

Työmarkkinatuen uudistamishdotukset

Aluksi

Seuraavassa esitämme sosiaali- ja terveysministeriön huomioita työmarkkinatukea ja osin myös työttömyyspäivärahaetuksia koskeviin ehdotuksiin. Koska osa ehdotuksista kuuluu valtioneuvoston työnjaon perusteella työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan, niiden osalta arviossa on huomioitu työ- ja elinkeinoministeriöltä pyydetty ja saatu arviointi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on todennut sosiaali- ja terveysministeriölle, että TE-hallinnossa on meneillään massiivinen tietojärjestelmä uudistus¹, jonka aikana ei työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun näkemyksen mukaan tulisi tehdä uudistuksia, jotka vaikuttavat tietojärjestelmään. Tämä tulisi huomioida kaikissa uudistuksissa. Tietojärjestelmä uudistus valmistuu vuoden 2025 alkuun., jolloin kunnat alkavat vastata työnhakijoiden palvelusta.

Nykyisen, 2.5.2022 voimaan tulleen työnhakijan palveluprosessin toimivuutta ja kehittämistarpeita arvioidaan vuoden 2023 loppuun mennessä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan palveluprosessia koskevia muitakin uudistustarpeita tulisi arvioida tässä yhteydessä ja sillä aikataululla, että muutokset tulisivat voimaan aikaisintaan vuoden 2025 alusta, kun julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy edellä todettuun työ- ja elinkeinoministeriön näkemykseen aikatauluista ja toteaa lisäksi, että sen käsityksen mukaan työttömyyden pitkittymisen ja erityisesti pitkittyneen työmarkkinatuen saannin taustasyistä puuttuu edelleen tietoa. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa hanketta, jossa paitsi selvitetään eräitä mahdollisia työttömyyden, erityisesti työmarkkinatuen saannin pitkittymisen syitä, myös saatuun tietoon pohjaten tehdään tarvittavia ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Muistio ministeriön ehdotuksesta on liitteenä.

Liitteenä on myös työ- ja elinkeinoministeriön tekemä tiivistelmä työnhakijan nykyisestä palveluprosessista, työnhakuvelvollisuudesta ja työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä.

¹ Nykyinen asiakastietojärjestelmä korvataan uudella ja uuden järjestelmän käyttöönotto tapahtuu vaiheittain v. 2023-2024 aikana. Aikataulu on hyvin kriittinen, jotta uudistus ehditään tekemään ennen TE-palvelujen siirtymistä kuntien vastuulle ja kunnat voivat ottaa uuden järjestelmän käyttöön. Työ- ja elinkeinoministeriö toi esiin, että käyttöönottoaikataulussa pysyminen ei mahdollista muutoksia. Kun uusi järjestelmä saadaan käyttöön, sitä voidaan ja on tarkoituksenmukaista jatkokehittää mm. tukemaan nykyistä paremmin tiedolla johtamista.

Nykytuotoinen työmarkkinatuki uudistetaan. Työttömäksi jääneelle henkilölle turvataan laaja alkukartoitus, jonka jälkeen hän vastaanottaa yksilöllisiä ja työllistymistä edistäviä palveluita. Erityisesti nuoret alle 30-vuotiaat ohjataan nopeasti työllisyyspalveluiden piiriin.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012; JTYPL) 2 luvun 5 §:n mukaan TE-toimisto järjestää työnhakijaksi ilmoittautuvalle alkuhaastattelun viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Alkuhaastattelussa tehdään palvelutarvearvio (mainitun lain 2 luvun 8 §). Kunnat vastaavat vuodesta 2025 lukien palveluista.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen käsitys on, että ehdotuksessa uutta nykytilaan verrattuna olisi lähinnä alle 30-vuotiaiden tehostettu palveluohjaus. Tietyn kohdejoukon osalta on mahdollista säätää nimenomaisia palveluiden kohdennuksia (nykyisin tällaisia kohdennuksia liittyy esimerkiksi 55 vuotta täyttäneiden muutosturvakokonaisuuteen), mutta työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tällaista tulisi ensisijaisesti välttää.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvio on, että muilta osin ehdotus ei sisällä varsinaista muutosta nykytilaan verrattuna. Tällöin ehdotus ei edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Kyse olisi enemmän käytettävissä olevista resursseista ja esimerkiksi siitä, kuinka nopeasti eri toimijoilla on mahdollisuus osallistua alkukartoituksen toteuttamiseen. Uusia resursseja muutokset eivät välttämättä edellyttäisi. Tämä arvio voi kuitenkin muuttua, jos alkukartoituksen laajuutta koskevaan kirjaukseen sisältyy muutos esimerkiksi sen suhteen, mitkä viranomaiset tai muut esimerkiksi ostopalveluita järjestävät tahot kartoituksen toteuttamiseen osallistuisivat tai jos tarjolla olevien palveluiden laatuun ja määrään sisältyy ehdotus niiden uudistamiseksi, jolloin ehdotuksen toteuttaminen voi edellyttää myös lainsäädännön muuttamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa myös edellä mainittuun ehdotukseen selvityshankkeesta.

Etuuden yhteydessä olevaa palveluprosessia uudistetaan vastaamaan asiakasryhmän tarpeisiin, tarjoamaan palveluita ja ohjausta eri tilanteisiin. Etuuden lähtökohtana on velvoite osallistua palveluihin, jotka koskevat aktiivista työn hakemista, koulutukseen, kotoutumiseen tai kuntoutukseen osallistumista.

Kuten edellä, myös tässä ehdotuksessa, palveluprosessin osalta, vaikuttaisi olevan keskeisesti kyse siitä, kuinka paljon ja mitä palveluita on tarjolla, ja millaiset resurssit näihin on käytettävissä, mutta uusia resursseja muutokset eivät työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan välttämättä edellyttäisi sen hallinnon osalta.

Työttömyysturvajärjestelmän mukaisten palveluiden velvoittavuudesta työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Lain 2 a luvun 9 ja 10 §:n mukaan muun muassa työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan muuhun suunnitelmaan sisältyvä määrällinen työnhakuvelvollisuus sekä palveluihin osallistuminen on työnhakijaa velvoittavaa. Jos velvoittavuutta tiukennetaan työttömyysturvaseuraamuksia (korvauksettomia määräaikoja eli ns. karensseja ja etuusoikeuden lakkauttamista toistaiseksi) ankaroitamalla, tämä edellyttää lainsäädäntömuutoksia.

Velvoittavuuden soveltamisalan laajuuden osalta kirjauksen toteuttaminen edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia alustavan arvion mukaan lähinnä kuntoutuksen osalta. Kuntoutukseen osallistumisen osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että nykyisin työttömyysturvan saajalla ei ole velvollisuutta osallistua kuntoutukseen, nimestään huolimatta sosiaalipalveluksi katsottavaa kuntouttavaa työtoimintaa lukuun ottamatta.

Kuntoutukseen osallistumista arvioitaessa on otettava huomioon, että kuntoutuksen kokonaisuuteen sisältyy monia eri tyyppisiä palveluja, joilla on eri tarkoitukset, tavoitteet ja toimeenpanijat ja joita järjestetään ja rahoitetaan eri perustein. Hyvinvointialueet järjestävät sairaanhoitoon liittyvää lääkinällistä kuntoutusta terveydenhuoltolain (1326/2010) perusteella sekä sosiaalista kuntoutusta sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja kuntouttavaa työtoimintaa kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) perusteella. Näiden palvelujen järjestäminen perustuu potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointiin. Kela järjestää vaativaa lääkinällistä kuntoutusta ja ammatillista kuntoutusta, korvaa kuntoutuspsykoterapiaa sekä järjestää harkinnanvaraisena kuntoutuksena lääkinällistä ja ammatillista kuntoutusta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) perusteella. Kela maksaa kuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Kelan lääkinällinen kuntoutus ja kuntoutuspsykoterapia ovat osa terveyspalvelujen kokonaisuutta. Työeläkelaitokset järjestävät työeläkelakien perusteella ammatillista kuntoutusta (työeläkekuntoutus) ja maksavat kuntoutusrahaa työeläkekuntoutuksen ajalta. Kelan ja työeläkelaitosten kuntoutusta voidaan myöntää asiakkaan hakemuksesta ja laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Lisäksi lääkinällistä ja ammatillista kuntoutusta järjestetään ja korvataan ja kuntoutuksen aikaista toimeentuloa turvataan mm. työtapaturma- ja ammattitautilainsäädännön ja liikennevakuutuslainsäädännön perusteella.

Niin kutsutussa Sotu –hankkeessa on arvioitu, olisivatko eräät muissa EU:n jäsenmaissa käytössä olevien kaltaiset velvoitteet mahdollisia myös Suomessa. Hankkeen raportissa todetaan toimeentulotuen ja osittain myös työttömyysturvan osalta seuraavaa:²

Suomessa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän lähtökohtana on, että kenenkään ei ole pakko – tahdonvastaista hoitoa lukuun ottamatta – hakeutua palveluiden piiriin tai ottaa niitä vastaan, vaikka niille olisikin todettu selkeä tarve. Mikäli toimeentulotuen vastasuorituksiksi asetettaisiin velvollisuus ottaa vastaan terveyspalveluita, puututtaisiin todennäköisesti liiaksi etuudensaajan perustuslain 7 §:ään kiinnittyvään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, itsemääräämisoikeuteen ja vapaaehtoisuuden periaatteeseen. Potilaan itsemääräämisoikeus ja hoidon vapaaehtoisuus ovat erityisen vahvoja periaatteita terveydenhuollossa. Selvää esimerkiksi on, että etuudensaajaa ei olisi mahdollista velvoittaa ottamaan vastaan tiettyä hoitoa, vaikka se olisikin katsottu tarpeelliseksi. Voidaan ajatella, että tämänkaltaisen kytkennän salliminen merkitsisi paluuta vanhaan ”pakkoauttamisen” kulttuuriin.

Entä olisiko mahdollista asettaa terveystarkastukseen osallistuminen vastasuorituksiksi perustoimeentulotuen saamiseksi – eli että perustoimeentulotuen perusosaa voitaisiin alentaa sillä perusteella, että etuudensaaja kieltäytyy osallistumasta terveystarkastukseen hänen terveydentilansa kartoittamiseksi? Ei liene täysin mahdotonta, että terveystarkastukseen velvoittamiselle voisi tietyissä tilanteissa sinänsä olla valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä syy (esim. terveyden ja/tai sosiaalisen integraation

² Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen, Laura Kallioma-Puha, Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12, s. 141-142 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164675/VNTEAS_2023_12.pdf

edistäminen). Tästä huolimatta terveystarkastukseen velvoittamisen asiallinen yhteys sillä tavoiteltuihin päämääriin todennäköisesti jäisi liian etäiseksi juuri siitä syystä, että toimeentulotuen saajaa ei kuitenkaan lopulta voitaisi velvoittaa ottamaan vastaan tiettyä hoitoa.

Työterveyshuollon, sairausvakuutuksen ja työkyvyttömyyseläkkeitä koskevan sääntelyn puitteissa työntekijä tai etuudenhakija on mahdollista velvoittaa perustellusta syystä osallistumaan terveystarkastukseen tai tutkimukseen työkyvyn selvittämiseksi. Esimerkiksi työntekijän terveystarkastuksen osalta perustuslakivaliokunta on katsonut sen olevan hyväksyttävää, sillä julkisen vallan velvollisuutena on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava työvoiman suojelusta ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä (ks. esim. PeVL 39/2001 vp). Pakollisten terveystarkastusten perusteella työntekijä tai sosiaaliturvaviranomaiset eivät kuitenkaan voi velvoittaa yksilöä hoitoon. Se, että henkilö kieltäytyy hoidosta tai leikkauksesta, joka todennäköisesti palauttaisi hänen työkykynsä, ei ole hyväksyttävä peruste evätä häneltä sairauspäivärahaa tai työkyvyttömyyseläkettä.

Sen sijaan sosiaalipalvelut ovat monimuotoisempi palveluiden joukko, ja jotkut palveluista eivät merkitse niin vahvaa puuttumista yksilön itsemääräämisoikeuteen kuin toiset. Kuten edellä todettiin, jo nykyisin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n nojalla perustoimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos tuensaaja kieltäytyy tai keskeyttää kuntouttavan työtoiminnan, joka on sosiaalihuoltolaissa määritelty sosiaalipalveluksi. Lisäksi toimeentulotukilain 10.2 §:n 2 kohtaa muutettiin (L 9.12.2022/1023) hiljattain siten, että perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 40 % myös, jos henkilö kieltäytyy osallistumasta sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaiseen palvelutarpeen arviointiin.

Luultavasti joidenkin muidenkin sosiaalipalveluiden, kuin kuntouttavan työtoiminnan, osalta olisi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista asettaa velvollisuus osallistua niihin toimeentulotuen tai työttömyysetuuden vastasuorituksiksi. Tällaisia sosiaalipalveluita voisivat olla esimerkiksi sosiaalityö, sosiaaliohjaus ja sosiaalinen kuntoutus. Sen sijaan yksilön velvoittaminen ottamaan vastaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain 18 a §:n mukaista lapsiperheen kotipalvelua tai 19 §:n mukaisia tukipalveluja tuskin olisi valtiosääntöoikeudellisesti oikeasuhtaista. Velvoittamisella puututtaisiin liiaksi perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Etuudensaajan velvoittaminen päihdepalveluihin tai palveluasumiseen toimeentulotuen tai työttömyysetuuksien vastasuorituksena puolestaan loukkaisi liiaksi perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tarpeellisena selvittää pitkäaikaiseen työttömyyspäivärahan ja erityisesti työmarkkinatuen saantiin liittyviä syitä ja tämän pohjalta kehittää työmarkkinatukijärjestelmää ja tarvittaessa myös muuta työttömyysturvajärjestelmää niin, että työttömyyden pitkittymiseen johtavia juurisyytä pystytään aiempaa paremmin havaitsemaan ja että pitkittynyttä työttömyyttä pystytään ehkäisemään ja pitkäaikaistyöttömien etuuksia pystytään kehittämään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Tähän tarkoitukseen sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa selvityshanketta (kts. liite). On kuitenkin syytä tunnistaa, että kuntoutuspalveluista ainakin lääkinnällisen kuntoutuksen palvelut ja muut terveyspalvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden velvoittavuuteen

liittyy merkittäviä perusoikeuksien loukkaamista koskevia huolia. Pitkään työttömyysetuutta saavien ja muiden pitkään työelämän ulkopuolella olevien osalta tulisikin kiinnittää huomiota, etuudesta riippumatta, työ- ja toimintakykyä tukevien palvelujen oikea-aikaiseen tarjoamiseen, asiakkaan motivointiin ja olemassa olevan työkyvyn tukemiseen ja hyödyntämiseen riittävän varhaisessa vaiheessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lisäksi, että työkykyyn liittyvien palveluiden osalta kysymys on myös palveluiden saatavuudesta ja niiden riittävydestä ja tarvittavista resursseista.

Työmarkkinatuen nettotaso vastaa toimeentulotuen yksin asuvan lapsettoman perusosan tasoa, nykyiset lapsikorotukset säilyttäen. Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetaso on B1, jolla pärjää auttavasti työelämässä. Osoittamalla kotimaisen kielen osaaminen joko peruskoulun päättötodistuksella tai kielitaitotasolla B1 voi saada työmarkkinatuen kielilisän, jolloin työmarkkinatuki vastaa tasoltaan nykyistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa kokonaisuudesta valmisteltuun erilliseen muistioon, joka on toimitettu VM:öön 19.5.2023.

Sovitellun työttömyysturvaetuuden nostajalta voidaan aina edellyttää kokopäivätyön hakemista tai osallistumista TE-palveluiden toimintaan osa-aikaisen työnteon rinnalla.

Osa-aikaisessa työssä olevalta edellytetään nykyisin sitä, että hän ilmoittaa pyrkivänsä kokoaikaiseen työhön (työttömyysturvalain 2 luvun 1 §). Käytännössä esimerkiksi osa-aikatyössä olevalle asetettava työnhakuvelvollisuus on kuitenkin melko lievä, ja velvollisuuden täyttämiseksi riittää yhden työmahdollisuuden hakeminen kolmen kuukauden aikana (julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 6 §). Velvollisuutta voi täyttää esimerkiksi pyytämällä omalta työnantajalta lisää työtunteja (viimeksi mainitun lain 3 luvun 4 §). Jos työnhakuvelvollisuutta lisätään, tämä edellyttää lainsäädäntömuutoksia.

Osa-aikaista työtä tekevällä on velvollisuus osallistua palveluihin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä (työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §). Kuten edellä kohdassa 2), mahdolliset muutokset esimerkiksi työttömyysturvaseuraamusten ankaruuteen edellyttäisivät lainsäädäntömuutoksia.

Keskeistä myös tässä ehdotuksessa on se, kuinka paljon ja mitä palveluita on tarjolla, ja millaiset resurssit näihin on käytettävissä, mutta uusia resursseja muutokset eivät työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan välttämättä edellyttäisi. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa kuitenkin, että resurssien rajallisuuden takia osa-aikaisessa työssä olevia ei nykyisin välttämättä priorisoida palveluja tarjottaessa.

Resurssien merkitys osa-aikatyötä tekevien palveluiden kohdalla nousi esiin myös taannoisessa VNTEAS-hankeessa. Selvityksessä todettiin esimerkiksi, että ”Vaikka aineistomme perusteella ei ole mahdollista arvioida eri toimistojen käytäntöjen yleisyyttä, tasapuolisen palvelun sijaan enemmän mainintoja sai kuitenkin päinvastainen tilanne. Hyvin moni TE-asiantuntijoista kuvaa resurssien puutetta, joka johtaa palveluiden kohdistamiseen kokonaan työttömiin työnhakijoihin. Jos työnhakija on osa-aikaisissa töissä ja hänen säännöllinen viikoittainen työaikansa on vähintään neljä tuntia, asiakkaan kontaktointi jää

huomattavasti vähemmälle työnhaun jatkuessa.”³ Selvityksessä tehdään myös useita ehdotuksia osa-aikatyön tekijöiden työllisyyden edistämiseksi, ja näiden ehdotusten toteuttamista olisi aiheellista lähemmin arvioida siltä osin kuin ehdotusten toteuttaminen ei jo sisälly 2.5.2022 voimaan tulleeseen pohjoismaisen työvoimapalvelun malliin. .

Lisäksi tietojärjestelmiä tulisi kehittää siten, että työvoimaviranomaisella olisi käytettävissään nykyistä paremmat tiedot esimerkiksi osa-aikaista työtä tekevän henkilön työajasta. Tähän liittyy kuitenkin muistion alussa todettu työ- ja elinkeinoministeriön näkemys tietojärjestelmien kehittämisen aikataulusta.

³ Merja Kauhanen, Satu Ojala, Niklas Mäkinen, Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola, Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät koko-aikatyöhön, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25, s. 81
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163923/VNTEAS_2022_25.pdf?sequence=1&isAllo wed=y