

LUONNOS

Ehdotus komitean linjaukseksi välimietinnön lukuun 4 työttömyysturvasta, työllisyyden edistämisestä ja osittaisesta työllistymisestä

Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen

Ehdotus koskee komitean 29.11.2021 hyväksymän kannanoton kohtia 2.1 (työttömyysturvan kehittämisen ja työllisyyden edistämisen osalta) ja 2.2 (osittaisen työllistymisen aikaisen työttömyysturvan osalta). Komitean esiin nostamista ongelmista on tarkasteltu seuraavia teemoja: 1) työttömyysturva ei tunnista kaikkia työn ja tulojen sekä elämäntilanteiden yhdistelmien muotoja, 2) sovitellun työttömyysturvan työaikavalvonta sopii huonosti epätyypillisiin ja tilapäisiin työsuhteisiin ja työhön, jossa työajan mittaaminen on vaikeaa, 3) niin kutsutusta tavanomaisesta palkkatyöstä tai yritystoiminnasta poikkeavat tilanteet ja työttömyysturva, 4) yritystoiminnasta saatavan tulon ja työttömyysturvan yhteensovittaminen ja työttömyysturvan joustavuus ja työllistymisen tukeminen yritystoiminnan alkaessa tai jos yritystoiminta kohtaa tilapäisiä vaikeuksia.

Nykytilan kuvaus

Palvelujärjestelmästä ja palveluista

Työttömyysturvaetuuksien, eli sekä perus- ja ansiopäivärahan että työmarkkinatuen, tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Näiden oikeuksien vastapainona syntyy velvoite osallistua sellaisiin palveluihin, jotka parantavat henkilön edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille. Julkiselle vallalle on perustuslaissa asetettu velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Perustuslaki asettaa kuitenkin viranomaisille työllisyyden edistämisveloitteen.

Toukokuun alussa 2022 voimaan tulleen TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin mukaisesti alkuhaastattelu järjestetään kaikille työnhakijoille lähtökohtaisesti kasvokkain paikan päällä TE-toimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tiloissa. Alkuhaastattelu järjestetään viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palveluprosessin toteuttaminen on tärkeää. TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin toteutumista ja vaikuttavuutta ja sen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kuntoutuksen välistä kytköstä tulee seurata.

Ennen työttömien palvelumallin uudistamista ja tähän liittyvää henkilöstöresurssin lisäämistä arviolta noin 30–50 prosentille työttömistä on järjestetty työnhakijan haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Ongelmaksi on muodostunut se, että työnhakijana olevat henkilöt ovat

voineet saada pitkään etuutta ilman, että hänen työllistymisen edellytyksenä olevaa palvelutarvetta arvioidaan tai että häntä ohjataan tarvitsemiinsa palveluihin. Tämä koskee merkittävää osaa pitkäaikaistyöttömistä työmarkkinatuen saajista. Ongelma koskee myös osittain työllistyviä työnhakkijoita. Näin on, vaikka lainsäädännössä lähtökohta on, että työ on ensisijainen toimeentulorvaan nähden. Tästä työn ensisijaisuudesta seuraa se, että paitsi täyden myös sovitellun työttömyysturvan maksaminen edellyttää, että tavoitteena on kokoaikainen työllistyminen tai työskentely, joka tuo itsenäisen toimeentulon ilman tarvetta soviteltuun etuuteen. Vain osatyökyvyttömyyseläkettä saavilla työttömyysetuusoikeuteen riittää osa-aikatyön hakeminen.

Etuuslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla ei yksinään voida vaikuttaa henkilöiden työmarkkina-asemaan tilanteissa, joissa esimerkiksi työkykyyn liittyvät tai työn vaatimusten ja henkilön ammatillisen osaamisen kohtaanto-ongelmat vaikeuttavat työllistymistä. Näiden kohtaanto-ongelmien ratkaiseminen edellyttää palveluiden vahvistamista. Kohtaanto-ongelman purkamista ja ehkäisemistä toteutetaan edellä kuvatussa työttömien asiakaspalvelumallin uudistamisessa. Kannustinloukkuja koskevassa kannanotossa todetulla tavalla kannustinloukuista aiheutuvia haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan vähentää työnteon kannustimia parantamalla tai etuuksiin liittyvien palvelujen velvoittavuuden ja tarjonnan lisäämisen kautta.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien toimeenpanijoiden osalta kannustimet ovat usein puutteellisia tai niitä ei ole lainkaan. Tarvittavien palvelujen järjestämiseen ei ole riittäviä rahoituksellisia kannustimia. Tämä johtuu osittain siitä, että palvelujen järjestäminen ja etuuksien rahoittaminen paikantuvat eri tahoille. Kun työvoimapalveluiden uudistuksen tarpeita on arvioitu, on katsottu, että palveluiden järjestämistä vastaavien ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten kustannusten rahoitusvastuun välistä yhteyttä tulee tiivistää. Palvelujärjestelmien yhteensovittamista edistetään edellä kuvatussa uudistetussa työttömien asiakaspalvelumallissa. Palveluiden siiloutumista on mahdollista purkaa ja toimeenpanijan kannustimia voidaan vahvistaa, kun työvoimapalveluita uudistetaan.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja työvoimapalveluiden uudistamisen vaikutuksia tulee seurata ja arvioida mm. palveluiden kohdistumisen ja työllisyyden näkökulmasta. Näiden arvioiden pohjalta tulee seuraavalla hallituskaudella tarkastella tarvetta uusille työllistymistä edistäville toimenpiteille.

Työttömyysetuuksista

Koska työttömyysturvaetuuksien tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille, työttömyysturvaetuuksien saannin edellytykseksi on säädetty edellytys kokoaikatyön hakemisesta. Työttömyysetuutta on mahdollista saada soviteltuna, jos henkilö tekee osa-aikaista työtä tai ns. keikkatyötä, jos henkilö samaan aikaan on kokoaikatyön hakija. Vain osatyökyvyttömyyseläkettä saavilla riittää, että henkilö on käytettävissä osa-aikatyöhön. Toukokuun alussa 2022 voimaan tullut työnhakuvollisuus koskee myös osa-aikaista työtä tekeviä sekä työnhakijoita, jotka tekevät lyhytkestoisia työjaksoja. Komitea pitää näitä periaatteita perusteltuina.

Koska työttömyysturvaetuuksien saannin tavoitteena on turvata toimeentulo henkilön pyrkiessä työmarkkinoille, etuuslainsäädännössä on tunnistettu tilanteet, joissa etuutta ei voida maksaa työllistymisen vuoksi. Tämän vuoksi työttömyysetuutta ei makseta henkilöille, joiden katsotaan työllistyvän kokoaikaisesti palkkatyössä (työaika yli 80 prosenttia tehtävän täydestä työajasta) tai päätoimisesti yritystoiminnassa (kokonaisharkinta). Yhteiskunnan näkökulmasta rajoitukset toteuttavat tavoitetta, jonka myötä työttömyysturva ei muodostu kokoaikatyöhön kohdistuvaksi matalapalkkatueksi ja tavoitetta, jonka myötä työttömyysturva ei muodostu pysyväksi tueksi kannattamattomalle yritystoiminnalle. Näistä jälkimmäinen estää myös kilpailun vääristymistä yritysten välillä.

Työttömyysetuutta ei myöskään poikkeuksia lukuun ottamatta makseta henkilöille, jotka opiskelevat päätoimisesti.¹ Opiskelua koskeva rajoitus toteuttaa tavoitetta, jonka mukaan työttömyysturva ei ole opintotuki. Toisaalta, oppivelvollisuusiän korottamisella ja alle 25-vuotiaiden koulutukseen hakemisvelvollisuudella edistetään ammatillisen osaamisen hankkimista, sillä ammatillisen osaamisen hankkimisella torjutaan toistuvaa tai pitkittyvää työttömyyttä. Viitaten osaamisen kehittämisen yhteydessä todettuun, hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä. Työttömyysetuuden saannin ja osaamisen kehittämisen yhteyttä on laajemmin kuvattu opiskelua ja osaamisen kehittämistä koskevassa linjausehdotuksessa. Samassa linjausehdotuksessa

¹ Poikkeukset koskevat tilanteita, joissa työttömyysetuutta maksetaan nimenomaan päätoimisen opiskelun vuoksi henkilön osallistuessa työllistymistä edistävään palveluun.

todetaan myös tarve toteuttaa selvitys nuorten sosiaaliturvasta (etuudet ja palvelut). Selvitys sisältää kansainvälisen tarkastelun. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan pitemmän aikavälin uudistustyössä.

Erityisesti yritystoiminnan kausiluonteisuuteen tai toimialaan ja yrittäjälle kohdennettaviin palveluihin liittyvät työttömyysturvalaissa tai laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säädetyt edellytykset ja säännösten soveltamiskäytäntö on syytä arvioida sen varmistamiseksi, että lainsäädäntö tai sen soveltamiskäytäntö mahdollistavat myös tällaisen yritystoiminnan aloittamisen ja jatkamisen.

Eräissä tilanteissa oikeuteen saada työttömyysetuutta vaikuttaa myös toiminta, jolla ei voida katsoa olevan varsinaista ansaintatarkoitusta (omassa työssä työllistyminen). Näissä tilanteissa on kyse esimerkiksi apurahalla työskentelystä, omaishoitajana toimimisesta ja sellaisesta perhehoidosta, jossa ei ole ansaintatarkoitusta (erityisesti perheeseen sijoitettujen lasten perhehoito). Koska työttömyysturvan tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille, näissä tilanteissa arvioidaan henkilön toiminnan sitovuutta. Tarkoituksena on rajoittaa työttömyysturvan myöntämistä henkilöille, jotka tosiasiassa eivät pysty ottamaan vastaan kokoaikatyötä. Jos toiminnan sitovuus ei estä työmarkkinoille pääsyä tai palaamista (eli se ei estä kokoaikatyön vastaanottamista) työttömyysturvaa maksetaan toiminnasta, esimerkiksi omaishoidosta, huolimatta.

Komitean työn aikana on noussut esiin kysymys, huomioidaanko omais- ja perhehoitajien kohdalla tehtävässä työvoimapolitiisessa arvioinnissa työn vastaanottamista tukevia ja mahdollistavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja näitä palveluita koskevia sitoumuksia, joita sisältyy omaishoidosta tehtävään sopimukseen kunnan, tulevaisuudessa hyvinvointialueen, kanssa. Apurahalla työskentelyn osalta esiin on noussut kysymys työvoimapolitiisten lausuntojen yhdenmukaisuudesta. Tilannetta on pyritty selkeyttämään keskittämällä nämä vaativat työvoimapolitiiset lausunnot valtakunnallisesti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston annettaviksi.

Työmarkkinatuesta

Työmarkkinatukeen on oikeus työttömällä, joka ei täytä työssäoloehtoita tai joka on saanut perus- tai ansiopäivärahaa enimmäisajan ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa (tarveharkinta). Työmarkkinatuen saajaa koskevat samat työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiiset edellytykset

kuin perus- tai ansiopäivärahan saajaa. Ansiotulot sovitellaan ja työmarkkinatuen määrästä vähennetään samat lakisääteiset etuudet kuin muissakin työttömyysetuuksissa.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa otetaan lähtökohtaisesti huomioon työmarkkinatuen saajan omat tulot kokonaisuudessaan. Tarveharkintaa ei sovelleta työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta eikä sellaiselle 55 vuotta täyttäneelle henkilölle maksettavaan työmarkkinatukeen, joka on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon.

Jos henkilöllä ei ole ammatillista koulutusta, työmarkkinatukea voi saada enimmillään vasta 21 viikon odotusajan jälkeen. Työmarkkinatuki maksetaan määrältään alennettuna (osittainen työmarkkinatuki), jos henkilö asuu vanhempiensa taloudessa eikä hän ole täyttänyt työttömyyspäivärahan työssäoloehto.

Työmarkkinatuen uudistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia tulee selvittää tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

Komitean uudistusehdotukset:

Nykytilaa vastaavasti työttömyysturvaetuuksien tarkoitus jatkossakin on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille.

1. Osaamisen puutteet, jotka estävät tai uhkaavat estää täysipainoisen osallistumisen työmarkkinoilla, tulee ratkaista palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja toteutuksen kautta sekä etuusjärjestelmän edellytyksiä uudistamalla. Sivutoimisen opiskelun ja työttömyysetuuden yhteensovittamista koskevan sääntelyn kehittämistä selvitetään. Työssä on otettava huomioon vuoden 2023 alussa voimaan tulevaisi tarkoitettut opiskelua koskevat työttömyysturvalain muutokset (HE 176/2022 vp) ja arvioitava muutoksista saatavia kokemuksia.
2. Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyviä ongelmakohtia tarkastellaan ja arvioidaan sääntelyn kehittämistarpeita. Tarkastelussa ja arviossa tulee kiinnittää huomiota rinnakkaiseen työllistymiseen sekä palkkatyössä että yrittäjänä, kausiluonteiseen yritystoimintaan, taiteilijoihin, urheilijoihin ja alustatalouden tapoihin organisoida työtä ja lisäksi toimeksiantosopimuksella tehtävään työhön. Tavoitteena on tehdä järjestelmästä työnhakijan kannalta aiempaa ennustettavampi ja läpinäkyvämpi.

3. Työmarkkinatuen uudistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia selvitetään tavoitteena arvioida sen roolia taloudellisena tukena tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.