

Etuuspalvelut
Lakiyksikkö
Toimeentuloturvaetuksien osaamiskeskus

22.8.2018

Kela 66 /010/2018

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnö 28.6.2018 TEM/949/03.01.01/2017

Kansaneläkelaitoksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ns. omatoimisen työnhaun mallista (täydentää hallituksen esitystä HE 93/2018 vp)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (jäljempänä Kela) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ns. omatoimisen työnhaun mallista.

Esityksen tavoitteena on varmistaa työhakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutuminen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten voimaantulon jälkeen. Samalla työhakijoiden työnhakuaktiivisuutta lisäämällä nopeutettaisiin työttömyyden päättymistä ja avoimien työpaikkojen täyttymistä. Esityksessä todetaan, että maaliskuun 2018 alussa työttömänä työnhakijana oli 270 000 henkilöä, joista 90 000 työttömällä ei ollut ajantasaista suunnitelmaa. OECD suosittelee Suomea tiukentamaan työttömien työhakijoiden työnhakuvaatimuksia sekä lisäämään näiden vaatimusten toteutumisen valvontaa. Kela kannattaa esityksen tavoitteita. Kuitenkaan työvoiman saatavuuteen liittyviä ongelmia ei ratkaista pelkästään omatoimista työnhakua ja sen valvontaa lisäämällä, vaan laadukas palvelutarpeen arviointi ja oikea-aikaiset työttömien palvelut varmistavat osaltaan osaavan työvoiman saatavuuden ja nopean työllistymisen. Myös koulutusten sisällön ja mahdollisen uudelleen koulutuksen tulee tukea nykyisten työmarkkinoiden tarpeita. Osatyökykyisten mahdollisuuksia työllistyä tulee arvioida osin erillisten keinojen ja tavoitteiden kautta. Järjestelmän tulisi kyetä yltämään sille asetettuihin tavoitteisiin erilaisissa suhdanteissa.

Esityksessä kerrotaan, että vuonna 2017 arviolta noin 100 000 työnhakijan kohdalla katsottiin, ettei hakijalla ole tarvetta julkisille työvoima- ja yrityspalveluille (noin 46 prosenttia aloitetuista työnhakujaksoista), osaamisen kehittämispalveluiden palvelulinjalle ohjattiin noin 50 000 työnhakijaa (noin 20 prosenttia työnhakijoista) ja tuetun työllistämisen palveluihin ja muihin heikommin työllistyvien palveluihin ohjattiin noin 37 000 työnhakijaa (noin 14 prosenttia työnhakijoista). Vuonna 2017 noin 81 prosenttia työnhakijoista käynnisti työnhaun verkkopalvelun kautta. Lähtökohtaisesti työnhakijan palvelutarve arvioitaisiin työnhaun alkaessa digitaalisesti verkkopalvelussa. Kela kannattaa digitaalisten palveluiden

kehittämistä. Kela yhtyy esityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että palveluiden digitalisoinnin kehittäminen antaa mahdollisuuden kohdentaa asiakaspalvelun resurssit enemmän henkilökohtaista palvelua tarvitseville työnhakijoille. Digitaalisuuden tueksi tulee kiinnittää huomiota tiedon saannin sekä luovuttamisen mahdollistamiseen säädösten avulla, jotta mahdolliset tekniset innovaatiot ja viranomaisen yhteistyö ja samojen selvitysten käyttö sekä mahdollisimman samanlaiset tulokset selvitysten perusteella saadaan täysimääräisesti käyttöön.

Kela pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että digitaalinen palvelutarpeen arviointi tunnistaa tukea tarvitsevat työttömät mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja että esimerkiksi työnhakijan tarvitsemat työkykyyn vaikuttavat palvelut kartoitetaan työnhaun alkaessa ja tarvittaessa koko työnhaun ajan. Digitaalinen palvelutarpeenarvio ei välttämättä sovellu kaikille työttömille työnhakijoille vaan jatkotoimenpiteiden kannalta olisi keskeistä, että laajempia palvelukokonaisuuksia tarvitsevat työnhakijat tavattaisiin henkilökohtaisesti tai pyrittäisiin digitaalisessa ympäristössä takaamaan, että kyseiset yksilöt ohjautuisivat matalalla kynnyksellä tarkempaan tarkasteluun. Palveluihin ohjautuminen ja eri tahojen vastuut tulisi ottaa huomioon lain valmistelussa ja pyrkiä määrittelemään nämä seikat mahdollisimman selkeästi. Työttömien työnhakijoiden tarpeet ja mahdolliset työkykyongelmat tulisi pystyä tunnistamaan digitaalisessakin ympäristössä siten, että he ohjautuisivat oikeanlaisiin palveluihin. Tällöin sen lisäksi, että asiakas saattaisi tarvita useampia yhteiskunnan palveluita, välttyttäisiin myös toisaalta turhalta palveluiden päällekkäisyydeltä ja asiakkaat ohjautuisivat palveluihin samalla myös kustannustehokkaammin. Kelan kuntoutuksen hakijat ja asiakkaat voisivat hyötyä laajalti myös TE-toimiston palveluista (esim. yrittäjyys, ammatinvalinnan ohjaus). Kela viittaa tässä yhteydessä Kuntoutuskomitean raportista ilmenevään yhteistyön kehittämistarpeeseen.

Työnhakija voisi ilmoittautua asiakkaaksi joko oman kotikuntansa mukaisessa maakunnassa tai muussa haluamassaan maakunnassa. Työllistymissuunnitelmassa arvioidaan työmahdollisuuksien hakemista ottaen huomioon muun muassa työmarkkinatilanne. Sopivana työnä pidettäisiin työtä, josta työntekijä ei voisi kieltäytyä työttömyysetuutta menettämättä työttömyysturvalain 2 a luvun 7 §:n 1 momentin 1 – 12 kohdassa tarkoitetulla perusteella, jolloin käytännössä merkitystä olisi lähinnä mainitun säännöksen 5 kohdalla, jonka perusteella arvioitaisiin työnhakuvollisuuden alueellista laajuutta. Esityksessä tulisi täsmentää työnhakijan velvollisuuksia, mikäli työnhakija ilmoittautuu asiakkaaksi muussa kuin kotikuntansa maakunnassa, jossa työmarkkinatilanne on heikompi kuin hänen oman kotikuntansa maakunnassa tai tarjolla olevien työpaikkojen työmatkojen pituudesta johtuen hänellä olisi pätevä syy kieltäytyä työstä.

Esityksessä todetaan, että tällä hetkellä työhaun aloittaneen työnhakijan haastattelun järjestämistä pidetään tarpeettomana esimerkiksi silloin, kun työnhakijalla on tiedossa lähiaikoina työsuhteen, opiskelun tai perhevapaan alkaminen tai muu vastaava muutos tilanteessaan. Edellä mainitussa tilanteessa olevia henkilöitä koskisi omatoimisen työhaun velvollisuus. Kelan näkemyksen ei ole tarkoituksenmukaista eikä tarkoitus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaista, että mikäli esimerkiksi perhevapaalle siirtyvä henkilö laiminlyö hakea omatoimisesti työtä ja saa menettelystään muistutuksen, ja palaa perhevapaan jälkeen työttömyysetuutta hakevaksi työnhakijaksi, hänen seuraavasta laiminlyönnistään voisi seurata jo korvaukseton määräaika.

Esityksessä todetaan taloudellisten vaikutusten osalta, että muutokset voivat vaikuttaa olennaisesti työttömyysetuusmenoihin. Esityksen vaikutuksista työttömiin todetaan, että vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa siihen työttömien joukkoon, jolla työnhaku on passiivista. Pääasiallisen passiivisiin työhakijoihin kohdentumisen lisäksi vaikutukset saattaisivat kohdentua esityksen mukaan siis myös muihin henkilöihin. Kelan näkemyksen mukaan on tärkeää etukäteen lainvalmistelussa varmistaa, ettei suunniteltu menettely johda yksilöiden kannalta kohtuuttomiin lopputulemiin. Arvioidaan, että noin joka viides työtön työnhakija ei tällä hetkellä täyttäisi aktiivisen työhaun vaatimusta. Esitetyt muutokset tarkoittaisivat sitä, että työttömän työnhakijan menettelyä arvioitaisiin aiempaa useammin ja uhka työttömyysetuuden menettämisestä koskisi nykyistä laajempaa joukkoa työnhakijoista. Seuraamukset ankaroituisivat nopeasti toistuvien laiminlyöntien johdosta. Kela yhtyy esityksessä esitettyyn näkemykseen, jos seuraamusten määrä kasvaa huomattavasti, lisää tämä hallinnollisen työn määrää työvoimapolitiittisen lausunnon antajille, työttömyysetuuden maksajille ja toimeentulotukea maksavalle Kelalle. Toisin kuin esityksessä arvioidaan, Kelan näkemyksen mukaan lyhyemmät korvauksettomat määräajat eivät vähennä tarvetta toimeentulotuen hakemiseen työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien kohdalla vaan esitetyt muutokset saattavat lisätä toimeentulotuen saajia ja pitkittää toimeentulotuen saamista Esityksessä tulisi arvioida, mitkä työnhakija-ryhmät siirtyvät todennäköisesti toimeentulotuen saajiksi ja onko tällä vaikutusta esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyteen. Samassa yhteydessä tulisi arvioida, mikä merkitys omaehtoisen työhaun laiminlyönnillä on toimeentulotuen mahdolliseen alentamiseen.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työttömyysturvan aktiivimalliin. Kelan aktiivimallin toimeenpanossa tekemien havaintojen perusteella omatoimisen työhaun huomioiminen olisi omiaan kannustamaan työttömiä työnhakijoita nykyistä enemmän aktiivisuuteen ja lisäämään työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa työttömyysetuutensa tasoon. Kelan näkemyksen mukaan työttömän työnhakijan aktiivisuutta ja omatoimista työnhakua kannustavan

lainsäädännön valmistelua tulisikin tehdä yhteisenä kokonaisuutena. Työhaun ja työttömyysetuuden hakemisen kokonaisuudesta muodostuu työttömälle työnhakijalle monimutkaiseksi, jos työhausta, aktiivisuudesta ja työttömyydestä tulee ilmoittaa eri aikataulussa eri toimijoille. Työttömyysetuuksia saavia työnhakijoita ei tulisi uusia toimenpiteitä suunniteltaessa tarkastella yhtenä joukkona vaan sekä työttömyysturvan että työllisyyspalveluiden muodostamaa kokonaisuutta tulisi räätälöidä entistä enemmän asiakkaiden erilaisten lähtökohtien pohjalta.

Esityksessä todetaan, että vuonna 2016 työttömyysjaksoista noin 30 prosenttia kesti alle kolme kuukautta. Kela lähtökohtaisesti kannattaa esitettyä seuraamusten porrastamista laiminlyönnin toistuvuuden perusteella, koska työttömällä on mahdollisuus korjata ensimmäinen laiminlyöntinsä ilman taloudellista seuraamusta. Edellytyksenä on kuitenkin pidettävä, että työnhakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus välttyä seuraamukselta. Omatoimisen työhaun 30 päivän tarkastelujakso on sangen lyhyt ja sen sijasta esityksessä olisi tarpeen arvioida seurannan tekemistä kolmen kuukauden välein toistuvan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Kela sinänsä kannattaa jatkuvan omatoimisen työhaun vaatimusta, mutta pitää samaan aikaan tärkeänä huomioida niiden työttömien tarpeet, joilla on haasteita omatoimisessa työhaussa. Työttömyysetuuksien takaisinperintätilanteiden vähentämiseksi on tarpeen arvioida nykyisen OF1-lausunnon kaltaisen ilmoituksen käyttöönottoa omatoimisen työhaun seurannassa.

Omatoimista työnhakua ei edellytetä sellaisina kalenteriviikkoina, jolloin työnhakija on työllistynyt kokoaikaisesti yli kahden viikon ajan tai ollut työkyvytön. Työllistymisellä tarkoitetaan palkansaajana tehtyä työtä, jossa työaika on enemmän kuin 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta ja yrittäjänä tehtyä työtä, kun päätoiminen yritystoiminta estää työttömyysetuuden saamisen. TE-toimistojen työttömyysturvatehtävien siirron valmistelu huomioon ottaen edellä mainittujen seikkojen tutkiminen tulee kuulumaan työttömyysetuuksien maksajien toimivaltaan. Lisäksi työkyvytön työnhakija hakee tarvittaessa Kelasta sairausperusteisia etuuksia. Tässä yhteydessä on tarpeen arvioida työnhakijan kaksinkertaista ilmoitusvelvollisuutta, kun tietojärjestelmiä kehitetään.

Anne Neimala
Etuusjohtaja

Pasi Pajula
Osaamiskeskuksen päällikkö