

Työ- ja elinkeinoministeriö

15.5.2023

TE-palvelut ja työttömyysetuudet

Tähän muistioon on koottu ministeriön näkemyksiä seuraaviin työ- ja elinkeinoministeriölle 12.5.2023 esitettyihin kysymyksiin:

1 Miten TE-palvelut toimivat eri työttömien ryhmien osalta?	1
2 Saadaanko tällä hetkellä kaikki työkykyiset TE-palveluiden piiriin nopeasti? Onko palvelu tehokasta?	2
3 Miten saataisiin nykyistä tehokkaammin erityisesti nuoret syrjäytymisvaarassa olevat heti työttömyyden tai toimeentulotuen alkuvaiheessa palveluiden piiriin?	4
4 Miten tukia pitäisi muuttaa, jotta nopeampi TE-toiminta olisi mahdollista?	5
5 Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) sekä työllistymistä edistävän monialaisen tuen kehitystarpeet TE- ja soteyhdyksissä?	6
6 Miten toimeentulotukea ja työmarkkinatukea voitaisiin kehittää nykyistä kannustavampaan ja velvoittavampaan suuntaan työttömien osalta?	7
6.1 Kannustavuudesta – erityisesti mahdollisuus opiskella sivutoimisesti	7
6.2 Velvoittavuudesta – nuoret	8
6.3 Velvoittavuudesta muissa tilanteissa, suhde toimeentulotukeen	8

1 Miten TE-palvelut toimivat eri työttömien ryhmien osalta?

TE-palveluja on viime vuosina uudistettu merkittävästi (pohjoismainen työvoimapalvelumalli, +55-vuotiaiden muutosturva, palkkatukiudistus, TE2024 -uudistus, digitaalisten TE-palvelujen kehitystyö). Osa uudistuksista on jo tullut voimaan ja osa on vasta tulossa. Uudistusten toimivuutta ja vaikuttavuutta tullaan seuraamaan ja arvioimaan.

Palvelujärjestelmään on tehty viime aikoina merkittäviä uudistuksia. **Pohjoismainen työvoimapalvelumalli** tuli voimaan 2.5.2022 ja edellyttää aikaisempaa intensiivisempää ja nopeampaa henkilökohtaista palvelua.

Asiakaspalvelumalli koostuu kolmesta toisiinsa kytkeytyvästä uudistuksesta: 1) Työnhakijan palveluprosessin tiivistäminen, 2) Omatoimisen työnhaun uudistaminen ja yksilöllinen työnhakuvelvoite ja 3) työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistaminen.

Eduskunta on antanut *Työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista* koskevan lainsäädännön osalta lausumat (HE 167/2021 vp - EV 212/2021 vp), joiden mukaisesta selvitystyöstä TEM huolehtii vuoden 2023 loppuun mennessä. Lausumat koskevat mallin sisällöllistä arviointia, resursseja sekä lainsäädännön selkeyttä.

Palkkatukea koskeva uudistus tulee voimaan 1.7.2023. Palkkatuen käytön lisäämisellä yrityksissä pyritään lisäämään palkkatuen vaikuttavuutta. Palkkatuki rajataan jatkossa selkeämmin alentuneesti työkykyisille tai muuten epäedullisessa asemassa olevien työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi. Käyttöön tulee myös uusi 55 vuotta täyttäneiden muutostuki.

Muutosturvaa on vahvistettu vuoden 2023 alusta **uudella muutosturvalla yli 55-vuotiaille** tuotannollisin tai taloudellisin perustein irtisanotuille, jotka ovat olleet vähintään viisi vuotta saman työnantajan palveluksessa. Uusi muutosturva koostuu muutosturvarahasta ja muutosturvakoulutuksesta, jonka järjestää TE-toimisto. Koulutuksen tarkoituksena on edistää irtisanotun nopeaa työllistymistä. Irtisanotun palveluprosessi alkaa jo irtisanomisaikana.

TE-palvelut 2024 –uudistuksen myötä TE- palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille vuoden 2025 alussa. Kyseessä on suurin työllisyyspalveluja koskeva uudistus vuosikymmeniin. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut sekä elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta ja ovat lähempänä asiakkaita. Kunnilla on hyvät lähtökohdat tarjota asiakkaille kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia palveluja. Parhaillaan meneillään on muutoksen toimeenpanovaihe.

TE-palvelujen digitalisaatiokehitys tukee yhteisen tietopohjan rakentumista, seuranta- ja arviointia ja ohjausta. Uusi valtakunnallinen asiakastietojärjestelmäkokonaisuus otetaan käyttöön vaiheittain 6/2024 loppuun mennessä. TE2024-uudistuksessa kunnille työvoimaviranomaisina tulee velvollisuus käyttää järjestelmää v. 2025 lähtien. Valtio vastaa järjestelmästä jatkossakin. Työmarkkinatori –palvelualusta tarjoaa asiakkaille sähköiset asiointipalvelut ja alustalla mm. julkaistaan työnhakijoiden työnhakuprofiileja.

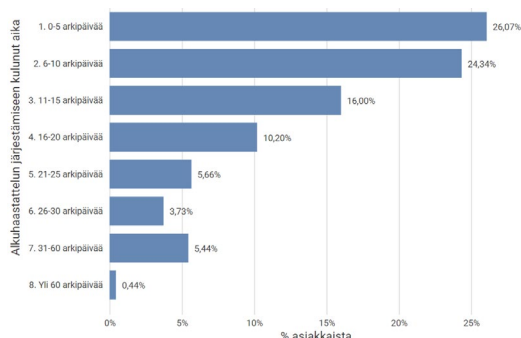
Lisätietoja: TEM / Tiina Korhonen, Jan Hjelt, Outi Viljamaa

2 Saadaanko tällä hetkellä kaikki työkykyiset TE-palveluiden piiriin nopeasti? Onko palvelu tehokasta?

Työnhakijan palveluprosessi käynnistyy aiempaa nopeammin. Alkuhaastatteluiden yhteydessä laadituissa työllistymissuunnitelmissa on yli 70 prosentille työttömistä työnhakija-asiakkaista asetettu työnhakuvelvollisuus, jonka toteutumista seurataan. Palveluihin ohjautuminen painottuu eri asiakasryhmissä alle 3 kk työttömänä olleisiin. Yksittäisistä palveluista vaikuttavimpia eri tutkimusten mukaan ovat työvoimakoulutus ja yksityisen sektorin palkkatuki.

Työvoiman kohtaannon edistäminen edellyttää työnhakijoiden palvelun lisäksi panostusta työnantajien palveluun.

TE-toimistojen tai työllisyyden kuntakokeilujen järjestämään alkuhaastatteluun pääsee nykyisin keskimäärin 9 arkipäivässä, kun syyskuussa 2022 siihen meni keskimäärin 11 arkipäivää ja ennen pohjoismaisen työvoimapalvelumallin uudistusta 17 arkipäivää. Alkuhaastattelu järjestettiin alle viidessä arkipäivässä n. 25 prosentille työnhaun aloittaneista asiakkaista ja n. 60-70% 15 arkipäivän sisällä.



Alkuhaastattelun yhteydessä laaditaan työllistymissuunnitelma, jossa sovitaan työnhakuvelvollisuudesta. Alkuhaastatteluiden yhteydessä laadituissa työllistymissuunnitelmissa on yli 70 prosentille työttömistä työnhakija-asiakasta asetettu työnhakuvelvollisuus. Palveluprosessin alkuvaiheessa vastuutetaan työnhakijaa hakemaan aktiivisesti työtä ja ilmoittavat hakemistaan työmahdollisuuksista Oma asiointi -verkkopalvelussa.

Työnhakijoiden palveluihin ohjautumiseen kuluvaa aikaa voidaan arvioida työttömyyden kestolla ennen palvelun aloitusta. Työnvälitystilastojen virtavarainnon osalta seurataan palvelujen aloittamiseen kulunutta aikaa työttömyyden kestoluokittain. Varanto kertoo, kuinka paljon kyseisessä asiakasryhmässä on ollut asiakkaita keskimäärin kuukaudessa vuonna 2022.

Työttömyyden kesto ennen palveluiden aloitusta eri ryhmissä ja ryhmien varanto (kuukausikeskiarvo työttömistä)

Osatyökykyiset ja muut työnhakijat (Osatyökykyisillä tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä asiakkaita, joilla on diagnoosi, jonka on arvioitu olevan vaikutusta työkykyyn):

Riviotsikot	Työttömyyden kesto ennen palvelun aloitusta					Varanto (kuukausikeskiarvo)			
	Alle 3kk	3-6 kk	6-12 kk	12-24 kk	Yli 24 kk	Alle 3kk	3-6kk	6-12kk	12-24kk
Muut työnhakijat	47,7 %	19,5 %	13,1 %	10,9 %	8,8 %	36460	57651	33954	33941
Osatyökykyiset	40,0 %	16,9 %	14,5 %	14,2 %	14,4 %	4041	4928	4553	5743
Kaikki yhteensä	87,7 %	36,4 %	27,6 %	25,1 %	23,2 %	40501	62579	38507	39684

Ikäryhmät:

Ryhmä	Työttömyyden kesto ennen palvelun aloitusta					Varanto (kuukausikeskiarvo)			
	Alle 3kk	3-6 kk	6-12 kk	12-24 kk	Yli 24 kk	Alle 3kk	3-6kk	6-12kk	12-24kk
1. Alle 25-vuotiaat	60,9 %	20,4 %	11,2 %	5,8 %	1,7 %	5838	11825	4393	2689
2. 25-39-vuotiaat	49,7 %	20,9 %	13,6 %	9,7 %	6,2 %	14970	23999	13532	12154
3. 40-44-vuotiaat	44,6 %	18,4 %	13,6 %	12,2 %	11,3 %	11086	16249	10832	11614
Yli 55-vuotiaat	34,2 %	16,1 %	13,8 %	16,9 %	19,0 %	8607	10506	9751	13226
Ikä yhteensä	46,8 %	19,2 %	13,3 %	11,2 %	9,4 %	40500	62579	38507	39684

Kansalaisuus:

Ryhmä	Työttömyyden kesto ennen palvelun aloitusta					Varanto (kuukausikeskiarvo)			
	Alle 3kk	3-6 kk	6-12 kk	12-24 kk	Yli 24 kk	Alle 3kk	3-6kk	6-12kk	12-24kk
Suomalaiset	42,0 %	18,0 %	14,8 %	13,4 %	11,7 %	34796	52041	33772	35380
Ulkomaalaiset	60,7 %	22,6 %	8,8 %	5,1 %	2,9 %	5704	10538	4735	4304

Koulutustausta:

Ryhmä	Työttömyyden kesto ennen palvelun aloitusta					Varanto (kuukausikeskiarvo)			
	Alle 3kk	3-6 kk	6-12 kk	12-24 kk	Yli 24 kk	Alle 3kk	3-6kk	6-12kk	12-24kk
Toinen aste	44,9 %	18,8 %	14,2 %	12,2 %	9,8 %	20573	31829	19090	18793
Perusaste	45,8 %	17,9 %	13,7 %	11,6 %	11,0 %	8378	11446	8795	9927
Korkea-aste	46,1 %	20,0 %	12,6 %	11,4 %	9,9 %	8676	14027	8059	8443

Yksittäisiä työvoimapalveluja ja niiden vaikuttavuutta on arvioitu eri tutkimuksissa. Esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän tutkimuksen¹ mukaan yksityisen sektorin palkkatuella, oppisopimuskoulutuksella, työvoimakoulutuksella, omaehtoisella opiskelulla työttömyystuella ja starttirahalla on suurimmat positiiviset työllisyys- ja tulovaikutukset.

Osaajapulaan vastaamiseksi ja kohtaanto-ongelman ratkaisemiseksi työnhakijoiden palvelun lisäksi huomiota on kiinnitettävä myös **yritysten (erityisesti pk-yritysten) ja muiden työnantajien palveluun**. Erityisesti ensimmäistä työntekijään palkkaavat, mikro- sekä pk-yritykset tarvitsevat tukea työntekijöiden palkkaamiseen sekä työelämän monimuotoistumisessa. Tästä esimerkkinä on TE-palveluna yrityksille tarjottava maksuton valmennus työntekijöiden palkkaamiseen ja työnantajavalmiuksien kehittämiseen. Palvelun mahdollistava sääntely tuli voimaan kesäkuussa 2022 ja palvelun kysyntä on ollut suurta. Yhteishankintana yhdessä yrityksen kanssa toteuttava työvoimakoulutus on vaikutuksiltaan erinomaista. Työnantajille tarjottavat TE-palvelut eivät samalla tavoin säänneltyä kuin työnhakijan palvelut, minkä vuoksi palveluihin, niiden jatkuvuuteen ja resursointiin TE-palvelu-uudistuksessa on kiinnitettävä erikseen huomiota. Yhteistyötä tulee vahvistaa myös yksityisten henkilöstöalan yritysten kanssa.

Lisätietoja: TEM / Tiina Korhonen, Jan Hjelt, Outi Viljamaa

3 Miten saataisiin nykyistä tehokkaammin erityisesti nuoret syrjäytymisvaarassa olevat heti työttömyyden tai toimeettomuuden alkuvaiheessa palveluiden piiriin?

TE-palvelujen piirissä olevat nuoret pääsevät viiveettä henkilökohtaiseen palveluun pohjoismaiden työvoimapalvelun mukaisesti. Työllistymisen esteenä voi kuitenkin olla palvelutarve, johon ei kyetä vastaamaan TE-palvelujen avulla.

Nuorten monialaisten matalan kynnyksen Ohjaamo-palvelupisteiden avulla on kyetty sujuvoittamaan erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ohjautumista koulutukseen ja työhön sekä tarjoamaan väylä muihin nuoren palvelutarpeen mukaisiin elämänhallintaa, pärjäämistä ja toimintakykyä tukeviin palveluihin. Lisäksi kulttuuri- ja liikuntapalvelujen osallisuutta Ohjaamoissa on suunniteltu vahvistettavaksi ESR-rahoituksella nuorten terveyden ja hyvinvoinnin tukemiseksi.

TE-palvelu-uudistus sisältää nuorten työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteispalvelua koskevan sääntelyn, mikä tarkoittaa nykyisen ohjaamotoiminnan kaltaista palvelua. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa ohjaamotoimintaa vastaavan toiminnan jatkuminen myös TE-palvelu-uudistuksessa vuodesta 2025 eteenpäin. Uudistuksessa KEHA-keskuksen vastuulle on säädetty nuorten hyvinvoinnin ja elämänhallinnan valmennuksen tarjoaminen.

Monialaista asiakasprosessia hankaloittavat asiakastiedon yhteiskäytön ja jakamisen esteet. Asiakastiedon yhteiskäyttöä eri hallinnonalojen toimijoiden välillä tulisi edistää myös lainsäädännön keinoin.

Nuorisopolitiikan, työllisyyspolitiikan, koulutuspolitiikan, sosiaali- ja terveystieteiden sekä nuorisotyön valtakunnallista, alueellista ja paikallista koordinaatiota tulee vahvistaa nuorten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Tässä tarkoituksessa tulisi käynnistää poikkihallinnollinen toimenpideohjelma, jolla varmistetaan nuorten kannalta keskeisten politiikkalohkojen strategisen ohjauksen

¹ TrVM 13/2022 vp – O 15/2021 vp, Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

johdonmukaisuus valtion ja alue- sekä paikallishallinnon välillä. Lisäksi lainsäädännöllä tulisi varmistaa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen tavoitteellisuus kaikilla hallinnonaloilla sekä olemassa olevien alueellisten yhteistyörakenteiden hyödyntäminen.

Lisätietoja: TEM / Kimmo Ruth, Teija Felt, Jani Lehto

4 Miten tukia pitäisi muuttaa, jotta nopeampi TE-toiminta olisi mahdollista?

TE2024-uudistuksen keskeinen elementti on kuntia kannustava rahoitusmalli. Työttömyysturvaa uudistettaessa jatkossa huomioitava myös vaikutukset kannustavaan rahoitusmalliin.

TE-palvelujen digitalisaatiokehitys, automatisaatio ja tekoäly tarjoavat mahdollisuuksia nopeampaan ja vaikuttavampaan TE-palveluun. Mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttävät lainsäädäntömuutoksia ja järjestelmien kehittämistä.

TE-palvelut –uudistuksen myötä kuntien järjestämisvastuulle siirrettävät työvoimapalvelut ovat jatkossa kuntien uusi valtionosuustehtävä. Julkisten työvoimapalvelujen määräraha siirtyy osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia.

TE2024 -uudistus ja palveluiden ohjaus perustuvat **kannustavaan rahoitusmalliin**, jossa kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee. Kunnan rahoitusvastuu kasvaa työttömyyden pitkittyessä, koskee kaikkia työttömyysetuuksia ja kunta vastaa myös palvelun aikaisen työttömyysetuuden rahoituksesta. Sosiaaliturvaa ja erityisesti työttömyysturvaa uudistettaessa tulee tämä yhteys jatkossa huomioida aikaisempaa tarkemmin.

Siltä osin kuin muutostarpeet koskevat TE-palvelujen järjestämisvastuuta tai kannustavaa rahoitusmallia, sisältyy lainsäädäntöön oma arviointimekanismi, jonka perusteella arvioidaan sääntelyn toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus noin kahden vuoden jälkeen järjestämisvastuun siirtymisestä.

Tässä yhteydessä on myös tarkoituksenmukaista arvioida lainsäädännön toimivuutta laajemminkin sekä arvioida, tarvitseeko ja missä määrin palveluita koskevaa lainsäädäntöä uudistaa.

TE-palvelujen digitalisaatiokehitykseen sisältyy runsaasti mahdollisuuksia lisätä TE-palvelujen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Seuraavia kehitysaskleita voivat olla esimerkiksi kohtaannon edistämiseksi työnhakijoiden työnhakuprofiilien laajempi (anonyymi) julkaiseminen, jolloin työnhakijat olisivat paremmin työnantajien löydettävissä (ml. henkilöstöpalvelualan yritykset) sekä kohtaanto-toiminnallisuuden hyödyntäminen työpaikkojen ja palvelujen tarjoamiseksi työnhakijoille. Työmarkkinatori –palvelu-alusta on mahdollista avata laajemmin yksityisten palveluntuottajien palveluille. Edellä mainitut toimet edellyttävät

Tulevaisuudessa tulee arvioida myös mahdollisuuksia automatisoida työvoimapalvelujen sekä työttömyysturvaan liittyviä prosesseja ja päätöksiä mahdollisimman laajasti, jolloin asiantuntijaresursseja vapautuu työnhakijoiden ja työnantajien henkilökohtaiseen palveluun. Tieto eri toimenpiteiden ja palvelujen vaikuttavuudesta (muun muassa tulorekisterin tietoja hyödyntäen) tulee kytkeä osaksi palvelutarpeen arviointia ja palveluihin ohjaamista tekoälyn mahdollisuuksia hyödyntäen.

Edellä mainittujen kehityssuuntien sekä automaation ja tekoälyn mahdollisuuksien hyödyntäminen nykyistä laajemmin edellyttävät riittävää resursointia tietojärjestelmien kehittämiseen sekä lainsäädäntömuutosten tarpeen arviointia.

Lisätietoja: TEM / Tiina Korhonen, Jan Hjelt

5 Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) sekä työllistymistä edistävän monialaisen tuen kehitystarpeet TE- ja soteyhdyspinnoilla

Sote-uudistus ja TE-palvelu-uudistus on valmisteltu toisistaan erillisinä uudistuksina. Hyvinvointialueiden vastuulla olevien sotepalvelujen ja tulevien työllisyysalueiden vastuulla olevien TE-palvelujen yhdyspinta on keskeinen pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyssä ja vähentämisessä sekä julkisten menojen hillitsemisessä. Pitkittyvällä työttömyydellä ja heikkenevällä terveydentilalla on molempiin suuntiin kulkeva yhteys mikä näkyy mm. keskimääräisiä sote-kustannuksia verrattaessa työttömien suurempina kustannuksina ja käyntikertamäärinä per henkilö työllisiin verrattuna.

Sote- ja TE-palvelujen yhdyspinta koostuu erilaisista palveluista (esim. kuntoutuspalvelut, kuntouttava työtoiminta, mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä työttömien terveystarkastukset), yhteistyötä tekevästä viranomaisista ja ammattilaisista (TE-viranomaiset, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset, Kela) sekä erilaisista toimijoista julkisella, yksityisellä ja järjestöpuolella. Yhdyspintojen työikäisiä asiakkaita yhdistää useille eri hallinnon aloille jakautuva monisyinen palvelutarve, joka ei ratkea yhden hallinnonalan toimenpitein. Esimerkiksi pelkästään monialaisen yhteispalvelun (TYP) piirissä olevia asiakkaita on n. 40 000 henkilöä vuosittain.

Yhdyspintoja tulee kehittää suuntaan, jossa palvelut tukevat asiakasta kohti työtä, palvelutarpeen tunnistaminen on tehokkaampaa ja laadukkaampaa sekä häiriökysyntä vähäistä ja seurantatietoa on saatavilla palvelujen sisällön, vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden kehittämiseksi. Kehittämistyössä tulisi muun muassa varmistaa toimiva viranomaisyhteistyö rakenteita, lainsäädäntöä ja ohjausta kehittämällä sekä huomioida työllistymistä edistävien sote-palvelujen riittävää resursointi (TYP-toiminta, työttömien terveystarkastukset, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin aiheuttama lisäys sote-palvelujen käyttöön). Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi tulisi arvioida ja luoda kannusteet myös hyvinvointialueille.

Asiakastiedon vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä tulee arvioida ja kehittää, jotta viranomaiset voivat vaihtaa keskenään asiakkaan työllistymisen kannalta välttämättömiä tietoja työnhakijan työkyvyn arvioimiseksi, TE- palveluiden tarjoamiseksi, kuntoutukseen tai koulutuspalveluihin ohjaamiseksi. Lisäksi TE- ja sote-palvelujen yhdyspintojen yhteinen tietopohja tarvitsee kehittämistä tuloksellisten palvelujen johtamiseksi ja seurannan mahdollistamiseksi.

Kuntouttavan työtoiminnan mukaista aktivointia ja palvelua tulisi kehittää varmistamalla ensisijaisen TE-palvelujen käyttö sekä kuntouttavan työtoiminnan kohdentaminen lain tarkoittamille henkilöille. Tämä edellyttää etuuksien ja valtionkorvausten tarkastelua.

Lisätietoja: Tiina Korhonen, Jan Hjelt, Jenni Wessman

6 Miten toimeentulotukea ja työmarkkinatukea voitaisiin kehittää nykyistä kannustavampaan ja velvoittavampaan suuntaan työttömien osalta?

Työttömyysetuuden työvoimapolitiittisia edellytyksiä on viimeisten 10 vuoden aikana pyritty yhdenmukaistamaan siten, että kaikkien etuuslajien (ansiopäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) edellytykset olisivat yhdenmukaisia. Tämä on yksinkertaistanut esimerkiksi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää merkittävästi verrattuna tilanteeseen, jossa eri etuuksilla olevilla oli erilaisia seuraamuksia samasta laiminlyönnistä, ja eräissä tilanteissa jopa siten, että samaa etuutta saaviin sovellettiin erilaisia seuraamuksia riippuen työttömyyden kestoista. Esimerkiksi vuonna 2006 toteutettu työmarkkinatuen uudistaminen ei lopulta johtanut toivottuihin tuloksiin.²

Mahdollisten työttömyysetuuden vastikkeellisuuteen liittyvien muutosten olisi tarkoituksenmukaista ainakin lähtökohtaisesti koskea kaikkia etuuslajeja. Yhdenmukaisesta soveltamisalasta huolimatta on selvää, että jotkin mahdolliset muutokset voivat kuitenkin tosiasiallisesti kohdistua enemmän esimerkiksi henkilöihin, jotka ovat vasta tulossa työelämään, ovat jääneet työstä työttömäksi ja joiden odotetaan työllistyvän nopeasti uudelleen tai joiden työttömyys on jo pitkittynyt. Ensimmäisessä ja kolmannessa esimerkkitalanteessa henkilö olisi todennäköisesti työmarkkinatuen saaja ja toisessa esimerkkitalanteessa ansio- tai peruspäivärahan saaja.

6.1 Kannustavuudesta – erityisesti mahdollisuus opiskella sivutoimisesti

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään jo nykyisin siitä, että työnhakijalla voi olla oikeus työttömyysetuuteen tiettyjen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta, vaikka hänellä ei muutoin olisi oikeutta etuuteen. Lisäksi näiden palveluiden ajalta voi olla oikeus saada työttömyysetuutta määrätään korotettuna ja useimpien ko. palveluiden ajalta maksetaan osallistumiskustannusten kattamiseen tarkoitettua kulukorvausta.

Edellä mainitut vaikutukset liittyvät palveluihin, joiden järjestämisen perusteista säädetään laissa. Tällä hillitään muun muassa kustannusten kasvua ja varmistetaan työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua. TEM:n käsityksen mukaan palveluihin osallistumisen kannusteet ovat tältä osin tarkoituksenmukaisia.

Työttömyysturvalakia on muutettu vuoden 2023 alusta lukien siten, että työttömällä on aiempaa laajemmat mahdollisuudet opiskella työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tiettyjä opintoja ei enää pidetä päätoimisena opiskeluna eivätkä opinnot vaikuta työttömyysturvaoikeuteen, eikä tietyistä opinnoista tarvitse enää edes ilmoittaa TE-toimistolle.

Koska muutoksesta on kulunut vasta vähän aikaa, muutoksen vaikutuksia on vielä liian aikaista arvioida. Muutokseen liittyy myös riskejä siitä, että henkilöitä siirtyy opintososiaalisilta etuuksilta työttömyysetuudelle. Jos muutoksen vaikutukset myöhemmin osoittautuvat kokonaisuutena arvioiden positiivisiksi, TEM pitää mahdollisena, että mahdollisuutta opiskella sivutoimisesti laajennettaisiin edelleen. Myös esimerkiksi sosiaaliturvakomitea on tehnyt tätä koskevan ehdotuksen.

² Kari Hämäläinen, Juha Tuomala ja Minna Ylikännö: Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksia 2009.

6.2 Velvoittavuudesta – nuoret

Koulutusta vailla olevan alle 25 vuotiaan nuoren tulee hakea joka vuosi vähintään kahta syksyllä alkavaa opiskelupaikkaa, jotta hänellä olisi tai hän säilyttäisi oikeutensa työttömyysetuuteen. Hakuvelvollisuuden toimivuutta on selvitetty TEAS-tutkimuksena³. Tutkimuksen mukaan hakuvelvollisuus on perusteltu, mutta eräitä siihen liittyviä yksityiskohtia tulisi kehittää.

TEM:n toimialalla tulisi arvioida muun muassa hakuvelvollisuuden muuttamista siten, että velvollisuutta voisi täyttää muullakin opiskelupaikkojen hakemisella kuin tutkintotavoitteisia opiskelupaikkoja hakemalla. Osittain tämä on mahdollista jo nykyään, jos työnhakija täyttää hakuvelvollisuuden pääsäännöstä poikkeamiseen oikeuttavat edellytykset ja asiasta sovitaan työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Osa TEAS-tutkimuksessa esitetyistä kehittämis ehdotuksista ei edellytä lainsäädännön vaan toimeenpanon kehittämistä, niin TE-hallinnossa kuin oppilaitoksissa.

TEM:n toimialaan liittyvät muutokset lisäisivät julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvameinoja, mutta lisäyksen arvioidaan alustavasti olevan vähäinen. Sen lisäksi, että mahdolliset muutokset olisivat alustavan arvion mukaan melko pieniä, kustannusvaikutus arvioidaan vähäiseksi sen vuoksi, että hakuvelvollisuuden helpottaminen voi lisätä siirtymistä opintoihin ja pois työttömyysturvajärjestelmästä. Myös nuorten palveluiden kehittämisestä voi aiheutua kustannuksia.

Jos muutoksilla kyetään ohjaamaan nuoria nykyistä paremmin koulutukseen ja samalla saadaan ehkäistyä opintojen keskeyttämisiä, tämä vähentäisi pitkällä aikavälillä nuorten valmistumisen viivästy misestä ja nuorten mahdollisesta syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia. Peruskoulun varaan jäävät aiheuttavat elinaikanaan riskitekijöistä riippuen yhtä henkilöä kohden keskimäärin 230 000 – 370 000 euron menetyksen julkishallinnolle (nettomenetys vuoden 2017 veroasteikolla) verrattuna koulutuksen saaviin. Esitetty summa on keskimääräinen, sillä kaikki peruskoulun varaan jäävät eivät syrjäydy tai ajaudu pois työmarkkinoilta, mutta toisaalta osa aiheuttaa selvästi enemmän kustannuksia.⁴

6.3 Velvoittavuudesta muissa tilanteissa, suhde toimeentulotukeen

Jos henkilö on itse aiheuttanut työttömyytensä tai sen pitkittymisen, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen joko määräajaksi tai toistaiseksi. Työttömyysturvaseuraamuksia koskeva lainsäädäntö on uudistettu toukokuussa 2022. Tuolloin seuraamusten kesto lyhennettiin ja ankaruutta porrastettiin. Muutokset koskivat erityisesti työnhakuun ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyvien laiminlyöntien perusteella asetettavia seuraamuksia.

TEM:n näkemyksen mukaan työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän muutoksia ja mahdollisia kehittämistarpeita olisi tarkoituksenmukaisinta arvioida sen jälkeen, kun edellä mainittujen muutosten voimaantulosta on kulunut muutamia vuosia. Tällöin olisi saatavissa tietoa myös seuraamusten pitemmän aikavälin vaikutuksista. TEM on jo tehnyt valmistelevia toimia arvioinnin toteuttamiseksi vuosina 2025 – 2026.

TEM pitää välttämättömänä, että selvityksessä arvioitaisiin myös tilanteita, joissa henkilö menettää oikeutensa työttömyysetuuteen, mutta seuraamuksen ohjausvaikutus häviää, jos toimeentulotuen

³ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163741/VNTEAS_2022_2.pdf?sequence=1

⁴ Petri Hilli & Timo Ståhl & Marko Merikukka & Tiina Ristikari; Syrjäytymisen hinta - case investoinnin kannattavuuslaskemasta, s. 673. [YP1706_Hilliym.pdf \(julkari.fi\)](#)

määrää ei samalla alenneta. TEM:llä ei ole tiedossaan esimerkiksi näitä tilanteita koskevia tilastotietoja.

Lisätietoja: TEM / Kimmo Ruth, Timo Meling