Etuuspalvelut
Lakiyksikkö
Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus

15.11.2021 Kela 154/010/2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 16.11.2021 / Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Työnhakijan palveluprosessi

Esityksen tarkoitusta uudistaa työttömien palveluita siten, että työnhakijalle tarjotaan aikaisempaa yksilöllisempää palvelua ja tukea, on pidettävä tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena. Tämän voidaan osaltaan katsoa tukevan työnhakijoiden ohjautumista heille sopiviin palveluihin ja etuuksiin ja estävän asiakkaan ajautumista esimerkiksi pelkästään pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan.

Toiminnan vaikuttavuuden kannalta keskeistä olisi varmistaa, että työ- ja toimintakyvyltään syystä tai toisesta rajoittuneet asiakkaat tai esimerkiksi nuoret eivät sulkeudu pois työttömyysturvan piiristä jo työnhaun alkuvaiheessa lisääntyneiden velvoitteiden vuoksi. Käytännössä tulisi myös varmistaa, että asiakkaiden olisi mahdollista tosiasiallisesti päästä esimerkiksi työkykyä selvittäviin tutkimuksiin, joiden kautta asiakkaalle voidaan tarjota hänen työ- ja toimintakykyään vastaava ensisijainen etuus tai palvelu. Nykyisellään on ryhmä asiakkaita, jotka ovat pitkäaikaisesti yksinomaan toimeentulotuella sen vuoksi, ettei terveydentilaa tai toimintakykyä ole saatu selvitettyä asianmukaisesti. Yksi kehittämisvaihtoehto ongelman ratkaisemiseksi voisi olla työttömien terveystarkastusten toteuttaminen yksityisessä terveydenhuollossa osana julkista sairausvakuutusta.

Kela pitää hyvänä sitä, että lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on täsmennetty kuntoutuksen määritelmää. Työnhakijan palveluprosessia ja työnhakuvelvoitetta koskevissa säännöksissä merkitystä on sillä, kestääkö asiakkaan intensiivinen kuntoutusjakso yli vai alle kuukauden. Jos yhdenjaksoinen kuntoutus kestäisi arviolta yli kuukauden, työnhakijalle ei kuntoutuksen alkuvaiheessa järjestettäisi työnhakukeskusteluja eikä täydentäviä työnhakukeskusteluja, ellei täydentävien keskustelujen järjestäminen jostakin syystä olisi tapauskohtaisesti tarpeellista. Kelan ja TEM:n tulee tehdä yhteistyötä ja ohjeistaa asiantuntijoita sellaisista kuntoutuspalveluista, joiden osalta tapauskohtainen harkinta

työnhakukeskusteluista TE-toimistoissa ja kunnissa tehdään asiakkaan työllistymisen edistämiseksi.

Työnhakuvelvoite

Lähtökohtaisesti työnhakuvelvoitteen nykyistä konkreettisempaa määrittelyä voidaan pitää kannatettavana. Ehdotettujen muutosten myötä työnhakuvelvollisuus ja siten työttömyysetuuden vastikkeellisuus kohdistuisivat työnhakijoihin aiempaa yhdenmukaisemmin.

Esityksen mukaan lähtökohtana olevaa työnhakuvelvollisuutta olisi mahdollista poikkeuksellisesti alentaa yksilöllisen harkinnan perusteella. Lisäksi joissakin tilanteissa työnhakuvelvollisuus olisi suoraan lain nojalla vähäisempi tai sitä ei asetettaisi lainkaan. On kannatettavaa, että työnhakuvelvollisuus ei ole liian kaavamainen vaan työnhakijoiden yksilölliset tilanteet pyritään ottamaan huomioon työnhakuvelvoitetta asetettaessa. Lukuisista työnhakuvelvoitetta koskevista poikkeuksista toisaalta seuraa, että työnhakijan hakuvelvollisuus voi vaihdella työnhaun aikana useastikin esimerkiksi osa-aikatyön alkamisen ja päättymisen myötä tai sen mukaan, osallistuuko työnhakija työllistymistä edistäviin palveluihin. Vastikkeellisuuden toteutumisen ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on välttämätöntä, että työnhakija on tietoinen kulloisistakin velvoitteistaan. Sen vuoksi on tärkeää, että työnhakijaa informoidaan kattavasti ja selkeästi muun muassa henkilökohtaisten tapaamisten yhteydessä.

Vaikutukset Kelan toimintaan

Palveluprosessin järjestäminen ja työttömyysturvaseuraamusten asettaminen kuuluvat työvoimaviranomaisen toimivaltaan, joten ehdotetuilla muutoksilla ei ole suoraa vaikutusta työttömyysturvan toimeenpanoon Kelassa. Kuten esityksessä on todettu, työttömyysturvaseuraamusten määrän mahdollinen kasvu lisäisi kuitenkin myös työttömyysetuuden maksajien työtä. Työtä aiheutuisi sekä seuraamuksia koskevien päätösten antamisesta, että mahdollisten seuraamuksia koskevien valitusasioiden käsittelystä. Työttömyysetuuksien maksajien näkökulmasta on tärkeää, että työnhaun seuranta järjestetään tehokkaasti ja ajantasaisesti, jotta takautuvia seuraamuksia ei tulisi asetettavaksi. Takautuvat seuraamukset aiheuttavat takaisinperintätilanteita, jotka ovat kuormittavia sekä asiakkaille että viranomaisille.

Ennen lain voimaantuloa Kelan tulee toteuttaa uusien seuraamuslausuntojen edellyttämät muutokset työttömyysturvan päätöspohjiin.

Esityksessä esitetään muutoksia työvoimaviranomaisen tarjoaman palvelun ydinprosessiin. Sen sijaan tarjottavien palveluiden sisältöön tai

määrään ei esityksessä ehdoteta muutoksia. On kuitenkin huomattava, että jos työnhakijoiden palvelutarpeen tunnistaminen ja palveluihin ohjaaminen tehostuvat esityksen tavoitteiden mukaisesti, myös mm. Kelan kuntoutuspalvelujen kysyntä todennäköisesti kasvaa. Asiakkaan ohjaus työvoimapalveluista kuntoutukseen edellyttää, että TE-toimistojen ja kuntien asiantuntijat kykenevät tunnistamaan asiakkaan kuntoutustarpeen. Tunnistamisen avuksi tulee luoda Kelan ja TEM:n yhteistyönä arviointivälineet kuten yhdessä laadittu kysymyspatteristo. Lisäksi työkyvyn arvioinnissa tulee hyödyntää olemassa olevia mittaristoja kuten Kyky-viisaria, joka tunnistaa asiakkaan kokonaistilanteen ja mahdollisen toimintakyvyn heikentymisen.

Toimeentulotukilainsäädännöllä on yhteys työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään. Siten seuraamuksiin tehtävillä muutoksilla on välillinen vaikutus Kelan toimintaan perustoimeentulotuen toimeenpanossa. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi etuudeksi, ja toimeentulotukilaissa on nykyisellään säädetty mahdollisuudesta alentaa toimeentulotuen perusosaa. Sen vuoksi Kela pitää tarkoituksenmukaisena, että työttömyysturvan kulloinenkin seuraamusjärjestelmä olisi yhdenmukainen toimeentulotukilain mukaisten perusosan alentamisen kriteerien kanssa siten, että työttömyysturvassa sanktioidun toiminnan perusteella olisi mahdollista alentaa harkinnalla tarvittaessa myös perusosaa. Muunlainen ratkaisu aiheuttaa tulkintaongelmia toimeentulotuen toimeenpanossa ja asiakkaan kannustin turvata elantonsa työttömyysturvan tai työllistymisen kautta heikkenee, jos hän voi siirtyä työttömyysturvan epäämisen vuoksi toimeentulotuen asiakkaaksi ilman mahdollisuutta harkita sanktioita. Kela pitää tärkeänä, että asiakas pysyy ensisijaisen järjestelmän piirissä ja on siten oikeutettu tarvitsemiinsa palveluihin.

Pasi Pajula
toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö