen roolia sosiaaliturvajärjestelmässä selvitettiin osana kolmikantaista työttömyysturvan kehittämisen työryhmän työtä. Työryhmän raportti julkaistiin maaliskuussa 2021<sup>383</sup>, ja sen liitteenä oli selvityshenkilö Neimalan raportti työmarkkinatuen kehittämisen vaihtoehtoista<sup>384</sup>.

Selvityshenkilö Neimala totesi raportissaan, että pitkäaikaistyöttömyyttä ei pysytä ratkaisemaan pelkästään työmarkkinatukea uudistamalla, koska ongelmat ovat monissa tapauksissa syntyneet jo työttömyyden aikaisemmassa vaiheessa. Hän totesi myös, että työmarkkinatuen saajien pitkäaikaistyöttömyyttä ei pysytä poistamaan nopeasti, ja että ensimmäisenä pitäisi pystyä estämään tai ainakin vähentämään uusien työttömäksi jäävien pitkäaikaistyöttömyyttä.

Raportin mukaan 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 byrokratialoukkuihin liittyviä kehittämismahdollisuuksia sekä integroida työttömän oikeudet ja velvollisuudet kiinteämmin toisiinsa, kun taas pidemmällä aikavälillä keskeinen kysymys työmarkkinatuen kehittämiseksi on se, maksetaanko työmarkkinatukea ilman päättymisai- kaa 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.<sup>385</sup>

Lyhyen aikavälin kehittämismahdollisuuksissa selvityshenkilö nosti esiin muun muassa palvelut ja sen, että yksilötasolla tarpeenmukaiset palvelut ovat yhteydessä henkilön työ- ja toimintakykyyn sekä koulutukseen. Raportissa ehdotetaan muiden kehittämistapojen ohella, että kuntoutuspalvelut ja niiden kehittäminen huomioitaisiin osana

383 Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä: Työryhmän raportti 2021.

384 Neimala 2021.

385 Neimala 2021, s. 57.



työmarkkinatuen saajien palveluiden kehittämistä. Lisäksi tarvittaisiin myös tehokkaampaa ohjausta kuntoutukseen, sillä työttömät eivät itse hakeudu kuntoutukseen, vaan sopivat palvelut tulisi selvittää palvelutarpeen kartoituksen yhteydessä tai työ- ja toimintakyvyn arvioinnin yhteydessä. Myös kuntoutuksen jälkeen tarvitaan henkilökohtaista ohjausta ja tukea seuraavien askeleiden ottamiseen.

Pitkän aikavälin kehittämismahdollisuuksissa selvityshenkilö katsoi, että pidemmällä aikavälillä tulisi arvioida, miten työttömyysturvaa tulisi kehittää kokonaisuudessaan, ja että työmarkkinatuen osalta pitäisi ratkaista kahden erilaisen ryhmän asema: 1) Miten turvataan niiden työttömien toimeentulo, jotka hakevat aktiivisesti työtä, mutta jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyspäivärahaan ja 2) onko työmarkkinatuki oikea tukimuoto niille työttömille, joiden mahdollisuus työllistyä on erittäin heikko, ja jotka tarvitsevat pitkäaikaisesti sosiaalihuollon palveluita.

Selvityshenkilö toteaa myös, että vaikeasti työllistyviä työttömiä palvelisi parhaiten malli, jossa monialaisessa yhteispalvelussa tehdyn palvelutarvearvion perusteella löydettäisiin kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivat palvelut.

Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä ei ottanut kantaa esitettyihin työmarkkinatuen kehittämisehdotuksiin, mutta se yhtyi siihen näkemykseen, että työmarkkinatuen saajat tarvitsevat aiempaa enemmän henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa ja että palveluja tulisi räätälöidä aiempaa enemmän työmarkkinatuen saajien tarpeisiin. Työryhmä katsoi, että työmarkkinatuen kehittämistä tulisi jatkaa ja tunnisti, että työmarkkinatuen kehittäminen on laaja kokonaisuus, joka vaatii pidemmän valmistelun.<sup>386</sup>

Myös valtiovarainministeriön joulukuussa 2022 julkaiseman virkamiespuheenvuoron taustamateriaaleissa viitataan selvityshenkilö Neimalan raporttiin ja siinä koottuihin useisiin selvityksiin työmarkkinatuesta, ja todetaan, että on epäselvää, muodostaako nykymuotoinen työmarkkinatuki sekä palvelujärjestelmä tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, kun tarkastellaan taloudellisia kannustimia ja palveluita. Virkamiespuheenvuoron taustamateriaalissa katsotaan, että työmarkkinatuen uudistaminen edellyttäisi laajan työryhmätyön käynnistämistä etuuden ja siihen kytkeytyvien palveluiden osalta. Edelleen näkemyksenä todetaan, että kyseeseen tulisivat erilaiset ratkaisut, jotka liittyvät etuuden määräytymisperusteisiin, siihen liittyviin velvoitteisiin sekä näistä sanktiointiin, ja palveluverkon kokonaisuuteen ja kokoamiseen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.<sup>387</sup>

386 Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä: Työryhmän raportti 2021, s. 67.

387 Virkapuheenvuoron taustamateriaalit: <https://vm.fi/virkamiespuheenvuoron-taustamateriaalit>. Työttömyysturvan kehittäminen 2022, s. 3, [https://vm.fi/documents/10623/142666320/01\\_Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan+kehitt%C3%A4minen.pdf/5d1e1a80-58d1-dc9a-d461-20ca7dfda68b/01\\_Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan+kehitt%C3%A4minen.pdf?t=1670421192314](https://vm.fi/documents/10623/142666320/01_Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan+kehitt%C3%A4minen.pdf/5d1e1a80-58d1-dc9a-d461-20ca7dfda68b/01_Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan+kehitt%C3%A4minen.pdf?t=1670421192314).

Tätä valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa esitettyä näkemystä edelsi elokuussa 2020 julkaistu valtiovarainministeriön muistio<sup>388</sup> hallituksen 2.6.2020 tekemään kannanottoon koskien hallituksen ohjelmaansa nähden uutta työllisyystavoitetta. Muistiossa valtiovarainministeriö esitteli sellaisia potentiaalisia rakenteellisia uudistuksia, joilla työllisyyttä voitaisiin kasvattaa julkista taloutta vahvistavalla tavalla.

Työmarkkinatuen osalta valtiovarainministeriö esitti, 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. 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.<sup>389</sup>

## 10.2 Millaisia haasteita työmarkkinatuen saajilla on nykyään ja vaikuttavatko samat haasteet myös tulevaisuudessa?

Työmarkkinatuen saajat ryhmänä on jo lähtökohtaisesti monimuotoinen, sillä etuutta maksetaan kahden keskeisen, toisistaan poikkeavan tilanteen perusteella: 1) henkilöille, jotka eivät ole olleet työmarkkinoilla siten, että heille syntyisi oikeus työttömyyspäivärahaan ja 2) henkilöille, jotka ovat olleet työmarkkinoilla ja tulleet oikeutetuiksi työttömyyspäivärahaan, mutta työttömyys on pitkittynyt niin, että työttömyyspäiväraha-oikeus on päätynyt. Kumpikin näistä henkilöryhmistä jakautuu useisiin alaryhmiin, joissa syyt työmarkkinatuen saannille ja sen mahdolliselle pitkittymiselle vaihtelevat. On selvää, että vaikka riittävän toimeentulon turvaavan työpaikan puuttuminen on edellytys työmarkkinatuen saannille, tosiasiaa tällaisen työpaikan puuttumiselle ja siitä seuraavalle

388 Valtiovarainministeriön muistio työllisyyspaketista 2020.

389 Valtiovarainministeriön muistio työllisyyspaketista 2020, s. 5–6.

työmarkkinatuen saannille ei ole olemassa yhtä, kaikki henkilötilanteet kattavaa syytä. Tästä seuraa, että yksi keino ei ratkaise niitä haasteita, joita työmarkkinatuen saajilla on työllistymisen, työkyvyn, osallisuuden ja toimeentulon osa-alueilla.

Tämä haasteiden monimuotoisuus nousee esiin muun muassa OECD:n Työttömyyden kasvot -tutkimuksessa<sup>390</sup>, jossa selvitettiin EU-SILC-tilaston tietojen perusteella työikäisten henkilöiden (17–64-vuotiaiden) työskentelyä ja työmarkkinoille kiinnittymistä Suomessa vuoden 2017 aikana. Tutkimuksessa suomalaiselle työttömyydelle, ei siis yksinomaan työmarkkinatuen saannille, annettiin kahdeksat ”kasvot”, jotka muodostuvat seuraavista ryhmistä:

- 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 %).

Työttömyyden ja sen pitkittymisen syitä on tutkittu myös kotimaisessa tutkimuksessa. Esimerkiksi Antti Parpo tarkasteli vuonna 2007<sup>391</sup> tekijöitä, jotka vaikeuttavat pitkäaikais-työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Kohteena oli, miten yksilölliset tekijät ja preferenssit säätelevät yksilön työmarkkinastatusta. Sekä työnantajien että pitkäaikais-työttömien näkemyksiä työllistymisen mahdollisuuksista ja esteistä sekä palvelujen hyödyllisyydestä on puolestaan kartoitettu esimerkiksi vuonna 2019 julkaistussa selvityksessä<sup>392</sup>. Tutkimuksen ytimessä olivat pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edellytykset ja esteet, työnantajien näkökulmat rekrytointiin, työllistymisen ja rekrytoinnin avaintekijät, työllistymistä ja rekrytointia tukevien palvelujen tarve ja niiden kehittäminen sekä mahdollinen tarve palvelujen kehittämiseen ja lainsäädännön muutoksiin.

---

390 OECD 2020.

391 Parpo 2007.

392 Kurvinen ym. 2019.

Työ- ja elinkeinoministeriö on puolestaan tuoreessa julkaisussa käsitellyt pitkäkestoiseen työttömyyteen liittyviä tekijöitä.<sup>393</sup> Kohteena tarkastelussa on ollut pitkän työttömyyden taustatekijät ja se, miten pitkään työttömänä olleet eroavat muista työttömistä. Analyysin johtopäätöksissä todetaan, että tulosten mukaan työttömyyden hystereesiselitys saa vahvaa tukea eli ”työttömyys luo työttömyyttä”. Samoin avoimille työmarkkinoille suuntautuminen on vahvassa yhteydessä aiempaan työhistoriaan avoimilla työmarkkinoilla. Johtopäätösten mukaan tämä näkyy esimerkiksi siten, että työttömälle tehtävässä suunnitelmassa avoimille työmarkkinoille työllistyminen on sovittuna toimenpiteenä suhteellisesti useammin silloin, kun kyse on työttömästä, joka on ennen pitkäaikaistyöttömyysjaksoa ollut työssä.<sup>394</sup> Esiin nousivat myös koulutukseen osallistumisen ja työkyvyn kysymykset. Analyysissä ei tehty eroa työmarkkinatukea ja työttömyyspäivärahaa saaneiden välillä, mutta on oletettavaa, että erityisesti pisimpään työttömänä olleiden etuus on työmarkkinatuki.

Näiden selvitysten ja tutkimusten jälkeenkin kuva työmarkkinatuen saannista ei ole täydellinen. Kuten selvityshenkilö Neimala toteaa, nuoret työmarkkinatuen saajat osallistuvat yleensä aktiivisesti työllistämistä edistäviin palveluihin ja etenevät nopeasti joko työhön tai opintoihin, ja heille työmarkkinatuen saanti on välivaihe opintojen ja työpaikan löytymisen välillä.<sup>395</sup> Pitkään työmarkkinatukea saaneiden tilanteet puolestaan vaikeutuvat. Keskeistä järjestelmän kehittämisessä onkin löytää oikeat keinot vähentää epätarkoituksenmukaista työmarkkinatuen alkavuutta ja alkanen työmarkkinatuen saannin pitkittymistä ja keinovalikoimaa rakennettaessa ratkaisuja tulisi perustaa tutkittuun tietoon.

### 10.3 Tiedon aukot

Aktiivisesta uudistamisesta huolimatta – tai ehkä juuri sen vuoksi – työmarkkinatuen saajien tilanteiden tuntemuksessa on edelleen aukkoja. Työkyvyn ja työttömyyden välisessä suhteessa tietoa puuttuu esimerkiksi siitä, miksi työttömyysturvalta sairauspäivärahalle siirtyneillä on merkittävästi työstä sairauspäivärahalle siirtyneitä yleisempää saada sairauspäivärahaa koko enimmäisajalta, ja siitä, mitä työttömyydestä sairauspäivärahan saajaksi siirtyneiden kohdalla kuntoutustarpeen arviointi käytännössä tarkoittaa eli kuinka arviointi

---

393 Maunu ym. 2023.

394 Maunu ym. 2023, s. 44.

395 Neimala 2021, s. 11.

toteutetaan.<sup>396</sup> Tähän kysymykseen liittyen on käynnissä valtion tutkimus- ja selvitystoiminnan hanke Sairauspäiväraha-kausien tarkistuspisteet: Kuntoutuksen ja työhön paluun toteutuminen, jonka kausi on 3/2022–9/2023.<sup>397</sup>

Työkyvyn työuran aikaisen tukemisen kysymyksen yhteydessä valtiovarainministeriö toi elokuun 2020 muistiossaan esiin, että vain joka viides työeläkekuntoutuksen ennakkopäätöksen saaneista aloittaa kuntoutuksen.<sup>398</sup> Osassa tilanteista, joissa ennakkopäätös on annettu mutta kuntoutusta ei aloiteta, henkilölle maksetaan sairauspäivärahaa enimmäisaika, minkä jälkeen henkilö siirtyy työttömyysturvalle. Tietoa puuttuu kuitenkin siitä, millaiset syyt johtavat siihen, että henkilö siirtyy työttömyysturvalle uudelleen työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen sijasta, ja miten tähän voitaisiin vaikuttaa.

Siitä huolimatta että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta ja sen palveluiden kustannusvaikuttavuutta on tutkittu, viimeksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta<sup>399</sup>, tietoa puuttuu palveluiden välisten sisältö- ja laatuerojen merkityksestä palveluiden vaikuttavuuteen ja siitä, miten palveluprosessi itsessään edistää tai mahdollisesti vaikeuttaa työllistymistä. Erityisesti laatueroja on kuitenkin oletettavasti vaikea tutkia.

Sama tiedon puute koskee sitä, millaiset organisaatioita ja niiden toimintaa koskevat tekijät ovat voineet vaikuttaa työttömyysturvan niin kutsutun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käynnistymisvaiheen uutisoituihinkin haasteisiin.<sup>400</sup>

Näiden tietopohjan puutteiden lisäksi tietoa puuttuu siitä, miten edellä osiossa 8 kuvatut uudistukset ja myös muut viimeaikaiset uudistukset (kuten esimerkiksi vuoden 2023 alusta tapahtunut sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle) vaikuttavat työmarkkinatuen saajien asemaan. Kaikissa edellä kuvatuissa tiedon puutteen tilanteissa on vähintään osittain kyse siitä, miten toimeenpanoa tukemalla olisi mahdollista vaikuttaa organisaatioiden toimintaan ja näin, ilman lainsäädäntömuutoksia, vaikuttaa paitsi työmarkkinatuen saajien myös työvoimapolitiikan ja muiden palveluiden toimeenpanossa toimivien henkilöiden valintoihin ja toimintaan.

396 Sairausvakuutuslain (1224/2004) 12 luvun 6 §:n mukaan Kelan on selvitettävä sairauspäivärahan saajan kuntoutustarve viimeistään silloin, kun hän on saanut sairauspäivärahaa 60 arkipäivää. Kela selvittää kuntoutustarpeen myös ennen kuin sairauspäivärahaa on maksettu 150 ja 230 päivää.

397 Sairauspäiväraha-kausien tarkistuspisteet: Kuntoutuksen ja työhön paluun toteutuminen (VN TEAS 2022–2023). <https://tietokayttoon.fi/-/sairauspaivarahakausten-tarkistuspisteet-kuntoutuksen-ja-tyohon-paluun-toteutuminen>.

398 Valtiovarainministeriön muistio työllisyyspaketista 2020, s. 7.

399 Alasalmi ym. 2022.

400 Helsingin Sanomien uutinen 20.2.2023: Hallituksen piti velvoittaa työttömät hakemaan töitä, mutta tilastot kertovat vaikeuksista. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009349712.html>.

Lisäksi on syytä huomioida, että uudistukseen varattuja resursseja koskevilla ratkaisulla voi olla vaikutus siihen, miten hyvin uudistus toteutuu. Kun etuuksiin tehdään muutoksia, kyse on arviomäärärahamuutoksista, jolloin menon ylittäessä arvioidun siihen kohdistetaan lisärahoitusta. Vastaava mekanismi ei ole käytössä työnhakijoiden palveluprosessin tai palveluiden kustannusten rahoituksessa, jolloin lisärahoitustarve, joka johtuu työttömyyden kasvusta, huomioidaan talousarviomenettelyssä, jos huomioidaan. Työttömyys-turva onkin irrotettu menokehyksistä, mutta aktiivisen työvoimapolitiikan menot ovat mukana kehysmenoissa. Olisikin syytä arvioida, onko aiempien muutosten yhteydessä tehtyjen henkilöresursseja koskevien päätösten vaikutusta uudistusten tavoitteiden toteutumiseen mahdollista jälkikäteen selvittää.

Tietopohjan puutteiden vuoksi, jos työmarkkinatuen kehittämisessä valitaan ratkaisuksi esimerkiksi valtiovarainministeriön tai selvityshenkilö Neimalan pitkän aikavälin kehittämis-ehdotusten selvittäminen, edessä on useita haasteita, joita myös Neimala on kuvannut raportissaan.

Tietopohjan puutteiden lisäksi on tarpeellista pohtia, mitkä työmarkkinatuen saajien tilanteet ovat sellaisia, joihin viimeaikaiset uudistukset eivät pysty vastaamaan, jos niiden tavoitellut vaikutukset toteutuvat. Vaikka uudistuksia koskevaa vaikuttavuustietoa ei vielä ole, näiden uudistusten tavoitteita on mahdollista peilata edellä todettuun OECD:n kuvaan suomalaisesta työttömyydestä ja näin on mahdollista muodostaa käsitystä siitä, missä tilanteessa olevien työmarkkinatuen saajien kohdalla uudistettu työmarkkinatuki voisi olla vastaus. Toisaalta esimerkki kuvaa myös tulevia haasteita, jos ajankohtaisten kehittämishankkeiden ja uudistusten keskellä tulee määriteltäväksi sellainen työmarkkinatuen saajien ryhmä, joiden kohdalla työmarkkinatuen nykyisiä edellytyksiä ei olisi tarkoituksenmukaista soveltaa.

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

Toukokuun 2022 alusta voimaan tullut työvoimapalvelun uudistus ja omaehtoinen työnhakuvelvollisuus ovat keskeisiä keinoja aktivoida, mutta myös tukea tähän ryhmään kuuluvia henkilöitä. Työllistymistä on mahdollista tukea myös jo aiemmin olemassa olleilla välineillä, kuten liikkuvuusavustuksella, jonka tunnettisuus on kuitenkin puutteellinen. Myös tällä hetkellä voimassa oleva monialaisen palvelun yhteistyömalli tarjoaa työvälineitä ryhmään kuuluvien tukemiseen, ja jo hyväksytty, vuoden 2025 alusta voimaan tuleva palvelumallin uudistus tulee tarjoamaan näitä välineitä, nyt ilman työttömyyden kesto koskevaa vaatimusta. Samoin jo hyväksytty työvoimapalveluiden järjestämistä vastaava koskeva uudistus rahoitusuudistuksineen voi tuottaa lisävahvuuksia ryhmään kuuluvien palveluun.

### **Henkilöt, joilla on epävakaata 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 uudistukseen ja siihen liittyvään omaehtoiseen työnhakuvelvollisuuteen, sillä malli koskee myös osittain työllistyviä. Malliin sisältyy myös palvelutarpeen arvioinnin varhentaminen ja tehostaminen, ja tätä kautta on mahdollista päästä aiempaa tehokkaammin puuttumaan työllistymisen esteisiin, on kyse 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 uudistukseen ja siihen liittyvään omaehtoiseen työnhakuvelvollisuuteen, sillä malli koskee myös osittain työllistyviä. Malliin sisältyy myös palvelutarpeen arvioinnin varhentaminen ja tehostaminen, ja tätä kautta on mahdollista päästä aiempaa tehokkaammin puuttumaan työllistymisen esteisiin, on kyse osaamisen puutteista tai työkyvyn rajoitteista. 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 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 uudistukseen, sillä malliin sisältyy myös palvelutarpeen arvioinnin varhentaminen ja tehostaminen, ja tätä kautta on mahdollista päästä aiempaa tehokkaammin puuttumaan sellaisiin työllistymisen esteisiin, kuin osaamisen puutteisiin.

Lisäksi oppivelvollisuuden laajentaminen ja korkeakoulujen valintauudistus ovat uudistuksia, joilla pyritään vähentämään heikon ammattitaidon omaavien nuorten määrää ikäluokassa. Ryhmään kuuluvien palveluita uudistetaan HE 207/2022 vp sisältyneillä Ohjaamo-toimintaa ja nuorten monialaisia palveluita koskevilla uudistuksilla.

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

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

Työvoimapalvelun roolin lisäksi ryhmään kuuluvien kohdalla vaikutusta voi olla niillä hankkeilla, jotka kuuluvat niin kutsuttuun jatkuvaan oppimiseen. Jatkuvalle oppimiselle vastataan tarpeeseen kehittää ja uudistaa osaamista elämän ja työuran eri vaiheissa. Tämän mahdollistamiseksi hallitusohjelmaan sisältyy jatkuvan oppimisen uudistus, jossa tarkastellaan mm. koulutuksen tarjontaa ja rahoitusta sekä opintojen aikaista toimeentuloa. Uudistuksen linjaukset valmistuivat vuoden 2020 lopussa, ja sen toteutus jatkuu yli hallituskauden.<sup>401</sup>

OECD:n muodostamista henkilöryhmistä varhaiseläkkeelle jääneet henkilöt, joilla on suhteellisen korkea osaamistaso mutta rajatut taloudelliset kannustimet työntekoon (12 %), naiset, joilla on merkittävä hoitovastuu (10 %) ja henkilöt, joilla on muita merkittäviä tulonlähteitä, kuin ansiotyö (4 %) eivät välttämättä hyödy edellä kuvatuista uudistuksista. Hallituskaudella on kuitenkin uudistettu perhevapaajärjestelmää. Siltä osin kuin naisten hoivavastuussa on kyse sellaisista tekijöistä, joihin vanhempainvapaiden aiempaa tasaisempi jakaminen voi vaikuttaa, perhevapaauudistuksella pyritään purkamaan tähän henkilöryhmään kuuluvien työllistymisen esteitä.

## 10.4 Lopuksi

Riippumatta siitä, millainen kehityssuunta työmarkkinatuen kohdalla valitaan, vaikutusarviointien ja voimaantumisen jälkeisen arvioinnin merkitystä ei voi korostaa liikaa. Lain-säädännön vaikutusten ja vaikuttavuuden jälkikäteinen arviointi ei ole Suomessa vielä riittävällä tasolla. On syytä kysyä, onko esimerkiksi työvoimapolitiikassa tapahtunutta henkilökohtaisen palvelun roolia ja palvelussa tehtyjä muutoksia aikanaan arvioitu – tai edes ollut mahdollista arvioida – tavalla, joka on tosiasiasa tuottanut sellaisia uusia uudistuksia, joilla on ollut mahdollista saavuttaa niille asetetut tavoitteet. Uudistusten tietopohjan lisäksi tämän työn aikana on herännyt kysymys vaihtoehtoisten vaikuttamisen tapojen merkityksestä tavoitteiden saavuttamisessa. Esimerkiksi henkilöstön kouluttaminen tai resurssien varmistaminen ja seuraaminen ovat välineitä uudistusten tehokkaassa jalkauttamisessa. Uudistusten tullessa voimaan ei riitä, että pyritään vaikuttamaan työttömien,

401 Jatkuvan oppimisen uudistuksesta esimerkiksi: <https://okm.fi/jatkuva-oppiminen>.



tässä tapauksessa työmarkkinatuen saajien käyttäytymiseen, vaan käyttäytymisvaikutusten on ulotuttava organisaatioihin ja niissä työskenteleviin ihmisiin, ja tällaiselle uudistumiselle on tarjottava tuki ja annettava mahdollisuus.

Työmarkkinatuen historiaa koskevan katsauksen valmistelun aikana ei ole voinut välttyä tunnistamasta sitä seikkaa, että poliittisia toimenpiteitä on saatettu toteuttaa tietämättä niiden todellisten vaikutusten suuntaa. Uudistuksille ei myöskään olla suunniteltu sellaista jälkiseurantaa, jonka perusteella olisi voitu arvioida muutosten tosiasiallisia vaikutuksia niiden tultua voimaan. Tavalla, jolla uudistukset on toteutettu, tällaista seurantaa ei välttämättä oltaisi pystytty tosiasiaassa tekemäänkään. Tästä johtuen työmarkkinatuen saajia koskevien muutosten vaikutukset ovat jääneet osittain pimentoon. Luotettavaa ja tulevaa päätöksentekoa tukevaa tutkimusnäyttöä tarvitaan, mutta se edellyttää jälkiarvioinnin integrointia osaksi päätöksentekoa. Tutkijan näkökulmasta arviointia on vaikea toteuttaa, jos politiikkatoimea ei ole rakennettu tutkimusasetelman kannalta suotuisasti.

Politiikkatoimenpiteiden vaikutusten arviointi sen kohteena oleviin henkilöihin vaatii verrokkiryhmätutkimusta. Ilman tietoa siitä, mitä tutkittaville henkilöille olisi tapahtunut, jos toimenpidettä ei olisi toteutettu, vaikutuksia ei voida luotettavasti jälkikäteen mitata. Vertailukelpoisuuden varmistamiseksi ryhmien valinnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, millä perusteella yksilöt päätyvät toimenpide- tai verrokkiryhmiin. Verrokkiryhmä on muun muassa valikoitumisongelman välttämiseksi muodostettava satunnaistamalla tai satunnaistamista jäljittelevällä tavalla. Jälkikäteiseen vaikutusten arviointiin on myös varattava riittävä aika.

Pienetkin muutokset ovat askel parempaan suuntaan. Esimerkiksi alueellisesti tai vaiheittain toteutettu toimeenpano mahdollistaa uskottavan vertailuasetelman suhteellisen pienin resurssein. Poliitiikkatoimen tavoitteiden selkeä määrittely sekä jo suunnitteluvaiheessa aloitettu yhteistyö tutkijoiden kanssa ovat avainasemassa jälkikäteisten vaikutusarviointien toteutuksessa. Jälkiarvioinnin pääasiallisena tarkoituksena on parantaa tulevaisuuden lainsäädäntöä aikaisemmista kokemuksista oppimalla, mikä on mahdollista ainoastaan uskottavalla tiedolla siitä, mikä toimii ja mikä ei.

## Liite

### Nostoja työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevista kirjauksista vuosina 1995–2019 toimineiden hallitusten hallitusohjelmissa

#### Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995<sup>1</sup>

**Pääministeri Lipposen I hallituksen (1995–1999)** hallitusohjelmassa työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevat kirjaukset sisältyvät erityisesti osiin 4, Talous ja työllisyys ja osaan 5, Sosiaali- ja terveystalouden politiikka sekä työelämän kehittäminen.

Hallitusohjelmassa talouspolitiikan päätavoitteeksi asetettiin työttömyyden puolittaminen vaalikauden aikana. Yksi tätä tavoitetta tukevan talouspolitiikan neljästä peruspilarista koski kasvun työllisyysvaikutusten lisäämistä ja pitkäaikaistyöttömyyden pikaista vähentämistä tehostamalla työvoimapolitiikkaa ja työmarkkinoiden toimivuutta.

Työttömyyden puolittamisen todettiin edellyttävän nopeaa taloudellista kasvua ja sellaista elinkeinopolitiikkaa, jolla luodaan edellytykset korkeaan osaamiseen perustuvalla uusteollistamisella ja pk-yritysten toiminnan kehittymiselle. Näiden lisäksi ohjelmassa todetaan tarvittavan työmarkkinoiden toiminnan parantamista sekä aktiivien työvoimapolitiikan tehostamista ja työhön kohdistuvan verotuksen keventämistä sekä työn uudelleen jakoa.

Kasvun edistämisen lisäksi työttömyyden alentamista linjattiin edistettävän työvoimapolitiittisten toimien tehostamisella, missä tarkoituksessa hallitusohjelmassa sitouduttiin antamaan jo keväällä 1995 työllisyyslisäbudjetti, jonka työllistämistoimet linjattiin rahoitettavaksi vähentämällä talousarvion muita menoja. Kyse oli työllisyyden hoitoon kohdistuvien voimavarojen lisäämisestä. Työvoimapolitiikan toimenpiteet linjattiin kohdennettavaksi nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin, ja työmarkkinoilta syrjäytymistä puolestaan estettäisiin tehostamalla yhteiskunnan järjestämien työ- ja koulutuspaikkojen tarjontaa. Myös muut työllistymistä tukevat palvelut kuuluivat ohjelman keinovalikoimaan.

---

<sup>1</sup> Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995:  
<https://valtioneuvosto.fi/-/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma>

Edelleen hallitusohjelman mukaan työhallinnon palveluja tehostetaan yksilöllisempien työvoimapalvelujen takaamiseksi ja lisätään aktiivisia tekijöitä – kuntoutus, koulutus – sekä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä työllistämisen parantamiseksi sekä parannetaan työmarkkinatuen toimivuutta korostamalla sen aktiivisia työvoimapolitiittisia tavoitteita.

Hallitusohjelman lisäpöytäkirjassa linjattiin valtion vuoden 1996 talousarvion valmistelusta. Kyse oli säästöbudjetista, jossa useiden muiden keinojen lisäksi linjattiin mm. työttömyysturvamenojen leikkaamisesta 500 milj. markalla. Tämä leikkaus kohdistuisi lisäpöytäkirjan mukaan lähinnä työmarkkinatukimeneen.<sup>2</sup> Samaan aikaan hallitusohjelman lisäpöytäkirjan liitteessä 3<sup>3</sup> linjattiin vuoden 1995 lisätalousarviosta, jota kutsuttiin työllisyyslisäbudjetiksi. Siinä määrärahoja kohdistettaisiin työllisyyttä tukeviin toimenpiteisiin yhteensä noin 1,2 mrd. markan verran. Lisäbudjetin arvioitiin parantavan työllisyyttä noin 10 000–12 000 henkilötyövuodella, ja se rahoitettaisiin vuoden 1995 budjettiin tehtävillä säästöillä. Myös myöhemmin mahdollisesti tehtävät lisäbudjetit on tarkoitus kattaa budjetin sisäisillä määrärahasiirroilla.

Hallitusohjelman toimeenpanemiseksi lokakuussa 1995 julkistettiin Suomen työllisyysohjelma 1996–1999. Osana tätä ohjelmaa linjattiin, että kansallisella rahoituksella toteutettavien ohjelmien piirissä olevien henkilöiden osuus työvoimasta nostetaan vähintään viiteen prosenttiin.

Paitsi kansallisesta myös EU-näkökulmasta tarkastelun keskiössä 1990-luvun puolessa välissä oli työllisyyden hoito. Euroopan unionin huippukokous oli joulukuussa 1994 päättänyt kehottaa jäsenvaltioita laatimaan monivuotiset työllisyyden hoidon ohjelmat. Samalla hyväksyttiin viisi työllisyysjohtopäätöstä, joiden pohjalle työllisyysohjelmat olisi laadittava. Yksi näistä johtopäätöksistä koski työvoimapolitiikan tehostamista. Samaan aikaan jäsenmaissa valmisteltiin EMU:n kolmannen vaiheen toteuttamiseen liittyviä ohjelmia. Suomen 5.9.1995 valtioneuvostossa hyväksytyn lähentymisohjelman peruslaskelman mukaan työttömyysaste alenisi 12,5 prosenttiin vuonna 1999.<sup>4</sup> Hallitusohjelman tavoite oli kunnianhimoisempi.

2 Hallitusohjelman lisäpöytäkirja 13.4.1995 Toimenpiteet valtion vuoden 1996 talousarviossa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369643/lipposen-hallitus-hallitusohjelman-lisapoytakirja.pdf/64a5aa32-8ba8-480c-93c6-5bc27def3c44/lipposen-hallitus-hallitusohjelman-lisapoytakirja.pdf?t=1414597237000>

3 Hallitusohjelman lisäpöytäkirja 13.4.1995 Liite 3: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369643/lipposen-hallitus-hallitusohjelman-lisapoytakirja-liite3.pdf/fcbe1162-1f55-4529-8865-d09c61e587d1/lipposen-hallitus-hallitusohjelman-lisapoytakirja-liite3.pdf?t=1414597238000>

4 Suomen työllisyysohjelma 1996–1999: Työttömyyden puolittaminen. Työministeriö, 1995.

## Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999<sup>5</sup>

**Pääministeri Lipposen II hallituksen (1999–2003)** hallitusohjelmassa työmarkkinatukea ja työvoimapolitiikkaa koskevat kirjaukset sisältyvät erityisesti osiin 4, Talous ja työllisyys ja osaan 8, Sosiaali- ja terveystalouden politiikka, työelämä.

Hallituksen talouspolitiikan päätavoitteeksi asetettiin työllisyyden parantaminen, minkä todettiin edellyttävän vakaan talouskasvun turvaamista. Hallituksen tavoite oli, että uusien työpaikkojen määrä lisääntyy riipeästi ja työssä olevien osuus työikäisestä väestöstä lähestyy Suomessa EU:n työllisyysuuntaviivoissa tavoitteeksi asetettua 70 prosenttia. Yleisen, kansantalouden vakauden turvaavan talouspolitiikan ohella hallitusohjelmassa linjattiin, että talouskasvun edellytyksiä vahvistetaan muun muassa toteuttamalla työmarkkinoiden toimivuutta parantavia rakenteellisia uudistuksia. Hallitusohjelman mukaan verotusta ja sosiaalietuuksia uudistetaan työllisyyttä parantavaan, omatoimisuutta kannustavaan ja työttömien ja työttömyysuhan alla olevien ihmisten työmarkkina-asemaa parantavaan suuntaan.

Työhön hakeutumisen edistämiseksi hallitusohjelmassa sitouduttiin aktiivisen työvoimapolitiikan keinojen tehostamiseen. Ohjelman mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan voimavarat turvataan rakenteeltaan ongelmallisen työttömyyden helpottamiseksi ja työmarkkinoilta syrjäytymisen estämiseksi. Työvoimapolitiikan toimenpiteitä kohdennetaan ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömiin. Työnvälitystä tehostetaan ja työttömien työnhakijoiden palvelutarvetta arvioidaan säännöllisillä määräaikaishaastatteluilta. Työttömille tarjotaan viimeistään 12 kuukauden ja nuorelle työttömälle 6 kuukauden jälkeen työ- tai työharjoittelupaikka taikka muu työhönmenoa tukeva toimenpide. Lisäksi työvoimapolitiikan vaikuttavuuden arviointia linjattiin jatkettavaksi.

Pitkäaikaistyöttömien toimeentulon ongelmien ratkaisu tunnistettiin keinoksi ehkäistä köyhyyttä ja syrjäytymistä. Hallitusohjelmassa linjattiin, että työmarkkinatuen puolison tuloihin liittyvää työmarkkinatuen tarveharkintaan lievennetään 15 prosenttiyksikköä.

Hallitusohjelmassa painotettiin aikuiskoulutusta uuden osaamisen ja ammatillisen liikkuvuuden turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa painotettiin pitkäaikaistyöttömille rakennevoimavaroja yksilöllisiä koulutusratkaisuja ja omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämistä. Hallitusohjelmassa huomioitiin myös hallinnon kehittämisen kysymykset. Yhteistyötä työvoimahallinnon, terveydenhuollon ja eläkelaitosten välillä linjattiin parantavaksi tavoitteena ohjata kuntoutuksen tarpeessa olevat mahdollisimman varhain

<sup>5</sup> Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999:  
<https://valtioneuvosto.fi/-/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma>

tehokkaiden kuntoutustoimenpiteiden piiriin. Toisaalta työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtäväksi tunnistettiin maakuntien kehittymisen tukeminen muun muassa tukemalla työvoiman ja työmarkkinoiden kehittymistä.

## Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003<sup>6</sup>

**Pääministeri Vanhasen I hallituksen (2003–2007)** hallitusohjelmassa hallituksen talouspolitiikan tärkein tavoite oli työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Tavoite oli myös keino luoda edellytykset sille, että vuoteen 2011 mennessä voitaisiin saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste.<sup>7</sup> Hallitusohjelman mukaan tämän työllisyystavoitteiden saavuttaminen edellyttää vahvan talouskasvun ja työvoiman kysynnän lisäksi työvoiman tarjontaan kohdistuvia uudistuksia, joiden avulla voidaan aikaistaa nuorten tuloa työmarkkinoille, pidentää ikääntyneiden työuria ja alentaa työttömyyttä kaikissa ikäryhmissä.

Ohjelmassa linjattiin vuosina 2004–2006 toteutettavaksi julkisen työvoimapolitiikan rakenteellinen uudistus. Uudistuksen tavoitteena oli luoda edellytykset rakenteellisen työttömyyden purkamiselle. Uudistuksessa linjattiin eriyttäväksi työvoiman välitys ja vaikeasti työllistyvien vaatimien tukitoimien järjestäminen. Ohjelman mukaan, jotta uudistus tukisi rakenteellisen työttömyyden tehokasta vähentymistä, riittävä osa työllisyysmäärärahoista ja työvoimapolitiittisista toimista suunnattaisiin EU:n työllisyysuuntaviivojen mukaisesti vaikeasti työllistyvien työmarkkinaedellytysten parantamiseen. Uudistuksen rahoituksessa hyödynnettäisiin jatkossakin EU:n rakennerahastojen horisontaalisen ohjelman rahoitusta. Ohjelmassa asetettiin aktivointiastetavoite, joka olisi EU:n määritelmän mukainen 27–30 prosenttia. Aktivoinnissa huomioitaisiin samalla työllistämistoimien laatu ja vaikuttavuus. Ohjelmassa tavoitteeksi asetettiin myös alueellisten työttömyyserojen kaventaminen ja huomioitiin moniongelmaisuuksien ja syrjäytymisen kasautumisesta aiheutuvien ongelmien ratkaiseminen. Lisäksi työmarkkinatuen painopistettä muutettaisiin passiivisesta tuesta aktiiviseen. Työmarkkinatukea koskevan kehittämisen edellytykseksi asetettiin, että on varmistettu aktiivitoimenpiteiden määrän riittävyys.<sup>8</sup>

6 Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023031331319>. Koska pääministeri Vanhasen I hallituksen hallitusohjelma eräitä teknisiä muutoksia lukuun ottamatta vastasi pääministeri Jäätteenmäen hallituksen ohjelmaa, jonka se korvasi, tarkastelu kohdistuu vain Vanhasen hallituksen ohjelmaan.

7 Vanhasen I hallituksen ohjelma, s. 8.

8 Vanhasen I hallituksen ohjelma, s. 12–13.

Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi todettiin tarvittavan työttömyyden alentamisen lisäksi ensisijaisen sosiaaliturvan kehittämistä.<sup>9</sup>

Edelleen hallitusohjelmassa linjattiin annettavaksi lakiesitys sosiaalisista yrityksistä ja niiden perustamisen tukemisesta. Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen tukemiseksi päätettiin selvittää mahdollisuudet ottaa käyttöön vammaisen tai vajaakuntoisen työllistävälle työnantajalle maksettava työntekijän yksilöllisen työkuoron aleneman mukaan räätälöity hyvin pitkäaikainen, jopa pysyvä työllistämistuki.<sup>10</sup>

Aktiivista työvoimapolitiikkaa linjattiin kohdistettavaksi aiempaa enemmän pieniin ja keskisuuriin yrityksiin siten, että työttömien työllistymistä yksityiselle yrityssektorille edistetään.

Hallitusohjelmassa kiinnitettiin huomiota työvoiman osaamistason nostamiseen. Ohjelmassa todetaan, että koulutuksen on tehostuttava ja erityisesti vaikeasti työllistyvien osaamistasoa on voitava kohentaa. Palvelualojen työllistämisedellytyksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota.<sup>11</sup> Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen osalta linjattiin, että sen laatua ja vaikuttavuutta kehitetään painottaen yksilöiden ja yritysten tarpeita. Huomiota kiinnitettiin tarpeeseen reagoida nopeasti työmarkkinoiden tarpeisiin. Myös tukityöllistämisen laatua ja vaikuttavuutta haluttiin parantaa.

Hallitusohjelmaan sisältyi myös neljä politiikkaohjelmaa. Työllisyysohjelmassa linjattiin muun muassa selvitettäväksi erilaisia kuntien ja valtion välisiä rahoitusmalleja, joilla voidaan kannustaa kuntia tehokkaaseen työttömyyden hoitoon ja että mahdolliset uudistukset toteutettaisiin erilaisten kuntien kannalta neutraalilla tavalla. Kirjaus sisältyy myös huhtikuussa 2004 hyväksytyyn hallituksen strategia-asiakirjaan.

---

9 Vanhasen I hallituksen ohjelma, s. 18.

10 Vanhasen I hallituksen ohjelma, s. 14.

11 Vanhasen I hallituksen ohjelma, s. 9.

## Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007<sup>12</sup>

**Pääministeri Vanhasen II hallituksen (2007–2010)** hallitusohjelmassa vahvan talouskasvun keskeiseksi uhaksi nostettiin työvoiman riittämätön saatavuus huolimatta siitä, että työttömyys oli edelleen suurta ja työllisyysaste oli verrattain matala. Hallitus sitoutui pyrkimykseen määrätietoisesti vahvistaa työvoiman tarjontaa.<sup>13</sup> Työvoiman tarjonnan lisäämiseksi hallitus linjasi useita keinoja.

Osaavan työvoiman tarjontaa koskevat keinot nostettiin keskeiseksi tavaksi vaikuttaa työvoiman tarjontaan. Hallitusohjelman mukaan koulutuksesta valmistumista nopeutetaan ja panostetaan erityisesti vaille ammatillisia valmiuksia jäävien osuuden supistamiseen nuorisokäluokista. Työvoiman kohtaannon parantamiseksi luodaan edellytykset työvoiman suuremmalle ammatillisille ja alueelliselle liikkuvuudelle. Rakennetyöttömyyden vähentämiseksi tehostetaan työttömien koulutusta ja tukityöllistämistä sekä työnvälitystä.<sup>14</sup> Työhönosoituksia päätettiin lisätä työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.<sup>15</sup>

Kannustimiin liittyvät keinot muodostivat toisen kokonaisuuden. Näihin kuuluivat muun muassa seuraavat keinot: ikääntyneiden työntekijöiden edellytyksiä ja kannusteita jatkaa työelämässä parannetaan, työnteon kannattavuutta lisätään ja kannustinloukkuja puretaan keventämällä työn verotusta ja uudistamalla sosiaaliturvaa.

Hallitus linjasi myös perusturvan vahvistamisesta ja sosiaaliturvan uudistamisesta. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus käynnistää sosiaaliturvauudistuksen<sup>16</sup>, jonka tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa.

Työvoimapolitiikan osalta ohjelmassa korostettiin työmarkkinoiden toimivuuden edellyttävän tehokasta työnvälitystä ja työelämälähtöistä koulutusta, jotta avoimet työpaikat ja työnhakijat kohtaavat. Ohjelmassa korostettiin, että riittävän varhaisilla ja nopeilla toimilla voidaan parhaiten edistää työtä vaille jäävien henkilöiden työllistymistä ja näin välttää työttömyyden pitkittyminen ja työmarkkinoilta syrjäytyminen. Koska työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin merkityksen katsottiin korostuvan, edellytykseksi nostettiin toimivien yhteistyömuotojen luomista työmarkkinaosapuolten, työvoimaviranomaisten

12 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007:  
<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023031331321>

13 Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 12.

14 Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 12–13.

15 Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 60.

16 Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 12–13 ja s. 51. Kyseessä on Sosiaaliturvan uudistamiskomitea eli ns. SATA-komitea, jonka loppuraportti julkaistiin 31.12.2009: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2953-1>

ja koulutusjärjestelmän välille sekä valtakunnallisesti että alueellisesti.<sup>17</sup> Työvoimapolitiisten toimien, kuten työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen, vaikuttavuutta haluttiin olennaisesti parantaa, ja työllistyminen nostettiin selkeästi niiden tavoitteeksi: aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden jälkeinen työllistyminen haluttiin vaalikauden aikana nostaa keskimäärin vähintään 40 prosenttiin toimenpiteen päättäneistä.<sup>18</sup>

Hallitusohjelmaan sisältyi kolme politiikkaohjelmaa, joista yksi oli työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma.

Globaalin finanssikriisin aiheuttaman taantuman todettiin vaikeutti hallituksen tavoitteiden saavuttamista, ja hallitus linjasi helmikuussa 2009 julkaistussa politiikkariihen kannanotossa<sup>19</sup> toimenpiteistä, joita se katsoi tarvittavan hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi, ja myös siitä, mitä toimenpiteitä tarvitaan kuluneiden kahden vuoden aikana esiin nousseiden uusien kysymysten ratkaisemiseen.

Kannanotossa hallitus totesi tavoitteekseen Suomen viemisen mahdollisimman ehyenä läpi taantuman. Kannanotossa todettiin, että julkisten palvelujen ja etuuksien rahoituksen turvaamiseksi on perusteltua tehdä toimenpiteitä, jotka turvaavat pitkällä aikavälillä työmarkkinoilla pysymisen, kestävä kehityksen sekä ikääntyvän väestön palvelut ja eläkkeet. Lisäksi hallitus edistää työssäjaksamista panostamalla osaamisen uudistamiseen työuran aikana, työkyvyn ylläpitoon ja sosiaaliturvan kehittämiseen. Nuorten työllisyysasteen nostamiseksi, opintojen nopeuttamiseksi ja opintojen aloittamisiin alentamiseksi linjattiin toteutettavaksi uudistus, joka alentaa tuntuvasti keskimääräistä työelämään siirtymisikää tutkinnon suorittaneena. Hallituksen tavoite oli, että työmarkkinoilta poistumisikä nousee ajan mittaan vähintään kolmella vuodella.

Hallitus linjasi toimista, joilla estetään työttömiksi joutuvien ja jo joutuneiden työttömyysjaksojen pitkittyminen. Tavoite oli ehkäistä syrjäytymistä. Keskeiseksi keinoksi nähtiin työkykyä ja taitoja parantaviin palveluihin osallistuminen. Erityisesti työmarkkinatukea saavien aktiivitoimiin osallistumisen aikaista toimeentuloturva linjattiin nostettavaksi. Lisäksi velvoitteita vahvistettaisiin, ja kieltäytyminen aktiivitoimista johtaisi aina tämän etuuden menetykseen. Tavoitteena oli myös parantaa syrjäytymistä ehkäisevien ja terveyseroja kaventavien palveluiden saatavuutta. Kannanoton mukaan pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämishankkeessa esiin tulleita hyviä käytäntöjä levitetään koko maahan.

17 Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 59.

18 Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 59.

19 Hallituksen politiikkariihen kannanotto 24.2.2009: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/367816/vanhasen-hallitus-politiikkariihen-kannanotto-24.2.2009.pdf/b211cbe3-9abe-4303-bd3b-5864dcb5ac92/vanhasen-hallitus-politiikkariihen-kannanotto-24.2.2009.pdf>



Tietoon perustuvaa päätöksentekoa linjattiin vahvistettavaksi. Kannanotossa todetaan, että yhteiskunnallisen kehityksen sosiaalisesta kestävydestä (ml. tulo- ja terveyserojen, köyhyyden ja hyvinvointipalveluiden saatavuus) kerättyä tietoa on paremmin hyödynnettävä päätöksenteossa. Kannanottoon sisältyvän linjauksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli yhdessä muiden ministeriöiden kanssa yhteiskunnan sosiaalisen kestävyden arviointi- ja ennakointimallin<sup>20</sup>. Tarkoituksena oli luoda sosiaalisen kestävyden arvioinnista julkisen talouden kestävyysarviointiin verrattava pysyvä prosessi.

### Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010<sup>21</sup>

**Pääministeri Kiviniemen hallitus (2010–2011)** noudatti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaa eräillä täydennyksillä. Näissä täydennyksissä osaavan työvoiman riittävä määrä todettiin talouskasvun tärkeäksi tekijäksi. Työvoiman riittävyyttä tukevan työurien pidentämisen nähtiin edellyttävän nuorten työelämään siirtymisen nopeuttamista, työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista, työssä jaksamisen tukemista, vanhemman väestön työpanoksen lisäämistä sekä työelämän kehittämistä siten, että varhaisen työkyvyttömyyden ja eläköitymisen syihin pystytään vaikuttamaan.

Hallitus linjasi, että nuorten varhaista syrjäytymistä työmarkkinoilta ehkäistään, ja tavoitteena oli varmistaa koulutuspaikka jokaiselle perusopetuksen päättävälle nuorelle. Työvoimapolitiikan toimissa otetaan huomioon kasvanut nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys.

### Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011<sup>22</sup>

**Pääministeri Kataisen hallituksen (2011–2014)** ja sittemmin **pääministeri Stubbin hallituksen (2014–2015)**<sup>23</sup> hallitusohjelmassa todettiin, että hallituksen toimintaa ja kaikkea päätöksentekoa yhdistää kolme keskeistä kokonaisuutta: 1) köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen; 2) julkisen talouden vakauttaminen; sekä

20 Alila, Antti – Gröhn, Kari – Keso, Ilari, & Volk, Raija, Sosiaalisen kestävyden käsite ja mallintaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiot 2011:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3154-1>

21 Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023031331323>

22 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201704256255>

23 Pääministeri Stubbin hallituksen ohjelma perustui pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan, rakennepoliittiseen ohjelmaan sekä sen toimeenpanoa ja julkisen talouden sopeuttamista koskeviin linjauksiin. Koska Kataisen hallituksen ohjelma vaalikaudelle 2011–2015 ja sen tavoitteet olivat edelleen voimassa, pääministeri Stubbin hallituksen ohjelmaa ei käsitellä erikseen. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 11/2014: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-129-9>

3) kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen.<sup>24</sup> korostettiin vakaita ja toimivia työmarkkinoita kilpailukyvyn edellytyksenä. Samaan aikaan sitouduttiin julkisen talouden kestävyys turvaamiseen vaalikauden aikana tehtävillä etupainotteilla menoja ja tulojen sopeutustoimilla sekä rakenteellisilla toimilla.

Valtion menoja ja tuloja linjattiin sopeutettavan nettomääräisesti vuositasolla yhteensä 2,5 mrd. euroa vuoteen 2015 mennessä. Sopeutus jakautui tasan tuloja menotoimenpiteiden kesken. Tämän lisäksi 800 milj. euroa linjattiin kohdennettavaksi uudelleen siten, että 400 milj. euroa käytetään perusturvan parantamiseen, 200 milj. euroa työllisyyttä ja kasvua edistäviin toimiin ja 200 milj. euroa varattiin lisätalousarviotarpeisiin.<sup>25</sup> Hallituksen tavoitteena oli työllisyysasteen nosto 72 prosenttiin ja työttömyyden alentaminen viiteen prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä.

Hallitusohjelmassa todettiin, että julkisen talouden kestävyys kannalta ratkaisevaa on se, että mahdollisimman moni työikäinen on työssä. Työllisyyspolitiikan osalta ohjelmassa todetaan muun muassa, että työttömien osallistumista koulutukseen, palkkatuettuun työhön ja muihin palveluihin lisätään. Lisäksi ohjelmassa todettiin tarvittavan uusia toimia, jotta voidaan aiempaa nopeammin reagoida suhdannemuutoksiin ja purkaa rakennetyöttömyyttä.<sup>26</sup> Työllisyysasteen nostamiseksi, työurien pidentämiseksi ja työttömyyden pitkitymisen ehkäisemiseksi työttömien osallistumista koulutukseen, palkkatuettuun työhön ja muihin palveluihin lisätään. Työurien pidentämiseen tähtäävät toimet kohdistettaisiin työuran alkuun, keskelle ja loppupäähän.<sup>27</sup> Korkean työllisyyden takaamiseksi hallitusohjelmassa linjattiin tehtäväksi toimia työttömyyttä vastaan, ja jatkuvalle osaamisen parantamiselle päätettiin luoda toimivat olosuhteet. Hallitusohjelman mukaan työttömien työkyvyn ylläpitoon ja työmarkkinavalmiuksien parantamiseen panostetaan, työnteon esteet ja työllistymisen kynnykset poistetaan ja kannustavuutta lisätään. Tavoitteeksi asetettiin, että työttömien aktivointiaste ylittäisi 30 prosenttia.<sup>28</sup>

Panostusten rinnalle nostettiin työvoimapalveluiden laadun parantaminen, jossa linjattiin toteutettavaksi työvoimapolitiikan rakenteiden ja sisällön arviointi tarkoituksena selvittää työ- ja elinkeinohallinnon toimivuus sekä resurssien käytön vaikutus. Työvoimapalveluille päätettiin määritellä laatukriteerit. Edelleen hallitusohjelmassa linjattiin, että ammatinvalinnanohjauksen ja urapalveluiden saatavuus varmistetaan. Sähköisiä työnvälityspalveluja kehitetään, jotta työllistyminen nopeutuu ja työ- ja elinkeinotoimistojen

24 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 7.

25 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 9.

26 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 45.

27 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 7.

28 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 8 ja s. 46.

henkilöstöresursseja vapautuu vaikeammin työllistyvien palveluihin. Palveluja kehitetään ja kohdennetaan eri asiakas- ja ammattiryhmien, niin korkeasti koulutettujen kuin koulutamattomien, työnhakijoiden tarpeisiin.<sup>29</sup>

Huomiota kiinnitettiin työelämän joustavuuteen ja osatyökykyisten sekä vammaisten mahdollisuuksiin tehdä työtä. Tavoitteena oli mahdollisimman nopea paluu työmarkkinoille. Niille pitkään työttömänä olleille työnhakijoille, joilla ei ole todellista mahdollisuutta työllistyä avoimille työmarkkinoille, linjattiin luotavaksi pysyviä tapoja olla osallisena työelämässä, ja tavoitteena olikin luoda vaikeasti työllistyville ja vammaisille pysyvä palkkatuki. Tavoitteeksi asetettiin myös nuorisotyöttömyyden vähentäminen, ja tässä tarkoituksessa linjattiin nuorisotakuun toteuttamisesta. Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi puolestaan päätettiin käynnistää hallituskauden mittainen määräaikainen kokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirrettäisiin kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti.<sup>30</sup>

Hallitusohjelman liitteessä 2 linjattiin eräistä menojen uudelleenkohdennuksista, joita edellä kuvatut nuorisotyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden torjunnan keinot edellyttivät. Lisäksi uudelleenkohdennuksissa on kirjaus työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korottamisesta 100 eurolla kuukaudessa.<sup>31</sup>

Hallitusohjelman perusteella vuonna 2013 hallitus linjasi rakennepoliittisesta ohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.<sup>32</sup> Ohjelma muodostui neljästä kokonaisuudesta: 1) julkinen taloudenhoito, 2) työmarkkinat ja työurat, 3) talouden kilpailukyky, uusiutuminen ja kasvu sekä 5) julkisen palvelutuotannon tuottavuus. Työmarkkinat ja työurat -kokonaisuuteen kuuluivat työllisyyttä lisäävät toimet, jotka liittyivät työvoiman tarjontaan eri ikävaiheissa, aktivointiin sekä työttömyys- ja muuhun sosiaaliturvaan. Toimet kohdistuvat työelämän pelisääntöihin ja palvelujärjestelmiin, koulutusjärjestelmiin sekä etuusjärjestelmiin. Julkisen palvelutuotannon tuottavuus -kokonaisuuden alle sijoittui puolestaan muun muassa linjaus kansalaisille tarjottavien sähköisten palveluiden osuuden lisäämisestä, palvelurakenteiden ja toimintojen uudistamisesta ja voimavarojen tehokkaasta kohdentamisesta.

29 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 46.

30 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 8 ja s. 46–47.

31 Kataisen hallituksen ohjelma, s. 82–83.

32 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/51b88379-5c2d-477c-8f50-5914ba741bec/70f26980-7084-4dc9-841f-38bfa8c3eaa9/KIRJE\\_20131024122531.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/51b88379-5c2d-477c-8f50-5914ba741bec/70f26980-7084-4dc9-841f-38bfa8c3eaa9/KIRJE_20131024122531.pdf)

## Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015<sup>33</sup>

**Pääministeri Sipilän hallituksen (2015–2019)** strategisessa ohjelmassa hallituskauden tavoitteeksi työllisyyden ja kilpailukyvyn osa-alueella asetettiin hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoituksen turvaaminen työn kannustavuutta, työllistämisen houkuttelevuutta, työvoimahallinnon toimivuutta ja kilpailukykyä parantavien uudistusten avulla. Näiden uudistusten tarkoituksena oli lisätä työn tarjontaa, yrittäjyyttä ja elinkeinorakenteen monipuolistumista sekä vahvistavat julkistaloutta yli miljardilla eurolla. Työllisyysaste on nostettu 72 prosenttiin ja työllisten määrä on vahvistunut 110 000 henkilöllä.<sup>34</sup>

Hallitus linjasi uudistavansa sosiaali- ja työttömyysturvaa tavalla, joka kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja. Hallitusohjelmassa linjattiin työttömyysturvan uudistuksesta, joka sisältää työn vastaanottovelvoitteen tiukentumisen sekä velvoite osallistua aktivointitoimenpiteisiin. Hallitus sitoutui ansioturvan uudistuksilla säästöihin työttömyysturvamenoista. Osallistavan sosiaaliturvamallin tavoitteena puolestaan oli palkan ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen sekä irtisanotun työntekijän parempi tukeminen heti työttömyyden kohdatessa.<sup>35</sup>

Strategisen ohjelman perusteella vuoden 2015 loppuun mennessä tuli valmistella ratkaisuehdotus ja tarvittavat toimenpiteet työvoimapalveluiden kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi. Uudistuksen tavoitteena oli työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman helpottaminen, passivoivien toimien purkaminen, työvoimahallinnon tulkintojen yhdenmukaistaminen sekä työvoimahallinnon resurssien painottaminen aktivointitoimenpiteisiin. Tavoitteena oli aktivoida työnhakijan omaa roolia työnhaussa, mutta myös varmistaa sanktioiden tehokas täytäntöönpano ja toisaalta vahvistaa vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien roolia työllistymisen edistämässä. Erityiseksi keinoksi nostettiin myös tulokseen perustuvien johtamis- ja palkkausjärjestelmien käyttöönotto työvoimahallinnossa.<sup>36</sup>

Hallitusohjelmassa linjattiin myös nuorisotakuun kehittämisestä yhteiskuntatakuun suuntaan ja osatyökykyisten väylistä työelämään.<sup>37</sup>

33 Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015:  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>

34 Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, s. 14.

35 Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, s. 15.

36 Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, s. 16.

37 Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, s. 19, s. 22.

## Lähteet

- Aho, Simo – Arnkil, Robert – Hämäläinen, Kari – Lind, Sami – Spangar, Simo – Tuomala, Juha – Ojala, Satu – Saloniemi, Antti – Stenvall, Jari – Melin, Harri – Mäkiäho, Ari, Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi: I väliraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:3.
- Aho, Simo – Pitkänen, Sari – Vanttaja Markku, Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen – Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumiselvoituksen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 3/2012.
- Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1999:20.
- Ala-Kauhaluoma, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindqvist, Tuija – Parpo, Antti, Työttömien aktivointi: kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes, Tutkimuksia 141, Helsinki 2004.
- Alasalmi, Juho – Busk, Henna – Holappa, Veera – Oosi, Olli – Raukola, Antti, Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022.
- Alatalo, Heikki – Räisänen, Johanna, Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante -arviointia. TEM analyysijä 10/2009.
- Annala, Mikko – Hokkanen, Lari – Laasonen, Valtteri – Pyykkönen, Jussi – Ranta, Tommi – Sarkia, Katri – Valtakari, Mikko, Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019.
- Arajärvi, Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus: toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Väitöskirja, Helsingin yliopisto. Kansaneläkelaitos, Helsinki 2002.
- Arnkil, Robert – Spangar, Timo – Jokinen, Esa – Tuusa, Matti – Pitkänen, Sari, Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämässä – Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 47/2015.
- Asplund, Rita, Julkisten työvoimapolitikkien vaikuttavuudesta tarvitaan hyödyllisempää perustietoa. ETLA Muistio No 75, 2019.
- Blomgren, Jenni – Hytti, Helka – Gould, Raija, Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden työttömyys- ja sairaustausta eri eläkejärjestelmissä. Kela, Nettityöpapereita 26/2011.
- Card, David – Krueger, Alan B., Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 4509, 1993.
- Derrien, Francois – Kecskes, Ambrus, The Real Effects of Financial Shocks: Evidence from Exogenous Changes in Analyst Coverage. The journal of the American finance association, Vol. 68 (4) 2013, 1407–1440.
- Duflo, Esther – Glennerster, Rachel – Kremer, Michael, Using randomization in development economics research: A Toolkit. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 6059, 2007.
- EK 32/2000 vp  
 EK 35/2001 vp  
 EK 33/2002 vp  
 EK 22/2003 vp  
 EK 44/2003 vp
- European Central Bank – Statistical Data Warehouse, 2023.  
[https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES\\_KEY=139.AME.A.FIN.1.0.0.0.ZUTN](https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=139.AME.A.FIN.1.0.0.0.ZUTN)
- Eurostat, Economic recovery of EU regions after 2008, 2019.  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20191023-1>
- EV 108/1996 vp  
 EV 100/1997 vp  
 EV 177/2000 vp  
 EV 229/2002 vp  
 EV 230/2002 vp  
 EV 216/2005 vp  
 EV 46/2010 vp  
 EV 28/2014 vp  
 EV 184/2017 vp  
 EV 218/2020 vp  
 EV 212/2021 vp

- Forss, Mikael – Kalimo, Esko – Purola, Tapani, Vakuutuksen periaate sosiaaliturvassa, Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kela 2004, s. 330–351.
- Haikkola, Lotta – Uusikangas, Silja – Korpela, Tuija – Jauhiainen, Signe – Hiilamo, Heikki, Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona – Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2.
- Hallituksen esitysten laatimissuhteet – Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen. Finlex-julkaisut 2022.  
<http://helo.finlex.fi/iv-hallituksen-esityksen-perusrakenne/sisallys/#jakso-4-2-paaasialliset-vaikutukset>
- Hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista 2016. <https://vnk.fi/documents/10616/3127780/Liite+2+Hallituksen+päätös+työllisyyttä+lisäävistä+toimista.pdf/6ccf6ea3-40db-43ef-9a86-e7d29c6ff9c1>
- Heikkinen, Sakari, Taloutta ja historiaa. Merkintöjä uusista ja vanhoista taloudellisista ilmiöistä. Helsingin yliopisto 2017.
- Heikkinen, Virpi, Pitkäaikaistyön vai pysyvästi työkyvytön: Tyypitarinoita 2000-luvun teollisuuskaupungista. Väitöskirja, Tampere University Press 2016.
- HE 38/84 vp  
HE 94/1986 vp  
HE 20/1990 vp  
HE 147/1991 vp  
HE 148/1991 vp  
HE 77/1992 vp  
HE 305/1992 vp  
HE 102/1993 vp  
HE 235/1993 vp  
HE 309/1993 vp  
HE 11/1995 vp  
HE 172/1995 vp  
HE 75/1996 vp  
HE 37/1997 vp  
HE 88/1997 vp  
HE 100/1997 vp  
HE 178/1997 vp  
HE 215/1997 vp  
HE 1/1998 vp  
HE 178/1998 vp  
HE 215/1998 vp  
HE 109/2000 vp  
HE 159/2000 vp  
HE 184/2000 vp  
HE 115/2001 vp  
HE 161/2001 vp  
HE 132/2002 vp  
HE 115/2002 vp  
HE 225/2002 vp  
HE 7/2003 vp  
HE 55/2003 vp  
HE 69/2003 vp  
HE 132/2003 vp  
HE 183/2004 vp  
HE 130/2005 vp  
HE 164/2005 vp  
HE 45/2006 vp  
HE 126/2007 vp  
HE 138/2006 vp  
HE 165/2008 vp  
HE 49/2009 vp  
HE 178/2009 vp  
HE 179/2009 vp  
HE 194/2009 vp  
HE 274/2009 vp  
HE 111/2011 vp  
HE 115/2012 vp  
HE 133/2012 vp

- HE 134/2012 vp  
 HE 90/2013 vp  
 HE 200/2013 vp  
 HE 162/2014 vp  
 HE 183/2014 vp  
 HE 198/2014 vp  
 HE 113/2016 vp  
 HE 209/2016 vp  
 HE 210/2016 vp  
 HE 226/2016 vp  
 HE 39/2017 vp  
 HE 121/2017 vp  
 HE 124/2017 vp  
 HE 59/2018 vp  
 HE 204/2018 vp  
 HE 173/2020 vp  
 HE 167/2021 vp  
 HE 207/2022 vp
- Hämäläinen, Kari – Hämäläinen, Ulla – Tuomala, Juha, The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe? VATT Working Papers 60, 2014.
- Hämäläinen, Kari – Tuomala, Juha – Ylikännö, Minna, Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 7/2009. <https://docplayer.fi/11336024-Tyomarkkinatuen-aktivoinnin-vaikutukset.html>
- Karhunen, Hannu – Pekkarinen, Tuomas – Suhonen, Tuomo – Virkola, Tuomo, Opiskelijavalintauudistuksen seuranta tutkimuksen loppuraportti. VATT muistiot 67, 2022.
- Karjalainen, Jarno – Karjalainen, Vappu, Kuntouttava työtoiminta kunnissa: Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 46/2011.
- Karjalainen, Jarno – Karjalainen, Vappu, Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 38/2010.
- Keinänen, Anssi – Pajuojja, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu, 1/2020.
- Kelasto, Työttömyys etuuksien saajat ja maksetut etuudet 2000–, 2023. <https://tietotarjotin.fi/tilastodata/2051231/tilastotietokanta-kelasto>
- Kiander, Jaakko, Kysyntätekiijät ja työttömyys 1990-luvun lamassa. Kansantaloudellinen aikakauskirja. Vol 93. (3), 1997.
- Kiander, Jaakko, Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. VATT-julkaisu 27:5, 2001.
- Kuismanen, Mika – Spolander, Mikko, Finanssikriisi ja finanssipolitiikka Suomessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja, Vol. 108, 2012, s. 69–80.
- Kuntouttava työtoiminta 2019 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 39/2020.
- Kuntouttava työtoiminta 2010 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 39/2011.
- Kurvinen, Arja – Jolkkonen, Arja – Lemponen, Virpi – Ylhäinen, Marjo, Pitkäaikaistyöttömissä on työvoimapotentiaalia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:12.
- Kuusisto, Tapio, Bkt:n vaisu kasvu 2010-luvulla kotimaisen kysynnän varassa – maksettujen eläkkeiden nousu ruokki yksityistä kulutusta. Tilastokeskus, Tieto & trendit 16.3.2020.
- Kyyrä, Tomi – Pesola, Hanna, Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. VATT Working Papers No. 89, 2017.
- Kyyrä, Tomi – Naumanen, Päivi – Pesola, Hanna – Uusitalo, Roope – Ylikännö, Minna, Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 189, 2019.
- Kyyrä, Tomi, The effects of unemployment assistance on unemployment exits. Int Tax Public Finance, 2022.
- Laine, Jaana – Fellman, Susanna – Hannikainen, Matti – Ojala, Jari, Vaurastumisen vuodet: Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen. Gaudeamus 2019.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.
- Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta 1046/2020.
- Läpäperi, Raija – Kukkonen, Minna – Puromäki Henna, Sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallisten ESR-kehittämissuunnitelmien arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:8.
- Maunu, Tallamaaria – Räsänen, Heikki – Tuomaala, Mika, Pitkä työttömyys. TEM-analyysseja 114/2023.
- Mäkinen, Hannu, Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:8. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162815/TEM\\_2021\\_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162815/TEM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Neimala, Anne 2021, Työmarkkinatuen kehittäminen – Kehittämisen vaihtoehtoja. Liite Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raporttiin. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11.
- Niemelä, Heikki – Salminen, Kari – Vanamo, Jussi, Yhdenmukaistuva vai erilaistuva sosiaaliturva, Eläketurvakeskus, Tutkimuksia 1996:1.
- Nieminen, Jeremias – Kanninen, Ohto – Karhunen, Hannu, Mitä työllisyyden kuntakokeilusta voidaan oppia? *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (2021):1.
- Nieminen, Liisa, Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 5–6/1996, s. 909–929.
- Nokso-Koivisto, Oskari – Sarvimäki, Matti – Toivanen, Otto, Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita. Teollisuuden palkansaajat TP ry, 2019.
- Nuorten yhteiskuntatakuu 2012. TEM raportteja 8/2012.  
<https://docplayer.fi/3115418-Tem-raportteja-8-2012-nuorten-yhteiskuntatakuu-2012.html>
- 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](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)
- Opas kokeilulakien valmistelun tueksi – Tukea kokeilulakien valmisteluun. Finlex-julkaisut 2022.  
<http://kokeiluohje.finlex.fi/ohje/>
- Parpo, Antti, Työllistymisen esteet. Stakes, Raportteja 11/2007.
- Pekkarinen, Jukka – Sinko, Pekka – Freystätter, Hanna – Mattila, Veli-Matti – Maliranta, Mika – Mankinen, Reijoa – Suni, Paavo – Ylä-Anttila, Pekka. – Lehto, Eero – Lahtinen, Jose – Lehmus, Markku, Finanssikriisin reaalityöelölliset vaikutukset Suomessa: alustava kokonaisarvio. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja, 7/2011.
- Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpöytä 6/2019.
- PeVL 4/1984 vp  
PeVL 32/1992 vp  
PeVL 32/1993 vp  
PeVL 17/1995 vp  
PeVL 34/1996 vp  
PeVL 31/1997 vp  
PeVL 32/1997 vp  
PeVL 44/2000 vp  
PeVL 46/2002 vp  
PeVL 47/2002 vp  
PeVL 50/2005 vp  
PeVL 20/2012 vp  
PeVL55/2016 vp  
PeVM 10/1980 vp  
PeVM 25/1994 vp
- Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf/80a7dcb0-98f0-4853-974f-1d25f4be5f3a>
- Rantala, Kati – Järvikangas, Inka – Pitzén, Samuli – Kautto, Petrus – Ahonen, Pertti – Uusikylä, Petri – Jaakkola, Suvi – Saarela, Sanna-Riikka – Aaltonen, Olli-Pekka – Carling, Chris, Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämissuunnitelmiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2021:28.
- Rautiainen, Pauli, Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 3/2013, s. 261–283.
- Riipinen, Toni – Järvinen, Antti, – Valtakari, Mikko, Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 28/2014. <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Arvio+ty%C3%B6markkinatuen+rahoitusuudistuksen+vaikutuksista+01092014.pdf>
- Sakslin, Maija, Suomen hallitusmuodon sosiaaliset perusoikeudet – osa kansallista ja EU:n jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. *Lakimies* 5–6/1996, s. 885–908.
- SIVM 7/2017 vp
- Sosiaaliturvakomitean asettamispäätös: Parlamentaarinen komitea sosiaaliturvan uudistamiseksi 2020. <https://stm.fi/documents/1271139/34104054/sosiaaliturvakomitean-asettamispaatos.pdf/ae39aee7-85bf-ad74-4b27-41229ea66ccd/sosiaaliturvakomitean-asettamispaatos.pdf?t=1673437757544>
- Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti: Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8448-6>
- Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisu 2023:26.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>
- SoVM 8/1984 vp



StVL 5/1994 vp  
 StVL 14/2014 vp  
 StVM 47/1993 vp  
 StVM 12/1996 vp  
 StVM 38/2000 vp  
 StVM 43/2002 vp  
 StVM 27/2004 vp  
 StVM 34/2005 vp  
 StVM 50/2009 vp  
 StVM 1/2012 vp  
 StVM 24/2012 vp  
 StVM 25/2012 vp  
 StVM 24/2013 vp  
 StVM 23/2016 vp  
 StVM 22/2017 vp  
 Suomen työllisyysohjelma 1996–1999: Työttömyyden puolittaminen. Työministeriö 1995.  
 Suonpää, Karoliina, Kausaalipäätely havaintoaineistoon perustuvassa tutkimuksessa. Kvantitatiivisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Tampereen yliopisto 2022.  
 Tanninen, Hannu – Tuomala, Matti, Nousu 1990-luvun alun lamasta. Talouspolitiikan menestystarina vai onnekas sattuma? *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013):5.  
 TAA 973/2000 vp  
 TaVL 41/2012 vp  
 Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus, 2023. <https://stat.fi/tilasto/tyti>  
 Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Hallituksen julkaisusarja 2/2016. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi+2015%E2%80%932019%2C+p%C3%A4ivitys+2016/305dcb6c-c9f8-4aca-bbbb-1018cd7a1fd8>  
 Tuokko, Yrjö, Taloushistoriamme synkimmät vuosikymmenet. 10.8.2017.  
<https://tuokko.fi/suomen-taloushistoria-ja-synkimmat-voosikymmenet/>  
 Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaaioikeus. Talentum Pro 2016.  
 TyVL 20/2002 vp  
 TyVL 4/2003 vp  
 TyVL 13/2005 vp  
 TyVL 9/2011 vp  
 TyVL 19/2012 vp  
 TyVL 20/2012 vp  
 TyVL 7/2016 vp  
 TyVL 3/2017 vp  
 TyVM 8/1997 vp  
 TyVM 14/1997 vp  
 TyVM 11/2001 vp  
 TyVM 10/2002 vp  
 TyVM 9/2003 vp  
 TyVM 4/2005 vp  
 TyVM 16/2005 vp  
 TyVM 5/2006 vp  
 TyVM 9/2006 vp  
 TyVM 7/2007 vp  
 TyVM 11/2008 vp  
 TyVM 7/2009 vp  
 TyVM 3/2010 vp  
 TyVM 7/2012 vp  
 TyVM 1/2014 vp  
 TyVM 9/2014 vp  
 TyVM 10/2014 vp  
 TyVM 12/2014 vp  
 TyVM 13/2016 vp  
 TyVM 15/2016 vp  
 TyVM 9/2018 vp  
 TyVM 26/2022 vp  
 Työkokeilu TE-toimiston palveluna. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:16. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161442/TEM\\_2019\\_16\\_Tyokokeilu\\_TEtoimiston\\_palveluna.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161442/TEM_2019_16_Tyokokeilu_TEtoimiston_palveluna.pdf)

- Työllisyyden kuntakokeilu – Miten työ ja tekijät saatiin kohtaamaan. Kuntaliitto 4/2016.  
[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntakokeilu\\_loppuraportti\\_3.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntakokeilu_loppuraportti_3.pdf)
- Työministeriön ohje, Pitkäaikaistyöttömien eläkemahdollisuuksien selvittäminen. O/2/2004 TM.
- Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset nuorisotakuun toteuttamisesta TE-hallinnossa.  
 TEM/2905/03.01.04/2012. Finlex 2013. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/40478>
- Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä: Työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2021:11.
- Työttömän käsite viiden maan lainsäädännössä – Työtön on se, jolla ei ole töitä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:45.
- Valtakari, Mikko – Riipinen, Toni – Nyman, Juho – Eronen, Antti – Karinen, Risto, Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys. TEM raportteja 18/2016.
- Valtakari, Mikko – Arnkil, Robert – Eskelinen, Juha – Kesä, Mikko – Mayer, Minna – Nyman, Juho – Ålander, Tommi, Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26.
- Valtakari, Mikko – Arnkil, Robert – Eskelinen, Juha – Mayer, Minna – Nyman, Juho – Sillanpää, Keimo – Spangar, Timo – Ålander, Tommi – Yli-Koski, Maria, Ohjaamot - monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:13.
- Valtiontalouden tarkistettujen kehykset vuosille 2012–2015. Valtiovarainministeriö VM/737/02.02.01.00/2011.  
<https://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiontalouden+tarkistettut+kehykset+vuosille+2012-2015/2142da54-f5f3-49c6-af9a-7bcbf2e05c42/Valtiontalouden+tarkistettut+kehykset+vuosille+2012-2015.pdf>
- Valtiontalouden kehykset vuosille 2014–2017. Valtiovarainministeriö VM/1611/02.02.00.00/2012. <https://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiontalouden+kehykset+vuosille+2014-2017/1077415f-9c65-440c-9b86-883d1b5082ed/Valtiontalouden+kehykset+vuosille+2014-2017.pdf>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011, Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011.
- Valtiovarainministeriön muistio työllisyyspaketista, 14.8.2020.  
<https://vm.fi/documents/10623/17688657/Muistio+ty%C3%B6llisyyspaketista.pdf/0d06bb45-3174-155b-4155-75c8e8a670e6/Muistio+ty%C3%B6llisyyspaketista.pdf?t=1597406184092>
- VaVM 7/1995 vp  
 VaVM 43/2000 vp
- Yhteiskunnalliset yritykset Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:10.

